



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

# Visor Ciudadano

No. 55  
octubre 2017

## LA VIVIENDA EN MÉXICO. ASPECTOS PARA LA RECONSTRUCCIÓN

Dr. Itzkuauhtli Zamora Saenz

### SUMARIO:

- I. DATOS DE CONTEXTO.
- II. LA OPINIÓN PÚBLICA.
- III. LA OPINIÓN DE LOS EXPERTOS.
- IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA
- V. CONSIDERACIONES FINALES.



**Visor Ciudadano** tiene como objetivo brindar una visión panorámica sobre los diversos levantamientos de opinión pública y encuestas relacionados con los temas de interés para la agenda legislativa y pública. Cabe destacar que ninguna de las encuestas reportadas en esta serie, a menos que se especifique lo contrario, fue realizada por la Dirección General de Análisis Legislativo, ni refleja la opinión del Senado, los Senadores, el Instituto Belisario Domínguez o de sus investigadores. **Visor Ciudadano** es una síntesis ordenada de los trabajos de opinión pública más reconocidos en México y otros países, que reporta con rigor los resultados de estos estudios, así como su metodología.

Visor Ciudadano No. 55

**La vivienda en México.  
Aspectos para la reconstrucción**

Elaboración:

Dr. Itzkuauhtli Zamora Saenz

**Cómo citar este documento:**

**Zamora Saenz, Itzkuauhtli (2017), “La vivienda en México. Aspectos para la reconstrucción”,  
Visor Ciudadano, No. 55, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 38 p.**



## PRESENTACIÓN

Los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 que afectaron a siete entidades federativas, volvieron a hacer patente que gran parte del territorio nacional se encuentra en una zona de gran actividad sísmica, ya que se ubica en el contexto de cinco placas tectónicas (Caribe, Pacífico, Norteamérica, Rivera y Cocos), de las cuales dos, Rivera y Cocos, se deslizan o *subducen* debajo de la de Norteamérica, situación que origina la actividad sísmica de mayor magnitud en nuestro país. Los terremotos no son la única amenaza natural a la que estamos expuestos, basta recordar los huracanes que han afectado a las ciudades que se encuentran en la Península de Baja California, la costa de Guerrero o la Península de Yucatán, así como también las inundaciones que han sufrido distintas ciudades mexicanas como resultado de precipitaciones extraordinarias.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) señaló que los sismos afectaron 121, 701 viviendas tan sólo en los estados de Oaxaca y Chiapas.<sup>1</sup> El censo continúa para tener cifras oficiales para los casos de Morelos, Puebla, Estado de México y Ciudad de México. El recuento de los daños en otro tipo de infraestructura y equipamiento urbano todavía no ha terminado, los diagnósticos están en marcha como una fase necesaria para diseñar un plan de reconstrucción sustentado en evidencia empírica.

Los daños estructurales y los derrumbes de vivienda nos llevan a preguntarnos cuáles son los procesos detrás de su construcción y mantenimiento, ya que su reconstrucción necesita modificar ciertas prácticas para reducir su vulnerabilidad y favorecer el desarrollo urbano sostenible. En este número de *Visor Ciudadano* se aborda el tema de la vivienda en México con el objetivo de contar con una perspectiva general sobre el tema, tanto a nivel nacional y, cuando los datos disponibles lo permiten, particularizando la región afectada por los recientes sismos. En el primer apartado (I. Datos de

1 Véase: <http://transparencia.sedatu.gob.mx/> (Última consulta, 23 de octubre de 2017).



contexto) se recuperan algunas cifras relacionadas con los sismos de septiembre, así como indicadores de pobreza y carencias sociales que permiten tener una idea de la vulnerabilidad de la población y de la vivienda frente a una amenaza natural. En el segundo apartado (II. La opinión pública) se recuperan indicadores sobre la tenencia, las estrategias de adquisición, construcción y financiamiento de la vivienda, las experiencias ciudadanas en los trámites relacionados con la propiedad, incluido el aspecto de la corrupción, así como las expectativas y valoraciones sociales que las y los mexicanos tienen con respecto a una vivienda que ofrece buena calidad de vida. Al final se agrega indicadores sobre los problemas que la ciudadanía identifica en el tema de la vivienda, así como la percepción del riesgo que se tiene en los estados afectados con relación a las amenazas naturales. En el tercer apartado (III. La opinión de los expertos), diferentes especialistas en temas de vivienda y desarrollo urbano plantean algunas propuestas para que la reconstrucción de vivienda se realice de manera sostenible y atendiendo las necesidades específicas de la zona afectada. Finalmente, en la cuarta sección (IV. Iniciativas legislativas para la reconstrucción de vivienda), se sintetizan las iniciativas que se han presentado en el Congreso de la Unión para la reconstrucción post sísmica.

Entre los hallazgos más relevantes de este documento se encuentran los siguientes:

- Chiapas, Oaxaca y Guerrero están entre las entidades federativas que tienen un mayor porcentaje de viviendas con carencias en los rubros de calidad y espacios. Esta situación aumenta la vulnerabilidad de la vivienda ante fenómenos naturales como sismos y huracanes.
- 4 de cada 10 propietarios de vivienda en México no tienen escrituras o no están a su nombre.
- La mayor parte de la vivienda particular habitada en México se construye mediante la contratación directa de albañiles y sin utilizar algún tipo de financiamiento público.



## Visor Ciudadano

No. 55

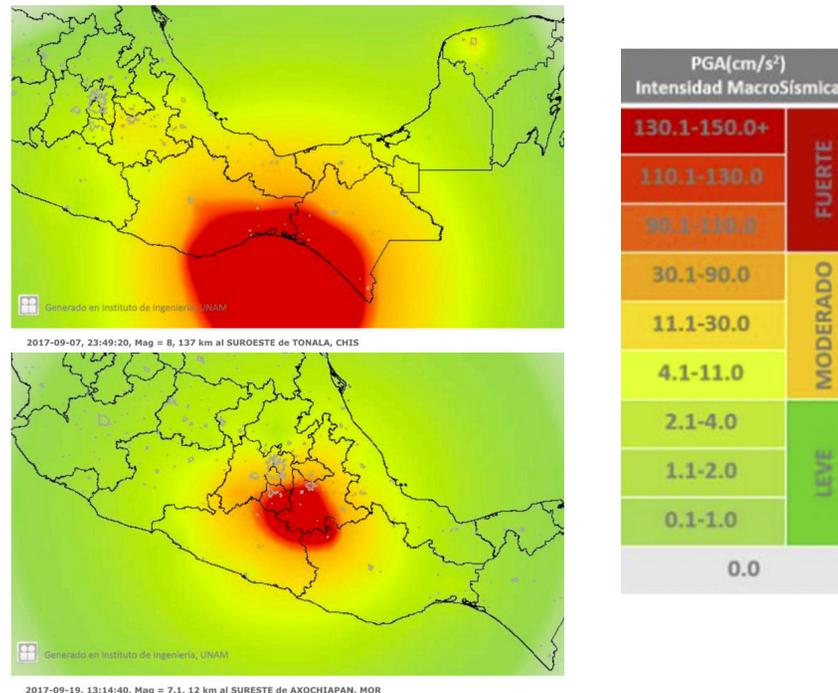
octubre 2017

- 53% de quienes no invierten en el mantenimiento de su vivienda, aseguró que es por falta de dinero.
- El mayor problema que las y los mexicanos perciben en torno a la vivienda en México radica en los precios y créditos altos, lo que dificulta su adquisición.
- El tema de la seguridad pública es el más importante relacionado a una vivienda que ofrece buena calidad de vida, esta situación ha minimizado la importancia de vigilar la calidad de su construcción.
- Los especialistas coinciden en que la reconstrucción de vivienda no tiene que verse de manera aislada, tiene que formar parte de una política integral para favorecer el desarrollo urbano sostenible, el ordenamiento territorial y la vida comunitaria. La nueva vivienda debe contar con todos los servicios e involucrar a la población en su diseño para favorecer su adaptación a las condiciones socioambientales locales.
- Hasta el momento se han presentado 21 iniciativas de Ley en el Congreso de la Unión con motivo de los sismos de septiembre. De este conjunto, siete se refieren específicamente a la atención de damnificados y a la reconstrucción de vivienda.

## I. DATOS DE CONTEXTO

México se encuentra ubicado en una zona de alta sismicidad. Tan sólo en el mes de septiembre de 2017 el Servicio Sismológico Nacional reportó 5,735 temblores en todo el país. Los más intensos fueron el sismo del 7 de septiembre de magnitud 8.2 con epicentro en el Golfo de Tehuantepec (7,897 réplicas hasta el 16 de octubre), y el sismo del 19 de septiembre cuya magnitud fue de 7.1 y que se originó al suroeste de Axochiapan, Morelos (39 réplicas reportadas en el mismo corte de tiempo).

Mapa 1. Epicentro e intensidad de los sismos del 7 y del 19 de septiembre de 2017



Fuente: Servicio Sismológico Nacional, en: <http://www2.ssn.unam.mx:8080/mapas-de-intensidades> (Última consulta, 17 de octubre de 2017).

## I. DATOS DE CONTEXTO

De las entidades federativas afectadas por los sismos de septiembre, Chiapas y Oaxaca son las que tienen un mayor porcentaje de población en situación de pobreza (77.1% y 70.4%, respectivamente). Por otro lado, la Ciudad de México y Morelos son las que concentran la mayor población vulnerable por carencias sociales en la región señalada (28.9% y 24.4%, respectivamente).

**Cuadro 1. Medición de pobreza y carencias sociales en las entidades afectadas por los sismos de septiembre (Porcentaje)**

ENTIDAD FEDERATIVA	POBREZA		INDICADORES DE CARENCIA SOCIAL					
	Población en situación de pobreza	Población vulnerable por carencias sociales	Rezago educativo	Servicios de salud	Seguridad social	Calidad y espacios en la vivienda	Servicios básicos en la vivienda	Acceso a la alimentación
Chiapas	77.1	13.8	29	15	81.1	24.5	52.3	19.4
Ciudad de México	27.6	28.9	8.4	19.6	47	5.9	2.1	11.5
Estado de México	47.9	21.3	13.7	15.5	55.5	12.6	11.7	20.8
Guerrero	64.4	23.8	25.2	13.3	73.9	31.7	50.2	27.8
Morelos	49.5	24.4	16.4	15	62.1	10.9	17	19.5
Oaxaca	70.4	19.9	27.3	15.9	77.9	26.3	62	31.4
Puebla	59.4	21.5	19.9	17.4	69.2	14.5	25.7	20.1

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, *Medición de la pobreza 2016*. Entidades federativas seleccionadas.

## I. DATOS DE CONTEXTO

En cuanto al indicador específico de carencia social en la calidad y espacios en la vivienda, se observa que Guerrero (31.7%), Oaxaca (26.3%) y Chiapas (24.5%) son las entidades que tienen un mayor déficit en este rubro a nivel nacional. Esta zona coincide con la región de mayor actividad sísmica en el país.

Mapa 2. Porcentaje de población con carencia en la calidad y espacios de la vivienda, 2016



Fuente: CONEVAL, Mapas de pobreza 2016. Disponible en [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2016.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2016.aspx) (Última consulta, 23 de octubre de 2017).



## I. DATOS DE CONTEXTO

A nivel nacional, las zonas rurales presentan mayores carencias en el rubro de vivienda que la contraparte urbana. De esta manera, en las localidades rurales, 21.4% de la población tiene carencia por calidad y espacios de la vivienda, mientras que 53.1% carece de servicios básicos en la misma. Esta situación aumenta su vulnerabilidad ante eventos naturales como sismos o huracanes.

**Cuadro 2. Porcentaje de carencias promedio por indicador de pobreza, según lugar de residencia, 2016**

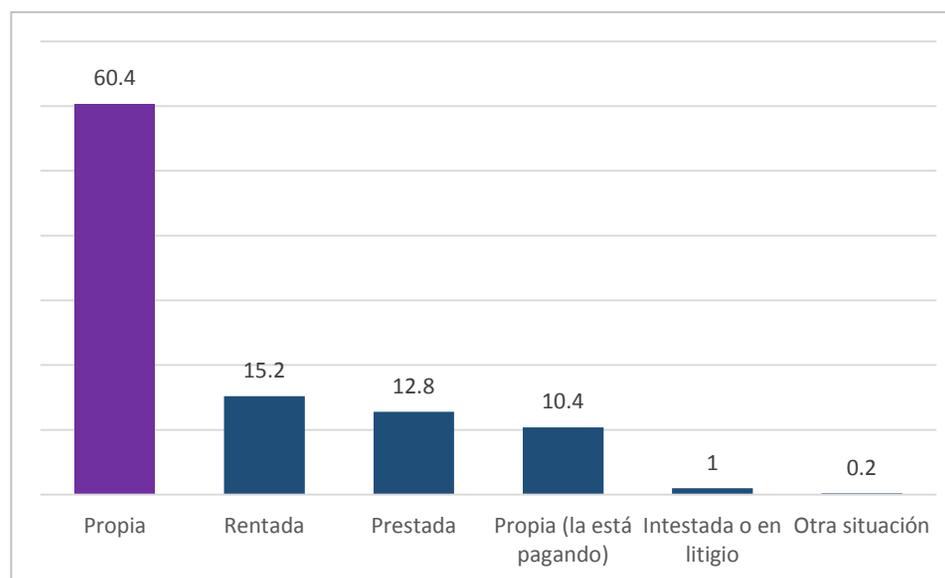
INDICADORES	RURAL	URBANO
Población en situación de pobreza	58.2	39.2
Población vulnerable por carencias sociales	33.3	24.8
Rezago educativo	29.1	13.9
Carencia por acceso a los servicios de salud	13.2	16.2
Carencia por acceso a la seguridad social	77.1	49.4
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	21.4	9.2
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	53.1	9.1
Carencia por acceso a la alimentación	24.7	18.7

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, Medición de la pobreza 2016. Disponible en [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2016.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2016.aspx) (Última consulta, 23 de octubre de 2017).

## II. LA OPINIÓN PÚBLICA

Prácticamente 7 de cada 10 viviendas particulares habitadas en México son propias, incluidas aquellas en las que todavía se está pagando algún tipo de crédito (10.4%). El segundo tipo de tenencia más frecuente es la renta (15.2%) y en tercero, las que se habitan a través del préstamo de un familiar o un conocido (12.8%).

**Gráfica 1. Tenencia de la vivienda particular habitada (Porcentaje)**

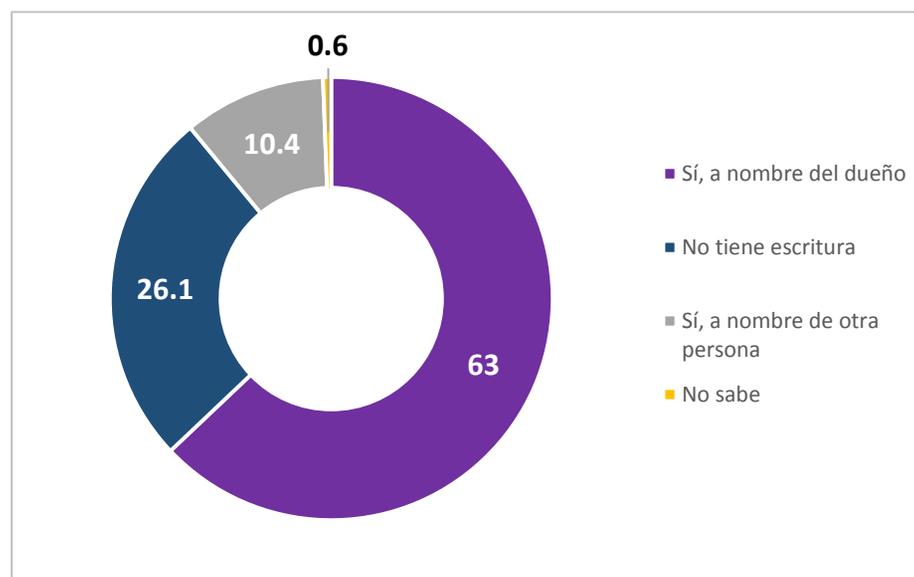


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Nacional de Vivienda, 2014. Pregunta original: “¿Esta vivienda es rentada / es prestada / es propia pero la está pagando / es propia / está intestada o en litigio? / ¿Otra situación?”

## II. LA OPINIÓN PÚBLICA

De las personas que son propietarias de su vivienda, solamente 63% tiene las escrituras a su nombre, 26.1% no las tienen y 10.4% las tienen a nombre de otra persona.

Gráfica 2. Porcentaje de propietarios que cuentan con las escrituras de su casa

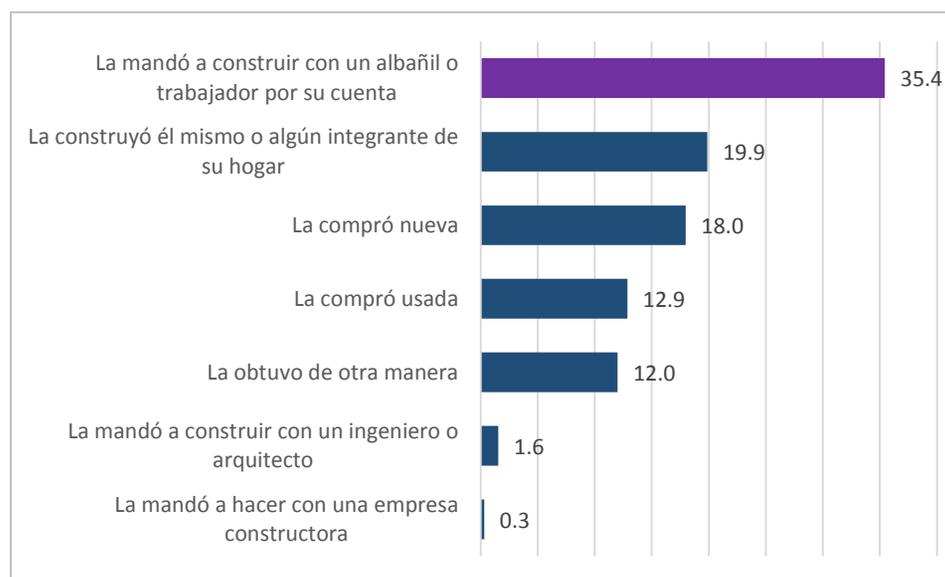


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Nacional de Vivienda, 2014. Pregunta original: "¿Esta vivienda cuenta con escritura o título de propiedad... a nombre del dueño? / a nombre de otra persona? / ¿No tiene escrituras? / No sabe." (Sólo se utilizaron los valores de los propietarios definitivos y de los propietarios que están pagando la vivienda).

## II. LA OPINIÓN PÚBLICA

35.4% de las personas que son propietarias de su vivienda, la mandó a construir con un albañil o un trabajador por su cuenta, mientras que 19.9% la construyó él mismo o mediante el trabajo de un integrante de su hogar. Compárese esa cifra con las personas que para construir su casa recurrieron a un ingeniero o un arquitecto (1.6%).

**Gráfica 3. Estrategias para la adquisición de vivienda (Porcentaje)**

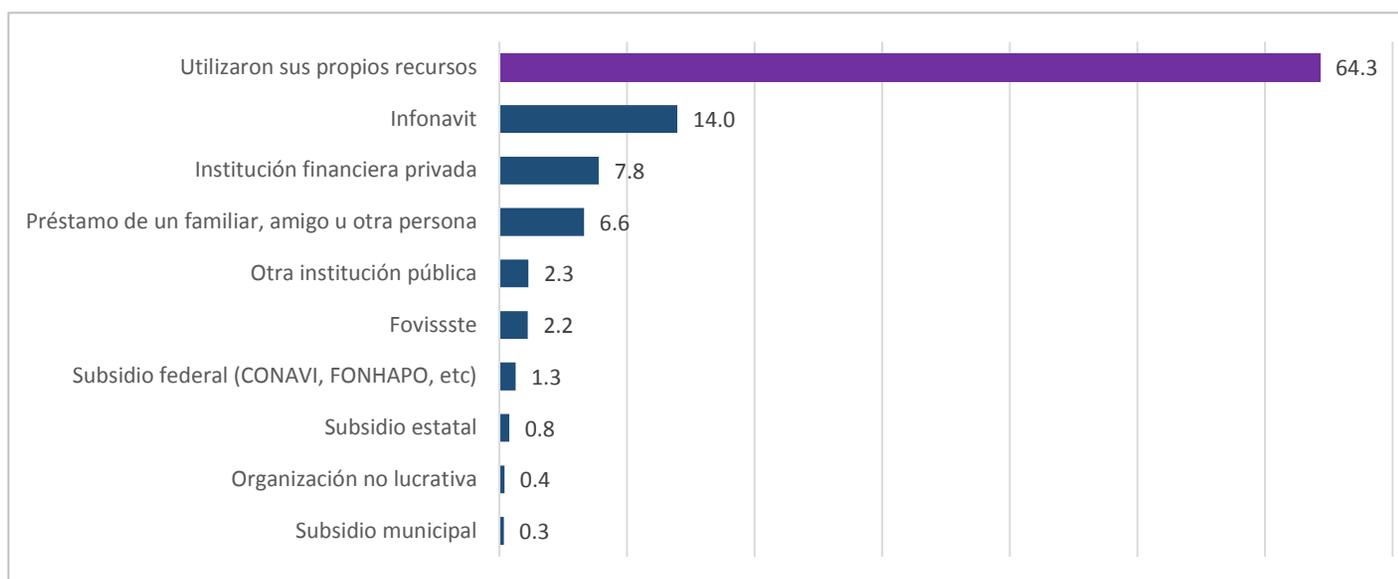


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Nacional de Vivienda, 2014  
Pregunta original: “¿El dueño o propietario de esta vivienda...?” (Sólo se utilizaron los valores de los propietarios definitivos y de los propietarios que están pagando la vivienda).

## II. LA OPINIÓN PÚBLICA

64.3% de las casas que se construyen en México es con el dinero que aporta directamente el propietario, esto es, sin recurrir a algún tipo de sistema crediticio público o privado. Este esquema de financiamiento se vincula directamente con el esquema de autoconstrucción que predomina en la adquisición de la vivienda.

**Gráfica 4. Financiamiento para la compra o construcción de vivienda (Porcentaje)**

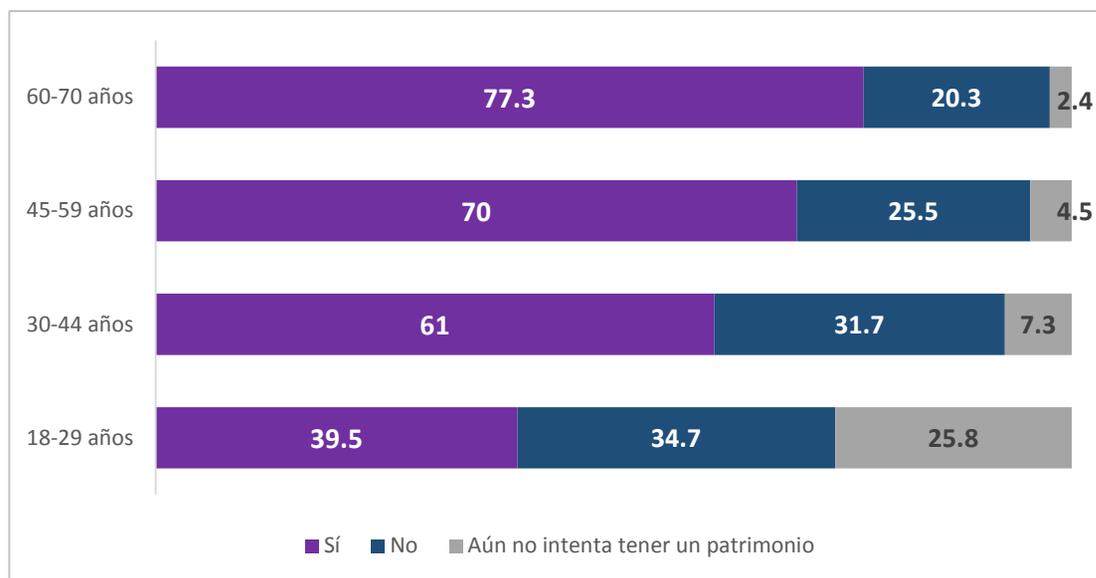


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Nacional de Vivienda, 2014. Pregunta original: "Para financiar la compra o construcción de esta vivienda, ¿usted o algún integrante del hogar...?"

## II. LA OPINIÓN PÚBLICA

62% de la población encuestada en México declaró que ha tenido mejores oportunidades que sus padres para hacerse de una vivienda propia. Sin embargo, este porcentaje se modifica sustancialmente dependiendo de la edad, de manera que la población más joven (18 a 29 años) es menos optimista al respecto, sólo 39.5% respondió que ha tenido mejores oportunidades que sus padres para hacerse de un patrimonio, aunque 25.8% todavía no ha intentado tenerlo.

Gráfica 5. Mejores oportunidades para adquirir una vivienda en comparación con las de los padres (Porcentaje)

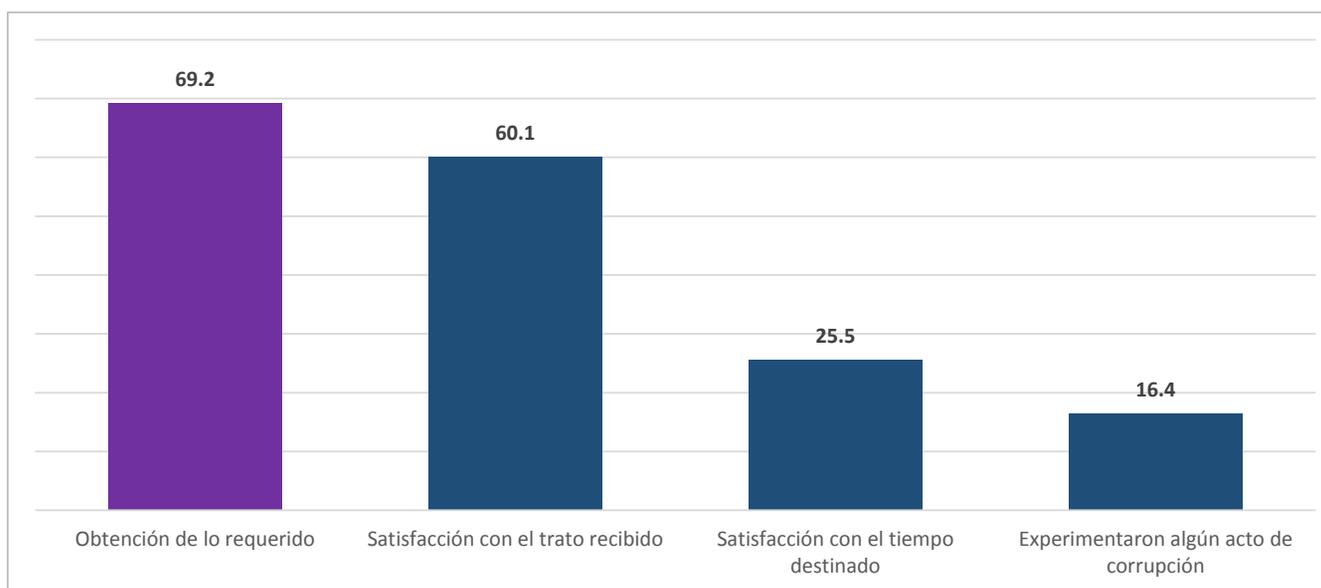


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Bienestar subjetivo, 2012. Pregunta original: “¿Considera usted que ha tenido mejores oportunidades de hacerse de un patrimonio (casa, departamento, terreno) que las que tuvieron sus padres o quienes le criaron?”

## II. LA OPINIÓN PÚBLICA

En las experiencias que ha tenido la ciudadanía en trámites relacionados con la propiedad (permisos de uso de suelo, demolición, construcción, etc.), el aspecto menos satisfactorio tiene que ver con el tiempo destinado a dicho trámite (25.5% de satisfacción). 16.4% afirmó que en estos trámites experimentó algún acto de corrupción en su relación con el funcionario público.

**Gráfica 6. Experiencias en trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos relacionados con la propiedad (Porcentaje)**

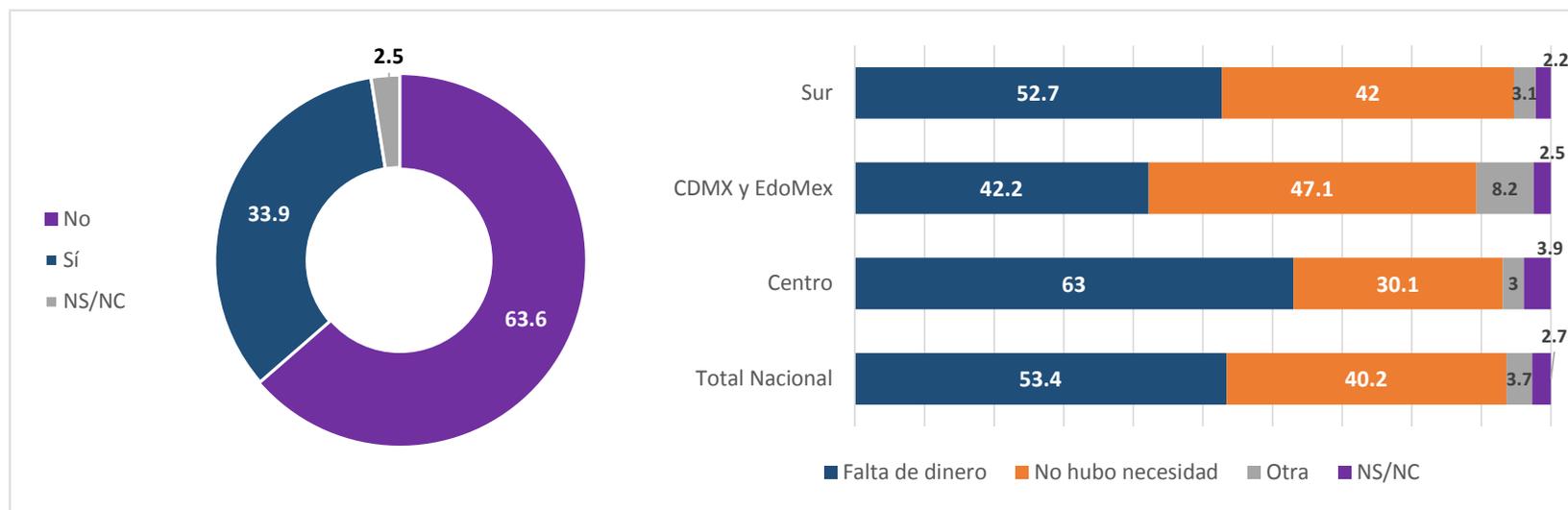


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2012. Se utilizaron varias preguntas. Los trámites de la propiedad encuestados incluyen los permisos de uso de suelo, demolición, construcción, solicitudes de constancias de libertad de gravamen u otros trámites en el Registro Público de la Propiedad.

## II. LA OPINIÓN PÚBLICA

63.6% de la ciudadanía encuestada respondió que no ha invertido en el mantenimiento de su vivienda. De esta población, 53.4% respondió que no lo hizo por falta de dinero y 40.2% señaló que no había necesidad de hacer esta inversión. El motivo para no invertir por falta de dinero fue más recurrente en los estados que integran a la Región Centro (63%)

**Gráfica 7. Porcentaje de propietarios que han invertido en el mantenimiento de la vivienda durante el año**

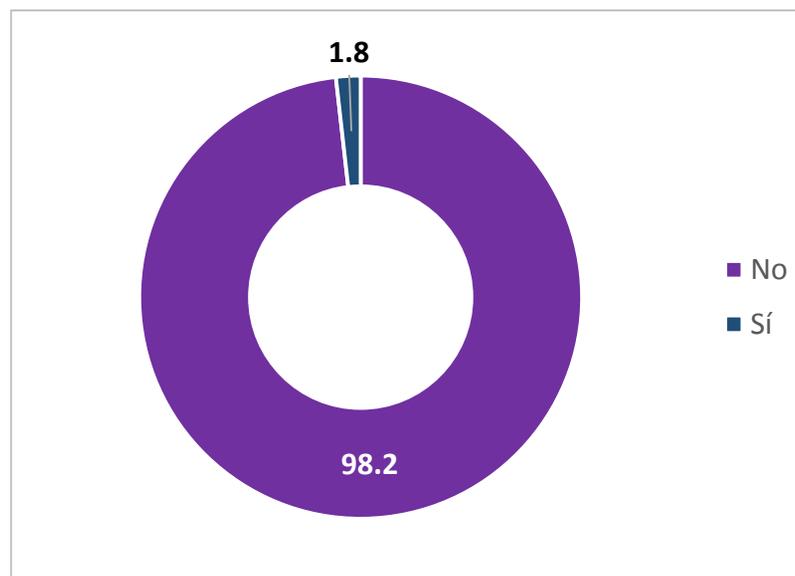


Fuente: Elaboración propia con base en IJJ-UNAM, Encuesta Nacional sobre la Condición de Habitabilidad de Vivienda en México, 2015. Preguntas originales: “¿En este año usted o alguien que vive con usted ha invertido en el mantenimiento de la casa? / ¿No ha invertido en el mantenimiento de su casa por...?”  
*Región centro:* Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala. *Región sur:* Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

## II. LA OPINIÓN PÚBLICA

98.2% de las viviendas habitadas en México no pagan algún tipo de seguro que los cubra por algún siniestro como puede ser el daño por un sismo o un incendio. La población que sí paga un seguro, habita principalmente en casas independientes.

Gráfica 8. Pago de seguros contra incendios, daños y riesgos para la vivienda (Porcentaje)

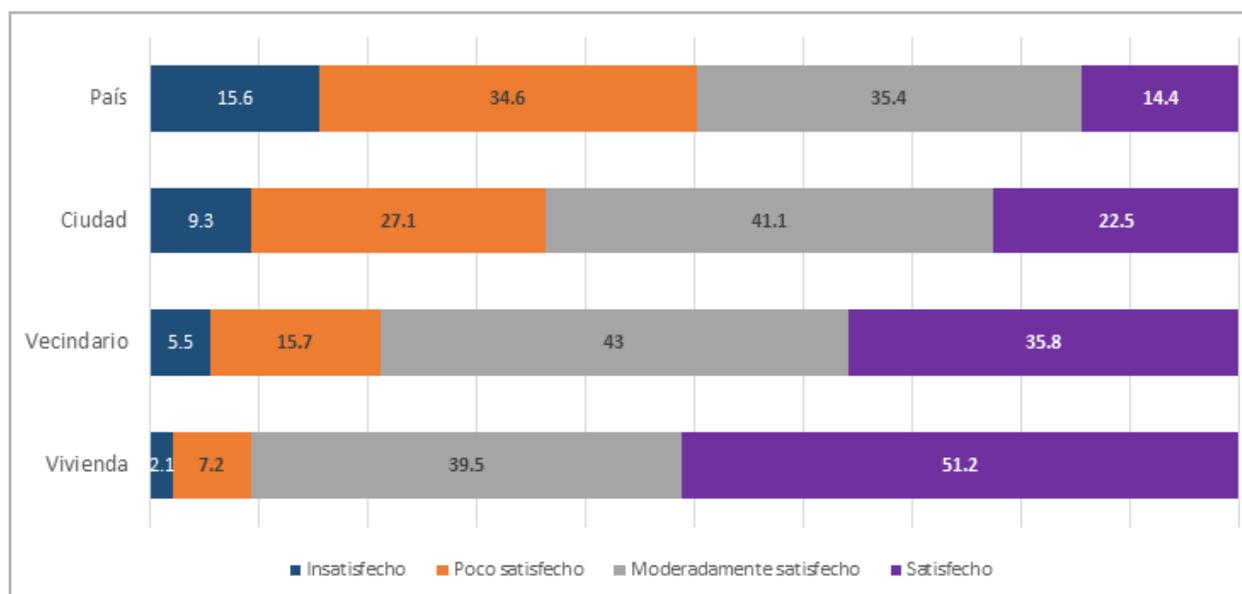


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Nacional de Vivienda, 2014. Pregunta original: "Durante el 2013, ¿usted o algún integrante del hogar pagó...?" (Sólo se utilizaron los valores de los propietarios definitivos y de los propietarios que están pagando la vivienda).

## II. LA OPINIÓN PÚBLICA

El nivel de satisfacción con la vivienda, el vecindario, la ciudad y el país disminuye conforme aumentamos la escala espacial. De esta manera, a nivel nacional 51.2% afirma que está satisfecho con su vivienda, 35.8% lo está con el vecindario, 22.5% declaró estar satisfecho con su ciudad y sólo 14.4% con el país.

**Gráfica 9. Satisfacción con la vivienda, el vecindario, la ciudad y el país (Porcentaje)**

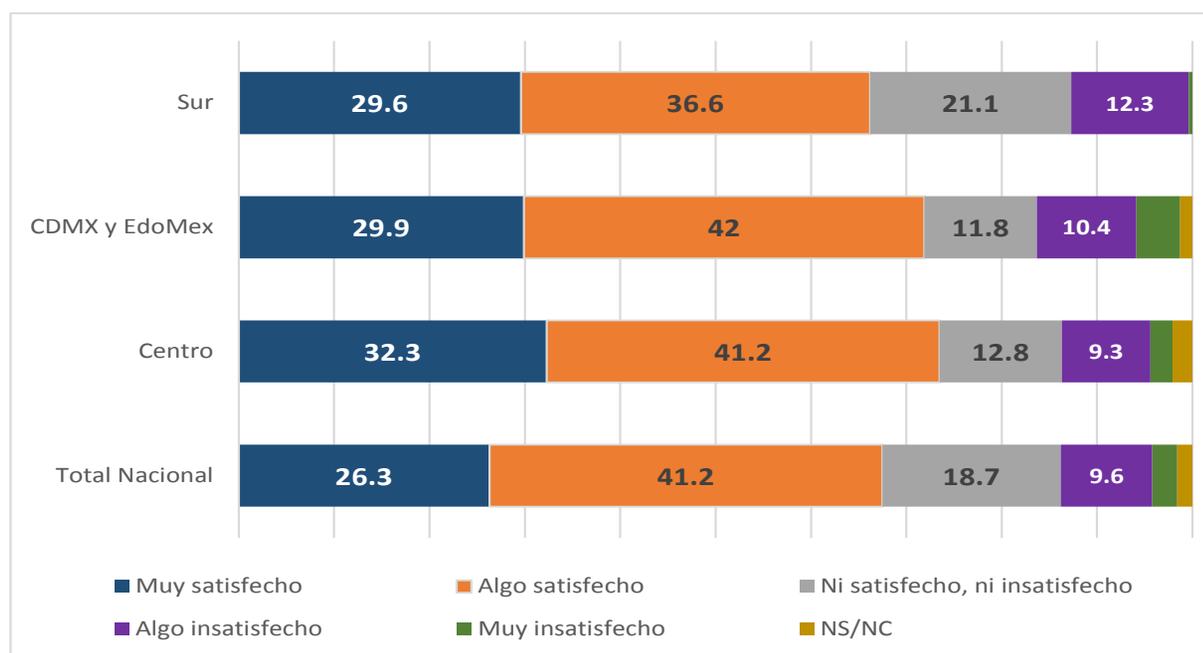


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Bienestar Subjetivo en México. Módulo BIARE. Julio 2017. Pregunta original: “¿Qué tan satisfecho está con su vivienda / su vecindario / su ciudad / su país?”.

## II. LA OPINIÓN PÚBLICA

67.5% de la ciudadanía está satisfecha con los materiales de su vivienda (26.3% mucho y 41.2% algo). Por otra parte, es en la Ciudad de México y en el Estado de México en donde se concentra la mayor cantidad de población que tiene algún tipo de insatisfacción con los materiales de su vivienda (15%).

**Gráfica 10. Satisfacción con los materiales de construcción de la vivienda (Porcentaje)**

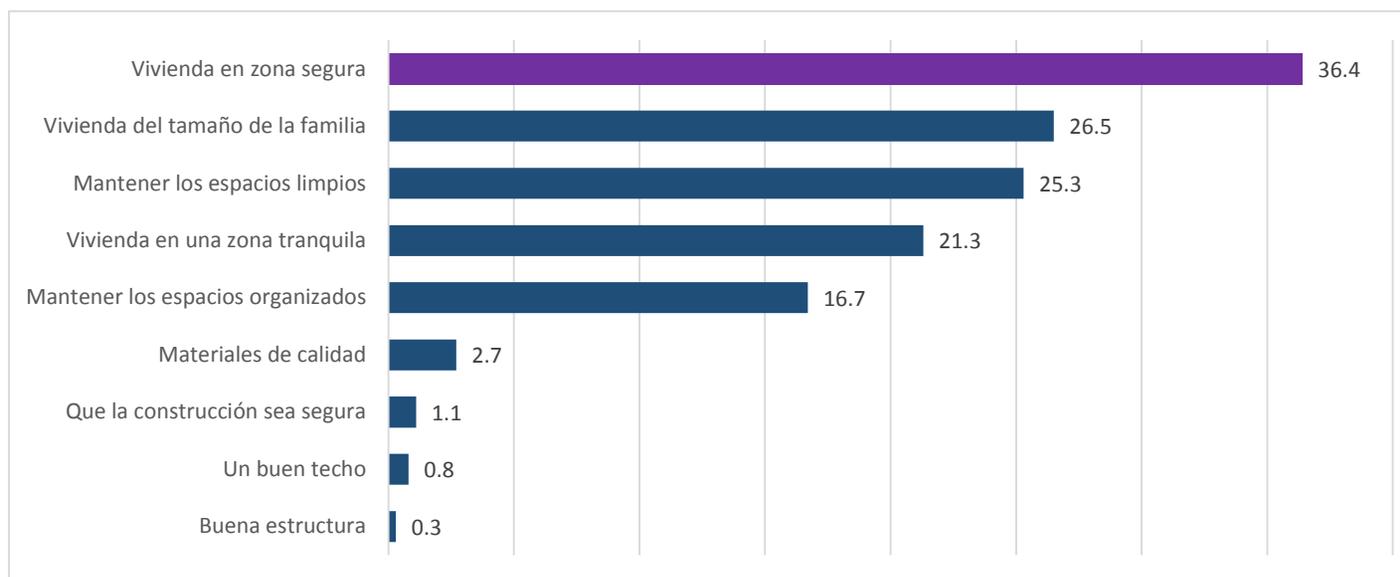


Fuente: Elaboración propia con base en IJ-UNAM, Encuesta Nacional sobre la Condición de Habitabilidad de Vivienda en México, 2015. Pregunta original: "Hablando de su vivienda, dígame qué tan satisfecho o insatisfecho se siente con respecto a los materiales de construcción de la vivienda." *Región centro:* Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala. *Región sur:* Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

## II. LA OPINIÓN PÚBLICA

¿Cómo sería una vivienda que ofrece calidad de vida? Para las y los mexicanos, la vivienda debe estar ubicada en una zona segura (36.4%), adecuarse al tamaño de la familia (26.5%), tener los espacios limpios (25.3%) y estar en una zona tranquila (21.3%). Véase cómo las respuestas relacionadas a los aspectos constructivos de la vivienda concentran pocas menciones.

**Gráfica 11. Expectativas sobre una vivienda que ofrece calidad de vida (Porcentaje)**

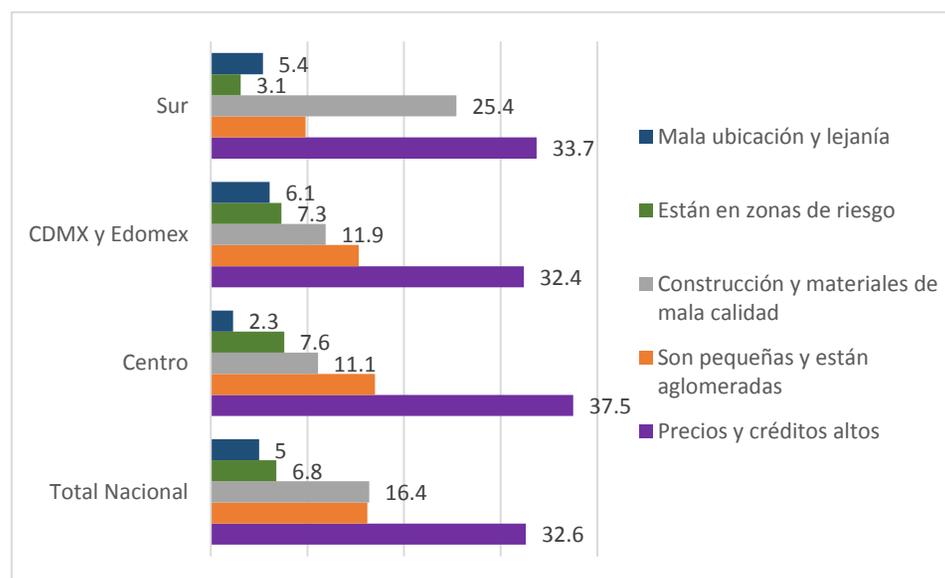


Fuente: Elaboración propia con base en IJJ-UNAM, Encuesta Nacional sobre la Condición de Habitabilidad de Vivienda en México, 2015. Pregunta original: "Para una buena calidad de vida, dígame cuáles son los tres aspectos más importantes que tendría que tener su vivienda." Sólo se muestran las cinco respuestas con mayor frecuencia y aquellas relacionadas con los aspectos constructivos.

## II. LA OPINIÓN PÚBLICA

Para las y los mexicanos, el principal problema de la vivienda en nuestro país radica en que los precios y los créditos para adquirirlas son muy altas (32.6%). Resalta que 25.4% de la población encuestada en el sur del país, región que fue afectada severamente por los sismos de septiembre, afirmó que un problema importante de la vivienda es que la construcción y los materiales son de mala calidad.

**Gráfica 12. Los cinco problemas más importantes de la vivienda en México (Porcentaje)**

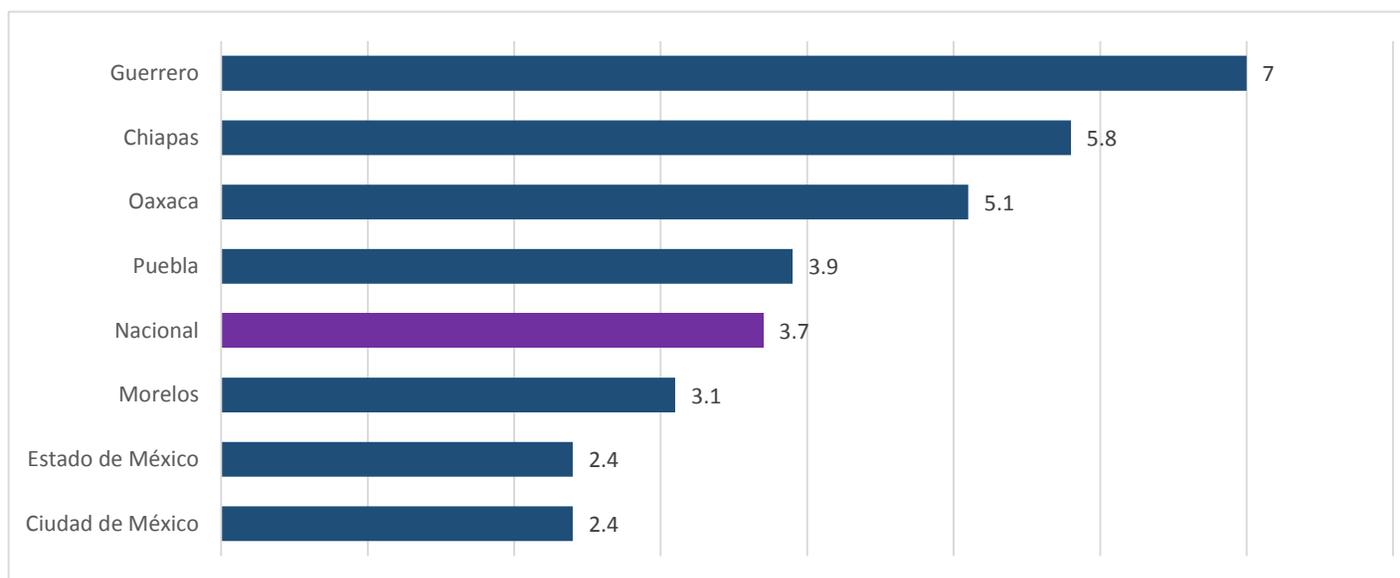


Fuente: Elaboración propia con base en IJJ-UNAM, Encuesta Nacional sobre la Condición de Habitabilidad de Vivienda en México, 2015. Pregunta original: "En su opinión, ¿cuál es el principal problema de la vivienda en México?" *Región centro:* Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala. *Región sur:* Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

## II. LA OPINIÓN PÚBLICA

Antes de los sismos de septiembre, Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Puebla se encontraban por encima del promedio nacional con respecto a la población que mencionó a las amenazas naturales como el tema que le genera una mayor preocupación, mientras la Ciudad de México, el Estado de México y Morelos estaban por debajo de dicho promedio.

**Gráfica 13. Amenazas naturales (“desastres”) como tema de mayor preocupación (Porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Nacional 2017. Pregunta original: “De los temas que le voy a mostrar, ¿Cuáles son los tres que le preocupan más?”.



### III. LA OPINIÓN DE LOS EXPERTOS

La reconstrucción de vivienda en el país requiere de un diagnóstico particular en cada una de las entidades afectadas para tomar decisiones efectivas. Además de este diagnóstico, es importante seguir ciertos lineamientos de política pública que guíen la reconstrucción. Seis expertos en materia de vivienda y desarrollo territorial, fueron cuestionados al respecto. Se buscó una representatividad regional de los especialistas para que dichos lineamientos incluyeran la heterogeneidad que caracteriza a las entidades federativas que sufrieron algún daño a raíz de los sismos de septiembre.

La pregunta detonadora fue la siguiente: "¿Qué principios de política pública deben implementarse en la reconstrucción de vivienda afectada por los sismos de septiembre de 2017?"



## Visor Ciudadano

No. 55

octubre 2017

**Mtro. Roberto Eibenschutz**  
**Profesor-Investigador**  
**UAM, Xochimilco**



La vivienda es parte del barrio, la reconstrucción debe considerar los espacios públicos y los servicios complementarios de la vivienda (educación, salud, recreación), así como el apoyo a las actividades económicas que permiten la vida comunitaria. La población afectada debe participar en los programas de reconstrucción y decidir sobre el futuro de su patrimonio, con la asesoría coordinada por el gobierno, pero proporcionada directamente por ONG, universidades, colegios profesionales y especialistas.

Antes de demoler las estructuras dañadas o levantar los escombros de los edificios colapsados es indispensable registrar las evidencias y hacer los estudios necesarios para determinar el origen de las fallas en las estructuras; por una parte, para sistematizar la experiencia y en su caso modificar la normatividad y por la otra, para determinar posibles responsabilidades. En las zonas rurales donde la población afectada es más numerosa y de menores recursos económicos, es importante canalizar recursos para el pago a los propios afectados en la reconstrucción de sus viviendas, manteniendo el uso de los materiales y procedimientos constructivos tradicionales mejorados con el apoyo de la asesoría técnica.

En los casos de pérdida total de las viviendas, en lugar de construir albergues provisionales, se podría aprovechar parte de las viviendas abandonadas en desarrollos habitacionales en la región y cubrir las necesidades de transporte.

Tan importante como la atención a los efectos de los sismos es la prevención para que estos fenómenos naturales, que sin duda volverán a ocurrir, no generen daños y no haya muertes que lamentar, para ello hay que actuar responsablemente antes de que los fenómenos ocurran; por una parte, haciendo los estudios correspondientes que permitan definir la localización adecuada de los asentamientos humanos y plasmarlos en planes de desarrollo urbano que incluyan la información correspondiente de los atlas de riesgo y las estrategias de acción que de ellos se desprendan y por la otra, capacitando a la población y a todos los actores involucrados para que actúen organizadamente cuando ocurra un desastre.



## Visor Ciudadano

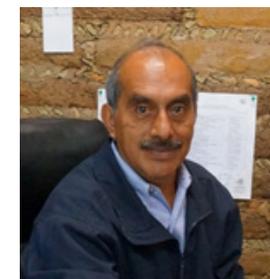
No. 55

octubre 2017

**Dr. Andrés Enrique Miguel Velasco**

**Profesor-Investigador**

**Instituto Tecnológico de Oaxaca**



**T**engo en mente los asentamientos humanos de Oaxaca que requieren reconstruirse en sus diversas regiones. Para los mismos es la oportunidad de edificar viviendas que respeten los diseños arquitectónicos producto de la bioculturalidad de cada pueblo, que no sólo se refiere a la construcción, sino a la participación social como el tequio y la Guelaguetza en su edificación; y que se les doten con toda la infraestructura y los servicios esenciales como agua potable, drenaje, pavimentación, electricidad e Internet, y que den el salto hacia la sustentabilidad, incorporando calentadores y paneles solares de iluminación en algunas áreas de la vivienda. Una política así, además de reactivar la economía, tiende a consolidar un proceso de desarrollo sustentable, y fortalecer los valores de cooperación ciudadana que aún existen en nuestras comunidades, que en el largo plazo se reflejan en una sana convivencia, y en el corto plazo en el abaratamiento de algunos procesos constructivos.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Para mayor información sobre la opinión del investigador relacionada a la construcción de vivienda en Oaxaca, se sugiere revisar el siguiente artículo: Miguel Velasco, Andrés Enrique, Karina Aidee Martínez García, Maribel Pérez Pérez & María del Rosario Moncada García (2017). “Las redes de la vivienda y el desarrollo urbano sustentable en la centralidad de las ciudades de Oaxaca, México, 2000-2015”, en *Estudios demográficos y urbanos*, 32 (3): 515-546. Disponible en: <https://goo.gl/7bWvGy> (Última consulta, 17 de octubre 2017).



**Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo**  
**Investigadora C, DGAL**  
**Instituto Belisario Domínguez**



Una de las lecciones que nos dejaron los eventos naturales recientes, y anteriores, es que el tema de la afectación de la vivienda no es un tema aislado y no se puede atender de manera individual como reconstrucción. Es necesario pensarlo dentro de una propuesta integral de desarrollo urbano y ordenamiento territorial que considere diferentes aspectos que van desde el uso de mapas de riesgo para la ubicación física de las nuevas edificaciones, el cuestionamiento de los procesos de producción y autoproducción tradicional de la vivienda, los usos de suelo permitidos, el sistema de transporte y su relación con el medio ambiente, y, a partir de ello, establecer mecanismos de acceso a los centros urbanos sin necesidad de densificar los espacios habitacionales ya saturados y en riesgo de colapso.

Un tema latente y poco tomado en cuenta es la sobreexplotación de los recursos naturales y su efecto en la construcción del riesgo. Por lo tanto, es impostergable la puesta en práctica de una agenda ambiental que permita no sólo mitigar el riesgo, sino construir un entorno ecológico seguro y sustentable. Otro tema básico es el de la segregación residencial y su efecto sobre el "Derecho a la Ciudad", pues sólo unos pocos pueden gozar de los beneficios del desarrollo urbano, la infraestructura, el equipamiento y en general de una calidad de vida adecuada. Esta es una excelente oportunidad de preguntarnos ¿Qué tipo de ciudad queremos y necesitamos? ¿Cómo proveer un hábitat seguro, incluyente y disfrutable para todos?

Finalmente, sobre el tema específico de reconstrucción de la vivienda, propondría algunos puntos que considero relevantes:

- En el caso de autoconstrucción de vivienda es importante establecer mecanismos oficiales, obligatorios y públicos de asesoría de un profesional certificado.
- En el caso de la construcción comercial, sería importante reestablecer la rectoría del Estado sobre los procesos constructivos, con la finalidad de superar la lógica de mercado y hacerlo en función de la seguridad ciudadana, tanto en términos de planeación como de construcción.



## Visor Ciudadano

No. 55

octubre 2017

- Los eventos catastróficos afectan diferencialmente según nivel socioeconómico, por lo que es pertinente plantear una lógica de ordenamiento territorial en términos de igualdad socio-espacial, con un plan que considere indicadores de corto, mediano y largo plazo para reducir la desigualdad territorial y socioeconómica de las comunidades.
- Plantear una normatividad que obligue a transparentar y combatir la corrupción en el proceso de construcción de las edificaciones, desde la autorización oficial del uso del suelo, los diseños de la obra y los dictámenes respectivos sobre su viabilidad y resistencia ante eventos naturales, así como fincar responsabilidad en caso de negligencia.
- Plantear un orden de supervisión y evaluación de las construcciones de manera periódica (5 u 8 años) en el que participen comités ciudadanos y autoridades de protección civil.<sup>3</sup>

---

3 Para mayor información sobre la opinión de la investigadora en cuanto al desarrollo urbano sostenible, se sugiere revisar el siguiente libro: Coulomb, René, María Teresa Esquivel Hernández & Gabriela Ponce Sernicharo (Coordinadores) (2017). *Habitar la centralidad urbana (II). Prácticas y representaciones sociales frente a las transformaciones de la Ciudad Central*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.



**Dra. Celia Ruíz de Oña Plaza**  
**Investigadora asociada C**  
**CIMSUR, UNAM**



**E**n Chiapas contamos con lamentables experiencias sobre reconstrucción de viviendas en zonas rurales ante las afectaciones de desastres meteorológicos extremos. Proyectos como el de las “Ciudades Rurales” no sólo no disminuyeron el riesgo y la vulnerabilidad socio-ambiental de las poblaciones a las que se pretendía ayudar, sino que generaron nuevos problemas sociales. Para evitar lo anterior, y teniendo en cuenta que las mayores afectaciones del sismo del 7 de septiembre tuvieron lugar en zonas rurales, en comunidades campesinas, se plantean las siguientes recomendaciones y sugerencias destinadas a la reconstrucción de la vivienda de población indígena y campesina:

- Llevar a cabo reconstrucción de viviendas en asociación con la población local y adaptando el diseño a las necesidades y costumbres locales.
- No construir con materiales de mala calidad, ni viviendas de tamaño reducido, ni de diseño urbano y estandarizado, que no permitan el desarrollo de la vida campesina –traspatio, espacios para familias amplias, almacenamiento de cosecha, estufas de leña-.
- Reconstruir las viviendas con criterios de resistencia sísmica y adaptadas a las condiciones ambientales –alta montaña y fuertes precipitaciones, en muchos casos- y tomando como referencia escenarios de cambio climático.
- Involucrar autoridades locales, municipales y grupos ciudadanos, decidir con ellos, no de espaldas a sus experiencias y recomendaciones.
- Tomar medidas para evitar que los fondos para la reconstrucción se queden en manos corruptas: establecer estrategias para asegurar transparencia, evitar burocracia innecesaria y corruptelas locales y gubernamentales.



- Que la reconstrucción de vivienda sea un proceso transformador y educativo en varios sentidos, por ejemplo, que se difunda la educación y toma de conciencia sobre riesgos socio-naturales y vulnerabilidad, cómo reducirla mediante medidas accesibles a todos y no costosas, estimulación de la creatividad y responsabilidad locales, y de formas organizativas locales que caminen hacia una permanencia para enfrentar futuras emergencias.<sup>4</sup>

**Dr. Carlos García Medina**  
**Profesor-Investigador**  
**Universidad Estatal de Servicios de la**  
**Región del Volga (Rusia)**



**P**ara aplicar una política de gobierno es necesario, desde mi punto de vista, que se tomen en consideración algunos de los siguientes aspectos, condiciones: geológicas, sociales, políticas, culturales, ambientales, nuevas tecnologías en construcción, etc. Con una perspectiva de crecimiento de la población para unos veinte años o, en su caso, observar el crecimiento de la población del lugar donde se va implementar. También es importante que la vivienda esté económicamente al alcance de la población destinada<sup>5</sup>.

4 Para mayor información sobre la opinión de la investigadora relacionada al desarrollo urbano sostenible, se sugiere revisar el siguiente artículo: Ruiz de Oña, Celia (2014). "Ciudad y adaptación al cambio climático: navegando por literaturas de ecología política urbana", en *Sociedad y Ambiente*, 1(5): 115-132. Disponible en: <https://goo.gl/dztw7F> (Última consulta, 17 de octubre 2017).

5 Para mayor información sobre la opinión del investigador relacionada a la construcción de vivienda en Chiapas, se sugiere revisar el siguiente artículo: García Medina, Carlos, Israel Flores Sandoval & Ulises Gaytán Casas. (2012). "Ciudades rurales sustentables: el caso del estado de Chiapas, México", en *Revista Geográfica de América Central*, 2(49): 175-198. Disponible en: <https://goo.gl/g5TTj2> (Última consulta, 17 de octubre 2017).



## Visor Ciudadano

No. 55  
octubre 2017

**Dr. Manuel Jiménez Dorantes**

**Profesor titular**

**Universidad Autónoma de Chiapas**

**R**esulta indispensable, perfeccionar los mecanismos y técnicas de coordinación interadministrativa para favorecer una acción eficaz que reduzca los plazos de emisión de autorizaciones, la inspección de la obra y la rapidez de reacción ante la indisciplina urbanística. Desde el punto de vista de los particulares, considero indispensable replantear el contenido de la “propiedad privada” del suelo urbano o con potencial urbanístico para redistribuir los beneficios y cargas del aprovechamiento urbanístico en los diferentes centros de población.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Para mayor información sobre la opinión del investigador en cuanto al ordenamiento urbanístico de los poblados rurales en Chiapas, se sugiere revisar el siguiente artículo: Jiménez Dorantes, Manuel (2009). “Ciudades rurales en Chiapas. Una mirada desde el derecho urbanístico”, en *Provincia*, 21: 61-78. Disponible en: <https://goo.gl/gxVdto> (Última consulta, 19 de octubre 2017).



#### IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA

En la Cámara de Diputados y en el Senado se han presentado 21 iniciativas relacionadas con los sismos de septiembre. Los rubros abarcan desde el establecimiento de días conmemorativos, modificaciones a instituciones y procedimientos electorales, hasta reformas a la Ley General de Protección Civil (Véase *Mirada Legislativa*, 133). En este conjunto de iniciativas destacan siete para la atención de la población afectada y la reconstrucción de vivienda.

**Tabla 1. Iniciativas de Ley presentadas en el Congreso para la atención de damnificados y la reconstrucción de vivienda afectada por los sismos de septiembre de 2017**

#	Denominación	Objeto y propuestas principales	Presentada en/Fecha	Presentada por (Partido)
1	Proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Fondo Nacional de Reconstrucción 2017.	Crear el Fondo Nacional de Reconstrucción 2017 para hacer frente a las acciones de rehabilitación derivada de los sismos. Se destaca que el Estado mexicano asumirá la responsabilidad de coordinación entre los gobiernos estatales y municipales, junto con el sector social y privado, para el restablecimiento de la infraestructura de vivienda.	Cámara de Senadores/ 26/09/2017	Senadoras y los Senadores del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.
2	Proyecto de decreto que establece diversas medidas para coadyuvar con las acciones de auxilio, recuperación y reconstrucción con motivo de los fenómenos geológicos e hidrometeorológicos que afectaron a diversas entidades federativas de la nación.	Crear el Fondo de Emergencia para la Atención de Damnificados, la Recuperación y la Reconstrucción. La iniciativa señala que el fondo estará integrado por los recursos que determine la Ley de Ingresos, el PEF, recursos provenientes del FONDEN, instrumentos financieros de gestión de riesgos, así como por aportaciones de organismos multilaterales, del sector privado y organizaciones civiles.	Cámara de Senadores / 26/09/2017	Senador Alejandro Encinas Rodríguez (Sin grupo parlamentario).



## Visor Ciudadano

No. 55  
octubre 2017

#	Denominación	Objeto y propuestas principales	Presentada en/Fecha	Presentada por (Partido)
3	Proyecto de decreto que adiciona un artículo 120 a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.	Establecer la responsabilidad patrimonial para el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por actos y omisiones de las autoridades cuando se propicie la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo o se expidan autorizaciones que contravengan a las normas jurídicas, planes o programas de Desarrollo Urbano.	Cámara de Senadores / 05/10/2017	Senador Jesús Casillas Romero (Partido Revolucionario Institucional).
4	Que expide la Ley para Atender la Reconstrucción y la Emergencia Nacional Ocasionada por los Sismos de Septiembre de 2017 y de Austeridad Republicana.	Crear el Fondo para la reconstrucción y atención a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 (FORAPA). La iniciativa señala la importancia de detallar los recursos que integrarán el Fondo, precisar las prioridades y los montos y la fiscalización del fondo por parte de la Auditoría Superior de la Federación.	Cámara de Diputados / 26/09/2017	Diputados Norma Rocío Nahle García, Vidal Llerenas Morales y Jesús Emiliano Álvarez López, (Morena).
5	Que expide la Ley del Fondo para la Restauración de México.	Crear un Fondo para la Restauración de México. La iniciativa propone que el fondo sea un organismo de interés público que permita el establecimiento de un Plan Nacional de Reconstrucción de las viviendas dañadas durante los sismos del 7 y 19 de septiembre del año 2017 en el territorio nacional.	Cámara de Diputados / 26/09/2017	Diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.
6	Que reforma el artículo 37 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para garantizar la pronta recuperación económica de las regiones azotadas por desastres naturales.	Precisar que en el PEF deberán incluirse previsiones tanto del Fondo para la Prevención de Desastres, así como el Fondo de Desastres, y el Fondo para Atender a la Población Rural para contribuir a la reconstrucción y reactivación de la economía en las regiones afectadas por los sismos.	Cámara de Diputados 26/09/2017	Diputado Alejandro González Murillo (PES).
7	Que adiciona el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	Exentar el pago del IVA en materiales y servicios de construcción en municipios con declaratoria de desastre natural, precisando que dicho beneficio se extenderá hasta por un año a partir de la fecha de publicación de la misma en el DOF.	Cámara de Diputados 10/10/2017	Diputado Luis Alfredo Valles Mendoza (Nueva Alianza).

Fuente: Elaboración propia con base en: Martínez López, Cornelio (2017). "Alcances e implicaciones de las principales rutas, propuestas y posicionamientos del Senado de la República sobre la reconstrucción por fenómenos naturales en el proceso de aprobación del PEF, 2018", *Mirada Legislativa* 133. Fecha de corte, 19 de octubre de 2017.



## V. CONSIDERACIONES FINALES

Las amenazas naturales no tienen por qué convertirse en desastres, es decir, como resultado de un sismo no tienen por qué colapsarse edificios de manera inevitable; el nivel de los daños dependerá del conocimiento y la prevención que adopte una sociedad para reducir su vulnerabilidad frente a ese tipo de peligros. En ese sentido, el fortalecimiento de una cultura de protección civil que permita a la ciudadanía incorporar en sus prácticas cotidianas rutinas para reaccionar de la mejor manera antes, durante y después de la emergencia, la implementación efectiva de reglamentos de construcción que tomen en cuenta la actividad sísmica de la zona, un ordenamiento territorial que prohíba el crecimiento urbano en zonas de riesgo como barrancas o planicies de inundación, entre otras, son políticas públicas que disminuyen sensiblemente los efectos de estos eventos naturales.

En este documento, se identificó que la construcción de vivienda en nuestro país se realiza principalmente a través de la autoconstrucción y el autofinanciamiento, lo cual sugiere la falta de una política estatal robusta que favorezca la accesibilidad de la vivienda social a un gran sector de la población mexicana. Por otro lado, que la vivienda propia sea principalmente el resultado de la autoconstrucción, puede incidir en su vulnerabilidad frente a amenazas naturales, ya que no necesariamente se guiará bajo los reglamentos vigentes en la materia, se construye en donde sea, como se pueda y con los recursos que se tengan. Al respecto, es importante destacar que Chiapas, Oaxaca y Guerrero, ubicados en una región de gran actividad sísmica, son los estados que tienen una mayor cantidad de población con carencias en la calidad y espacios de la vivienda, así como población en situación de pobreza. Ambos indicadores establecen que dichas entidades presentan una fuerte vulnerabilidad frente a las amenazas naturales. La reconstrucción de vivienda en esa región necesita incorporar en sus directrices el derecho humano a una vivienda digna, de calidad y resistente a la actividad sísmica de la zona.

Los especialistas consultados para esta investigación coinciden en dos aspectos. El primero es que la reconstrucción de vivienda no puede perfilarse como un tema aislado, tiene que incorporarse en un conjunto de políticas integrales que favorezcan el desarrollo urbano sustentable, esto es, en el que se especifique y se vigile que la ciudad no



## Visor Ciudadano

No. 55

octubre 2017

crezca sobre zonas de riesgo, que el desarrollo de vivienda se integre con esquemas de movilidad pública eficientes, vinculadas a espacios públicos como áreas verdes, con la dotación necesaria de servicios públicos como agua, luz y drenaje y en equilibrio con el suelo de conservación, por mencionar algunos aspectos. La reconstrucción de vivienda debe incidir en crear ciudades más resilientes y resistentes a las amenazas naturales y ofrecer una calidad de vida a todos los habitantes las zonas urbanas y de las rurales.

En segundo lugar, señalaron que la reconstrucción de la vivienda dañada por los sismos de septiembre debe atender a las condiciones culturales y biofísicas de las localidades afectadas, no sólo en la distribución del espacio habitacional, sino también en las formas de organización social de las comunidades, de manera que se coadyuve en el fortalecimiento del tejido social mediante la participación directa de los afectados tanto en el diseño de su vivienda como en la salvaguarda de un espacio público accesible a toda la población.



### ENCUESTAS CONSULTADAS

- *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2017*. Realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Consiste en una encuesta de victimización que recaba información sobre la incidencia delictiva que afecta a los hogares y sus integrantes. La población objetivo consiste en las personas de 18 años y más. Las unidades de observación son las viviendas seleccionadas, los residentes del hogar y la persona seleccionada en el hogar. El tamaño de la muestra es de 102, 051 viviendas. El esquema de muestreo es probabilístico, trietápico, estratificado y por conglomerados. El periodo de levantamiento fue del 01 de marzo al 28 de abril de 2017. Disponible en: <https://goo.gl/UH4ZJb> (Última consulta, 11 de octubre 2017).
- *Encuesta Nacional de Vivienda, 2014*. Realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Su objetivo general consistió en obtener información sobre el gasto y el tiempo destinado para la construcción, reparación y mantenimiento de las viviendas principales, así como de las segundas viviendas. La población objetivo son las personas residentes habituales del hogar de 18 años y más. La unidad de observación son las viviendas particulares. El tamaño de la muestra fue de 29, 990 viviendas. El esquema de muestreo fue probabilístico, biétápico, estratificado y por conglomerados. El periodo de levantamiento fue del 13 de enero al 14 de febrero de 2014. Disponible en: <https://goo.gl/03pwDb> (Última consulta, 12 de octubre 2017).
- *Encuesta de Bienestar subjetivo – BIARE Piloto, 2012*. Realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La encuesta es representativa a nivel nacional. Se desarrolló con el objetivo de medir la manera en que las personas experimentan su calidad de vida. La población objetivo fueron las personas entre 18 y 70 años seleccionadas dentro de los miembros de la vivienda mediante un método aleatorio. El tamaño de la muestra fue de 10, 654 cuestionarios. Los ponderadores fueron ajustados para compensar los sesgos por la no respuesta. El periodo de levantamiento fue de enero a marzo de 2012. Disponible en: <https://goo.gl/huZf2j> (Última consulta, 11 de octubre de 2017).



## Visor Ciudadano

No. 55

octubre 2017

- *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, 2015. Encuesta elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La encuesta es representativa a nivel nacional urbano, por entidad federativa en dominio urbano y 32 ciudades autorrepresentadas. El universo de estudio se integra por personas de 18 años y más que residen en viviendas particulares en áreas urbanas de 100 mil habitantes y más. El tamaño de la muestra es de 38 mil viviendas. El diseño de la muestra fue probabilístico: polietápico, estratificado y por conglomerados. Se levantó de enero a diciembre de 2015. Disponible en: <https://goo.gl/qmlPNc> (Última consulta, 11 de octubre de 2017).
- *Encuesta Nacional sobre la Condición de Habitabilidad de Vivienda en México*, 2015. La encuesta fue realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Forma parte del proyecto “Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales.” La población objetivo fueron los habitantes de 15 años o más. El tamaño de la muestra fue de 1,200 casos. El diseño de la muestra fue probabilístico, polietápico y estratificado. El periodo de levantamiento fue de octubre a noviembre de 2014. Disponible en: <https://goo.gl/jbAXHU> (Última consulta, 10 de octubre de 2017).
- *Bienestar Subjetivo en México. Módulo BIARE*, Julio 2017. El módulo forma parte de la Encuesta Nacional sobre la Confianza del Consumidor (ENCO) que levanta el el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) el primer mes de cada trimestre. La población objetivo es un integrante del hogar de 18 o más años de edad. La cobertura es representativa a nivel nacional y permite hacer estimaciones para el agregado de las 32 ciudades principales del país, una por cada entidad federativa. El tamaño de la muestra es de 2,336 viviendas a ser cubiertas en un mes. Disponible en: <https://goo.gl/xz6pJo> (Última consulta, 13 de octubre de 2017).



## Visor Ciudadano

No. 55

octubre 2017



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

### Comité Directivo

Presidente	Senador Manuel Bartlett Díaz
Secretario	Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario	Senador Roberto Armando Albores Gleason
Secretario	Senador Ángel Benjamín Robles Montoya

Dr. Alejandro Navarro Arredondo  
Director General de Análisis Legislativo

### Investigadores

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo  
Mtro. Cornelio Martínez López  
Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz  
Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel  
Mtro. Christian Uziel García Reyes  
Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland  
Mtra. Lorena Vázquez Correa  
Lic. María Cristina Sánchez Ramírez  
Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias

Lic. Ana Laura Díaz Martínez

Diseño editorial

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo,  
del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

*Visor Ciudadano* es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Números anteriores de la serie *Visor Ciudadano*:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1872>



IBDSenado



IBDSenado



[www.senado.gob.mx/ibd/](http://www.senado.gob.mx/ibd/)



[Donceles No. 14, Centro Histórico,](#)  
[C.P. 06020, Del. Cuauhtémoc,](#)  
[Ciudad de México](#)