

# EVALUACIÓN INTEGRAL DE LOS PROGRAMAS FEDERALES VINCULADOS AL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA 2018-2019



## Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

### Investigadores académicos

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**  
Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**  
El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

**John Roberto Scott Andretta**  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**  
Universidad Iberoamericana

### Secretaría Ejecutiva

**José Nabor Cruz Marcelo**  
Secretario Ejecutivo

**Thania de la Garza Navarrete**  
Directora General Adjunta de Evaluación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**  
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Édgar A. Martínez Mendoza**  
Director General Adjunto de Coordinación

**Daniel Gutiérrez Cruz**  
Director General Adjunto de Administración

## COLABORADORES

### Equipo técnico

Thania de la Garza Navarrete

Liv Lafontaine Navarro

Karina Barrios Sánchez

Alice Zahí Martínez Treviño

Camilo Vicente Ovalle

Alejandra Correa Herrejón

Daniel Acosta Chávez

Christian Joel González Cuatianquis

Sandra Ramírez García

Andrea Díaz Herrera Moro

Carla Andrea Valverde España

### Agradecimientos

El CONEVAL reconoce la valiosa colaboración del equipo técnico de Ahumada Lobo y Asociados por los insumos a partir de los cuales se elaboró este documento.

## Índice

Índice de Figuras .....	5
Índice de Gráficas .....	6
Índice de Mapas .....	7
Índice de Cuadros .....	7
Siglas y acrónimos .....	8
Glosario .....	10
Resumen ejecutivo .....	16
Introducción .....	25
<b>Capítulo 1. Diagnóstico del derecho a la vivienda digna y decorosa .....</b>	<b>30</b>
1.1 Dimensiones del derecho a la vivienda digna y decorosa.....	35
1.2 Retos para garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda digna y decorosa .....	45
<b>Capítulo 2. Análisis de vinculación de programas y acciones federales con la atención al derecho a la vivienda .....</b>	<b>52</b>
2.1 Metodología para la vinculación de programas y acciones federales con la atención al derecho a la vivienda.....	52
2.2 Mejorar el Acceso Físico y Económico de Vivienda de la población en situación de pobreza.....	56
<b>2.2.1 Análisis de vinculación .....</b>	<b>56</b>
<b>2.2.2 Análisis del presupuesto de los programas federales vinculados al reto .</b>	<b>60</b>
2.3 Garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda. ....	61
<b>2.3.1 Análisis de vinculación .....</b>	<b>61</b>
<b>2.3.2 Análisis del presupuesto de los programas federales vinculados al reto .</b>	<b>64</b>
2.4 Garantizar la disponibilidad y acceso a infraestructura básica, complementaria y servicios básicos en la vivienda.....	65
<b>2.4.1 Análisis de vinculación .....</b>	<b>65</b>
<b>2.4.2 Análisis del presupuesto de los programas federales vinculados al reto .</b>	<b>68</b>
2.5 Propiciar una mejor calidad comunitaria.....	69
<b>2.5.1 Análisis de vinculación .....</b>	<b>69</b>
<b>2.5.2 Análisis del presupuesto de los programas federales vinculados al reto .</b>	<b>71</b>
<b>Capítulo 3. Mecanismos de coordinación en atención a los retos del derecho a la vivienda .....</b>	<b>73</b>
3.1 Coordinación interinstitucional.....	73
3.2 Elementos normativos existentes para atención coordinada del derecho a la vivienda.....	78
3.2.1 Elementos normativos para la coordinación en materia de vivienda .....	80

3.2.2 Elementos normativos para la coordinación en materia de ordenamiento territorial y urbano.....	85
3.3 Análisis de similitudes de programas y acciones de desarrollo social de vivienda..	88
3.4 Elementos disponibles para el diseño de la estrategia de coordinación en materia de vivienda.....	90
<b>Capítulo 4. Reflexiones finales .....</b>	<b>102</b>
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>106</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>109</b>

## Índice de Figuras

<b>Figura 1.</b> Composición de la vivienda en México, 2018.....	30
<b>Figura 2.</b> Modelo analítico del derecho a la vivienda digna y decorosa.....	36
<b>Figura 3.</b> Elementos de la accesibilidad al Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa.....	37
<b>Figura 4.</b> Elementos de la disponibilidad del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa.....	41
<b>Figura 5.</b> Elementos de la calidad del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa .	43
<b>Figura 6.</b> Retos para la atención del Derecho a la Vivienda.....	52
<b>Figura 7.</b> Proceso de vinculación de los programas y acciones federales con la atención a los retos del derecho a la vivienda.....	55
<b>Figura 8.</b> Composición del reto 1.....	56
<b>Figura 9.</b> Programas vinculados al reto 1.....	57
<b>Figura 10.</b> Composición del reto 2.....	62
<b>Figura 11.</b> Programas vinculados al reto 2.....	62
<b>Figura 12.</b> Composición del reto 3.....	66
<b>Figura 13.</b> Programas vinculados al reto 3.....	66
<b>Figura 14.</b> Composición del reto 4.....	70
<b>Figura 15.</b> Programas vinculados al reto 4.....	70
<b>Figura 16.</b> Atributos de coherencia de las políticas.....	74
<b>Figura 17.</b> Atributos centrales de la coordinación.....	75
<b>Figura 18.</b> Secuencia de decisiones para el diseño de estrategias de coordinación interinstitucional.....	76
<b>Figura 19.</b> Elementos que componen el Sistema Nacional de Vivienda.....	82
<b>Figura 20.</b> Atribuciones de las instancias que componen el Sistema Nacional de Vivienda.....	83
<b>Figura 21.</b> Funcionamiento del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda.....	84
<b>Figura 22.</b> Fuentes de financiamiento para vivienda.....	85

<b>Figura 23.</b> Concurrencia entre órdenes de gobierno en materia de ordenamiento territorial .....	86
<b>Figura 24.</b> Sistema General del Planeación Territorial .....	87
<b>Figura 25.</b> Estrategia con presupuesto propio para la implementación .....	93
<b>Figura 26.</b> Estrategia sin presupuesto propio para la implementación .....	94
<b>Figura 27.</b> Secuencia de atención de retos para el ejercicio efectivo el derecho a la vivienda digna y decorosa .....	96

### Índice de Gráficas

<b>Gráfica 1.</b> Porcentaje de la población que presenta carencia relacionada con el derecho a la vivienda digna y decorosa, México 2008-2018 .....	31
<b>Gráfica 2.</b> Porcentaje de personas que presentan carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, según grupos de población. México 2008-2018	33
<b>Gráfica 3.</b> Porcentaje de personas que presentan carencia por calidad y espacios en la vivienda, según grupos de población. México 2008-2018 .....	34
<b>Gráfica 4.</b> Número y porcentaje de personas que presentan cada componente de la carencia por calidad y espacios de la vivienda. México 2008-2018 .....	35
<b>Gráfica 5.</b> Número y porcentaje de personas que presentan cada componente de la carencia por por acceso a los servicios básicos en la vivienda. México 2008-2018 .....	34
<b>Gráfica 6.</b> Valor promedio autorreportado de la vivienda y número de años requeridos para pagar la vivienda, por decil de ingreso en México* .....	38
<b>Gráfica 7.</b> Porcentaje de viviendas que obtuvieron subsidio para compra o construcción por decil de ingresos en México, 2014 .....	39
<b>Gráfica 8.</b> Distribución de la seguridad jurídica de la tenencia de vivienda en México, 2015 .....	40

## Índice de Mapas

<b>Mapa 1.</b> Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda por estados. ....	32
<b>Mapa 2.</b> Porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda por estados.....	32
<b>Mapa 3.</b> Porcentaje de la población que reporta sentirse inseguro en su colonia o localidad en 2018 .....	49

## Índice de Cuadros

<b>Cuadro 1.</b> Listado de los programas presupuestarios 2018 vinculados al derecho a la vivienda .....	54
<b>Cuadro 2.</b> Presupuesto ejercido por los programas federales vinculados al reto 1 .....	61
<b>Cuadro 3.</b> Presupuesto ejercido por el conjunto de programas federales vinculado al reto 2 .....	65
<b>Cuadro 4.</b> Presupuesto ejercido por el conjunto de programas federales vinculado al reto 3. ....	69
<b>Cuadro 5.</b> Presupuesto ejercido por el conjunto de programas federales vinculado al reto 4. ....	72
<b>Cuadro 6.</b> Normatividad vinculada con el derecho a la vivienda .....	78
<b>Cuadro 7.</b> Programas vinculados con el Derecho a la Vivienda con similitud al 100 por ciento.....	89
<b>Cuadro 8.</b> Análisis de los cambios en la oferta programática vinculada con el derecho a la vivienda digna y decorosa .....	94
<b>Cuadro 9.</b> Actores vinculados al Reto 1 .....	97
<b>Cuadro 10.</b> Actores vinculados al Reto 2 .....	98
<b>Cuadro 11.</b> Actores vinculados al Reto 3 .....	98
<b>Cuadro 12.</b> Actores vinculados al Reto 4 .....	99
<b>Cuadro 13.</b> Actores vinculados al Reto 5 .....	99

## Siglas y acrónimos

<b>AGEB</b>	Áreas Geoestadísticas Básicas
<b>BIENESTAR</b>	Secretaría de Bienestar
<b>CDI</b>	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
<b>CENAPRED</b>	Centro Nacional de Prevención de Desastres
<b>CFE</b>	Comisión Federal de Electricidad
<b>CONAGUA</b>	Comisión Nacional del Agua
<b>CONAPO</b>	Consejo Nacional de Población
<b>CONASAMI</b>	Comisión Nacional de Salarios Mínimos
<b>CONAVI</b>	Comisión Nacional de Vivienda
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>CPP</b>	Consideraciones para el Proceso Presupuestario
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación
<b>ENIGH</b>	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares
<b>ENVI</b>	Encuesta Nacional de Vivienda
<b>ENVIPE</b>	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
<b>FONHAPO</b>	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
<b>FOVISSSTE</b>	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
<b>LGAHOTDU</b>	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
<b>LGDS</b>	Ley General de Desarrollo Social
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<b>INFONAVIT</b>	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
<b>INPI</b>	Instituto Nacional de Pueblos Indígenas

<b>INSUS</b>	Instituto Nacional del Suelo Sustentable
<b>Mdp</b>	Millones de Pesos
<b>PMU</b>	Programa de Mejoramiento Urbano
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PPEF</b>	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
<b>PUMOT</b>	Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial
<b>SEDATU</b>	Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano
<b>SEDESOL</b>	Secretaría de Desarrollo Social
<b>SEMARNAT</b>	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SNIIV</b>	Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda

## Glosario

### **Autoproducción de vivienda**

El proceso de producir vivienda o componentes del hábitat humano que se realiza sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control directo de sus propios usuarios sea de manera individual, familiar, comunitaria o colectiva y organizada.

### **Calidad comunitaria de la vivienda**

Implica que la vivienda esté emplazada en un entorno en donde existan mecanismos formales e informales que faciliten las relaciones sociales saludables y que faciliten el sentido de comunidad como precursor o posibilitador del desarrollo comunitario.

### **Calidad técnica/constructiva de la vivienda**

Implica que los distintos elementos que constituyen la materialización del derecho a la vivienda cumplan con los estándares de calidad internacional, nacional y local.

### **Carencia por calidad y espacios de la vivienda**

Se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características: el material de los pisos de la vivienda es de tierra; el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos; el material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho; la razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5. El indicador de carencia por calidad y espacios de la vivienda se construye a partir de los elementos mínimos indispensables de una vivienda digna.

### **Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda**

Se considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características: el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la adquieren por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante; no cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta; no disponen de energía eléctrica; el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea. Si bien se reconoce la existencia de otros servicios cuya incorporación es deseable en la vivienda, se seleccionaron las características que, indispensablemente, deben estar en funcionamiento al momento de ser ocupada.

### **Cohesión social**

Existencia de una estructura de vínculos sociales y disposición de los individuos a mantener y renovar los lazos sociales, la identificación de los individuos con la colectividad y la presencia de valores compartidos.

### **Complementariedades**

Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población

### **Derecho a la vivienda digna**

Implica que los ciudadanos de todos los perfiles económicos y socioculturales tengan la posibilidad de acceder a una vivienda con las siguientes condiciones y características: que no ponga en riesgo la satisfacción de otras necesidades básicas; con seguridad en su tenencia; con materiales y diseño de calidad; bien ubicada y con acceso a servicios básicos y complementarios funcionales y suficientes; emplazada en un barrio seguro, con espacios comunes, áreas verdes y calidad comunitaria; con un diseño que como unidad y asentamiento atienda a estándares técnicos de calidad y sea aceptable para sus habitantes; y en un hábitat digno, integrado al entorno natural de manera responsable e incorporando tecnologías.

### **Desarrollo sustentable**

Proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

### **Derechos sociales**

Derechos para el desarrollo social definidos en el artículo 6° de la Ley General de Desarrollo Social: educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación en términos de la Constitución Política.

### **Dimensiones**

Características de los derechos sociales, esenciales para garantizar que todas las personas puedan disfrutar del ejercicio de sus derechos.

#### **Dimensión accesibilidad a la vivienda**

Implica que los medios por los cuales se materializa el derecho a la vivienda estén al alcance de todas las personas, al menos de manera física, económica y jurídica.

#### **Dimensión disponibilidad de la vivienda**

Implica la suficiencia de reserva territorial destinada a la vivienda para los diversos grupos sociales, así como la disponibilidad de servicios de transporte; de infraestructura de servicios básicos y complementarios; de equipamiento de salud, recreación, cultura, seguridad comercio y abasto; de equipamiento para el desarrollo y la participación; y de mecanismos y procedimientos institucionales.

### **Dimensión calidad de la vivienda**

Significa que esta cubra estándares mínimos de calidad en su ubicación, diseño, materiales, técnicas constructivas, servicios, equipamiento, así como elementos del entorno físico y comunitario. Si la vivienda no es aceptable para las personas que la habitan, se está vulnerando el derecho a la vivienda.

### **Ecotecnias**

Tecnologías en la vivienda y los asentamientos humanos que potencien el cambio social y sean menos nocivas para el medio ambiente. De forma más amplia, comprenden las herramientas tecnológicas que cumplan con los siguientes criterios: accesibles, en particular para los sectores más pobres de la sociedad; enfocadas a las necesidades y contextos locales; amigables con el ambiente, que promuevan el uso eficiente de recursos, el reciclado y el reuso de los productos; que impliquen el uso de recursos locales y su control; que generen empleo en las economías regionales, en especial en las áreas rurales, de las que la población ha tenido que migrar por falta de oportunidades; producidas preferentemente a pequeña escala y de forma descentralizada; y diseñadas, adaptadas y difundidas mediante procesos participativos, con diálogo entre los saberes locales y los científicos.

### **Equipamiento cultural**

Conjunto de edificios y espacios que disponen de los medios técnicos y de los instrumentos necesarios para ofrecer al ciudadano una serie de servicios o actividades culturales, tales como museos, auditorios, bibliotecas, centros y casas de cultura y teatros.

### **Equipamiento recreativo**

Considera los centros comunitarios, plazas cívicas y las áreas verdes (jardines y parques).

### **Garantizar**

El Estado debe asegurar que el titular del derecho haga efectivo el derecho en los casos en que no puede hacerlo por sí mismo con los medios a su disposición. La efectivización del derecho puede ser realizada por él mismo o por terceros privados siempre que lo hagan en nombre o bajo control del Estado. En el caso de prestaciones de bienes y servicios públicos, se deben realizar de manera adecuada y de buena calidad.

### **Evaluación**

Análisis sistemático y objetivo de políticas públicas, programas presupuestarios y Fondos de Aportaciones Federales, que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad, en función del tipo de evaluación realizada.

### **Hacinamiento**

Una persona habita una vivienda con hacinamiento cuando la razón de personas por cuarto es mayor a 2.5.

### **Igualdad y no discriminación**

Todas las personas son iguales en cuanto seres humanos y, en virtud de la dignidad innata de cada persona, poseen derechos humanos sin discriminación de ningún tipo. En la medida de lo posible, se debe desglosar los datos –sexo, religiones, etnias, idiomas y discapacidades– para dar visibilidad a poblaciones en potencia vulnerables. Además, se exige expresamente que todas las decisiones, políticas e iniciativas de desarrollo, al tiempo que busquen habilitar a los participantes locales, cuiden el no reforzar los desequilibrios de poder ni contribuir a crear otros nuevos.

### **Indicador**

Expresión cualitativa o cuantitativa observable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad mediante la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la cual, comparada con periodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, ayuda a evaluar el desempeño de su evolución en el tiempo.

### **Inventarios CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social**

Bases de datos y listados en las que se integra y sistematiza información relevante de los programas y acciones de desarrollo social del Gobierno Federal. Los programas y acciones federales que lo integran están organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en la Ley General de Desarrollo Social.

### **Marginación**

Fenómeno multidimensional y estructural originado, en última instancia, por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo. Se asocia a la carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar.

### **Población objetivo**

Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad. La población objetivo de un programa presupuestario debe ser medida en la misma unidad que la población potencial; para el caso de los programas no considerados como Programa o Acción de Desarrollo Social se podrá entender como área de enfoque objetivo.

**Política social con enfoque de derechos**

Conjunto de objetivos, regulaciones, sistemas y entidades por medio de las cuales el Estado se dirige a crear oportunidades de fortalecer instrumentos en términos de la equidad y la integración social. La política social debe expresar el contenido específico de los servicios, prestaciones y protecciones sociales; la financiación para garantizar el acceso de quienes carecen de recursos; el aseguramiento de individuos, familiar y grupos contra determinados riesgos; y la protección a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad específicas.

**Producción social de vivienda**

Aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta primordialmente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil mezclando recursos y procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones.

**Promover**

Supone que el Estado adopte las medidas para que se difunda información adecuada acerca de las condiciones, formas, contenido y ejercicio del derecho y facilite que los particulares y comunidades ejerzan su derecho; que se reconozca el derecho en grado suficiente en el ordenamiento político y jurídico nacional; y adoptar estrategias y planes de acción.

**Proteger**

Los Estados están obligados a impedir que terceros, sean particulares, grupos, empresas, otras instituciones, o quienes actúen en su nombre, menoscaben de algún modo el disfrute del derecho de las personas. Ello incluye la adopción de marcos y entes regulatorios adecuados, reglas de exigibilidad de cumplimiento, adopción de medidas legislativas que impidan que los terceros afecten el derecho y mecanismos de protección y garantía judiciales que permitan sancionar y reparar vulneraciones.

**Reserva territorial**

Superficies de terreno que los desarrolladores poseen para futuros proyectos habitacionales. Las reservas territoriales destinadas a vivienda deben estar ubicadas en zonas adecuadas, lo que implica que se asienten en zonas seguras, con infraestructura para servicios básicos, con proximidad y conectividad a centros de trabajo y de desarrollo de los individuos.

**Vivienda**

Estructura física o espacio construido donde se alojan y desarrollan funciones humanas básicas; es el escenario de interacción más antiguo e importante, tanto en lo individual como en lo colectivo. Es el elemento que constituye el uso predominante del espacio urbano (entre 50 y 75%) y el sitio donde se construyen las redes del tejido social de las comunidades rurales.

**Vivienda rural**

Se consideran como viviendas rurales aquellas situadas en localidades de menos de 2,500 habitantes.

## Resumen ejecutivo

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) genera información para conocer cuáles son las condiciones de pobreza en México y, al mismo tiempo, mediante las evaluaciones a políticas y programas de la Administración Pública Federal, contribuye a que las y los tomadores de decisiones identifiquen las acciones necesarias para garantizar que todas las personas ejerzan plenamente sus derechos sociales.

En este esfuerzo, distinguir los grupos sociales, sectores, regiones o entidades en desventaja es un primer paso para generar acciones que posibiliten la igualdad de oportunidades y una mejora en las condiciones de vida de la población. Con la finalidad de contribuir a este objetivo, en 2018 el CONEVAL generó seis estudios diagnósticos sobre derechos sociales con el fin de identificar cuáles son los problemas más urgentes que limitan el ejercicio de los derechos sociales y los principales retos para la atención.

En relación con lo anterior, y continuando con el propósito de aportar información para mejorar el diseño de políticas públicas y que esta siga avanzando en garantizar el pleno goce de los derechos sociales, el CONEVAL desarrolló la presente Evaluación Integral de los Programas Federales vinculados al Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018-2019 en la que se analiza la oferta programática a nivel federal en relación con el derecho.

La evaluación está organizada en cuatro capítulos. El primer capítulo retoma los hallazgos del Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa realizado por el CONEVAL en 2018 y describe los cinco retos identificados. En el segundo capítulo se presenta la metodología utilizada para vincular los programas y acciones de desarrollo social a nivel federal que operaron en el ejercicio fiscal 2018 con los Retos. En este mismo apartado se realiza una descripción de sus mecanismos de atención y la evolución de su presupuesto entre los años 2016 y 2018. En el tercer capítulo se identifican los elementos programáticos y normativos con los que cuenta el gobierno federal para diseñar un modelo de coordinación para

la atención de este derecho, así como una serie de pasos secuenciados para que sea posible la definición del problema, los mecanismos de atención, el espacio de decisión y los actores que, de acuerdo con sus atribuciones, podrían participar en la estrategia. Finalmente, en el capítulo cuatro se presentan algunas reflexiones finales con la intención de proporcionar herramientas para que las entidades y dependencias responsables de la operación de los programas contribuyan a avanzar en el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda digna y decorosa.

## **Retos Nacionales del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa**

### *Reto 1. Mejorar el Acceso Físico y Económico de Vivienda de la población en situación de pobreza*

Con base en los resultados del diagnóstico, destacan tres elementos que obstaculizan la existencia de condiciones óptimas en la calidad y espacio, así como el acceso a los servicios básicos de la vivienda. En primer lugar, la precaria calidad de materiales, en segundo lugar, el hacinamiento que enfrentan las personas en situación de pobreza, en tercer lugar, la falta de acceso a un crédito de vivienda representa un obstáculo para la población más vulnerable, ya que se requiere percibir un ingreso de al menos cinco salarios mínimos para ello, lo cual excluye a los primeros seis deciles de la población; es decir, aproximadamente a 73.6 millones de personas.

Adicionalmente, existe una brecha promedio de las carencias relacionadas con la vivienda (acceso a los servicios básicos; calidad y espacios) de 30 por ciento entre la población indígena con respecto al total poblacional. La prevalencia de estas carencias a nivel estatal, se concentran en los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Campeche.

### *Reto 2. Garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda*

La seguridad jurídica de la tenencia es un elemento fundamental para el derecho a la vivienda digna y decorosa, ya que protege a los individuos ante cualquier posible eventualidad que ponga en riesgo su posesión. Además, la vivienda constituye uno

de los principales activos de la población mexicana, lo que la convierte en una herramienta de protección frente a alguna contingencia.

Por un lado, 13 por ciento de las viviendas propias no cuentan con escrituras tanto privada, como ejidal y comunitaria; con una concentración de esta problemática en zonas rurales. Por otro lado, la titularidad de la propiedad de las viviendas es desigual entre hombres y mujeres, pues solo 40.8 por ciento de los inmuebles tienen como titular o cotitular a una mujer.

*Reto 3. Garantizar la disponibilidad y acceso a infraestructura básica, complementaria y servicios básicos en la vivienda*

Actualmente en México persisten diferencias en la disponibilidad y el acceso a infraestructura básica, complementaria y servicios básicos en la vivienda, en particular en la población indígena, ámbito rural, zona sur del país (Guerrero, Chiapas y Oaxaca) y periferias urbanas. El 19.8 por ciento de la población presenta carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda; sin embargo, el análisis de brechas revela desigualdades notorias en el ámbito rural respecto al urbano, así como en las periferias urbanas respecto a la centralidad y en algunas entidades federativas.

En los últimos años, como una posible solución a los problemas de infraestructura básica, el uso de ecotecnias ha permitido avanzar en el diseño sustentable de las políticas en materia de vivienda. Sin embargo, el porcentaje de viviendas con ecotecnias relacionadas con el consumo energético (calentadores solares de agua y paneles solares para generar electricidad) es menor a cuatro por ciento y, en algunas entidades (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Yucatán) menor a uno por ciento. Aunado a lo anterior, se tendrían que considerar estrategias de inclusión de otro tipo de ecotecnias en las viviendas, así como elementos de diseño y materiales de infraestructura, equipamiento y espacio urbano amigable con el medio ambiente.

*Reto 4. Propiciar una mejor calidad comunitaria*

El derecho a la vivienda digna y decorosa implica acceder y mantener una comunidad segura en donde se pueda vivir en paz y con dignidad. La calidad del entorno inmediato a la vivienda hace referencia a las relaciones que se suscitan en él, a los vínculos afectivos que se establecen con el lugar y con sus cohabitantes, así como al sentido de pertenencia y los valores compartidos, lo que se denomina sentido de comunidad.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), existen dos regiones en el país que destacan por su deficiente calidad comunitaria. En primer lugar, el Estado de México, Ciudad de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala concentran la peor calidad comunitaria, pues en estas entidades conjugan los porcentajes más altos de conflictos vecinales, niveles altos de inseguridad en el entorno inmediato a la vivienda de prácticas asociadas a la inseguridad, así como niveles de satisfacción con la vivienda menores que el porcentaje nacional. En segundo lugar, destaca el caso de Guerrero, donde también se observa un alto porcentaje de reportes de prácticas asociadas a la inseguridad, conflictos vecinales y de inseguridad.

*Reto 5. Mejorar la calidad de la planeación y el ordenamiento territorial para que tengan enfoque de sustentabilidad*

Es necesario que las localidades rurales dispongan de los medios necesarios para proveer los servicios básicos y complementarios que logren cerrar las brechas que presentan estos territorios comparado con las ciudades, además de que estas ofrezcan una conectividad con la misma suficiencia y calidad. La brecha en las condiciones materiales de la vivienda y su entorno es crítica en la región sur y, especialmente, en las zonas rurales de Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Asimismo, el desarrollo habitacional de las ciudades mexicanas se dirige hacia las periferias y localidades cercanas a ellas, lo cual muestra un patrón extensivo de poblamiento. Por esta razón es primordial mejorar la calidad de los asentamientos humanos con una visión de planificación sustentable y de ordenamiento territorial.

Una vivienda adecuada debe situarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, servicios de atención de la salud, escuelas y otros servicios sociales; este elemento es en particular relevante en ciudades grandes y zonas rurales donde el tiempo y dinero para trasladarse implica mayores costos, principalmente para las personas con menores ingresos. Además, se debe garantizar que la ubicación de las viviendas no ponga en riesgo la integridad física de sus habitantes; por ello se debe evitar el emplazamiento en lugares considerados zonas de riesgo, que pueden implicar vulnerabilidad de los asentamientos humanos, tanto a cuestiones de agentes perturbadores físico-naturales como los socio-organizativos.

Con relación a lo anterior, existe información acerca de la vulnerabilidad ante riesgos y fenómenos hidrometeorológicos y geológicos en una cantidad considerable de las viviendas del país. Por un lado, de acuerdo con datos del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), 35.5 por ciento de la población habita en zonas de peligro de inundaciones; para el caso de Tabasco (100 por ciento), Colima (92.1 por ciento) y Campeche (85.9) todas las personas están, prácticamente, en municipios con peligro de inundación. Por otro lado, Aguascalientes y Baja California Sur presentan vulnerabilidad ante sequías y desertificación. Además, casi dos terceras partes del país tienen un riesgo sísmico significativo.

### **Vinculación de programas y acciones federales con la atención al derecho a la vivienda**

Una vez identificados los retos, en el segundo capítulo se realiza un ejercicio de vinculación para analizar la existencia de programas, acciones o estrategias que permitan atender los principales retos en los derechos sociales derivados de los Estudios Diagnósticos de los Derechos Sociales y, con base en ello, reconocer las acciones que pueden ayudar a resarcir el rezago en materia de derechos. Es importante señalar que, si bien se aborda un conjunto amplio de programas y

acciones, no se pretende ser exhaustivo en las intervenciones gubernamentales que afectan el acceso a la vivienda digna y decorosa.

Para el caso del Reto 5 *Mejorar la calidad de la planeación y el ordenamiento territorial para que tengan enfoque de sustentabilidad*, se trata de un reto que permea la totalidad de la política de vivienda, por lo que se encuentra asociado al conjunto de los retos identificados por el CONEVAL y, por tanto, al conjunto de la oferta pública gubernamental en la materia. En este sentido, el análisis de vinculación propuesto para el resto de los retos no resulta pertinente en materia de planeación territorial.

#### *Vinculación de programas federales al Reto 1*

<b>Reto 1</b>	<b>Modalidad y clave</b>	<b>Programa presupuestario</b>
<b>Mejorar el Acceso Físico y Económico de Vivienda de la población en situación de pobreza</b>	S-274	Programa de Apoyo a la vivienda
	S-177	Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales
	S-273	Programa de Infraestructura
	S179	Programa de Infraestructura Indígena

Derivado del análisis de vinculación, se identificaron cuatro programas federales que mantienen una vinculación con el reto de mejorar el acceso físico y económico de vivienda de la población en situación de pobreza. De estos, el “Programa de apoyo a la vivienda S-274” y el “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales S-177” se encuentran vinculados con los tres componentes específicos, además de atender a la población en situación de pobreza. Por su parte el “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales S-177” se vincula con el componente específico de hacinamiento y el “Programa de Infraestructura Indígena S-179” con el elemento de falta de acceso al mercado de vivienda en la población más vulnerable. Cabe señalar que en el caso del “Programa de Infraestructura Indígena S-179”, este es el único que atiende de manera específica a la población indígena y además contempla la atención preferente de familias en situación de pobreza.

En el caso del enfoque territorial, ninguno de los programas identificados cuenta con criterios de focalización o priorización específicamente para el entorno rural o las entidades federativas del sur del país, no obstante, al no hacer diferenciación entre los ámbitos rural y urbano y no excluir a la región sur del país de su cobertura, estos se encuentran vinculados con los enfoques territoriales del reto.

*Vinculación de programas federales al Reto 2*

<b>Reto 2</b>	<b>Modalidad y clave</b>	<b>Programa presupuestario</b>
<b>Garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda</b>	E-003	Programa de Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural
	S-213	Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares
	S-177	Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales

De los tres programas federales identificados ninguno puede vincularse a los componentes específicos de hogares que habitan vivienda en renta sin contrato formal y el de desigualdad en la titularidad entre mujeres y hombres. Adicionalmente, se observó que ninguno de los programas federales identificados incorpora de manera específica a la población y subpoblación de enfoque, mientras que, para el caso del enfoque territorial del reto, únicamente el programa de “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural E-003” atiende de manera específica el entorno rural.

*Vinculación de programas federales al Reto 3*

<b>Reto 3</b>	<b>Modalidad y clave</b>	<b>Programa presupuestario</b>
<b>Garantizar la disponibilidad y acceso a infraestructura básica, complementaria y servicios básicos en la vivienda</b>	S-273	Programa de Infraestructura
	S-179	Programa de Infraestructura Indígena
	S-061	Programa 3 x 1 para Migrantes
	S-074	Agua potable, Drenaje y Tratamiento
	S-177	Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales

En los resultados del análisis de vinculación de este reto se observa que cuatro de los cinco programas identificados están vinculados con el componente específico de disponibilidad y acceso a infraestructura para la vivienda y solo el “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales S-177” se encuentra vinculado con el uso de ecotecnicas para la vivienda. Además, es importante destacar que únicamente el “Programa de Infraestructura Indígena S-179” está vinculado a la población de enfoque del reto (comunidades indígenas). Mientras que ninguno de los programas identificados cuenta con criterios de focalización o priorización vinculados a los enfoques territoriales del reto.

*Vinculación de programas federales al Reto 4*

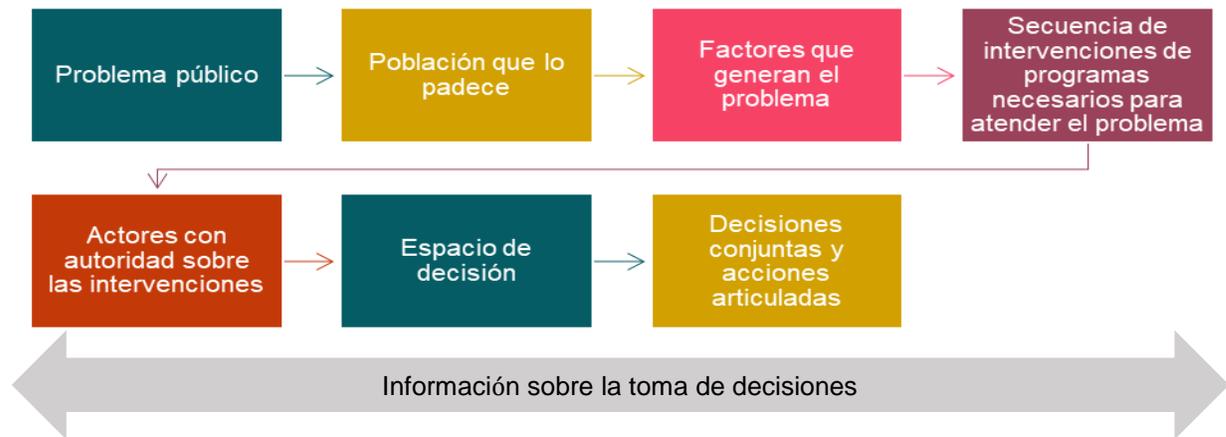
<b>Reto 4</b>	<b>Modalidad y clave</b>	<b>Programa presupuestario</b>
<b>Propiciar una mejor calidad comunitaria</b>	S-273	Programa de Infraestructura
	S-061	Programa 3X1 para Migrantes

Los dos programas federales identificados para este reto se encuentran vinculados a través del componente específico referente al acceso al equipamiento recreativo, cultural y comunitario.

**Mecanismos de coordinación en atención a los retos del derecho a la vivienda**

En el tercer capítulo se presentan algunos elementos necesarios para el diseño de un modelo de coordinación para la política de vivienda, partiendo de las lecciones en temas de coordinación interinstitucional que el CONEVAL ha identificado como relevantes para mejorar el diseño e implementación de estrategias de desarrollo social. Además, a través de un análisis de la normatividad que busca garantizar el derecho a la vivienda en México, se hace especial énfasis en los espacios que señalan tanto la Ley de Vivienda y como la Ley General De Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y que pueden ser de utilidad en el diseño de un mecanismo de coordinación. Finalmente, se proponen elementos mínimos para el diseño de una estrategia de coordinación, tomando como eje los retos identificados en el Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa:

### Secuencia de decisiones para el diseño de estrategias de coordinación interinstitucional



### Tareas pendientes

De acuerdo con la información presentada en esta evaluación, así como de lo señalado por el CONEVAL en el Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa, en México, este derecho no se está garantizado plenamente, lo cual implica un riesgo para la satisfacción de necesidades básicas de una parte significativa de la población. Específicamente, se ha propuesto atender estas necesidades a partir de cinco retos, para los cuales se realizó un análisis de vinculación de programas y acciones de desarrollo social que atienden el derecho a la vivienda. Se definió un universo de 13 programas y acciones, de los cuales la SEDATU contaba con 8 programas presupuestarios, la SEDESOL con 3 y tanto la CDI y la SEMARNAT contaban cada una con un programa presupuestario.

A partir del análisis de vinculación se observa que, a pesar de que existen intervenciones que atienden el derecho a la vivienda, existen áreas de oportunidad en la focalización de estos programas y acciones, principalmente para los grupos históricamente discriminados que identifica el CONEVAL (mujeres, indígenas, jóvenes, adultos mayores, y niñas, niños y adolescentes). Además, en la búsqueda de realizar un análisis presupuestario a profundidad, se encuentra que existen amplias limitaciones en la disponibilidad de la información.

Ahora bien, para un mejor funcionamiento de la oferta programática en la materia, se propone integrar la política de vivienda a través de un modelo de coordinación, el cual consiste en un plan de acción que considera los componentes de la política social necesarios para solucionar un problema público, así como la secuencia y combinación en que esos componentes pueden ser implementados. El CONEVAL, a través de una revisión de elementos normativos y programáticos, realizó una identificación inicial de los elementos con los que actualmente dispone la federación para el diseño de una estrategia de coordinación.

Por un lado, se enlistan los instrumentos existentes en materia de reglas y responsables, así como procedimientos para el intercambio de información (en materia de vivienda y ordenamiento territorial) que se encuentran en la normatividad. Sin embargo, aun cuando se plantean espacios para la coordinación, estos se encuentran desarticulados o presentan debilidades. Por lo tanto, se requiere fortalecerlos para una mayor eficiencia de los recursos federales.

Como se señala en el presente documento, la atención del derecho a la vivienda digna y decorosa representa un reto en la coordinación de instancias de los tres poderes de la nación, los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil. Sin embargo, se cuenta con un marco normativo, programático y un andamiaje institucional que, en caso de operar y coordinarse adecuadamente, podría permitir vislumbrar mejoras en el ejercicio efectivo de este derecho.

## **Introducción**

Los reducidos avances en el desarrollo social en nuestro país obligan a analizar las diferencias entre grupos de población en numerosos aspectos. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) genera información para conocer cuáles son las condiciones de pobreza en México y, al mismo tiempo, mediante las evaluaciones a políticas y programas de la Administración Pública Federal, contribuye a que las y los tomadores de decisiones identifiquen las

acciones necesarias para garantizar que todas las personas ejerzan plenamente sus derechos sociales. En este esfuerzo, distinguir los grupos sociales, sectores, regiones o entidades en desventaja es un primer paso para generar acciones que posibiliten la igualdad de oportunidades y una mejora en las condiciones de vida de la población.

Desde su creación, el CONEVAL se ha dado a la tarea de elaborar mediciones rigurosas tanto en lo que respecta a la pobreza como lo que tiene que ver con las evaluaciones, con la intención de que, más allá de opiniones, se cuente con evidencia que sirva de guía para elaborar estrategias en materia de desarrollo social que nos permitan avanzar sin dejar a nadie atrás.

Uno de estos ejercicios enfocados en generar evidencia que permita elaborar estrategias en materia de desarrollo social fue la evaluación que hizo el Coneval a ocho programas sectoriales y a tres especiales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), análisis que permitió identificar tanto avances como retos para la política social. Uno de los principales hallazgos derivados de esa evaluación fue que la planeación, programación y presupuestación nacional en materia de desarrollo social, en muchos casos, se realizaba a partir de la oferta gubernamental y no del análisis de problemáticas sociales en un sentido más amplio.

Además del ejercicio anterior, en 2018 el CONEVAL generó seis estudios diagnósticos (Diagnósticos) sobre derechos sociales con el fin de identificar cuáles son los problemas más urgentes que limitan el ejercicio de los derechos sociales y los principales retos para la atención y así proporcionar información para la planeación nacional del desarrollo con enfoque de derechos.

En los Diagnósticos se analizó el derecho a la educación, a la salud, a la alimentación nutritiva y de calidad, a la vivienda digna y decorosa, al medio ambiente sano, y al trabajo, todos reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

El enfoque basado en derechos no sólo tiene que ver con los resultados, sino también con la manera en que se puedan alcanzar. Además, reconoce a las personas como agentes que intervienen en su propio desarrollo, en vez de receptores pasivos de servicios; por ello, informar, educar y empoderar a estos agentes es fundamental.

Al respecto, la tarea del Estado es primordial, ya que, como se señala en el párrafo tercero del artículo primero de la CPEUM, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Lo anterior supone, entonces, cambiar la concepción del diseño de la política pública asistencialista a una con enfoque de derechos; es decir, que no parta de la idea de que existen personas con necesidades que deben ser asistidas, sino reconocerlas como sujetos con derecho a demandar el cumplimiento de éstos.

El método que se utilizó a lo largo de los Diagnósticos partió de la construcción de una definición operativa de cada uno de los derechos basada, principalmente, en leyes y normas, para luego distinguir cuatro atributos inherentes a los derechos sociales: accesibilidad, disponibilidad, calidad y efectividad.

En relación con lo anterior, y continuando con el propósito de aportar información para mejorar el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos sociales, el CONEVAL desarrolló la presente Evaluación Integral de los Programas Federales vinculados al Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018-2019 en la que se analiza la oferta programática a nivel federal en relación con el derecho. Cabe señalar que la evaluación integral corresponde a la evaluación anual de los programas y acciones federales de desarrollo social en su ejercicio fiscal 2018, de conformidad con lo señalado en el artículo 42 del Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2019.

El objetivo de este ejercicio es brindar elementos para que la política de desarrollo social continúe avanzando en garantizar el pleno goce de los derechos sociales; en

ese sentido, a través de un ejercicio de vinculación se analiza si existen programas, acciones o estrategias que permitan atender los principales retos en los derechos sociales derivados de los Estudios Diagnósticos de los Derechos Sociales<sup>1</sup> y, con base en ello, se reconocen acciones que pueden ayudar a resarcir el rezago en materia de derechos y al mismo tiempo, se identifican vacíos de atención que podrían estar afectando el desarrollo y bienestar de las personas.

La información que se utilizó para el análisis proviene de fuentes públicas como son: datos de Cuenta Pública, Reglas de Operación o Lineamientos, información contenida en el Inventario Coneval de programas y acciones federales de desarrollo social 2017 y 2018 y el Listado 2019, así como en diversos estudios y evaluaciones relacionados con el derecho.

A partir de esta metodología, en el Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa se identificaron cinco Retos Nacionales del Derecho a la Vivienda, las cuales contemplan mejorar el acceso físico y económico de la vivienda de la población en situación de pobreza; garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda; la disponibilidad y acceso a infraestructura básica, complementaria y de servicios básicos en la vivienda; mejorar la calidad comunitaria; y mejorar la calidad de la planeación y el ordenamiento territorial para que tengan enfoque de sustentabilidad.

Es importante señalar que, si bien se aborda un conjunto amplio de programas y acciones, no se pretende ser exhaustivo en las intervenciones gubernamentales que afectan el acceso a la vivienda digna y decorosa, pero se reconoce su importancia para potenciar las aquí expuestas. Para ello, la evaluación está organizada en cuatro capítulos.

El primer capítulo retoma los hallazgos del Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa realizado por el CONEVAL en 2018 y describe los cinco retos identificados. En el segundo capítulo se presenta la metodología utilizada para

---

<sup>1</sup> Estudios Sobre Derechos Sociales, ver:  
<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Estudios-sobre-derechos-sociales.aspx>

vincular los programas y acciones de desarrollo social a nivel federal que operaron en el ejercicio fiscal 2018 con los Retos. En este mismo apartado se realiza una descripción de sus mecanismos de atención y la evolución de su presupuesto entre los años 2016 y 2018.

En el tercer capítulo se identifican los elementos programáticos y normativos con los que cuenta el gobierno federal para diseñar un modelo de coordinación para la atención de este derecho, así como una serie de pasos secuenciados para que sea posible la definición del problema, los mecanismos de atención, el espacio de decisión y los actores que, de acuerdo con sus atribuciones, podrían participar en la estrategia. Finalmente, en el capítulo cuatro se presentan algunas reflexiones finales con la intención de proporcionar herramientas para que las entidades y dependencias responsables de la operación de los programas contribuyan a avanzar en el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda digna y decorosa.

## Capítulo 1. Diagnóstico del derecho a la vivienda digna y decorosa

De acuerdo con la metodología para la medición de pobreza desarrollada por el CONEVAL, el entorno físico en el que habitan las personas tiene una influencia determinante en su calidad de vida, en especial el espacio donde se desarrolla la vida cotidiana y social más próxima: la vivienda. De manera similar, el acceso a servicios básicos en la vivienda es un componente fundamental del entorno en que las personas interactúan y se desarrollan. Bajo esta premisa, la definición de pobreza contempla indicadores de carencias sociales los cuales identifican elementos mínimos o esenciales de los derechos sociales, sin los cuales se puede asegurar que una persona no ejerce alguno de sus derechos sociales (CONEVAL, 2019d).

Con el objetivo de generar información que permita conocer cómo se encuentran las personas respecto del ejercicio de este derecho social, en 2018 el CONEVAL publicó el Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa. En primer lugar, se identificó que en México existen 34.1 millones de viviendas, las cuales están habitadas por 125 millones de personas.

**Figura 1. Composición de la vivienda en México, 2018**



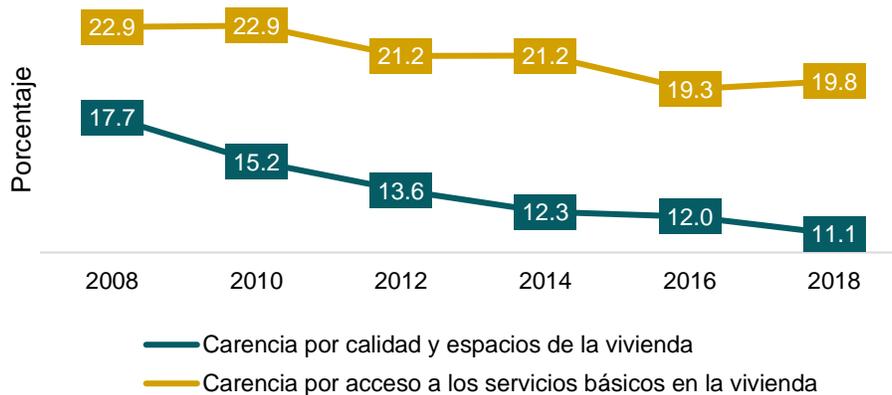
Fuente: Elaboración CONEVAL con datos de la ENIGH 2018 e Indicadores Demográficos del CONAPO

Los hallazgos del estudio apuntan a que, en México, el derecho a la vivienda no está garantizado plenamente, lo cual implica un riesgo para la satisfacción de necesidades básicas de una parte significativa de la población (CONEVAL, 2018b).

Como se muestra en la gráfica 1, entre 2008 y 2018, más de 20 por ciento de la población mexicana presenta alguna carencia relacionada con la vivienda (contemplando la suma de los porcentajes de personas que presentan carencia por calidad y espacios de la vivienda y acceso a los servicios básicos de la vivienda),

este hecho implica que, de manera sistemática, existen elementos que dificultan el ejercicio de este derecho.

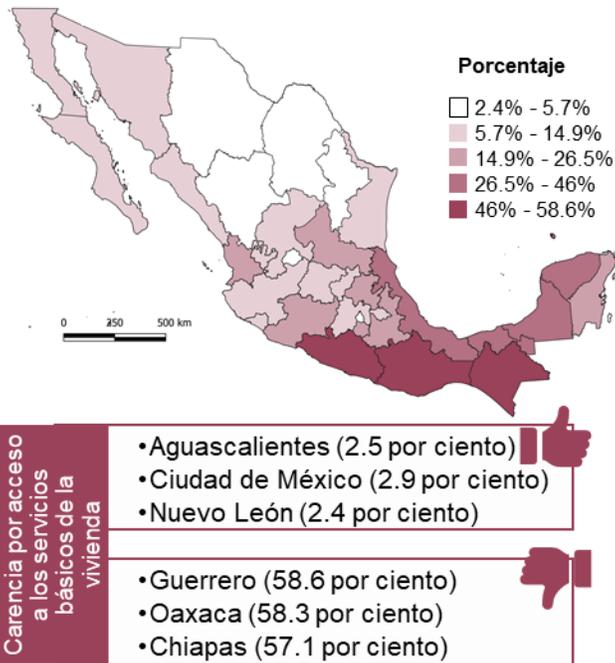
**Gráfica 1. Porcentaje de la población que presenta carencia relacionada con el derecho a la vivienda digna y decorosa, México 2008-2018**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del MCS-ENIGH 2008-2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2006 y 2018.

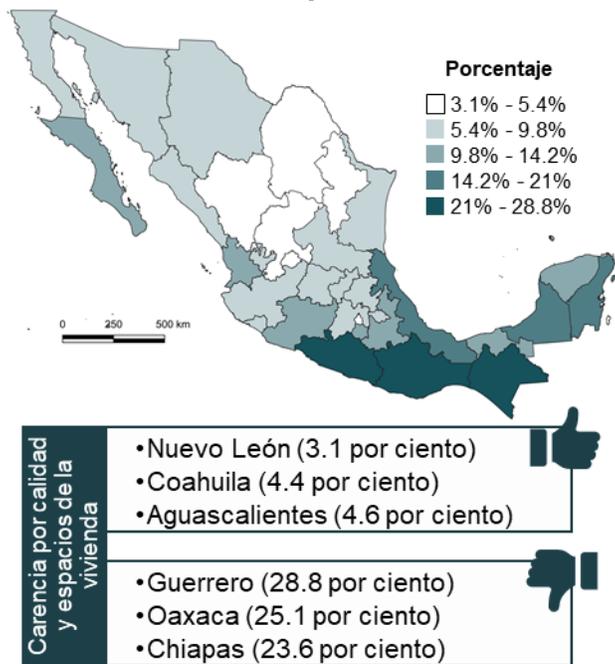
Con respecto a la distribución territorial de las carencias relacionadas la vivienda, se observa heterogeneidad en el país. Como se muestra en los mapas 1 y 2, las carencias por acceso a servicios básicos de la vivienda, así como calidad y espacios de la vivienda se concentran en la región sur-sureste del país, mientras que el centro y norte del país presentan un menor porcentaje de personas con estas carencias. Este hecho puede estar relacionado con el aislamiento de la población rural concentrada en esta zona; 46.2 por ciento de las personas que residen en Chiapas habitan una localidad rural, mientras que este porcentaje es de 45.8 por ciento y 37.5 por ciento para Oaxaca y Guerrero respectivamente. Además, en el caso de Chiapas y Oaxaca una parte importante de las zonas rurales es habitada por comunidades indígenas (CONAPO, 2016; CONEVAL, 2018b).

**Mapa 1. Porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda por estados. México, 2018**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del MEC del MCS- 2018.

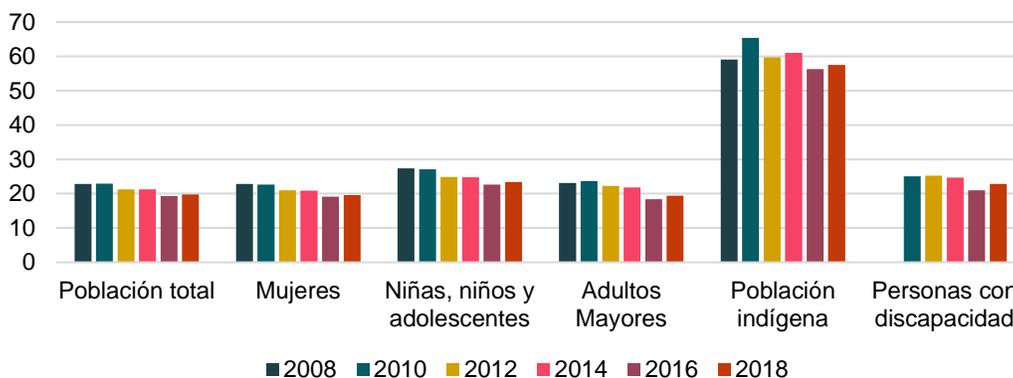
**Mapa 2. Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda por estados.**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del MEC del MCS- 2018.

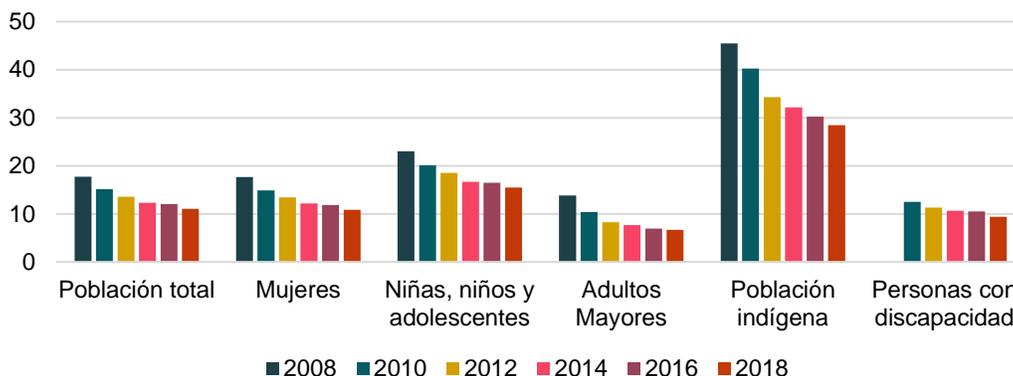
Derivado del análisis anterior, se pueden observar brechas en las carencias relacionadas con la vivienda. Inicialmente, estas disparidades fueron mostradas en términos territoriales; sin embargo, también están presentes entre grupos poblacionales. Como se muestra en las gráficas 2 y 3, las personas que enfrentan mayores brechas son niñas, niños y adolescentes, así como población indígena. Para esta última, se observa una diferencia importante con respecto a la población total, pues para todos los años la población indígena con carencia por acceso a servicios básicos era de aproximadamente 60 por ciento, mientras que para la población total era de aproximadamente 20 por ciento. El mismo caso se observa en la carencia por calidad y espacios en la vivienda, pues mientras el 30 por ciento de la población indígena en 2018 presentaba esta carencia, solo el 10 por ciento de la población total presentaba el mismo escenario.

**Gráfica 2. Porcentaje de personas que presentan carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, según grupos de población. México 2008-2018**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del MCS-ENIGH 2008-2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2006 y 2018.

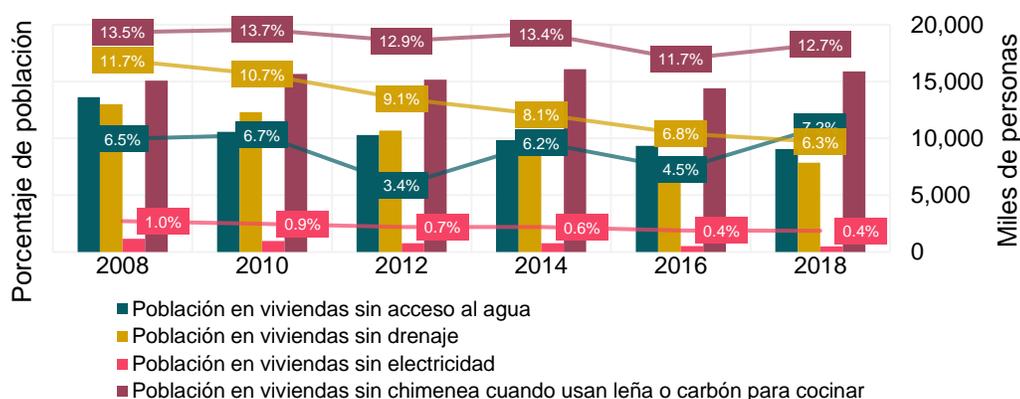
**Gráfica 3. Porcentaje de personas que presentan carencia por calidad y espacios en la vivienda, según grupos de población. México 2008-2018**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del MCS-ENIGH 2008-2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2006 y 2018.

Como se muestra en las gráficas 4 y 5, si bien muchos de los indicadores de carencias disminuyeron entre 2008 y 2018, casi ocho millones de personas en el país continúan viviendo en condiciones de hacinamiento<sup>2</sup> y sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar.

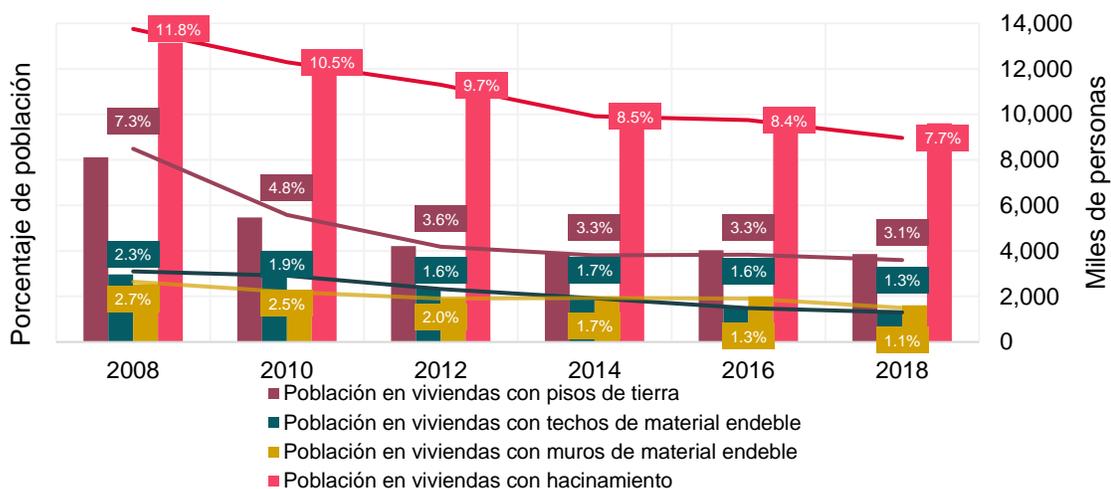
**Gráfica 4. Número y porcentaje de personas que presentan cada componente de la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda. México 2008-2018**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del MCS-ENIGH 2008-2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2006 y 2018.

<sup>2</sup> Una persona habita una vivienda con hacinamiento cuando la razón de personas por cuarto es mayor a 2.5 (CONEVAL, 2019d).

**Gráfica 5. Número y porcentaje de personas que presentan cada componente de la carencia por calidad y espacios de la vivienda. México 2008-2018**



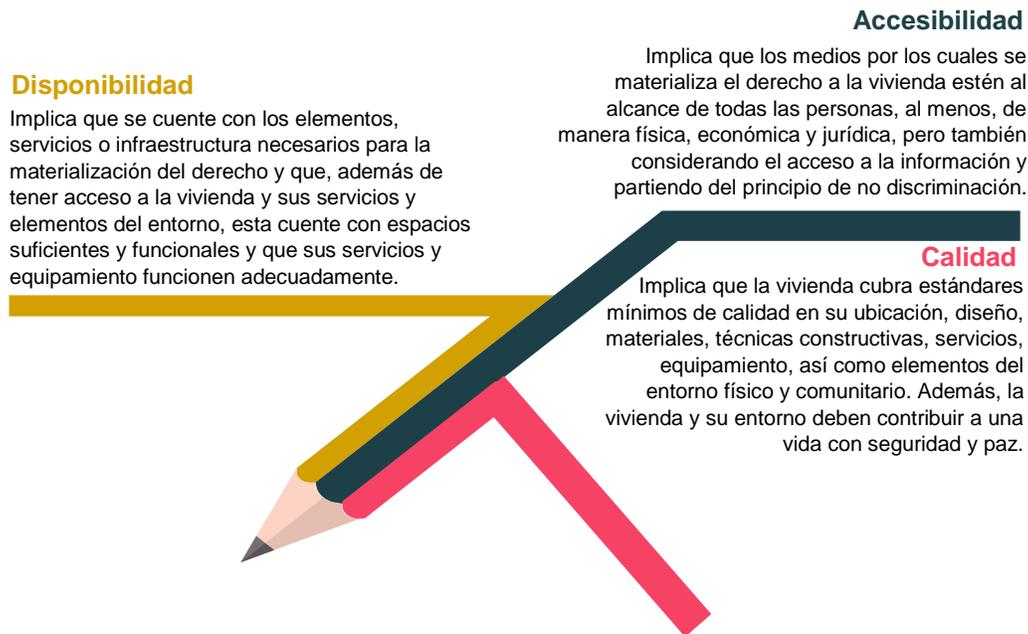
Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del MCS-ENIGH 2008-2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2006 y 2018.

Para la atención de estas condiciones, el CONEVAL ha propuesto tres dimensiones de análisis del derecho a la vivienda digna y decorosa: disponibilidad, accesibilidad y calidad, mismas que se describen a continuación.

### 1.1 Dimensiones del derecho a la vivienda digna y decorosa

En el presente apartado se presenta un modelo de análisis que permite visualizar de manera integral los elementos o condiciones que tendría que considerar la materialización del derecho a la vivienda digna y decorosa. Con base en elementos planteados por ONU-Hábitat, así como otras fuentes relevantes en la literatura sobre el tema, el CONEVAL ha propuesto las siguientes dimensiones:

**Figura 2. Modelo analítico del derecho a la vivienda digna y decorosa**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018.

Como se muestra en la figura 2, la accesibilidad implica que los medios por los cuales se materializa el derecho a la vivienda estén al alcance de todas las personas, al menos de manera física, económica y jurídica, pero también considerando el acceso a la información y partiendo del principio de no discriminación. Ahora bien, como se muestra en la figura 3, la accesibilidad está compuesta por tres subdimensiones:

**Figura 3. Elementos de la accesibilidad al Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa**

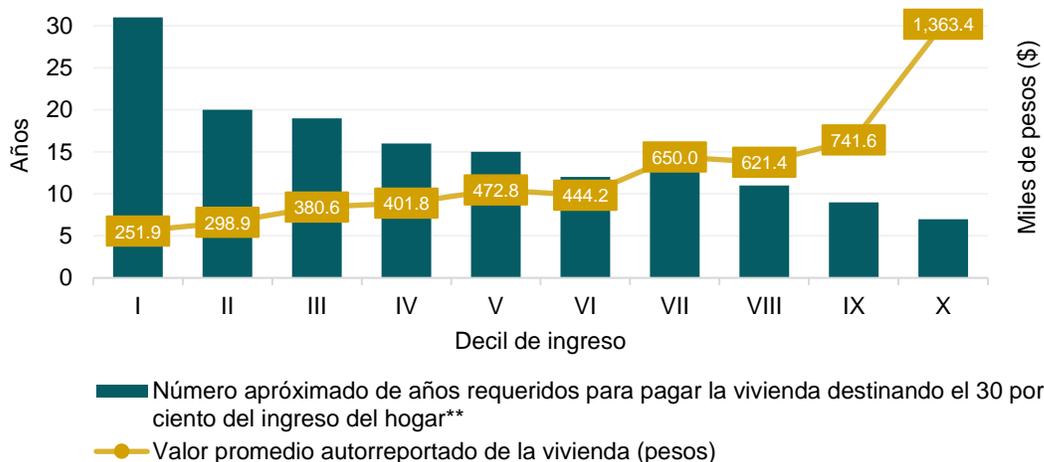


Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018.

La accesibilidad económica implica que la proporción de gasto que representa la vivienda no comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas. Con respecto a los costos de adquisición de la vivienda a través de ahorro o financiamiento, como se muestra en la gráfica 6, el número de años requerido para pagar una vivienda destinando 30 por ciento del ingreso del hogar es, para el 80 por ciento de la distribución del ingreso, mayor a diez años. Sin embargo, el acceso a financiamiento para la adquisición de un inmueble, de acuerdo con ENIGH 2018, únicamente es accesible para los cuatro deciles superiores de la distribución, debido a que los seis inferiores (63.7 millones de mexicanos) se encuentran excluidos del mercado formal de vivienda al no percibir ingresos por hogar equivalentes a más de cinco salarios mínimos (CONASAMI, 2018; CONEVAL, 2018b; INEGI, 2018b). Estos datos

implican, no sólo un tiempo considerablemente alto para la adquisición de una vivienda, sino importantes limitantes en términos de inclusión financiera. La informalidad laboral, así como la falta de acceso a créditos y subsidios podrían explicar el hecho de que 64.2 por ciento de las viviendas son de autoproducción <sup>3</sup>, las cuales tienen mayor probabilidad de presentar deficiencias estructurales en los materiales y el diseño, además de estar vinculada a la producción de asentamientos irregulares vulnerables ante riesgos.

**Gráfica 6. Valor promedio autoreportado de la vivienda y número de años requeridos para pagar la vivienda, por decil de ingreso en México\***



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del SNIIV, ENVI 2014 y ENIGH 2016.

\*Se considera el ingreso reportado para 2016 y el valor de la vivienda para 2014. El cálculo de los años que tomarían para pagar las viviendas no considera variaciones en indicadores macroeconómicos, el cobro de intereses, los gastos de escrituración, entre otros gastos vinculados a la adquisición de la vivienda.

\*\*Se muestra el valor de años enteros aplicando redondeo.

Ante la falta de acceso a créditos provenientes del sector privado y público para la población con menores ingresos, la alternativa de acción estatal para el rezago de vivienda es el subsidio gubernamental, focalizado en la población vulnerable, la cual, desde una perspectiva de accesibilidad económica, comprende a la población que se ubica en los primeros cuatro deciles de ingreso. Sin embargo, como se muestra en la gráfica 7, los subsidios otorgados por la Comisión Nacional de

<sup>3</sup> Proceso de producir vivienda o componentes del hábitat humano que se realiza sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control directo de sus propios usuarios, sea de manera individual, familiar, comunitaria o colectiva y organizada.

Vivienda (CONAVI), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) no están concentrados en los deciles de menores ingresos (CONEVAL, 2018b).

**Gráfica 7. Porcentaje de viviendas que obtuvieron subsidio para compra o construcción por decil de ingresos en México, 2014**



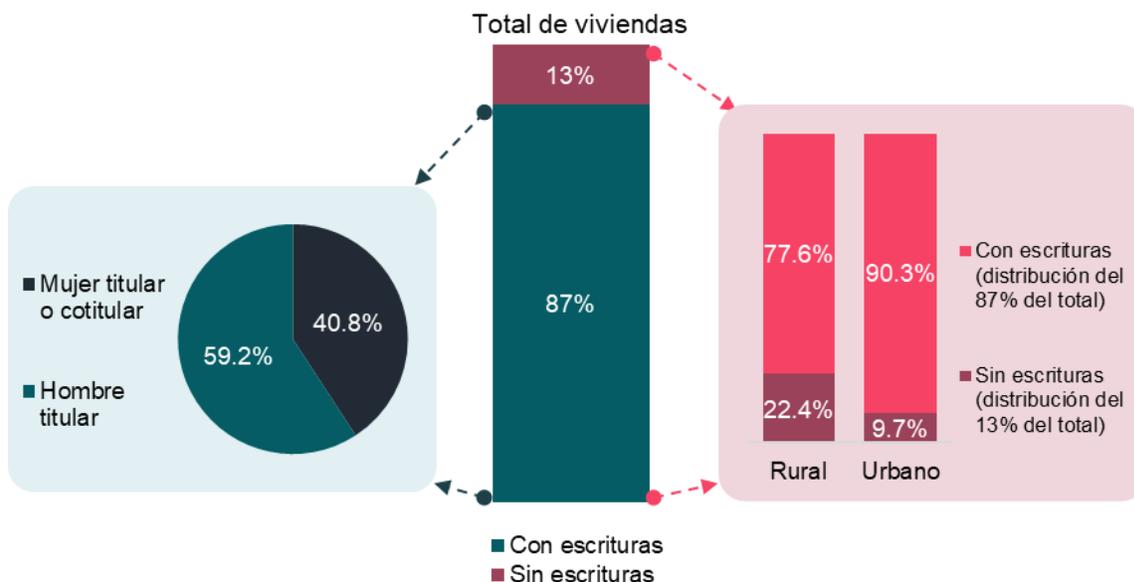
Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENVI 2014.

Con respecto a la accesibilidad jurídica, se resalta la necesidad de tener algún nivel de certeza jurídica de la posesión de la vivienda que garantice la protección legal contra el desalojo forzoso u otras posibles amenazas.

Para el caso de México se observa que existen importantes disparidades en la certeza jurídica de la vivienda. Por un lado, de acuerdo con la Encuesta Intercensal de 2015, 13 por ciento de las viviendas propias no cuentan con escrituras; adicionalmente, como se muestra en la gráfica 8, la mayoría de estas viviendas se encuentran en zonas rurales<sup>4</sup>. Este hecho indica la necesidad de tomar a estos grupos como prioritarios en la atención del derecho a la vivienda digna y decorosa (CONEVAL, 2018b).

<sup>4</sup> La Ley de Vivienda, en su artículo 87, concerniente a las políticas y programas dirigidos al estímulo y apoyo a la producción social de la vivienda y a la vivienda en las comunidades rurales e indígenas, en su Fracción VI establece que se deberán atender las distintas formas legales de propiedad y posesión de la tierra, así como de la tenencia individual o colectiva, en propiedad privada o no.

**Gráfica 8. Distribución de la seguridad jurídica de la tenencia de vivienda en México, 2015**

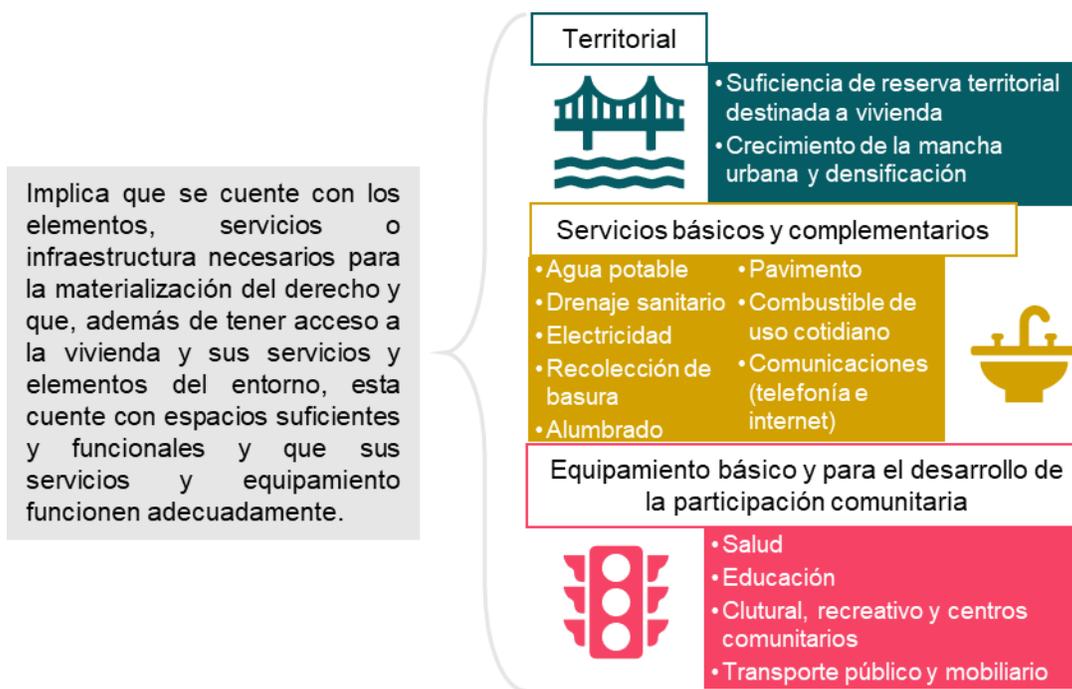


Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Encuesta Intercensal 2015.

Por otro lado, la titularidad de la propiedad de las viviendas es desigual en hombres y mujeres: del total de viviendas propias a nivel nacional que cuentan con escrituras, 40.8 por ciento tienen a una mujer como titular o cotitular de la propiedad (INEGI, 2015). En la misma línea, la existencia de hogares que habitan una vivienda en renta y no cuentan con un contrato formal de arrendamiento ascendió a 59 por ciento de la población en 2014 (INEGI, 2014).

La accesibilidad física/espacial/territorial implica que las personas tengan una vivienda digna y que ésta está ubicada en un espacio adecuado en términos de asentamientos humanos sustentables. Relativo a esta dimensión se identificó que existen 64,000 personas que habitan locales no construidos para habitación, viviendas móviles o refugios (INEGI, 2015), los cuales podrían no presentar los elementos mínimos de habitabilidad e implicar múltiples riesgos.

**Figura 4. Elementos de la disponibilidad del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018.

La disponibilidad territorial se refiere a la existencia de reservas territoriales destinadas a viviendas en zonas bien ubicadas y en cantidad suficiente para asegurar el derecho a la vivienda de toda la población, particularmente los que se encuentran en situación de vulnerabilidad. En México, como resultado del crecimiento hacia las periferias, existen manchas urbanas fragmentadas, lo cual implica costos altos para la dotación de infraestructuras básicas y puede generar efectos negativos en materia de sustentabilidad medioambiental y desarrollo humano del país. A su vez, el crecimiento de la mancha urbana con bajas densidades amplía las distancias a los lugares de trabajo y equipamientos básicos, lo que aumenta los costos de los recorridos y la contaminación ocasionada por la movilización de grandes cantidades de vehículos motorizados (CONEVAL, 2018b). Para ilustrar lo anterior, se puede considerar el tiempo de traslado que las personas destinan para viajar de sus viviendas al lugar de trabajo. A nivel nacional, 15.7% de las personas reportaron un tiempo de traslado a su centro laboral mayor de 60

minutos, siendo el Estado de México (32.6%), Ciudad de México (27.9%), Nuevo León (19.4%), Yucatán (17.3%) y Jalisco (14.3%) las entidades federativas con el mayor porcentaje de personas en esta situación. Es significativo que las entidades en donde habitan más personas que invierten más de 60 minutos para llegar a su trabajo son las más urbanas del país (CONEVAL, 2018b).

Con respecto a la disponibilidad de servicios básicos y complementarios, se busca contar con suficiencia y funcionalidad de la infraestructura básica para los servicios de agua, drenaje, electricidad, recolección de basura, áreas comunes, alumbrado, pavimento y áreas verdes en el entorno de las viviendas. En relación con los servicios complementarios, se debe garantizar la suficiencia y funcionalidad de, al menos, el combustible de uso cotidiano para cocinar y los servicios de comunicaciones, incluyendo telefonía e internet. Como se mostró con anterioridad, a nivel nacional 19.8 por ciento de la población vive con esta carencia por servicios básicos en la vivienda.

Adicionalmente, en cuanto a la disponibilidad de infraestructura de servicios básicos en la vivienda, más de 90 por ciento de las viviendas cuentan con agua entubada (92.8 por ciento), drenaje sanitario (93.7 por ciento), electricidad (99.6 por ciento). Sin embargo, en localidades urbanas existen zonas que carecen de infraestructura básica, particularmente en las periferias; este hecho puede implicar la existencia de crecimiento desigual en las ciudades, lo cual, en el mediano y largo plazo puede generar dificultades en el acceso y ejercicio del derecho a la vivienda digna y decorosa (CONEVAL, 2019c).

**Figura 5. Elementos de la calidad del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018.

\* Se entiende como zonas bien ubicadas a las zonas seguras en términos de riesgo, con infraestructura para servicios básicos y con proximidad o conectividad a centros de trabajo y de desarrollo de los individuos. En el Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y decorosa se considera como reserva territorial bien ubicada aquella contenida en los perímetros de contención urbana U1 y U2.

La calidad técnica / constructiva implica que los distintos elementos que constituyen la materialización del derecho a la vivienda digna y decorosa cumplan con los estándares de calidad internacional, nacional y local, ello se analizó con base en: ubicación de calidad y calidad de los materiales.

En primer lugar, lo que se refiere a la calidad de los espacios y los materiales de la vivienda, se identificó que 8.4 por ciento de las viviendas presentaban hacinamiento, que se agrava en particular en Guerrero (19.3 por ciento), Chiapas (16.6 por ciento),

Quintana Roo (17.7 por ciento) y Oaxaca (14.2 por ciento) (CONEVAL, 2019c). En segundo lugar, respecto de los materiales de las viviendas, se encontró que 3.3 por ciento de la población habitaba viviendas con piso de tierra, y 1.1 por ciento y 1.3 por ciento reportó que el techo y los muros de su vivienda, en ese orden, fueron contruidos con materiales endebles (CONEVAL, 2019c). De nuevo, es evidente la brecha entre el ámbito rural y el urbano, la cual, para el caso de la población rural asciende a 18.7 puntos porcentuales en cuanto a la población que sufre carencia por calidad y espacios de la vivienda, mientras que para la población urbana el dato es de 8.6 por ciento (CONEVAL, 2019c)

Por un lado, la aceptabilidad se refiere a que el medio y los contenidos elegidos para materializar el derecho a la vivienda digna y decorosa sean adecuados para las personas a quienes están dirigidos (CDHDF, 2011). Por otro lado, la calidad comunitaria implica que la vivienda esté emplazada en un entorno en donde existan mecanismos formales e informales que faciliten las relaciones sociales saludables y que faciliten el sentido de comunidad como precursor o posibilitador del desarrollo comunitario.

Relativo a la aceptabilidad, se identificó que cerca de la mitad de la población reportó sentirse satisfecha con su vivienda; a nivel estatal, Tabasco (13.9 por ciento), Guerrero (17.8 por ciento) y Tlaxcala (25.8 por ciento) mostraron un menor nivel de satisfacción con la vivienda, de acuerdo con el Módulo de Bienestar Autoreportado del INEGI (INEGI, 2018a). Además, 38.4 por ciento de la población dijo sentirse satisfecha con su vecindario. Puebla es de las entidades con menor satisfacción (11.1 por ciento); en sentido opuesto se encuentra Sinaloa (74.4 por ciento satisfechos) (INEGI, 2018a).

Con respecto a la calidad comunitaria, se observa que uno de cada tres personas desconfía de sus vecinos; uno de cada cinco ha visto o sabido de conflictos entre sus vecinos; 24.3 por ciento se siente inseguro en su vivienda y más de 70 por ciento percibe inseguridad en las calles. Además, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 89.3

por ciento de las personas reportaron tener conocimiento de prácticas asociadas a la inseguridad en sus barrios (INEGI, 2018c).

Derivado del diagnóstico del derecho a la vivienda digna y decorosa en México, surgen elementos que requieren atención focalizada en el ámbito de la política pública, al respecto el CONEVAL ha propuesto atender estas necesidades a partir de cinco retos.

## **1.2 Retos para garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda digna y decorosa**

A partir de los resultados anteriores, se presenta la necesidad de que las políticas públicas en materia de vivienda busquen tener efectos en variables específicas para avanzar en el ejercicio pleno del derecho. De igual manera, se requiere una focalización de esfuerzos en cinco grupos y regiones: la población en situación de pobreza, indígenas, el ámbito rural, la región sur del país y las zonas metropolitanas (CONEVAL, 2018b). Con estas premisas, el CONEVAL ha identificado que la atención al derecho a la vivienda digna y decorosa esté fundamentada en cinco retos.

### ***Reto 1. Mejorar el Acceso Físico y Económico de Vivienda de la población en situación de pobreza***

Con base en los resultados del diagnóstico, destacan tres elementos que obstaculizan la existencia de condiciones óptimas en la calidad y espacio, así como el acceso a los servicios básicos de la vivienda. En primer lugar, la precaria calidad de materiales, en segundo lugar, el hacinamiento que enfrentan las personas en situación de pobreza, en tercer lugar, la falta de acceso a un crédito de vivienda representa un obstáculo para la población más vulnerable, ya que se requiere percibir un ingreso de al menos cinco salarios mínimos para ello, lo cual excluye a los primeros seis deciles de la población; es decir, aproximadamente a 73.6 millones de personas.

Adicionalmente, existe una brecha promedio de las carencias relacionadas con la vivienda (acceso a los servicios básicos; calidad y espacios) de 30 por ciento entre la población indígena con respecto al total poblacional. Con respecto a la prevalencia de estas carencias a nivel estatal, se concentran en los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Campeche.

Por lo anterior, es necesario continuar con las acciones que contribuyan a reducir el rezago de la vivienda que existe en el país, con especial atención en la población de escasos recursos, comunidades indígenas, entorno rural y entidades del sureste; esto se puede lograr al no disminuir el presupuesto de los programas de apoyo y fomento a la vivienda; mejorar los mecanismos de focalización de los subsidios a la vivienda para lograr una distribución más eficaz que considere a la población más vulnerable, así como implementar estrategias complementarias que contribuyan a abatir el rezago de vivienda, como mecanismos que promuevan el arrendamiento como alternativa o complemento al fomento de la propiedad (CONEVAL, 2018b).

### ***Reto 2. Garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda***

La seguridad jurídica de la tenencia es un elemento fundamental para el derecho a la vivienda digna y decorosa, ya que protege a los individuos ante cualquier posible eventualidad que ponga en riesgo su posesión. Además, la vivienda constituye uno de los principales activos de la población mexicana, lo que la convierte en una herramienta de protección frente a alguna contingencia.

Por un lado, 13 por ciento de las viviendas propias no cuentan con escrituras tanto privada, como ejidal y comunitaria; con una concentración de esta problemática en zonas rurales. Por otro lado, la titularidad de la propiedad de las viviendas es desigual entre hombres y mujeres, pues como se muestra en la gráfica 8, 40.8 por ciento de los inmuebles tienen como titular o cotitular a una mujer.

Por lo anterior, es importante reducir el número de viviendas habitadas que no cuentan con un título de propiedad o contrato de arrendamiento y contribuir la

igualdad de género en la titularidad de la vivienda, con énfasis en las comunidades indígenas y en el entorno rural. Para ello, se podrían desarrollar campañas y procesos educativos que busquen incidir en la desigualdad de género en la tenencia de la vivienda; propiciar la formalización contractual de viviendas en arrendamiento y mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones relacionadas con el trámite y otorgamiento de títulos de propiedad de vivienda tanto privada como ejidal y comunitaria.

### ***Reto 3. Garantizar la disponibilidad y acceso a infraestructura básica, complementaria y servicios básicos en la vivienda***

Actualmente en México persisten diferencias en la disponibilidad y el acceso a infraestructura básica, complementaria y servicios básicos en la vivienda, en particular en la población indígena, ámbito rural, zona sur del país (Guerrero, Chiapas y Oaxaca) y periferias urbanas. El 19.8 por ciento de la población presenta carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda; sin embargo, el análisis de brechas revela desigualdades notorias en el ámbito rural respecto al urbano, así como en las periferias urbanas respecto a la centralidad y en algunas entidades federativas (CONEVAL, 2018b).

En los últimos años, como una posible solución a los problemas de infraestructura básica, el uso de ecotecnias<sup>5</sup> ha permitido avanzar en el diseño sustentable de las políticas en materia de vivienda. Sin embargo, el porcentaje de viviendas con ecotecnias relacionadas con el consumo energético (calentadores solares de agua y paneles solares para generar electricidad) es menor a cuatro por ciento y, en algunas entidades (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Yucatán) menor a uno por ciento (INEGI, 2015). Aunado a lo anterior, se tendrían que

---

<sup>5</sup> Tecnologías en la vivienda y los asentamientos humanos que potencien el cambio social y sean menos nocivas para el medio ambiente. De forma más amplia, comprenden las herramientas tecnológicas que cumplan con los siguientes criterios: accesibles, en particular para los sectores más pobres de la sociedad; enfocadas a las necesidades y contextos locales; amigables con el ambiente, que promuevan el uso eficiente de recursos, el reciclado y el reúso de los productos; que impliquen el uso de recursos locales y su control; que generen empleo en las economías regionales, en especial en las áreas rurales, de las que la población ha tenido que migrar por falta de oportunidades; producidas preferentemente a pequeña escala y de forma descentralizada; y diseñadas, adaptadas y difundidas mediante procesos participativos, con diálogo entre los saberes locales y los científicos.

considerar estrategias de inclusión de otro tipo de ecotecnias en las viviendas, así como elementos de diseño y materiales de infraestructura, equipamiento y espacio urbano amigable con el medio ambiente.

Para contribuir a que las personas ejerzan plenamente su derecho a la vivienda digna y decorosa, es importante garantizar la disponibilidad de infraestructura básica, complementaria y de servicios, en especial en las comunidades indígenas, en la región sur del país, en el entorno rural y en las periferias metropolitanas, mediante acciones que promuevan la eficiencia y suficiencia de las inversiones en infraestructura básica, complementaria y de servicios; impulsen el uso de ecotecnias, sobre todo en zonas rurales de difícil acceso para solventar la carencia de infraestructura básica; y consideren el establecimiento de la obligatoriedad del uso de ecotecnias en todos los desarrollos habitacionales nuevos.

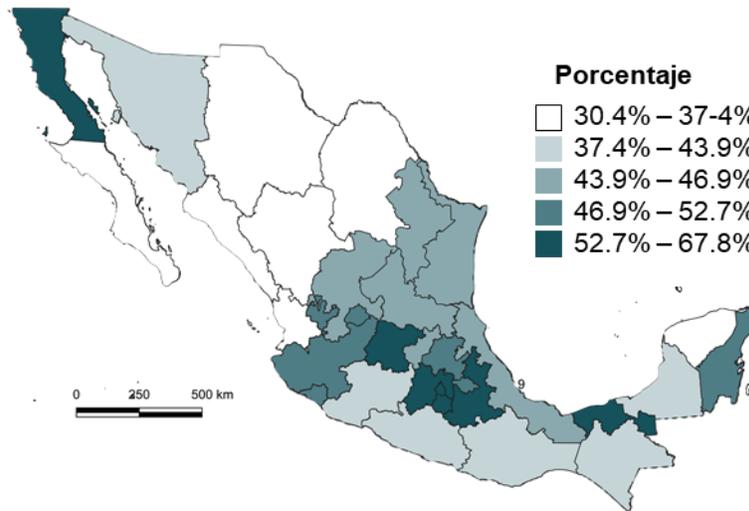
#### ***Reto 4. Propiciar una mejor calidad comunitaria***

El derecho a la vivienda digna y decorosa implica acceder y mantener una comunidad segura en donde se pueda vivir en paz y con dignidad (ONU, 2008). La calidad del entorno inmediato a la vivienda hace referencia a las relaciones que se suscitan en él, a los vínculos afectivos que se establecen con el lugar y con sus cohabitantes, así como al sentido de pertenencia y los valores compartidos, lo que se denomina sentido de comunidad (Krause, 2001; Mc Millan & Chavis, 1986).

Como se ha mencionado anteriormente, existen heterogeneidades en la percepción de la calidad comunitaria, así como de la adaptabilidad de las personas con el entorno en el que se ubica su vivienda. De acuerdo con la ENVIPE, existen dos regiones en el país que destacan por su deficiente calidad comunitaria. En primer lugar, el Estado de México, Ciudad de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala concentran la peor calidad comunitaria. Con base en los resultados de la encuesta, estas entidades conjugan los porcentajes más altos de conflictos vecinales, niveles altos de inseguridad en el entorno inmediato a la vivienda de prácticas asociadas a la inseguridad, así como niveles de satisfacción con la vivienda menores que el porcentaje nacional. En segundo lugar, Tabasco, Campeche y Quintana Roo

presentan las mismas características que el primer grupo; además, destaca el caso de Guerrero, donde también se observa un alto porcentaje de reportes de prácticas asociadas a la inseguridad, conflictos vecinales y de inseguridad (INEGI, 2018c, 2018a).

**Mapa 1. Porcentaje de la población que reporta sentirse inseguro en su colonia o localidad en 2018**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENVIPE 2018.

Con lo anterior, es indispensable contribuir a la calidad comunitaria en los barrios, con énfasis en las entidades del centro y sureste, así como en las zonas metropolitanas, analizando la necesidad de fortalecer las estrategias de prevención y contención de delitos en el barrio, bajo un esquema de participación ciudadana, fomentar la creación de instancias y mecanismos que logren mediar los conflictos vecinales de manera efectiva, así como garantizar la disponibilidad y calidad de los espacios públicos que faciliten la convivencia comunitaria (CONEVAL, 2018b).

### ***Reto 5. Mejorar la calidad de la planeación y el ordenamiento territorial para que tengan enfoque de sustentabilidad***

Es necesario que las localidades rurales dispongan de los medios necesarios para proveer los servicios básicos y complementarios que logren cerrar las brechas que presentan estos territorios comparado con las ciudades, además de que estas ofrezcan una conectividad con la misma suficiencia y calidad. La brecha en las condiciones materiales de la vivienda y su entorno es crítica en la región sur y, especialmente, en las zonas rurales de Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Asimismo, el desarrollo habitacional de las ciudades mexicanas se dirige hacia las periferias y localidades cercanas a ellas, lo cual muestra un patrón extensivo de poblamiento (CONAVI, 2015; CONEVAL, 2018b). Por esta razón es primordial mejorar la calidad de los asentamientos humanos con una visión de planificación sustentable y de ordenamiento territorial.

Una vivienda adecuada debe situarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, servicios de atención de la salud, escuelas y otros servicios sociales; este elemento es en particular relevante en ciudades grandes y zonas rurales donde el tiempo y dinero para trasladarse implica mayores costos, principalmente para las personas con menores ingresos (CESCR, 1991). Además, se debe garantizar que la ubicación de las viviendas no ponga en riesgo la integridad física de sus habitantes; por ello se debe evitar el emplazamiento en lugares considerados zonas de riesgo, que pueden implicar vulnerabilidad de los asentamientos humanos, tanto a cuestiones de agentes perturbadores físico-naturales como los socio-organizativos (CONEVAL, 2018b).

Con relación a lo anterior, existe información acerca de la vulnerabilidad ante riesgos y fenómenos hidrometeorológicos y geológicos en una cantidad considerable de las viviendas del país. Por un lado, de acuerdo con datos del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), 35.5 por ciento de la población habita en zonas de peligro de inundaciones; para el caso de Tabasco (100 por ciento), Colima (92.1 por ciento) y Campeche (85.9) todas las personas están,

prácticamente, en municipios con peligro de inundación. Por otro lado, Aguascalientes y Baja California Sur presentan vulnerabilidad ante sequías y desertificación. Además, casi dos terceras partes del país tienen un riesgo sísmico significativo (Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018, 2014).

Ante esta situación, resulta importante mejorar la calidad de los asentamientos humanos con una visión de planificación sustentable, de ordenamiento territorial y que considere la dimensión ambiental. Para ello, podrían diseñarse estrategias para desincentivar la construcción de viviendas en zonas de riesgo, protegidas, alejadas u otras consideraciones de zonificación que establece el ordenamiento territorial; impulsar la colaboración entre el gobierno federal, gobiernos locales, el sector privado y la comunidad para consolidar estrategias de ordenamiento territorial que apunten al mejoramiento de los asentamientos; alineación de programas estatales y municipales de desarrollo urbano, rural y vivienda con el PND, desde una perspectiva de planeación sostenible; garantizar el cumplimiento de los documentos normativos en términos de la planeación e implementación del ordenamiento territorial por los distintos órdenes de gobierno; desarrollar mecanismos para asegurar la prohibición de la construcción de viviendas en zonas de riesgo o protegidas y otras consideraciones, así como promover, con estricto apego al derecho, la reubicación de hogares asentados en zonas de riesgo (CONEVAL, 2018b).

## Capítulo 2. Análisis de vinculación de programas y acciones federales con la atención al derecho a la vivienda

### 2.1 Metodología para la vinculación de programas y acciones federales con la atención al derecho a la vivienda.

Como se ha descrito en el apartado anterior, en el “Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018” se identificaron cinco retos que, de acuerdo con el CONEVAL, sirven como un instrumento para articular los esfuerzos gubernamentales para avanzar en el ejercicio pleno del derecho a la vivienda. En este apartado se presenta un análisis que permite identificar la vinculación de aquellos programas y acciones federales en materia de desarrollo social con cada uno de estos retos (figura 6) y la forma en que se presenta la vinculación.

**Figura 6. Retos para la atención del Derecho a la Vivienda**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Cabe señalar que para el caso del Reto 5 “Mejorar la calidad de la planeación y el ordenamiento territorial para que tengan enfoque de sustentabilidad”, se trata de un reto que permea la totalidad de la política de vivienda, por lo que se encuentra asociada al conjunto de los retos identificados por el CONEVAL en el “Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018” y, por tanto, al conjunto de la oferta pública gubernamental en la materia. En este sentido, el

análisis de vinculación propuesto para el resto de los retos no resulta pertinente en materia de planeación territorial. No obstante, al tratarse de un eje transversal de la política de vivienda, este elemento será retomado en el apartado dedicado a la estrategia de coordinación.

Para el análisis de vinculación, primero fue necesario establecer el universo de programas presupuestarios que serían considerados. Para ello, se utilizaron dos fuentes de información:

1. **Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social 2017<sup>6</sup>:** se consideraron todos los programas y acciones federales de desarrollo social vinculados con el derecho a la vivienda, de manera directa o indirecta, identificados en el Inventario.
2. **Consideraciones para el Proceso Presupuestario (CPP) 2018 y 2019:** se consideraron todos los programas y acciones definidos como “prioritarios” en la atención de la carencia por calidad y espacios de la vivienda, por acceso a los servicios básicos en la vivienda y que promuevan el acceso efectivo al derecho a la vivienda que se encuentran en el documento.

Una vez que se elaboró un primer listado a partir de las fuentes de información citadas, se verificó que todos los programas y acciones de desarrollo social incluidos estuvieran vigentes en 2018. De esta manera, se definió un universo de 13 programas y acciones federales de desarrollo social, de los cuales la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano (SEDATU) contaba con ocho programas presupuestarios, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)<sup>7</sup> con tres y tanto la

---

<sup>6</sup> La vinculación entre los programas y las acciones federales con los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico se realiza considerando la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y la principal normatividad de los programas federales. La vinculación se define mediante el análisis del aporte del objetivo principal (propósito) a uno de los derechos sociales o a la dimensión de bienestar económico. En el Inventario CONEVAL se consideran dos grados de vinculación: a) Directa: identifica una relación explícita del derecho social o de la dimensión de bienestar económico dentro del objetivo principal y b) Indirecta: identifica un relativo grado de causalidad entre el objetivo principal y un derecho social o la dimensión de bienestar económico.

<sup>7</sup> Mediante reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF el 30 de noviembre de 2018, se establece que todas las referencias a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se entenderán realizadas por la Secretaría de Bienestar (BIENESTAR):

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)<sup>8</sup> y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) contaban cada una con un programa presupuestario.

**Cuadro 1. Listado de los programas presupuestarios 2018 vinculados al derecho a la vivienda**

Institución	Modalidad y clave	Nombre del programa	Inventario 2017		Prioritarios en CPP	
			Vinculación directa	Vinculación indirecta	2018	2019
SEDATU	S-177	Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	Vivienda	Bienestar Económico	Sí	Sí
SEDATU	S-213	Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	Vivienda	Bienestar Económico	No	No
SEDATU	S-255	Consolidación de Reservas Urbanas	Vivienda	Bienestar Económico	Sí	Sí
SEDATU	S-274	Programa de Apoyo a la Vivienda	Vivienda	Bienestar Económico	Sí	Sí
SEMARNAT	S-074	Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	Vivienda	Salud	Sí	Sí
SEDATU	S-254	Programa de Prevención de Riesgos	Bienestar Económico	Vivienda	No	No
SEDATU	S-273	Programa de Infraestructura	Bienestar Económico	Vivienda	Sí	Sí
SEDATU	U-003	Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros	Bienestar Económico	Vivienda	No	No
SEDATU	E-003	Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural	Bienestar Económico	NA	No	No
CDI	S-179	Programa de Infraestructura Indígena	No Discriminación	Bienestar Económico	Sí	Sí
SEDESOL	S-061	Programa 3x1 para Migrantes	Bienestar Económico	Trabajo	No	No
SEDESOL	U-008	Subsidio a Programas para Jóvenes	No Discriminación	Bienestar Económico	Sí	No

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF\\_ref61\\_30nov18.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref61_30nov18.pdf) En este sentido, dado que el análisis que se está realizando corresponde a los programas federales vigentes durante el ejercicio fiscal 2018, para los propósitos de este apartado se hará referencia a la SEDESOL

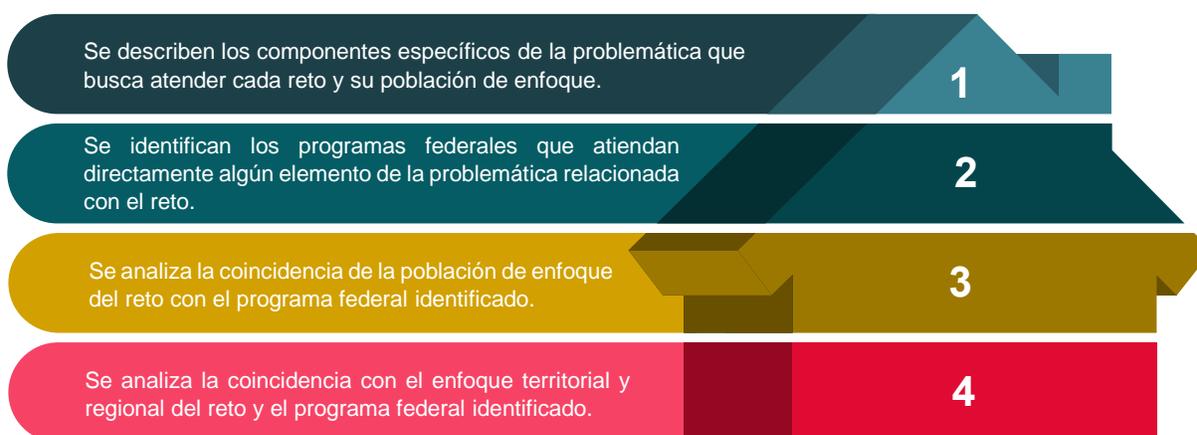
<sup>8</sup> El 4 de diciembre de 2018 se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto que expide Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (CDI) y crea al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), el cual conserva la personalidad jurídica y el patrimonio de la CDI: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5545778&fecha=04/12/2018](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545778&fecha=04/12/2018) En este sentido, dado que el análisis que se está realizando corresponde a los programas federales vigentes durante el ejercicio fiscal 2018, para los propósitos de este apartado se hará referencia a la CDI.

SEDESOL   SEMARNAT   SCT	S-071	Programa de Empleo Temporal	Trabajo	Bienestar Económico	No	Sí
--------------------------------	-------	--------------------------------	---------	------------------------	----	----

Nota: Para el caso del “Programa 3x1 para Migrantes S-061”, éste se incluyó derivado del análisis de su objetivo.  
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

A partir del universo de programas relacionados al derecho a la vivienda, se llevó a cabo un análisis de vinculación de estos programas con cada uno de los retos. Cabe señalar que se decidió excluir al programa de “Subsidio para Jóvenes U-008” y “Programa de Empleo Temporal S-071” debido a que estos únicamente cuentan con acciones potenciales que no pueden vincularse, puesto que los objetivos y apoyos de estos programas no atienden alguna carencia o aspecto relacionado con el derecho a la vivienda. Mientras que en el caso del “Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros U-003”, éste se encuentra dirigido al fortalecimiento institucional de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros. La metodología para el análisis de vinculación se compone de cuatro pasos a partir de los cuales se infiere la vinculación entre los programas y acciones federales de desarrollo social y la atención al derecho a la vivienda y se puede observar en la figura 7.

**Figura 7. Proceso de vinculación de los programas y acciones federales con la atención a los retos del derecho a la vivienda**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

A continuación, se presentan los resultados del análisis de vinculación para cada uno de los retos en materia de derecho a la vivienda, detallando la forma en que se

vincula con cada uno de los retos, sus componentes específicos y sus poblaciones y enfoques territoriales.

## 2.2 Mejorar el Acceso Físico y Económico de Vivienda de la población en situación de pobreza.

### 2.2.1 Análisis de vinculación

Existen diversos elementos que obstaculizan el acceso efectivo del derecho a la vivienda, así como las carencias vinculadas al derecho, entre los cuales destacan tres que son retomados en este documento como componentes específicos de este reto. El primero, la precaria calidad de materiales, el segundo la existencia de hacinamiento y, el tercero, la falta de acceso al mercado de vivienda en la población más vulnerable.

Con base en el análisis del contexto del reto, la población de enfoque quedo constituida por aquella en situación de pobreza y las comunidades indígenas, las cuales presentan dificultades para acceder a créditos para la vivienda dentro del mercado formal, además de mayores carencias por acceso a servicios básicos y calidad y espacio de la vivienda. De modo similar, se incluyó en el enfoque territorial de este reto al entorno rural y a las entidades federativas del sur del país (Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Campeche), las cuales son zonas que presentan brechas considerables en el ejercicio del derecho a la vivienda (figura 8).

**Figura 8. Composición del reto 1**

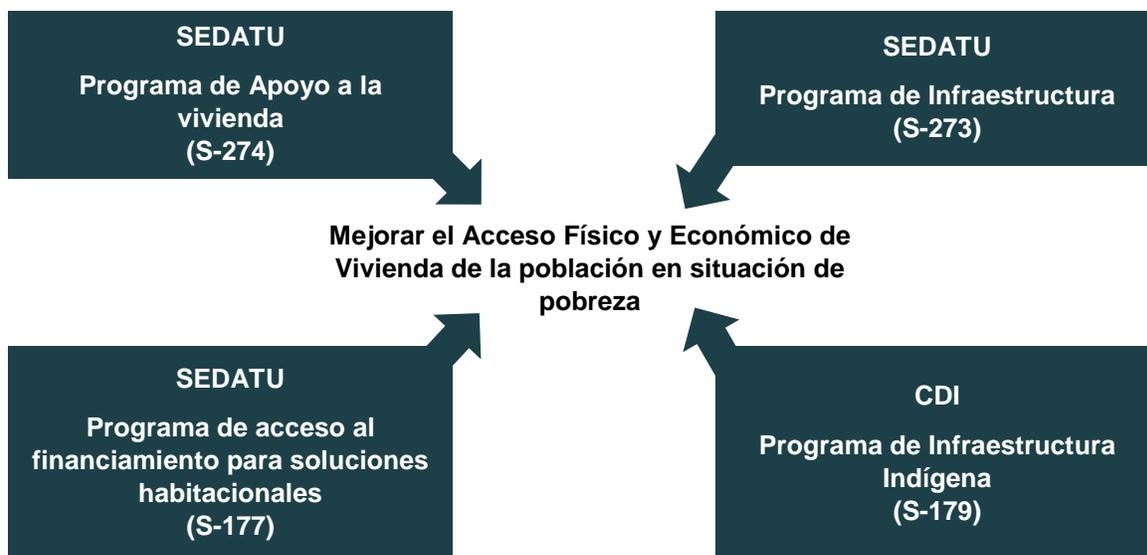


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Considerando los elementos previamente descritos, se identificaron cuatro programas federales en materia de desarrollo social que se encuentran vinculados

al mejoramiento del acceso físico y económico de la vivienda de la población en situación de pobreza (figura 9).

**Figura 9. Programas vinculados al reto 1**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El “Programa de Apoyo a la Vivienda S-274” tiene por objetivo específico mejorar las condiciones habitacionales de los hogares mexicanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda. Para cumplir con este objetivo, el programa otorga subsidios en distintas modalidades, dentro de las que se encuentran la ampliación, mejoramiento y construcción, por lo que se vincula con los tres componentes específicos del reto: precaria calidad de los materiales, presencia de hacinamiento y falta de acceso al mercado de la vivienda.

Además, debido a la población a la que está dirigido este programa (hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencias), éste mantiene una vinculación con la población en situación de pobreza. Por otro lado, a pesar de que este programa cuenta con diversos criterios de focalización (integrantes del hogar con alguna discapacidad, madre o padre soltero, adultos mayores y/o integrantes menores de 14 años), éstos no incorporan a la población indígena, el entorno rural o las entidades federativas del sur del país.

Por su parte, el “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales S-177” también se encuentra vinculado con los tres componentes específicos del reto puesto que apoya a la población de bajos ingresos mediante cuatro modalidades: adquisición de vivienda, ampliación y/o mejoramiento de vivienda, adquisición de lote con servicios y autoproducción de vivienda. Cabe señalar que a pesar de la vinculación que mantiene el programa con el componente específico de falta de acceso al mercado de vivienda en la población más vulnerable, éste otorga subsidios a población con bajos ingresos pero que cuenta con capacidad de ahorro, a la cual difícilmente la población en situación de pobreza tiene acceso. Por último, en lo que respecta a criterios de focalización, este programa no considera medidas especiales para atender a la población en situación de pobreza, población indígena o a los enfoques territoriales y regionales considerados como prioritarios.

En el caso del “Programa de Infraestructura S-273”, éste tiene como objetivo contribuir a mejorar las condiciones de habitabilidad<sup>9</sup> de las viviendas establecidas en las zonas de actuación en las que opera, esto mediante el desarrollo de proyectos de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda. Una de sus vertientes se denomina “Mejoramiento de la vivienda”, en la cual se contempla el apoyo para la construcción o instalación de un cuarto adicional, en viviendas cuyos habitantes presenten hacinamiento.

Cabe señalar que el “Programa de Infraestructura S-273” atiende a las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) urbanas y localidades menores a 5 mil habitantes que presenten medio, alto o muy alto déficit en condiciones de habitabilidad y, de manera adicional, la vertiente de “Mejoramiento de la vivienda” define sus zonas de actuación como aquellas AGEB urbanas con un grado de rezago social alto o medio, así como localidades rurales que cuenten con un grado de rezago social muy alto, alto o medio.

---

<sup>9</sup> De acuerdo con la SEDATU, las condiciones de habitabilidad se definen como las características físicas de la vivienda en cuanto al grado en que garantiza seguridad física o proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

Por último, el “Programa de Infraestructura Indígena S-179” tiene como uno de sus objetivos específicos dotar de vivienda a familias de localidades en donde al menos 40 por ciento de sus habitantes se identifiquen como población indígena, cuenten con un alto o muy alto grado de marginación y tengan una población de entre 50 y 15,000 habitantes. Para cumplir con el objetivo, éste otorga subsidios para la construcción de vivienda nueva, excluyéndose dentro de esta modalidad las acciones de ampliación, mejoramiento y adquisición. Por lo anterior, este programa se encuentra vinculado con el componente específico relacionado con la falta de acceso al mercado de la vivienda, además de contemplar la atención preferente de familias en situación de pobreza.

En cuanto al enfoque territorial, el “Programa de Infraestructura Indígena S-179” cuenta con cobertura en aquellas localidades que cumplen con los criterios de la población objetivo previamente señalados (población indígena, grado de marginación y tamaño de localidad), con excepción de los estados de Aguascalientes, Nuevo León y Tamaulipas. Si bien el programa no cuenta con criterios de focalización o priorización vinculados con los enfoques territoriales del reto, éste puede estar incorporando a los territorios debido a las características de la población objetivo.

Derivado del análisis de vinculación realizado en este subapartado, se identificaron cuatro programas federales que mantienen una vinculación con el reto de mejorar el acceso físico y económico de vivienda de la población en situación de pobreza. De estos, el “Programa de apoyo a la vivienda S-274” y el “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales S-177” se encuentran vinculados con los tres componentes específicos, además de atender a la población en situación de pobreza. Por su parte el “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales S-177” se vincula con el componente específico de hacinamiento y el “Programa de Infraestructura Indígena S-179” con el elemento de falta de acceso al mercado de vivienda en la población más vulnerable. Cabe señalar que en el caso del “Programa de Infraestructura Indígena S-179”, este es el único que atiende de manera específica a la población indígena y además contempla la atención preferente de familias en situación de pobreza.

Finalmente, en el caso del enfoque territorial, ninguno de los programas identificados cuenta con criterios de focalización o priorización específicamente para el entorno rural o las entidades federativas del sur del país (Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Campeche), no obstante, al no hacer diferenciación entre los ámbitos rural y urbano y no excluir a la región sur del país de su cobertura, estos se encuentran vinculados con los enfoques territoriales del reto.

### **2.2.2 Análisis del presupuesto de los programas federales vinculados al reto**

El presupuesto ejercido por el conjunto de programas y acciones federales vinculados con el reto de “Mejorar el Acceso Físico y Económico de Vivienda de la población en situación de pobreza”, fue superior a 20 mil millones de pesos (mdp) en 2016, presentando una disminución de 50.7 por ciento en 2017, en donde si bien todos los programas vinculados con este reto experimentaron una reducción presupuestal significativa, el “Programa de Infraestructura S-273” fue el más afectado, con una reducción del 62.8 por ciento.

Posteriormente, en 2018 el conjunto de programas ejerció un presupuesto de casi 11 mil mdp, lo cual representó un incremento de poco más de 10 por ciento del presupuesto respecto a 2017. Sin embargo, en el caso del “Programa de Infraestructura Indígena S-179”, éste sufrió una reducción de 18.3 por ciento, lo cual se refleja en una disminución acumulada de 58.0 por ciento durante el periodo 2016-2018 del único programa vinculado a este reto que atiende de manera específica a la población indígena (cuadro 2).

**Cuadro 2. Presupuesto ejercido por los programas federales vinculados al reto 1**

Institución	Modalidad y clave	Programa presupuestario	Presupuesto ejercido en millones de pesos			Variación (%)		
			2016	2017	2018	2016-2017	2017-2018	2017-2018
SEDATU	S-274	Programa de Apoyo a la vivienda	2,533.8	1,845.9	2,284.6	-27.2	23.8	-9.8
SEDATU	S-177	Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales	7,939.1	3,917.6	4,646.6	-50.7	18.6	-41.5
SEDATU	S-273	Programa de Infraestructura	5,707.6	2,121.8	2,356.1	-62.8	11.0	-58.7
CDI	S-179	Programa de Infraestructura Indígena	3,901.5	2,008.1	1,640.2	-48.5	-18.3	-58.0
<b>Totales</b>			<b>20,082.0</b>	<b>9,893.4</b>	<b>10,927.5</b>	<b>-50.7</b>	<b>10.5</b>	<b>-45.6</b>

Nota: Valores en millones de pesos a precios constantes 2012.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de la Cuenta Pública 2016, 2017 y 2018.

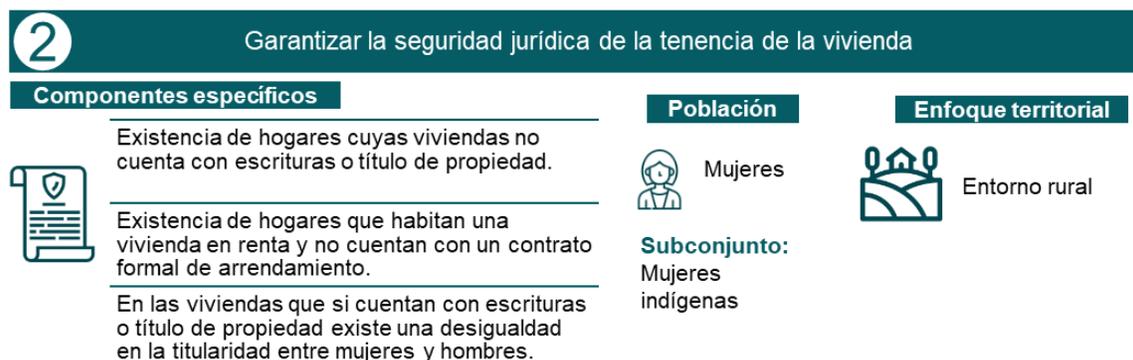
## 2.3 Garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda.

### 2.3.1 Análisis de vinculación

La seguridad jurídica de la tenencia constituye un elemento fundamental para el acceso efectivo del derecho a la vivienda debido a que la ausencia de seguridad de la tenencia podría dejar a las familias en un estado de vulnerabilidad frente a posibles acciones de desalojo, incertidumbre ante procesos hereditarios y, en general, arrebatándoles el derecho de disponer de su patrimonio.

En relación con este reto, el CONEVAL ha identificado que las mujeres se encuentran en una situación especialmente vulnerable: de 87 por ciento de viviendas con escrituras, solo 40.8 por ciento tienen a una mujer como titular o cotitular y dicha situación se agrava en el ámbito rural y en el caso de mujeres indígenas. Debido a estas brechas en materia de la tenencia de la vivienda, se estableció a las mujeres y mujeres indígenas como poblaciones de enfoque y al entorno rural como el enfoque territorial de este reto (figura 10).

**Figura 10. Composición del reto 2**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Considerando los componentes específicos de este reto, se identificaron tres programas federales en materia de desarrollo social que se encuentran vinculados por sus objetivos, componentes y población objetivo, los cuales se enlistan en la figura 11.

**Figura 11. Programas vinculados al reto 2**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El objetivo del “Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares S-213” es contribuir a contribuir el desarrollo urbano mediante el otorgamiento de subsidios para los hogares que cuenten con lotes ubicados en asentamientos humanos irregulares con el objeto de obtener certeza jurídica y documental en la

tenencia de la tierra, por lo que el programa está vinculado al componente de viviendas que no cuentan con escrituras o título de propiedad.

En cuanto a su población objetivo, éste se dirige a familias que ya cuentan con una vivienda, pero sin seguridad jurídica respecto a la posesión del inmueble, que se encuentren en condición de pobreza y se ubiquen en localidades de 2,500 habitantes o más (por lo que no se encuentra vinculado con el enfoque territorial del reto)<sup>10</sup>, así como en las cabeceras municipales de los municipios donde interviene el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Cabe señalar que si bien el programa no atiende de manera específica a la población de enfoque (mujeres y mujeres indígenas), sus Reglas de Operación señalan que éste incorpora la perspectiva de género, entendiéndose ésta como la oportunidad igualitaria y equitativa para que tanto hombres como mujeres puedan acceder a sus beneficios.

En el caso del programa de “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural E-003”, éste tiene como objetivo contribuir al ordenamiento y la planeación territorial mediante acciones de regularización de la tenencia de la tierra que otorguen certeza jurídica en la propiedad rural (enfoque territorial prioritario). El programa brinda servicios de integración de expedientes y otorga asesorías para la regularización de la tenencia de la tierra. En lo que respecta al enfoque de población prioritaria, no se cuenta con información suficiente para señalar que el programa se encuentra vinculado con la población o subpoblación de enfoque del reto<sup>11</sup>.

Por su parte, el “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales S-177” es un programa federal que presenta una vinculación con el reto de atención a la seguridad jurídica de la tenencia debido a que el programa otorga la posibilidad de utilizar los recursos de la modalidad de “Ampliación y/o mejoramiento” para la regularización de la propiedad ante el Registro Público de la

---

<sup>10</sup> De acuerdo con el INEGI, una localidad se considera rural cuando tiene menos de 2,500 habitantes, mientras que las localidades urbanas son aquellas con una población mayor o igual a 2,500 habitantes.

<sup>11</sup> La información sobre este programa federal se obtuvo de su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) debido a que éste no cuenta con Reglas o Lineamientos de Operación, lo cual representó un problema para realizar el análisis de vinculación.

Propiedad y/o catastro, así como ante el Registro Agrario Nacional, cuando se trate de propiedad ejidal y comunal. En lo que respecta al enfoque poblacional del reto, no se cuenta con información que permita establecer una atención especial a mujeres y/o mujeres indígenas.

En conclusión, de los tres programas federales identificados ninguno puede vincularse a los componentes específicos de hogares que habitan vivienda en renta sin contrato formal y el de desigualdad en la titularidad entre mujeres y hombres. Adicionalmente, se observó que ninguno de los programas federales identificados incorpora de manera específica a la población y subpoblación de enfoque, mientras que, para el caso del enfoque territorial del reto, únicamente el programa de “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural E-003” atiende de manera específica el entorno rural.

### **2.3.2 Análisis del presupuesto de los programas federales vinculados al reto**

En lo que respecta al presupuesto ejercido por los programas vinculados con el reto de “Garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda”, se observa que en 2016 el presupuesto conjunto de estos programas fue ligeramente superior a los 8 mil mdp, sin embargo, 95 por ciento del presupuesto fue ejercido por el “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales S-177”.

Posteriormente, en 2017 el presupuesto ejercido por el conjunto de programas federales sufrió una reducción de 50.0 por ciento, mientras que en lo particular, el “Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares S-213” y el “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales S-177” presentaron reducciones de alrededor de 50 por ciento y, en el caso del “Programa de Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural E-003” sufrió una reducción de 27.2 por ciento.

Para el 2018, el presupuesto ejercido por el conjunto de programas tuvo un incremento de 15.9 por ciento, sin embargo, este incremento se debió únicamente al mayor recurso ejercido por el “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales S-177”, ya que el resto de los programas experimentaron

una reducción de su presupuesto, destacando el caso del “Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares S-213”, el cual tuvo una reducción de 68.4 por ciento, con lo que acumula una reducción en su presupuesto de 83.6 por ciento durante el periodo 2016-2018.

**Cuadro 3. Presupuesto ejercido por el conjunto de programas federales vinculado al reto 2**

Institución	Modalidad y clave	Programa presupuestario	Presupuesto ejercido en millones de pesos			Variación (%)		
			2016	2017	2018	2016-2017	2017-2018	2017-2018
SEDATU	E-003	Programa de Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural	230.7	168.0	160.0	-27.2	-4.8	-30.7
SEDATU	S-213	Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares	167.3	86.8	27.4	-48.1	-68.4	-83.6
SEDATU	S-177	Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales	7,939.1	3,917.6	4,646.6	-50.7	18.6	-41.5
<b>Totales</b>			<b>8,337.1</b>	<b>4,172.4</b>	<b>4,833.9</b>	<b>-50.0</b>	<b>15.9</b>	<b>-42.0</b>

Nota: Valores en millones de pesos a precios constantes 2012.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de la Cuenta Pública 2016, 2017 y 2018.

## 2.4 Garantizar la disponibilidad y acceso a infraestructura básica, complementaria y servicios básicos en la vivienda.

### 2.4.1 Análisis de vinculación

A pesar de los avances que se han logrado en materia de disponibilidad y acceso a infraestructura básica, complementaria y servicios básicos en la vivienda, hoy en día existen importantes brechas en determinados grupos de población y territorios como son el caso de la población indígena, el ámbito rural, la periferia del entorno urbano y la zona sur del país (Guerrero, Chiapas y Oaxaca). Uno de los mecanismos para atender los problemas de infraestructura que padecen estos grupos de población y regiones ha sido el uso de ecotecnias como una alternativa para optimizar el uso del agua, energía y gas al interior de la vivienda, así como productos o sistemas que aprovechan los recursos renovables inherentes a su ubicación, sin embargo, el uso de dichas técnicas y tecnologías es muy bajo a nivel nacional. Ante

este escenario, el reto considera dos componentes específicos, el primero relacionado a la disponibilidad y acceso a infraestructura y el segundo en materia de uso de ecotecnias para la vivienda (figura 12).

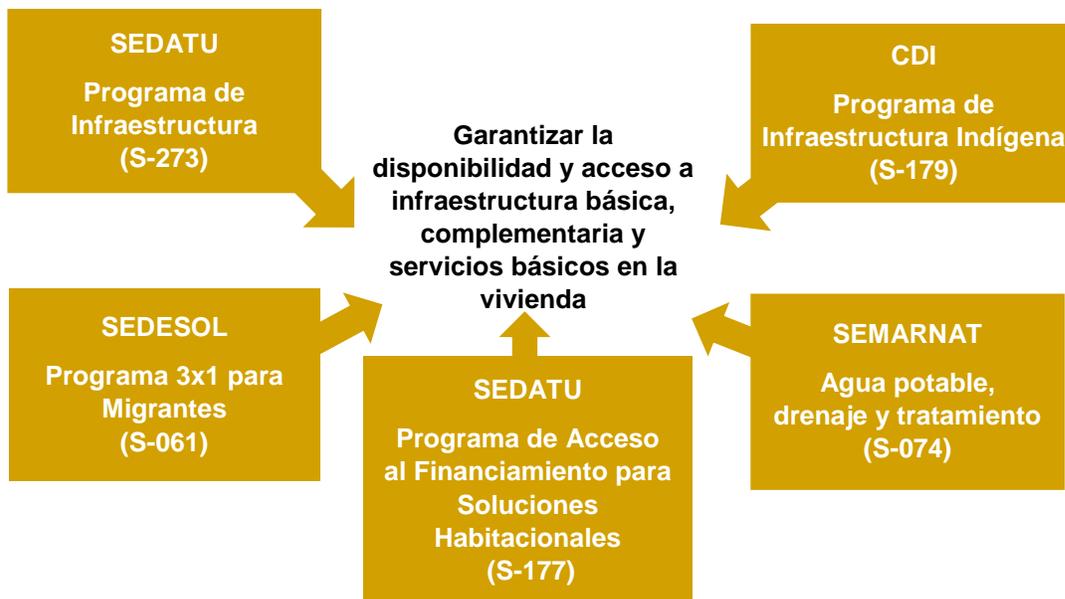
**Figura 12. Composición del reto 3**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Con base en los elementos que componen este reto, se identificaron cinco programas federales vinculados a este reto, los cuales se mencionan en la figura 13.

**Figura 13. Programas vinculados al reto 3**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El “Programa de Infraestructura S-273”, se compone de distintas vertientes o estrategias, entre las cuales se encuentra la vertiente de “Infraestructura para el Hábitat” que cuenta con la modalidad de “Mejoramiento del entorno”, el cual apoya

la realización de obras de construcción o mejoramiento de infraestructura básica, complementaria y equipamiento urbano. En cuanto a su población objetivo, este programa busca atender a familias con viviendas en AGEB urbanas y localidades menores de 5 mil habitantes que presentan medio, alto y muy alto déficit en condiciones de habitabilidad. Mientras que, en el caso del enfoque territorial, los criterios de focalización de la vertiente de “Infraestructura para el Hábitat” no presentan vinculación con los enfoques territoriales del reto.

En lo que respecta al “Programa de Infraestructura Indígena S-179”, éste tiene como uno de sus objetivos dotar de obras de infraestructura básica a localidades indígenas que presenten carencias y rezagos en materia de comunicación terrestre, electrificación, agua potable y saneamiento. Además, debido a la población objetivo y a los criterios de focalización del programa, éste pudiera estar vinculado con los enfoques territoriales del reto, principalmente en lo que respecta al entorno rural y entidades del sur del país (Guerrero, Chiapas y Oaxaca).

Por su parte, el “Programa 3x1 para Migrantes S-061” tiene como objetivo impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social mediante la inversión complementaria de recursos y la participación comunitaria e intergubernamental. Dentro de las modalidades de apoyo con las que cuenta este programa está la denominada “Proyectos de infraestructura social” en la que la SEDESOL, las entidades federativas, los municipios y los migrantes aportan recursos para la construcción, ampliación y rehabilitación de proyectos de redes de agua, saneamiento y potabilización, drenaje, alcantarillado y electrificación en localidades seleccionadas por los clubes u organizaciones de migrantes que tienen un grado de marginación muy alto, alto o medio y que se ubican en municipios con un grado de intensidad migratoria muy alto, alto o medio. En este sentido, el programa no cuenta con criterios de focalización o priorización vinculados con la población indígena y los enfoques territoriales, sin embargo, debido a que tiene una cobertura nacional, éste pudiera brindar sus servicios tanto a la población como a los territorios de enfoque.

En el caso del programa de “Agua potable, Drenaje y Tratamiento S-074”, éste tiene como objetivo el fortalecimiento técnico y financiero de los gobiernos estatales y municipales en la ampliación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, con énfasis en comunidades con un alto o muy alto grado de marginación y que carecen o tienen deficiencias en el acceso a estos servicios. Por otro lado, este programa no cuenta con criterios de focalización o priorización enfocados hacia la población indígena, el entorno rural, la periferia urbana o las entidades federativas del sur del país.

Por último, el “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales S-177” cuenta con una modalidad denominada “Ampliación y/o Mejoramiento” que contempla el otorgamiento de subsidios a la población de bajos ingresos para distintas acciones, entre las que se encuentran el uso de ecotecias y ecotecnologías para el mejoramiento de la vivienda.

Recapitulando, en los resultados del análisis de vinculación de este reto se observa que cuatro de los cinco programas identificados están vinculados con el componente específico de disponibilidad y acceso a infraestructura para la vivienda y solo el “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales S-177” se encuentra vinculado con el uso de ecotecias para la vivienda. Además, es importante destacar que únicamente el “Programa de Infraestructura Indígena S-179” está vinculado a la población de enfoque del reto (comunidades indígenas). Mientras que ninguno de los programas identificados cuenta con criterios de focalización o priorización vinculados a los enfoques territoriales del reto.

#### **2.4.2 Análisis del presupuesto de los programas federales vinculados al reto**

En 2016 el presupuesto ejercido por el conjunto de programas federales vinculados a este reto fue superior a los 20 mil mdp, sufriendo una reducción de 50.5 por ciento para 2017, en donde si bien todos los programas se vieron afectados, el “Programa de Infraestructura S-273” tuvo una reducción de 62.8 por ciento. Posteriormente, en 2018 el presupuesto ejercido por el conjunto de programas tuvo un incremento marginal de 2.0 por ciento, caracterizado por un comportamiento heterogéneo al

interior de los programas federales, en donde tres presentaron reducciones y dos incrementos en su presupuesto ejercido (cuadro 4).

**Cuadro 4. Presupuesto ejercido por el conjunto de programas federales vinculado a al reto 3.**

Institución	Modalidad y clave	Programa presupuestario	Presupuesto ejercido en millones de pesos			Variación (%)		
			2016	2017	2018	2016-2017	2017-2018	2016-2018
SEDATU	S-273	Programa de Infraestructura	5,707.6	2,121.8	2,356.1	-62.8	11.0	-58.7
CDI	S-179	Programa de Infraestructura Indígena	3,901.5	2,008.1	1,640.2	-48.5	-18.3	-58.0
SEDESOL	S-061	Programa 3 x 1 para Migrantes	491.9	387.5	258.8	-21.2	-33.2	-47.4
SEMARNAT	S-074	Agua potable, Drenaje y Tratamiento	2,247.6	1,611.5	1,345.0	-28.3	-16.5	-40.2
SEDATU	S-177	Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales	7,939.1	3,917.6	4,646.6	-50.7	18.6	-41.5
<b>Totales</b>			<b>20,287.6</b>	<b>10,046.5</b>	<b>10,246.6</b>	<b>-50.5</b>	<b>2.0</b>	<b>-49.5</b>

Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de la Cuenta Pública 2016, 2017 y 2018.

Nota: Valores en millones de pesos a precios constantes 2012.

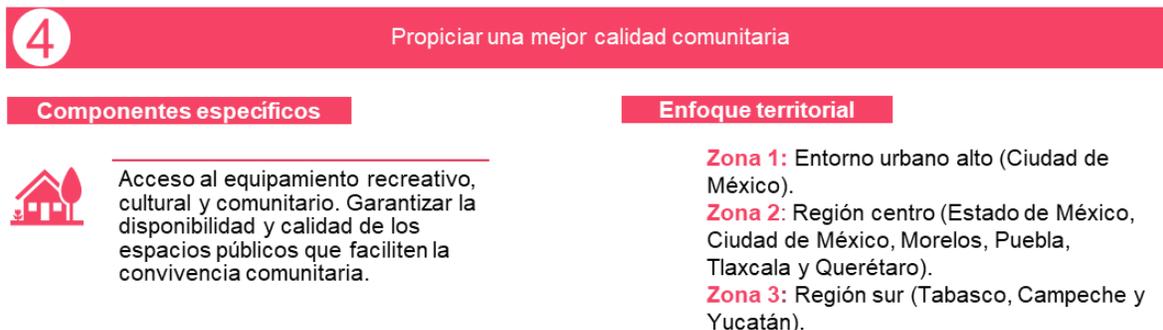
\*En 2016 se creó el “Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento” como la fusión de los programas: “Infraestructura Hídrica”, “Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales”, “Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas” y “Programa de Agua Limpia”. Posteriormente, en 2017 el programa cambió de nombre a “Agua potable, Drenaje y Tratamiento”, nombre que permaneció vigente en 2018.

## 2.5 Propiciar una mejor calidad comunitaria.

### 2.5.1 Análisis de vinculación

Como se señaló en el primer capítulo, la calidad comunitaria forma parte del derecho a la vivienda digna y decorosa debido a que esta significa acceder a una comunidad en la que se puede vivir en paz y con dignidad. En el caso de México, es posible identificar regiones que destacan por su deficiente calidad comunitaria; la primera, integrada por el Estado de México, Ciudad de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Querétaro; y la segunda, compuesta por Tabasco, Campeche y Quintana Roo, razón por la cual dichas regiones son retomadas para el enfoque territorial de este reto (figura 14).

**Figura 14. Composición del reto 4**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Considerando los enfoques territoriales y la inexistencia de una población de enfoque para este reto, se identificaron dos programas presupuestarios en materia de desarrollo social vinculados con el mejoramiento de la calidad comunitaria, los cuales se pueden observar en la figura 15.

**Figura 15. Programas vinculados al reto 4**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El “Programa de Infraestructura S-273” se vincula con el componente referente al acceso al equipamiento recreativo, cultural y comunitario a nivel de dos de sus tres objetivos específicos, el primero de ellos se orienta al desarrollo de obras de infraestructura básica, complementaria y equipamiento urbano, así como acciones para el desarrollo comunitario y la promoción del desarrollo urbano y el segundo busca apoyar la ejecución de proyectos para el rescate, habilitación o rehabilitación de espacios públicos, unidades o desarrollos habitacionales y centros integrales de atención a las mujeres.

Para cumplir con los objetivos, el “Programa de Infraestructura S-273” cuenta con tres vertientes, de las cuales dos se encuentran vinculadas con el reto: “Infraestructura para el Hábitat:” y “Espacios Públicos y Participación Comunitaria”. A través de estas modalidades, el programa otorga subsidios para obras de construcción o mejoramiento de infraestructura, así como para la construcción, ampliación, habilitación y/o equipamiento de Centros de Desarrollo Comunitario, además de impulsar la construcción, ampliación, habilitación y/o rehabilitación de espacios públicos de uso comunitario para el desarrollo de actividades recreativas, culturales, turísticas y deportivas.

Por su parte, como se mencionó anteriormente, el “Programa 3x1 para Migrantes S-061” busca contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social mediante la inversión complementaria de recursos y la participación comunitaria e intergubernamental. Su población objetivo la constituyen las localidades seleccionadas por los clubes u organizaciones de migrantes que tienen un grado de marginación muy alto, alto o medio y que se ubican en municipios con un grado de intensidad migratoria muy alto, alto o medio.

El Programa cuenta con tres tipos de apoyos, dentro de los cuales se encuentra “Proyectos de Infraestructura Social, Servicios Comunitarios o Educativos”, el cual contribuye al desarrollo comunitario a través de subsidios para la atención de necesidades en materia de infraestructura de servicios básicos y para el mejoramiento urbano, así como para proyectos de servicios comunitarios en materia de espacios destinados a actividades de desarrollo comunitario, salud o deportivas y proyectos educativos que contribuyan a mejorar las condiciones de las escuelas públicas.

En conclusión, los dos programas federales identificados para este reto se encuentran vinculados a través del componente específico referente al acceso al equipamiento recreativo, cultural y comunitario.

### **2.5.2 Análisis del presupuesto de los programas federales vinculados al reto**

El presupuesto ejercido de los dos programas vinculados a este reto fue ligeramente superior a los 6 mil mdp en 2016, sin embargo, es importante destacar que 92 por ciento de los recursos fueron ejercidos por el “Programa de Infraestructura S-273”. Posteriormente, el presupuesto conjunto de estos programas experimentó una reducción de 59.5 por ciento, en el cual los dos programas presentaron reducciones significativas pero heterogéneas entre sí, por ejemplo, mientras el “Programa 3X1 para Migrantes S-061” tuvo una reducción de 21.2 por ciento, el “Programa de Infraestructura S-273” experimentó una reducción de 62.8 por ciento. En lo que respecta a 2018, el conjunto de programas tuvo un incremento de 4.2 por ciento, no obstante, en lo particular únicamente el “Programa de Infraestructura S-273” fue el que tuvo un incremento en su presupuesto.

**Cuadro 5. Presupuesto ejercido por el conjunto de programas federales vinculado al reto 4.**

Institución	Modalidad y clave	Programa presupuestario	Presupuesto ejercido en millones de pesos			Variación (%)		
			2016	2017	2018	2016-2017	2017-2018	2017-2018
SEDATU	S-273	Programa de Infraestructura	5,707.6	2,121.8	2,356.1	-62.8	11.0	-58.7
SEDESOL	S-061	Programa 3X1 para Migrantes	491.9	387.5	258.8	-21.2	-33.2	-47.4
<b>Totales</b>			<b>6,199.4</b>	<b>2,509.3</b>	<b>2,614.9</b>	<b>-59.5</b>	<b>4.2</b>	<b>-57.8</b>

Nota: Valores en millones de pesos a precios constantes 2012.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de la Cuenta Pública 2016, 2017 y 2018.

### **Capítulo 3. Mecanismos de coordinación en atención a los retos del derecho a la vivienda**

En el presente apartado se presentan algunos elementos necesarios para el diseño de un modelo de coordinación para la política de vivienda. En primer lugar, se presenta una breve revisión teórica sobre el concepto de coordinación, como lo ha definido el CONEVAL, así como una recapitulación de las lecciones en temas de coordinación interinstitucional que se consideran relevantes para mejorar el diseño e implementación de estas estrategias. En segundo lugar, se realiza un análisis de la normatividad que busca garantizar el derecho a la vivienda en México, con especial énfasis en los mecanismos de coordinación que señala la Ley de Vivienda y la Ley General De Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). En tercer lugar, se realiza un análisis de las similitudes de los programas que se encuentran vinculados a los retos en materia de vivienda. Finalmente, se proponen elementos mínimos para el diseño de una estrategia de coordinación, tomando como eje los retos identificados en el Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa.

#### **3.1 Coordinación interinstitucional**

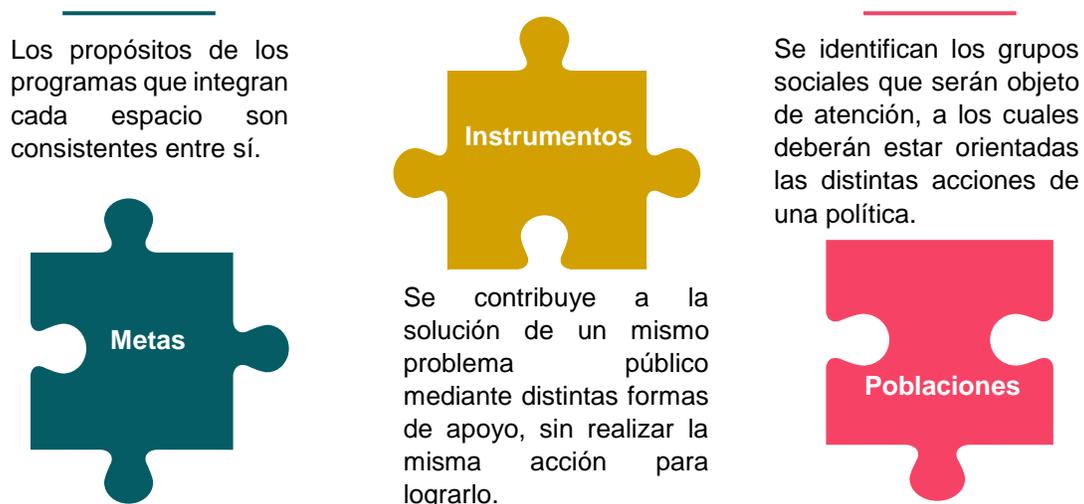
En los últimos años, la coordinación interinstitucional (ya sea entre sectores u órdenes de gobierno) y la coherencia entre las políticas, se han presentado como componentes fundamentales de la administración pública para la resolución de problemas derivados de la sectorización de las estructuras burocráticas (Peters, 2015), especialmente en la implementación de estrategias de política social; sin embargo, en pocas ocasiones es considerada en el diseño de políticas y tampoco se ha hecho efectiva.

De manera reciente, los estudios sobre coordinación han tomado relevancia en los análisis de política pública presentando diferentes enfoques. Por un lado, se identifica el análisis que enfatiza en el apartado organizacional, procedimental, normativo y de sectores de la administración pública (Collier, 1994; Stead & Meijers, 2009). Por otro lado, el enfoque que presenta Regens (1998) señala que la coordinación está formada por dos componentes diferentes, el administrativo y el

de política. El primero hace referencia a la visión de que las estructuras organizacionales se deben articular para que los resultados de las políticas gubernamentales sean más coherentes, mientras que el segundo se refiere al diseño de políticas de aquellas instituciones que trabajan de manera conjunta con la finalidad de evitar que la implementación produzca acciones redundantes o deje vacíos.

En cuanto a los atributos de coherencia de las políticas (Baumgartner & Jones, 2010; Fukasaku & Hirata, 1995) se pueden identificar tres: la coherencia de las metas, de los instrumentos y de las poblaciones objetivo, los cuales se describen en la figura 16.

**Figura 16. Atributos de coherencia de las políticas**

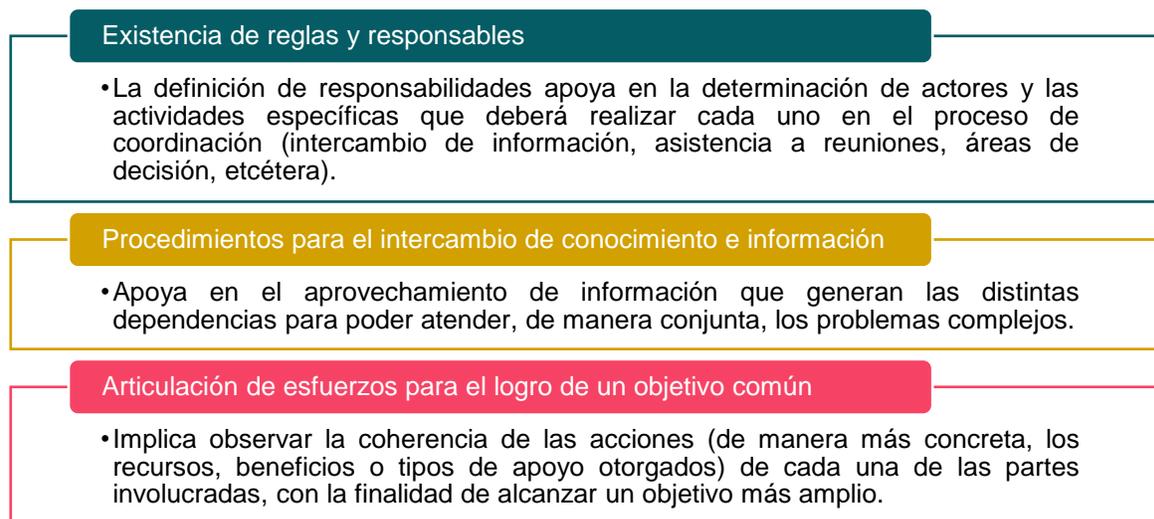


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Para que la coordinación y coherencia sean factibles, se debe diseñar una estrategia, la cual comenzará por identificar un problema y realizar un diagnóstico sobre sus posibles causas, posteriormente se identificarán las acciones necesarias para atenderlo y la forma en la que estas deben estar articuladas entre sí para lograrlo. Finalmente, los miembros de distintas organizaciones definen tareas, asignan responsabilidades e intercambian información con el propósito de hacer más eficiente la implementación de las políticas y los programas orientados a la

atención de un problema público (Cejudo & Michel, 2017; Peters, 2015). Como se muestra en la figura 17, de esta definición se desprenden tres atributos centrales de la coordinación.

**Figura 17. Atributos centrales de la coordinación**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

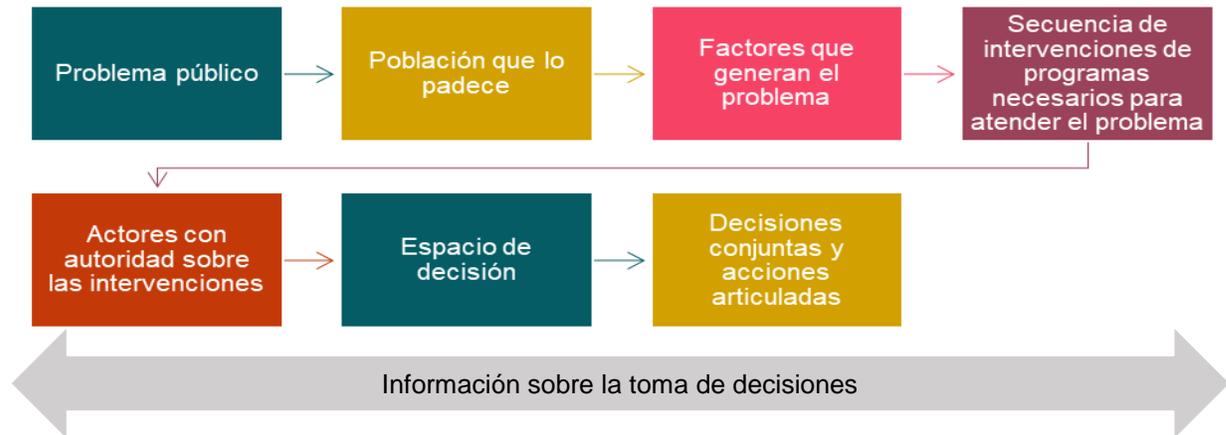
Una vez tomados en cuenta los atributos anteriores, es posible distinguir si las acciones que se llevan a cabo coinciden con las definidas como necesarias para resolver el problema, o bien, si esas acciones deben ser ajustadas en su diseño o en su operación para que contribuyan con efectividad a la solución del problema.

A este conjunto de decisiones se le llama *modelo de coordinación*, el cual consiste en un plan de acción que considera los componentes de la política social necesarios para solucionar un problema público, así como la secuencia y combinación en que esos componentes deben ser implementados. Este modelo requiere de un cuerpo u órgano que tome decisiones sobre los componentes a fin de garantizar que la población o área de enfoque de la estrategia sea intervenida en la medida y en la secuencia requerida para atender con eficacia el problema público.

Con base en lo anterior y derivado de las experiencias previas de coordinación en México (CONEVAL, 2018a), para diseñar e implementar una estrategia de

coordinación efectiva se requiere partir de una serie de decisiones secuenciadas, las cuales se pueden observar en la figura 18.

**Figura 18. Secuencia de decisiones para el diseño de estrategias de coordinación interinstitucional**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

1. Para tener una estrategia de coordinación efectiva, se requiere información de calidad, oportuna, y que sea utilizada para tomar decisiones sobre el diseño y operación. Es decir, se debe institucionalizar el uso de un sistema con información necesaria para la operación, el seguimiento y focalización de los programas.
2. La escala/tamaño de la estrategia debe estar determinada por el problema que busca atender, así como por el modelo de coordinación para hacerlo. Esto se compone de la secuencia de intervenciones necesarias para atenderlo, además de identificar las partes (dependencias o programas) que requieren ser coordinadas, el orden en que cada una debe intervenir y la medida en la que lo deben hacer. Esto significa que no hay un tamaño o escala ideal (en términos del número de componentes, actores o dependencias involucradas), sino que este depende del problema y del modelo de coordinación.

3. Únicamente, a partir de la definición del problema será posible precisar la población que lo padece y, entonces, definir la estrategia de focalización necesaria para atenderla.
4. Una estrategia de coordinación eficaz requiere tener claramente definido el papel que tendrán los recursos presupuestales como herramienta para articular la operación de los componentes. En la práctica, existen estrategias para cuya implementación se ha destinado un presupuesto específico, mientras que otras han operado a partir de los recursos con que ya contaban los programas que serían definidos como los componentes de la estrategia.
5. La definición del conjunto de actores que participará en la toma de decisiones deberá estar en función del modelo de coordinación y del problema que se quiera resolver, así como del tipo de decisiones que necesitan ser tomadas.
6. Una estrategia de coordinación eficaz requiere una plataforma de decisión con la autoridad suficiente para modificar su diseño y operación, cuyo objetivo sea garantizar, que la estrategia sea adecuada para atender el problema público identificado.

Esta serie de decisiones secuenciadas permitirían definir un modelo de coordinación, de acuerdo con la problemática que se pretende atender, el cual se debería ver reflejado en la posibilidad de tomar decisiones conjuntas y acciones articuladas para la atención integral de la problemática observada.

El CONEVAL, a través de una revisión de elementos normativos y programáticos, realizó una identificación inicial de los elementos con los que actualmente dispone la federación para el diseño de una estrategia de coordinación para contribuir al ejercicio efectivo del derecho a la vivienda digna y decorosa. En primer lugar, se enlistan los instrumentos existentes en materia de reglas y responsables, así como procedimientos para el intercambio de información (en materia de vivienda y ordenamiento territorial) que se encuentran en la normatividad. En segundo lugar, apoyado del análisis de similitudes, se hace una observación inicial de la oferta

programática 2016-2018 para identificar posibles espacios que permitan la articulación de acciones. Finalmente, se enumeran los elementos que la APF actualmente dispone, articulados en los pasos sugeridos por el Consejo para la elaboración de un modelo de coordinación.

### 3.2 Elementos normativos existentes para atención coordinada del derecho a la vivienda

En México existe normatividad que proporciona los elementos iniciales para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda. Como se muestra en el cuadro 6, diversas leyes contemplan el derecho a la vivienda digna y decorosa como un reto y, en algunos casos, plantean mecanismos para su acceso y ejercicio.

**Cuadro 6. Normatividad vinculada con el derecho a la vivienda**

Ley	Utilidad
<b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>Art. 4.-</b> Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa; <b>Art. 115.-</b> Confiere al municipio la facultad de otorgar licencias y permisos para construir, autorizar la utilización del suelo, crear reservas territoriales, entre otras.
<b>Ley de Vivienda</b>	<b>Art. 2.-</b> Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos 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 <b>Art. 7.-</b> La programación del sector público en materia de vivienda se establecerá en:  I. El Programa Nacional de Vivienda <b>Art. 76.-</b> La SEDATU y la CONAVI promoverán que las autoridades de las entidades federativas, los municipios y las alcaldías celebren acuerdos y convenios con los sectores social y privado, que tengan por objeto el mejoramiento de las condiciones de convivencia, impulsar la dotación y administración de la infraestructura, los equipamientos y los servicios urbanos necesarios, así como el financiamiento compartido para el adecuado mantenimiento sustentable de las unidades y desarrollos habitacionales.
<b>Ley General de Desarrollo Social</b>	<b>Art. 6.-</b> Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <b>Art 19.-</b> Son prioritarios y de interés público: VII. Los programas de vivienda
<b>Ley General de Asentamientos Humanos,</b>	<b>Art.- 1.</b> La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional. Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto:

<p><b>Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano</b></p>	<p>I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;</p> <p>II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional;</p> <p>III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación de la Fundación, Crecimiento, Mejoramiento, consolidación y Conservación de los Centros de Población y Asentamientos Humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;</p> <p>IV. Definir los principios para determinar las Provisiones, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los Centros de Población, y</p> <p>V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia.</p>
<p><b>Ley Agraria</b></p>	<p><b>Art. 93.-</b> Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública:</p> <p><b>II.</b> La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;</p> <p>[...]</p> <p><b>V.</b> Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;</p> <p>[...]</p> <p><b>VII.</b> La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas.</p>
<p><b>Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación</b></p>	<p><b>Art. 9.-</b> Con base en lo establecido en el artículo primero constitucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley se consideran como discriminación, entre otras:</p> <p><b>XXI.</b> Limitar el derecho a la alimentación, la vivienda, el recreo y los servicios de atención médica adecuados, en los casos que la ley así lo prevea;</p>
<p><b>Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres</b></p>	<p><b>Art. 17.-</b> La Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres deberá establecer las acciones conducentes a lograr la igualdad sustantiva en el ámbito, económico, político, social y cultural.</p> <p><b>IV.</b> Promover la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres;</p>
<p><b>Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al</b></p>	<p><b>SECCIÓN II.</b> Ordenamiento Ecológico del Territorio</p> <p><b>Art. 19.-</b> En la formulación del ordenamiento ecológico se deberán considerar los siguientes criterios: [...]</p>

<p><b>Ambiente (LGEEPA)</b></p>	<p><b>IV.</b> El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;</p> <p><b>V.</b> El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades [...]</p> <p><b>Art. 20.-</b> El programa de ordenamiento ecológico general del territorio será formulado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y tendrá por objeto determinar: [...]</p> <p><b>II.-</b> Los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos.</p> <p><b>Art. 20 Bis 5.-</b> Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes estatales o del Distrito Federal en la materia, conforme a las siguientes bases: [...]</p> <p><b>IV.-</b> Las autoridades locales harán compatibles el ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, incorporando las previsiones correspondientes en los programas de ordenamiento ecológico local, así como en los planes o programas de desarrollo urbano que resulten aplicables.</p> <p><b>SECCIÓN IV. Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos</b></p> <p><b>Art. 23.-</b> Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda [...] considerará los siguientes criterios:</p> <p><b>I.-</b> Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio;</p> <p><b>II.-</b> En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;</p> <p><b>III.-</b> En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental; [...]</p> <p><b>V.-</b> Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;</p>
<p><b>Reglamento de la LGEEPA en Materia de Ordenamiento Ecológico</b></p>	<p><b>Art 4o.-</b> Compete a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: [...]</p> <p><b>III.</b> Promover la incorporación de la variable ambiental en la planeación de acciones, proyectos y programas de la Administración Pública Federal que incidan en el patrón de ocupación del territorio a través del ordenamiento ecológico general del territorio;</p>

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

### 3.2.1 Elementos normativos para la coordinación en materia de vivienda

Específicamente en materia de coordinación, la Ley de Vivienda mandata diferentes espacios y mecanismos, a partir de los cuales distintos organismos del Estado deberán realizar acciones en conjunto para garantizar el derecho a una vivienda digna y decorosa. La Ley de Vivienda en su Artículo 7 establece la existencia de un

Programa Nacional de Vivienda que será propuesto por la SEDATU y aprobado por el Presidente de la República. Esta misma ley (artículo 8) señala que el plan deberá contener un diagnóstico; los objetivos de las acciones de vivienda de la APF; los mecanismos de coordinación con las entidades federativas y municipios, así como la estrategia general habitacional y la identificación de las fuentes de financiamiento en esta materia.

El Programa también incluirá las bases para elaborar la Política Nacional de Vivienda, que, entre otras acciones, deberá incorporar estrategias que fomenten la concurrencia de los sectores público, social y privado, además de establecer esquemas y mecanismos institucionales de coordinación intergubernamental e interestatal en las zonas urbanas para hacer viable la convivencia en los espacios que exhiben la diversidad social, política y cultural de la nación.

Para implementar tanto el Programa como el Plan, la Ley de Vivienda establece en el Capítulo II, el Sistema Nacional de Vivienda como el mecanismo permanente que permitirá coordinar las acciones para cumplir objetivos, prioridades y estrategias; dar integralidad y coherencia a las acciones, instrumentos, procesos y apoyos; garantizar la participación articulada de todos los actores que inciden en el desarrollo de la vivienda. Como se muestra en la figura 19, el Sistema Nacional de Vivienda está integrado por el Consejo Nacional de Vivienda, la Comisión Intersecretarial de Vivienda, la SEDATU, la CONAVI, entre otros. Además, como se enuncia en la figura 20, las instituciones que lo componen cuentan con atribuciones específicas mismas que, en conjunto, deben coordinarse en torno a la política pública en materia de vivienda.

**Figura 19. Elementos que componen el Sistema Nacional de Vivienda**



\*El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores; el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y la Sociedad Hipotecaria Federal; Sociedad Nacional de Crédito, así como los sectores social y privado.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Capítulo II de la Ley de Vivienda.

## Figura 20. Atribuciones de las instancias que componen el Sistema Nacional de Vivienda

<p>Consejo Nacional de Vivienda</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instancia de consulta y asesoría del Ejecutivo Federal que tendrá por objeto proponer medidas para la planeación, formulación, instrumentación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda</li> </ul>
<p>Comisión Intersecretarial de Vivienda</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instancia de carácter permanente del Ejecutivo Federal que tendrá por objeto garantizar que la ejecución de los programas y el fomento de las acciones de vivienda, se realice de manera coordinada a fin de dar cumplimiento a la Política Nacional de Vivienda.</li> </ul>
<p>SEDATU</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoverá que los gobiernos de las entidades federativas expidan sus respectivas leyes de vivienda, en donde establezcan la responsabilidad y compromiso de los gobiernos de las entidades federativas, municipales y, en su caso alcaldías, en el ámbito de sus atribuciones para la solución de los problemas habitacionales de sus comunidades.</li> </ul>
<p>CONAVI</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir al cumplimiento de las obligaciones del Estado relativas a promover, respetar, proteger y garantizar el derecho de todos los mexicanos a una vivienda adecuada, a través de acciones como:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones enfocadas principalmente en la población de menores ingresos o en situación de pobreza</li> <li>• Promover y fomentar las acciones que faciliten el acceso a los recursos y al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda de los pueblos y comunidades rurales e indígenas,</li> <li>• Realizar y promover investigaciones y estudios en materia de vivienda</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Con lo anterior se establecen las bases institucionales y normativas que enmarcan la articulación de la política pública de vivienda. No obstante, para que las intervenciones cuenten con instrumentos capaces de lograr sinergias y complementariedades, es necesario que los tomadores de decisiones de política pública dispongan de la mayor información posible (CONEVAL, 2019a). En este sentido, la Ley de Vivienda, en su Capítulo VIII, plantea la existencia del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV), el cual tiene por objetivo integrar, generar y difundir la información que se requiera para la adecuada planeación, instrumentación y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda. Por un lado, en el Artículo 34 de este Capítulo, se señala que la SEDATU integrará y administrará la información, que estará conformada por:

1. Datos administrativos que proporcionen las dependencias y entidades de la APF en aspectos vinculados con la vivienda y el suelo;
2. Estadísticas, que considerará los indicadores de vivienda que deberán incluirse en el levantamiento de censos nacionales, encuestas y otros conteos que la SEDATU propondrá al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI);
3. Bases de datos de beneficiarios que la SEDATU remitirá a la Secretaría de Bienestar para su integración en el padrón único de beneficiarios previsto en la LGDS.

Por otro lado, la Ley de Vivienda en su artículo 45 señala que la SEDATU en coordinación con la CONAVI diseñarán y promoverán mecanismos e instrumentos de acceso a la información que generen las instituciones públicas y privadas en materia de financiamiento para la vivienda, con el fin de que la población conozca las opciones que existen en materia habitacional.

**Figura 21. Funcionamiento del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Título Tercero, Capítulo VIII de la Ley de Vivienda.

Finalmente, para que exista una atención integral del derecho a la vivienda digna y decorosa, la Ley de Vivienda en el Artículo 47 señala que la SEDATU fomentará esquemas y programas que combinen diferentes modos de financiamiento, lo que

establece un espacio para la atención coordinada en los tipos de apoyos que se otorgan. Los instrumentos para financiar las acciones de vivienda serán el crédito, los subsidios (otorgados por el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y en su caso las alcaldías) así como el ahorro de los particulares y otras aportaciones de los sectores público, social y privado, para generar opciones que respondan a las necesidades de vivienda de los sectores prioritarios (figura 22).

**Figura 22. Fuentes de financiamiento para vivienda**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

### 3.2.2 Elementos normativos para la coordinación en materia de ordenamiento territorial y urbano

La LGAHOTDU tiene por objeto establecer la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación, ordenación y regulación de Asentamientos Humanos en el territorio nacional (Art. 1 LGAHOTDU). Lo anterior con la finalidad de que exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre los diferentes niveles de gobierno en la materia, la cual será promovida por la SEDATU a través de convenios y acuerdos.

La misma ley, en el Título Tercero, Capítulo I, señala que existirá un Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, que será una instancia de carácter consultivo, convocada por la SEDATU para consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia. También menciona el establecimiento de figuras similares a nivel estatal, metropolitano y de conurbaciones, así como consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda, que permitirán la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento

territorial y planeación. En la figura 23 se muestran las acciones concurrentes de acuerdo con el orden de gobierno.

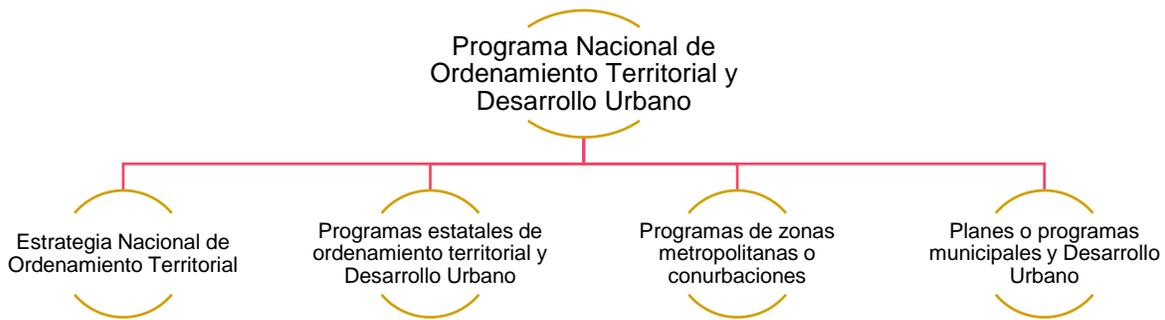
**Figura 23. Concurrencia entre órdenes de gobierno en materia de ordenamiento territorial**

<p>Federación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Conducir la política nacional de asentamientos humanos, coordinando su acción con las entidades federativas y municipios en la planeación, promoción de infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos.</li> <li>•Promover y ejecutar la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional, urbano y rural.</li> <li>•Delimitación y planeación de las Zonas Metropolitanas y conurbadas.</li> </ul>
<p>Entidades Federativas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Legislar en materia de asentamientos humanos y participar en la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas</li> <li>•Efectuar la evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio.</li> </ul>
<p>Municipios</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano.</li> <li>•Celebrar convenios de asociación con otros municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana, así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes.</li> </ul>

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Título Segundo de la LGAHOTDU.

Asimismo, el Título Cuarto de la LGAHOTDU, en su Capítulo Primero indica que será a través de un Sistema General de Planeación Territorial que se coordine la planeación y regulación del ordenamiento territorial. Este sistema estará sujeto al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y estará compuesto como se muestra en la figura 24.

**Figura 24. Sistema General de la Planeación Territorial**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Título Cuarto de la LGAHOTDU.

Finalmente, de acuerdo con el Artículo 47 de esta ley, se establece la existencia del Sistema de Información Territorial y Urbano, mismo que tiene por objeto organizar, actualizar y difundir la información e indicadores sobre el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano. Este deberá estar disponible para su consulta en medios electrónicos y se complementará con la información de otros registros e inventarios sobre el territorio. También deberá permitir el intercambio e interoperabilidad de la información e indicadores que produzcan las autoridades de los tres órdenes de gobierno e instancias de gobernanza metropolitana, asimismo incorporará documentos relevantes derivados de actividades científicas, académicas, trabajos técnicos o de cualquier índole en la materia.

Para recapitular, es necesario señalar que un modelo de coordinación requiere una plataforma de decisión con la autoridad suficiente que busque garantizar que la estrategia es la adecuada para atender el problema público identificado. Como se pudo observar en el presente apartado, para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda digna y decorosa, en México, existe un marco normativo que sienta las bases para la generación de mecanismos de coordinación: el Sistema Nacional de Vivienda y el Sistema General de Planeación Territorial. No obstante, estos sistemas están diseñados para atender a distintos componentes de la problemática, por un lado, las condiciones de vivienda y por otro los elementos de ordenamiento territorial. Lo anterior representa limitaciones, pues, como se puede

observar en el diagnóstico, estas dimensiones del problema público no son aisladas y su atención debe ser coordinada e integral.

### **3.3 Análisis de similitudes de programas y acciones de desarrollo social de vivienda**

La articulación de las acciones de distintos actores es indispensable para una coordinación efectiva, pues esta implica el logro de un objetivo más amplio que el individual perseguido por cada una de las partes involucradas. Cuando los programas o acciones están articulados con coherencia significa que estos (o, de manera más concreta los recursos, beneficios o tipos de apoyo otorgados) tienen características similares o son complementarios y que operan de modo coordinado, de tal manera que cada contribución específica aporta hacia el objetivo común (CONEVAL, 2018a). De esta forma, el funcionamiento de la oferta programática es más eficiente cuando se busca explotar las similitudes y complementariedades de las intervenciones.

En relación con lo anterior, el CONEVAL ha desarrollado una metodología para el análisis de similitudes<sup>12</sup> de programas y acciones federales de desarrollo social<sup>13</sup>; que proporciona información sobre la posible complementariedad<sup>14</sup> de los programas en cuatro atributos: el derecho básico asociado, la etapa de vida, el grupo de atención y el tipo de apoyo. Esta metodología puede resultar útil al momento de definir qué dependencias y qué intervenciones existentes pueden articularse en una estrategia o política.

A partir de los resultados que el CONEVAL ha presentado, se obtiene que tres de los programas identificados en el análisis de vinculación (S-177, S-255 y S-274) son

---

<sup>12</sup> Se refiere al nivel de coincidencias entre atributos de los programas. Es importante mencionar que este análisis no permite determinar duplicidades entre programas.

<sup>13</sup> Para más información de la metodología se puede consultar el siguiente enlace: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Nota\\_metodologica\\_consideraciones\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Nota_metodologica_consideraciones_2020.pdf)

<sup>14</sup> Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población (CONEVAL, 2019b).

similares entre sí al 100 por ciento. En el cuadro 7 es posible observar las características similares de estos programas:

**Cuadro 7. Programas vinculados con el Derecho a la Vivienda con similitud al 100 por ciento**

Mod/ Cve	Programa	Derecho social asociado	Áreas de Atención de los Derecho Social	Apoyos que reciben los beneficiarios directos	Grupos de atención	Etapa de vida
<b>S 274</b>	Programa de Apoyo a la Vivienda	Vivienda	Acceso a una solución habitacional	Subsidios	Población con ingresos menores a la línea de bienestar y carencia por calidad y espacios de la vivienda	Personas Adultas
<b>S 255</b>	Consolidación de Reservas Urbanas	Vivienda	Acceso a una solución habitacional	Subsidios	Población con ingreso menor o igual a cuatro UMAs mensuales	Personas Adultas
<b>S 177</b>	Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	Vivienda	Acceso a una solución habitacional	Subsidios	Población con ingreso menor o igual a la línea de bienestar	Personas Adultas

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Reglas de Operación e Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo social.

Lo anterior refleja una posible área de oportunidad para la integración de una estrategia de coordinación, en la que el análisis de similitudes aporta información que apoye la articulación coherente de intervenciones que cuentan con cierto grado de complementariedad.

Cabe resaltar que los demás programas identificados en el análisis de vinculación presentan también similitudes entre sí, aunque en menor medida. Con base en lo que se observa en el anexo 2 y 3, sería posible la realización del mismo análisis presentado en el cuadro 7.

De manera general, los resultados del análisis de similitudes para los programas vinculados con el derecho a la vivienda proporcionan un panorama de las posibilidades para la coordinación y coherencia en materia programática. El hecho de que exista cierta semejanza entre los programas implica que su trabajo

coordinado, en orden con la normatividad existente, pueda maximizar sus resultados comunes.

### **3.4 Elementos disponibles para el diseño de la estrategia de coordinación en materia de vivienda**

Con la finalidad de contribuir al uso eficiente y eficaz de los recursos, así como apoyar en el proceso de políticas públicas con la evidencia y el conocimiento que ha generado el CONEVAL, en este apartado se proponen los elementos mínimos para el diseño de una estrategia de coordinación para la atención del derecho a la vivienda digna y decorosa. Esta sección toma como eje el proceso de diseño de estrategia de coordinación señalado en la figura 18, los retos identificados en el Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa, así como los elementos normativos y programáticos con los que actualmente dispone la federación.

#### **1. Problema público**

De acuerdo con las lecciones para diseñar e implementar una estrategia de coordinación, esta debe partir de una serie de decisiones secuenciadas, donde el primer paso a seguir es la identificación del problema público. El CONEVAL, identificó la siguiente problemática a partir del Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa:

En México el derecho a la vivienda digna y decorosa no está garantizando plenamente, lo cual implica un riesgo para la satisfacción de necesidades básicas de una parte significativa de la población.

Lo anterior se deriva del estado actual de la vivienda que se caracteriza por ser precario con deficiencias en la calidad de materiales y/o presencia del hacinamiento, sin certeza jurídica en su tenencia, mal ubicadas, en zonas de riesgo o no aptas para el desarrollo urbano, carentes de condiciones mínimas de seguridad, con deficiencias en la disponibilidad y acceso a infraestructura básica y complementaria,

y carencias en espacios destinados a las actividades de esparcimiento, arte, cultura e intercambio de saberes entre los miembros de la comunidad.

## **2. Población que padece el problema**

En el Estudio Diagnóstico de Vivienda se identificó que existen poblaciones que presentan limitaciones especiales en el ejercicio de este derecho, lo cual es relevante para la búsqueda de una focalización a nivel programático.

En primer lugar, con respecto al contexto territorial, se observa que la zona que concentra mayores condiciones que obstaculizan el ejercicio de este derecho corresponde a las zonas rurales, las zonas metropolitanas y la región sur-sureste del país; particularmente los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero. En segundo lugar, los grupos de población que, al ser históricamente discriminados, se encuentran en la misma situación son: la población en situación de pobreza, mujeres y población indígena.

## **3. Factores que generan el problema**

A partir de los resultados presentados en el Estudio Diagnóstico, se identificaron cinco factores que generan el problema en torno a la vivienda:

- a) Existe una falta de acceso al mercado de vivienda, especialmente para la población más vulnerable, lo que se refleja en la presencia de hacinamiento en hogares y una precaria calidad en los materiales. Por lo tanto, el acceso físico y económico a la vivienda para la población en situación de pobreza no se encuentra garantizado.
- b) Se observan limitaciones para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda derivado de la falta de escrituras, títulos de propiedad tanto privada como ejidal y comunitaria o contratos de arrendamiento. Además, en las viviendas que cuentan con escrituras, existe desigualdad en la titularidad entre hombres y mujeres. Esto refleja la necesidad de proporcionar algún nivel de certeza jurídica que garantice la protección legal contra el desalojo forzoso u otras posibles amenazas.

- c) En México, la carencia por disponibilidad y acceso a la infraestructura básica y de servicios es uno de los factores que limitan el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda digna y decorosa. Por lo cual, es necesario realizar acciones que promuevan la eficiencia y suficiencia de las inversiones en infraestructura básica, complementaria y de servicios sobre todo en zonas rurales de difícil acceso y periferias metropolitanas.
- d) Persisten altos niveles de percepción de inseguridad, prácticas asociadas a la inseguridad en el entorno inmediato a la vivienda, así como bajos niveles de satisfacción con la vivienda. Con lo anterior, es indispensable promover la calidad comunitaria, fortaleciendo las estrategias de prevención y contención de delitos, bajo un esquema de participación ciudadana.
- e) Actualmente, el desarrollo habitacional de las ciudades mexicanas se dirige hacia las periferias y localidades cercanas a ellas. Ahora bien, esta expansión urbana ha mostrado un patrón extensivo de poblamiento y sus asentamientos no siempre presentan los elementos mínimos de habitabilidad lo cual puede implicar múltiples riesgos. Por lo anterior, es necesario minimizar las brechas en el acceso a servicios básicos y complementarios de manera que, independientemente de las características geográficas, existan elementos de conectividad suficientes y de calidad.

Una vez identificadas las causas de la problemática, para el diseño de la estrategia de coordinación, éstas deberán convertirse en líneas de acción, mismas que fungirán como ejes para la intervención secuenciada de la política pública de vivienda.

#### **4. Secuencia de intervenciones de programas necesarias para atender el problema**

Una vez identificado el problema público que se busca atender, los factores que lo generan y la población que padece la problemática, el paso siguiente es el diseño de las intervenciones y su secuencia de implementación. Lo anterior dependerá de la estrategia presupuestaria con la que se cuente:

a) *Con presupuesto propio para la implementación de la estrategia*

En el caso de que se destine presupuesto propio para la implementación de la estrategia, se podrán elaborar las líneas de acción para la atención de esta problemática. Posteriormente, se diseñarán los componentes (programas, acciones y proyectos) que atenderán de manera integral cada una de estas líneas de acción. La implicación de esto para el diseño de la estrategia es el aumento en la posibilidad de crear los componentes ideales que conduzcan al logro de sus objetivos (figura 25).

**Figura 25. Estrategia con presupuesto propio para la implementación**



Fuente: Elaboración del CONEVAL

b) *Sin presupuesto propio para la implementación de la estrategia*

El diseño de una estrategia que funcione a partir de los recursos con los que ya contaban los programas, implica que éstos y sus respectivos presupuestos se incluirán como componentes de la estrategia. En este caso, también a partir de la problemática identificada, se elaborarán las líneas de acción a seguir. Posteriormente, se vinculará la oferta programática existente a las líneas de acción y, en caso de ser necesario, se buscará su articulación a través de la revisión y

modificación de objetivos, poblaciones potenciales y mecanismos de acción, entre otros componentes de los programas (figura 26).

**Figura 26. Estrategia sin presupuesto propio para la implementación**



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Para el caso del derecho a la vivienda digna y decorosa, en la presente evaluación se realizó una vinculación de la oferta programática de la federación con los retos identificados en el diagnóstico. Con la finalidad de que esta vinculación sea de utilidad para el diseño de una estrategia de coordinación, en el cuadro 3 se muestran los cambios en la oferta programática, considerando el año fiscal 2019 y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.

**Cuadro 8. Análisis de los cambios en la oferta programática vinculada con el derecho a la vivienda digna y decorosa**

Modalidad y clave	Nombre del programa a 2018	Situación 2019	PPEF* 2020
-------------------	----------------------------	----------------	------------

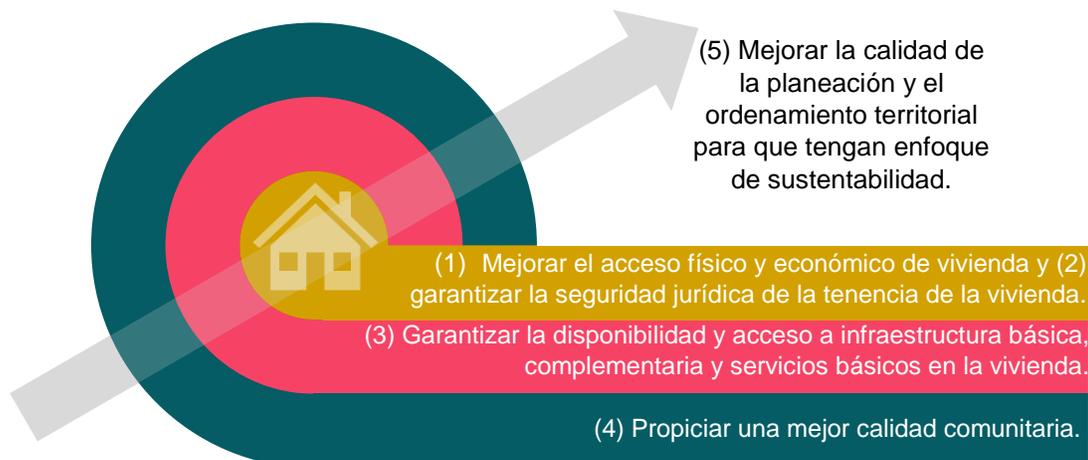
S-177	Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	Cambio de nombre a Programa de Vivienda Social	Sin cambio
S-213	Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	Cambio de nombre a Programa para Regularizar Asentamientos Humanos	Sin cambio
S-255	Consolidación de Reservas Urbanas	Desaparece	
S-274	Programa de Apoyo a la Vivienda	Desaparece	
S-074	Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	Sin cambio	Sin cambio
S-254	Programa de Prevención de Riesgos	Desaparece	
S-273	Programa de Infraestructura	Cambio de nombre a Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	Sin cambio
U-003	Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros	Sin cambio	Sin cambio
S-179	Programa de Infraestructura Indígena	Sin cambio	Presupuesto no asignado
U-008	Subsidios a programas para jóvenes	Sin cambio	Sin cambio
S-071	Programa de Empleo Temporal	Desaparece	
S-061	Programa 3X1 para migrantes	Sin cambio	Presupuesto no asignado
E-003	Ordenamiento y regulación de la propiedad rural	Sin cambio	Sin cambio
S-282	Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (PUMOT)	Programa nuevo	Presupuesto no asignado
U-281	Programa Nacional de Reconstrucción	Programa nuevo	Sin cambio

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en PEF 2018 y 2019 y PPEF 2020.

\*Se refiere a los cambios programáticos señalados en el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.

Una vez decidida la estrategia presupuestal y los componentes programáticos que integren las líneas de acción, se deberá articular la implementación de estos de tal manera que las intervenciones sean secuenciales, coherentes y coordinadas. En materia de vivienda, los cinco retos que el CONEVAL ha identificado permiten construir una posible secuencia de atención al problema público identificado (figura 27).

**Figura 27. Secuencia de atención de retos para el ejercicio efectivo el derecho a la vivienda digna y decorosa**



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Tomando a la vivienda como la unidad que busca ser atendida por la política pública, se puede diseñar una estrategia secuencial a partir de la cual se busca resolver la problemática. Inicialmente se propone la atención de los retos uno y dos, las cuales se vinculan y complementan, pues, para buscar el mejoramiento físico y económico de la vivienda, es indispensable contar con la certeza jurídica del predio que se habitará. Además, si estos dos retos no presentan condiciones aceptables, difícilmente se podrá proceder a mejoras en infraestructura, calidad comunitaria u ordenamiento territorial.

Posteriormente, se recomienda la atención de los retos tres y cuatro, las cuales constituyen el proceso para garantizar el acceso a la infraestructura básica, complementaria y servicios básicos de la vivienda, así como para propiciar una mejor calidad comunitaria. Las intervenciones que atiendan estos retos deberán tomar en cuenta y ser especialmente adaptables a las condiciones en las que serán implementadas. Lo anterior debido a que, para la dotación de infraestructura y los cambios en las relaciones sociales se parte, en la gran mayoría de los casos, de un escenario en el que existen elementos que ya se encuentran en el entorno (sistemas de drenaje, vialidades, condiciones de seguridad en las colonias, etc.), y que en caso de que se busque modificarlos, las intervenciones deberán actuar coordinadas

con lo existente para evitar generar brechas en el ejercicio del derecho a la vivienda (Salgado & Camarena, 2019).

Finalmente, es posible considerar el reto cinco como un eje transversal, a través del cual se logrará garantizar el derecho a la vivienda digna y decorosa, debido a que la existencia de una vivienda en condiciones adecuadas depende en gran medida de la planificación integral de los asentamientos humanos con una visión sustentable y de ordenamiento territorial.

## 5. Actores con autoridad sobre las intervenciones

La definición del conjunto de actores que participará en la toma de decisiones es un elemento clave para el funcionamiento adecuado de una estrategia. En este sentido, el CONEVAL realizó un mapeo inicial de actores por reto y posibles campos de acción que, de acuerdo con sus atribuciones, podrían participar en la estrategia para la atención del derecho a la vivienda digna y decorosa. No obstante, la selección final de actores deberá estar en función del modelo de coordinación que se defina, así como del tipo de decisiones que necesiten ser tomadas.

**Cuadro 9. Actores vinculados al Reto 1**

Institución	Mejorar el Acceso Físico y Económico de Vivienda de la población en situación de pobreza
SHCP	Garantizar la suficiencia de recursos económicos para hacer que los programas y actores puedan dar la suficiente cobertura, en su caso revertir la tendencia a la baja del presupuesto asignado al fomento a la vivienda.
Municipio	Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal en concordancia con los programas nacionales de Vivienda y Desarrollo Urbano.
CONAVI	Promover y fomentar las acciones que faciliten el acceso a los recursos y al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda de los pueblos y comunidades rurales e indígenas.
FONHAPO	Otorgar subsidios a la vivienda, a hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar.
FOVISSSTE	Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores del Estado obtener financiamiento para la adquisición, ampliación, reparación, así como el pago de pasivos, con respeto a la estrategia nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.
INPI	Coordinar acciones con dependencias y entidades de la APF, Estatal y Municipal, para la atención de las necesidades de vivienda de los pueblos y comunidades indígenas.
INSUS	Promover subsidios para la vivienda accesibles para personas de escasos recursos, y asociaciones públicas-privadas.

INFONAVIT	Administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda, operar sistemas de financiamiento para adquirir vivienda propia, así como para construcción, mejoramiento, ampliación, reparación y para el pago de pasivos, asimismo, coordinar y financiar programas de construcción habitacional para ser adquiridos por los trabajadores
-----------	---

Fuente: Elaboración del CONEVAL

### Cuadro 10. Actores vinculados al Reto 2

Institución	Garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda
CONAVI	Propiciar que los subsidios para las soluciones habitacionales que apoya, cuenten con la certidumbre jurídica de la vivienda.
FONHAPO	Contribuir para que las nuevas unidades básicas de vivienda sean entregadas con escrituras.
INSUS	Regular predios, otorgar certidumbre jurídica sobre los lotes. Coordinarse con las instituciones Federales, Estatales, Municipales para crear el Inventario Nacional del Suelo y modernizar los Registros Públicos y Catastros, además, de ofrecer asesoría en materia de suelo y Desarrollo Territorial.
Ejecutores estatales y municipales de vivienda	Propiciar que las viviendas construidas, sean entregadas con la escritura que acredite su posesión legal.

Fuente: Elaboración del CONEVAL

### Cuadro 11. Actores vinculados al Reto 3

Institución	Garantizar la disponibilidad y acceso a infraestructura básica, complementaria y servicios básicos en la vivienda
SHCP	Proponer a la cámara de diputados el PEF, el cual incluye recursos a los programas que tienen como fin la dotación de infraestructura básica, complementaria y equipamiento urbano.
Municipio	Elaborar los planes de desarrollo municipal, cuidando que el desarrollo de unidades habitacionales cuente con infraestructura básica, complementaria y equipamiento para el desarrollo comunitario, así como ejecutar las obras de infraestructura en los asentamientos humanos que carecen de ellos.
SEDATU	Coordinar el diseño y la implementación de las políticas en materia de dotación de infraestructura básica, complementaria y equipamiento para el desarrollo comunitario a nivel federal.
INPI	Coordinar las acciones con dependencias y entidades de la APF, Estatal y Municipal, para la atención de las necesidades de infraestructura básica y vivienda de los pueblos y comunidades indígenas.
Entidades Federativas	Diseñar, coordinar e implementar la política territorial, urbana y habitacional de sus entidades a partir de la legislación existente. Apoyar a los municipios financiera y técnicamente en el desarrollo de acciones para la dotación de servicios e infraestructura a los asentamientos humanos.
Ejecutores estatales y municipales de vivienda	Incorporar el uso de ecotecnias en las obras que realiza respetando la normatividad existente en las obras de infraestructura básica, complementaria y desarrollo comunitario
CONAGUA	Fungir como la autoridad en materia de aguas y vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley de Aguas Nacionales. Apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable, alcantarillado, saneamiento, tratamiento y reúso de aguas.
CFE	Celebrar acuerdos para llevar a cabo el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura

	necesaria para prestar el servicio público de distribución de energía eléctrica.
INSUS	Ofrecer lotes cuyas características de ubicación y factibilidad de servicios, sean aptos para cubrir las necesidades de vivienda y evitar los asentamientos irregulares en áreas que no cuenten con los servicios básicos, infraestructura, seguridad, etc.

Fuente: Elaboración del CONEVAL

### Cuadro 12. Actores vinculados al Reto 4

Institución	Propiciar una mejor calidad comunitaria
SHCP	Proponer a la cámara de diputados el PEF, el cual incluye recursos para los programas sociales que tienen como objetivo propiciar una mejor calidad comunitaria.
Municipio	Elaborar los planes de desarrollo municipal, cuidando que el desarrollo de unidades habitacionales cuente con infraestructura básica, complementaria y equipamiento para el desarrollo comunitario, así como ejecutar las obras de infraestructura en los asentamientos humanos que carecen de ellos.
SEDATU	Fomentar, a través del diseño y coordinación de la política pública de vivienda, la calidad comunitaria buscando mitigar la exclusión social.
BIENESTAR	Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social, en coordinación con los gobiernos de las Entidades Federativas y municipales y con la participación de los sectores social y privado.
Secretaría de Seguridad Pública	Propiciar la seguridad en parques y deportivos para fomentar el acceso de la población a puntos de encuentro de convivencia familiar y de la comunidad.

Fuente: Elaboración del CONEVAL

### Cuadro 13. Actores vinculados al Reto 5

Institución	Mejorar la calidad de la planeación y el ordenamiento territorial para que tengan enfoque de sustentabilidad
Poder Legislativo Federal	Llevar a cabo la modificación de normas y dar seguimiento a los avances en el cierre de brechas. Asimismo, generar normatividad y lineamientos para enmarcar la estructura, procesos y mecanismos de coordinación federal necesarios para consolidar una estrategia de atención integral a la problemática del ordenamiento territorial.
SHCP	Garantizar la suficiencia de recursos económicos para hacer que los programas y actores puedan operar la estrategia nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.
Municipio	Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal en concordancia con los programas nacionales de Vivienda y Desarrollo Urbano. Además, participar en la creación y administración de reservas territoriales.
SEDATU	Definir, junto con sus organismos coordinados, las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda a nivel federal, así como fortalecer y difundir el marco normativo correspondiente para delimitar responsabilidades de actores en torno a la estructura de coordinación federal.
SEMARNAT	Definir los usos y destinos del suelo, delimitando áreas naturales protegidas o sitios de alto valor ambiental, además impulsar la protección y conservación de los ecosistemas y recursos naturales. También formulará los lineamientos y estrategias ecológicas para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos.

Organismos Estatales de Vivienda	Aplicar acciones inversiones o programas en sus entidades. Sus procesos se ajustarán a la estrategia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.
Organismos Municipales de Vivienda	Fomentar, promover e impulsar acciones de vivienda para familias de escasos recursos. El municipio es el núcleo central de los esfuerzos para la coordinación de las acciones entre comunidad y las familias; por ello, su participación es fundamental en la implementación de la estrategia nacional de ordenamiento territorial y en la evaluación de resultados
Secretarías Estatales de Desarrollo Urbano y Vivienda	Diseñar, coordinar e implementar la política territorial, urbana y habitacional de sus entidades a partir de la legislación existente.
Desarrolladores de Vivienda	Respetar la normatividad en materia de ordenamiento territorial y la construcción de vivienda, de acuerdo con los lineamientos de la estrategia nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.
Poder Ejecutivo Federal	Revisar, actualizar y difundir el marco normativo correspondiente para delimitar responsabilidades de actores en torno a la estructura de coordinación federal.
CONAGUA	Promover la reubicación de asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo y fomentar programas de ordenamiento ecológico territorial en regiones que se encuentren en riesgo por eventos hidrometeorológicos.

Fuente: Elaboración del CONEVAL

Finalmente, como se ha mencionado con anterioridad, la definición del conjunto de actores que participará en la toma de decisiones deberá estar en función del modelo de coordinación, del tipo de decisiones que necesitan ser tomadas y de la delimitación del problema que se quiera resolver. Por lo tanto, el mapeo de actores presentado incluye aquellas instancias que podrían participar en la estrategia para la atención del derecho a la vivienda digna y decorosa; sin embargo, el listado no necesariamente debe limitarse a lo sugerido por el CONEVAL.

## **6. Espacio de decisión y conjunto de decisiones articuladas**

En una estrategia de coordinación eficiente se requiere una plataforma de decisión con la autoridad para modificar su diseño y operación, cuyo objetivo sea garantizar, que la estrategia sea adecuada para atender el problema público identificado. Como se explicó anteriormente, la normatividad considera espacios de decisión en materia de vivienda, asentamientos humanos y ordenamiento ecológico, los cuales constituyen el marco institucional para la toma de decisiones en conjunto.

Relativo a lo anterior, el Sistema Nacional de Vivienda y el Sistema General de Planeación Territorial deberían ser considerados para el diseño de una estrategia de coordinación, donde será necesario que las instituciones que componen a cada sistema tengan la posibilidad y disposición de propiciar sinergias en la planeación e implementación de sus acciones. Adicional a esto, y como lo menciona la normatividad, estos espacios deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio.

Esto asegurará que la política de vivienda sea adecuada y se puedan cumplir los objetivos para el contexto en el que la problemática se encuentra, definiendo los espacios de acciones de cada uno, así como las participaciones específicas que estas tendrán.

## **Capítulo 4. Reflexiones finales**

### **Políticas públicas con enfoque de derechos**

Si bien un análisis exhaustivo de las medidas gubernamentales vinculadas con el derecho a la vivienda digna y decorosa supera los propósitos de esta evaluación, lo encontrado permite concluir que, aunque se han implementado programas y acciones que contribuyen a la atención de este derecho; es una tarea pendiente garantizarlos de manera conjunta y asegurar su suficiencia y calidad.

Lo anterior supone cambiar la concepción del diseño de la política pública asistencialista a una con enfoque de derechos; es decir, que no parta de la idea de que existen personas con necesidades que deben ser asistidas, ya que esto genera que se atiendan de manera aislada; sino, al reconocerlas como sujetos con derecho a demandar su cumplimiento, obliga a pensar en estrategias integrales para su atención y solución permanente.

Para garantizar este derecho a toda la población y, considerando que existen brechas para ejercerlo, se debe priorizar el uso de los recursos implementando acciones en aquellas poblaciones que se encuentran en mayor desventaja, en el caso del derecho a la vivienda digna y decorosa son la población en situación de pobreza, mujeres y población indígena.

### **Retos en la coordinación y generación de estrategias integrales**

Con la finalidad de que la oferta gubernamental sea más eficiente y, con ello, se fomente que los bienes y servicios lleguen a la población, es necesario prevenir la dispersión de intervenciones y la desarticulación de los actores involucrados. Sin embargo, uno de los problemas persistentes en materia de desarrollo social ha sido la fragmentación de los esfuerzos entre dependencias y órdenes de gobierno. Por ello, el CONEVAL ha señalado que la coordinación inter e intrainstitucional para la política de desarrollo integral es necesaria.

En este sentido, para mejorar la articulación de actividades y aminorar la dispersión, las estrategias de coordinación serían pertinentes a través de, por ejemplo, la planeación sectorial, cuyo propósito sería el logro de un objetivo común, mediante el trabajo coordinado de los encargados de la operación de los programas y acciones identificados en esta evaluación, así como entre los distintos órdenes de gobierno.

Asimismo, se deben considerar cuatro atributos para la implementación de una coordinación efectiva: i) coherencia al interior del programa, ii) secuencia coherente entre las intervenciones involucradas en la atención del problema público, iii) identificar actores con autoridad en las intervenciones y iv) generar espacios de decisión conjunta.

### **Tareas pendientes**

De acuerdo con lo enunciado a lo largo de la presente evaluación, así como de lo señalado por el CONEVAL en el Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa, en México, este derecho no se está garantizado plenamente, lo cual implica un riesgo para la satisfacción de necesidades básicas de una parte significativa de la población (CONEVAL, 2018b).

Derivado del diagnóstico, surgen elementos que requieren atención focalizada en el ámbito de la política pública, al respecto el CONEVAL ha propuesto atender estas necesidades a partir de cinco retos:

1. Mejorar el acceso físico y económico de vivienda de la población en situación de pobreza;
2. Garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda;
3. Garantizar la disponibilidad y acceso a infraestructura básica, complementaria y servicios básicos en la vivienda;
4. Propiciar una mejor calidad comunitaria; y
5. Mejorar la calidad de la planeación y el ordenamiento territorial para que tengan enfoque de sustentabilidad.

Con base en estos retos se realizó un análisis de vinculación de programas y acciones de desarrollo social que atienden el derecho a la vivienda. Se definió un universo de 13 programas y acciones, de los cuales la SEDATU contaba con 8 programas presupuestarios, la SEDESOL con 3 y tanto la CDI y la SEMARNAT contaban cada una con un programa presupuestario.

A partir del análisis de vinculación se observa que, a pesar de que existen intervenciones que atienden el derecho a la vivienda, se observan áreas de oportunidad en la focalización de estos programas y acciones, principalmente para los grupos históricamente discriminados que identifica el CONEVAL (mujeres, indígenas, jóvenes, adultos mayores, y niñas, niños y adolescentes) (CONEVAL, 2018c). Además, en la búsqueda de realizar un análisis presupuestario a profundidad, se encuentra que existen amplias limitaciones en la disponibilidad de la información.

Ahora bien, para un mejor funcionamiento de la oferta programática en la materia, se propone integrar la política de vivienda a través de un modelo de coordinación, el cual consiste en un plan de acción que considera los componentes de la política social necesarios para solucionar un problema público, así como la secuencia y combinación en que esos componentes pueden ser implementados. El CONEVAL, a través de una revisión de elementos normativos y programáticos, realizó una identificación inicial de los elementos con los que actualmente dispone la federación para el diseño de una estrategia de coordinación.

Por un lado, se enlistan los instrumentos existentes en materia de reglas y responsables, así como procedimientos para el intercambio de información (en materia de vivienda y ordenamiento territorial) que se encuentran en la normatividad. Sin embargo, aun cuando se plantean espacios para la coordinación, estos se encuentran desarticulados o presentan debilidades. Por lo tanto, se requiere fortalecerlos para una mayor eficiencia de los recursos federales.

Por otro lado, apoyado del análisis de similitudes, se hace una observación inicial de la oferta programática 2017-2019 para identificar posibles espacios que permitan

la articulación de acciones. Al respecto, se observa que, aun cuando los programas del universo de análisis presentan características similares, éstas no necesariamente son aprovechadas para un mejor funcionamiento de la oferta programática.

Una vez identificado lo anterior, se propone una estrategia para el diseño de un modelo de coordinación en materia de vivienda. Lo anterior depende de la estrategia presupuestaria con la que se cuente: con presupuesto propio para la implementación de la estrategia, o sin presupuesto propio para la implementación de la estrategia.

Como se ha mostrado en el presente documento, la atención del derecho a la vivienda digna y decorosa representa un reto en la coordinación de instancias de los tres poderes de la nación, los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil. Sin embargo, se cuenta con un marco normativo, programático y un andamiaje institucional que, en caso de operar y coordinarse adecuadamente, podría permitir vislumbrar mejoras en el ejercicio efectivo de este derecho.

## Referencias bibliográficas

- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2010). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Vivienda*. , Pub. L. No. Última reforma publicada DOF 14-05-2019 (2006).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. , Última reforma publicada DOF 14-05-2019 § (2016).
- CDHDF (Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad del Distrito Federal). (2011). *Fundamentos teóricos de los derechos humanos. Curso del Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos. México*. Recuperado de [http://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/material\\_de\\_capacitacion/fase\\_de\\_induccion/2015\\_Fase\\_induccion\\_Fundamentos\\_teoricos.pdf](http://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/material_de_capacitacion/fase_de_induccion/2015_Fase_induccion_Fundamentos_teoricos.pdf)
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2017). Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50(4), 745–767.
- CESCR (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). *El derecho a una vivienda adecuada*. , Pub. L. No. Observación general número 4., § Párrafo 1 del artículo 11 del Pacto (1991).
- Collier, U. (1994). *Energy and environment in the European Union: The challenge of integration*. Ashgate Publishing.
- CONAGUA (Comisión Nacional del Agua). (2017). *Situación del subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento*. Recuperado de <http://files.conagua.gob.mx/conagua/publicaciones/Publicaciones/SGAPDS-4-17.pdf>
- CONAPO (Consejo Nacional de Población). (2016). *La condición de ubicación geográfica de las localidades menores a 2,500 habitantes en México*. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/la-condicion-de-ubicacion-geografica-de-las-localidades-menores-a-2-500-habitantes-en-mexico>
- CONASAMI (Comisión Nacional de los Salarios Mínimos). (2018). *Salarios Mínimos Vigentes a partir del 1° de enero de 2018*. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285013/TablaSalariosMinimos-01ene2018.pdf>
- CONAVI (Comisión Nacional de Vivienda). (2015). *Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda*. Recuperado de <http://sniiv.conavi.gob.mx/>
- CONEVAL. (2018a). *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México* (p. 133). Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/40-A-estrategias-de-coordinacion-interinstitucional.aspx>
- CONEVAL. (2018b). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018* (Primera Edición). Ciudad de México.
- CONEVAL. (2018c). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2018.aspx>

- CONEVAL. (2019a). *Experiencias en integración de Padrones y Sistemas de Información para el Desarrollo Social*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Integracion\\_Padrones\\_SI.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Integracion_Padrones_SI.pdf)
- CONEVAL. (2019b). Glosario Evaluación. Recuperado 23 de octubre de 2019, de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>
- CONEVAL. (2019c). *Medición de pobreza 2018*. Recuperado de [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2018.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2018.aspx)
- CONEVAL. (2019d). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (Tercera edición). Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>
- Fukasaku, K., & Hirata, A. (1995). The OECD and ASEAN: Changing economic linkages and the challenge of policy coherence. *OECD and ASEAN Economies, The Challenge of Policy Coherence*. OECD, Paris, 19–40.
- INEGI. (2010). *Infraestructura y características socioeconómicas del entorno urbano*.
- INEGI. (2014). *Encuesta Nacional de Vivienda*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/envi/2014/default.html>
- INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal*. Recuperado de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/cartografia-geoestadistica-urbana-y-rural-amanzanada-planeacion-de-la-encuesta-intercensal-2015>
- INEGI. (2018a). *Bienestar Autorreportado*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/investigacion/bienestar/basico/>
- INEGI. (2018b). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Recuperado 30 de octubre de 2018, de <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/default.html#Microdatos>
- INEGI. (2018c). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/default.html>
- Krause, J. M. (2001). *Hacia una redefinición del concepto de comunidad –cuatro ejes para un análisis crítico y una propuesta*. X, 49-60.
- Mc Millan, D., & Chavis, D. (1986). *Sense of community: A definition and theory*. XIV, 6-23.
- ONU. (2008). *Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. Recuperado de Sr. Miloon Kothari website: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6084.pdf>
- Peters, B. G. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. University Press of Kansas.
- Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*. , (2014).
- Salgado, S., & Camarena, M. (2019, octubre). *Infraestructura alternativa a las desigualdades y accesibilidad en la Ciudad de México*. Presentado en Desigualdades urbanas. Derecho a la ciudad y gobernanza local en las

ciudades de América Latina, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Stead, D., & Meijers, E. (2009). Spatial planning and policy integration: Concepts, facilitators and inhibitors. *Planning theory & practice*, 10(3), 317–332.

## Anexos

### Anexo 1. Programas federales de 2018 vinculados a cada reto en materia de vivienda

Reto Nacional del Derecho a la Vivienda	Institución	Modalidad y clave	Programa presupuestario
<b>Mejorar el Acceso Físico y Económico de Vivienda de la población en situación de pobreza</b>	SEDATU	S-274	Programa de Apoyo a la vivienda
	SEDATU	S-177	Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales
	SEDATU	S-273	Programa de Infraestructura
	CDI	S179	Programa de Infraestructura Indígena
<b>Garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda</b>	SEDATU	E-003	Programa de Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural
	SEDATU	S-213	Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares
	SEDATU	S-177	Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales
<b>Garantizar la disponibilidad y acceso a infraestructura básica, complementaria y servicios básicos en la vivienda</b>	SEDATU	S-273	Programa de Infraestructura
	CDI	S-179	Programa de Infraestructura Indígena
	SEDESOL	S-061	Programa 3 x 1 para Migrantes
	SEMARNAT	S-074	Agua potable, Drenaje y Tratamiento
	SEDATU	S-177	Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales
<b>Propiciar una mejor calidad comunitaria</b>	SEDATU	S-273	Programa de Infraestructura
	SEDESOL	S-061	Programa 3X1 para Migrantes
<b>Mejorar la calidad de la planeación y el ordenamiento territorial para que tengan enfoque de sustentabilidad*</b>	SEDATU	S-255	Consolidación de Reservas Urbanas
	SEDATU	S-254	Programa de Prevención de Riesgos
	SEDATU	U-003	Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros*

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

\* Al tratarse de un eje transversal de la política de vivienda, este elemento será retomado en el apartado dedicado a la estrategia de coordinación.

## Anexo 2. Matriz de similitudes de los programas vinculados con el derecho a la vivienda, 2017

		2017									
Mod. y clave	S061	S071	S074	S213	S273	S177	S274	S255	U003	U008	
E003		84%		88%			84%	84%			
S061			88%		93%	84%					
S213		81%									
S177			95%		91%						
S179	93%		91%		95%	86%					
S254									95%	86%	
S255		81%		95%							
S273			95%								
S274		86%		91%				95%			
U003										86%	

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en CPP 2017.

## Anexo 3. Matriz de similitudes de los programas vinculados con el derecho a la vivienda, 2018

		2018									
Mod. y clave	E003	S061	S071	S255	S213	S179	S254	S273	S274	U008	
E003			84%								
S061	84%		86%		81%						
S074						91%					
S213	84%		86%								
S254								93%		95%	
S255	84%	77%	81%		95%				100%		
S273										88%	
S274	84%	77%	81%		95%						
S177	84%	77%	81%	100%	95%				100%		
U003							95%	93%		91%	

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en CPP 2018.