



**EVALUA DF**

Consejo de Evaluación del  
Desarrollo Social del  
Distrito Federal

**EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN DE LAS  
NECESIDADES Y LAS DESIGUALDES HABITACIONALES  
EN EL DISTRITO FEDERAL Y DEL IMPACTO DE LOS  
PROGRAMAS HABITACIONALES DEL GDF**

**Emilio Duhau**  
**Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco**  
**Departamento de Sociología**  
**erduhau@yahoo.com.mx**

El contenido forma parte de los insumos para la elaboración del Informe del estado del desarrollo social del DF,  
es responsabilidad de los autores y no representa necesariamente la posición de Evalúa DF.

## INDICE

Introducción.....	4
-------------------	---

### PRIMERA PARTE

<b>LA EVOLUCIÓN EN CANTIDAD Y CALIDAD DEL INVENTARIO HABITACIONAL EN EL DISTRITO FEDERAL (1992-2008)...</b>	<b>5</b>
---	----------

1.1.- Índice de calidad de la vivienda.....	6
---	---

1.2.- Evolución general del inventario habitacional en el Distrito Federal, 1992-2008.....	9
--	---

1.3. La relación entre calidad, tipo y forma de producción de las viviendas .....	14
---	----

### SEGUNDA PARTE

<b>LAS FORMAS DE ACCESO A LA VIVIENDA Y LAS DESIGUALDADES HABITACIONALES.....</b>	<b>19</b>
---	-----------

2.1. Modalidades de tenencia y acceso a la vivienda.....	19
--	----

2.2. <i>Formas de acceso a la vivienda y desigualdad habitacional.....</i>	<i>24</i>
--	-----------

2.3. <i>Características de los hogares, formas de acceso a la vivienda y desigualdades habitacionales.....</i>	<i>34</i>
--	-----------

2.3.1. <i>Influencia de las variables relacionadas con los grupos definidos como prioritarios por la política de vivienda del D.F.....</i>	<i>35</i>
--	-----------

2.3.2. <i>Los determinantes fundamentales de la desigualdad habitacional.....</i>	<i>38</i>
---	-----------

2.4. Modos de acceso a la vivienda, niveles de ingreso y gasto en vivienda	40
--	----

### TERCERA PARTE

<b>LAS NECESIDADES HABITACIONALES EN EL DISTRITO FEDERAL EL CREDITO PARA VIVIENDA, Y LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>46</b>
---	-----------

<b>3.1. Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y necesidades habitacionales.....</b>	<b>46</b>
<b>3.2. La producción habitacional y el crédito para la adquisición y mejoramiento de vivienda en el Distrito Federal, 2000-2008..</b>	<b>49</b>
<b>3.3. Conclusiones: la orientación y los efectos de la acción habitacional del GDF .....</b>	<b>60</b>

## **Introducción**

Siguiendo los términos de referencia propuestos por el Evalúa D.F., este documento se orienta a cubrir los siguientes objetivos:

- 1.- Presentar un balance de la evolución en el mediano plazo (1992-2008) del inventario habitacional del Distrito Federal, considerando fundamentalmente su distribución por: tipos de vivienda, modalidades de tenencia y acceso, formas de producción y calidad.
- 2.- Evaluar las desigualdades existentes respecto del acceso a una vivienda adecuada y los principales factores que explican dichas desigualdades.
- 3.- Proporcionar elementos de juicio, con los límites impuestos por el tiempo y la información disponibles, para una evaluación del papel desempeñado por los programas habitacionales del Gobierno del Distrito Federal, respecto de la evolución de las desigualdades habitacionales y de la satisfacción de las necesidades habitacionales de la población objetivo de los mismos.

Las fuentes de información utilizadas, además de algunos textos relacionados con el problema abordado y las evaluaciones del diseño y la operación de los Programas de Vivienda en Conjunto y de Mejoramiento de Vivienda, encargados por el Evalúa D.F. en el año 2008, son fundamentalmente tres: micro-datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 1992, micro-datos de la Muestra Censal 2000 y micro-datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2008. En el siguiente apartado se explican las razones por las cuales se escogieron estas tres bases de datos como soporte cuantitativo del análisis.

## **PRIMERA PARTE**

### **LA EVOLUCIÓN EN CANTIDAD Y CALIDAD DEL INVENTARIO HABITACIONAL EN EL DISTRITO FEDERAL (1992-2008)**

Observar la evolución reciente y a mediano plazo en cantidad y calidad del inventario habitacional en el Distrito Federal, requiere de fuentes estadísticas que proporcionen información a nivel de micro-datos y cobertura exhaustiva, es decir que sean estadísticamente representativas al menos para el conjunto de la entidad y que permitan vincular las características de las viviendas entre sí y con las de sus habitantes. Las fuentes que cumplen con estos requisitos se reducen a dos: las muestras censales y las encuestas nacionales de ingreso-gasto de los hogares (ENIGH). Luego de revisar la utilidad y pertinencia de estas fuentes, se optó por basar el análisis que aquí se presenta en la ENIGH 1992, la muestra censal 2000 y la ENIGH 2008. Se descartó la muestra censal 1990 porque no proporciona un conjunto de indicadores semejantes a los proporcionados por la muestra censal 2000 y la ENIGH 2008. Dado que la intención inicial era observar la evolución del inventario habitacional durante las últimas dos décadas, es decir para el lapso 1990-2010, a falta de una muestra censal útil para 1990 y considerando que todavía no se dispone de la muestra censal 2010, la opción por las ENIGH 1992 y 2008 resultó la segunda mejor alternativa. El no contar con una muestra censal adecuada para 1990 y el hecho de que no se dispone aún de la muestra censal 2010, implica la imposibilidad de observar la evolución del inventario habitacional a un nivel menos agregado que el del Distrito Federal en su conjunto; sin embargo, se hará referencia a los datos que proporciona la muestra censal 2000 a fin de ofrecer una aproximación a la distribución territorial a escala de las delegaciones políticas, del inventario habitacional estratificado de acuerdo con una clasificación de las viviendas en cuatro niveles de calidad (muy mala, mala, regular y buena).

Una vez adoptada esta decisión con respecto a las fuentes estadísticas a utilizar, se requería definir las técnicas estadísticas e indicadores que resultarían adecuados para observar la evolución de la **calidad** del inventario habitacional. A este respecto se consideró que lo más conveniente sería construir un índice ordinal que permitiera resumir las principales variables que conjuntamente determinan la calidad de la vivienda.

### 1.1.- Índice de calidad de la vivienda

Para construir el índice de calidad de la vivienda se siguió el tipo de metodología que ya ha sido utilizada en México por diversos investigadores (Schteingart, 1994; Esquivel, 2005), consistente en combinar indicadores de la calidad de los materiales con los que las viviendas están construidos, la disponibilidad de servicios básicos y la disponibilidad, en cantidad y calidad de los espacios destinados a las distintas funciones de la vivienda (dormitorios, espacios de usos múltiples, cocina, baño). A fin de seleccionar estos indicadores, partiendo de los que proporcionan las únicas dos fuentes disponibles con representatividad estadística para el Distrito Federal (como ya se ha señalado, muestras censales y ENIGH), se consideraron los utilizados previamente por otros investigadores en ejercicios similares y los incorporados por Boltvinik en su Método Integrado de Medición de la Pobreza (MMIP).

A este respecto, es importante señalar los alcances y limitaciones de los indicadores y explicar el modo en que en este caso fueron combinados para la obtención de un índice. Dentro del primer grupo de indicadores, es decir los relacionados con la calidad de los materiales, en el contexto del Distrito Federal, entidad en la cual la vivienda rural tiene una presencia muy reducida, dos de los proporcionados por las fuentes utilizadas, los relativos a techos y muros, poseen una escasa capacidad de discriminación estadística. Así, de acuerdo con los resultados de la ENIGH 2008, en el caso del material utilizado en los muros, la alternativa que el MMIP considera como *norma* (tabique, ladrillo, block, piedra o cemento) y que aquí también hemos adoptado, incluye 97 % de las viviendas. En el caso del material de techos, la alternativa considerada como norma en el MIMP

(losa de concreto, tabique o ladrillo y teja) incluye 91.8 % de las viviendas. En cambio, la norma del MMIP para pisos (que tengan un recubrimiento que no sea cemento o firme) sólo se cumple en 55.3 % de las viviendas. En todo caso, por una parte se podría afirmar, de acuerdo con los resultados señalados, que cualquier vivienda cuyos muros y techos no están contruidos con materiales duraderos y suficientemente aislantes (es decir los correspondientes a las respectivas normas adoptada en el MMIP), tiene deficiencias que se pueden considerar severas en cuanto la calidad de sus materiales; y que, las viviendas cuyos pisos están recubiertos con cemento o firme, muestran una deficiencia moderada a este respecto. Pero por otro lado está claro que el hecho de que por ejemplo una vivienda cuente con paredes de tabique, ladrillo, block, piedra o cemento, no garantiza en absoluto que no tenga deficiencias a este respecto. ¿Acaso podríamos considerar que una vivienda cuyas paredes están contruidas con block, pero no tienen ningún recubrimiento, posee muros de una calidad adecuada?

En lo que respecta a la disponibilidad de servicios, los índices de calidad de vivienda contruidos previamente por otros investigadores, incluyen conexión de agua potable, drenaje y electricidad. (Schteingart, 1994) y conexión de agua potable, disponibilidad de agua, dotación de agua, drenaje y eliminación de basura (Esquivel 2005; Ponce, 2005). Por su parte en el MMIP, se incluyen: sistema de suministro de agua potable, frecuencia de suministro de agua, drenaje, sistema de eliminación de basura, frecuencia de recolección de basura, disponibilidad de electricidad, combustible utilizado para cocinar, calentador de agua y calentador ambiental.

En el índice aquí utilizado se consideraron, tomando como norma en casi todos los casos la adoptada en el MMIP, los siguientes indicadores: sistema de suministro de agua potable, frecuencia de suministro de agua, drenaje, sistema de eliminación de basura, frecuencia de recolección de basura y calentador de agua. No se consideró disponibilidad de electricidad porque no tiene ninguna capacidad discriminante en el caso del D.F., ya que 99.9 % de las viviendas cuentan, de

acuerdo con la ENIGH 2008, con servicio público de suministro de energía eléctrica. Tampoco se tomó en cuenta el combustible utilizado para cocinar, ya que, del mismo modo, prácticamente todas las viviendas en el D.F. cuentan con gas para cocinar. En cuanto a calentador ambiental, se trata de un indicador no disponible en la muestra censal 2000 y por consiguiente sin utilidad para los propósitos comparativos del presente análisis.

En cuanto a los indicadores que aquí se denominan como de *habitabilidad*, se consideraron los siguientes: 1) hacinamiento; 2) disponibilidad de uno o más cuartos de usos múltiples; 3) disponibilidad de cuarto de cocina de uso exclusivo del hogar y no utilizado como dormitorio; 4) disponibilidad de cuarto de baño de uso exclusivo del hogar. Es decir, dos de los cuatro indicadores, los relativos a cocina y cuarto de baño fueron construidos combinando tres y dos indicadores diferentes disponibles en las bases de datos utilizadas, respectivamente. En el caso de cuarto de cocina se consideró en primer término (excluyendo las viviendas de un solo cuarto habitadas por una sola persona) si la vivienda cuenta o no con cuarto de cocina; a continuación, excluyendo igualmente las viviendas de un solo cuarto y un solo habitante, si la cocina es utilizada como dormitorio y, por último si la cocina es o no de uso exclusivo del hogar; de modo que se consideró fuera de la norma a todas las viviendas que no cumplían con cualquiera de estos tres criterios. En cuanto al cuarto de baño se consideraron fuera de la norma las viviendas que no cuentan con él o que contando, el mismo no es de uso exclusivo del hogar. Por otro lado, siguiendo el criterio adoptado en el MMIP, para el caso de hacinamiento, se adoptó aquí como norma hasta dos personas por cuarto – dormitorio, una norma más estricta que la de 2.5 utilizada normalmente por los especialistas en vivienda. En lo que respecta a las viviendas de un solo cuarto, siguiendo también el criterio adoptado en el MMIP, se asumió que las que están habitadas por una sola persona, cumplen con las normas de (no) hacinamiento, disponibilidad de cuarto de usos múltiples y de que la cocina no sea utilizada como dormitorio.

En lo que respecta a los indicadores de calidad de servicios, se consideraron tres servicios de los habitualmente denominados domiciliarios – agua potable, drenaje y recolección de basura – y un artefacto de uso doméstico asociado estrechamente a la disponibilidad de agua potable dentro de la vivienda, el calentador de agua. En cuanto al servicio de agua potable se consideraron como dentro de la norma las viviendas que disponen de distribución interna de agua potable y cuentan con suministro al menos cada tercer día. En lo que respecta al drenaje se consideraron dentro de la norma las viviendas conectadas a red pública o que cuentan con fosa séptica. Y, finalmente, en cuanto a la recolección de basura, las viviendas que cuentan con servicio de recolección domiciliario a contenedor y donde este servicio es prestado al menos cada tercer día.

## 1.2.- Evolución general del inventario habitacional en el Distrito Federal, 1992-2008

Las fuentes censales disponibles indican que entre 1990 y 2005, en el Distrito Federal, el número de viviendas particulares habitadas pasó de 1,789,171 a 2,215,451 unidades, lo que implica un crecimiento absoluto de poco más de 426 mil viviendas y un crecimiento relativo de 23.8 %. Puestos estos datos en términos de tasas de crecimiento y de promedio de habitantes por vivienda, el resultado es el que se muestra en el cuadro 1.1

<b>Cuadro 1.1.- POBLACIÓN Y VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS - 1990_1995_2000_2005</b>							
	1990	1995	TCMA	2000	TCMA	2005	TCMA
			1990-1995		1995-2000		2000-2005
VPH	1,789,171	2,005,084	0.6	2,102,753	0.3	2,280,112	0.1
Población	8,083,787	8,459,085	2.4	8,561,469	1.3	8,690,550	1.3
PHPV	4.5	4.2		4.1		3.8	
Referencias: TMCA = Tasa de crecimiento medio anual; VPH = viviendas particulares habitadas;							
PHPV = promedio de habitantes por vivienda.							
Fuente: Censos Generales 1990 y 2000 y Conteos Generales 1995 y 2005, INEGI							

Como resultado fundamentalmente de la progresiva reducción del tamaño promedio de los hogares, se observa para este período de 15 años una

significativa reducción del número promedio de ocupantes por vivienda<sup>1</sup>, el cual pasó de 4.5 en 1990 a 3.8 en 2005. Más adelante veremos si esto se tradujo, cosa que no necesariamente debe ser el caso, en menores niveles de hacinamiento. En todo caso, es importante señalar que evidentemente el ritmo de producción de nuevas viviendas tendió a corresponderse con el crecimiento del número de hogares. Cabe mencionar además que el número de nuevas unidades producidas, necesariamente fue superior al crecimiento del número de viviendas ocupadas, ya que incluye un número no determinado de viviendas que fueron desocupadas o demolidas durante el período.

En cuanto a la evolución de la calidad del inventario habitacional, lo que resulta de la aplicación de nuestro índice de calidad global de la vivienda, se puede apreciar en el cuadro 1.2

Cuadro 1.2.- DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS VIVIENDAS SEGÚN CALIDAD						
CALIDAD	1992		2000		2008	
	N	%	N	%	N	%
Muy mala	90517	4.7	122093	5.6	157051	6.6
Mala	237418	12.4	267475	12.3	253002	10.6
Regular	560149	29.2	448017	20.6	555329	23.2
Buena	1028296	53.7	1339891	61.5	1427290	59.7
Total	1916380	100	2177476	100	2392672	100
Fuente: Elaboración propia con base en microdatos muestra censal 2000 y ENIGH						
1992 Y 2008						

Como se puede apreciar, la buena noticia es que la situación habitacional, entre 1992 y 2008 mejoró significativamente. La mala, que la mejora se debe en gran medida a lo ocurrido entre 1992 y 2000, pero no continuó durante la primera década del presente siglo. Una evolución en principio desconcertante, ya que es justamente durante esta última década cuando, como veremos más adelante, se puede afirmar que se ha dado un verdadero auge del financiamiento de vivienda, tanto para la adquisición o construcción de una vivienda nueva, como para el mejoramiento de viviendas preexistentes. En todo caso es importante subrayar

<sup>1</sup> La reducción del número promedio de ocupantes por vivienda comenzó, de acuerdo con los datos censales, en la década de los años setenta; en 1970 era de 5.6 y en 1980 de 5. (Duhau y Giglia, 2008: cuadro 4.12, p. 113)

que para el conjunto del período, la vivienda calificada como buena creció bastante por encima del crecimiento global del inventario, en tanto que la vivienda mala creció muy por debajo y la regular se mantuvo prácticamente estacionaria. Como contrapartida, la vivienda verdaderamente precaria, es decir la calificada como muy mala, fue la que experimentó el mayor crecimiento relativo.

Otro aspecto destacable en la evolución del inventario habitacional durante los dieciséis años considerados, es que tanto la proporción como la cifra absoluta de viviendas con algún grado de hacinamiento (es decir con más de dos habitantes por dormitorio), se redujo considerablemente durante el período de 16 años considerado. Se trata de una reducción de más de 21 puntos porcentuales, de los cuales poco más de 17 corresponden al período 2000-2008.

<b>Cuadro 1.3. Viviendas con y sin algún grado de hacinamiento</b>				
Año	Viviendas con algún grado de hacinamiento		Viviendas sin hacinamiento	
	N	%	N	%
1992	785117	40.5	1151214	59.5
2000	798702	36.4	1395188	63.6
2008	458730	19.2	1933942	80.8
Fuente: Idem cuadro 1.2				

En lo que respecta a la distribución territorial de la vivienda según su calidad, como ya se ha señalado, sólo se cuenta con datos estadísticamente representativos, por delegación, para el año 2000. El panorama general resultante es el proporcionado en el cuadro 1.4. La distribución territorial que se observa expresa la división social del espacio residencial a la escala de las delegaciones políticas. Sin duda una escala demasiado grande como para mostrar con precisión los procesos a los que obedece. Sin embargo, aún a esta escala se puede observar una clara asociación entre las formas dominantes de producción del espacio urbanizado y de las viviendas en cada delegación y su distribución según calidad global. Una fuerte presencia proporcional de vivienda de muy mala y mala calidad responde en lo fundamental a la presencia relativa de espacios habitados

(colonias populares y pueblos conurbados y no conurbados), caracterizados por procesos de urbanización informal y en los cuales la mayor parte de las viviendas fueron auto-producidas por sus propietarios.

<b>Cuadro 1.4 DISTRIBUCIÓN DE LAS VIVIENDAS SEGÚN DELEGACIÓN Y CALIDAD - 2000</b>						
<b>DELEGACIÓN</b>		<b>Índice de calidad global</b>				<b>Total</b>
		<b>Muy mala</b>	<b>Mala</b>	<b>Regular</b>	<b>Buena</b>	
<b>Milpa Alta</b>	N	4859	5718	6429	4574	21580
	% fila	22.5%	26.5%	29.8%	21.2%	100.0%
	% columna	4.0%	2.1%	1.4%	.3%	1.0%
<b>Xochimilco</b>	N	13428	17551	21932	32234	85145
	% fila	15.8%	20.6%	25.8%	37.9%	100.0%
	% columna	11.0%	6.6%	4.9%	2.4%	3.9%
<b>Iztapalapa</b>	N	37018	74120	99782	211509	422429
	% fila	8.8%	17.5%	23.6%	50.1%	100.0%
	% columna	30.3%	27.7%	22.3%	15.8%	19.4%
<b>Tláhuac</b>	N	4592	12227	19186	35382	71387
	% fila	6.4%	17.1%	26.9%	49.6%	100.0%
	% columna	3.8%	4.6%	4.3%	2.6%	3.3%
<b>Tlalpan</b>	N	15142	22755	29988	76497	144382
	% fila	10.5%	15.8%	20.8%	53.0%	100.0%
	% columna	12.4%	8.5%	6.7%	5.7%	6.6%
<b>M. Contreras</b>	N	4649	8597	12529	27411	53186
	% fila	8.7%	16.2%	23.6%	51.5%	100.0%
	% columna	3.8%	3.2%	2.8%	2.0%	2.4%
<b>Cuajimalpa</b>	N	2236	4484	7274	21076	35070
	% fila	6.4%	12.8%	20.7%	60.1%	100.0%
	% columna	1.8%	1.7%	1.6%	1.6%	1.6%
<b>A. Obregón</b>	N	7414	22868	37695	101086	169063
	% fila	4.4%	13.5%	22.3%	59.8%	100.0%
	% columna	6.1%	8.5%	8.4%	7.5%	7.8%
<b>G.A. Madero</b>	N	12275	37227	64520	190852	304874
	% fila	4.0%	12.2%	21.2%	62.6%	100.0%
	% columna	10.1%	13.9%	14.4%	14.2%	14.0%
<b>Iztacalco</b>	N	3702	11939	22340	64438	102419
	% fila	3.6%	11.7%	21.8%	62.9%	100.0%
	% columna	3.0%	4.5%	5.0%	4.8%	4.7%
<b>Azcapotzalco</b>	N	3669	10483	22222	76918	113292
	% fila	3.2%	9.3%	19.6%	67.9%	100.0%
	% columna	3.0%	3.9%	5.0%	5.7%	5.2%
<b>Coyoacán</b>	N	5866	15190	24013	123656	168725
	% fila	3.5%	9.0%	14.2%	73.3%	100.0%
	% columna	4.8%	5.7%	5.4%	9.2%	7.7%
<b>V. Carranza</b>	N	2873	9585	25146	82093	119697
	% fila	2.4%	8.0%	21.0%	68.6%	100.0%
	% columna	2.4%	3.6%	5.6%	6.1%	5.5%
<b>M. Hidalgo</b>	N	2159	6120	18346	70014	96639
	% fila	2.2%	6.3%	19.0%	72.4%	100.0%
	% columna	1.8%	2.3%	4.1%	5.2%	4.4%
<b>Cuahtémoc</b>	N	1771	6229	26181	117720	151901
	% fila	1.2%	4.1%	17.2%	77.5%	100.0%
	% columna	1.5%	2.3%	5.8%	8.8%	7.0%
<b>B. Juárez</b>	N	440	2382	10434	104431	117687
	% fila	.4%	2.0%	8.9%	88.7%	100.0%
	% columna	.4%	.9%	2.3%	7.8%	5.4%
<b>Total</b>	N	122093	267475	448017	1339891	2177476
	% fila	5.6%	12.3%	20.6%	61.5%	100.0%
	% columna	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

En conjunto, con la excepción de pequeños nichos de vivienda de mala calidad, hacinada y deteriorada en áreas de antigua urbanización (anterior a 1930), la presencia relativa de viviendas de mala calidad está estrechamente relacionada con la importancia del papel desempeñado por los procesos de urbanización informal y la antigüedad de los mismos. Por regla general, la calidad promedio de la vivienda en las áreas urbanizadas informalmente, mejora progresivamente a medida que transcurre el tiempo y se consolidan en términos urbanos. Sin embargo se trata de una tendencia que resulta modificada, por una parte, por las condiciones topográficas que, cuando son adversas, se constituyen en un obstáculo al proceso de consolidación urbana y; en el extremo contrario, por condiciones particularmente favorables, relacionadas en particular con la proximidad a áreas urbanas de nivel socio-espacial medio o alto y la evolución de las vialidades y los medios de transporte.

Es precisamente a la importante presencia de procesos informales de urbanización, a lo que se debe que delegaciones como Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa, sean las que mayores proporciones presentan de viviendas de muy mala y mala calidad. En el caso de las tres primeras porque se trata de jurisdicciones que vienen experimentando durante las dos últimas décadas procesos acelerados de urbanización bajo modalidades informales, los cuales, en los casos de Milpa Alta y Xochimilco están sobre todo vinculados a la expansión, mediante formas precarias de urbanización, de pueblos conurbados y no conurbados; en el caso de Tláhuac en cambio, se trata en mayor medida de procesos de urbanización relativamente recientes a través de la formación de colonias populares. Iztapalapa, por su parte, constituye la mayor concentración absoluta en el Distrito Federal, de procesos de urbanización irregular y viviendas autoconstruidas. En el extremo opuesto (al final del cuadro 4.1.) Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Benito Juárez, se presenta como las tres delegaciones con las mayores proporciones de viviendas de buena calidad. Ello se debe a que se trata de las delegaciones que incluyen la mayor parte de la llamada ciudad central, un espacio que además de experimentar durante los últimos años un proceso de rápida valorización, fue urbanizado en su mayor parte entre finales del siglo XIX y

la primera mitad del siglo XX, bajo la modalidad de fraccionamientos originalmente residenciales – es el caso entre muchas otras de colonias como Juárez, Condesa, Roma, Del Valle, Lomas de Chapultepec, Polanco y Anzures, para citar sólo unas cuantas), o bien albergó las primeras colonias populares, hoy totalmente consolidadas y cada vez más ubicadas como colonias de “nivel medio” en términos socio-espaciales relativos y fraccionamientos planeados entre los años 40 y 50 del siglo pasado.

### **1.3. La relación entre calidad, tipo y forma de producción de las viviendas**

La desigual distribución territorial, en términos de calidad, del inventario habitacional, está directamente relacionada con las modalidades en que se produjo, o se está produciendo actualmente todavía en algunos casos, la urbanización de cada una de las delegaciones. Algunas de las variables proporcionadas por los micro-datos de la ENIGH 2008, permiten observar la estrecha relación existente entre tipos de vivienda, formas de producción y calidad.

En el cuadro 1.5 se presentan los resultados del cruce entre tipos de vivienda y formas de producción – “constructor” - tales como dichos indicadores fueron recogidos en la ENIGH 2008. Las alternativas de respuesta a la pregunta acerca de quién construyó la vivienda – “constructor”, mencionadas como “Albañil o trabajador” y “Algún miembro del hogar”, corresponden al tipo de vivienda habitualmente denominado “de autoconstrucción”, es decir a viviendas construidas de modo informal y progresivo. Como se puede apreciar, se trata de una forma de producción claramente dominante en los tipos “vivienda que comparte terreno y construcción”, “vivienda que comparte terreno” y “vivienda única en el terreno”, respecto de las cuales las viviendas declaradas como habiendo sido producidas mediante alguno de estos dos procedimientos, representan 79.2 %, 71.7 % y 67.6 %, respectivamente.

Cuadro 1.5.- TIPO DE VIVIENDA Y FORMA DE PRODUCCIÓN - 2008								
TIPO DE VIVIENDA		CONSTRUCTOR						Total
		Albañil o trabajador	Arquitecto	Empresa constructora	Algún miembro del hogar	Otra situación	No sabe	
Vivienda única en el terreno	N	406486	69956	82138	134484	4556	102850	800470
	% Fila	50.8%	8.7%	10.3%	16.8%	.6%	12.8%	100.0%
	% Columna	17.0%	2.9%	3.4%	5.6%	.2%	4.3%	33.5%
Vivienda que comparte terreno	N	219107	8036	17118	88106	3111	52636	388114
	% Fila	56.5%	2.1%	4.4%	22.7%	.8%	13.6%	100.0%
	% Columna	9.2%	.3%	.7%	3.7%	.1%	2.2%	16.2%
Vivienda que comparte terreno y construcción	N	270956	5847	10961	79970	5379	116436	489549
	% Fila	55.3%	1.2%	2.2%	16.3%	1.1%	23.8%	100.0%
	% Columna	11.3%	.2%	.5%	3.3%	.2%	4.9%	20.5%
Casa dúplex o en hilera	N	3976	2142	67089	1025	955	10760	85947
	% Fila	4.6%	2.5%	78.1%	1.2%	1.1%	12.5%	100.0%
	% Columna	.2%	.1%	2.8%	.0%	.0%	.4%	3.6%
Departamento en edificio	N	24462	29315	423021	951	4530	133615	615894
	% Fila	4.0%	4.8%	68.7%	.2%	.7%	21.7%	100.0%
	% Columna	1.0%	1.2%	17.7%	.0%	.2%	5.6%	25.7%
Cuarto o vivienda en azotea	N	2747	1272	3307	0	0	5372	12698
	% Fila	21.6%	10.0%	26.0%	.0%	.0%	42.3%	100.0%
	% Columna	.1%	.1%	.1%	.0%	.0%	.2%	.5%
TOTAL	N	927734	116568	603634	304536	18531	421669	2392672
	% Fila	38.8%	4.9%	25.2%	12.7%	.8%	17.6%	100.0%
	% Columna	38.8%	4.9%	25.2%	12.7%	.8%	17.6%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH 2008.

Es decir, estamos en estos casos frente a lo que fue durante gran parte del siglo XX y todavía en gran medida en la actualidad, la forma dominante de producción y acceso a la vivienda: los procesos de urbanización irregular y de autoconstrucción de la vivienda. Que estos procesos se expresen a su vez fundamentalmente en los tres tipos de vivienda mencionada, responde simplemente al hecho de que los otros tipos de vivienda reconocidos por la ENIGH no se prestan, en términos generales, a las modalidades informales de producción de vivienda.

Por las mismas razones, el corte producción informal / producción formal, aparece fuertemente relacionado con la calidad de la vivienda (cuadro 1.6).

<b>Cuadro 1.6. Distribución de calidad de las viviendas según el tipo de agente que las construyó</b>						
CONSTRUCTOR		Calidad de la vivienda				Total
		Muy mala	Mala	Regular	Buena	
Albañil o trabajador	N	49414	114521	273118	490681	927734
	% Fila	5.3%	12.3%	29.4%	52.9%	100.0%
	% Columna	2.1%	4.8%	11.4%	20.5%	38.8%
Algún miembro del hogar	N	43841	63807	101266	95622	304536
	% Fila	14.4%	21.0%	33.3%	31.4%	100.0%
	% Columna	1.8%	2.7%	4.2%	4.0%	12.7%
Arquitecto	N	910	2298	8112	105248	116568
	% Fila	.8%	2.0%	7.0%	90.3%	100.0%
	% Columna	.0%	.1%	.3%	4.4%	4.9%
Empresa constructora	N	1641	1119	60545	540329	603634
	% Fila	.3%	.2%	10.0%	89.5%	100.0%
	% Columna	.1%	.0%	2.5%	22.6%	25.2%
Otra situación	N	1099	6419	4303	6710	18531
	% Fila	5.9%	34.6%	23.2%	36.2%	100.0%
	% Columna	.0%	.3%	.2%	.3%	.8%
No sabe	N	32246	49252	77364	262807	421669
	% Fila	7.6%	11.7%	18.3%	62.3%	100.0%
	% Columna	1.3%	2.1%	3.2%	11.0%	17.6%
Total	N	129151	237416	524708	1501397	2392672
	% Fila	5.4%	9.9%	21.9%	62.7%	100.0%
	% Columna	5.4%	9.9%	21.9%	62.7%	100.0%

Como era previsible, la proporción de viviendas de muy mala y mala calidad entre aquellas que fueron declaradas por sus ocupantes como construidas por un arquitecto o una empresa constructora, es decir las construidas por regla general con base en planos y contando con licencia de construcción, es insignificante: 2.8 % entre el primer grupo y apenas 0.5 % entre el segundo. A la inversa, la mayor proporción de viviendas de muy mala y mala calidad (35.4 %) corresponde a las viviendas “autoconstruidas” en sentido literal, es decir por uno o más integrantes del hogar; seguidas por las construidas por un albañil o trabajador, con 17.6 % de muy mala y mala calidad.

Cuadro 1.7. Distribución de la calidad de las viviendas según tipo de vivienda_2008						
TIPO DE VIVIENDA		Calidad de la vivienda				Total
		Muy mala	Mala	Regular	Buena	
Vivienda única en el terreno	N	37365	79958	201721	481426	800470
	% Fila	4.7%	10.0%	25.2%	60.1%	100.0%
	% Columna	23.8%	31.6%	36.3%	33.7%	33.5%
Vivienda que comparte el terreno	N	61320	86246	111622	128926	388114
	% Fila	15.8%	22.2%	28.8%	33.2%	100.0%
	% Columna	39.0%	34.1%	20.1%	9.0%	16.2%
Vivienda que comparte el terreno y la construcción	N	52891	82554	156913	197191	489549
	% Fila	10.8%	16.9%	32.1%	40.3%	100.0%
	% Columna	33.7%	32.6%	28.3%	13.8%	20.5%
Casa dúplex o en hilera	N	0	0	16865	69082	85947
	% Fila	.0%	.0%	19.6%	80.4%	100.0%
	% Columna	.0%	.0%	3.0%	4.8%	3.6%
Departamento en edificio	N	1667	2003	64240	547984	615894
	% Fila	.3%	.3%	10.4%	89.0%	100.0%
	% Columna	1.1%	.8%	11.6%	38.4%	25.7%
Cuarto o vivienda en azotea	N	3808	2241	3968	2681	12698
	% Fila	30.0%	17.6%	31.2%	21.1%	100.0%
	% Columna	2.4%	.9%	.7%	.2%	.5%
TOTAL	N	157051	253002	555329	1427290	2392672
	% Fila	6.6%	10.6%	23.2%	59.7%	100.0%
	% Columna	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Idem cuadro 1.5.

Las mismas razones explican las muy diferentes calidades que ostentan las viviendas según el tipo en el que fueron clasificadas en la ENIGH (cuadro 1.7). Como se puede observar, entre las viviendas clasificadas como “departamento en edificio”, las viviendas de muy mala y mala calidad son un número insignificante. Es que con escasas excepciones, los departamentos en edificio, forme parte o no el edificio de una unidad habitacional, han sido producto de un proceso formal de edificación y satisfacen de modo generalizado las normas concernientes a los servicios a la vivienda y la habitabilidad. Es por ello que sólo 10.4 % resulta clasificado como de calidad regular y ello con seguridad debido a dos indicadores en particular: hacinamiento y disponibilidad de un cuarto de usos múltiples que no es utilizado para dormir. Es decir, se trata de deficiencias que no están relacionadas con la calidad intrínseca de la vivienda sino con la relación entre cuartos disponibles y número de habitantes.

En cambio, los otros tres tipos numéricamente importantes – casa sola en el terreno, vivienda que comparte el terreno y vivienda que comparte terreno y construcción, por las razones previamente apuntadas, muestran niveles de calidad mucho menores. Como se verá en el siguiente apartado, los dos tipos de vivienda que presentan los menores niveles de calidad, es decir las clasificadas como compartiendo el terreno o como compartiendo el terreno y la construcción, desempeñan un papel muy importante en relación con las viviendas arrendadas y prestadas, en 2008 constituían 44.7 % de las primeras y 63.3 % de las segundas. Como veremos más adelante, estas últimas, representan el tipo de tenencia con mayor crecimiento durante el período considerado.

## SEGUNDA PARTE

### LAS FORMAS DE ACCESO A LA VIVIENDA Y LAS DESIGUALDADES HABITACIONALES

#### 2.1. Modalidades de tenencia y acceso a la vivienda

Con excepción de aquellos hogares que habitan en una vivienda “prestada”,<sup>2</sup> para la gran mayoría de los hogares el acceso a la vivienda y la calidad de la misma, a diferencia de lo que podríamos llamar las *necesidades* de vivienda, depende de su ingreso, su capacidad de ahorro y sus posibilidades de obtener un crédito y /o un subsidio para la adquisición, ampliación o mejoramiento de una vivienda propia o para la compra de un terreno en el cual encargar la construcción de una vivienda o autoconstruirla, como ha sido el caso y sigue siéndolo en buena medida, para un muy elevado porcentaje de los hogares.

Desde luego, una primera diferencia que es conveniente remarcar, es la que existe entre el acceso vía el arrendamiento y el acceso vía la compra o autoproducción de la vivienda propia. Entre otras cosas, porque respecto del primero, no existen actualmente dispositivos a nivel nacional o local, orientados a apoyar la oferta de vivienda en arrendamiento, es decir que funcionen como estímulo específico para la producción de viviendas para alquilar, ni tampoco prestaciones orientadas a apoyar la demanda bajo la forma de algún tipo de subsidio o prestación incluida en el salario.

Por otro lado, en lo que respecta a la vivienda en propiedad, con la excepción de la pequeña minoría que dispone de recursos propios para la adquisición de una vivienda terminada de buena calidad, sin necesidad de recurrir al crédito de largo plazo y una minoría un poco más grande, pero de todos modos reducida, que puede acceder al crédito bancario y tiene capacidad de ahorro para aportar una suma significativa en calidad de “enganche”, las posibilidades de acceso a una vivienda propia dependen sea del acceso al suelo y la autoconstrucción progresiva

---

<sup>2</sup> Como se verá más adelante, las viviendas declaradas como prestadas representaban en el año 2008 en el Distrito Federal, de acuerdo con los resultados de la ENIGH, un porcentaje inusualmente elevado – más de 17 % - del total de las viviendas particulares habitadas.

de la vivienda con recursos propios, o el crédito y el subsidio (directo o indirecto) otorgado por instituciones públicas de vivienda.

Ahora bien, sea cual sea la modalidad de tenencia por medio de la cual se accede a una vivienda, la evolución del mercado de vivienda depende tanto del inventario existente en un momento dado, como de la oferta o autoproducción de nuevas viviendas. En conjunto, esto remite a las siguientes variantes fundamentales:

- a) Viviendas nuevas en urbanizaciones nuevas. Esta es una modalidad que en la actualidad tiende a desaparecer en el Distrito Federal debido a la muy reducida disponibilidad de áreas disponibles para urbanizar legalmente.
- b) Oferta de vivienda en áreas ya urbanizadas o terrenos reutilizados, lo que implica la sustitución de viviendas existentes, la construcción en terrenos baldíos o cambio de uso del suelo de no habitacional a habitacional.
- c) Oferta de vivienda por subdivisión, ampliación, rehabilitación de viviendas preexistentes y construcción de una o más viviendas adicionales en un mismo lote.
- d) Nuevas viviendas autoconstruidas en áreas de urbanización irregular
- e) Oferta de vivienda usada (Cfr., Connolly, 2005: 99).

Connolly señala que hasta hace algunos años la atención de los investigadores y los políticos estaba centrada en la primera modalidad, sin embargo en el Distrito Federal son las demás modalidades de la oferta, así como la demolición o sustitución de viviendas por otros usos, lo que actualmente define en lo fundamental la evolución de la oferta de vivienda. Para entender el comportamiento de la misma es necesario considerar tres dimensiones básicas que se relacionan tanto con la vivienda en sí misma como con la forma de urbanización del territorio donde se localiza. Estas son:

- a) La forma de producción o construcción de la vivienda, lo que determina sus características físicas y sus costos de producción.
- b) El contexto urbano, definido por la forma en que un determinado territorio fue urbanizado y utilizado para propósitos habitacionales. Esto es lo que en

el Observatorio Urbano de la Ciudad de México (OCIM) hemos denominado *tipos de poblamiento*.

- c) La forma de acceso a la vivienda, la cual incluye la forma de posesión o tenencia - alquiler, propiedad, “préstamo” - y la forma de pago y el precio (Cfr. Connolly, 2005:100).

Aunque estas tres dimensiones pueden estar combinadas de diferentes formas, en el caso de México y en particular en el Distrito Federal, tienden a articularse de modo específico. Así por ejemplo, en las llamadas colonias populares, la forma de producción dominante de vivienda ha sido históricamente la llamada autoconstrucción; es decir un proceso de construcción progresiva asociado a la movilización de los ahorros del hogar y los préstamos informales a lo largo del tiempo, en un área irregularmente urbanizada y sobre un lote adquirido igualmente de modo informal. Otro caso igualmente típico, el departamento o la vivienda dúplex habitualmente denominados de interés social, son producidos en serie, en unidades o conjuntos habitacionales. Hasta comienzos de los años noventa el modelo más difundido era el de conjuntos integrados por edificios de departamentos cuyos promotores eran los propios organismos públicos de vivienda y los sindicatos. Desde mediados de los años noventa, con la reforma de los organismos nacionales de vivienda (ONAVIS)<sup>3</sup> que fueron convertidos básicamente en organismos financieros, la oferta de vivienda nueva disponible para adquirir con crédito y / o subsidios que los mismos otorgan, quedó en manos de empresas promotoras y desarrolladoras privadas. En el cuadro 2.2 se muestran las principales combinaciones a través de las cuales actualmente en el D.F. los hogares situados en diferentes rangos de ingreso, acceden a una vivienda por la vía de la compra de una vivienda terminada, la producción en terreno propio de una vivienda por encargo o la autoconstrucción.

Las combinaciones que se muestran en el cuadro son el resultado de una evolución en la que se combinan la estructura urbana de la ciudad, las

---

<sup>3</sup> De acuerdo con la I terminología oficial vigente en el gobierno federal, los ONAVIS son los organismos públicos de vivienda que como INFONAVIT, FOVISSSTE, Sociedad Hipotecaria Federal y FONHAPO, entre los principales, actúan a nivel nacional.

modalidades de producción capitalista de vivienda, los dispositivos de crédito para la vivienda, la distribución del ingreso entre los hogares y las características del mercado de trabajo; éstas últimas determinan, entre otras cosas, que una parte considerable de los hogares no tengan acceso al crédito otorgado por los ONAVIS y, desde luego, tampoco al crédito bancario.

**Cuadro 2.1.**

FINANCIAMIENTO	MODO DE PRODUCCIÓN	TIPO DE VIVIENDA	CONTEXTO URBANO
Recursos propios	Por encargo en lote propio	Unifamiliar	Fraccionamiento periférico / lote baldío o reutilizado en áreas pericentrales
Recursos propios	Promoción o desarrollo inmobiliario	Unifamiliar / Unifamiliar en condominio / departamento	Ciudad central Fraccionamiento Conjunto residencial
Crédito bancario y de ONAVI	Por encargo en lote propio	Unifamiliar	Fraccionamiento periférico / lote baldío o reutilizado en áreas pericentrales
Crédito bancario y de ONAVI	Promoción o desarrollo inmobiliario	Unifamiliar / Unifamiliar en condominio / departamento	Ciudad central Residencial medio y alto. Conjunto residencial
Recursos propios / Crédito informal	Autoconstrucción	Unifamiliar o plurifamiliar en lote propio	Colonia popular / pueblo conurbado
Crédito ONAVI	Promoción o desarrollo inmobiliario	Departamento o vivienda dúplex	Conjunto habitacional Ciudad central Residencial medio
Crédito INVI	Promoción institucional	Departamento, plurifamiliar en lote propio, condominio familiar	Unidad Habitacional o edificio en ciudad central o delegaciones pericentrales
Crédito INVI	Autoconstrucción en lote propio	Vivienda unifamiliar o Vivienda en "condominio familiar"	Colonia popular Pueblo conurbado
Recursos propios	Por encargo en lote propio	Unifamiliar	Fraccionamiento periférico / lote baldío o reutilizado en áreas pericentrales
Recursos propios	Promoción o desarrollo inmobiliario	Unifamiliar / Unifamiliar en condominio / departamento	Ciudad central Fraccionamiento Conjunto residencial
Crédito bancario y de ONAVI	Por encargo en lote propio	Unifamiliar	Fraccionamiento periférico / lote baldío o reutilizado en áreas pericentrales
Crédito bancario y de ONAVI	Promoción o desarrollo inmobiliario	Unifamiliar / Unifamiliar en condominio / departamento	Ciudad central Residencial medio y alto. Conjunto residencial

Recursos propios / Crédito informal	Autoconstrucción	Unifamiliar o plurifamiliar en lote propio	Colonia popular / pueblo conurbado
Crédito ONAVI	Promoción o desarrollo inmobiliario	Departamento o vivienda dúplex	Conjunto habitacional Ciudad central Residencial medio
Crédito INVI	Promoción institucional	Departamento, plurifamiliar en lote propio, condominio familiar	Unidad Habitacional o edificio en ciudad central o delegaciones pericentrales
Crédito INVI	Autoconstrucción en lote propio	Vivienda unifamiliar o Vivienda en "condominio familiar"	Colonia popular Pueblo conurbado

## 2.2. Formas de acceso a la vivienda y desigualdad habitacional

Los microdatos de la ENIGH 2008 permiten contar con una visión muy clara del papel desempeñado por distintas formas de acceso a la vivienda, y las diferencias que existen al respecto entre hogares ubicados en diferentes niveles de ingreso monetario. En el cuadro 2.2 se presentan las distribuciones por forma de acceso a la vivienda para los años 1992, 2000 y 2008 y en el cuadro 2.3 la distribución en 2008 de las formas de acceso a la vivienda para seis rangos de ingreso monetario de los hogares, definidos en salarios mínimos.

TENENCIA	1992		2000		Diferencia 1992-2000		2008		Diferencia 2000-2008	
	Propia	1110366	57.4	1285802	59.1	175436	1268942	53.1	-16860	
Propia se está pagando	173986	9.0	210785	9.7	36799	148635	6.2	-62150		
Rentada	343186	17.7	441936	20.3	98750	489218	20.5	47282		
Prestada	265035	13.7	188505	8.7	-76530	416437	17.4	227932		
Otra situación	41420	2.2	48708	2.2	7288	68452	2.9	19744		
TOTAL	1933993	100	2175736	100	241743	2391684	100	215948		

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de las ENIGH 1992 y 2008 y la muestra censal 2000.

	PROPIETARIOS								NO PROPIETARIOS			
	Infonavit, Fovissste o Fonhapo	Banco, sofo o caja de ahorro	Familiar, amigo a prestamista	Recursos propios	Donación o herencia	Otra situación	No sabe	Sub-total propietarios	Intestada o en litigio	Rentada	Prestada	Sub-total no propietarios
HASTA 1.5 S.M.	7.8%	.0%	.1%	41.1%	2.6%	2.8%	.6%	54.9%	6.5%	13.9%	24.7%	45.1%
1.5 A 2.5 S.M.	3.9%	2.6%	.3%	36.3%	2.4%	2.6%	.0%	48.1%	2.4%	22.5%	27.1%	52.0%
2.5 A 5 S.M.	5.7%	3.2%	1.6%	36.0%	3.8%	1.7%	.6%	52.5%	2.7%	23.8%	21.0%	47.5%
5 A 10 S.M.	11.2%	5.5%	1.1%	39.3%	3.8%	2.7%	.4%	64.0%	2.8%	18.6%	14.6%	36.0%
10 A 25 S.M.	12.6%	9.3%	2.0%	38.4%	3.7%	1.3%	.7%	68.0%	1.2%	18.9%	11.9%	32.0%
MÁS DE 25 S.M.	7.2%	26.5%	1.8%	34.2%	2.1%	1.4%	.0%	73.1%	.0%	20.3%	6.7%	27.0%
TOTAL	8.6%	6.2%	1.3%	37.6%	3.4%	2.0%	.5%	59.7%	2.5%	20.4%	17.4%	40.3%

Fuente: elaboración propia con base en microdatos de la ENIGH 2008

Un primer aspecto que destaca es que si la representatividad estadística de la ENIGH 2008 es adecuada, y no hay razones para suponer lo contrario, durante la primera década del presente siglo se observa un punto de inflexión y una pronunciada caída en la proporción de hogares propietarios de la vivienda que habitan (incluidos los hogares que compraron la vivienda que habitan y están pagando un crédito). En efecto, de acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda del año 2000, esa proporción era de 68.8 % en el Distrito Federal, mientras que para 2008, se situó en 59.3 %. Si esto es así, estamos asistiendo a una evolución en la cual a pesar del notorio incremento de la oferta de crédito para la adquisición de vivienda, la calidad de no propietario ha tendido a aumentar su participación de un modo muy significativo.

Junto a esta tendencia general, se pueden observar un conjunto de características relevantes en la distribución modal de las formas de acceso a la vivienda hacia fines de la primera década del presente siglo.

1.- En comparación con la distribución entre hogares propietarios y no propietarios de la vivienda existente a comienzos de la década y la registrado por la ENIGH 2008, la proporción de hogares que son arrendatarios de la vivienda que habitan permaneció prácticamente constante, ya que era de 20.3 % en 2000 y de 20.5 % en 2008, pero al mismo tiempo se observa un incremento muy destacado de los hogares que declararon una tenencia basada en arreglos informales (prestada, la cuidan, etc.), la cual pasó de 8.7 % del total en 2000 a un llamativo 17.4 % en 2008. Lo que parece estar ocurriendo es que en años recientes, buena parte de los nuevos hogares residente en el D.F. han tenido como alternativa habitacional una vivienda (en promedio de baja calidad) proporcionada por familiares (en gran parte de los casos, los padres de uno de los miembros de la pareja) en el mismo lote donde dichos familiares habitan.

2) La cantidad de viviendas habitadas en calidad de “no propietario” pasó en números redondos de 630,000 a 904,000 unidades, es decir un incremento de 274,000 unidades o de 43.5 %, en tanto que el inventario total aumentó en alrededor de 200,000 unidades o poco menos de 10 %. Por consiguiente, resulta

plausible suponer que una parte significativa de las nuevas viviendas adquiridas (o construidas por los propios interesados) con financiamiento durante la década, no fueron habitadas por sus compradores, sino que o bien permanecieron desocupadas, o bien acrecentaron el inventario de viviendas arrendadas, las cuales se incrementaron en alrededor de 50,000 unidades durante los ocho años abarcados por el lapso considerado, o bien se incorporaron al inventario de viviendas *ofrecidas* en arrendamiento pero desocupadas o simplemente deshabitadas al momento de aplicación de la ENIGH.

3.- En correspondencia con lo anterior, pero contrariamente a lo que hubiera sido de esperar teniendo en cuenta que se trata de una década en la cual se observa, como se verá más adelante, un verdadero auge del otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda, los hogares que declararon estar pagando la vivienda que habitan, disminuyeron tanto en términos relativos como absolutos: eran 9.3 % del total en 2000 y sólo 6.2 % en 2008, y en términos absolutos algo más de 210 mil en el primer año y 148 mil en el segundo. Pero si vinculamos estos datos con el fenómeno señalado en el punto anterior, estamos en realidad frente a una paradoja sólo aparente. En efecto, lo que parece haber ocurrido es que una parte significativa de las viviendas nuevas adquiridas con financiamiento durante la década, no han sido destinadas a habitación de sus compradores, sino a ser arrendadas o proporcionadas a un tercero o simplemente permanecían vacías y, por consiguiente, se reflejan en los resultados de la ENIGH no como “viviendas propias que están pagándose” sino como viviendas “rentadas” o “prestadas”, o como viviendas “deshabitadas”.

4.- Como corolario de lo anterior, pero además se trata de algo más o menos obvio, la proporción de viviendas que han sido adquiridas o producidas con algún tipo de financiamiento formal, es muy superior al 14.8 % de propietarios que declararon haber adquirido de ese modo la vivienda que habitan, ya que sin duda los propietarios de una parte de las viviendas arrendadas o prestadas también contaron con algún tipo de financiamiento para adquirirlas o construirlas. Pero

lamentablemente, con los datos disponibles resulta imposible realizar cualquier estimación al respecto.

5.- La probabilidad de que un hogar sea propietario de la vivienda que habita aumenta considerablemente cuando sus ingresos mensuales superan los 5 salarios mínimos. Como se puede observar en el cuadro 2.3, es cercana a 50 % para los hogares que obtienen hasta 5 salarios mínimos, pero llega a casi las dos terceras partes (64 %) entre los que obtienen de más de 5 a 10 salarios mínimos, y a más de 73 % entre los que obtienen más de 25 salarios mínimos.

6.- Contrariamente a lo que sostienen habitualmente tanto investigadores como expertos, para 2008 una parte no desdeñable de los hogares que obtienen hasta cinco salarios mínimos, declararon haber contado con crédito formal para adquirir su vivienda: 7.8 % de los hogares que obtienen hasta 1.5 salarios mínimos; 6.4 % de los que obtienen de más de 1.5 hasta 2.5 y; 10.9 % de los que obtienen entre 2.5 y 5 (cuadro 2.3). ¿Cuáles son específicamente las instituciones que proporcionaron ese crédito? Tal como fueron codificadas las respuestas a la pregunta correspondiente, resulta imposible saberlo.

7.- A pesar de lo anterior, se observa una fuerte concentración del crédito para vivienda otorgado por instituciones públicas en los hogares cuyos ingresos mensuales están situados entre 5 y 25 salarios mínimos, los cuales representaban en 2008, 48.3 % del total de hogares, pero casi dos terceras partes de los que declararon haber contado con crédito de una institución pública para adquirir su vivienda. Por su parte, el crédito para vivienda otorgado por instituciones financieras privadas – básicamente bancos – aparece concentrado en los hogares que obtienen ingresos de más de 10 salarios mínimos, los cuales representaban en 2008, 24,6 % del total, pero 54.4 % de los que declararon haber contado con crédito de una institución privada para adquirir su vivienda.

8.- La condición de habitar una vivienda propia que se está pagando comparada con la de habitar una vivienda no propia (rentada o “prestada”), implica en todos los niveles de ingreso, una mayor probabilidad de habitar una vivienda de buena

calidad y esto resulta tanto más acentuado cuanto menor el nivel de ingreso monetario del hogar. Como se puede observar, en los cuadros 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 y 2.8, los hogares cuya condición de tenencia es la de habitar una vivienda que están pagando (cuadro 2.4) o que se adquirió con financiamiento formal (cuadro 2.8), es la condición de tenencia que ofrece las mayores probabilidades de contar con una vivienda de buena calidad. Para 2008, considerando no sólo las viviendas que sus ocupantes declararon como “propia, se está pagando”, sino todas las viviendas que se declararon como habiendo sido adquiridas o construidas con financiamiento formal – cuadro 2.8 - (14.8 % del total), sólo 2.8 % resultaron clasificadas como muy malas o malas, 8.6 % como regulares y 88.6 % como buenas. **Es decir que en el Distrito Federal, hacia fines de la primera década del siglo XXI, la condición de haber obtenido un crédito formal para adquirir la vivienda que se habita<sup>4</sup>, aparece asociada en la gran mayoría de los casos, a contar con una vivienda buena y, en la casi totalidad (97.2 %) a condiciones habitacionales que se pueden considerar aceptables.**

---

<sup>4</sup> Imposible saber qué respuesta dieron a la pregunta sobre financiamiento de la vivienda, quienes al momento del levantamiento de la ENIGH 2008 estaban pagando un crédito para mejoramiento de una vivienda de la cual ya eran propietarios.

<b>Cuadro 2.4. VIVIENDAS PROPIAS QUE ESTÁN PAGÁNDOSE_2008</b>						
<b>Rango de ingresos del hogar en veces s. mínimo</b>		<b>Calidad de la vivienda</b>				<b>Total</b>
		<b>Muy mala</b>	<b>Mala</b>	<b>Regular</b>	<b>Buena</b>	
	N	0	1395	1959	5677	9031
Hasta 1.5	% Fila	.0%	15.4%	21.7%	62.9%	100.0%
	% Columna	.0%	.9%	1.3%	3.8%	6.1%
	N	1240	268	2933	1929	6370
> 1.5 a 2.5	% Fila	19.5%	4.2%	46.0%	30.3%	100.0%
	% Columna	.8%	.2%	2.0%	1.3%	4.3%
	N	1070	1601	6675	17964	27310
> 2.5 a 5	% Fila	3.9%	5.9%	24.4%	65.8%	100.0%
	% Columna	.7%	1.1%	4.5%	12.1%	18.4%
	N	258	2173	11551	40370	54352
> 5 a 10	% Fila	.5%	4.0%	21.3%	74.3%	100.0%
	% Columna	.2%	1.5%	7.8%	27.2%	36.6%
	N	0	0	2003	29892	31895
> 10 a 25	% Fila	.0%	.0%	6.3%	93.7%	100.0%
	% Columna	.0%	.0%	1.3%	20.1%	21.5%
	N	0	0	0	19677	19677
> 25	% Fila	.0%	.0%	.0%	100.0%	100.0%
	% Columna	.0%	.0%	.0%	13.2%	13.2%
	N	2568	5437	25121	115509	148635
TOTAL	% Fila	1.7%	3.7%	16.9%	77.7%	100.0%
	% Columna	1.7%	3.7%	16.9%	77.7%	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en microdatos ENIGH 2000

Cuadro 2.5. VIVIENDAS PROPIAS TOTALMENTE PAGADAS_2008						
Rango de ingresos del hogar en veces s. mínimo		Indice de calidad global				Total
		Muy mala	Mala	Regular	Buena	
	N	2622	8906	15250	42738	69516
Hasta 1.5	% Fila	3.8%	12.8%	21.9%	61.5%	100.0%
	% Columna	.2%	.7%	1.2%	3.4%	5.5%
	N	192	15415	30965	66516	113088
> 1.5 a 2.5	% Fila	.2%	13.6%	27.4%	58.8%	100.0%
	% Columna	.0%	1.2%	2.4%	5.2%	8.9%
	N	14483	30625	88884	208821	342813
> 2.5 a 5	% Fila	4.2%	8.9%	25.9%	60.9%	100.0%
	% Columna	1.1%	2.4%	7.0%	16.5%	27.0%
	N	2560	21378	90789	273040	387767
> 5 a 10	% Fila	.7%	5.5%	23.4%	70.4%	100.0%
	% Columna	.2%	1.7%	7.2%	21.5%	30.6%
	N	0	3359	38788	230843	272990
> 10 a 25	% Fila	.0%	1.2%	14.2%	84.6%	100.0%
	% Columna	.0%	.3%	3.1%	18.2%	21.5%
	N	0	0	6047	75766	81813
> 25	% Fila	.0%	.0%	7.4%	92.6%	100.0%
	% Columna	.0%	.0%	.5%	6.0%	6.5%
	N	19857	79683	270723	897724	1267987
TOTAL	% Fila	1.6%	6.3%	21.4%	70.8%	100.0%
	% Columna	1.6%	6.3%	21.4%	70.8%	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en microdatos ENIGH 2008

<b>Cuadro 2.6. VIVIENDAS RENTADAS_2008</b>						
<b>Rango de ingresos del hogar en veces s. mínimo</b>		<b>Calidad de la vivienda</b>				<b>Total</b>
		<b>Muy mala</b>	<b>Mala</b>	<b>Regular</b>	<b>Buena</b>	
	N	3255	3756	4509	8412	19932
Hasta 1.5	% Fila	16.3%	18.8%	22.6%	42.2%	100.0%
	% Columna	.7%	.8%	0.0092393	1.7%	4.1%
	N	13846	10764	13278	18583	56471
> 1.5 a 2.5	% Fila	24.5%	19.1%	23.5%	32.9%	100.0%
	% Columna	2.8%	2.2%	2.7%	3.8%	11.6%
	N	27071	33177	34720	73656	168624
> 2.5 a 5	% Fila	16.1%	19.7%	20.6%	43.7%	100.0%
	% Columna	5.5%	6.8%	7.1%	15.1%	34.6%
	N	0	12344	33597	83425	129366
> 5 a 10	% Fila	.0%	9.5%	26.0%	64.5%	100.0%
	% Columna	.0%	2.5%	6.9%	17.1%	26.5%
	N	1953	0	5965	77277	85195
> 10 a 25	% Fila	2.3%	.0%	7.0%	90.7%	100.0%
	% Columna	.4%	.0%	1.2%	15.8%	17.5%
	N	0	0	0	28436	28436
> 25	% Fila	.0%	.0%	.0%	100.0%	100.0%
	% Columna	.0%	.0%	.0%	5.8%	5.8%
	N	46125	60041	92069	289789	488024
TOTAL	% Fila	9.5%	12.3%	18.9%	59.4%	100.0%
	% Columna	9.5%	12.3%	18.9%	59.4%	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en microdatos ENIGH 2008

<b>Cuadro 2.7. VIVIENDAS PRESTADAS_2008</b>						
<b>Rango de ingresos del hogar en veces s. mínim</b>		<b>Calidad de la vivienda</b>				<b>Total</b>
		<b>Muy mala</b>	<b>Mala</b>	<b>Regular</b>	<b>Buena</b>	
	N	2173	11264	10434	11416	35287
Hasta 1.5	% Fila	6.2%	31.9%	29.6%	32.4%	100.0%
	% Columna	.5%	2.7%	2.5%	2.7%	8.5%
	N	14791	20400	18021	14651	67863
> 1.5 a 2.5	% Fila	21.8%	30.1%	26.6%	21.6%	100.0%
	% Columna	3.6%	4.9%	4.3%	3.5%	16.3%
	N	30358	33990	42806	41678	148832
> 2.5 a 5	% Fila	20.4%	22.8%	28.8%	28.0%	100.0%
	% Columna	7.3%	8.2%	10.3%	10.0%	35.7%
	N	3959	11564	36591	49348	101462
> 5 a 10	% Fila	3.9%	11.4%	36.1%	48.6%	100.0%
	% Columna	1.0%	2.8%	8.8%	11.9%	24.4%
	N	942	3646	8535	40507	53630
> 10 a 25	% Fila	1.8%	6.8%	15.9%	75.5%	100.0%
	% Columna	.2%	.9%	2.0%	9.7%	12.9%
	N	0	0	981	8382	9363
> 25	% Fila	.0%	.0%	10.5%	89.5%	100.0%
	% Columna	.0%	.0%	.2%	2.0%	2.2%
	N	52223	80864	117368	165982	416437
TOTAL	% Fila	12.5%	19.4%	28.2%	39.9%	100.0%
	% Columna	12.5%	19.4%	28.2%	39.9%	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en microdatos ENIGH 2008

<b>Cuadro 2.8.- VIVIENDAS PROPIAS ADQUIRIDAS CON FINANCIAMIENTO FORMAL</b>						
<b>Rango de ingresos del hogar en veces s. mínimo</b>		<b>Calidad de la vivienda</b>				<b>Total</b>
		<b>Muy mala</b>	<b>Mala</b>	<b>Regular</b>	<b>Buena</b>	
	<b>N</b>	0	1395	1787	7548	10730
Hasta 1.5	<b>% Fila</b>	.0%	13.0%	16.7%	70.3%	100.0%
	<b>% Columna</b>	.0%	.4%	.5%	2.2%	3.1%
	<b>N</b>	0	1407	1211	12986	15604
> 1.5 a 2.5	<b>% Fila</b>	.0%	9.0%	7.8%	83.2%	100.0%
	<b>% Columna</b>	.0%	.4%	.4%	3.8%	4.5%
	<b>N</b>	1052	1434	6000	52035	60521
> 2.5 a 5	<b>% Fila</b>	1.7%	2.4%	9.9%	86.0%	100.0%
	<b>% Columna</b>	.3%	.4%	1.7%	15.1%	17.6%
	<b>N</b>	350	1197	10851	101061	113459
> 5 a 10	<b>% Fila</b>	.3%	1.1%	9.6%	89.1%	100.0%
	<b>% Columna</b>	.1%	.3%	3.1%	29.3%	32.9%
	<b>N</b>	0	0	5545	91768	97313
> 10 a 25	<b>% Fila</b>	.0%	.0%	5.7%	94.3%	100.0%
	<b>% Columna</b>	.0%	.0%	1.6%	26.6%	28.2%
	<b>N</b>	0	0	1065	46090	47155
> 25	<b>% Fila</b>	.0%	.0%	2.3%	97.7%	100.0%
	<b>% Columna</b>	.0%	.0%	.3%	13.4%	13.7%
	<b>N</b>	1402	5433	26459	311488	344782
<b>TOTAL</b>	<b>% Fila</b>	.4%	1.6%	7.7%	90.3%	100.0%
	<b>% Columna</b>	.4%	1.6%	7.7%	90.3%	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en microdatos ENIGH 2008

A partir de las tendencias previamente descritas, se puede afirmar que si bien en conjunto, como resulta por demás obvio, la calidad de la vivienda está vinculada al nivel de ingreso del hogar, a igual nivel de ingresos, el *modo de acceso a la vivienda* establece probabilidades muy diferentes de habitar una vivienda de buena calidad. Considerando cuatro modalidades principales de tenencia (rentada prestada, adquirida con financiamiento formal y adquirida con recursos propios), el habitar una vivienda “prestada”, seguida por la de habitar una vivienda rentada, es la situación asociada a una menor probabilidad de que se trate de una vivienda de buena calidad. En el polo opuesto, habitar una vivienda que se adquirió mediante un crédito formal, es la condición asociada a una más alta probabilidad de que se trate

**de una vivienda de buena calidad; estas diferencias resultan mucho más marcadas cuando se trata de hogares que obtienen menos de cinco salarios mínimos de ingreso mensual.**

### ***2.3. Características de los hogares, formas de acceso a la vivienda y desigualdades habitacionales***

Si como punto de partida, resulta lógico y más o menos obvio comenzar por el hecho de que las desigualdades habitacionales están directamente asociadas a los niveles de ingreso de los hogares, en realidad, y de allí la importancia que las políticas de vivienda revisten en cuanto a potenciar o reducir estas desigualdades, se trata de desigualdades que no sólo dependen de la diferencia absoluta de ingresos entre los hogares, sino también de otras características que tienen un papel decisivo en las probabilidades de acceso a una vivienda adecuada. Entre ellas aquí se explorará la influencia tanto de aquellas que han sido incorporadas en las Reglas de Operación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), para indicar grupos a los que se dará prioridad en el otorgamiento de crédito y apoyo para el acceso a la vivienda (adultos mayores, mujeres y población indígena), como otras que aquí se consideran relevantes en términos analíticos: **afiliación a instituciones de seguridad social, edad del jefe del hogar y número de miembros del hogar**. Esta última, como una aproximación al ingreso por adulto equivalente considerado en el método de medición integrada de la pobreza aplicado por Boltvinik. El carácter ordinal de la variable dependiente – *calidad global de la vivienda* - y el hecho de que algunas de las variables consideradas como “independientes”, son categoriales, hacen inapropiada la utilización de métodos estadísticos como el análisis factorial o el de conglomerados. Por eso se optó por identificar a través de múltiples cruces de variables el tipo de agrupamiento de las características de los hogares que determina, junto con el nivel de ingreso, diferencias importantes en relación con el acceso a una vivienda adecuada.

2.3.1. *Influencia de las variables relacionadas con los grupos definidos como prioritarios por la política de vivienda del D.F.*

En términos de probabilidades generales, dos de las condiciones prioritarias de los jefes de hogar establecidas en las reglas de operación del INVI - ser mujer jefe de hogar y ser mayor de 64 años -, no están asociadas a desventajas significativas en las condiciones habitacionales. Como se puede apreciar en el cuadro 2.9 los hogares dirigidos por mujeres presentan en promedio las mismas condiciones habitacionales que los dirigidos por hombres. Y en el caso de los hogares dirigidos por personas mayores de 60 años, se trata del rango de edad que implica, con mucho, la mayor probabilidad de contar con una vivienda de buena calidad. De hecho, como era de esperarse, la probabilidad de que la vivienda sea de buena calidad aumenta a medida que lo hace la edad del jefe del hogar. Esta tendencia sin embargo se modifica cuando se tienen en cuenta los rangos de ingreso de los hogares, ya que en realidad, como se puede apreciar en el cuadro 2.9, es el resultado de lo que ocurre con los hogares que obtienen hasta 10 salarios mínimos, que son en todo caso el 75 % de los hogares y comprenden la totalidad de los hogares atendidos por los programas de vivienda del Distrito Federal, es decir los hogares que obtienen hasta ocho salarios mínimos y que constituyen las dos terceras partes del total de los hogares residentes en la entidad.

Cuadro 2.9. CALIDAD DE LA VIVIENDA SEGÚN SEXO DEL JEFE DEL HOGAR_2008						
SEXOC DEL JEFE DEL HOGAR		Calidad de la vivienda				Total
		Muy mala	Mala	Regular	Buena	
	N	112488	168963	391561	974360	1647372
HOMBRE	% fila	6.8%	10.3%	23.8%	59.1%	100.0%
	% columna	4.7%	7.1%	16.4%	40.7%	68.9%
	N	44563	84039	163768	452930	745300
MUJER	% fila	6.0%	11.3%	22.0%	60.8%	100.0%
	% columna	1.9%	3.5%	6.8%	18.9%	31.1%
	N	157051	253002	555329	1427290	2392672
TOTAL	% fila	6.6%	10.6%	23.2%	59.7%	100.0%
	% columna	6.6%	10.6%	23.2%	59.7%	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en microdatos de la ENIGH 2008

<b>Cuadro 2.10. Calidad de la vivienda según rango de edad del jefe del hogar</b>						
RANGO DE EDAD DEL		Calidad de la vivienda				Total
DEL HOGAR		Muy mala	Mala	Regular	Buena	
	N	38911	32096	53983	99968	224958
HASTA 30	% fila	17.3%	14.3%	24.0%	44.4%	100.0%
	% columna	1.6%	1.3%	2.3%	4.2%	9.4%
	N	50136	79161	120766	276827	526890
31 A 40	% fila	9.5%	15.0%	22.9%	52.5%	100.0%
	% columna	2.1%	3.3%	5.0%	11.6%	22.0%
	N	39040	60964	144106	315305	559415
41 A 50	% fila	7.0%	10.9%	25.8%	56.4%	100.0%
	% columna	1.6%	2.5%	6.0%	13.2%	23.4%
	N	18414	39024	125281	301405	484124
51 A 60	% fila	3.8%	8.1%	25.9%	62.3%	100.0%
	% columna	.8%	1.6%	5.2%	12.6%	20.2%
	N	10550	41757	111193	433785	597285
MAS DE 60	% fila	1.8%	7.0%	18.6%	72.6%	100.0%
	% columna	.4%	1.7%	4.6%	18.1%	25.0%
	N	157051	253002	555329	1427290	2392672
TOTAL	% fila	6.6%	10.6%	23.2%	59.7%	100.0%
	% columna	6.6%	10.6%	23.2%	59.7%	100.0%

Cuadro 2.11. CALIDAD DE LA VIVIENDA, JEFES DE HOGAR HABLANTES Y NO HABLANTES DE UNA LENGUA INDÍGENA Y RANGO DE INGRESO DEL HOGAR						
Jefes de hogar que hablan un lengua indígena						
Rango de ingreso del hogar en número desalarios mínimos		Calidad de la vivienda				Total
		Muy mala	Mala	Regular	Buena	
HASTA 1.5	N	92	1006	837	948	2883
	% fila	3.2%	34.9%	29.0%	32.9%	100.0%
	% del total	.1%	1.5%	1.2%	1.4%	4.2%
MAS DE 1.5	N	2082	4900	988	2770	10740
HASTA 2.5	% fila	19.4%	45.6%	9.2%	25.8%	100.0%
	% del total	3.0%	7.1%	1.4%	4.0%	15.6%
MAS DE 2.5	N	9328	9790	8760	4163	32041
HASTA 5	% fila	29.1%	30.6%	27.3%	13.0%	100.0%
	% del total	13.6%	14.3%	12.8%	6.1%	46.6%
MAS DE 5	N	2197	2465	6203	3476	14341
HASTA 10	% fila	15.3%	17.2%	43.3%	24.2%	100.0%
	% del total	3.2%	3.6%	9.0%	5.1%	20.9%
MAS DE 10	N	0	0	757	6953	7710
HASTA 25	% fila	.0%	.0%	9.8%	90.2%	100.0%
	% del total	.0%	.0%	1.1%	10.1%	11.2%
MAS DE 25	N	0	0	0	971	971
	% fila	.0%	.0%	.0%	100.0%	100.0%
	% del total	.0%	.0%	.0%	1.4%	1.4%
TOTAL	N	13699	18161	17545	19281	68686
	% fila	19.9%	26.4%	25.5%	28.1%	100.0%
	% del total	19.9%	26.4%	25.5%	28.1%	100.0%
Jefes de hogar que no hablan una lengua indígena						
HASTA 1.5.	N	13866	27111	34041	65174	140192
	% fila	9.9%	19.3%	24.3%	46.5%	100.0%
	% del total	.6%	1.2%	1.5%	2.8%	6.0%
MAS DE 1.5	N	33780	43534	68169	94464	239947
HASTA 2.5	% fila	14.1%	18.1%	28.4%	39.4%	100.0%
	% del total	1.5%	1.9%	2.9%	4.1%	10.3%
MAS DE 2.5	N	80879	96241	171403	328188	676711
HASTA 5	% fila	12.0%	14.2%	25.3%	48.5%	100.0%
	% del total	3.5%	4.1%	7.4%	14.1%	29.2%
MAS DE 5	N	10738	58584	187395	424907	681624
HASTA 10	% fila	1.6%	8.6%	27.5%	62.3%	100.0%
	% del total	.5%	2.5%	8.1%	18.3%	29.4%
MAS DE 10	N	2895	9371	68811	362069	443146
HASTA 25	% fila	.7%	2.1%	15.5%	81.7%	100.0%
	% del total	.1%	.4%	3.0%	15.6%	19.1%
MAS DE 25	N	0	0	7028	132252	139280
	% fila	.0%	.0%	5.0%	95.0%	100.0%
	% del total	.0%	.0%	.3%	5.7%	6.0%
TOTAL	N	142158	234841	536847	1407054	2320900
	% fila	6.1%	10.1%	23.1%	60.6%	100.0%
	% del total	6.1%	10.1%	23.1%	60.6%	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en microdatos ENIGH 2008

En lo que respecta a la condición de ser indígena, considerando como una aproximación a los hogares encabezados por personas que hablan una lengua indígena y relacionando este atributo con rangos de ingresos de los hogares, el panorama resultante es el que se muestra en el cuadro 2.11.

Resulta claro en este caso que hasta el rango de ingreso de 5 a 10 salarios mínimos, la diferencia en favor de los hogares no indígenas, en cuanto a la probabilidad de habitar en una vivienda de buena calidad, es abrumadora. Sin embargo, en los dos rangos superiores de ingreso, la probabilidad de contar con una vivienda de buena calidad, es muy elevada tanto para los hablantes como para los no hablantes de una lengua indígena, pero es sorprendentemente superior entre los primeros aunque, cabe señalarlo, se trata de un grupo constituido por menos de 7,000 hogares.

### *2.3.2. Los determinantes fundamentales de la desigualdad habitacional*

Partiendo de asumir que en conjunto, el principal determinante del acceso a una vivienda de calidad adecuada es el ingreso de los hogares, tres son las características que, a igual rango de ingreso, determinan las desigualdades habitacionales y la probabilidad de acceder a una vivienda adecuada: la afiliación o no del jefe del hogar a una institución de seguridad social, la edad del jefe del hogar y el tamaño del hogar.

El cuadro 2.12 muestra, a título de ejemplo, las distribuciones porcentuales de la calidad de las viviendas según tamaño de los hogares y rango de edad de los jefes de hogar, para el grupo de hogares cuyo rango de ingreso estaba situada en el año 2008, entre más de 5 salarios mínimos y hasta 10 salarios mínimos. Si bien como es lógico, no se trata de una relación lineal, se constata que en promedio, con excepción de los hogares encabezados por individuos de hasta 30 años de edad, la calidad de la vivienda aumenta en la medida que aumenta el rango de edad de los jefes de hogar y, a igual rango de edad, disminuye en la medida que aumenta el número de miembros del hogar. De modo que, aunque se pueden observar casilleros donde la combinación de las tres características presenta un

comportamiento aparentemente anómalo, **se puede desprender una conclusión muy importante respecto de los parámetros de ingreso adoptados por la generalidad de los organismos y programas nacionales y locales de vivienda nacionales: la calificación de los hogares en cuanto sujetos de crédito para la vivienda, según el ingreso del jefe de los mismos y/o el ingreso total del hogar (caso del INVI), como veremos en el siguiente apartado, esta forma habitual de calificación de los hogares, implica ignorar el carácter determinante del tamaño y composición del hogar, a un mismo nivel de ingreso, en la capacidad de pago de un crédito para vivienda.**

Cuadro 2.12. HOGARES QUE OBTIENEN MAS DE 5 Y HASTA 10 SALARIOS MÍNIMOS															
CALIDAD DE LA VIVIENDA SEGÚN TAMAÑO DEL HOGAR Y EDAD DEL JEFE															
EDAD JEFE	H30					31-40					41-50				
T. HOGAR	MM	M	R	B	N	MM	M	R	B	N	MM	M	R	B	N
1	0	0	11.2	88.8	8839	0	15.6	19.3	65.0	7815	0	7.3	27.2	65.5	11663
2	0	21.2	12.1	66.6	8830	0	9.8	10.1	80.1	19180	0	5.3	11.4	83.3	22552
3	0.6	0.6	44.4	54.4	11614	0	5.2	38.6	56.2	37048	4.5	12.3	18.5	64.7	25692
4	0	4.6	41.0	54.4	18555	3.4	4.1	32.0	60.5	48207	0.2	10.3	16.7	72.8	41185
5	0	24.5	54.7	20.8	4028	3.2	10.1	45.0	41.7	29248	2.7	14.0	25.8	57.5	37757
Más de 6	0	15.1	84.9	0	9089	14.2	23.5	43.2	19.1	9089	6.8	19.5	43.1	30.6	33212
TOTAL	0.1	7.5	33.9	58.5	52949	2.6	8.0	33.4	56.0	150587	2.6	12.3	24.1	61.0	172061
EDAD JEFE	51-60					M60					TOTAL				
T. HOGAR	MM	M	R	B	N	MM	M	R	B	N	MM	M	R	B	N
1	0	0	0	100.0	3428	0	0	9.2	90.8	9897	0	5.0	15.8	79.2	41642
2	0	8.6	21.7	69.7	28666	0	2.6	13.4	84.0	35867	0	7.3	14.4	78.3	115095
3	0	8.7	28.0	63.3	35461	0	2.7	5.8	91.5	33031	0.9	6.4	25.2	67.5	142846
4	0	0	37.6	62.4	30008	3.4	16.5	16.8	63.3	32547	1.7	7.3	27.4	63.8	170502
5	10.2	5.4	41.2	43.2	20809	0.0	5.7	39.5	54.8	19023	3.7	10.3	37.2	48.9	110865
6 ó MAS	3.6	18.5	41.0	37.0	35968	0	6.1	35.3	58.6	35663	4.2	15.3	40.4	40.1	115015
TOTAL	2.2	8.6	32.9	56.3	154340	0.7	6.3	20.0	73.0	166028	1.9	8.8	27.8	61.6	695965
Referencias: MM = muy mala; M = mala; R = regular; B = buena.															
Fuente: elaboración propia con base en microdatos ENIGH 2008															

Por su parte, **la afiliación o no de los jefes de hogar a instituciones de seguridad social se encuentra estrechamente asociada, a igual rango de ingresos del hogar, a la probabilidad de habitar una vivienda de calidad regular o buena (cuadro 2.13).** Incluso en el rango de más de 25 salarios mínimos, la diferencia en la proporción de hogares que habitan una vivienda de

buena calidad entre aquellos cuyos jefes están afiliados y aquellos en los cuales no lo están, es de 7.7 puntos porcentuales, pero llega a 21.7 puntos porcentuales en los hogares situados en el rango de más de 2.5 hasta 5 salarios mínimos, lo que en términos comparativos implica una diferencia de 61 %.

Cuadro 2.13. CALIDAD DE LA VIVIENDA SEGÚN AFILIACIÓN O NO A UNA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL E INGRESO DEL HOGAR										
EN NÚMERO DE VECES EL SALARIO MÍNIMO										
INGRESO DEL HOGAR	Muy mala		Mala		Regular		Buena		Total	
EN NÚMERO DE S.M.	JH CON SS	JH SIN SS								
Hasta 1.5	4059	9899	9598	18519	11357	23521	26951	39171	51965	91110
	7.8%	10.9%	18.5%	20.3%	21.9%	25.8%	51.9%	43.0%	100.0%	100.0%
Más de 1.5 hasta 2.5	7290	28572	17145	31289	31512	37645	55390	41844	111337	139350
	6.5%	20.5%	15.4%	22.5%	28.3%	27.0%	49.7%	30.0%	100.0%	100.0%
Más de 2.5 hasta 5	35515	54692	41143	64888	84224	95939	214372	117979	375254	333498
	9.5%	16.4%	11.0%	19.5%	22.4%	28.8%	57.1%	35.4%	100.0%	100.0%
Más de 5 hasta 10	8146	4789	31464	29585	120798	72800	313773	114610	474181	221784
	1.7%	2.2%	6.6%	13.3%	25.5%	32.8%	66.2%	51.7%	100.0%	100.0%
Más de 10 hasta 25	1953	942	2230	7141	42293	27275	267149	101873	137231	313625
	.6%	.7%	.7%	5.2%	13.5%	19.9%	85.2%	74.2%	100.0%	100.0%
Más de 25	0	0	0	0	2783	4245	97111	36112	99894	40357
	.0%	.0%	.0%	.0%	2.8%	10.5%	97.2%	89.5%	100.0%	100.0%
Total	56963	98894	101580	151422	292967	261425	974746	451589	1426256	963330
	4.0%	10.3%	7.1%	15.7%	20.5%	27.1%	68.3%	46.9%	100.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en microdatos ENIGH 2008

## 2.4. Modos de acceso a la vivienda, niveles de ingreso y gasto en vivienda

En términos de la evaluación de políticas y programas de vivienda, el problema de la desigualdad en el acceso a una vivienda de calidad adecuada, no se limita sin embargo a la relación existente entre el ingreso y otras características de los hogares y las desigualdades habitacionales, sino que debe considerar también el costo relativo para distintos hogares del acceso a una vivienda. **En el cuadro 2.14 se ha buscado resumir la relación existente entre modo de acceso a la vivienda (modalidad de tenencia) rango de ingreso monetario de los hogares en veces el salario mínimo y la proporción de dicho ingreso que en promedio destinan los hogares a gasto en vivienda.** Es importante aclarar que para el cálculo de dicho gasto se sumaron los valores de las siguientes variables incluidas en los micro-datos de la ENIGH 2008: 1) (gasto en) **vivienda** que incluye las erogaciones correspondientes a alquiler, cuotas de mantenimiento, predial, servicios de conservación (recolección de basura, cuotas de vigilancia, cuotas de

administración, básicamente), agua, electricidad y gas; 2) **cuota**, correspondiente a los pagos efectuados por la vivienda propia y; 3) **mat\_sev**, que comprende los gastos realizados en servicios y materiales para la reparación, mantenimiento o ampliación de la vivienda.

Los datos del cuadro 2.14 nos proporcionan información valiosa sobre una dimensión que complementa las determinantes de la desigualdad habitacional ya comentadas: la importancia relativa y los costos relativos de cada modalidad de acceso a la vivienda según rango de ingresos monetarios de los hogares. A continuación, después del cuadro, se enumeran una serie de aspectos relacionados con la desigualdad habitacional que se desprenden de su lectura.

Cuadro 2.14. PORCENTAJES PROMEDIO DEL INGRESO MONETARIO DEL HOGAR DESTINADO A GASTO EN VIVIENDA SEGÚN RANGO DE INGRESO DEL HOGAR, CALIDAD DE LA VIVIENDA Y MODALIDAD DE TENENCIA							
HASTA 1.5 S.M.	Muy mala	Mala	regular	buena	Promedio	N TOTAL	%
RENTADA	42.7	56.6	<b>133.1</b>	<b>56.8</b>	<b>66.8</b>	19932	13.9
PRESTADA	15.5	16.0	18.4	19.8	17.6	35287	24.7
PAGÁNDOSE	0	51.2	<b>58.3</b>	<b>59.7</b>	<b>58.7</b>	9031	6.3
PROPIA	13.6	17.6	22.0	23.2	21.9	69516	48.6
INTESTADA	13.6	31.5	13.3	10.7	19.0	9309	6.5
OTRA	NA	16.7	NA	NA	16.7	997	0.7
TOTAL	23.9	26.6	<b>34.1</b>	30.2	29.9	143075	100
MÁS DE 1.5 HASTA 2.5	Muy mala	Mala	regular	buena	Promedio	N TOTAL	%
RENTADA	<b>34.1</b>	<b>49.0</b>	<b>41.8</b>	<b>46.1</b>	<b>42.5</b>	56471	22.4
PRESTADA	14.0	13.1	11.9	15.0	13.3	67863	27.0
PAGÁNDOSE	17.2	<b>45.0</b>	24.7	<b>63.3</b>	<b>34.2</b>	6370	2.5
PROPIA	30.1	10.5	22.5	16.9	17.6	113088	44.9
INTESTADA	13.6	31.5	13.3	10.7	19.0	5898	2.3
OTRA	4.2	NA	NA	11.2	6.8	1936	0.8
TOTAL	23.2	19.7	22.8	23.0	22.3	251626	100.0
MÁS DE DE 2.5 HASTA 5	Muy mala	Mala	regular	buena	Promedio	N TOTAL	%
RENTADA	22.7	21.9	32.1	<b>37.9</b>	<b>31.4</b>	168624	23.7
PRESTADA	6.6	8.0	9.3	8.7	8.2	148832	21.0
PAGÁNDOSE	8.0	4.9	28.7	24.1	23.4	27310	3.8
PROPIA	7.6	8.0	11.7	11.8	11.1	342813	48.3
INTESTADA	11.5	10.4	19.1	31.2	20.4	19237	2.7
OTRA	1.0	NA	5.2	5.4	3.3	3511	0.5
TOTAL	12.4	11.6	16.7	18.1	16.1	710327	100.0
MÁS DE 5 HASTA 10	Muy mala	Mala	regular	buena	Promedio	N TOTAL	%
RENTADA	NA	13.1	28.5	30.1	28.0	129366	18.6
PRESTADA	5.8	5.2	6.9	7.7	7.0	101462	14.6
PAGÁNDOSE	6.4	13.9	10.2	23.4	20.1	54352	7.8
PROPIA	9.5	5.4	7.1	8.2	7.7	387767	55.9
INTESTADA	2.7	2.8	6.7	5.8	5.5	19507	2.8
OTRA	NA	NA	1.3	3.8	2.9	1747	0.3
TOTAL	7.1	7.2	11.6	13.4	12.3	694201	100.0
MÁS DE 10 HASTA 25	Muy mala	Mala	regular	buena	Promedio	N TOTAL	%
RENTADA	3.4	NA	13.2	24.6	23.3	85195	18.9
PRESTADA	2.0	4.1	2.0	4.9	4.2	53630	11.9
PAGÁNDOSE	NA	NA	4.6	18.2	17.4	31895	7.1
PROPIA	NA	3.2	7.1	6.1	6.2	272990	60.7
INTESTADA	NA	NA	3.5	4.7	3.9	5399	1.2
OTRA	NA	NA	NA	5.8	5.8	962	0.2
TOTAL	2.9	3.4	6.7	10.7	9.9	450071	100.0
MÁS DE 25	Muy mala	Mala	regular	buena	Promedio	N TOTAL	%
RENTADA	NA	NA	NA	14.2	14.2	28436	20.4
PRESTADA	NA	NA	3.9	3.0	3.1	9363	6.7
PAGÁNDOSE	NA	NA	NA	23.3	23.3	19677	14.1
PROPIA	NA	NA	18.6	4.7	5.5	81813	58.7
INTESTADA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	0.0
OTRA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	0.0
TOTAL	NA	NA	16.6	8.8	9.1	139289	100.0

Fuente: elaboración propia con base en microdatos ENIGH 2000

1.- Considerando el conjunto de los hogares del Distrito Federal, se puede afirmar que el gasto en vivienda tal como fue definido previamente, es en promedio reducido como proporción del ingreso monetario recibido por los hogares; aunque no se muestra en el cuadro, para el conjunto de los hogares del Distrito Federal y todas las calidades de vivienda arroja un promedio de 11.4 % del ingreso monetario.

2.- En promedio, la proporción del ingreso monetario que los hogares destinan a vivienda, es tanto menor cuanto mayor el rango de ingreso en el que se ubican: 29.9 % en los hogares que obtienen hasta 1.5 salarios mínimos y sólo 9.1 % en los que obtienen más de 25 salarios mínimos.

**3.- Para todos los rangos de ingreso, la mayor proporción promedio de gasto en vivienda respecto del ingreso monetario, corresponde a dos modalidades de tenencia: *vivienda en renta y vivienda propia que está pagándose*.** Esto desde luego no es en absoluto sorprendente, dado que en lo que respecta a las otras dos formas importantes de tenencia en el caso del Distrito Federal, la vivienda propia y la vivienda prestada, por definición el gasto en vivienda no incluye ni el pago de uno o más préstamos para la compra de la vivienda, ni el pago de un alquiler.

4.- Pero lo importante a destacar aquí a este respecto, es que para los hogares que obtienen hasta cinco salario mínimos de ingreso monetario, la condición de estar rentando una vivienda, es aquella en la que en promedio deben destinar una proporción de su ingreso que supera el 30 % (**ver casilleros resaltados**): 66.8 % para los hogares que obtienen hasta 1,5 salarios mínimos; 42.5 % para los que obtienen entre 1.5 y 2.5 y 31.4 % para los que obtienen entre 2.5 y 5. Pero además estos promedios son superiores y sumamente elevados cuando se trata de viviendas que resultaron clasificadas como de calidad regular o buena: 133.1<sup>5</sup> y 56.8, respectivamente, para los hogares que obtienen hasta 1.5 salarios mínimos; 41.8 y 42.5 %, respectivamente, para los que obtienen entre 1.5. y 2.5; y 32.1 y 37.9, para los que obtienen entre 2.5 y 5.

---

<sup>5</sup> Este porcentaje que, tal como se indica, se refiere a un **promedio**, es estadísticamente válido.

5.- Algo semejante ocurre en relación con los hogares que están pagando una vivienda propia (**ver casilleros resaltados**). En el caso de los dos rangos más bajos de ingreso (hasta 1.5 y de 1.5 a 2.5 salarios mínimos), las proporciones promedio del gasto en vivienda respecto del ingreso monetario de los hogares son de 58.7 y 34.2 %, respectivamente. Pero cuando se trata de viviendas de buena calidad, esas proporciones suben a 59.7 y 63.3 %, respectivamente. En este caso, a diferencia de lo que ocurre con la vivienda rentada, las condiciones cambian notablemente en lo que respecta a los hogares cuyos ingresos se sitúan entre 2.5 y 5 salarios mínimos, ya que en promedio cuando se encuentran pagando una vivienda propia, destinan 28.7 % de su ingreso a gasto en vivienda cuando esta es de calidad regular, y 24.1 % cuando es de buena calidad, es decir proporciones que se mantienen dentro de parámetros aceptables.

6.- Por encima de un promedio de ingresos mensuales de 5 salarios mínimos, el gasto promedio de los hogares se mantiene en promedio dentro de los parámetros habitualmente considerados aceptables, para cualquiera de las modalidades de tenencia.

7.- En conjunto, la condición más favorable en términos de calidad de la vivienda y proporción del ingreso destinado a gasto en vivienda, es la de los hogares que son propietarios de su vivienda, porque o bien la adquirieron o construyeron con recursos propios o ya concluyeron de pagarla. Así, los hogares propietarios de su vivienda que obtienen hasta 1.5 salarios mínimos, destinan en promedio 22.0 % de su ingreso cuando su vivienda es de calidad regular y 23.2% cuando es de buena calidad; los que obtienen entre 1.5 y 2.5 salarios mínimos, 22.5 % y 16.9 %, respectivamente; y los que obtienen entre 2.5 y 5 salarios mínimos, 11.7 y 11.8 %, respectivamente.

**En síntesis, de los puntos anteriores se desprende que en los tres rangos más bajos de ingreso, pero en particular en los dos más bajos, si los hogares no cuentan con una vivienda propia totalmente pagada, la posibilidad de acceder a una vivienda de calidad regular o buena en condición de inquilinos o de habitar una vivienda que están pagando,**

**requiere de un nivel de gasto en relación a los ingresos que se sitúa muy por encima de la proporción que puede considerarse aceptable (30 % del ingreso monetario).** Es decir, lo que muestran los resultados de la ENIGH 2008, no es que los hogares que obtienen hasta 2.5 salarios mínimos están totalmente imposibilitados en las condiciones actuales de acceder a una vivienda de buena calidad o al menos de regular calidad por medio del arrendamiento o del crédito, **sino que** la condición para ello es que destinen a gasto en vivienda una proporción de su ingreso que evidentemente implica padecer penurias en relación con el consumo de otros bienes y servicios. Esto se aplica también, para el caso de los que están pagando su vivienda, a los hogares que obtienen entre 2.5 y 5 salarios mínimos.

## TERCERA PARTE

### LAS NECESIDADES HABITACIONALES EN EL DISTRITO FEDERAL EL CREDITO PARA VIVIENDA, Y LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

#### 3.1. Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y necesidades habitacionales

De acuerdo con el panorama de la evolución reciente en cantidad y calidad del inventario habitacional del Distrito Federal presentado en la primera parte y la problemática de las desigualdades habitacionales desarrollada en la segunda, ¿Cuáles son las necesidades habitacionales existentes y su evolución esperables en los próximos años? Para responder a esta pregunta es necesario considerar dos tipos de cuestiones, por una parte la que en general suele ser planteada como la cuestión del **déficit** de vivienda en cantidad y calidad y por otras, las nuevas necesidades de vivienda que se generan cada año debido al incremento del número de hogares y la baja de viviendas preexistentes (demolición, cambio de uso).

En el caso del Distrito Federal, el déficit cuantitativo de vivienda es reducido, y se situó en 2008 en 1.3 % del total de los hogares, porcentaje que corresponde a aquellos hogares que comparten con otro hogar la vivienda que habitan. Es decir, alrededor de 30,000 viviendas. En cuanto al déficit cualitativo, si consideráramos como tal el conjunto de las viviendas que no resultaron clasificadas como de buena calidad, entonces este déficit habría ascendido en 2008 a alrededor de 963,000 viviendas o casi 40 % del total de viviendas particulares habitadas en ese año. Si se adopta un criterio más flexible, y se considera como parte del déficit cualitativo, sólo las viviendas que resultaron clasificadas como de muy mala y mala calidad, entonces el déficit cualitativo se habría situado en 2008 en cerca de 412,000 viviendas, equivalentes a 17.1 % de las viviendas particulares habitadas en ese año.

Por otro lado, de acuerdo con estimaciones recientes (Ponce y Flores, 2005), a las cifras anteriores, en los próximos años se requiere agregar un máximo de 35,000 viviendas adicionales cada año, debido en lo fundamental no al crecimiento de la

población que es actualmente muy reducido, sino a la formación de nuevos hogares y al balance (negativo) de los hogares que llegan a residir cada año en el D.F. y los que salen de él para ir a residir en otra parte.

En lo que respecta al déficit cualitativo, entre 2000 y 2008, el número de viviendas de muy mala y mala calidad se incrementó sólo en 20,485 unidades (cifra resultante de un aumento de 34,958 viviendas de muy mala calidad y una disminución de 14,473 viviendas de mala calidad). De modo que se trata de un incremento anual del déficit cualitativo de alrededor de 2,500 viviendas. Suponiendo que el ritmo de incremento de este déficit se mantuviera en niveles semejantes durante los siguientes diez años, para atender en ese mismo horizonte temporal (2008-2018) el déficit cualitativo preexistente (412,000 viviendas) más el generado cada año (2,500 viviendas), se requeriría del mejoramiento o sustitución de 43,700 viviendas por año.

En lo que respecta a la problemática cuantitativa, considerando el mismo horizonte de 10 años, por una parte se requeriría atender el déficit acumulado hasta 2008 de alrededor de 30,000 viviendas (3,000 nuevas viviendas por año) y agregar al inventario habitacional otras 35,000 viviendas nuevas cada año, es decir, un total de 38,000 nuevas viviendas por año. Sin embargo, teniendo en cuenta que entre 2000 y 2008, el déficit cuantitativo ostensible – es decir el correspondiente a hogares que habitan en viviendas de otros hogares – aumentó sólo tres por mil (alrededor de 9,000 viviendas), y que anualmente se agregaron al inventario habitacional en promedio 27,000 viviendas, es probable que los requerimientos reales de nuevas viviendas para el período considerado (2008-2018) sean de alrededor de 30,000 viviendas anuales.

Ahora bien, tanto la atención de los déficits existentes como la de las necesidades habitacionales adicionales, debería tener en cuenta su distribución por niveles de ingreso de los hogares. El resultado de hacerlo, suponiendo que se mantuviera para 2018 la misma distribución por rangos de ingreso existente en 2008, es el que se muestra en el cuadro 3.1.

CUADRO 3.1 REQUERIMIENTOS ANUALES DE FINANCIAMIENTO Y APOYO PARA LA COMPRA O MEJORAMIENTO DE VIVIENDA										
2008-2018, SEGÚN RANGOS DE INGRESO DE LOS HOGARES EN NÚMERO DE VECES EL SALARIO MÍNIMO										
INGRESO EN	NUEVAS VIVIENDAS				MEJORAMIENTO				TOTAL	
NRO.DE SM	Déficit cuantitativo		Necesidades adicionales		SUB-TOTAL					
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
HASTA 1.5	356	11.5	2096	6.0	2451	6.4	4495	10.3	6946	8.5
1.5 A 2.5	389	12.6	3672	10.5	4061	10.7	8744	20.6	12805	15.7
2.5 A 5	1384	44.7	10381	29.7	11765	30.9	20741	48.0	32506	39.9
5 A 10	593	19.2	10194	29.1	10787	28.3	7877	18.1	18664	22.9
10 A 25	375	12.1	6604	18.9	6978	18.3	1529	3.0	8507	10.4
MAS DE 25	0	.0	2054	5.9	2054	5.4	0	0.0	2054	2.5
TOTAL	3097	100.0	35000	100	38097	100.0	43386	100.0	81482	100.0

Fuente: elaboración propia, con base en microdatos ENIGH 2008 y Ponce y Flores, 2005.

Como se puede apreciar, tanto las necesidades de financiamiento y apoyo para el acceso a nuevas viviendas como las correspondientes a mejoramiento de viviendas existentes, estarían concentrados en cerca de 60 % en hogares situados en los dos rangos de ingreso ubicados en el centro de la distribución, es decir los rangos “más de 2.5 a 5 salarios mínimos” y “más de 5 a 10 salarios mínimos” y poco más de 17 % en los dos rangos inferiores. Pero por otro lado, debe tenerse en cuenta que el problema con este tipo de cálculos, es que más allá de que se basan en proyecciones que encierran un conjunto de supuestos cuya validez es muy difícil de establecer, es que no tienen en cuenta y difícilmente podrían hacerlo, la interacción entre diferentes variables y factores cuyo comportamiento futuro además es muy difícil prever: 1) distribución de los hogares según forma de tenencia de la vivienda; 2) financiamiento y subsidios disponibles para la compra de vivienda para distintos niveles de ingreso, 3) precio de los alquileres y; 4) disponibilidad de terrenos para autoconstrucción.

Por otra parte, teniendo en cuenta que una parte variable pero muy importante de los hogares – uno de cada cinco - resuelve actualmente, y seguramente lo seguirá haciendo en el futuro, sus necesidades habitacionales a través del arrendamiento, y que otra parte - para 2008 un poco más de 17 % -, lo hace por medio de una vivienda prestada, seguramente en la mayoría de los casos por familiares, cualquier estimación de la evolución de las necesidades habitacionales y del modo en que deberían ser atendidas mediante políticas y programas públicos, se complica todavía más.

**En lo que respecta a la formulación de políticas públicas de vivienda, cálculos como los presentados en el cuadro 3.1, sirven en todo caso para establecer un horizonte de referencia y definir prioridades, partiendo de conocer la distribución de las desigualdades habitacionales entre los hogares de acuerdo con sus características.**

### **3.2. La producción habitacional y el crédito para la adquisición y mejoramiento de vivienda en el Distrito Federal, 2000-2008.**

A partir de las reformas de los organismos y políticas nacionales de vivienda que comenzaron aplicarse a comienzos de los años noventa del siglo pasado, se ha producido una radical transformación tanto del papel de dichos organismos como de la empresa privada, en el financiamiento y producción de vivienda. Para los fines del presente reporte basta con mencionar aquí dos efectos fundamentales de estas reformas: 1) Transformación de los ONAVIS en organismos que financian la adquisición de vivienda y en muchísima menor medida otorgan subsidios para ello (el caso del FONHAPO); 2) Completo traslado de las funciones de promoción y desarrollo de vivienda a la empresa privada. A este respecto cabe aclarar que este cambio no consistió en que el Estado “dejara de producir vivienda”, ya que la vivienda de interés social siempre fue construida (con excepciones menores) por empresas constructoras privadas; 3) Crecimiento espectacular del número de créditos otorgados anualmente por los ONAVIS, en particular el INFONAVIT y el FOVISSSTE, para la adquisición de vivienda; 4) En correspondencia con el punto anterior, auge sin precedentes de la producción habitacional a nivel nacional, en particular de la vivienda que bajo la forma de grandes conjuntos habitacionales o “conjuntos urbanos” como se les denomina en el Estado de México, está destinada mayoritariamente a acreditados del INFONAVIT y del FOVISSSTE y en mucha menor medida de otros organismos; 5) Liberalización del mercado de vivienda.

Las condiciones que aplican en el Distrito Federal en lo que respecta al crédito otorgado por los ONAVIS son las mismas que en el resto del país y lo único que cambia en términos de las reglas de operación es el monto del salario mínimo que se aplica para definir cuestiones como el monto del crédito que se establece y se actualiza, en el caso del INFONAVIT, en número de veces dicho salario. En lo que respecta a las condiciones, montos máximos de crédito, plazos, tasas de interés y porcentajes de afectación del salario o del ingreso familiar aplicados por los ONAVIS, remitimos aquí al cuadro 5, p. 24 de la Evaluación del Programa de Vivienda en Conjunto (Casa y Ciudad, 2009).

A fin de contar con una mirada general sobre el papel desempeñado por los ONAVIS y la Banca privada en el financiamiento de la adquisición de vivienda, nos hemos apoyado aquí en las estadísticas, actualizadas hasta 2006, de créditos e inversión ejercida, organismo y programa, proporciona la CONAVI y en las cifras generales proporcionadas por el INVI en relación con sus dos grandes programas de vivienda: el Programa de Vivienda en Conjunto (PVC) y el Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV). El resumen de los resultados arrojados por dichas estadísticas y por las estimaciones realizadas se muestra en el cuadro 3.1, inserto en el texto más adelante.

En lo que respecta a la evolución de la política y programas habitacionales del Gobierno del Distrito Federal, remitimos también aquí a las dos evaluaciones ya mencionadas. Baste con señalar que hasta los años noventa el papel de los programas habitacionales del GDF había sido más o menos marginal. En general se trataba de programas orientados a atender situaciones de emergencia, reubicar familias desalojadas de predios invadidos o cuyas viviendas se encontraban en situación de riesgo, o se habían colapsado como producto de algún evento. Con apoyo en ciertas decisiones que comenzaron a adoptarse en el trienio precedente y se concretaron a partir de 2001 en nuevos esquemas de intervención del GDF en materia habitacional, es posible observar un punto de inflexión a partir de dicho año.

En la actualidad y desde 2001, el GDF desarrolla a través de su Instituto de Vivienda (INVI) dos grandes programas habitacionales que sumados abarcan el otorgamiento de crédito para una importante variedad de acciones de vivienda: el Programa de Mejoramiento de Vivienda y el Programa de Vivienda en Conjunto.

El diseño y la operación de ambos programas fueron objeto de sendas evaluaciones recientes (2008), encargadas por el Evalúa D.F., por lo que no nos detendremos aquí en los pormenores relacionados con esos aspectos y nos limitaremos a sintetizar aquellos elementos relevantes en términos del propósito de este documento: ponderar el papel y el impacto de estos programas en la atención de la problemática habitacional en el Distrito Federal.

De acuerdo con las reglas de operación vigentes, el Programa de Vivienda en Conjunto (PVC),

*“... desarrolla proyectos de vivienda en conjunto, para optimizar el uso del suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible (...) se aplica en predios urbanos con propiedad regularizada, libre de gravámenes y (de) uso habitacional; pueden ser inmuebles baldíos, ya sea con vivienda precaria, en alto riesgo, así como también con vivienda en uso susceptible de ser rehabilitada. El agrupamiento en conjunto permite importantes ahorros en la construcción y la organización social de los beneficiarios antes, durante y después de la producción de la vivienda.”*

En el marco de esta orientación general, el PVC abarca un conjunto de modalidades que permiten el financiamiento de vivienda en condiciones y circunstancias sumamente variadas.

La modalidad **Vivienda Nueva Terminada** responde al modelo tradicional de unidad o conjunto habitacional desarrollado en un proceso único de edificación. La **Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles Catalogados**, permite la adquisición de la vivienda por parte de sus ocupantes y al mismo tiempo la rehabilitación de inmuebles catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia o el Instituto Nacional de Bellas Artes. La **Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles no Catalogados**, posibilita el financiamiento de la adquisición de vivienda en distintas condiciones deterioro por sus ocupantes y al

mismo tiempo su rehabilitación. La línea de **Vivienda Progresiva**, posibilita aplicar el modelo de construcción paulatina, con base en el financiamiento de una etapa inicial en la cual se construyen en un predio dotado de infraestructura y servicios básicos, unidades básicas de vivienda. Por último, a través de la línea de **Adquisición de Vivienda**, se financia la compra a terceros, de vivienda nueva o usada. **Es importante señalar que es a través del PVC, vía alguna de estas líneas, que se han venido financiando las acciones correspondientes a los programas de “vivienda en alto riesgo estructural”, “vivienda en alto riesgo meteorológico” y “vivienda indígena”.**

Visto como instrumento para la atención de la problemática habitacional en el Distrito Federal, el PVC posee dos características que vale la pena destacar. La primera es que ***se orienta a atender a una población de bajos ingresos escasamente atendida por los organismos públicos nacionales de vivienda y excluida por las instituciones financieras privadas.*** En efecto, de acuerdo con sus reglas de operación aplicables tanto al PVC como al Programa de Mejoramiento de Vivienda, los requisitos para ser sujeto de crédito son:

- 1.- Vivir en el Distrito Federal con un mínimo de residencia comprobable de tres años.
- 2.- Ser personas físicas mayores de 18 años de edad.
- 3.- Ser jefes de familia.
- 4.- No ser propietario de bienes inmuebles en el Distrito Federal, ni la persona solicitante, ni su cónyuge (o concubino, en su caso), ni sus dependientes económicos cuando éstos sean mayores de edad o emancipados, excepto en los casos en que los beneficiarios en forma individual o colectiva, sean propietarios de la tierra sobre la que se edificará, rehabilitará o mejorará su vivienda.
- 5.- Tener el solicitante un ingreso de hasta de 4.7 vsm y el hogar un ingreso máximo de hasta 8 vsm. El ingreso que se comprueba con constancia del trabajo, en caso de que cuenten con ella, o bien, una declaración firmada bajo protesta de decir verdad.
- 6.- Tener dependientes económicos directos (padres o hijos) o vivir en matrimonio o concubinato;

7.- Tener una edad máxima de 64 años. En caso de rebasar este límite de edad, se podrá recurrir a la figura de deudor solidario.

Por otro lado, se como sujetos prioritarios de crédito a: madres solteras, adultos mayores de 64 años, madres jefas de hogar, indígenas y personas con discapacidad.

La segunda característica del PVC que debe destacarse es que a diferencia de los ONAVIS, que se orientan fundamentalmente a financiar la adquisición individual de vivienda a promotores y desarrolladores privados, el INVI a través **del PVC financia una amplia gama de acciones de vivienda**, lo que le permite atender las necesidades habitacionales de hogares de bajos ingresos no sólo por medio de la promoción de nuevas viviendas terminadas o progresivas en conjuntos habitacionales, sino también financiar acciones colectivas de vivienda para atender situaciones de riesgo y deterioro habitacional. El INVI otorgó a través del PVC durante el período 2001-2008 un total de 44,801 créditos, es decir un promedio de 5,600 créditos por año.

Por su parte, también de acuerdo con las reglas de operación del INVI, el Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional; fomenta el arraigo familiar y barrial. Así también, contribuye a los procesos de consolidación o mejoramiento de habitacional multifamiliar y fomenta prácticas de sustentabilidad (RO y PACF, 2008). El mejoramiento de la vivienda se instrumenta a través de un crédito que otorga el INVI. El monto del crédito se destina para la adquisición del material, el pago de la mano de obra y de la asesoría técnica. El programa apoya con recursos y asesoría técnica la inversión que históricamente han realizado los sectores pobres de la población en sus procesos de autoproducción.

Los apoyos crediticios del programa podrán aplicarse en "...inmuebles ubicados en suelo urbano y en suelo habitacional rural de baja densidad, regularizados o en proceso de regularización, que acrediten propiedad o posesión; en vecindades

que no se re-densifiquen y en departamentos de interés social y popular. Es un apoyo financiero a los procesos de autoadministración y mantenimiento que realizan las familias que no tienen otras fuentes de financiamiento y se encuentran en situación de pobreza”, definida ésta operativamente a partir del ingreso de las familias. El monto de los recursos que se otorgan a las familias que lo solicitan depende del tipo de intervención que requieren y de su capacidad de endeudamiento, por lo que se han establecido distintas modalidades de intervención y de financiamiento” (INVI, Reglas de Operación, 2008):

### **Mejoramiento de Vivienda**

Esta modalidad corresponde a la intervención orientada a detener, prevenir o resolver el deterioro del inventario habitacional, ampliar el espacio de una vivienda ya construida, elevar la calidad de vida y de la urbanización con la finalidad de incrementar su valor, la superficie y calidad de la vivienda, considerando necesidades de sustentabilidad.

### **Mantenimiento General**

Consiste en la rehabilitación de las unidades de vivienda con la finalidad de aumentar su vida útil. Atiende desde el reforzamiento de los elementos estructurales hasta acciones de mantenimiento como impermeabilización, cambio de instalaciones eléctricas e hidrosanitarias, pisos, herrería, etc. Esta modalidad fomenta el uso de ahorradores de agua, gas y electricidad mediante muebles sanitarios de doble descarga, calentadores solares y otras ecotecnias.

### **Vivienda Nueva Progresiva**

Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda nueva en predios o lotes familiares con subdivisiones de facto. Se aplica además en sustitución de vivienda precaria o con riesgo por el deterioro que registra.

### **Obra Externa**

Consiste en la acción que refuerza la habitabilidad de las unidades de vivienda. Atiende el remozamiento de fachadas, protecciones a colindancias, juntas constructivas, drenajes, cisternas, cárcamos de bombeo, iluminación exterior, áreas comunes, escaleras exteriores, etc. Aplica como crédito inicial o complementario.

### **Vivienda Productiva**

Crédito complementario adherido a un crédito activo. Se utiliza para construir, mejorar o rehabilitar un local para actividades económicas o para financiar una parte de la vivienda entre cuyos usos se encuentra el desarrollo de una actividad productiva para el sustento familiar. Puede otorgarse en cualquier momento de la vida del crédito principal.

### **Condominio Familiar**

Es un crédito inicial o complementario para cubrir los gastos del proceso de constitución del régimen de propiedad en condominio de un inmueble. Cubre estudios, proyectos, trámites legales, gastos notariales o administrativos. Los propietarios de vivienda de interés social y popular podrán ser beneficiarios de las facilidades administrativas y estímulos fiscales vigentes, aun cuando no soliciten el

otorgamiento del crédito, siempre y cuando cubran los requisitos que se establezcan.

### **Ampliación de Vivienda para Arrendamiento en Lote Familiar**

Esta modalidad corresponde a la ampliación, para arrendamiento de la vivienda de familias de escasos recursos con el objetivo de incrementar la oferta de vivienda en alquiler en la ciudad.

### **Vivienda Catalogada Patrimonial**

La característica principal de estos inmuebles es estar catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes o la Dirección de Sitios Patrimoniales y Monumentos de la Secretaría de Desarrollo Urbano.

De acuerdo con quienes evaluaron el diseño y la operación del PMV:

“Es importante destacar que el programa no sólo ha mejorado la vivienda existente, al mismo tiempo ha aumentado la oferta al generar nueva vivienda progresiva en el interior de los predios, al grado que éstas han llegado a representar la tercera parte de las acciones anuales apoyadas por el programa. Así, 30,000 familias que participaron en el programa construyeron viviendas nuevas en los mismos predios, cantidad similar a las producidas por otros programas públicos de vivienda nueva y a la producción comercial en esos años en la ciudad. Con relativamente pocos recursos en crédito (\$45,000.00 en promedio en el último Año (2008), recuperables en el corto plazo, conjuga el esfuerzo de las familias, la inversión en dinero y trabajo.

Otro impacto muy importante del Programa es el de disminuir los tiempos de autoproducción espontánea al proporcionar apoyo crediticio, asesoría técnica y subsidio, que aunque no resuelven completamente el proceso, lo acortan, mejorando significativamente la calidad de la vivienda autoproducida” (Enrique Ortiz Flores, entrevista)

El PMV es el único programa a nivel nacional que incorpora una asistencia técnica personalizada a los requerimientos y necesidades de espacios de cada familia, conservando, en lo posible, lo construido o reestructurándolo para construir viviendas nuevas adicionales dentro del lote familiar. Con una inversión de \$7,156,112,818.19 (hasta 2008) se han aprobado créditos y subsidios para beneficiar a 149,438 familias a lo largo de los últimos 10 años lo que lo coloca a nivel nacional como el programa público de vivienda que beneficia a un mayor número de familias.” (Fomento Solidario de la Vivienda, A.C., 2009: 36)

Cuadro 3.2. CRÉDITOS PARA LA ADQUISICIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA OTORGADOS POR EL INVI, LOS ONAVIS Y LA BANCA DURANTE EL PERIODO 2001-2008 *							
	PVC	INVI			ONAVIS Y BANCA		
		CONSTRUCCIÓN EN LOTE PROPIO	MEJORAMIENTO	TOTAL	COMPRA	MEJORAMIENTO	TOTAL
Total							
2001-2008 ca.	44,801	65116	94,270	204,187	290,000	4,700	498,887
Promedio anual	5600	8139	11783	25522	36,250	587	62359
Fuentes: elaboración propia con base en Estadísticas de Vivienda 2001-2008, CONAVI y estadísticas de resultados 2001-2010, INVI.							

Ahora bien, el PMV financió de acuerdo con estimaciones realizadas combinando las cifras proporcionadas por el INVI en su portal de internet y las estadísticas compiladas por la CONAVI (cuadro 3.2.), un total de 159,386 acciones habitacionales entre 2001 y 2008. De estas acciones, 94,270 correspondieron al financiamiento de la mejora o ampliación de igual número de viviendas y alrededor de 65,000 a construcción de vivienda en lote propio, es decir un promedio de 8,139 y 11,783, respectivamente, esto es casi 20,000 hogares beneficiados en promedio anualmente. Si a esto se agrega el financiamiento realizado por medio del programa de vivienda en conjunto, un promedio anual de 5,600 viviendas, el resultado es de más de 25,000 familias atendidas anualmente mediante los programas de vivienda del Distrito Federal.

Los ONAVIS y la banca privada por su parte, financiaron en promedio la adquisición de 36,250 viviendas anualmente, pero sólo poco menos de 600 acciones de mejoramiento.

Si bien tanto en lo que se refiere a la acción habitacional del INVI como al financiamiento otorgado por los ONAVIS y la banca, se desconoce el perfil socio-económico de los hogares atendidos, de todos modos se pueden desprender algunas conclusiones muy claras respecto del papel desempeñado por la acción habitacional del GDF durante la primera década del presente siglo.

**Primero. Durante el período 2001-2008, el INVI atendió a 41 % de los hogares residentes en el D.F. que recibieron un crédito para adquirir, autoconstruir o mejorar su vivienda.**

**Segundo. En contraste con el financiamiento otorgado por los ONAVIS y la banca, la acción habitacional del INVI se concentró en el apoyo a la autoconstrucción de vivienda -alrededor de 65,000 acciones financiadas durante el período- y al mejoramiento de vivienda -alrededor de 94,000 acciones financiadas durante el período-.**

**Tercero. Al mismo tiempo, el financiamiento de casi 45,000 viviendas a través del PVC, incluyó líneas de acción no contempladas ni por los ONAVIS ni por la banca: sustitución o rehabilitación de vivienda en alto riesgo, adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles patrimoniales; adquisición (en conjunto) de vivienda a terceros, entre otras.**

**Cuarto. Con base en los puntos anteriores, se puede afirmar que la acción habitacional del INVI atendió durante el período de referencia, en una escala significativa, condiciones y tipos de acciones habitacionales que prácticamente no son contempladas por las demás instituciones públicas y privadas que financian vivienda.**

Ahora bien, teniendo en cuenta los objetivos de este análisis, centrados en el diagnóstico de las condiciones y la desigualdad habitacional y en la evaluación del impacto de los programas de vivienda del Gobierno del Distrito Federal operados a través del INVI, se desprende una pregunta fundamental: ¿Dadas su orientación y su población objetivo, en qué medida los programas habitacionales del GDF contribuyen a mejorar las condiciones habitacionales de los hogares de más bajos recursos y a reducir las desigualdades habitacionales?

A este respecto, un primer dato que merece reflexión es el hecho de que de acuerdo con las estimaciones aquí manejadas, durante el período 2001-2008, el INVI junto con los ONAVIS y la banca, financiaron la adquisición o la autoproducción de alrededor de 400,000 viviendas. Al respecto conviene retomar y analizar algunas cifras a las que se hizo referencia en apartados previos.

Primero. Entre 2000 y 2008, de acuerdo con las cifras resultantes del Censo General de Población y Vivienda 2000 y la ENIGH 2008, el inventario de viviendas particulares habitadas en el Distrito Federal, aumentó en números redondos en 216,000 unidades. Sin duda, la producción (formal e informal) de viviendas durante el mismo período tiene que haber sido superior a esa cifra, ya que un número desconocido pero probablemente significativo de viviendas, fue dado de baja o demolido durante el mismo lapso.

Segundo. De acuerdo con los resultados expandidos de la ENIGH 2008, el número de hogares que declaró estar pagando la vivienda que habita, ascendió a 148,635, es decir bastante menos de la mitad de los prácticamente 400,000 créditos para la adquisición o autoproducción de vivienda otorgados durante el período de referencia por el conjunto de las instituciones públicas y privadas que otorgan financiamiento para la vivienda en el Distrito Federal.

Tercero. Si consideramos válidas las respuesta dadas respecto de la modalidad de tenencia de la vivienda, por la muestra de hogares que participó en la ENIGH 2008, y no tenemos razones para lo contrario, y aceptamos igualmente como válidas las cifras proporcionadas por la CONAVI, resulta entonces que al menos alrededor de 250,000 viviendas cuyo adquisición o autoconstrucción fue financiada entre 2001 y 2008, no estaban habitadas por sus propietarios cuando se aplicó la ENIGH.<sup>6</sup> Se trata de una situación que puede ser atribuida a que las viviendas en cuestión estaban deshabitadas, o arrendadas, o prestadas.

---

<sup>6</sup> Decimos “al menos”, porque un número indeterminado pero también significativo de viviendas para cuya adquisición o producción sus propietarios recibieron crédito antes del año 2001, todavía en 2008 estaban siendo “pagadas”.

Cuarto. En cuanto al número de viviendas desocupadas, el Censo General de Población y Vivienda 2010, arrojó un total de algo más de 211 mil viviendas deshabitadas y la evolución entre 2000 y 2008 de la distribución de las formas de tenencia, muestra que mientras los hogares que declararon ser propietarios o estar pagando la vivienda que habitan, disminuyeron en 81,000 unidades, los que declararon estar rentando o tener prestada la vivienda, se incrementaron en algo más de 271,000 unidades. Una cifra que necesariamente fue alimentada por viviendas preexistentes que dejaron de estar ocupadas por sus propietarios para ser arrendadas o prestadas, o por viviendas nuevas que no fueron ocupadas por sus compradores sino que fueron arrendadas o prestadas.

Quinto. De los puntos anteriores se desprende que – y esto no necesariamente constituye un hecho negativo – la disponibilidad de crédito para la adquisición de vivienda terminada (nueva o usada) durante el período 2000-2008, alimentó la oferta de vivienda en arrendamiento y también, y seguramente en mayor medida, la modalidad de tenencia “vivienda prestada”, así como la inversión de tipo patrimonial mediante la compra de una vivienda a crédito, traducida en un número desconocido de casos en viviendas que se encontraban deshabitadas cuando se aplicó la ENIGH.

**Sexto. Resumiendo, dado que el déficit cuantitativo de vivienda sólo aumentó en tres por mil (alrededor de 7,000 viviendas) entre 2000 y 2008, que el inventario de viviendas particulares habitadas creció durante el mismo período en 216,000 viviendas y que en conjunto las ONAVIS, la banca privada y el INVI financiaron la adquisición o autoconstrucción de alrededor de 400,000 viviendas<sup>7</sup>, una parte importante de las nuevas viviendas, por regla general viviendas terminadas producidas por empresas privadas, tiene que haber permanecido desocupada. Dicho de otro modo: en el Distrito Federal se ha venido en años recientes produciendo y financiando la adquisición de más viviendas que las requeridas de acuerdo con el ritmo de**

---

<sup>7</sup> Probablemente un poco menos, ya que una parte de los créditos otorgados por el INVI a través del PVC están destinados a la compra y rehabilitación de vivienda ya existente.

crecimiento del número de hogares residentes en el D.F. *En suma, en la actualidad, la problemática habitacional del Distrito Federal está marcada por el hecho de que, mientras existe un déficit cualitativo que en casi cuatro quintas partes se concentra en los hogares que obtienen hasta 5 salarios mínimos mensuales (cuadro 3.3), existe un volumen de producción formal de nuevas viviendas y de otorgamiento de crédito para su adquisición, que excede las necesidades de vivienda de los hogares en los que se concentra la percepción del crédito otorgado por los ONAVIS y por la banca privada*

Cuadro 3.3. CALIDAD DE LA VIVIENDA E INGRESO MONETARIO DE LOS HOGARES						
INGRESO DEL HOGAR EN VECES EL S.M.		Calidad de la vivienda				Total
		Muy mala	Mala	Regular	Buena	
Hasta 1.5	N	13958	28117	34878	66122	143075
	% Columna	9.0%	11.1%	6.3%	4.6%	6.0%
Más de 1.5 hasta 2.5	N	35862	48434	69157	97234	250687
	% Columna	23.0%	19.1%	12.5%	6.8%	10.5%
Más de 2.5 hasta 5	N	90207	106031	180163	332351	708752
	% Columna	57.9%	41.9%	32.5%	23.3%	29.7%
Más de 5 hasta 10	N	12935	61049	193598	428383	695965
	% Columna	8.3%	24.1%	34.9%	30.0%	29.1%
Más de 10 hasta 25	N	2895	9371	69568	369022	450856
	% Columna	1.9%	3.7%	12.5%	25.9%	18.9%
Más de 25	N	0	0	7028	133223	140251
	% Columna	.0%	.0%	1.3%	9.3%	5.9%
TOTAL	N	155857	253002	554392	1426335	2389586
	% Columna	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
% del total		6.5%	10.6%	23.2%	59.7%	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en microdatos ENIGH 2008

### 3.3. Orientación y efectos de la acción habitacional del GDF: conclusiones y recomendaciones:

1.- Los términos de referencia plantean como pregunta específica qué tipo de producto, en este caso vivienda, se proporciona o financia a través de los programas desarrollados por el GDF. En lo que respecta a los programas

habitacionales, en realidad no es posible aplicar la idea de “qué tipo de solución habitacional” proporcionan los programas desarrollados por el INVI, salvo en el caso de los conjuntos habitacionales promovidos en el marco del programa de vivienda en conjunto, que sólo representan una fracción menor (desconocida) de los créditos otorgados mediante este programa. En la medida que la enorme mayoría de las acciones habitacionales financiadas durante el período de referencia, corresponden a rehabilitación o rescate de vivienda, autoconstrucción en lote propio y mejoramiento de vivienda (mejoramiento propiamente dicho y ampliación), los resultados son necesariamente tan diversos como diversas son las líneas de financiamiento y las viviendas que se rescatan, rehabilitan, se autoconstruyen, se amplían o se mejoran en lote propio. Por lo demás, es importante subrayar que el INVI, más allá del registro de beneficiarios y tipo de acciones financiadas, no ha desarrollado, a partir de los expedientes de los beneficiarios, bases de datos que permitan caracterizar su acción habitacional en relación con cuestiones como: 1) características de los hogares beneficiados (ingreso del solicitante, ingreso del hogar, número de miembros, etc.); 2) características de las viviendas adquiridas o autoconstruidas; 3) características de las acciones de mejoramiento financiadas; es decir si se trató de ampliación, mejoramiento propiamente dicho y qué tipo de mejoramiento.

2.- ¿Cómo ha venido contribuyendo la acción habitacional del GDF y en qué medida, a reducir las desigualdades habitacionales y mejorar las condiciones habitacionales de su población objetivo? El análisis hasta aquí realizado, tiende a indicar que en la gran mayoría de los casos (cuatro quintas partes), de las acciones habitacionales financiadas por los programas habitacionales del GDF, o bien tienen un efecto positivo (imposible de estimar con la información disponible) en la calidad del inventario habitacional producido artesanal e informalmente en colonias populares y pueblos conurbados, o bien se ha financiado la construcción de nuevas viviendas de este tipo, cuya calidad de acuerdo con el índice aquí utilizado, en gran parte de los casos seguramente no supera la calificación de “regular”, pero que implican generar alternativas habitacionales que de otro modo no existirían o que enfrentarían mayores dificultades para concretarse.

3. Todo parece indicar, dada la coincidencia temporal entre la aplicación del Programa de Mejoramiento de Vivienda y el notable aumento de la vivienda declarada como “prestada” en la ENIGH 2008, que una parte importante de los créditos otorgados por el INVI a partir de 2001 para autoconstrucción de vivienda, han venido siendo aplicados a la producción de vivienda adicional en lote propio, destinada a resolver problemas de “desdoblamiento”, es decir de la formación de nuevos hogares. Si es así, es probable que quienes habitan en esas nuevas viviendas hayan contribuido con dinero o con trabajo propio, o que estén contribuyendo con el pago del crédito otorgado por el INVI. Este tipo de situaciones no se refleja adecuadamente a través de las formas de tenencia recogidas por la ENIGH 2008, porque en general es el hogar que construyó originalmente en el predio quien conserva y es reconocido por los miembros del hogar “desdoblado” como teniendo la titularidad del mismo.

4.- Al contrastarse el diagnóstico de la calidad de la vivienda y las desigualdades habitacionales aquí presentado, con la orientación actual de la acción habitacional del GDF y las reglas de operación del INVI, resulta evidente que se trata de una orientación y unas reglas que permiten otorgar financiamiento y apoyo para un tipo de acciones habitacionales – recuperación y rehabilitación, mejoramiento, autoconstrucción - que no tienen cabida actualmente en las reglas de juego de lo ONAVIS ni mucho menos de la banca y demás instituciones financieras privadas.

5. Al mismo tiempo, la orientación y reglas seguidas por la acción habitacional del GDF, implica atender las necesidades en materia de vivienda de hogares (con ingresos de hasta ocho salarios mínimos) que si bien en parte pueden acceder al crédito proporcionado por los ONAVIS, deben en tal caso ajustarse al prácticamente único modelo de acceso a la vivienda promovido por estos organismos: la adquisición de una vivienda terminada o básica a una empresa desarrolladora.

6.- El modelo de acción habitacional resultante, claramente influido por los planteamientos de las organizaciones no gubernamentales que actúan en el campo de la vivienda, tiene su sustento en una forma de urbanización y de

producción de vivienda popular que proporcionó durante el siglo XX al menos la mitad de las viviendas producidas en el Distrito Federal. Pero se trata de un modelo que, dada la escasez creciente de suelo legalmente urbanizable, así como el control gubernamental creciente de los procesos de urbanización irregular, hoy opera fundamentalmente sobre la base de la densificación de áreas ya urbanizadas y de predios originalmente destinados a vivienda unifamiliar. Se trata por consiguiente de un modelo que enfrentará, en la medida precisamente que sea implementado exitosamente, dificultades crecientes relacionadas con la disponibilidad y los precios del suelo.

7. En el Distrito Federal, un poco más de una de cada cinco viviendas es alquilada y una parte de los hogares que habitan en calidad de inquilinos – sobre todo entre aquellos que obtienen hasta cinco salarios mínimos mensuales – o bien habitan una vivienda de muy mala o mala calidad o deben asignar una proporción muy alta de ese ingreso al gasto en vivienda. Los programas desarrollados por el INVI sólo contemplan marginalmente – a través del financiamiento de vivienda para alquilar en lote propio – la cuestión de la vivienda en arrendamiento. Claro está que al apoyar la producción habitacional popular, los programas del GDF promueven indirectamente, la oferta de vivienda en arrendamiento. Pero se trata de un efecto no buscado y no de un objetivo que cuente con instrumentos definidos.

8.- Para que los programas habitacionales del GDF permitieran abatir de modo progresivo – por ejemplo en un horizonte de 10 años – el déficit cualitativo de vivienda, se requeriría *hipotéticamente*, que financiaran anualmente, ya que ninguna otra instancia pública lo hace ni probablemente lo hará en el futuro, el mejoramiento o sustitución de alrededor de 40,000 viviendas por año (véase cuadro 2.1). Hasta 2008 el INVI otorgó anualmente préstamos para cerca de 12,000 acciones de mejoramiento, pero al mismo tiempo financió la autoconstrucción de algo más de 8,000 viviendas (cuadro 3.2), las cuales al menos en parte, probablemente se suman al déficit cualitativo. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el ritmo y el número de acciones de mejoramiento de vivienda a ser financiadas mediante el PMV, no dependen sólo de la oferta y

disponibilidad de recursos por parte del INVI, sino también y de modo decisivo, del número de solicitudes viables recibidas anualmente.<sup>8</sup>

9.- En conjunto, es posible afirmar que la actual concentración de la acción habitacional del GDF en el financiamiento del mejoramiento, autoconstrucción y rehabilitación de vivienda, constituye una orientación que se corresponde con la problemática habitacional que presenta la población objetivo.

10.- Es muy dudoso que la definición de “sujetos prioritarios” de crédito contempladas en las reglas de operación del INVI (madres solteras, adultos mayores de 64 años, madres jefas de hogar, indígenas<sup>9</sup>, personas con discapacidad), más allá de constituir un gesto basado en lo que se supone “políticamente correcto”, posea algún efecto práctico. Por lo demás, como hemos visto en los casos de los adultos mayores y las mujeres jefas de hogar, no muestran en cuanto “grupos” desventajas específicas en materia habitacional. En rigor, las prioridades que deberían orientar la asignación de créditos y apoyos deberían derivarse de la ponderación de las variables determinantes respecto de los costos relativos y las posibilidades de acceso a una vivienda adecuada.

11.- A este respecto, los límites establecidos por las reglas de operación del INVI en cuanto a los niveles de ingreso de los solicitantes (5 salarios mínimos) y de sus hogares (8 salarios mínimos), por las razones discutidas en la segunda parte, deberían ser afinados teniendo en cuenta al menos tres aspectos: 1) número de miembros del hogar; 2) gasto actual en vivienda; 3) condiciones habitacionales actuales.

12.- Sin que ello se convierta en una camisa de fuerza, la asignación de crédito por parte del INVI debería orientarse a atender las necesidades habitacionales de acuerdo con la distribución por rangos de ingreso de los hogares, lo que

---

<sup>8</sup> De acuerdo con comentarios planteados informalmente al autor de este reporte por una ex funcionaria del INVI, el cumplimiento de las metas fijadas para el PMV enfrenta como uno de sus principales obstáculos la insuficiencia de solicitudes viables, lo que había obligado en su momento a flexibilizar los criterios de focalización territorial establecidos para este programa.

<sup>9</sup> En relación con la población indígena, cabe hacer la aclaración que el planteamiento aquí defendido no implica negar la pertinencia en ciertos casos de otorgar una atención prioritaria y *ad hoc* a grupos específicos de población indígena, tal como se ha venido haciendo hasta ahora.

implicaría, de acuerdo con las estimaciones discutidas en el apartado 3.1, que alrededor del 80 % de los hogares atendidos mediante el PMV estuvieran situados dentro del rango de ingreso monetario de hasta cinco salarios mínimos mensuales.

13. Si se buscara acrecentar el número de acciones de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda financiadas anualmente, el GDF debería a través del INVI, desarrollar campañas de difusión de sus programas habitacionales y, al mismo tiempo, optimizar los procedimientos de asignación de crédito.

## REFERENCIAS

Boltvinik, Julio (s/d). *Método de medición integrada de la pobreza*, México, multicopiado.

Casa y Ciudad (2009). *Informe Final, Evaluación de diseño y operación, Programa de Vivienda en Conjunto*, México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Connolly, Priscilla (2005). “El mercado habitacional”, cap. III de R. Coulomb (coord.), *La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos*, México, INVI / CONAFOVI / UAM-A, pp. 95-142.

Duhau, Emilio y Angela Giglia (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, México, UAM-A / Siglo XXI.

Fomento Solidario de la Vivienda, A.C. (2009). *Evaluación externa del programa de mejoramiento de vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal*, México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Ponce, Gabriela y René Flores (2005). “Dinámica Demográfica”, cap. I de R. Coulomb (coord.), *La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos*, México, INVI / CONAFOVI / UAM-A, pp. 17-61.

Schteingart, Martha y Marlene Solís (1994). *Vivienda y familiar en México: un enfoque socio-espacial*, México, INEGI / El Colegio de México / IIS-UNAM, 89 pgs.