

## Política gubernamental de la vivienda social en la Zona Metropolitana de Guadalajara

### Government Policy on social housing in the Metropolitan Area of Guadalajara

Magdalena MARTÍNEZ QUIRARTE\*

**RESUMEN:** La nueva política de vivienda debe ubicar su interés en los grupos más vulnerables, devolviendo el acceso a la vivienda adecuada como derecho humano. En este trabajo se presenta un panorama de la situación de la vivienda en la Zona Metropolitana de Guadalajara, donde se verá que un número importante de habitantes, por lo menos el diez por ciento, no tiene satisfecha la necesidad y el derecho social a vivir en una vivienda adecuada. De ahí que la inadecuada condición de la vivienda y la falta de habitabilidad sea uno de los problemas principales que afecta a un sector de la población y qué pasa con las acciones de las políticas públicas en base al cumplimiento de la normatividad existente.

**PALABRAS CLAVE:** política gubernamental; vivienda; social; grupos vulnerables; Zona Metropolitana de Guadalajara.

**ABSTRACT:** The new housing policy places its emphasis on the most vulnerable groups, and restoring their access to adequate

---

\* Doctorado en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado. Profesor de tiempo completo del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara con Perfil PRODEP. Presidente de Academia de Epistemología e Investigación en la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara. ORCID: 0000-0001-7401-9247. Contacto: <magdalena.martínez@academicos.udg.mx>.

housing as a right. This paper presents an overview of the housing situation in the Metropolitan Area of Guadalajara, where it will be seen that a significant number of inhabitants, at least ten percent, have not satisfied the need and the social right to live in adequate housing. Hence, the inadequate condition of housing and the lack of habitability is one of the main problems affecting a sector of the population and that happens with the actions of public policies based on compliance with existing regulations.

KEYWORDS: policy; social, housing; vulnerable groups; Metropolitan Area of Guadalajara.

## I. INTRODUCCIÓN

**E**n este trabajo de manera breve se analiza y describe la situación de la vivienda en la Zona Metropolitana de Guadalajara ZMG conforme al marco jurídico y las políticas gubernamentales, es por ello, que al hablar de políticas gubernamentales las entendemos como las acciones que un gobierno emprende para resolver las necesidades de la población.

La hipótesis es que conforme a la Constitución y demás leyes inherentes a la vivienda, que establece que toda familia tenga el derecho a disfrutar de una vivienda digna y estas disposiciones se aplicarán en las políticas gubernamentales de la vivienda social en la Zona Metropolitana de Guadalajara, entonces disminuiría la falta de vivienda y habitabilidad de éstas por la mala planeación e intereses económicos.

Algunos autores como Manuel Canto las define como los “caminos o rutas de acción pública”<sup>1</sup>, por lo tanto, la política gubernamental no involucra la participación ciudadana o las decisiones de la sociedad, es únicamente una decisión del gobierno que considera oportuno aplicar para resolver conflictos o problemas de la comunidad. Un ejemplo de política gubernamental es cuando un programa se destina a solucionar una necesidad general, para este caso en estudio, es en relación con los Programas tanto Nacional como Estatal de Vivienda Social en México<sup>2</sup>.

Diversos instrumentos internacionales reconocen el derecho a la vivienda; el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Eco-

---

<sup>1</sup> CANTO, Manuel, *Interacción de las organizaciones de la sociedad civil*, México, INTEC, 2002, p. 60.

<sup>2</sup> Consultado en: <<http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/65514/An%ElIis+de+las+pol%EDticas+gubernamentales+en+M%E9xico+sobre+Paz+y+Educaci%F3n+2013.pdf;jsessionid=660E6D82E24CD310B0B873DF87D4764E?sequence=1>> (24-06-2022).

nómicos, Sociales y Culturales, que en su artículo 11 dice: “(...) derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados...”<sup>3</sup>

Sin embargo, en ocasiones esta función de la vivienda en particular no se cumple adecuadamente debido a sus características físicas, donde se incluyen aspectos como tipo de materiales de la construcción, las dimensiones, ubicación geográfica, así como disponibilidad de infraestructura básica y de servicios<sup>4</sup>.

La preocupación por la vivienda para las familias mexicanas tiene un antecedente en algunos documentos programáticos del Partido Liberal Mexicano de 1906, que postulaba cubrir la necesidad de las familias asalariadas de contar con una vivienda satisfactoria. En los anales de la Constitución de 1917 se recuerdan las posturas del Constituyente José Natividad Macías Castorena, respecto de la obligación social para generar las condiciones que permitieran dotar de habitación digna a las clases trabajadoras.

Cabe señalar que para entonces, ninguna legislación en el mundo (aún las más avanzadas) se pronunciaba al respecto. La vivienda representa una condición social que indica directamente en el nivel y calidad de vida de la sociedad. La vivienda es una necesidad familiar básica, de cuya satisfacción dependen la alimentación, la salud y la educación. Es por ello, un parámetro del desarrollo cultural de una comunidad.

El Derecho a la Vivienda encuentra también su antecedente en la obligación del patrón de facilitar la adquisición o permitir el uso de viviendas decorosas para los obreros. El arranque inicial a nivel comunitario se manifestó en la Conferencia de la OIT

---

<sup>3</sup> Habitat para la Humanidad AC. Vivienda como Derecho. Consultado en: <https://www.habitatmexico.org/vivienda-derecho> (04-03-2019).

<sup>4</sup> GUTIÉRREZ PULIDO, Humberto, *et al.*, *Diez Problemas de la Población de Jalisco: Una Perspectiva Sociodemográfica. Situación de la Vivienda en Jalisco*. IIEG. Gobierno de Jalisco. 2011. Consultado en: [iieg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/libros/LibroDiezproblemas/Capitulo9.pdf](http://iieg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/libros/LibroDiezproblemas/Capitulo9.pdf) (03-03-2019).

(Organización Internacional del Trabajo) de 1921, aunque se circunscribe a los trabajadores agrícolas. Cuarenta años más tarde la recomendación 115 emitida en Ginebra tiene directrices de mayores alcances<sup>5</sup>.

## II. CONCEPTUALIZACIÓN

La *política* se define como “doctrina que trata de la organización y gobierno de los estado”<sup>6</sup>. Se puede identificar como una conducta humana, impulsa reacomodos y redistribución de bienes y ventajas en el seno de la comunidad; refleja necesidades de cambio; promueve situaciones de conflicto, pero también los resuelve. Las políticas pueden ser explícitas (leyes, planes, programas, etc.) e implícitas (agregación de decisiones, abstenciones, etc.).

Un organismo *gubernamental*, por lo tanto, es una institución estatal cuya administración está a cargo del gobierno de turno. Su finalidad es brindar un servicio. Luego entonces, las políticas gubernamentales son producto del sistema político<sup>7</sup>.

La *vivienda* es el lugar cerrado y cubierto que se construye para que sea habitado por personas. Este tipo de edificación ofrece refugio a los seres humanos y les protege de las condiciones climáticas adversas, además de proporcionales intimidad y espacio para guardar sus pertenencias y desarrollar sus actividades cotidianas, algunos sinónimos son el de casa, departamento, apartamento, residencia, pío, hogar, domicilio y estancia.

---

<sup>5</sup> RIVERO DEL RIVERO, José Alberto, ROMERO PÉREZ, Miguel Alberto, *La Vivienda como Derecho Constitucional*, 2010. Consultado en: <<http://www.archivos.ujat.mx/2011/difusion/libros/15.pdf>> (04-03-2021).

<sup>6</sup> Consultado en: <<https://diccionario.reverso.net/espanol-definiciones/la+pol%C3%ADtica+gubernamental>>.

<sup>7</sup> Cfr. QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano. Lineamientos Generales*, 4ª ed., México, Porrúa, 2009, pp. 92-94. Consultado en: <<https://definicion.de/organismo-gubernamental/>>.

La utilización de cada concepto depende de ciertas características, generalmente vinculadas al tipo de construcción. De esta forma, las viviendas colectivas reciben nombres como apartamentos o departamento, mientras que las viviendas individuales se conocen como casa, chalet, etc. Las viviendas provisionales o precarias también pueden ser denominadas con términos específicos, como *chabola*. En Argentina, por ejemplo, el conjunto de dichas casas se conoce con el nombre de *villa*<sup>8</sup>.

Por lo anterior, la política pública en las viviendas sociales puede ser formulada desde el punto de vista legislativo, administrativo y de planeación.

Conforme a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos Habitat I de Vancouver celebrado del 13 de mayo al 11 de junio de 1976, “la vivienda se entiende no sólo como la unidad que acoge a la familia, sino que es un sistema integrado además por el terreno, la infraestructura de urbanización y de servicios, y el equipamiento social comunitario dentro de un contexto cultural, socio-económico, político, físico-ambiental”<sup>9</sup>.

El artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice 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”.

Desglosando el párrafo *disfrutar* equivale a *sentir* placer o alegría. Gozar de una condición o una circunstancia favorable. Usar o poseer una cosa buena, útil o agradable. *Digno, -na, adj.*, significa que resulta suficiente o decoroso y se aplica a la cosa o acción que merece respeto y estima; y, *decoroso, -sa, adj.* decente, que re-

---

<sup>8</sup> PÉREZ PORTO, Julián y GARDEY, Ana, “vivienda”, consultado en: <<https://definicion.de/vivienda/>>.

<sup>9</sup> HARAMOTO, Edwin, *Conceptos básicos sobre vivienda y calidad*, Instituto de la Vivienda Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile, junio/agosto de 1998. Consultado: <[https://cursoinvi2011.files.wordpress.com/2011/03/haramoto\\_conceptos\\_basicos.pdf](https://cursoinvi2011.files.wordpress.com/2011/03/haramoto_conceptos_basicos.pdf)>.

úne las condiciones mínimas necesarias para ser merecedor de respeto; honrado que denota decencia y dignidad.

### III. BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA VIVIENDA URBANA

#### A) LA VIVIENDA EN MÉXICO

En el siglo XV se dan las primeras manifestaciones en México de esta forma de vida con la llegada de los españoles, cuando los de menos recursos y los criollos vivían en casas de vecindad, las cuales consistían en hileras de viviendas a ambos lados de un patio central y con todos sus servicios independientes; las de menor categoría eran simples cuartos con su cocina y los servicios higiénicos eran colectivos. Se cree que este fue el inicio de una forma de vida en condominio pues los inquilinos de las vecindades eran sólo responsables de su área de vivienda.

En las primeras concentraciones urbanas, aparecieron las viviendas multifamiliares denominadas “vecindades”, las cuales retomaban algunos ejemplos europeos tanto en su disposición interna (patio central rodeado de habitaciones) como en el diseño de sus fachadas (estilos neoclásicos).

A partir de mediados del siglo XX, en 1958 con la implementación de la política de desarrollo industrial se favoreció la migración campo-ciudad esta acción obligó al gobierno a decretar la Ley de Fraccionamientos la cual estableció la siguiente tipología habitacional:

- Popular con obras de urbanización progresivas.
- Residencial y residencial campestre con obras de urbanización terminadas.

La normatividad legal estuvo influenciada por las teorías del urbanismo desarrolladas en Europa obligando a los fraccionadores a otorgar áreas de donación para zonas verdes.

El concepto tradicional de la vivienda mexicana se modificó para dar paso al concepto de una edificación habitacional la cual debe contener áreas verdes empastadas, prever lugares de estacionamiento dentro del lote y al interior de la construcción se divide el espacio generando diferentes tipos: recámaras, baño, cocina, comedor, estancia, sala para la T.V., cuarto de servicio, entre otros.

También se construyen los primeros desarrollos habitacionales de tipo popular para atender a una parte de población asalariada de las nuevas zonas urbanas. La configuración espacial se caracteriza por casas unifamiliares en un solo nivel sembradas en lotes con un promedio de 120 m<sup>2</sup>, contiene: 3 recámaras, un baño, una cocina, un comedor, una estancia, un patio de servicio, estacionamiento y áreas verdes dotadas con algunas obras de infraestructura.

En algunas ciudades se construyen los primeros edificios destinados a la renta de departamentos con fines habitacionales, caracterizándose por no contar con espacios para áreas de estacionamiento, estas edificaciones consideraron las nuevas teorías arquitectónicas para el diseño de la vivienda promovidas por Le Corbusier.

En la década de los setentas, al implementarse una política de apoyo a la vivienda por parte del sector público se crearon y fortalecieron las instituciones nacionales y estatales dirigidas a financiar y construir viviendas de interés social en las zonas urbanas caracterizándose por ser casas unifamiliares de uno y dos pisos en los conjuntos denominados Izcallis, ISSEMYM (Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios) y los INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores), entre otros<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> INFONAVIT, *Historia de la Vivienda Urbana en México*, mayo 22, 2012. Consultado en: <<http://www.formulaenlosnegocios.com.mx/>



## B) LA VIVIENDA EN GUADALAJARA

Al fundarse la ciudad de Guadalajara en el siglo XVI su crecimiento fue, según Rosa Elizabeth Sevilla, en un inicio lento y difícil, con pocos pobladores y viviendas, sin los servicios higiénicos más indispensables. En las viviendas había un fogón y los escasos utensilios eran por lo general un comal, el metate, la olla de barro del nixtamal, el molcajete, cestos, jarros, platos y cazuelas. Había también petates, ya que los habitantes dormían en el suelo.

En el siglo XVII el tipo de arquitectura tapatía era principalmente la religiosa, de iglesias y conventos. Todas las casas se construían en forma de rectángulo, con altas paredes y enormes ventanas que llegaban hasta el suelo y tenían rejas de hierro. Generalmente estas construcciones contaban con terreno propio y en la planta baja había al centro un patio amplio. El siglo XVIII inició con una gran actividad comercial con las regiones del centro, norte y noroeste de México. Guadalajara mejoró y abrió nuevos caminos a todo el país; la población inmigrante aumentó y la ciudad creció con rapidez, hacia el norte con el barrio del Santuario y hacia el poniente con el de la Capilla de Jesús.

Este movimiento demográfico se manifestó en la construcción de vivienda, con magníficas fincas de estilo colonial, de gran desarrollo arquitectónico, en la zona céntrica. Para finales del siglo XIX las calles estaban empedradas; tenían un desnivel hundido al centro para facilitar el flujo por gravedad del agua, tanto la de la lluvia como la de los desechos arrojados desde las casas, hacia el río San Juan de Dios. En esa época, en que se carecía de redes de drenaje, algunas grandes residencias empezaban a contar con fosas sépticas y para su limpieza se utilizaban carretas. Generalmente las casas ya se construían en dos pisos; en el segundo se encontraban las habitaciones privadas. El alumbrado público eran algunas farolas de tipo incandescente. El primer transporte colectivo que hubo fue el servicio de tranvías jalados por “multi-

---

historia-de-la-vivienda-urbana-en-mexico/>.

tas”. Al iniciar el siglo XX el agua todavía se vendía en cántaros. En la capital tapatía la limpieza era manifiesta, al grado de hacerla merecedora del título de “ciudad blanca”. En la segunda década de este siglo la circulación de vehículos en la ciudad era mínima, pero ya existían tranvías eléctricos.

En 1919 numerosas viviendas se destruyeron por los repetidos sismos que afectaron la ciudad. A través del ferrocarril, Guadalajara recibió una fuerte inmigración de habitantes del medio rural que buscaron en ella protección ante la guerra revolucionaria. En los primeros años de la década de 1950 se construyó la plaza Guadalajara, se ampliaron avenidas y se construyeron estacionamientos para autos, después de destruir algunos edificios y fincas auténticamente coloniales del patrimonio histórico.

En el siglo XXI, la iniciativa privada de Guadalajara logró cambiar el uso de suelo de colonias anteriormente residenciales, aprovechando su ubicación para crear zonas de alta plusvalía. Los planes parciales de urbanización las redensificaron favoreciendo la especulación inmobiliaria, modificando el precio por metro cuadrado de terrenos con vistas privilegiadas y desarrollando nuevos cotos para construcciones verticales. En el paisaje urbano aumentaron los edificios altos, condominios de departamentos, hoteles de cadenas transnacionales, hospitales, centros comerciales, oficinas y centros corporativos. La nueva imagen de estas zonas corresponde a la de una gran metrópoli dedicada principalmente al sector terciario, de carácter cosmopolita, en la cual la vivienda cambia de casas aisladas a condominios, con servicio de hotel, si es posible<sup>11</sup>, y la gente pobre se va hacia la periferia por ser los terrenos más baratos.

---

<sup>11</sup> SEVILLA GODÍNEZ, Rosa Elizabeth, *et al.*, *La vivienda y su impacto en la salud*, octubre-diciembre 2014. Consultado en: <[https://www.revistaciencia.amc.edu.mx/images/revista/65\\_4/PDF/VIVIENDA.pdf](https://www.revistaciencia.amc.edu.mx/images/revista/65_4/PDF/VIVIENDA.pdf)> (01-03-2019).

#### IV. SITUACIÓN ACTUAL DE LA VIVIENDA

El derecho a la vivienda se presenta por los graves problemas que enfrentan los mexicanos para adquirir una vivienda, así como de los embargos hipotecarios agudizados a partir de 1995 que dejaron y siguen dejando a millones de mexicanos sin hogar debido a los créditos usureros, que, basados en la ley reglamentaria dejaron y dejan sin opción de defensa al propietario de la vivienda. La capitalización de todo tipo de intereses por instituciones bancarias y crediticias, la eliminación de la tasa fija y el pago sobre saldos insolutos, la espiral inflacionaria, la devaluación y el tope económico de la cantidad que se establece como patrimonio de familia, incidieron para que muchas personas perdieran su vivienda por lo anterior se hace evidente la necesidad de modificar los mecanismos jurídicos y crediticios.

Al empezar a analizar el fondo del problema, se observó que los embargos ejecutados a la vivienda afectaban en su mayoría a la clase media; esto, porque históricamente las políticas de gobierno fueron creadas para favorecer a determinado grupos sociales (sindicatos, gremios, campesinos...) dejando de lado los apoyos y beneficios a dicha clase. Como era posible que en un país en el que todos somos iguales ante la ley, siguiera persistiendo la discriminación de un sector, estrato o núcleo.

El problema que venía aparejado a la adquisición, y en su caso a la pérdida de la vivienda, tenía que ver no sólo con el momento de coyuntura, sino también con cuestiones estructurales no previstas por la ley, correlativas a la igualdad y la justicia<sup>12</sup>.

##### A) NECESIDAD HABITACIONAL Y DINÁMICA DEMOGRÁFICA

Las necesidades habitacionales están determinadas, en primera instancia, por las transformaciones que sufren los principales

---

<sup>12</sup> Cfr. RIVERO DEL RIVERO, José Alberto, ROMERO PÉREZ, Miguel Alberto, *op. cit.*

componentes de la dinámica demográfica (fecundidad, mortalidad y migración) y las consecuencias que éstas tienen sobre la estructura por edad de la población, la formación de los nuevos hogares y la distribución territorial del poblamiento.

Entre las razones que provocan dicho comportamiento destacan cambios demográficos tales como el cambio en el tamaño promedio de los hogares, por ejemplo, en 1990 de un millón de hogares en Jalisco, el 30.5 por ciento tenían entre 1 y 3 integrantes; el 45.5 por ciento de 4 a 6 miembros, y el 24.1 por ciento siete o más; por lo que hace apenas dos décadas uno de cada cuatro hogares eran realmente grandes en el número de sus integrantes.<sup>13</sup>

En cambio para 2009, cuando se estima que en Jalisco había 1.8 millones de hogares, sólo el 8.4 por ciento de ellos tenía siete o más integrantes, el 44.1 por ciento se componía de 4 a 6, y el 44.1 por ciento son hogares pequeños con uno a tres miembros.<sup>14</sup> De esta manera en dos décadas la proporción de hogares pequeños (1 a 3 miembros) se incrementó 44.6 por ciento, mientras que la de hogares grandes (7 o más miembros) se redujo 65.1 por ciento.

De acuerdo a Cabrales (2010) la zona metropolitana de Guadalajara está constituida por un municipio central (Guadalajara) una primera corona metropolitana integrada por los municipios de Tlaquepaque, Zapopan y Tonalá y una segunda corona metropolitana con los municipios de El Salto, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga e Ixtlahuacán de los Membrillos<sup>15</sup>.

El municipio de Tlajomulco de Zúñiga presenta el mayor crecimiento en las viviendas totales habitadas entre 2005 y 2010 al aumentar en 54 mil 942 viviendas por encima incluso de Zapopan que contabilizó un incremento de 40 mil 897 viviendas.

---

<sup>13</sup> Datos del INEGI, correspondientes a 1991.

<sup>14</sup> Datos del INEGI, correspondientes a 2010.

<sup>15</sup> CABRALES B., L., *El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara*. En Urquidez, O. (coord). *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*. Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco CIDOC, 2010 y SHF, citado por GUTIÉRREZ PULIDO, H., *op. cit.*

Desafortunadamente este crecimiento explosivo ha sido también caótico, en el sentido de que muchos fraccionadores y fraccionamientos no han cumplido adecuadamente con los reglamentos. Con lo que posteriormente se han presentado problemas por falta de servicios públicos, inundaciones, falta de accesos, fuentes de empleo alejadas, etcétera<sup>16</sup>.

## V. MARCO JURÍDICO

El derecho a la vivienda se encuentra contemplado en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ya se mencionó, “(...) 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.”

La Constitución otorga el derecho a disfrutar de una vivienda, pero no de cualquier vivienda, sino una que sea digna y decorosa.

En la *Estrategia Mundial de la Vivienda preparada por la ONU*, la “vivienda adecuada” se define “un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”<sup>17</sup>.

Este derecho también se encuentra contemplado en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus fracciones XII en sus dos primeros párrafos y XXX:

---

<sup>16</sup> Cfr. GUTIÉRREZ PULIDO, Humberto, *et al.*, “Diez Problemas de la Población de Jalisco: Una Perspectiva Sociodemográfica”, *Situación de la Vivienda en Jalisco*, IIEG, Gobierno de Jalisco, 2011, pp. 212-222. Consultado en: <iieg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/libros/LibroDiezproblemas/Capitulo9.pdf>.

<sup>17</sup> RIVERO DEL RIVERO, José Alberto, ROMERO PÉREZ, Miguel Alberto, *op. cit.*, pp. 29-30.

### Artículo 123...

XII.- Toda persona agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósito a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

XXX.- Asimismo serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

Este derecho como se ha manifestado en los antecedentes históricos de esta investigación, permaneció sin ser ejecutado por el Estado durante mucho tiempo, y aun continua limitado, ya que no se encuentra plenamente desarrollado...<sup>18</sup>.

## A) TRATADOS INTERNACIONALES

### *Carta de la Organización de Estados Americanos*

Carta suscrita por representantes de los diferentes Estados del continente americano en la IX Conferencia Internacional Americana, en la Ciudad de México, debido a la necesidad de los propios Estados de poder ofrecer al hombre una tierra de libertad y un

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 30-31.

ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones.

El derecho a la vivienda como parte del desarrollo de los países americanos, se encuentra plasmado dentro del artículo 34 inciso k, de la Carta de la Organización de Estados Americanos, el cual manifiesta lo siguiente: “Los estados convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: “k).- Vivienda adecuada para todos los sectores de la población”.

### *Convención Americana sobre Derechos Humanos*

Pacto que se firma entre países del continente americano con el fin de consolidar, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre; obligándose los países americanos a respetar en todo tiempo los derechos humanos de las personas, tal y como lo manifiestan en el artículo 1 de la Convención americana sobre Derechos Humanos, el cual establece: “Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen natural o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano y el artículo 26 los Estados se comprometen a adoptar las providencias que sean necesarias para el buen desarrollo de los acuerdos que se establecieron en la convención:

México, como integrante de esta organización internacional, se obliga a conducirse bajo los acuerdos que buscan lograr la plena efectividad de los derechos que provienen de las normas económicas, sociales, educacionales, científicas y culturales, en los cuales se incluye la vivienda<sup>19</sup>.

### *Declaración Universal de los Derechos Humanos*

Adoptada y proclamada por la resolución de la Asamblea General 217 A (iii) el 10 de Diciembre de 1948 en la sede de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es un documento que contiene los derechos que obliga a todas las naciones a respetar a los habitantes de sus territorios y de otras naciones.

Los derechos humanos expresan nuestro profundo compromiso de que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de los bienes y libertades necesarios para una vida digna.

El artículo 25 párrafo 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos hace mención que: “ Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

### *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

Se firma conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 32-33.



los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables, reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherentes a la persona humana, reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos,... El artículo 11.(1) señala: “Los estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los estados Partes tomaran medidas apropiadas para asegurar efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”<sup>20</sup>.

### *Ley sobre la Celebración de Tratados*

Se expide por el Presidente Carlos Salinas de Gortari el 2 de enero de 1992, se especifica que solamente el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar tratados internacionales con uno o más sujetos de derechos internacional público, y que las dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal podrán celebrar solamente acuerdos Interinstitucionales ya sea con órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. En dicha ley también el Estado Mexicano se obliga a dar cumplimiento a los acuerdos que hayan sido aprobados por el Senado de la República<sup>21</sup>.

### B) PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 2021-2024

El Programa Nacional de Vivienda 2021-2024<sup>22</sup> sienta las bases de la política habitacional en México, la cual se propone enfrentar

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 34-36.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 41-42.

<sup>22</sup> El 11 de febrero, el presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, anunció el 11 la Política Nacional de Vivienda. Consultado en: <[https://www.cmic.org.mx/comisiones/sectoriales/vivienda/2013/noticias\\_](https://www.cmic.org.mx/comisiones/sectoriales/vivienda/2013/noticias_)

enormes retos y desafíos, entre ellos: generar las condiciones necesarias para que todas las personas y familias mexicanas accedan a una vivienda adecuada; encontrar el equilibrio entre promover el fortalecimiento de la economía, por un lado, y garantizar el cumplimiento del Derechos Humanos a la Vivienda Adecuada DHVA. Todo ello, con particular atención a las personas con más carencias y sin acceso a instrumentos de financiamiento.

Sin embargo, en la actualidad, millones de mexicanos viven en asentamientos precarios que carecen de servicios y equipamientos mínimos, donde los tiempos y costos de transporte para tener acceso al trabajo, la educación y el abasto, son elevados.

Los contenidos del Programa, la caracterización de los retos específicos que tiene la vivienda en México se basa en los siete elementos de una vivienda adecuada definidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU): seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación y adecuación cultural.

Los Estados listados a continuación no contemplan la vivienda como un derecho y nos remiten a las garantías individuales (hoy Derechos Humanos) contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Yucatán.*

Los siguientes Estados que omiten mencionar en sus Constituciones Locales así como la Constitución Federal a la vivienda como un derecho son: *Baja California, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco.*<sup>23</sup>

---

[del\\_dia/politica\\_de\\_vivienda/politica\\_de\\_vivienda.htm](#).

<sup>23</sup> RIVERO DEL RIVERO, José Alberto, ROMERO PÉREZ, Miguel Alberto, *op. cit.*, p. 57.

### C) PLAN NACIONAL DE VIVIENDA 2019-2024

En la sección 8 sobre el Desarrollo Urbano y Vivienda, indica que “Hemos comenzado el Programa de Mejoramiento Urbano y Vivienda en 14 municipios del país, tanto en ciudades de la frontera norte como en polos de desarrollo turístico, para aminorar el contraste entre zonas con hoteles de gran lujo, desarrollos urbanos exclusivos y colonias marginadas. Se realizarán obras de rehabilitación y/o mejoramiento de espacios públicos.

El programa abarca ciudades fronterizas como Tijuana, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Ciudad Juárez, Acuña, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros; así como colonias marginadas de cuatro turísticos: Los Cabos, Bahía de Banderas, Acapulco y Solidaridad. La vivienda social será una prioridad y se realizarán miles de acciones de mejoramiento, ampliación y sustitución de vivienda. Solo este año se van a reestructurar 194 mil créditos del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores INFONAVIT, lo que va a beneficiar a miles de familias trabajadoras”.

### D) LEY DE VIVIENDA DEL ESTADO DE JALISCO. DECRETO NÚMERO: 24869/LX/14 (VIGENCIA 10-05-2014)

En la presente Ley encontramos en sus primeros 6 artículos las disposiciones generales:

Es regulatoria en materia de vivienda y de observancia general en el Estado de Jalisco y sus Municipios. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto establecer la política, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa (art. 1).

Se considera vivienda digna y decorosa, aquella que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos, construcción, habitabilidad, salubridad, que cuente con los servicios básicos, con una buena distribución que garantice a quien

la habite un disfrute cómodo de ésta, con una adecuada integración social y urbana, que brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos (art. 2). Se declara de utilidad pública la vivienda como área prioritaria para el desarrollo de Jalisco... *La política estatal y los programas*, así como el conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, conducirán el desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal en materia de vivienda, su coordinación con el Ejecutivo Federal, los gobiernos municipales, y la concertación con los sectores público, social y privado (art. 3).

Las políticas y programas, así como los instrumentos y apoyos a la vivienda a que se refiere este ordenamiento, se regirán bajo los principios de respeto a la legalidad y protección jurídica a la propiedad, posesión y legítima tenencia, así como el combate a la invasión de predios y al crecimiento irregular de los asentamientos humanos (art. 4).

Las disposiciones de esta ley deberán aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social, de manera que la población del Estado de Jalisco sin importar su origen étnico, género, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, estado civil, preferencia sexual, oficio y convicción ética o religiosa, puedan ejercer su derecho constitucional de vivienda (art. 5).

Serán de aplicación supletoria a lo dispuesto por este ordenamiento, el Código Civil del Estado de Jalisco, la Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco, la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el Código Urbano para el Estado de Jalisco, la Ley de Salud del Estado de Jalisco y demás disposiciones que tengan relación con la materia de vivienda en el Estado de Jalisco (art. 6).

## E) ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Referente a la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), o Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) es un *conjunto de seis municipios conurbados* y dos externos en la parte central del estado de Jalisco. Los primeros son San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto y Guadalajara; mientras que los segundos mencionados, es decir, los que no forman parte de la continua mancha urbana, sin embargo son parte de la ZMG son Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.

El crecimiento que ha tenido la población en esta zona ha sido *exponencial*. De acuerdo a datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, el censo de población y vivienda del año 2010 arrojó como resultado que la población en la ZMG (la suma de los habitantes de cada uno de los municipios que la conforman) era 3'003,868. Veinte años más tarde, la población ya había aumentado a 4'434,877 habitantes, es decir, el incremento fue de casi un millón y medio de personas en escasas dos décadas.<sup>24</sup>

En la ZMG destacan grandes desarrollos habitacionales de vivienda media e interés social, los cuales son asentamientos de densidad habitacional alta, tipo horizontal, vertical o mixto (horizontal-vertical). Están formados por una serie de conjuntos habitacionales organizados en bloques de uno o varios diseños arquitectónicos de vivienda unifamiliar, edificios de departamentos o multifamiliares y/o tipo dúplex.

El desafío al que se enfrenta hoy la cultura urbanística es hacer ciudad en las periferias, en vez de multiplicar segmentos aislados y especializados, solamente unidos por la red viaria<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> AIREZMG, “¿Cómo crece la ZMG?”. Consultado en: <<https://airede-lazmg.wordpress.com/2016/04/19/como-crece-la-zmg/>> (19-04-2016).

<sup>25</sup> NUÑEZ MIRANDA, Beatriz, Grandes Desarrollos Habitacionales en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Consultado en: <[www.scielo.org.mx/pdf/esprial/v13n39/v13n39a4.pdf](http://www.scielo.org.mx/pdf/esprial/v13n39/v13n39a4.pdf)>.

María Fernanda Rosales, presidenta de la Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios en Guadalajara AMPI (organismo no gubernamental), dice que la gente que tiene acceso a una propiedad de ese monto no es la misma que al final podría rentarla y quien la rente sea una persona en la misma situación económica que ellos, pero ellos no se va a ir a vivir a un departamento, sino en una casa gigante. El Gobierno de Guadalajara pretende ofrecer facilidades a los constructores de vivienda para que bajen un poco esos costos alejados de los bolsillos de una familia de ingreso medio.

En agosto de 2019, el director del Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN), Mario Silva Rodríguez, dijo que los resultados de la política de repoblamiento de Guadalajara podrían verse reflejados en 2025, una vez que se consoliden los proyectos en ejecución de viviendas de interés social en la capital del Estado, cuando en 2025 se haga el conteo de población será el momento de revisar el impacto que tuvieron los instrumentos de planeación, los créditos bancarios y del INFONAVIT, así como las estrategias de redensificación del Ayuntamiento.<sup>26</sup>

La Sociedad considera que las entidades en las que habrá mayor demanda de créditos para la compra de vivienda serán Nuevo León, Jalisco, Estado de México y Ciudad de México, que concentran 36.2% del total de la demanda estimada para 2022 de los créditos<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> PÉREZ VEGA, Ignacio, *Repoblar Guadalajara, una asignatura pendiente dado el alto costo de la vivienda vertical*. Consultado en: <<https://udgtv.com/noticias/repoblar-guadalajara-asignatura-pendiente-dado-alto-costo-vivienda-vertical/>> (16-02-2022).

<sup>27</sup> ZIMMERMAN, Elías, *Crece 5.8% la producción de vivienda en Guadalajara*. Consultado en: <<https://realestatemarket.com.mx/noticias/mercado-inmobiliario/36960-crece-5-8-la-produccion-de-vivienda-en-guadalajara->>> (15-03-2022).

## V. CONCLUSIONES

La mayoría de los Estados no garantizan el derecho a la vivienda a todos sus ciudadanos. Las viviendas precarias son muy frecuentes tanto en las grandes ciudades como en los pueblos más alejados; un número cada vez mayor de personas se ven forzadas a vivir en la calle, renunciando a toda comodidad, a la higiene y a la intimidad.

En los últimos años, la crisis a nivel mundial, en conjunto con las desafortunadas decisiones, ha llevado a muchas personas a la ruina económica, es muy común encontrarse con tiendas de campaña en parques públicos y montes cercanos a las ciudades, pertenecientes a individuos que lo han perdido todo y que no consiguen otra forma de seguir adelante.

El derecho a una vivienda digna no parece otra cosa que una frase hecha al observar las condiciones en las que subsisten tantos seres humanos<sup>28</sup>.

En lo que se refiere a la vivienda en la ZMG se vio que la mayor parte del crecimiento se concentra en los municipios de la primera y segunda corona metropolitana y que Guadalajara, el municipio central, está disminuyendo el número de sus viviendas habitadas, situación que manifiesta una tendencia a la construcción de la vivienda en zonas periféricas de la conurbación alejadas en muchos de los casos de los servicios y el empleo.

En suma, la situación de la vivienda en Jalisco representa un reto en el que se tiene que trabajar de forma tanto gubernamental como no gubernamental para abatir el rezago, mejorar las condiciones en la que se encuentran una parte de la viviendas en cuanto a materiales y servicios, así como implementar esquemas de planeación que garanticen la integralidad de los desarrollos urbanos que se construyan y que cuenten con servicios de salud, seguridad y entretenimiento cercanos, así como una adecuada accesibilidad

---

<sup>28</sup> Consultado en: <<https://definicion.de/vivienda/>>.

al empleo<sup>29</sup> y se eviten fraccionamientos y/o viviendas fantasmas, se resuelva la complicación de políticas para el desarrollo a la vivienda popular conforme a la política de vivienda con énfasis en los grupos más vulnerables, reconociendo el acceso a la vivienda adecuada como derecho humano.

---

<sup>29</sup> Cfr. NUÑEZ MIRANDA, Beatriz, *Grandes Desarrollos Habitacionales en la Zona Metropolitana de Guadalajara*. 2007. Consultado en: <[www.scielo.org.mx/pdf/espinal/v13n39/v13n39a4.pdf](http://www.scielo.org.mx/pdf/espinal/v13n39/v13n39a4.pdf)>.