



Paradojas del derecho a la vivienda digna y el valor del suelo

Gabriela Ponce Sernicharo

Noviembre 2017

36

Cuaderno de Investigación

Dirección General de Análisis Legislativo

SENADO DE LA REPÚBLICA INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Senador Manuel Bartlett Díaz
Presidente

Senador Roberto Armando Albores Gleason
Secretario

Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario

Senador Ángel Benjamín Robles Montoya
Secretario

Secretario Técnico

Onel Ortiz Fragoso

Junta Ejecutiva

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Alejandro Navarro Arredondo
Director General de Análisis Legislativo

Juan Carlos Amador Hernández
Director General de Difusión y Publicaciones

Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

Índice

Introducción	5
1. El concepto de vivienda digna	7
2. Algunos pendientes dentro del derecho a una vivienda digna.....	11
3. El precio del suelo y el acceso a la vivienda	13
Precio del suelo	13
Precio de la Vivienda	16
¿Quién puede acceder a la vivienda?	19
4. Algunos apuntes sobre la desigualdad habitacional	21
Consideraciones finales	24
Bibliografía	25



Introducción

El objetivo de este documento es analizar el concepto del derecho a una vivienda digna en la normatividad vigente, fundamentalmente en la Ciudad de México (CDMX)², y las posibilidades de ser garantizado en el marco del tipo de desarrollo urbano y ordenamiento territorial actual.

En el primer apartado se expone lo que se entiende por *vivienda digna o adecuada en la normatividad* y se señalan vacíos de la legislación nacional frente a las recomendaciones de las Naciones Unidas. En el segundo se presentan algunos de los pendientes o carencias actuales en la calidad y equipamiento de la vivienda. En el tercer apartado se analizan los precios del suelo y la vivienda en la Ciudad de México y a nivel nacional, así como sus implicaciones en el acceso de la población a este derecho y, finalmente, se exponen algunas desigualdades habitacionales producto de la concentración de los servicios y equipamiento en un área de la CDMX y su válvula de escape hacia los municipios conurbados del Estado de México e Hidalgo.

Puntos básicos:

- La concepción sobre el derecho a una vivienda digna en la legislación nacional revisada que más se acerca a lo sugerido por Naciones Unidas es la adoptada en la Ley de Vivienda de la Ciudad de México.
 - » Pero no cubre completamente dos requisitos básicos: La “Asequibilidad”, pues no comprende los gastos que entraña la vivienda aún después de su compra como lo determina Naciones Unidas. Y la “Accesibilidad”, al no garantizar la seguridad de los afectados por desastres naturales.
- El precio del suelo en la CDMX registró una tasa de crecimiento muy alta desde 2005 pero sobre todo entre 2014 y 2015 en dónde la tasa fue de casi 20%.

1 Este documento se elaboró con la información disponible sobre el suelo y vivienda en la zona urbana de la Ciudad de México antes de las afectaciones de los sismos de septiembre de 2017, y hasta el momento de terminarlo no se cuenta aún con actualizaciones de estos indicadores. Sin embargo, como sucedió luego de los sismos de 1985, se puede prever que aumente la emigración en la CDMX y que, al menos durante algunos años, disminuya el precio del suelo y la vivienda en las zonas más afectadas por el sismo. Esto incluye algunas de las zonas en que eran más elevados los precios la vivienda en la Ciudad.

2 A partir de finales de 2016, el Distrito Federal cambió su nombre al de Ciudad de México, capital del país y, núcleo central de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), área que incluye 16 delegaciones de la CDMX, 59 municipios conurbados del Estado de México y, hasta este año, un municipio del Estado de Hidalgo.

- El valor promedio del metro cuadrado del suelo en la CDMX es 4.6 veces superior al promedio nacional y 11.5 veces mayor al precio más bajo en el país.
- Igualmente, el precio de la vivienda ya construida aumento 50% entre 2012 y 2017 en la Ciudad de México, más de 15 puntos porcentuales por arriba del incremento promedio nacional.
- Lo que no se corresponde con el crecimiento de los ingresos de los hogares y los trabajadores en la Ciudad.
- La ENOE muestra que el nivel de los salarios no ha dejado de disminuir en los últimos 17 años y el porcentaje de personas que devengan más de cinco salarios mínimos mensuales cada vez es más bajo. La mayoría de los asalariados están actualmente situados entre los tres y los cinco salarios mínimos (entre siete mil y 12 mil pesos mensuales).
- En el mismo sentido, con información de la ENIGH 2016 se puede estimar que, hipotéticamente, para que una familia compré una vivienda media (de aproximadamente 1.5 millones) necesitaría destinar durante 14 años toda la diferencia entre el ingreso y gasto del hogar a ese fin; situación prácticamente imposible.
- Ahora bien, solamente 6% de la vivienda ofertada en la CDMX se aproxima a ese costo.
- La información disponible muestra que en la capital del país no existe espacio ni oferta de mercado para la vivienda social. Y mucho menos la denominada, por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), de tipo económico, popular y tradicional.
- La vivienda que se oferta y construye mayoritariamente en la Ciudad de México es la de nivel residencial medio, alto y -lo que llaman los inmobiliarios- residencial plus; mientras que la de tipo medio apenas representa 6 por ciento de la oferta existente en la Ciudad y se encuentra en las delegaciones periféricas.
- El suelo al que, por el precio, podrían acceder los sectores populares son los denominados semi-urbanos, con poco o nulo equipamiento, infraestructura y aislados de los beneficios de la urbanización.

1. El concepto de vivienda digna

En México el derecho a una vivienda digna es jurídicamente reconocido en el artículo 4º, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: *“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”* (Cámara de Diputados, 2017a).

Como parte de esta responsabilidad la Ley de Vivienda en su artículo 2 define lo que considera vivienda digna y decorosa:

Se considera vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamiento humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos (Cámara de Diputados, 2017b).

A nivel local, la anterior Ley de Vivienda del Distrito Federal, recién abrogada, definía la vivienda digna y decorosa en su artículo 3º como: *“un lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad, la integración y desarrollo personal, familiar y comunitario, así como la inclusión a la dinámica social y urbana con base en el respeto a la diversidad cultural, sin discriminación para acceder a ella sea por su condición económica, social, origen étnico o nacional, lengua, dialecto, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas”* (ALDF, 2017).

Ahora bien, la actual Ley de Vivienda de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 15 de diciembre de 2016, presenta una concepción más amplia sobre lo que se ha considerado la *“vivienda digna y decorosa”*. En este ordenamiento jurídico se enfatiza que el derecho a la vivienda es un derecho humano fundamental y cambia el concepto *“vivienda digna”* por el de *“vivienda adecuada”*, puesto que reconoce que la dignidad y el decoro son cualidades difíciles de medir y difícilmente habrá consenso sobre lo que debe entenderse por estos conceptos.

La caracterización de vivienda adecuada de la nueva Ley va más allá de la habitabilidad incluye accesibilidad, asequibilidad, que cuente con buena ubicación, disponibilidad de infraestructura, equipamiento y servicios básicos, así como con espacios públicos, seguridad y certeza jurídica y respeto a la diversidad cultural, medioambiental y geográfica (ALDF, 2017).

A la letra, el artículo 3° de la vigente Ley de Vivienda de la Ciudad de México señala:

Artículo 3.- El derecho a la vivienda es un derecho humano fundamental, el cual se deberá reconocer con base en los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en particular la Constitución de la Ciudad de México, así como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. La presente Ley reconoce que el derecho a una vivienda adecuada deberá cumplir con los siguientes elementos:

- I. Seguridad y certeza jurídica de la propiedad o legítima posesión;
- II. Disponibilidad de infraestructura, equipamientos y servicios básicos y espacios públicos;
- III. Habitabilidad, la vivienda debe contar con espacios suficientes con relación al número de ocupantes, que permita el disfrute de la intimidad, la integración y el desarrollo personal, familiar y comunitario; también que cuente con seguridad estructural, condiciones higiénicas para evitar riesgos a la salud, y aquellos fenómenos perturbadores que están enumerados en la Ley de Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, así como el mejoramiento de aquellas viviendas que se encuentren declarados como afectos al Patrimonio Arquitectónico Urbanístico del Distrito Federal;
- IV. Asequibilidad, de acuerdo con el nivel de ingresos de sus adquirentes o usuarios; en donde su costo no ponga en peligro o dificulte el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes;
- V. Accesibilidad a todos aquellos que, por sus condiciones de edad, capacidad física o salud, requieren de condiciones especiales para resolver sus necesidades habitacionales y garantizar su movilidad urbana;
- VI. Ubicación, tomando en cuenta el acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, no debe de estar ubicada en zonas contaminadas o peligrosas; y,
- VII. Adecuación a las soluciones arquitectónicas y urbanísticas de los procesos productivos de la vivienda y el uso de materiales, con base en el respeto a la diversidad cultural, medioambiental y geográfica.

En mucho estas concepciones se derivan del artículo 11, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, el cual establece el derecho de todas las personas a una vivienda adecuada y obliga a los Estados

Parte a tomar medidas para asegurar su efectividad.

De la interpretación del numeral 1 que realizó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en 1991, se desprendieron las características que debería cumplir el derecho a una vivienda digna y decorosa. En este contexto, en el Cuadro 1 se presentan en forma sintética estas características y su comparación con el marco normativo nacional antes mencionado.

Cuadro 1. Comparación del contenido de las definiciones de vivienda digna y adecuada en las leyes de vivienda nacional, Distrito Federal y de la Ciudad de México en relación con las recomendaciones de las Naciones Unidas

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Observación No. 4) <i>Vivienda adecuada</i>	Ley de Vivienda <i>Digna y decorosa</i>	Ley de Vivienda del Distrito Federal (Abrogada) <i>Digna y decorosa</i>	Ley de Vivienda de la Ciudad de México (Vigente) <i>Vivienda adecuada</i>
Seguridad jurídica de la tenencia (básicamente escrituras)	✓		✓
Disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura (agua potable, energía para cocinar, calefacción, drenaje, instalaciones sanitarias, etc.)	✓		✓
Gastos soportables Se refiere a los gastos que entraña la vivienda aún después de su compra (impuestos, luz, mantenimiento, vigilancia, etc.) y gastos de alquiler			Lo llama asequibilidad y se refiere únicamente a la relación del nivel de ingreso y del costo de adquisición de la vivienda
Habitabilidad (espacios adecuados y suficientes, que protejan de factores ambientales y vectores de enfermedad)	✓	✓	✓
Asequibilidad Se refiere aquellos que, por sus condiciones de edad, capacidad física o salud, requieren de condiciones especiales, incluye a los afectados por desastres naturales		✓	Lo llama accesibilidad y la diferencia es que el Comité considera a los afectados por desastres naturales
Lugar (con equipamiento urbano y no riesgoso)		✓	Ubicación
Adecuación cultural diversidad cultural, medioambiental y geográfica			✓

Fuente: Elaboración propia con base en Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991), Cámara de Diputados, 2017, Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF, 2017).

Como se puede observar en el Cuadro 1 la concepción que más se acerca a lo sugerido por Naciones Unidas es la de la Ley vigente en la Ciudad de México, en la medida que cubre todas las características referidas. No obstante, en dos de ellas no logra abarcar todos los aspectos de la seguridad que señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU:

- » En la fracción IV del artículo 3° de la Ley de Vivienda se habla sobre asequibilidad, pero referida únicamente a la relación del nivel de ingreso y el costo de adquisición de la vivienda, en tanto que el de Naciones Unidas comprende los gastos que entraña la vivienda aún después de su compra como son el pago de impuestos, costo de luz, mantenimiento, vigilancia, etc.
- » En la fracción V del mismo artículo esta Ley establece la accesibilidad a todos los que requieren de condiciones especiales por edad, capacidad física o salud para resolver sus necesidades habitacionales, pero deja fuera a los afectados por desastres naturales. El Comité en el inciso e) señala que “Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados (sic) físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas”.

Aún con todas las limitaciones, en términos generales, se puede concluir que los diferentes instrumentos normativos analizados tienen la intención de salvaguardar algunas funciones básicas de la vivienda como son:

- Que garantice un nivel mínimo de bienestar en el sentido de que proteja de la intemperie, de los elementos de la naturaleza y, de la fauna nociva.
- Para garantizar este bienestar también debe contar con una infraestructura de servicios y constructiva básica, segura e higiénica.
- Que proporcione un espacio para el descanso y la intimidad o privacidad y,
- Que ofrezca una ubicación que permita el acceso a servicios públicos de buena calidad, medios de transporte, centros de empleo, salud, abastecimiento y centros de servicios de vigilancia.

Existen otras funciones que aún no son explícitamente consideradas y, por tanto, no son previstas en la normatividad; estas son: que proteja de la contaminación auditiva y visual, con un diseño atractivo y reconfortante y amigable respecto al medio ambiente, es decir, que proporcione un ambiente interior y exterior apropiado para las condiciones climáticas de su ubicación.

Aunado a lo anterior existen a nivel nacional y en la Ciudad de México algunos pendientes en las características que ya son consideradas en la normativa del derecho a una vivienda digna. Ejemplo de ello es el tipo de déficit y rezago

habitacional que no ha sido posible abatir, como las deficiencias que se observan en materiales, servicios e incluso por falta de espacio o de vivienda, fundamentalmente en los sectores más vulnerables de la sociedad (Ponce y Puebla, 2012).

2. Algunos pendientes dentro del derecho a una vivienda digna

Es importante destacar que, a pesar de que las condiciones y calidad de la vivienda en el país, y particularmente en la Ciudad de México, ha mejorado considerablemente, la información censal e intercensal muestra que aún son millones las personas que no cuentan con condiciones tan básicas como el agua potable, drenaje, materiales constructivos que den protección y cobijo a sus habitantes y un espacio adecuado para desarrollar las actividades cotidianas de manera sana física y mentalmente (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Algunos pendientes del derecho a la vivienda digna, 2015: total de viviendas y personas afectadas según carencias habitacionales

Carencias de la Vivienda	Ciudad de México			Nacional		
	Total de viviendas	%	Total de personas	Total de viviendas	%	Total de personas
Total	2,601,323		8,918,653	31,949,709		119,530,753
Vivienda precaria o no construida para habitación /1	115,405	4.44	415,458	587,636	1.84	2,115,490
Sin agua entubada en la vivienda	270,304	10.39	973,096	8,523,938	26.68	30,686,178
Sin agua entubada	36,657	1.41	131,965	1,892,116	5.92	6,811,616
Sin dotación de agua diaria*	418,984	16.11	1,634,036	7,195,156	22.52	28,061,108
Sin drenaje o fosa séptica	12,995	0.50	46,783	2,362,440	7.39	8,504,784
Sin techos de materiales adecuados /2	155,945	5.99	561,401	6,033,209	18.88	21,719,552
Con piso de tierra	10,859	0.42	39,092	1,133,629	3.55	4,081,064
Sin espacio /3	121,775	4.68	438,390	2,103,788	6.58	7,573,637
Viviendas sin escrituras	346,924	13.34	1,248,926	6,764,710	21.17	24,352,956
1/ Incluye cuarto en azotea, local no construido para vivienda, vivienda móvil y refugio. 2/ Incluye material de desecho, lámina de cartón, lámina metálica y lámina de asbesto. 3/ Viviendas de un cuarto (cuarto redondo). Fuente: Inegi, *Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015. Bases de datos.						

Según la Encuesta Intercensal, en 2015, a nivel nacional el principal problema habitacional era la falta de agua entubada dentro de la vivienda, ya que fueron más de ocho millones y medio las que no contaban con este servicio. Aunado a ello se encuentra la falta de dotación diaria de este líquido, pues más de siete millones no tenían agua diariamente, lo cual afectaba a aproximadamente 28 millones de personas.

El segundo problema en importancia a nivel nacional fue la falta de certeza jurídica de la tenencia, al identificar casi siete millones de viviendas que no contaban con escrituras. El material de los techos se registró como otra carencia importante, seis millones tenían un techo construido con materiales de desecho, lámina de cartón, lámina metálica o lámina de asbesto. Existen otros problemas de importancia como son la falta de drenaje o fosa séptica (2.4 millones de edificaciones sufren esta carencia); el espacio insuficiente (2.1 millones que tiene un solo cuarto); el piso de tierra (1.1 millones) y finalmente las viviendas no construidas para habitación (587 mil).

En la Ciudad de México, contrario al nivel nacional, el problema tiene que ver más con la dotación diaria de agua que con la falta de infraestructura dentro de la vivienda, pues más de 16 por ciento de los 2.6 millones de viviendas de la Ciudad tienen esta dificultad. Otra carencia importante es la falta de escrituras, 13.3 por ciento no cuenta con ellas.

Mención especial requiere la carencia de espacio y las viviendas que no fueron construidas para habitación, las cuales representan una seria deficiencia, se puede considerar que es más fuerte que a nivel nacional. En 2015, en la Ciudad de México había 4.4 por ciento de locales, viviendas móviles y refugios habilitados precariamente para ser habitados, mientras que a nivel nacional sólo representaban 1.8 por ciento del total de viviendas del país.

La carencia de espacio o viviendas de un cuarto, aunque no es una proporción no muy grande (4.7%), es importante considerarlo pues en ellas habitan aproximadamente 438 mil ciudadanos y equivale a casi 5 por ciento de las viviendas de la capital. En cuanto a los elementos constructivos, el techo es el que registra las peores condiciones ya que 6 por ciento de las edificaciones presentan techos de material de desecho, lámina de cartón, lámina metálica o lámina de asbesto.

En cuanto al financiamiento de la vivienda es de señalar que en la CDMX 63 por ciento del parque habitacional propio ha sido construido con recursos propios sin apoyo de programas públicos. Por otra parte, respecto a la forma de adquisición, 25 por ciento se mandó construir, 14 por ciento fue autoconstrucción y de éstas, más de 60 por ciento son de uno o dos cuartos.

Por otra parte, la incluida en programas sociales tiene dimensiones mínimas de hasta 34 m², aunque en 2012 se aprobó que el tamaño mínimo fuera de 38m², lo cual implicaría que a cada habitante le corresponden aproximadamente 9.5 m². El Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) ofrece viviendas de 48 a 65 m², y considera un promedio de 4.5 miembros por hogar, es decir, de 10.6 m² a 14.4 m² por persona. Esta es en realidad una cantidad mínima, descontando los metros asignados al baño, a la cocina y al espacio común como es la sala; la habitación o el espacio individual es mínimo, lo que no combate el hacinamiento (existente o comprobable).

La mayor parte de estas carencias tienen que ver con la ubicación de las viviendas y con la exclusión de ciertos grupos sociales de los beneficios de las políticas públicas y de desarrollo urbano, en un modelo que incentiva el crecimiento de la mancha urbana en áreas sin equipamiento ni infraestructura. Lo anterior muestra la desvinculación entre el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la política de suelo.

3. El precio del suelo y el acceso a la vivienda³

Precio del suelo

Particularmente en el caso de la Ciudad de México el costo del suelo genera un elevado precio de las viviendas y las hace inaccesibles para la mayoría de la población, de tal manera que se ha dado un proceso de expulsión de las personas con menores ingresos hacia la periferia. Ello se corrobora con la información de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), con la cual es posible apreciar que los precios del suelo por metro cuadrado entre 2005 y 2015 en la Ciudad de México han crecido a una tasa aproximada de 10 por ciento anual. El incremento más acelerado se registró a partir de 2012 y para el periodo 2014-2015 la tasa prácticamente se había duplicado (19.6 por ciento).⁴

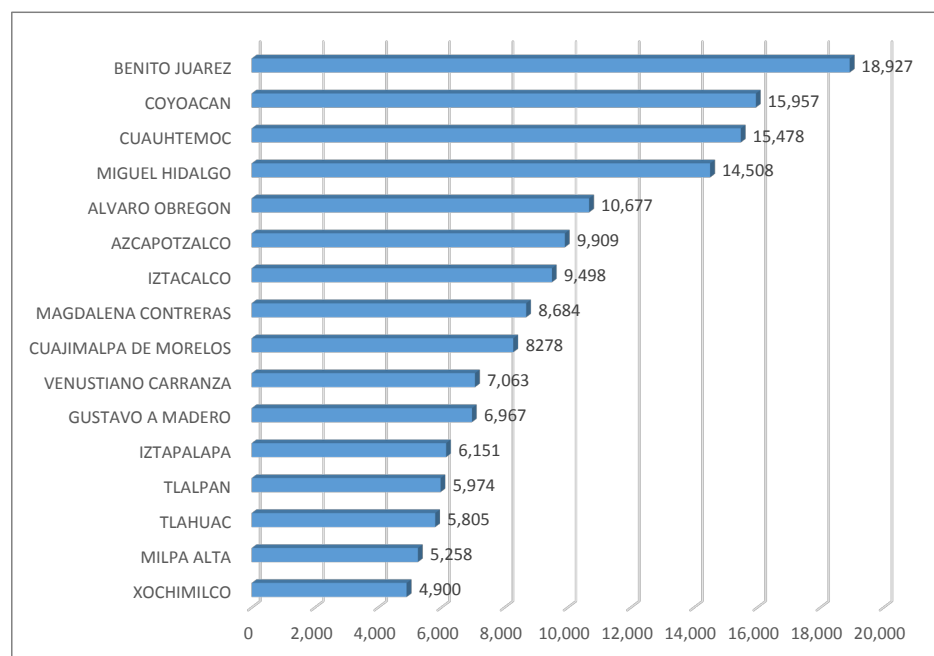
Según la misma fuente, en 2015 las delegaciones con el precio promedio más alto por metro cuadrado fueron: Benito Juárez (18,927 pesos), Coyoacán

3 No existe información estadística institucional que dé cuenta de la evolución de los precios del suelo por estado o a nivel nacional. Por tal motivo se recurrió en la medida de lo posible, a la base de datos de la Sociedad Hipotecaria Federal, pero también a la consulta de las ofertas comerciales que se realizaron en lo que va del año 2017.

4 Esta información debe ser tomada con cierta prudencia ya que en varios años algunas delegaciones no registraban información o la información no era muy consistente con respecto a los años anteriores. Por lo que ésta es apenas una aproximación a los precios del suelo en la CDMX. SHF, *Estadísticas de vivienda*.

(15,957), Cuauhtémoc (15,478), Miguel Hidalgo (14,508) y Álvaro Obregón (10,677). En contraste, las delegaciones con el precio más bajo fueron Xochimilco (4,900 pesos), Milpa Alta (5,258), Tláhuac (5,805), Tlalpan (5,974) e Iztapalapa (6,151).

Gráfica 1. Precio promedio por metro cuadrado en las delegaciones de la CDMX, 2015 (pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia a partir de SHF (2017a).

Como se puede observar, el valor del suelo es muy variable dentro de la Ciudad, el precio más alto (delegación Benito Juárez) es casi 400% mayor al precio promedio del suelo más barato (delegación Xochimilco). Lo anterior tiene que ver con la localización, equipamiento y la demanda de suelo y/o vivienda.

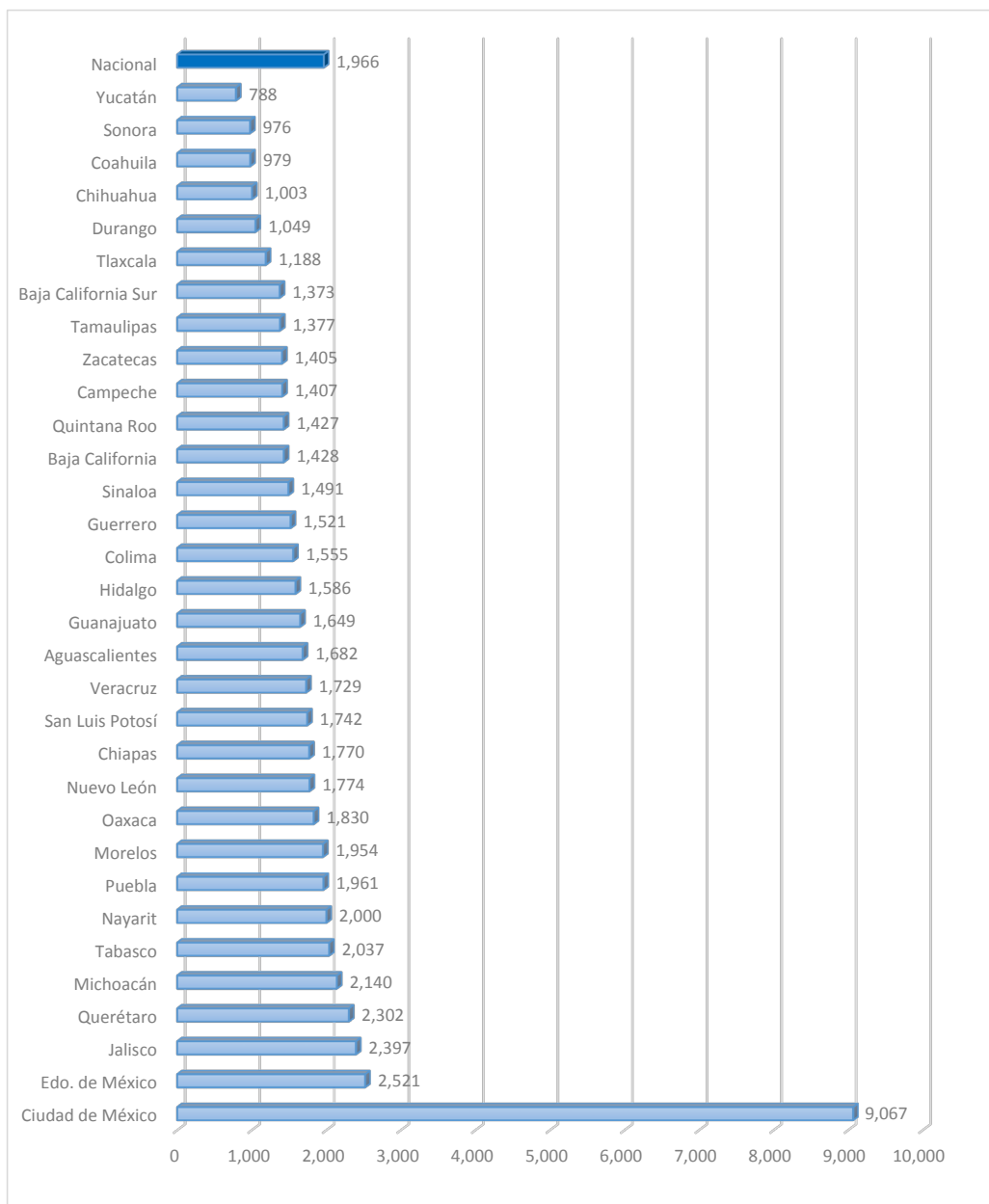
Según el Laboratorio de Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, de no modificarse las medidas de regulación del mercado del suelo y la normativa, la tasa de crecimiento anual del precio del suelo en los próximos cinco años se mantendrá por encima de 20 por ciento. Lo anterior significa que de un precio promedio de 9,627 pesos en 2015 pasaría a 25,000 pesos por metro cuadrado en 2020 y en las zonas centrales podría llegar hasta 45 mil pesos.⁵

En el contexto nacional, un estudio de la SHF registró que el valor promedio del metro cuadrado del suelo en la CDMX es 4.6 veces superior al promedio

⁵ Laboratorio de Vivienda, Facultad de Arquitectura, UNAM.

nacional y 11.5 veces mayor al precio más bajo en el país. Lo que muestra el gran efecto que tiene la especulación del valor del suelo en la capital del país.

Gráfica 2. Valor del terreno por m² por entidad federativa y promedio nacional, 2015, (pesos corrientes)



Fuente: SHF, 2015.

Las entidades donde el precio del terreno por m² es mayor son la Ciudad de México (\$9,067 pesos), Estado de México (\$2,397 pesos), Jalisco (2,397 pesos) y Querétaro (2,302 pesos); en contraste Yucatán (788 pesos), Sonora (976 pesos), Coahuila (979 pesos) y Chihuahua (1,000 pesos) presentaron los valores más bajos. Como se puede observar, la variabilidad entre los precios máximos y mínimos es muy grande, el coeficiente de variación fue de 115.4% en el país (ver Gráfica 2).

El mismo resultado lo registró el estudio del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUEC, UNAM) en 2012, en donde señala que el precio más alto a nivel nacional por metro cuadrado lo tuvo el entonces Distrito Federal (\$7,375 pesos), lo cual lo hacía inaccesible para las personas cuyos ingresos solo les permiten acceder a viviendas de interés social o económicas. “El suelo al que por el precio podrían acceder son los denominados semi-urbanos cuyo costo va \$65/m² a \$700/m²; pero que en ciudades como el Distrito Federal tiene un costo promedio de \$5,200/m² y esto para las zonas consideradas más pobres” (PUEC, 2012).

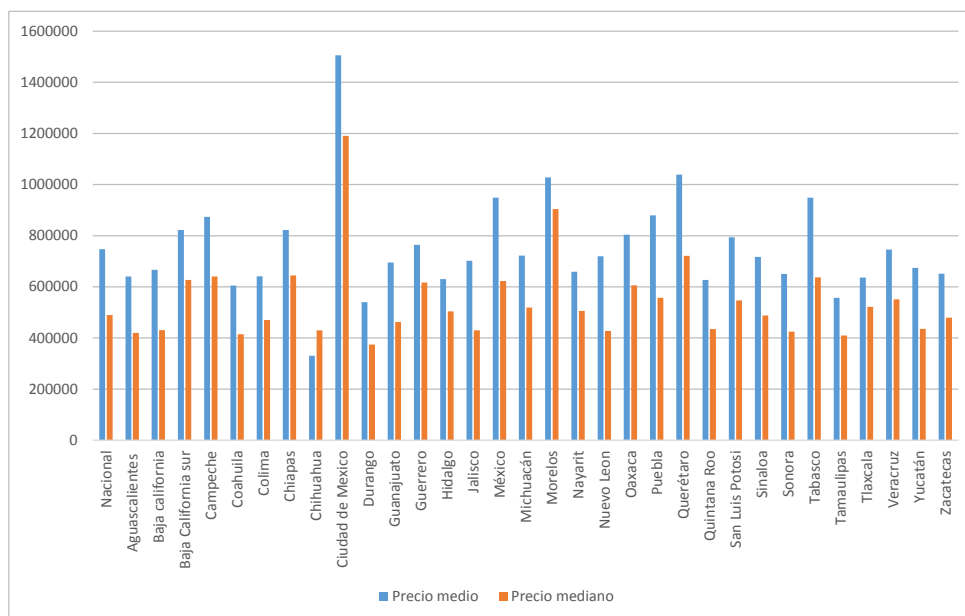
Precio de la Vivienda

Acorde con el aumento del precio del suelo a nivel nacional el precio de la vivienda también creció. El último cálculo del índice de precios de la vivienda en México de la SHF (*Índice SHF*) mostró que, al segundo trimestre de 2017, a nivel nacional, la vivienda promedio era 32 por ciento más cara que en el año 2012. Lo mismo sucedió en la Ciudad de México, pero en una magnitud mayor, al incrementar casi 50 por ciento (47.2 por ciento), lo que representa más de 15 puntos arriba del promedio nacional.⁶

Aunque con cifras preliminares al II trimestre de 2017, la distribución de precios en el ámbito nacional y por entidad federativa de la SHF permite corroborar que el precio medio de la vivienda con crédito hipotecario garantizado en la Ciudad de México es el más alto del país (1.5 millones de pesos), es incluso 2 veces más costoso que el registrado como promedio nacional (747 mil pesos) y 31 por ciento más caro que Querétaro, la cual es la entidad que ocupa el segundo lugar entre los mayores costo de la vivienda (1.04 millones de pesos).

⁶ Este precio se refiere a las viviendas con crédito *hipotecario garantizado*. En el ámbito nacional el precio medio de una vivienda con crédito hipotecario fue de \$747,079 pesos y el precio mediano de \$489,761 pesos (SHF, 2017b).

Gráfica 3. Precios promedio y mediano de la vivienda en el ámbito nacional según entidad federativa, II trimestre de 2017 (pesos corrientes)



Fuente: SHF, 2017b.

En tanto que el precio mediano se ubicó en 1.2 millones, lo cual significa que 50 por ciento de las operaciones en el mercado de la vivienda se realizaron por encima de dicho precio. Los dos indicadores se encuentran muy por arriba de lo que la CONAVI clasifica como vivienda de tipo medio, así como de tipo económico, popular y tradicional; por lo que es posible ubicar esos precios en vivienda tipo Residencial o Residencial plus.

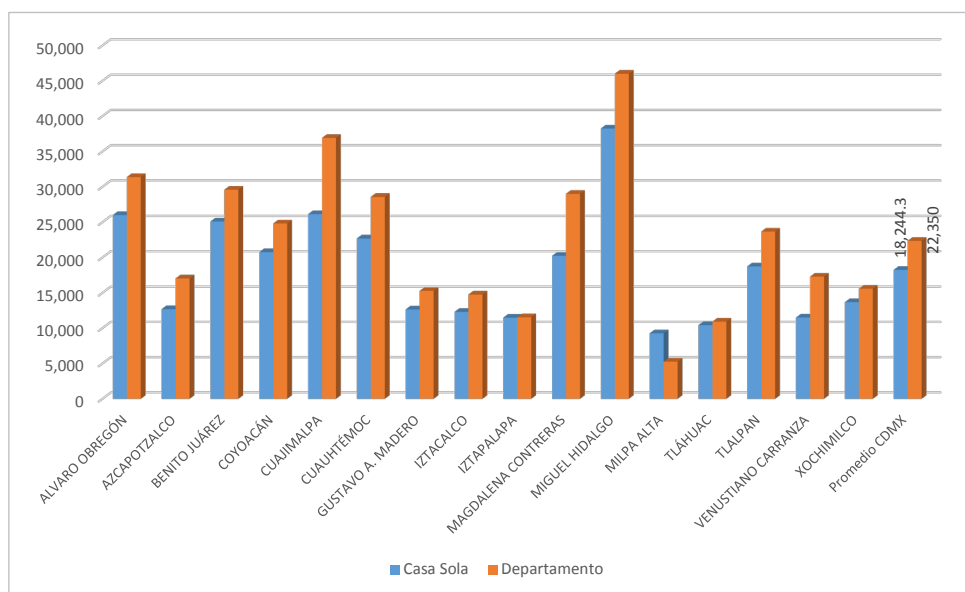
Lo anterior se hace más evidente al analizar la vivienda comercial, es decir, la que se pone a la venta a través de inmobiliarias, cuyo costo es muy distinto y, por su naturaleza, más elevado. Por ejemplo, según el Informe del Mercado Inmobiliario 2017 de Lamudi, que manejó una cartera de 235 mil propiedades que se anunciaron en su página www.lamudi.com.mx; registró un precio promedio de las casas-habitación en la CDMX de 5 millones 330 mil pesos y de los departamentos de 3 millones 900 mil pesos. Esto es 4.7 veces más alto que el precio promedio registrado por la vivienda con hipoteca garantizada que analiza la SHF.⁷

⁷ Esta información es solamente aproximativa, no se considera como estadísticamente representativa. El universo de propiedades ofertadas por Lamudi fue de 235 mil, de las cuales el sector vivienda encabezó la oferta con 160 mil casas y departamentos en venta y renta, de estos en venta 90 mil fueron casas y 25 mil fueron departamentos. (Lamudi, 2017).

Ahora bien, al igual que la información de la SHF, los precios que registra Lamudi son sumamente variables según la entidad federativa de que se trate, y se mantiene la relación en donde el costo de la vivienda en la CDMX es 2 veces más alto que el del promedio nacional.

En el mismo sentido, la guía de precios del equipo de “Metros cúbicos” ubica el costo promedio de una vivienda al interior de la Ciudad de México aproximadamente en 5 millones 200 mil pesos. Además, la clasificación de la oferta por delegación es muy variada, va de desde un millón 700 mil pesos hasta más de 16 millones de pesos. De manera ilustrativa se muestra en la siguiente gráfica el precio promedio por metro cuadrado de una casa sola o de un departamento según la oferta de la empresa privada *Metros Cúbicos*.⁸

Gráfica 4. Inmobiliaria Metros Cúbicos: Precio promedio comercial por metro² de una casa sola o departamento en la Ciudad de México por delegación, 2017 (pesos)



Fuente: Metros Cúbicos, 2017.

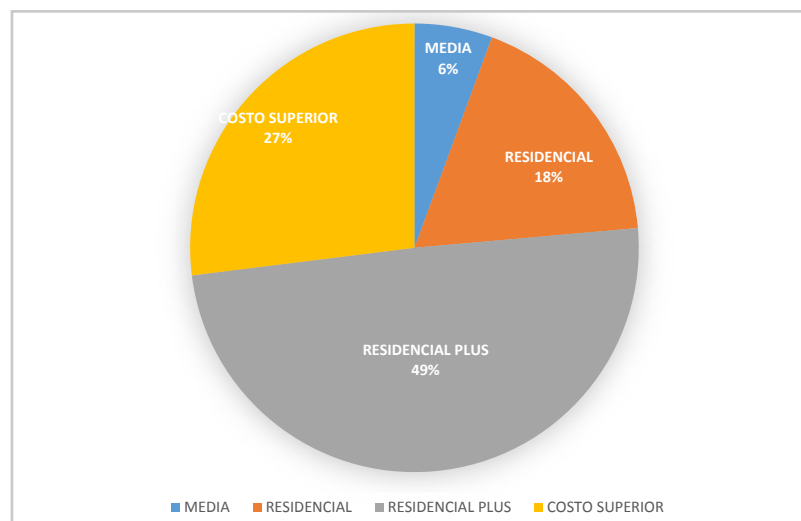
Con cualquiera de las fuentes e indicadores analizados (para terreno o edificación), es evidente que la vivienda que se oferta y construye mayoritariamente en la Ciudad es la de nivel residencial medio, alto y, lo que llaman los inmobiliarios,

8 Posiblemente el costo del metro cuadrado del departamento es mayor que el de una casa sola porque estos se encuentran ubicados mayoritariamente en las áreas más céntricas de la Ciudad de México.

residencial plus, la información muestra que realmente no existe espacio ni oferta de mercado para la vivienda social.

Si se combina la oferta con el valor del suelo y la vivienda, se puede estimar que la vivienda de tipo medio apenas representa 6 por ciento de la oferta existente en la Ciudad y este se encuentra en las delegaciones periféricas como Milpa Alta o Tláhuac y una parte de Iztapalapa, el resto es Residencial alto y plus, los cuales se encuentran en delegaciones como Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Álvaro Obregón. Además, es de destacar que por algunos desarrollos residenciales y corporativos de muy alto costo, los precios del suelo y vivienda en las delegaciones Miguel Hidalgo y Cuajimalpa sobrepasan las categorías de residencial alto y plus.

Gráfica 5. Aproximación a la distribución de la oferta de vivienda en la Ciudad de México según el promedio del valor del suelo y de la vivienda, 2017



Fuente: Cálculos propios con base en SFH (2017^a) y Metros Cúbicos (2017).

¿Quién puede acceder a la vivienda?

Frente a estos costos del suelo y de la vivienda terminada se encuentra el nivel de los salarios en la CDMX. Las diferentes encuestas muestran que el porcentaje de la población que devenga más de cinco salarios mensuales no ha dejado de disminuir durante las últimas décadas, fenómeno que de continuar, augura todavía más dificultades para tratar de adquirir una vivienda.

Al segundo trimestre de 2017, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo mostraba que poco más de un tercio de la población ocupada ganaba entre uno

y hasta dos salarios mínimos (35.6%), esto es, entre 2 mil 520 pesos y menos de cinco mil pesos mensuales. Una proporción similar (36.9%) obtenía más de 2 y hasta 5 salarios mínimos, lo que significa menos de 12 mil 600 pesos mensuales por su trabajo y solamente 1 de cada 10 trabajadores ganaba más de esa cantidad de dinero. (ENOE, 2017b).

Así, se hace evidente que este nivel de ingreso se vuelve un impedimento para que la población trabajadora tenga acceso a una vivienda adecuada. Pero este es ingreso individual y únicamente por trabajo; ahora bien, si consideramos el ingreso total del hogar, las cosas no son muy distintas, según la información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2016, el ingreso mensual promedio del hogar en la CDMX era de 23 mil 611 pesos, en tanto el gasto promedio de 14 mil 614 pesos mensuales, lo que dejaría libre la cantidad de 8 mil 997 pesos mensuales para pensar en una inversión para la compra de casa. Con esa cantidad mensual, suponiendo que se dedicara íntegra al ahorro para el acceso a una vivienda de tipo medio, con un costo aproximado de 1 millón 500 mil pesos, las familias tardarían 14 años en reunir ese dinero.

Sin embargo, solamente 6% de la vivienda ofertada se aproxima a ese costo en la Ciudad de México, por lo que parece difícil asegurar a la familia “promedio” que habita esta Ciudad el acceso a un bien inmueble que goce de todos los beneficios de infraestructura y equipamiento urbano. El cuadro resumen que aparece a continuación permite de manera rápida observar la contradicción entre los costos del suelo y la vivienda y el nivel de ingreso de la población y los hogares en la Ciudad de México.

Cuadro 3. Resumen de indicadores sobre precios de suelo y vivienda y los ingresos de la población ocupada y los hogares en la Ciudad de México

CONCEPTO	MONTO	CONCEPTO	MONTO
Costo medio del suelo en la CDMX (M ²), SHF	\$9,627	Costo medio de la vivienda en la CDMX con crédito hipotecario garantizado, SHF	1,5 millones pesos
Costo Mayor Delegación Benito Juárez	\$18,927	Costo medio Nacional de la vivienda con crédito hipotecario garantizado nacional, SHF	747 mil pesos
Costo Menor Delegación Xochimilco	\$ 4,900	Precio promedio comercial en la CDMX (Lamudi)	5 millones 300 mil pesos
Tasa de crecimiento del precio del suelo 2005-2015 (CDMX)	10%	Precio promedio comercial en la CDMX (Metros cúbicos)	5 millones 200 mil pesos

CONCEPTO	MONTO	CONCEPTO	MONTO
Tasa de crecimiento del precio del suelo 2014-2015 (CDMX)	19.6%	Precio promedio del M ² comercial de casa sola en la CDMX (Metros cúbicos)	\$18,244
Costo promedio del suelo a nivel nacional (M ²), SHF	\$1,966	Precio promedio del M ² comercial de departamento en la CDMX (Metros cúbicos)	\$22,350
Costo Mayor Ciudad de México	\$9,627	Ingreso mensual promedio de los hogares en la CDMX (ENIGH, 2016)	\$23,611
Costo Menor Yucatán	\$788	Gasto mensual promedio de los hogares en la CDMX (ENIGH, 2016)	\$14,614
Población ocupada que gana entre uno y hasta 5 smm (entre 2,520 a 12,600 pesos), ENOE, II TRI 2017	62.30%	Población ocupada que gana más de 5 salarios mínimos mensuales (más de 12,600 pesos), ENOE, II TRI 2017	9.30%

Fuentes: SFH (2017a), Lamudi (2017), Metros Cúbicos (2017), SHF (2017b), SHF (2015), Inegi (2017a y 2017b).

Una posible consecuencia de la relación ingreso y precio del suelo es la necesidad de una parte de los habitantes de la CDMX de alquilar por largos periodos de tiempo, más de 10 o 20 años, la vivienda que habitan, hasta que sus condiciones laborales les permitan cambiar el lugar de residencia a otra entidad o resignarse a vivir en la periferia con todos los costos de transporte, falta de equipamiento y desgaste físico y emocional e inseguridad que entraña la falta de garantía al derecho a la ciudad.

4. Algunos apuntes sobre la desigualdad habitacional

La información anterior evidencia las condiciones de desigualdad en que la población se acerca al derecho de una vivienda digna en la Ciudad de México y es por eso necesario comentar algunos aspectos de su contraparte y complemento, los municipios metropolitanos que en muchas ocasiones sirven de válvula de escape a la presión habitacional de la CDMX.

Es así que el desarrollo de la CDMX se hace inseparable de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), y ese tipo de desarrollo refleja la notable desigualdad social y económica de sus habitantes.

Esto queda de manifiesto en la comparación de los equipamientos e infraestructura urbana de la Ciudad de México y de los Municipios Metropolitanos donde las diferencias son un reflejo de la permanencia de un modelo de desarrollo urbano concentrador que tiende a promover la desigualdad de los espacios.

El Cuadro 4 es solamente una pequeña muestra de las notables diferencias que muestra la infraestructura de las edificaciones en cada conjunto espacial, por ejemplo la falta de agua entubada al interior de las viviendas es tres veces mayor en los municipios conurbados que en la Ciudad de México; lo mismo sucede con el material de los techos y una diferencia aún mayor se presenta en el material de los pisos y la falta de drenaje o fosa séptica, en dónde los municipios sufren estos problemas 4 o 5 veces más que las delegaciones de la CDMX.

Cuadro 4. Porcentaje de viviendas según carencias en la Ciudad de México y los Municipios Conurbados del Estado de México

CARENCIAS EN LAS VIVIENDAS	CIUDAD DE MÉXICO	MUNICIPIOS CONURBADOS
TOTAL DE VIVIENDAS	2,601,323	3,130,596
Vivienda precaria o no construida para habitación /1	4.44	0.06
Sin agua entubada en la vivienda	10.39	35.4
Sin agua entubada	1.41	4.1
Sin dotación de agua diaria*	16.11	40.1
Sin drenaje o fosa séptica	0.5	2.4
Sin techos de materiales adecuados /2	5.99	16.0
Con piso de tierra	0.42	2.2
Sin espacio /3	4.68	5.7
Viviendas sin escrituras	13.34	12.9
1/ Incluye cuarto en azotea, local no construido para vivienda, vivienda móvil y refugio 2/ Incluye material de desecho, lámina de cartón, lámina metálica y lámina de asbesto 3/ Viviendas de un cuarto (cuarto redondo) Fuente: Inegi, *Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015. Bases de datos.		

Además de las diferencias en términos globales, es importante destacar que al interior de cada área también existen desigualdades muy marcadas. Así, en las delegaciones centrales: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo junto con Azcapotzalco y Coyoacán se concentran las mejores condiciones urbano habitacionales y también el mayor número de departamentos en edificios y viviendas en renta. Éstas reúnen la mayor parte del equipamiento educativo y de salud y disponen de una amplia red de medios de transporte y conexión urbana por lo que acceden fácilmente a los servicios. Pero, por eso mismo, concentran los precios más elevados de suelo y sólo un sector social puede comprar, aunque su centralidad atrae a otro sector que puede alquilar vivienda en esa área y acceder al mayor grado de consolidación, la mejor oferta laboral, servicios

e infraestructura y calidad de la vivienda. El alquiler, en muchos casos no es opcional, es la única manera que tiene ese sector para acceder a los beneficios de dicha centralidad. Habría que mencionar que, en muchos casos, la población que renta una vivienda en las delegaciones centrales tiene un nivel de ingreso que podría considerarse elevado, aunque no lo suficiente como para comprar una vivienda, por lo que optan por la renta mientras acumulan un capital que les permita adquirir una vivienda en propiedad.

Las desigualdades sociales y carencias se agudizan entre más lejos se encuentran las delegaciones o municipios de la ciudad central. Milpa Alta y Tláhuac son las que presenta las condiciones más desfavorables dentro de la CDMX.

En cuanto a los municipios conurbados es necesario mencionar brevemente que los del suroriente y norponiente de la ZMVM concentran los grados de marginación mayores, pues su vivienda es mayoritariamente de autoproducción en condiciones de gran precariedad. Por ejemplo, en Hueypoxtla, Jilotzingo, Temamatla, Tenango del Aire y Tequixquiac esta forma de producir la vivienda alcanza valores de hasta 50 por ciento del total habitacional.

Ecatzingo, Atlautla, Huehuetoca y Villa del Carbón registran fuertes carencias de equipamiento y servicios al interior de la vivienda: un gran porcentaje no cuenta con regadera, tinaco o cisterna, calentador, excusado propio y los materiales constructivos son de menor resistencia.

En general en los municipios periféricos la producción habitacional de las colonias populares se da en condiciones de irregularidad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra, lo que conlleva ausencia de servicios e infraestructura básica.

Tecámac, Zumpango y Huehuetoca aunque cuentan con conjuntos habitacionales autorizados y construidos de acuerdo a la normatividad del mercado regular, presentan graves deficiencias de transporte, oferta laboral y equipamientos de todo tipo.

En esos conjuntos, no existió inversión en infraestructura urbana, ni una integración real con la CDMX. Precisamente en esos municipios junto con Nextlalpan es en donde se ubica la mayor cantidad de vivienda deshabitada en relación a su inventario y precisamente en esos conjuntos habitacionales se concentra 18% del abandono, el doble de otros tipos de poblamiento.

Consideraciones finales

De seguir el desarrollo habitacional bajo las mismas condiciones de normatividad y reglas de mercado, en la Ciudad de México se fomentará todavía más un tipo de vivienda al que sólo podrán acceder sectores privilegiados en la estructura social y esto incluye cualquier tipo de tenencia, renta o compra.

Actualmente en la CDMX, dado su costo, la oferta de suelo para desarrollo de vivienda de los tipos económica, popular y tradicional es casi nulo (si existe aún). Por ello, e requieren apoyos específicos y cambios notables y profundos en la regulación de los precios del suelo y de los costos de la vivienda ya existente.

Por otra parte, es evidente que la desigualdad del ingreso afecta directamente el acceso al derecho de una vivienda digna y adecuada. La cercanía a los beneficios del desarrollo urbano (al menos en la Zona Metropolitana del Valle de México e incluso en la propia CDMX) depende del nivel socioeconómico de la población, por lo que se puede concluir que hasta ahora el derecho a la ciudad y a una vivienda digna no es para todos.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2017), V Legislatura, *Ley de Vivienda de la Ciudad de México*. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el día 23 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-15e341fa272c67282fa094fab8e7903a.pdf>. Fecha de consulta junio de 2017.
- Cámara de Diputados (2017a), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Cámara de Diputados (2017b), Ley de Vivienda, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones Generales*. Disponible en: https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Traduttek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) 2010, *XIII Censo de Población y Vivienda, México*.
- _____ 2016, *Encuesta Intercensal 2015*, México, Inegi.
- _____ 2017a, *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2016*, México, Inegi.
- _____ 2017b, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, II trimestre de 2017*, México, Inegi.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Los Derechos Humanos (1991), *El derecho a una vivienda adecuada* (Art.11, párr. 1): 13/12/91 CESCR Observación general N° 4 (General Comments) 6° período de sesiones (1991). Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf?view=1>
- Ponce, Gabriela y Claudia Puebla (2012), *La Situación actual de la vivienda en México: Calidad y Rezago Habitacional*, en Programa Universitario de Estudios de la Ciudad, *México: perfil del sector vivienda*, Universidad Nacional Autónoma de México, UN-Habitat, Comisión Nacional de Vivienda, México.
- Programa Universitario de Estudios de la Ciudad (PUEC, 2013), *México: perfil del sector vivienda*, Universidad Nacional Autónoma de México, UN-Habitat, Comisión Nacional de Vivienda, México, pág. 136
- Sociedad Hipotecaria Federal (SHF, 2015), *El estado actual de la vivienda en México, 2015*, Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C. (CIDOC),

Sociedad Hipotecaria Federal, con la participación de Sedatu, SHCP, Conavi, Fonhapo, Infonavit, Fovissste, BBVA Bancomer y HIC-AL. México, 2015.

Sociedad Hipotecaria Federal (SHF, 2017a), Estadísticas de vivienda. Disponible en: <http://doc.shf.gob.mx/estadisticas/EstadVivInformaAvaluos/Paginas/default.aspx>. Consultado en junio de 2017.

Sociedad Hipotecaria Federal (SHF, 2017b), Estadísticas de vivienda. Disponible en: <http://doc.shf.gob.mx/estadisticas/EstadVivInformaAvaluos/Paginas/default.aspx>. Consultado en junio de 2017.

DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Director General

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo

Investigadora

Mtro. Cornelio Martínez López

Investigador

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz

Investigador

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Investigadora

Mtro. Christian Uziel García Reyes

Investigador

Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland

Investigadora

Mtra. Lorena Vázquez Correa

Investigadora

Lic. María Cristina Sánchez Ramírez

Investigadora

Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias

Investigador

Lic. Ana Laura Díaz Martínez

Diseño Editorial

Serie Cuaderno de Investigación No. 36
“Paradojas del derecho a la vivienda digna y el valor del suelo”

Elaborado por: Gabriela Ponce Sernicharo

Cómo citar este documento:

Ponce Sernicharo, Gabriela (2017), **“Paradojas del derecho a la vivienda digna y el valor del suelo”**, *Cuaderno de Investigación*, No. 36, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, p.28.

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.
Cuadernos de Investigación es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Números anteriores de la serie Cuadernos de Investigación:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1870>

 @IBDSenado  IBDSenado  www.senado.gob.mx/ibd/



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