Rezago socio-habitacional en municipios metropolitanos del Estado de México

Dra. Carolina Inés Pedrotti
cpedrotti@cmq.edu.mx
Dr. Juan Carlos Martínez Andrade
jmartinez@cmq.edu.mx

PRINCIPALES RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

EL COLEGIO MEXIQUENSE a.c.

El proyecto propone construir marcos de entendimiento y metodologías de medición que permitan abordar el conocimiento del rezago socio-habitacional con precisión conceptual y geográfica, para contribuir a generar políticas públicas que lo atiendan de manera eficaz en el territorio de los municipios mexiquenses.

Contexto

El rezago social y el rezago habitacional son problemas centrales en la agenda pública, importa tanto su existencia como su persistencia para los grupos sociales, y en el territorio. En tal sentido, el proyecto tuvo como propósito principal desarrollar una articulación conceptual entre ambos fenómenos, tendiente a la integración de una nueva categoría de análisis: el rezago socio-habitacional. Para su elaboración, se trabajó desde dos campos disciplinarios e intereses de investigación –los estudios de la vivienda, sus condiciones de habitabilidad y relación con la estructura urbana, con los estudios de la política social y su financiamiento–.

Revisión de la literatura y articulación conceptual de lo socio-habitacional

El entendimiento del rezago socio-habitacional implica construir una relación entre condiciones habitacionales (de las viviendas) y condiciones sociales (de los hogares). Se parte de un supuesto clave: es posible observar condiciones sociales rezagadas en un hogar con condiciones habitacionales rezagadas en una vivienda, por lo que no habría una disociación entre los problemas de una vivienda y el hogar que la habita.

Del conjunto de necesidades de los hogares, dos resultan básicas en la definición de su desarrollo y calidad de vida: la salud y la educación. La revisión de literatura permite observar referentes que vinculan condiciones de la vivienda con estas dos condiciones específicas en los hogares.

Con relación a la salud, existen referentes en el ámbito socioeconómico y de salud pública que explican que, además de servir como refugio, una vivienda adecuada es crucial para promover, mantener y, en su caso, mejorar la salud física y mental de sus ocupantes. Entienden además que la vivienda debe considerarse inmersa en un entorno determinado (físico y social), por lo que las condiciones de salubridad urbana resultan también un elemento a considerar.

Con relación a la educación, la revisión indica que el grado de escolaridad está relacionado con la calidad de la vivienda en la que habita una familia; asimismo, las condiciones físico espaciales de la vivienda importan para el rendimiento educativo. Y aquí nuevamente, el entorno de la vivienda (vecindario, barrio, colonia) influye en las oportunidades de oferta educativa, ya que las condiciones del mismo pueden representar recursos diferenciados para el acceso a la educación de calidad.

En materia habitacional, aun cuando las carencias habitacionales son un fenómeno común de los asentamientos humanos, por su complejidad no existe una metodología estandarizada a nivel internacional para medir el déficit o rezago habitacional, aunque sí hay una serie de criterios que comprenden estimaciones de cierto modo consensuadas: las más recurrentes refieren a las características de los materiales empleados, y a la relación entre tamaño de la vivienda y cantidad de ocupantes (que determinan el hacinamiento). No obstante lo anterior, la sola materialidad de la vivienda es insuficiente para diagnosticar su calidad; la técnica constructiva, su forma de producción, la existencia y regularidad de disposición de los servicios básicos son fundamentales en la habitabilidad. Esto último va relacionado con las características de su entorno inmediato en el ámbito urbano –nombrado como *peridomicilio* en la literatura consultada–.

Propuesta de marcos de entendimiento sobre el rezago socio-habitacional

Mientras que la primera fase del proyecto consistió en la revisión de literatura (que permitió la validación de relaciones entre aspectos sociales y habitacionales del rezago, así como entender la complejidad que representa éste en el ámbito urbano), la segunda fase tuvo un carácter propositivo, que inició con la definición de "marcos de entendimiento" desde los cuales medir el rezago socio habitacional.

Así, cinco marcos de entendimiento se proponen para evaluar los aspectos fundamentales de la vivienda, el hogar que la habita y el entorno que la rodea. Estos tres aspectos se interrelacionan y dan forma al hábitat urbano en su forma física y social, precisan las unidades de análisis y permiten la operacionalización de variables e indicadores:

- Primer marco de entendimiento: la vivienda no es sólo su materialidad, por lo que el conocimiento de los materiales de techos, pisos y muros es una medición conveniente, pero no suficiente para conocer si se trata o no de una vivienda con rezago. Otros asuntos, como la funcionalidad, la espacialidad y la conexión domiciliaria a servicios (agua, drenaje, electricidad, y otros más complejos, como TICs) son relevantes para completar el conocimiento de la problemática del rezago.
- Segundo marco de entendimiento: las formas de producción, uso y apropiación de la vivienda necesariamente deben incorporar las características del hogar que la habita

(ocupantes y su perfil sociodemográfico); es deseable que esta información se conozca de manera correlacionada, cuestión que difícilmente ha sido posible en las mediciones hasta ahora existentes.

- Tercer marco de entendimiento: en el ámbito urbano, la vivienda no está sola, sino inmersa en un entorno, una estructura de componentes y servicios que trascienden lo que corresponde a la conexión domiciliaria, y de los cuales es dependiente (banquetas, alumbrado público, pavimentación de calles, arbolado y mobiliario urbano, redes de infraestructura como el alcantarillado, y servicios como la recolección de basura y el transporte público). La suficiencia en las componentes y servicios de este entorno completan el conocimiento del rezago.
- Cuarto marco de entendimiento: en el ámbito urbano, el uso habitacional se complementa con equipamientos básicos (donde abasto, salud y recreación/área verde son considerados esenciales). La suficiencia y accesibilidad de estos equipamientos completan el conocimiento del rezago.
- Quinto marco de entendimiento: el comportamiento localizado de la vivienda en rezago, es decir, dónde se concentra, en qué unidades territoriales específicas (municipios) y según qué tipo de problemas, es fundamental para tomar decisiones de política pública.

Una vez definidos estos marcos de entendimiento, y luego de una valoración de las variables disponibles en los instrumentos de medición seleccionados para el estudio, se construyeron cuatro dimensiones que permiten presentar una propuesta de "perfil del rezago socio habitacional" en los municipios del Estado de México.

Medición del rezago socio-habitacional en municipios metropolitanos del Estado de México

La estructura para la medición consta de cuatro dimensiones relativas al rezago socio- habitacional que permitieron dar orden a la información empírica disponible en las bases de datos oficiales. Concentrados en estas cuatro dimensiones, los marcos de entendimiento aportan claridad conceptual pero también utilidad empírica para el tratamiento de los datos, el análisis de la información y la presentación de resultados. Las cuatro dimensiones son las siguientes:

- Rezago en la unidad de vivienda o rezago habitacional (RH)
- Rezago en el hogar que habita o rezago social (RS)
- Rezago en el entorno de la vivienda o rezago del entorno (RE)
- Rezago en el equipamiento cercano a la vivienda o rezago del equipamiento (REQ)

A su vez, las cuatro dimensiones agrupan las siguientes subdimensiones analíticas (ver tabla 1):

Tabla 1
Dimensiones y subdimensiones analíticas para la medición del rezago socio-habitacional.

Dimensión	Subdimensiones
Rezago habitacional	Materiales precarios en componentes básicos de la vivienda
	Problemas estructurales/constructivos en la vivienda
	Forma de producción/ idoneidad en la técnica constructiva empleada
	Problemas de saneamiento en la vivienda
	Viviendas que no disponen de bienes y servicios en materia de salubridad
	Problemas con la funcionalidad y espacialidad de la vivienda
	Viviendas sin disposición de bienes y sin acceso a TICs
	Insatisfacción con características espaciales básicas de la vivienda
	Necesidad de reparaciones clave en la vivienda
Rezago social en el hogar	Rezago laboral
	Rezago escolar
	Rezago en la seguridad social
Rezago del entorno	Rezago en las componentes del peridomicilio
	Rezago en la infraestructura de saneamiento
	Rezago en los servicios públicos municipales
Rezago del equipamiento	Rezago en el equipamiento de recreación, salud y abasto
	Percepción del rezago en la localización de equipamientos esenciales

Fuente: Elaboración propia.

Construcción de un micrositio para la consulta abierta

La construcción de dimensiones y subdimensiones a partir de los marcos de entendimiento permitió establecer un mapa de ruta para analizar el conjunto de datos oficiales disponibles en materia de vivienda, infraestructura, satisfacción con el entorno, entre otros aspectos. Concretamente se revisaron y seleccionaron 58 variables de las siguientes bases de datos, todas con año base en 2020:

- Censo Nacional de Población y Vivienda 2020, base de datos por localidad (ITER)
- Censo Nacional de Población y Vivienda 2020, base de datos del proyecto asociado
- *Características del entorno urbano* (levantamiento por observación)
- Censo Nacional de Población y Vivienda 2020, base de datos del proyecto asociado
- Características de las localidades
- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2020, en lo referente a tabulados de hogares y viviendas por entidad federativa.
- Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI), 2020.

El procesamiento de los datos requirió de la normalización una vez que se decidió la unidad de análisis municipal. Los datos se agregaron en promedios lo que permitió la comparación entre municipios. Las capas shapes fueron unidas a través de la clave municipal de INEGI a cada municipio y se construyó una capa adicional para distinguir a los municipios de las zonas metropolitanas y no metropolitanas.

Se utilizó la herramienta ArcGis Online con nombres claros para los metadatos y los permisos abiertos con la intención de crear la interactividad del Web Map a través de filtros por municipio y las variables de interés para el rezago socio-habitacional.

El micrositio está disponible en la página:
https://casiopea.cmq.edu.mx/arcgiscmq/apps/sites/#/rezago-sociohabitacional

Alcances y limitaciones en la medición del rezago socio-habitacional

Durante la investigación se identificaron los siguientes **alcances** de la medición del rezago socio-habitacional:

- **Identificación de carencias estructurales**: las métricas de INEGI y CONEVAL permiten conocer cuántas viviendas presentan carencias en servicios básicos, materiales de construcción, hacinamiento o inseguridad en la tenencia por localidad y municipio lo que facilita la localización geográfica de zonas con mayor vulnerabilidad habitacional.
- Las **métricas son de consulta pública, abierta y gratuita** lo que ofrece una base para el diseño de políticas públicas y su focalización: La medición alimenta programas como el de Mejoramiento Urbano (SEDATU) o los subsidios habitacionales de CONAVI y ayuda a priorizar territorios y poblaciones con mayor rezago para canalizar recursos públicos.
- **Seguimiento en el tiempo** a través de una sistematización estructurada de los datos: por medio de fuentes como el Censo de Población y Vivienda o la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares o la Encuesta Nacional de Vivienda, se puede monitorear el avance o retroceso en indicadores clave lo que favorece la transparencia y la rendición de cuentas ya que permite evaluar resultados de políticas de vivienda y exigir mejoras en el desempeño de los programas sociales.

Entre las **limitaciones** de la medición del rezago socio-habitacional, se identificaron las siguientes:

- Existe un **enfoque limitado en lo cuantitativo**: las mediciones tradicionales de INEGI y CONEVAL priorizan aspectos físicos y cuantificables (materiales, servicios, hacinamiento), pero capturan de forma limitada factores cualitativos como la percepción, la satisfacción del entorno urbano, la movilidad y la calidad del diseño arquitectónico. Si bien el cuestionario ampliado del Censo incluye algunos de estos aspectos, son las encuestas de vivienda y de hogar las que profundizan en los mismos.
- **Desfase temporal y cobertura limitada**: muchos datos provienen de censos que se actualizan cada 10 años o encuestas que no tienen representatividad municipal ni regularidad en su captura, lo que dificulta una toma de decisiones oportuna y a escala

local. Al intentar tomar muestras representativas por la cantidad de viviendas, la ENVI solo contempla algunas decenas de viviendas en municipios o incluso hay municipios sin encuestas lo que imposibilita las inferencias a nivel municipal. Por otra parte, el financiamiento de la ENVI por parte de INFONAVIT crea un entorno de incertidumbre para contar con esta métrica de forma sistemática durante los periodos posteriores al año 2000. La incertidumbre sobre la Encuesta Intercensal también presenta un panorama desolador para el seguimiento de las métricas sobre vivienda.

- **No se distingue entre vivienda precaria e informal**: Hay una mezcla entre rezago por pobreza (materiales, servicios) y rezago por informalidad (falta de certeza jurídica), lo cual puede ocultar problemáticas.
- **Falta de desagregación territorial precisa**: La mayoría de las estadísticas están agregadas a nivel estatal o municipal, sin capturar las desigualdades intraurbanas, especialmente en zonas metropolitanas; no se considera la vivienda en renta ya que la medición suele enfocarse en propietarios y omite condiciones precarias de arrendamiento, que afectan a poblaciones como jóvenes, migrantes y trabajadores temporales.
- **Insuficiente enfoque de género y grupos vulnerables**: las mediciones no visibilizan diferencias de acceso a vivienda digna entre hombres y mujeres, ni condiciones específicas de personas con discapacidad, indígenas o personas mayores.

Recomendaciones de política pública por orden de gobierno

Toda vez que México es una federación, se han organizado las recomendaciones de política pública por orden de gobierno.

a) El **gobierno federal** se identifica como el coordinador general, creador de políticas nacionales y fuente principal de financiamiento. Por lo que se recomienda puntualmente:

- Impulsar políticas integrales de vivienda social como parte de los derechos relativos a la seguridad social. Esto implica no solo enfocarse en la construcción de parque habitacional, sino promover acciones para todas las formas de acceso a la vivienda (acceso a financiamientos para la compra y remodelación, acceso a suelo servido, empadronamiento de trabajadores a los sistemas de seguridad social y la regulación a las empresas de financiamiento de vivienda).
- Priorizar la asignación de subsidios hacia la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, con enfoque territorial y de género.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional (INFONAVIT, FOVISSSTE, CONAVI, SEDATU) e intergubernamental con los distintos órdenes de gobierno para evitar duplicidades y maximizar impacto. A partir de ésta, se podrían establecer mesas de trabajo entre regiones y municipios con problemáticas socio-habitacionales similares para compartir buenas prácticas y recursos técnicos.
- Establecer, a través del INEGI, el diseño y aplicación de instrumentos de medición de las características del stock habitacional en correspondencia con las características de los hogares que las habitan. Si bien existe la ENVI y la ENIGH, así como el Censo, el nivel agregado de los resultados que arrojan estos, no permite identificar esa correspondencia.

- Formular e implementar políticas públicas de prevención y atención a la salud que consideren acciones en el soporte material de los hogares (vivienda).
- Formular e implementar políticas públicas en materia de educación que consideren acciones en el soporte material de los hogares (vivienda).

b) Los **gobiernos de las entidades federativas** tienen un papel más orientado como reguladores regionales, adaptadores de políticas federales, y gestores del ordenamiento territorial. Por lo anterior se recomienda:

- Fortalecer la capacidad técnica de los institutos estatales de vivienda para la captación de información específica en los asentamientos humanos que han sido identificados como rezagados en lo social y habitacional.
- Monitorear y evaluar políticas estatales con indicadores claros sobre calidad de vivienda, acceso a servicios, localización y condiciones socioeconómicas del hogar.
- Formular e implementar políticas públicas de prevención y atención a la salud que consideren acciones en el soporte material de los hogares (vivienda).
- Formular e implementar políticas públicas en materia de educación que consideren acciones en el soporte material de los hogares (vivienda).

c) Los **gobiernos municipales** se orientan hacia la planificación local, gestión del uso de suelo y supervisión del desarrollo urbano. Por lo tanto, se les recomienda lo siguiente:

- Aprovechar la metodología de medición del rezago socio-habitacional propuesta en este proyecto para conocer la situación de la vivienda, el entorno y los servicios básicos en su ámbito de intervención.
- Orientar el gasto de inversión hacia el fortalecimiento de capacidades técnicas municipales a partir de la capacitación del personal en temas de planificación urbana, análisis geoespacial y formulación de proyectos ejecutivos apoyándose en convenios de colaboración con las instituciones académicas locales (como el CMQ) para establecer un plan anual de capacitación, asesoría y evaluación.
- Elaborar diagnósticos territoriales levantando censos por localidad o encuestas municipales en coordinación con el IGECEM o el CMQ, para actualizar los datos de rezago socio-habitacional. La intención sería identificar zonas críticas con altos niveles de vulnerabilidad.
- Implementar Sistemas de Información Geográfica propios para generar y monitorear la información específica de demarcaciones al interior de los municipios, como las colonias y las localidades.
- Diseñar e implementar acciones de política pública diferenciadas por tipo de poblamiento (conjuntos habitacionales, asentamientos irregulares consolidados, asentamientos de nueva creación, barrios tradicionales, entre otros).
- Involucrar la participación ciudadana en la identificación de necesidades y prioridades mediante mecanismos participativos, como consejos ciudadanos de vigilancia de aportaciones y ejercicio del gasto en materia de vivienda.