

VIVIENDA ADECUADA: ESTUDIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y PRESUPUESTAL FEDERAL EN EL PERIODO 2018-2024

ADEQUATE HOUSING: STUDY OF FEDERAL PUBLIC AND
BUDGET POLICY IN THE PERIOD 2018-2024

MARÍA SALOMÉ MAGAÑA MARTÍNEZ *

RESUMEN

El marco normativo constitucional y reglamentario mexicano reconocen el derecho de las personas a disfrutar con una vivienda adecuada (antes vivienda digna y decorosa); este derecho exige que el Estado diseñe y aplique políticas públicas y presupuestales que hagan posible su ejercicio. Si bien, en México por muchos años se consideró a la vivienda como un bien mercantilizado por la oferta y demanda, a partir del sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), se impulsó una política pública en donde la vivienda recobra su naturaleza de derecho social que debe ser garantizado a todas y todos, principalmente, aquellos sectores poblacionales históricamente olvidados o marginados. De ahí la necesidad de estudiar las políticas públicas y presupuestales destinadas a garantizar este derecho humano durante ese periodo, toda vez que un derecho fundamental que si bien está reconocido por el marco legal vigente, requiere del impulso de presupuesto público para su ejecución y materialización.

PALABRAS CLAVE: Vivienda adecuada; políticas públicas; derechos sociales; grupos vulnerables.

ABSTRACT

The Mexican constitutional and regulatory framework formally recognizes the right of individuals to enjoy adequate housing

* Doctora en Ciencias Jurídicas; integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores de la SECIHTI, Nivel I (2023-2027); Profesora Investigadora en la Universidad Autónoma de Baja California (salome.magana@uabc.edu.mx); ORCID: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0002-8900-8943>.

(previously designated as "decent and decorous housing"). This right necessitates that the State formulate and implement public and budgetary policies capable of facilitating its realization. While housing in Mexico was historically predominantly viewed as a commodity subject to market supply and demand, the administration of Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) promoted a public policy shift where housing reclaimed its inherent nature as a social right that must be guaranteed to all citizens, particularly those population sectors that have been historically marginalized or neglected. Hence, there is a compelling need to investigate the public and budgetary policies aimed at securing this human right during this specific period, given that this fundamental right, although formally recognized by the current legal framework, requires the commitment of public funding for its effective execution and materialization.

KEYWORDS: Adequate housing; public policies; social rights; vulnerable groups.

INTRODUCCIÓN

La investigación que se presenta se inscribe dentro del Programa Nacional Estratégico Vivienda (PRONACE-Vivienda) que busca lograr una vivienda adecuada y un acceso justo al hábitat partiendo del análisis de la planeación y configuración de la política nacional en la materia, para generar y aplicar conocimiento que permita gestionar y dar seguimiento a las demandas nacionales prioritarias de vivienda y de un hábitat sustentable; el Programa coadyuva en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11. “Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, inscrito en las agendas internacionales”, en las que México participa. Además, incide en la investigación de temas estratégicos relacionados con la urbanización, construcción y gestión de la vivienda con orientación mercantilista, que condicionan el acceso justo a la vivienda y al hábitat.¹

¹ Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI) “Programa Nacional Estratégico Vivienda”, <https://secihti.mx/pronaces/pronaces-vivienda/>, consultada el 18 de noviembre de 2025.

En este contexto, los derechos económicos, sociales y culturales permiten que las personas cuenten con un nivel de vida adecuado que asegure a éstas y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, trabajo, asistencia médica y los servicios sociales necesarios para el desarrollo de una vida plena. En particular, los derechos sociales se dirigen a la realización de la justicia social buscando asegurar a las personas un nivel decoroso de bienestar. En este caso, el derecho a la vivienda adecuada es parte de esta esfera de protección de las personas, pues a través de su ejercicio se garantiza la existencia material de un resguardo físico para quienes buscan el establecimiento de condiciones mínimas para alcanzar la dignidad humana, finalidad primordial de toda la existencia y reconocimiento de los derechos humanos.

Este estudio tiene como objetivo presentar un análisis de la política pública y presupuestal en materia de vivienda adecuada durante el periodo comprendido del 2018 al 2024. Para lo cual, esta investigación se plantea como pregunta central: ¿Las políticas públicas y presupuestales diseñadas e implementadas en México durante el periodo 2018-2024 garantizaron el derecho humano a una vivienda adecuada? La metodología se apoya en el método teórico-descriptivo con un enfoque cualitativo para determinar el grado de protección que brindaron las políticas públicas y presupuestales en materia de vivienda adecuada en el periodo antes descrito. El análisis realizado permitió encontrar que en el periodo evaluado existieron políticas públicas destinadas a garantizar el derecho a una vivienda adecuada; sin embargo, el presupuesto público ejercido en ese periodo (menos del 1%) se destinó principalmente para el mejoramiento de las viviendas que benefició a grupos sociales históricamente marginados o excluidos de los programas crediticios tradicionales.

I. VIVIENDA ADECUADA EN EL MARCO NORMATIVO MEXICANO

Históricamente, el concepto del derecho a la vivienda deriva de

la necesidad natural de que las personas cuenten con un hábitat.² La vivienda es un recurso fundamental para la reproducción social de las personas y de las comunidades, ya que proporciona un espacio seguro y estable en donde puedan vivir, criar familias, descansar y desarrollar sus vidas.³ En ese sentido, el origen etimológico del término vivienda se identifica así:

“El término vivienda es excepcional en el panorama comparado. En todas las lenguas romances de nuestro entorno se utilizan términos procedentes del “*habitare*” latino, o bien del latín “*allocare*” ... De acuerdo con esta aproximación etimológica, nuestro derecho a la vivienda equivaldría a un derecho de “habitación” o de “alojamiento”.⁴

El derecho humano a una vivienda adecuada se estudia como “una satisfactor de una necesidad esencial de la población”;⁵ en esa medida es un bien necesario que está ligado a las políticas públicas (y presupuestales) que deben considerar a la vivienda como un derecho.⁶ Si bien este derecho fue reconocido a nivel mundial en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), y ratificado por el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), también lo es que ya estaba considerado (1917) en el artículo 123 de Constitución Política de los Estados

² Si bien este concepto es utilizado en el contexto de las ciencias naturales, debe entenderse como un enfoque urbano-habitacional.

³ Hernández, Samuel, Carlos Ríos y Ramona Alicia Romero, “Desafíos de la vivienda periurbana en Mexicali, México”, *Quivera. Revista de Estudios Territoriales* (2025): 48, DOI: <https://doi.org/10.36677/qret.v27i1.23556>.

⁴ Vaquer, Marcos, *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, (España: Iustel, 2011): 21.

⁵ Olivera, Guillermo y Olga Serrano, “Vivienda en México, un problema de calidad, de habitabilidad, del barrio y de la ciudad”, *Revista Estado y políticas públicas* (2022-2023): 150-151, https://revistaeypp.flacso.org.ar/revista/numero-19_202.

⁶ Valdivia, Pedro, Sheila Delhumeau y Blanca Lara, “Satisfacción residencial y calidad de vida de los usuarios de vivienda de interés social. Desafíos de la política pública en Baja California”, en Ordenamiento territorial. *Teorías y políticas con inclusión, innovación social y sostenibilidad*, coord. María Amparo del Carmen Venegas (México: UNAM-AMECIDER, 2023): 192

Unidos Mexicanos (CPEUM), pero fue realmente a partir del contexto internacional mencionado que el Estado mexicano mostró su interés por el problema de la vivienda de forma directa y decidida en la década de 1950.⁷

Es necesario precisar que en el contexto temporal en el que se presenta esta investigación, las políticas públicas y presupuestales se diseñaron bajo el parámetro constitucional del derecho a una “vivienda digna y decorosa”, tal y como lo establecía el texto del artículo 4, (entonces párrafo séptimo), de la CPEUM, el cual disponía que: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

No obstante, este precepto normativo constitucional fue reformado en 2024 para modificar el término y su alcance de protección. Ahora el artículo 4, párrafo noveno, de la CPEUM señala: “Toda persona tiene derecho a disfrutar de vivienda adecuada. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.⁸ Como se observa, este párrafo tuvo dos modificaciones a lo largo de los últimos cuarenta años; la primera de ellas, con el reconocimiento de este derecho al incorporar el término “derecho a una vivienda digna y decorosa” (1983); la segunda al sustituir esta frase por la de “vivienda adecuada” (2024).⁹ Sin embargo, la Constitución mexicana reconoce este derecho humano fundamental de naturaleza social en otros dispositivos normativos que garantizan su ejercicio a pueblos y comunidades indígenas y trabajadores del sector privado o público.

⁷ Olivera, Guillermo, “Vivienda en México”: 150

⁸ Congreso de la Unión, “CPEUM”, reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 02 de diciembre de 2024, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf.

⁹ Esta reforma sustituye el término “vivienda digna y decorosa” que era ambiguo y subjetivo, por el de “vivienda adecuada”, que abarca todos los elementos que la ONU considera esenciales (como la accesibilidad o la ubicación). Además, el sujeto de derecho pasa de ser “toda familia” a “toda persona”, lo cual amplía y fortalece este derecho fundamental. Cabe recordar que este concepto fue impulsado por académicos, activistas y organismos de derechos humanos por ser más amplio y exigible.

Tabla 1. Marco constitucional mexicano del derecho humano a la vivienda

Art. 2, inciso B), fracc. VII CPEUM	Art. 4, párrafo noveno CPEUM	Art. 123, Apartado A, fracc. XII CPEUM	Art. 123, Apartado B, fracc. XI, inciso f) CPEUM
Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.	Toda persona tiene derecho a disfrutar de <i>vivienda adecuada</i> . La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo	[...] Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a sus personas trabajadoras <i>viviendas adecuadas</i> . Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus personas trabajadoras. El fondo establecerá un <i>sistema de vivienda</i> con orientación social para las personas trabajadoras derechohabientes que permita obtener crédito barato y suficiente para su adquisición o mejora; también podrá adquirir suelo y construir vivienda, en los términos que fije la ley. ... La ley establecerá los términos y condiciones para que las personas trabajadoras puedan acceder a las viviendas en arrendamiento social, así como al derecho de adquirirlas en propiedad. La mensualidad del arrendamiento social no podrá exceder del treinta por ciento del salario de las personas trabajadoras. En cualquier caso, se dará preferencia de acceso a la vivienda en arrendamiento social a las personas trabajadoras que hayan aportado continuamente al fondo y no cuenten con vivienda propia. La ley preverá mecanismos para evitar discrecionalidad o injerencias arbitrarias que limiten el acceso a este derecho. ... La ley establecerá los términos y condiciones para que las personas trabajadoras puedan acceder a las viviendas en arrendamiento social,	[...] Se proporcionarán a los trabajadores <i>habitaciones baratas, en arrendamiento o venta</i> , conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

		así como al derecho de adquirirlas en propiedad. La mensualidad del arrendamiento social no podrá exceder del treinta por ciento del salario de las personas trabajadoras. En cualquier caso, se dará preferencia de acceso a la vivienda en arrendamiento social a las personas trabajadoras que hayan aportado continuamente al fondo y no cuenten con vivienda propia. La ley preverá mecanismos para evitar discrecionalidad o injerencias arbitrarias que limiten el acceso a este derecho.	
--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia con base a la CPEUM vigente a noviembre de 2025.

La Constitución mexicana establece que todas las personas deben disfrutar de este derecho fundamental y el Estado garantizar que todas y todos cuenten con una vivienda en la que puedan vivir en paz y con dignidad. Por tanto, es un derecho humano fundamental de naturaleza social que se vincula con el desarrollo humano y la dignidad de las personas que la habitan. Al ser un derecho interdependiente y progresivo debe asegurar ciertas medidas para considerarse efectivamente protegido. En ese sentido, son múltiples ordenamientos legislativos secundarios que regulan el ejercicio y alcance del derecho a una vivienda. Al respecto, se muestra una tabla donde se agrupan las leyes y/o códigos federales que contienen regulaciones en materia de vivienda.

Tabla 2. Marco normativo federal del derecho a una vivienda en México

Ley y/o Código	Fecha de la última reforma publicada en el DOF	Contenido normativo
Código Civil Federal	14-11-2025	Propiedad de la vivienda y disposiciones testamentarias en relación a la vivienda (artículos 951 y 1549 Bis).
Código de Comercio	14-11-2025	Protección a créditos para vivienda inferiores a 100,000 UDIS (artículo 1414 Bis 17).
Ley Agraria	01-04-2024	Reglas para la expropiación de la vivienda por utilidad pública artículo (93).
Ley de Ahorro y Crédito Popular	20-05-2021	Protección a créditos para vivienda (artículo 35, fracc. II, inciso b).

Ley de Coordinación Fiscal	03-01-2024	Aportaciones federales para el combate de la pobreza con el mejoramiento de la vivienda (artículo 33 Apartado A, fracc. I).
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	01-04-2024	Regulación de políticas de bienestar social a través de la protección a la vivienda para el desarrollo social sustentable; protección a los grupos vulnerables entre ellos migrantes; creación del Fondo Nacional de Vivienda Rural (artículos 3 fracc. VI, 15 fracc. V, 154 primer párrafo, 111 y 154).
Ley de Instituciones de Crédito	14-11-2025	Protección de créditos de vivienda para trabajadores de instituciones de crédito (artículo 46 Bis3, fracc. II).
Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores	14-06-2024	Derecho a contar con vivienda digna y adaptada a sus necesidades; obligación de las instituciones públicas de vivienda de interés social para garantizar programas y proyectos que promuevan créditos accesibles para adquirir o remodelar vivienda propia (artículos 5 fracc. VI inciso b), 6 y 21, fracc. I).
Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	14-11-2025	Regulación de subcuentas de ahorro para vivienda; regulación del régimen de inversión para la construcción de vivienda (artículos 3 fracc. III Bis, 18 fracc. I, 74 fracc. II, 74 Bis fracc. II, y 79).
Ley de Vivienda	14-06-2024	Ley reglamentaria del artículo 4o. de la Constitución en materia de vivienda; regula la política nacional, los programas gubernamentales, bajo los principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda (artículos 1-7, 13-46, 47-64, 65-70, 71-84, 85-94. 95-97).
Ley del Impuesto al Valor Agregado	12-11-2021	Exención del pago del IVA respecto de seguros de créditos para vivienda (artículo 15).
Ley de Impuesto Sobre la Renta	01-04-2024	Regulación de deducciones al ISR; reservas tratándose de pensiones y jubilaciones y personas morales sin fines de lucro (artículos 27 fracc. XX, 29 fracc. II, 79 fracc. VI a), 93 fracc. X, y 126).
Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	14-11-2025	Regulación del Fondo Nacional de Vivienda para Miembros Activos de las Fuerzas Armadas (artículos 2 fracc. IV y V, 3 fracc. VI, 12 fracc. IV, V y VI, 18 fracc. XXIV, 30 penúltimo párrafo, 100 fracc. I y IV, 101, 103 fracc. I y IV, 106 fracc. IV, 107 fracc. I, 108 fracc. IV, 110, 111, 112, 114, 116, 118, y 120).

VIVIENDA ADECUADA: ESTUDIO DE LA POLÍTICA

Ley de Instituciones de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado	07-06-2024	Regulación del Fondo de Vivienda y el Sistema Integral de Créditos para préstamos hipotecarios (artículos 4 fracc. I, 6 fracc. IV y XXVII, 19, 21, 76, 104 fracc. II, 105 fracc. II y VI, 108 fracc. I, 109 fracc. II, 149 fracc. II, 154-156, 167-194, 209 fracc. III. 214, 220, 228, 230, 236, y 240).
Ley del Instituto de Fondo de la Vivienda para los Trabajadores	21-02-2025	Regulación del Fondo Nacional de Vivienda y la Subcuenta de Vivienda (artículo 3 fracc. I, IV, V, VI. 29 fracc. II y VII, 30, 34, 36-41, 43, 43 Bis, Ter, y 49).
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud	01-04-2024	Propuesta de programas y cursos de orientación en materia de vivienda (artículo 3).
Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	29-12-2023	Políticas de apoyo a la vivienda rural (artículo 4 fracc. XXI).
Ley del Sistema Nacional de Información, Estadísticas y Geografía	14-11-2025	Elaboración del censo nacional de vivienda e información de interés nacional de vivienda (artículos 20, 21, 22, y 78).
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123	14-11-2025	Integración y retenciones para cubrir créditos del fondo de vivienda (artículos 38 fracc. VI, y 43 fracc. VI, inciso h.).
Ley Federal de Protección al Consumidor	14-11-2025	Protección en la asesoría y venta al público de viviendas (artículo 73).
Ley Federal del Trabajo	21-02-2025	Protección al trabajador fuera de territorio nacional para contar con vivienda decorosa e higiénica; retenciones salariales para cubrir créditos de vivienda; regulación de las aportaciones patronales al Fondo Nacional de Vivienda; regulación de conflictos colectivos e individuales sobre seguridad social; preferencias de créditos (artículos 28 fracc. I, inciso b), 28 A y B, 97 fracc. III, 110, 136,-138, 141 fracc. II, 143, 145, 147, 149, 150, 784, 897F, 899 A, B y C, 924, 964, 966 Bis y 980).
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	14-11-2025	Prohibición de actos de discriminación que limiten el derecho a la vivienda (artículo 9 fracc. XXI).
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	16-12-2024	Ordenes de restricción que garantizan la seguridad y condicionamiento de la vivienda (artículo 34 Ter fracc. VI).
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano	01-04-2024	Principios de política pública para Federación, Estados y Municipios que garanticen el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos; garantizar oferta diversa en materia de vivienda (artículos 4 fracc. I y II, 8 fracc. IV, 10, fracc. III, 11 fracc. XXIII, 41. 51, 52, 65, 71 fracc. VI, 77 fracc. I y II, 78, 79, 80, y 81).

Ley General de Bienes Nacionales	14-11-2025	Exclusión de uso de bienes inmuebles del servicio público destinados a vivienda y desarrollo humano (artículos 59 fracc. VII, 84 fracc. I, 87, 88, y 147).
Ley General de Educación	07-06-2024	Regula el derecho a una vivienda digna de los maestros y maestras (artículo 90 fracc. VIII).
Ley General de Movilidad y Seguridad Vial	29-12-2023	Impulso a proyectos que faciliten la accesibilidad entre la vivienda, el trabajo, los servicios educativos, la salud, culturales y complementarios para deducir las externalidades negativas del transporte público (artículo 31 fracc. III).
Ley General de Población	16-07-2025	Derecho de los repatriados a ser orientados acerca de opciones de empleo y vivienda en territorio nacional (artículo 83).
Ley General para la Atención y Protección a Personas con la condición del Espectro Autista	27-05-2016	Reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas en condición del Espectro Autista y sus familias, tratándose de programas públicos de vivienda, para disponer de una propia para alojamiento accesible y adecuado (artículo 10 fracc. XIII).
Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad	14-06-2024	Derecho de las personas con discapacidad a la accesibilidad universal y vivienda digna. Los programas del sector público y privado deben incluir proyectos arquitectónicos de construcción de vivienda que consideren sus necesidades de accesibilidad, así como créditos y subsidios para la adquisición, redención de pasivos y construcción y remodelación de vivienda (artículos 16, 18, y 21).
Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	14-11-2025	Descuentos para abonos de créditos destinados a la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de viviendas (artículos 13 fracc. IV, y 16).

Fuente: Elaboración propia con información del Congreso de la Unión vigente a noviembre de 2025.¹⁰

Conforme al marco normativo antes descrito, se aprecia que el derecho a la vivienda adecuada incluye el deber del Estado de implementar políticas públicas que abonen a que este derecho sea efectivo, fluya y evolucione a la par de las necesidades de la sociedad. Es un hecho que por mucho tiempo la vivienda en

¹⁰ Congreso de la Unión, “Leyes federales vigentes”, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf. Cabe advertir que conforme al Transitorio Sexto de la reforma publicada en el DOF en fecha 02 de diciembre de 2024, se establece que “el Congreso de la Unión dispondrá de un plazo de ciento ochenta días a partir de la publicación del presente Decreto para armonizar la legislación secundaria en materia de vivienda adecuada”.

México se ha considerado bajo una perspectiva de bien inmueble con valor económico a la que pocas personas pueden acceder sin comprometer su estabilidad financiera, es decir, la vivienda es tratada como una mercancía y no como un derecho fundamental cuyo acceso es condicionado por dinámicas de especulación inmobiliaria, financiarización del mercado y una urbanización descontrolada que refuerza la segregación socioespacial.¹¹

II. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE VIVIENDA EN MÉXICO: PERIODO 2018-2024

Históricamente, la vivienda mexicana se abordó como un problema y no como una solución.¹² El sistema de crédito para la adquisición de vivienda de sectores populares, por parte de organismos nacionales en México, se consolidó principalmente con la formación del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FO-VISSSTE) que atiende a trabajadores del sector público y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) que atiende a trabajadores del sector privado desde la década de los setenta del siglo XX, bajo un esquema que buscaba satisfacer las necesidades de vivienda para sectores de población de bajos ingresos centrado en la construcción de vivienda económica.

Durante el sexenio 2000-2006 se intensificó el apoyo a la oferta inmobiliaria mediante una mayor cantidad de créditos para la adquisición de vivienda nueva. En ese momento se construyó más vivienda que en ningún otro periodo (con cerca de 1.8 millones de edificaciones); mientras que en el siguiente sexenio 2006-2012, se mantuvo el sistema crediticio e incluso se fortaleció, lo que dejó en evidencia la creciente importancia que se le

¹¹ García, César, “Desigualdad en el acceso a la vivienda en la zona metropolitana de Pachuca en 2025”, *Con-Ciencia Boletín Científico de la Escuela Preparatoria* (2025): 108, DOI: <https://doi.org/10.29057/prepa3.v12i24.14891>.

¹² Hernández, “Desafíos de la vivienda”: 60

dio a la producción de vivienda como un catalizador de la economía nacional.¹³ La elevada construcción de vivienda entre 2000 y 2012 impulsó la actividad económica, pero el acceso a éstas se mantuvo asociado con la capacidad de pago y condiciones de seguridad social de los adquirentes. Durante este periodo se experimentó un fortalecimiento de la segmentación del mercado inmobiliario y se continuó con la exclusión de familias de bajos ingresos en zonas urbanas y rurales.¹⁴

No obstante este esfuerzo en materia de políticas públicas federales, conforme pasaron los sexenios (incluso de diferentes corrientes políticas), la problemática en materia de vivienda seguía de forma persistente: viviendas deshabitadas relacionadas con su ubicación en relación a los centros laborales o escolares; el tipo de servicios comunitarios disponibles; la calidad de la construcción; la incosteabilidad de los créditos hipotecarios;¹⁵ deficiencias en la coordinación de los distintos niveles de gobierno que provocaron construcción masiva de vivienda sin una adecuada planificación urbana, infraestructura y equipamiento deficiente, escasas fuentes de empleo, problemas en la calidad de servicios básicos como educación y salud,¹⁶ entre los más comunes. Como se observa, esta problemática refleja que en “México se incentivó la política de vivienda sobre el desarrollo y planeación urbana, por lo que más que resolver el déficit de vivienda se debe dar prioridad al déficit de equipamiento y servicios urbanos”.¹⁷

Ahora, un cambio mayor ocurrió en el periodo sexenal 2018-2024, encabezado por Andrés Manuel López Obrador. A diferencia de los gobiernos anteriores, su prioridad fue la producción de

¹³ Salinas, Luis Alberto y Lisette Soto, “Política de vivienda en México: entre la expansión y el retorno al centro”, *Revista Investigaciones Geográficas* (2019): 5, DOI: <https://doi.org/10.14350/rig.59751>.

¹⁴ Correa, Gabriela, “Construcción y acceso a la vivienda en México; 2000-2012”, *Intersticios Sociales* (2014): 1, 4 y 5, DOI: <https://doi.org/10.55555/IS.7.54>.

¹⁵ Correa, “Construcción y acceso a la vivienda”: 19

¹⁶ Salinas, “Política de vivienda”: 5

¹⁷ Hernández, “Desafíos de la vivienda”: 60

vivienda social, es decir, para los segmentos de población tradicionalmente excluidos de los programas crediticios tanto de la banca privada como de los organismos nacionales de vivienda. Como parte de este giro se consideró que era responsabilidad del Estado garantizar el derecho a la vivienda, y que su producción no podía estar regida por las reglas del mercado, sino por la satisfacción de una necesidad humana.¹⁸

No solo era necesario abatir la problemática habitacional derivada de la implementación de políticas públicas en sexenios anteriores, sino era necesario diseñar políticas públicas que consideraran no solo las cualidades de la vivienda sino también la accesibilidad para todos los sectores poblacionales, particularmente, aquellos sectores históricamente olvidados. Al respecto, Samuel Hernández Vázquez, et al., señala que:

El abordaje cuantitativo de la problemática de vivienda en el país tiende a concebirla como un objeto meramente físico, con ciertas cualidades de habitabilidad que, en realidad, son el resultado de procesos sociales, para satisfacer una necesidad fundamental. Para el estudio de la calidad de vivienda en México se han priorizado los estudios cuantitativos, donde se aborda como satisfactor de una necesidad esencial de la población, por lo que se interesa en el tema de la escasez o rezago, midiendo si es adecuada o inadecuada.¹⁹

En este contexto, el Programa Nacional de Vivienda 2021-2024 se integró con cinco objetivos prioritarios: 1. Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas, especialmente a los grupos en mayor condición de discriminación y vulnerabilidad, a través de soluciones financieras, técnicas y sociales de acuerdo con las necesidades específicas de cada grupo de población (se subdivide en 6 estrategias prioritarias y 33 acciones puntuales); 2. Garantizar la coordinación entre los organismos nacionales de vivienda y los distintos órde-

¹⁸ Olivera, “Vivienda en México”: 149

¹⁹ Hernández, “Desafíos de la vivienda”: 50

nes de gobierno para el uso eficiente de los recursos públicos (se subdivide en 5 estrategias prioritarias y 29 acciones puntuales); 3. Fomentar conjuntamente con el sector social y privado, condiciones que propicien el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada (se subdivide en 3 estrategias prioritarias y 12 acciones puntuales); 4. Asegurar el derecho a la información y la rendición de cuentas de todos los actores del sistema de vivienda adecuada (se subdivide en 3 estrategias prioritarias y 7 acciones puntuales); 5. Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación de territorio (se subdivide en 4 estrategias prioritarias y 28 acciones puntuales).²⁰

Los programas principales en los que centraron los esfuerzos en materia de vivienda fueron: 1) “Autoproducción de Vivienda Adecuada”, con el que se recupera la visibilidad de la urbanización informal perdida en los decenios anteriores, al mismo tiempo que pretendió atender el problema de la mala calidad de la vivienda; 2) “Mejoramiento urbano”, con el que se trabajó en la dignificación de los espacios públicos, para otorgar oportunidades de desarrollo para las comunidades con mayor rezago,²¹ y 3) el “Programa Nacional de Reconstrucción”, cuyo objetivo fue atender a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018.²²

El programa “Autoconstrucción de Vivienda Adecuada” planeaba construir con apoyo de la población, la asistencia profesional y la intervención de los tres niveles de gobierno, una vivienda con calidad en barrios cubiertos por servicios y equipamiento urbano, con lo cual se aseguraba una adecuada planeación y diseño de los asentamientos. Las bases del programa eran la generación de oferta de suelo, el acceso a financiamiento y la asistencia técnica.²³

²⁰ Programa Nacional de Vivienda (2021-2024), <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-nacional-de-vivienda-2021-2024>.

²¹ Olivera, “Vivienda en México”: 149

²² Programa Nacional de Reconstrucción (2019), <https://www.gob.mx/conavi/acciones-y-programas/programa-nacional-de-reconstruccion-componente-de-vivienda/>

²³ Olivera, “Vivienda en México”: 149

El programa “Mejoramiento urbano” se diseñó para incidir en cien ciudades durante el sexenio presidencial, a partir de tres vertientes: 1) el mejoramiento integral de barrios, que incluye rehabilitación, mejoramiento de espacios públicos y desarrollo de equipamiento e infraestructura urbana; 2) ampliación, mejoramiento o sustitución de vivienda para población en situación de vulnerabilidad; y 3) regularización y certeza jurídica de lotes para uso habitacional, equipamiento urbano y/o espacios públicos.²⁴

El “Programa Nacional de Reconstrucción” tuvo como objetivo la entrega de apoyos económicos directos a las familias afectadas por los sismos de 2017 y 2018 para que pudieran realizar labores de reparación, reforzamiento o reconstrucción total de sus viviendas. Este componente priorizó la autoproducción y autogestión de la vivienda, permitiendo a las familias contratar a sus propios trabajadores y elegir materiales, lo que garantizó la adecuación cultural y la calidad de la obra. Este programa se sustentó en un conjunto de instrumentos presupuestarios y regulatorios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura física educativa, infraestructura de salud, así como para la restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación de bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos.

Otro programa social durante este periodo fue el denominado “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales” (también conocido como Vivienda Social), ofrecía subsidios de vivienda a la población de bajos ingresos que se encontraban en rezago habitacional o con necesidad de vivienda, sin acceso a recursos o financiamiento suficiente para acceder a una vivienda adecuada, para la autoproducción, reconstrucción mejora o adquisición de esta. Este programa, tenía como finalidad otorgar subsidios para la vivienda a personas que se encontraban en una desventaja salarial que les impedía el otorgamiento de un crédito de interés social, o que simplemente, tuvieran un empleo informal y no cotizaran ante alguna de las instituciones de vivienda existentes. La población prioritaria benefactora de este programa fueron: personas que

²⁴ Olivera, “Vivienda en México”: 149

habitan en zonas de población mayoritariamente indígena, mujeres jefas de hogar, población afectada por fenómenos naturales perturbadores, población asentada en situación de riesgo, población que habita en zonas urbanas o rurales con alto o muy alto índice de marginación y/o en zonas con altos índices de violencia e inseguridad, grupos sociales en situación de vulnerabilidad en riesgo por ingreso o por condiciones sociodemográficas, migrantes mexicanos en el extranjero y de retorno.²⁵

Para el 2023, el INFONAVIT ofertó programas crediticios con condiciones financieras y áreas de oportunidad para sus derechohabientes, es decir, aquellos trabajadores bajo un esquema formal de contratación. Se consideró la diversidad de políticas públicas cuyo objetivo era la protección del derecho a una vivienda a los sectores más desprotegidos, y se diseñaron diversos programas cuyo objetivo era ampliar la oferta crediticia para que más personas tuvieran oportunidad de adquirir una vivienda nueva o usada, para remodelar, o pagar deuda, entre otros:

Tabla 3. Programas de créditos INFONAVIT (2023)

Nombre del programa y/o crédito	¿Qué es?	Beneficios y/o monto otorgado	Oportunidad
Crédito Infonavit	Es el crédito tradicional hipotecario que otorga el Infonavit.	- Monto prestado: hasta \$2,407,347.42 (dependiendo de la capacidad de pago). - Tasa de interés según el nivel salarial del trabajador, fija durante toda la vida del crédito (puede ser de hasta el 12% anual).	La suma de la edad del trabajador más el plazo del crédito, no debe exceder de 70 años.
Apoyo Infonavit	Con esta opción se puede solicitar un crédito hipotecario a una institución financiera y usar el saldo de la subcuenta de vivienda como garantía de pago en caso de desempleo.	En caso de pérdida de empleo se cuenta con una fuente alterna de pago al disponer del saldo de la subcuenta.	No es necesario cumplir con ninguna puntuación.

²⁵ Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales (también conocido como Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social), https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5551588.

VIVIENDA ADECUADA: ESTUDIO DE LA POLÍTICA

Cofinavit	Este crédito lo otorga el Instituto y una entidad financiera para que se obtenga un monto mayor.	Monto prestado: hasta \$950,653.60 (dependiendo de la capacidad de pago).	La suma de la edad del trabajador más el plazo del crédito, no debe exceder de 70 años.
Cofinavit Ingresos Adicionales	Este crédito lo otorga el Instituto y una entidad financiera, ante la cual se puede comprobar ingresos adicionales como propinas o comisiones, para que obtener un monto mayor.	- Monto prestado: hasta \$508,965.31 (dependiendo de la capacidad de pago). - Tasa de interés según el nivel salarial del trabajador, fija durante toda la vida del crédito.	La suma de la edad del trabajador más el plazo del crédito, no debe exceder de 70 años.
InfonavitTotal	Es un crédito hipotecario que otorga el Instituto.	- Monto prestado: hasta \$2,595,491.81, (dependiendo de la capacidad de pago) - Tasa de interés según el nivel salarial del trabajador, fija durante toda la vida del crédito.	La suma de la edad del trabajador más el plazo del crédito, no debe exceder de 70 años.
Tu 2do Crédito Infonavit	Es un crédito hipotecario para derechohabientes que ya utilizaron un primer Crédito Infonavit.	- Monto prestado: hasta \$2,671,180.51 (dependiendo de la capacidad de pago) - La tasa anual de interés es de 10.1%.	- Cumplir con un mínimo de seis meses de haber terminado de pagar el primer crédito hipotecario Infonavit. - Se elige el plazo: 5, 10, 15, 20, 25 o 30 años, de acuerdo a la edad del trabajador, sin rebasar 70 años y según éste se establece el descuento mensual.
ConstruYO Infonavit	Sin importar cuál sea el salario del trabajador, con ConstruYO Infonavit puede construir, terminar una construcción, ampliar o remodelar, y se puede realizar en una o varias etapas. Cuenta con tres modalidades: ConstruYO Reparaciones Menores, ConstruYO con Asesoría Técnica y ConstruYO con Constructora.	- El monto de crédito dependerá de la modalidad que se elija, del salario del trabajador, el plazo, el historial crediticio y el monto que tenga ahorrado en su Subcuenta de Vivienda. - La tasa de interés anual es de 24%.	- Contar con 1080 puntos y tener 8 meses de antigüedad en la empresa donde laboras. - La suma de la edad del trabajador más el plazo del crédito, no debe exceder de 70 años.

Mejoravit	Crédito de corto plazo con el que se puede renovar, rehabilitar o mejorar la vivienda o parte de ella sin afectar su estructura. Este crédito lo otorga una entidad financiera y por lo tanto se mantendrá el derecho al crédito hipotecario del Infonavit.	- El monto prestado es a través de una Entidad Financiera entre \$5,045.91 y \$149,485.19. - El monto dependerá del plazo que se elija y lo que resulte menor entre la capacidad de pago al 20% o el 85% del saldo de la subcuenta de vivienda del trabajador. - La tasa de interés anual es de 17.50%	- La suma de la edad del trabajador más el plazo del crédito, no debe exceder de 70 años. - Al terminar de pagarlo, sólo se debe esperar un bimestre para solicitarlo nuevamente.
Crédito Infonavit + Crédito Bancario	Si el trabajador cuenta con ahorro en su subcuenta de vivienda, pero no cuenta con una relación asalariada vigente. Este programa es una alternativa para adquirir una vivienda nueva o existente en cofinanciamiento con una Entidad Financiera (Banco).	- La Entidad Financiera que elija el trabajador evaluará los ingresos, capacidad de pago y determinará el monto de crédito a otorgarle, así como la tasa de interés y el plazo del crédito. - La tasa de interés es del 10.45% para el porcentaje de crédito otorgado por el Instituto.	- Estar registrado ante el SAT como persona física con actividad profesional o actividad empresarial con ingresos comprobables (ejemplo: restaurantes, taller mecánico, tienda de abarrotes, abogado, arrendamiento). - Cumplir con los requisitos que determine la Entidad Financiera. - La suma de la edad del trabajador más el plazo del crédito, no debe exceder de 70 años.
CrediTerreno Infonavit	Con este programa, se puede comprar un terreno para después construir una vivienda de forma gradual y modular conforme a las necesidades de vivienda actuales y futuras. Se puede solicitar con el primer crédito Infonavit y de manera individual, sólo se debe considerar que, se deberá cubrir los requisitos y trámites vigentes al momento de la contratación.	El monto de crédito, tasa de interés y en general las condiciones financieras se determinarán con base en la situación personal del trabajador. Si elige la opción de Cofinavit se podrá sumar el crédito que otorgue la entidad financiera. El monto de crédito será máximo del 100% del valor que resulte menor entre el importe del avalúo y el valor de compra	- El plazo del crédito será a elección del trabajador desde 5 hasta 15 años. - La suma de la edad del trabajador más el plazo del crédito no debe exceder los 70 años. (A menor plazo seleccionado, se disminuye el monto de crédito a otorgar por el Infonavit). - Se podrá liquidar el crédito de manera anticipada o realizar prepagos sin ninguna penalización.
Programa de Responsabilidad Compartida	Este programa permite que el crédito otorgado inicialmente en Veces Salario Mínimo (VSM), a pesos para evitar el incremento anual de la deuda.	Acceso a las tasas de interés más bajas del mercado hipotecario, dependiendo del nivel de ingreso del trabajador, de entre 1% y 10.45%.	Cualquier crédito que se encuentre financiado en VSM puede ser sujeto a este programa.

VIVIENDA ADECUADA: ESTUDIO DE LA POLÍTICA

Programa Cumplir Cuenta	Permite al derechohabiente que ha pagado de manera puntual todas las mensualidades de su crédito y no ha solicitado prórrogas o convenios, reestructurar el crédito a pesos, así como descuentos adicionales.	Además, los buenos pagadores reciben descuentos en el total de su deuda que pueden ser hasta de 70% de la misma y que dependerán de los montos y las condiciones en las que se adquirieron los créditos.	Todos aquellos créditos otorgados antes de 2017 tienen un saldo pendiente calculados en VSM, por lo que de manera anual reflejan un incremento ya sea por la UMA o por el incremento al salario mínimo.
Programa Aportaciones Extraordinarias	Los trabajadores derechohabientes del Instituto pueden realizar aportaciones directamente a su Subcuenta de Vivienda; en caso de contar con un trabajo formal.	Éstas serán adicionales a las aportaciones del 5% de su salario diario integrado que realiza tu patrón de manera obligatoria.	Este programa puede ser utilizado por un trabajador con relación vigente de trabajo, sin relación vigente o las y los trabajadores del hogar.
Unamos Créditos o Crédito conyugal	Es una opción que le permite al derechohabiente unir el monto del primer Crédito Infonavit con algún familiar, como padres, hijos o hermanos, cónyuge o bien, con un corresidente amigo o con la pareja sin necesidad de matrimonio.	Pueden alcanzar un préstamo de hasta 4 millones 671 mil 885 pesos, de forma conjunta. Se puede obtener una tasa de interés fija que va desde 3.09% hasta 10.45%, dependiendo del nivel de ingreso.	Tener una relación laboral, vigente y que cada uno(a) cuente con los 1,080 puntos de precalificación.

Fuente: Elaboración: Gabriela Lizeth Serrano Mendoza²⁶

Ahora, el FOVISSSTE (que otorga créditos para trabajadores al servicio del Estado) al 2023, contaba con seis programas o tipos de crédito con la finalidad de que sus acreditantes tuvieran con un patrimonio propio:

Tabla 4. Programas de créditos FOVISSSTE (2023)

Nombre del programa y/o crédito	¿Qué es?	Beneficios y/o monto otorgado	Oportunidad
Crédito Tradicional	Está diseñado para los trabajadores en activo de base, confianza y eventuales al servicio de entidades públicas del Estado y que apor-	- El monto máximo de otorgamiento de crédito está en función al salario mensual del trabajador más la cantidad total registrada en la	Tener como mínimo 18 meses de aportaciones en la subcuenta de vivienda y no encontrarse en proceso de dictamen para el

²⁶ Serrano Mendoza, Gabriela, “Créditos de interés social como herramientas para garantizar el derecho a una vivienda adecuada en México”, (Trabajo Terminal, Universidad Autónoma de Baja California, 2023).

	ten al Instituto. Aplica para adquirir vivienda nueva o usada, construir en terreno propio, ampliación, reparación o mejoramiento de vivienda	subcuenta de vivienda. - Las tasas de interés aplicables van del 4% al 6%.	otorgamiento de pensión temporal o definitiva por invalidez o incapacidad total, parcial o temporal o en proceso de retiro voluntario conforme a la Ley.
Crédito Pensionados	Este esquema funciona en favor de aquellos derechohabientes que no hubieren ejercido sus créditos durante su vida laboral y quieran hacerlo después de ya pensionados y/o jubilados.	- Las tasas de interés aplicables van del 4% al 6%.	Deberán haberse Pensionado por el régimen del Artículo Décimo Transitorio de la Ley del Instituto (Jubilación por edad). La edad del acreditante al momento de hacer la solicitud para ser sujeto de un crédito será de entre los 47 y 75 años. El plazo máximo para la amortización del crédito será de 20 años.
Crédito Conyugal	Es un programa donde el FOVISSSTE y el INFONAVIT se unen, otorgando a sus derechohabientes en matrimonio, un financiamiento para la adquisición de una vivienda nueva o usada.	- Los montos máximos de crédito de cada institución estarán determinados por sus correspondientes políticas y se sumarán al 100%. - Las tasas de interés aplicables van del 4% al 6%.	El derechohabiente del FOVISSSTE debe de tener como mínimo 18 meses de aportaciones en la subcuenta de vivienda.
Crédito FOVISSSTE para todos	Diseñado para los derechohabientes en activo de base y de confianza que desean potencializar su crédito. Es un crédito entre el derechohabiente, el Instituto y una entidad financiera.	- Tasa fija preferencial del 9.55% - Se fija en pesos y pagos fijos.	Tener como mínimo 18 meses de cotización al Instituto. Edad mayor o igual a 25 años y menor a 70 años (la suma de edad más el plazo del crédito debe ser menor a 80 años). No encontrarse en proceso de dictamen para el otorgamiento de pensión temporal o definitiva por invalidez o incapacidad total, parcial o temporal; o en proceso de retiro voluntario conforme a la Ley.

Crédito FOVISSTE-INFONAVIT Individual	En este programa de financiamiento las dos instituciones se unen para brindar un crédito directo para adquisición de una vivienda nueva o usada, a un solo derechohabiente sumando su capacidad de crédito, cuando éste de manera simultánea cotiza al FOVISSTE e INFONAVIT. Este programa es ideal para aquellos médicos, enfermeros o enfermeras, maestros o maestras que cotizan a ambas instituciones.	La tasa de interés aplicable va del 4% al 6%. Los montos máximos de crédito de cada institución estarán determinados por sus correspondientes políticas y se sumarán al 100%.	El derechohabiente debe de tener como mínimo 18 meses de aportaciones en la subcuenta de vivienda. Ejercer por primera vez su crédito del Instituto. No encontrarse en proceso de dictamen para el otorgamiento de pensión o en proceso de retiro voluntario.
ConstruYES! Tu casa	Este crédito tiene como propósito que el derechohabiente cuente con una línea disponible para construir su vivienda de acuerdo con sus necesidades.	El monto de otorgamiento del crédito es de hasta \$1,257,788.00 pesos más una cantidad equivalente al Saldo de la subcuenta de vivienda. La tasa de interés va del 4 al 6%.	Tener al menos 9 bimestres cotizando al Instituto.

Fuente: Elaboración Gabriela Lizeth Serrano Mendoza²⁷

III. POLÍTICA PÚBLICA PRESUPUESTAL EN MATERIA DE VIVIENDA: PERIODO 2018-2024

Para que los derechos no queden en el plano de una norma pragmática, depende del dinero que el Estado destine para su desarrollo, es decir, dependen de los impuestos que recauda el gobierno para hacer efectivo su respeto, garantía, promoción y protección, tal y como lo determina el artículo 1º de la Constitución mexicana. Solo puede existir un derecho si hay una estructura detrás tendiente a garantizar su satisfacción, por lo que debe reconocerse una estrecha relación entre derechos y gasto social. Es decir, se necesita analizar cuánto dinero dedica el Estado a proteger esos derechos, en este caso, el derecho a una vivienda adecuada; “la preocupación por los impuestos (por cuánto, cómo y para qué se recauda) y sobre cómo se gastan es una parte necesaria de una política social progresista”.²⁸

²⁷ Serrano, “Créditos de interés social”: 90

²⁸ Holmes, Stephen y Cass R. Sunstein, *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos* (Argentina: Siglo Veintiuno Editores, 2011): 64.

Debemos tomar en cuenta que “todos los derechos son costosos porque todos presuponen una maquinaria eficaz de supervisión, pagada por los contribuyentes, para monitorear y controlar”.²⁹ En consecuencia, ejercitar cualquier derecho supone poner en movimiento la maquinaria coercitiva y correctiva de la autoridad pública; “el funcionamiento de esa maquinaria es costosa, y los contribuyentes tienen que afrontar esos costos. En este sentido, como en muchos otros, hasta los derechos aparentemente negativos son en realidad beneficios que provee el Estado”.³⁰ Pero también su costo plantea cuestiones de transparencia, responsabilidad en la asignación de recursos, ética y justicia distributiva.³¹ Así que:

La financiación de derechos básicos a través de ingresos derivados de los impuestos nos ayuda a ver con claridad que los derechos son bienes públicos: servicios sociales financiados por los contribuyentes y administrados por el Estado para mejorar el bienestar colectivo e individual. Todos los derechos son, entonces, derechos positivos.³²

En este contexto, es necesario examinar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el periodo sexenal 2018-2024 para estimar el recurso público que se destinó para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada, conforme al catálogo de políticas públicas descritas en el apartado anterior.

En el PEF 2018 se aprecia que el presupuesto asignado en materia de vivienda se encontraba principalmente dentro del Ramo 15: Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y se desglosó en diversos programas presupuestarios, siendo el más relevante los destinados a subsidios de vivienda. A continuación, se presenta un desglose de los rubros principales de gasto para el sector vivienda contenidos en el Ramo 15 y otras entidades relevantes para ese ejercicio fiscal. El gasto neto total

²⁹ Holmes, “El costo de los derechos”: 65

³⁰ Holmes, “El costo de los derechos”: 66

³¹ Holmes, “El costo de los derechos”: 246

³² Holmes, “El costo de los derechos”: 68

aprobado ascendió a \$5,279,667.0 millones de pesos, de los cuales se destinaron \$4,800 millones de pesos del presupuesto, es decir, el 0.094% del presupuesto total aprobado.

Tabla 5. PEF 2018

Rubro o Programa presupuestario	Dependencia principal	Monto asignado (Millones de pesos)
Programa de Subsidios para Vivienda	SEDATU/CONAVI	4,800

Fuente: PEF 2018³³

El PEF 2019 marcó un cambio significativo en la política de vivienda, transitando de un modelo de subsidios directos a programas enfocados en el desarrollo urbano y la mejora directa de vivienda, con una reducción drástica en los recursos destinados a la CONAVI. El presupuesto de 2019 reflejó la nueva política de vivienda, priorizando la intervención territorial integral y el mejoramiento de la vivienda social y rural sobre la vivienda nueva en el segmento formal. El gasto neto total aprobado ascendió a \$5,838,683.0 millones de pesos, del cual se destinó a garantizar el ejercicio de este derecho solo \$14,690 millones de pesos en programas sociales en materia de vivienda, lo que representó el 0.25% del total del gasto aprobado.

Tabla 6. PEF 2019

Rubro o Programa Presupuestario	Dependencia Principal	Monto Asignado (Millones de MXN)
Programa de Mejoramiento Urbano	SEDATU	7,575
Programa Nacional de Reconstrucción	Diversas entidades	5,115
Subsidios para Vivienda	CONAVI	2,000

Fuente: PEF 2019³⁴

³³ DOF, “Presupuesto de Egresos de la Federación 2018”, *publicado El 29 de noviembre de 2017*, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017#gsc.tab=0. En el caso de SEDATU, el presupuesto aprobado se destinó al otorgamiento de subsidios federales a personas de bajos ingresos para adquirir, construir, ampliar o mejorar su vivienda.

³⁴ DOF, “Presupuesto de Egresos de la Federación 2019”, *publicado el 28 de diciembre de 2018*, https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5547479. En el caso de la SEDATU, el principal rubro de inversión se destinó a obras de infraestructura social (agua, electrificación, pavi-

El PEF 2020 siguió la línea de la política social del Gobierno Federal iniciada en 2019, concentrándose en el Ramo 15: SEDATU y priorizando el mejoramiento de la vivienda existente sobre la promoción de vivienda nueva formal. Si bien, este presupuesto mostró un incremento sustancial, el enfoque principal se mantuvo en la mejora y autoproducción de vivienda en lugar de la adquisición de vivienda nueva. Los programas de mayor peso presupuestario fueron aquellos de intervención territorial que buscan reducir las carencias sociales y urbanas que rodean a la vivienda. El gasto neto total aprobado ascendió a \$6,107,732.4 millones de pesos, de los cuales se destinaron \$15,350 millones de pesos a vivienda, lo que representó el 0.25%.

Tabla 7. PEF 2020

Rubro/Programa Presupuestario	Dependencia Principal	Monto Asignado (Millones de MXN)
Programa de Mejoramiento Urbano	SEDATU	8,000
Programa Nacional de Reconstrucción	Diversas entidades	3,550
Programa de Vivienda Social	CONAVI	3,800

Fuente: PEF 2020³⁵

El PEF 2021, destinó recursos a programas de vivienda siguiendo la línea presupuestal de años anteriores. Para el sector de vivienda y desarrollo urbano se mantuvo la prioridad en la política social y territorial, concentrándose nuevamente en el Ramo 15: SEDATU. Los recursos se enfocaron en la mejora del entorno urbano y la autoproducción de vivienda. El gasto neto

mentación) y equipamiento urbano en zonas marginadas, lo que indirectamente mejora la calidad de la vivienda; en el caso del “Programa Nacional de Reconstrucción”, fue dirigido a la reconstrucción de viviendas y patrimonio afectado por los sismos de 2017 y 2018, y en el caso del presupuesto ejercido por CONAVI, se destinó a subsidios para autoconstrucción, ampliación y mejoramiento, priorizando el suelo urbano.

³⁵ DOF, “Presupuesto de Egresos de la Federación 2020”, publicado en el DOF el 11 de diciembre de 2019, https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5581629. En el caso del Programa Vivienda Social instrumentado por la CONAVI, tenía como finalidad el otorgamiento de subsidios para la autoconstrucción, ampliación, y mejora de vivienda, con especial énfasis en población de bajos recursos.

total aprobado ascendió a \$6,295,736.2 millones de pesos, de los cuales se destinaron al rubro de vivienda \$14,000 millones de pesos, lo que representó el 0.22%. Al igual que el año que antecede. El PEF 2021 no estuvo exento del impacto de la pandemia por COVID-19. El gobierno federal tuvo que ejercer sus facultades para reajustar y reasignar partidas, priorizando la emergencia sanitaria y el sostenimiento de los programas sociales clave para mitigar los efectos socioeconómicos.

Tabla 8. PEF 2021

Rubro/Programa Presupuestario	Dependencia Principal	Monto Asignado (Millones de MXN)
Programa de Mejoramiento Urbano	SEDATU	5,700
Programa Nacional de Reconstrucción	Diversas entidades	4,300
Programa de Vivienda Social	CONAVI	4,000

Fuente: PEF 2021³⁶

El PEF de 2022, la política de vivienda mantuvo su enfoque en la intervención territorial y la autoproducción social de vivienda, concentrando la mayor parte de los recursos en el Ramo 15: SEDATU. El gasto neto total aprobado ascendió a \$7,088,250.3 millones de pesos, de los cuales 11,794.9 millones de pesos se destinaron para el desarrollo de vivienda, lo que representó el 0.17%, lo que representó un porcentaje más bajo que en periodos anteriores.

Tabla 9. PEF 2022

Rubro/Programa Presupuestario	Dependencia Principal	Monto Asignado (Millones de MXN)
Programa de Mejoramiento Urbano	SEDATU	5,000
Programa Nacional de Reconstrucción	Diversas entidades	1,700
Programa de Vivienda Social	CONAVI	4,300
Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)	Fomento	62,800 (794.9)

Fuente: PEF 2022³⁷

³⁶ DOF, “Presupuesto de Egresos de la Federación 2021”, *publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2020*, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606271&fecha=30/11/2020.

³⁷ DOF, “Presupuesto de Egresos de la Federación 2022”, *publicado en el DOF el 29 de noviembre de 2021*, <https://sc.inegi.org.mx/repositorioNormateca/PEF2022.pdf>. En este caso, FONATUR consideró un monto sustancialmente

En el PEF 2023, la política de vivienda mantuvo su enfoque en la intervención territorial y la autoproducción social de vivienda, concentrando la mayor parte de los recursos en el Ramo 15: SEDATU. El gasto neto total aprobado ascendió a \$8,299,647.8 millones de pesos, de los cuales \$8,042 millones se destinaron a programas sociales en materia de vivienda, lo que representó el 0.10%, de lo que se advierte una disminución mayor que el año que antecede.

Tabla 10. PFE 2023

Rubro/Programa Presupuestario	Dependencia Principal	Monto Asignado (Millones de MXN)
Programa de Mejoramiento Urbano	SEDATU	3,600
Programa Nacional de Reconstrucción	Diversas entidades	1,000
Programa de Vivienda Social	CONAVI	4,342

Fuente: PEF 2023³⁸

Por último, para el PEF 2024 el gasto neto total aprobado fue de \$9,066,000.7 millones de pesos, año en el que se mantuvo el enfoque en la autoproducción social y la intervención territorial, concentrando la mayor parte de los recursos en el Ramo 15: SEDATU. De este monto, se destinaron 5,175 millones de pesos, lo que representan el 0.06%, el más bajo registrado en el periodo evaluado.

Tabla 11. PEF 2024

Rubro/Programa Presupuestario	Dependencia Principal	Monto Asignado (Millones de MXN)
Programa de Mejoramiento Urbano	SEDATU	500
Programa Nacional de Reconstrucción	Diversas entidades	330
Programa de Vivienda Social	CONAVI	4,345

Fuente: PEF 2023³⁹

mayor que otros años en materia de vivienda, principalmente debido a la inversión en infraestructura de proyectos prioritarios (como el Tren Maya), que incluyó el desarrollo de vivienda y centros urbanos asociados a este proyecto. Dentro de este proyecto, se contempló la conservación, mantenimiento y desarrollo de los Centros Integralmente Planeados (CIP) que FONATUR administra (como Cancún, Huatulco, Ixtapa, etc.). Las labores de planeación urbana en estos destinos se realizan con cargo a estos fondos, los cuales estaban en rubros específicos dentro de su presupuesto.

³⁸ DOF, “Presupuesto de Egresos de la Federación 2023”, publicado el 28 de noviembre de 2022, https://dof.gob.mx/index_111.php?year=2022&month=11&day=28#gsc.tab=0.

³⁹ DOF, “Presupuesto de Egresos de la Federación 2024”, publicado el 25 de noviembre de 2023, https://dof.gob.mx/2023/SHCP/PEF_2024.html. Cabe mencionar que dentro del presupuesto de FONATUR se encuentran recursos

Como se observa, durante el periodo examinado en 2018, se destinó a programas de vivienda el 0.094% del gasto neto total aprobado; mientras que para el 2019 y 2020, este porcentaje aumentó al 0.25%; para el 2021, comenzó su disminución al aprobarse solo el 0.22% del gasto neto total; en el 2022, bajó al 0.17%; en el 2023, fue de 0.10%, finalmente en el 2024, se destinó el presupuesto para programas de vivienda más bajo del periodo evaluado, ubicándose solo en el 0.06%.

IV. REFLEXIONES FINALES

Los derechos sociales aseguran la inclusión de todas y todos. El derecho a una vivienda adecuada se caracteriza por reconocer un estándar de protección para todas las personas sin distinción de edad, sexo, origen étnico racial o vulnerabilidad por condiciones estructurales; busca que alcancen un nivel de vida adecuado y mejoren las condiciones de su existencia y les da el derecho de vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.

En ese contexto, la política pública mexicana evaluada (2018-2024) buscó la protección de este derecho al reivindicar su sentido social, alejándose de los esquemas de financiarización y mercantilismo en el que se encontraba en sexenios anteriores. Durante el periodo evaluado se pudo constatar que se incrementaron esquemas crediticios institucionales con sentido social que facilitaron el acceso a una vivienda nueva o usada, para remodelar, o pagar deuda, entre otros, programas diseñados para los trabajadores del sector público y privado. Pero también se consideraron esquemas de financiamiento para los sectores poblacionales históricamente olvidados (trabajadores informales, mujeres jefas de familia, población indígena, población afectada por fenómenos naturales, entre otros).

Sin embargo, en cuanto a la política pública presupuestal analizada se observó una disminución en los apoyos económicos que recibieron los programas sociales destinados a autoconstrucción de vivienda y mejoramiento de la infraestructura y equipamiento urba-

destinados a la atención a las familias afectadas por la liberación del derecho de vía del ferrocarril. Dentro de estos recursos se destinó un monto no determinado para el pago y construcción de nuevas viviendas en favor de las familias que tuvieron que desalojar sus predios a causa de la construcción y operación del Tren Maya, como parte de la estrategia de cumplimiento social. Sin embargo, no está desconcentrados del monto total de los \$120,400 de pesos que recibió para ese año.

no, pues en 2019 y 2020, se alcanzó el presupuesto más alto (0.25%) del gasto neto total aprobado; mientras que, en el 2024 se observó el presupuesto más bajo (0.06%). Esto evidencia que no solo se requiere el diseño e implementación de políticas públicas destinadas a garantizar un derecho (en este caso el derecho a una vivienda adecuada), sino se requiere del impulso presupuestal suficiente para alcanzar esas metas, acciones y objetivos, sino estamos ante una política pública presupuestal regresiva, vulnerando el principio de progresividad y no regresión consagrado en el marco constitucional y convencional mexicano. Aunque las limitaciones financieras son una realidad, el Estado mexicano debe demostrar que está utilizando el máximo de sus recursos y que las personas pueden exigir la protección de los niveles básicos de sus derechos esenciales.

FUENTES CONSULTADAS

- Correa Gabriela. “Construcción y acceso a la vivienda en México; 2000-2012”. *Intersticios Sociales* (2014): 1-31, DOI: <https://doi.org/10.55555/IS.7.54>.
- DOF, “Presupuesto de Egresos de la Federación 2018”, publicado El 29 de noviembre de 2017, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017#gsc.tab=0.
- DOF, “Presupuesto de Egresos de la Federación 2019”, publicado el 28 de diciembre de 2018, https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5547479.
- DOF, “Presupuesto de Egresos de la Federación 2020”, publicado en el DOF el 11 de diciembre de 2019, https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5581629.
- DOF, «Presupuesto de Egresos de la Federación 2021», publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2020, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606271&fecha=30/11/2020.
- DOF, “Presupuesto de Egresos de la Federación 2022», publicado en el DOF el 29 de noviembre de 2021, <https://sc.inegi.org.mx/repositorioNormateca/PEF2022.pdf>.
- DOF, “Presupuesto de Egresos de la Federación 2023”, publicado el 28 de noviembre de 2022, https://dof.gob.mx/index_111.php?year=2022&month=11&day=28#gsc.tab=0.
- DOF, “Presupuesto de Egresos de la Federación 2024”, publicado el 25 de noviembre de 2023, https://dof.gob.mx/2023/SHCP/PEF_2024.html.

- García Ordoñez, César Mauricio, “Desigualdad en el acceso a la vivienda en la zona metropolitana de Pachuca en 2025”. *Con-Ciencia Boletín Científico De La Escuela Preparatoria* (2025): 107-114. DOI: <https://doi.org/10.29057/prepa3.v12i24.14891>.
- Hernández Samuel, Ríos Carlos y Romero Ramona Alicia, “Desafíos de la vivienda periurbana en Mexicali, México”. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales* (2025): 43-64. DOI: <https://doi.org/10.36677/qret.v27i1.23556>.
- Holmes Stephen y Sunstein Cass R., *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Argentina: Siglo Veintiuno Editores, (2011).
- Olivera Guillermo y Serrano Olga, “Vivienda en México, un problema de calidad, de habitabilidad, del barrio y de la ciudad”. *Revista Estado y políticas Públicas* (2022-2023): 150-151, https://revistaeypp.flacso.org.ar/revista/numero-19_202.
- Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales (Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social), https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5551588
- Programa Nacional de Reconstrucción (2019), <https://www.gob.mx/conavi/acciones-y-programas/programa-nacional-de-reconstruccion-componente-de-vivienda/>
- Programa Nacional de Vivienda (2021-2024), <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-nacional-de-vivienda-2021-2024>.
- Salinas Luis Alberto y Soto Lisette. “Política de vivienda en México: entre la expansión y el retorno al centro”. *Revista Investigaciones geográficas* (2019): 2-17. DOI: <https://doi.org/10.14350/rig.59751>.
- Serrano Mendoza, Gabriela. “Créditos de interés social como herramientas para garantizar el derecho a una vivienda adecuada en México”. Trabajo Terminal, Universidad Autónoma de Baja California, 2023.
- Valdivia Sheila y Lara Blanca. “Satisfacción residencial y calidad de vida de los usuarios de vivienda de interés social. Desafíos de la política pública en Baja California”. En *Ordenamiento territorial. Teorías y políticas con inclusión, innovación social y sostenibilidad*, coordinado por María Amparo del Carmen Venegas, 191-204. México: UNAM-AMECIDER, 2023.
- Vaquero Marcos. *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*. España: Iustel, 2011.

