

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 6 años de trabajo"

La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza

Liliam Flores Rodríguez



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 63

Febrero de 2009

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega
Director General

Arturo Maldonado Tapia
Director de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

César Augusto Rodríguez Gómez
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Saúl Munguía Ortiz
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández
Efrén Arellano Trejo

Liliam Mara Flores Ortega Rodríguez
José de Jesús González Rodríguez
Dunia Ludlow Deloya

José Alonso Contreras Macías
Salvador Moreno Pérez
Octavio Ruiz Chávez

Anjanette Deyanira Zebadúa Soto
Investigadores

Elizabeth Cabrera Robles
Carena Díaz Petit
Matilde Gómez Vega
Josué Jijón León
Mariela Monroy Juárez
Roberto Ocampo Hurtado
Edgar Pacheco Barajas
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

Documento de Trabajo, núm. 63, febrero de 2009. Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237, correo electrónico cesop@congreso.gob.mx

La vivienda en México y la población en condiciones de pobreza

Liliam Flores O. Rodríguez¹

Introducción

En México la situación de las viviendas de las familias en pobreza se encuentra lejos de lo que pudiéramos considerar de una vivienda digna. (En el anexo se presentan algunas definiciones.)

El documento presenta, en primer lugar, la importancia del acceso a la vivienda como premisa para el desarrollo de las capacidades de las personas y los impactos identificados en distintos ámbitos. Asimismo, analiza el marco legal mexicano en el cual se define lo que debe ser una vivienda digna para las familias mexicanas, y se revisa la interpretación de los estudiosos del tema, quienes señalan que el mandato constitucional impone la obligación a los legisladores de crear un marco jurídico suficiente para lograr este derecho y, al gobierno federal, de ejecutar las acciones correspondientes, aclarando que el mandato constitucional no refiere que todas las familias mexicanas deban tener en propiedad una vivienda.²

¹ Licenciada en Economía, estudió la Maestría en Políticas Públicas en el ITAM. Investigadora del CESOP. Sus líneas de investigación son: desarrollo social, agrario, pobreza y desarrollo regional. Correo electrónico liliam.flores@congreso.gob.mx

² Miguel Carbonell, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Porrúa, México, 2007, p. 62.

Si bien existe una importante demanda por vivienda nueva en las zonas urbanas de mayor crecimiento, el parque habitacional de las familias en pobreza presenta importantes carencias.

Las políticas habitacionales tienen el doble reto de atender la demanda de vivienda nueva y apoyar a las familias que tienen una vivienda por debajo de los estándares a mejorar sus condiciones o a contar con alternativas para tener acceso a una vivienda digna.

Se elabora un diagnóstico de la vivienda de las familias en condiciones de pobreza, desagregando la información por niveles de pobreza, su condición urbana o rural, los tipos de tenencia, y se analizan también los gastos y la capacidad de ahorro de estas familias como elementos que permitan valorar su posibilidad real de acceder a una vivienda terminada a través de mecanismos de crédito.

De acuerdo con esta información, las familias en pobreza no cuentan con los recursos suficientes para acceder a los mecanismos de crédito que se ofertan actualmente para la adquisición de viviendas nuevas. Se observa una tendencia creciente en zonas urbanas a rentar una vivienda, mientras que en zonas rurales predomina el préstamo. Asimismo, se aprecia cómo en general las viviendas en renta tienen en promedio mejor calidad que el resto, mientras que las prestadas suelen presentar mayor precariedad.

De igual forma, se describe el mercado de vivienda, donde se encuentran dos grandes segmentos. El primero se refiere a la construcción para fines de lucro, y el segundo, donde están la mayoría de los pobres, corresponde a procesos de autoconstrucción.

De manera breve, se presenta una relación de los principales esfuerzos públicos en materia de vivienda, observando que históricamente el énfasis venía dándose en los trabajadores asegurados y que los mayores incrementos presupuestales no necesariamente están siendo dirigidos a la población en pobreza.

Vivienda, pobreza y equidad

El acceso a una vivienda digna es una condición necesaria para el desarrollo pleno del individuo. A escala mundial se dedican importantes recursos públicos para mejorar la vivienda, y en algunos países se utiliza como herramienta para combatir la pobreza.

Al tratar la pobreza extrema, Amartya Sen considera que se puede avanzar mucho con una cantidad mínima de funcionamientos centralmente importantes y las capacidades correspondientes, por ejemplo estar bien nutrido y tener una buena vivienda, la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable así como de la mortalidad prematura.³

Gerardo Pisarello considera que tener una vivienda es una condición necesaria para la supervivencia y para lograr una vida segura, autónoma e independiente. Es una premisa esencial para poder realizar otros derechos, como el acceso a la salud, la educación y al libre desarrollo de la personalidad, los cuales son impracticables cuando no existen las condiciones mínimas de habitabilidad.⁴

La definición sobre el tamaño o las características de la vivienda mínima que debiera tener un ciudadano corresponde a “una decisión política sobre cuánto estamos

³ Amartya Sen, “Capacidad y bienestar”, en Nussbaum Martha C. y Sen Amartya, *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México 1996, pp. 56 y 57.

⁴ Carbonell Miguel, *op. cit.*, p. 61.

colectivamente dispuestos a sacrificar para lograr una mejor distribución”. Weimer considera que el mínimo del bien es aquel lo suficientemente alto para ser reconocido comúnmente como el necesario para una sobrevivencia digna. Este nivel es absoluto, pero no fijo, ya que refleja el bienestar agregado de la sociedad.⁵

Para poder calificar si se está cumpliendo el principio de equidad es necesario tener en cuenta dos aspectos:

Primero: el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Vivienda y el Programa Nacional de Vivienda, tienen un mandato claro: los subsidios deben ser exclusivamente para los pobres.

Segundo: la Ley de Vivienda mexicana tiene una definición amplia de lo que debe constituir una vivienda digna: es aquella que brinda a sus habitantes seguridad, así como aspectos de construcción, habitabilidad, salubridad y cuenta con servicios, así como considere la protección de desastres.⁶

Los datos que se presentan en el documento muestran problemas de equidad en la distribución actual de recursos, lo cual a veces es poco visible, ya que en muchas ocasiones los grupos más pobres carecen de interlocución o peso en la decisión de la asignación de los recursos; a esto Weimer le llama los “perdedores silenciosos”, quienes al momento en que se adopta una política no saben que no les beneficiará y cuando se dan cuenta de ello protestar es una opción que posiblemente pocos resultados les genere. Desde un punto de vista teórico, si las personas pudieran elegir a quién le deben llegar los subsidios estando en condiciones de no saber qué posición

⁵ Weimer David L, Aidan Vining R. Policy Analysis, Concepts and Practice. Prentice Hall, 2a. ed., 1991, p. 102.

⁶ Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Vivienda, 27 de junio de 2006, diversos artículos.

ocuparían ellos mismos en una comunidad, todos aquellos adversos al riesgo elegirían un sistema que favoreciera elevar la calidad de vida de los más desaventajados.⁷

Impactos de las políticas de producción de vivienda

La producción de vivienda tiene impactos políticos, económicos, sociales y culturales, sin embargo existen pocos ejemplos de evaluaciones de impacto disponibles, al menos para los programas vigentes. No obstante, distintas fuentes reportan datos de impacto en al menos cuatro dimensiones:.

1) De acuerdo con Torres, las políticas de vivienda han sido un factor importante en la legitimación del quehacer de los gobiernos.⁸

2) En el plano económico, la industria de la construcción contribuyó con el 6.8% del producto interno bruto (PIB), y el concepto de edificación con el 4.4% de éste.⁹ Asimismo, la industria de la construcción ocupa a 3.495 millones de personas.¹⁰

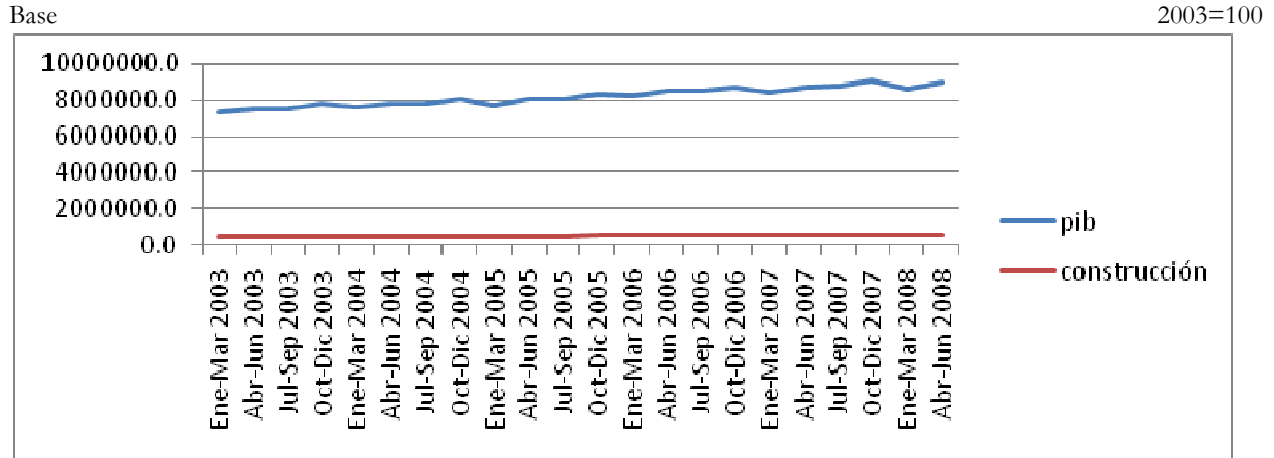
⁷ Weimer, *op. cit.*, p. 101.

⁸ Torres Rino, *La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres*, UAM/ Conafovi/ Conacyt, Coalición Habitat México/ Coalición Internacional para el Hábitat, México, 2006.

⁹ INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México. Cuenta de bienes y servicios 2003-2006.

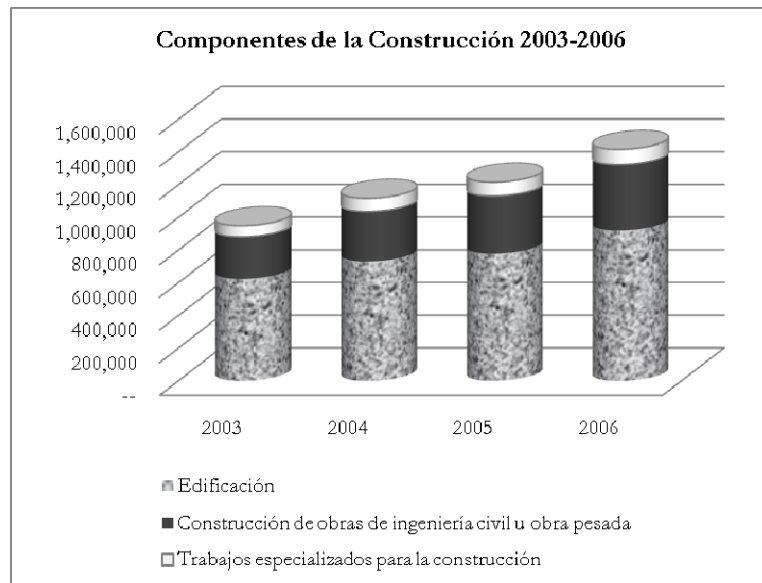
¹⁰ INEGI, Indicadores estratégicos de ocupación y empleo. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, IV trimestre de 2008.

Gráfica 1
Producto interno bruto total y de la construcción a precios de mercado



Fuente: Estadísticas del Banco de México.

Gráfica 2



Fuente: INEGI, Sistema de cuentas nacionales. Cuentas de bienes y servicios 2003-2006, Base 2003.

Además de la generación de empleo, investigadores como Healy reportan impactos en la productividad de los beneficiarios. En un análisis de caso en Zacapu,

Michoacán, los trabajadores que pasaron de viviendas por abajo del estándar a viviendas unifamiliares con ayuda de un subsidio de la empresa y un crédito a 15 años, mostraron una mejora en productividad en el primer año. En el segundo año no se mantuvo el resultado, lo cual se atribuye al incremento en su riqueza al tener la casa, que les hizo valorar más el tiempo libre.¹¹

3) En el plano social, ha permitido la organización de las comunidades para la atención de la situación de sus viviendas. La calidad, servicios y ubicación impactan de muy distintas maneras en el bienestar de los integrantes de una familia; sin embargo, existen pocos esfuerzos de medición en la materia.

Un ejemplo de la causalidad entre bienestar y vivienda se observa en la evaluación de las acciones de piso firme realizadas en el estado de Coahuila, elaborado por académicos de la Universidad de Berkley, en el que se identifican efectos como la reducción en un 78% de enfermedades por parásitos, 49% en diarreas, 81% en anemia y de 36 a 96% en desarrollo cognitivo (se midieron habilidades de comunicación y lenguaje). Asimismo, mejora el bienestar de los adultos a través de un aumento en satisfacción con su vivienda y menores tasas de depresión y estrés.¹² Derivado de esta evaluación, el gobierno mexicano ha dado importante énfasis en el abatimiento del indicador de piso firme, particularmente en los municipios más pobres del país. No obstante, en 2007 se tuvieron magros resultados por la falta de un presupuesto

¹¹ Healy, Robert G., "Effects of Improved Housing on Worker Performance", *The Journal of Human Resources*, vol. 6, núm. 3, University of Wisconsin Press, 1971, pp. 297-308.

¹² Cattaneo, Matías D., Sebastián Galiani, Paul Gertler, Sebastián Martínez, Rocío Titiunik, "Housing, Health and Happiness", Impact Evaluation Series núm. 14, World Bank Policy Research, Working Paper 4214, abril de 2007.

específico y en 2008 esta tarea fue absorbida por el Programa de Regiones Prioritarias, principalmente.

Por su parte, Enrique Ortiz identifica distintos impactos que se desarrollan a partir de los procesos organizados de producción de vivienda: fortalecimiento organizativo, incidencia en la lucha democrática, en políticas públicas, en la gestión ambiental y de espacios públicos, fortalecimiento de la economía popular, solidaridad y apoyo a otras iniciativas sociales, fortalecimiento del poder local y gestión o planeación participativa. De igual forma, identifica otros elementos que se pueden impulsar a partir de estos procesos de organización social: acciones de convivencia cultural y deportiva, apoyo a grupos especiales, mejoramiento ambiental, participación de la mujer, acciones de capacitación, de generación de ingreso, de apoyo al consumo, de salud y seguridad.¹³

4) Por último, la conformación de barrios y colonias contribuye a la formación cultural, al darse una caracterización particular.¹⁴

Antecedentes históricos de las políticas de vivienda en México

A partir de 1917, en que la Constitución establece en su artículo 123 la obligación patronal de proporcionar habitación a los trabajadores, los esfuerzos más importantes en materia de impulso a la vivienda a lo largo del siglo XX se dirigieron principalmente a los trabajadores asalariados, con la creación de instituciones como el Infonavit, el Fovissste o el Fovi.¹⁵

¹³ Torres Rino, *op. cit.*, p. 53.

¹⁴ *Ibid.*, p. 14.

¹⁵ Zorrilla Arena, Santiago, *50 años de política social en México*, Limusa, 1988.

Para Conolly, los beneficiarios de las políticas públicas de apoyo a la vivienda fueron en realidad un grupo selecto, así como los grupos corporativizados o sindicatos, los beneficiarios de atención a emergencias de desastres naturales o por desalojos, y el apoyo a las clases medias con créditos de Banobras para adquirir departamentos como los que hoy conocemos en Tlatelolco. Otro aspecto relevante fue la concentración de apoyos en la ciudad de México.¹⁶

En cuanto a la localización de las zonas pobres en el medio urbano, éstas por lo general quedan segregadas, lo cual, si bien es un fenómeno mundial, en el caso mexicano Conolly comenta un antecedente interesante: durante la Colonia se planeaba el asentamiento de la población blanca, mientras que los indígenas quedaban en las afueras.¹⁷

Villavicencio revisa las políticas de las décadas de 1980 y 1990, y concluye que la política habitacional la ha dado prioridad al objetivo económico, con un abandono rápido y progresivo de la dimensión social, orientándose por la dinámica del mercado y la búsqueda de la ganancia inmobiliaria.¹⁸

En el ámbito rural se desarrollaron distintos esfuerzos, aunque más modestos por parte del gobierno federal en acciones de mejoramiento de vivienda y construcción de pies de casa, en las que han participado instituciones como la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Comisión de Desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI), el Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF), entre otros. Algunos programas como “Tu Casa”, tienen sus antecedentes en programas iniciados en la década de 1990, como

¹⁶ Connolly, en Shidlo Gil, *Housing Policy in Developing Countries*, Routledge, 1990, p. 21.

¹⁷ Connolly Priscilla, *op. cit.*

¹⁸ Villavicencio B., Judith y Pedro Hernández Santiago, *Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la ciudad de México: un encuentro imposible*, CESOP.

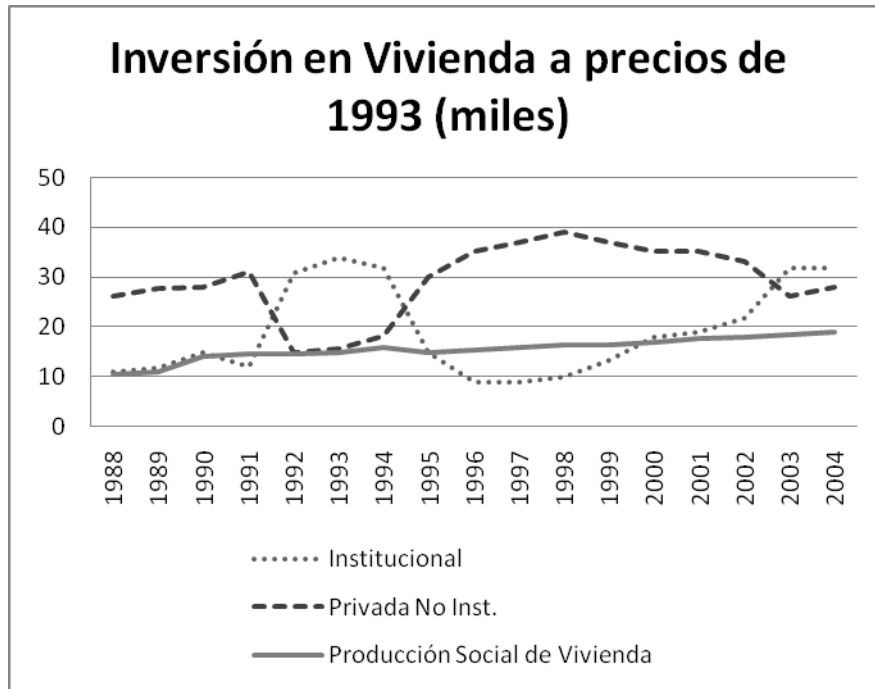
fue el caso de “Vivah”, a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano, de la Sedesol.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), por su parte, ofreció créditos sólo a través de organizaciones públicas y privadas para vivienda y adquisición de suelos, con preferencia a no asalariados con ingresos de 2.5 salarios mínimos, atendiendo de manera exclusiva a grupos sociales organizados y dio prioridad a la construcción de vivienda.¹⁹ Posteriormente, se hizo cargo de los programas “Tu Casa” y “Vivienda Rural”, en especial dirigidos a personas en pobreza.

Mientras tanto, el sector social continuó teniendo acceso a viviendas a través de procesos de autoconstrucción, es decir, construyendo ellos mismos o contratando mano de obra especializada para algunas tareas, por lo general realizando pequeñas inversiones a partir de su ahorro o pequeños préstamos, durante varios años. Este esfuerzo constante se refleja en la Gráfica 3, donde se observa una tendencia estable de la inversión de los autoconstructores, y en cambio la inversión pública y privada presenta un comportamiento anticíclico.

¹⁹ Conolly, *op. cit.*, pp. 25-26.

Gráfica 3
Inversión en vivienda a precios de 1993



Fuente: Torres Rino, p. 45.

Derivado del Consenso de Washington, a escala internacional se optó por privilegiar políticas de apoyo directo a la producción de vivienda, cambiando el papel del Estado de constructor a facilitador. En este contexto los procesos de apoyo a la autoconstrucción quedaron a un lado, bajo el estigma de la irregularidad.²⁰

Como señalamos, esta revisión histórica refiere principalmente a las zonas urbanas, en las cuales se dio un fuerte impulso mediante los créditos hipotecarios. Lo cual, sin embargo, al no acompañarse de acciones de ordenamiento territorial adecuadas, ha generado un crecimiento desordenado.²¹

²⁰ Torres Rino, *op. cit.*, s/p.

²¹ Conapo, Sedesol, INEGI, *Delimitación de zonas metropolitanas de México, 2005*.

Marco legal

El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa 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”.²² Como se ha señalado anteriormente, la interpretación de Miguel Carbonell es que la Constitución garantiza el derecho al disfrute de una vivienda y no a su propiedad. Asimismo, supone un mandato para que el legislador haga realidad ese derecho y, por otra parte, supone un mandato a todas las administraciones públicas de todos los órdenes de gobierno para que implementen políticas públicas de fomento a la vivienda.

Nuestra Constitución reconoce en la vivienda un derecho de la familia, como organización social sujeta de obligación y derecho. La vivienda es un parámetro de desarrollo social de la comunidad, de su satisfacción dependen la alimentación, la salud y la educación.²³ Es importante señalar que, con las enmiendas a la Constitución, se ha dado particular énfasis a la atención de los grupos indígenas de nuestro país, especificando nuevamente el derecho a la vivienda, lo que compele al Estado a actuar para asegurar un nivel de vida digno a estos mexicanos. Y son precisamente los indígenas quienes presentan las mayores condiciones de precariedad en sus viviendas, no sólo en sus comunidades de origen, sino también en las zonas urbanas hacia las que han migrando.

²² Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de junio de 2008.

²³ Carbonell, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, *op. cit.*, p. 47.

El marco legal en torno a la vivienda incluye diversos ordenamientos. A continuación se destacan aquellos que se vinculan directamente con la necesidad de dar énfasis sobre el apoyo a los más necesitados.

El artículo 3 de La Ley de Vivienda publicada en 2006 señala que las disposiciones de la misma deben aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social, para que toda persona pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda. La misma ley señala que la política nacional de vivienda deberá promover oportunidades de acceso para la población, preferentemente para aquella que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad. Asimismo, plantea acciones de concurrencia, de mejora regulatoria para aumentar la seguridad jurídica y disminuir los costos, fomentar la calidad, respeto a la ecología, inclusión de aspectos de sustentabilidad ambiental, su adaptación al medio ecológico, promoción de una distribución y atención equilibrada de las acciones considerando las necesidades regionales, así como mejorar la información para la toma de decisiones.

Destaca el artículo 61, el cual señala que “los subsidios en materia de vivienda y suelo se destinarán exclusivamente a los hogares en situación de pobreza”, y en el artículo 62 precisa que “estos deberán diferenciarse según los niveles de ingreso y sus destinatarios, con atención preferente a los ingresos más bajos; deben considerar criterios de selección, de equidad tanto entre hogares como entre regiones, estados y municipios; con mecanismos transparentes y deberán tomar en consideración las condiciones de rezago, necesidades habitacionales, modalidades de atención y el grado de marginación o pobreza”. Al respecto, establece la obligación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) de hacer una estimación del monto requerido para ello.

Precisa además que el sector público habrá de fomentar esquemas de crédito de distintos tipos, de tal manera que sean accesibles a toda la población.

La Ley General de Desarrollo Social en su artículo 19 establece que los programas de vivienda son prioritarios y de interés público.²⁴

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 plantea como objetivos la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo del sector vivienda. Específicamente, “ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos, así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos”, a través de elevar la certidumbre sobre la propiedad, ampliar las opciones de financiamiento, aumentar la disponibilidad de suelo apto para la construcción de vivienda y reaprovechar la infraestructura urbana.²⁵

El Programa de Vivienda propone “consolidar una política de apoyos del Gobierno Federal que fomente el ahorro y, en su caso, complemente la capacidad de compra de este segmento de la población y sirva, a la vez, de instrumento para impulsar el desarrollo habitacional sustentable”. A su vez, plantea siete estrategias de trabajo dirigidas a consolidar el Programa de Subsidios Federales para el financiamiento de vivienda; fortalecer el ahorro y la capacidad de compra de la población de menores ingresos para la adquisición de vivienda nueva, seminueva o usada, y estimular el desarrollo de una oferta de vivienda a precios accesibles; apoyar opciones de financiamiento a la autoproducción y producción social de vivienda, especialmente rural,

²⁴ Congreso de la Unión, Ley General de Desarrollo Social.

²⁵ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

a través de mecanismos que fomenten el ahorro y potencien los recursos de financiamiento público y privado y utilicen nuevas tecnologías; apoyar el mejoramiento y ampliación de vivienda, en concertación con estados y municipios, promoviendo el crédito sin garantía hipotecaria, productos e instrumentos financieros; estimular la construcción de desarrollos habitacionales con características de sustentabilidad, considerando acciones de redensificación, y la promoción de estímulos fiscales; impulsar la disponibilidad de suelo apto para el desarrollo habitacional sustentable; y apoyar a la población en caso de desastres naturales o que habiten en zonas de alto riesgo.²⁶

Situación de las viviendas y necesidades estimadas

Según el Censo de Población y Vivienda 2005, en México existen más de 30.4 millones de viviendas, de las cuales solo 24.7 millones estaban ocupadas.²⁷

De acuerdo con la Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) 2006, existen 25.9 millones de viviendas, 17 millones en el ámbito urbano o comunidades mayores a 2 500 habitantes y el resto, 8.9 millones, se encuentran en el sector rural. Asimismo, 8.9 millones de estas viviendas corresponden a las familias en condiciones de pobreza, conforme a la línea de pobreza patrimonial, la cuál acumula los segmentos de pobreza alimentaria, intermedia y moderada que se presentan en el Cuadro1.²⁸

²⁶ Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: hacia un desarrollo habitacional sustentable, versión ejecutiva, pp. 54-57.

²⁷ INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda 2005.

²⁸ INEGI, Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares 2006.

Cuadro 1

Total de Viviendas en México, 2006

	Nacional	Otras	Moderada	Intermedia	Alimentaria
Urbana	17,008,833	12,097,524	3,146,336	789,354	975,619
Rural	8,963,851	4,753,594	1,855,562	620,833	1,733,862
Nacional	25,972,684	16,851,118	5,001,898	1,410,187	2,709,481

Fuente: Cálculo propio con base en INEGI, Encuesta Nacional Ingreso Gasto 2006

En México existía un rezago habitacional de 4.3 millones de viviendas al año 2000, compuesto por 1.8 millones de viviendas nuevas que es necesario construir para reponer las viviendas muy deterioradas y para atender a los hogares sin vivienda que existían en el 2000, y 2.5 millones de viviendas que es necesario mejorar mediante ampliaciones y otras obras.²⁹

Existen distintas estimaciones sobre el tamaño del reto a enfrentar:

a) En el periodo 2006-2012 se requiere construir 4.4 millones de viviendas nuevas y mejorar más de 2.9 millones. Siendo las zonas urbanas donde se presentará mayor demanda en una razón de 4 a 1 respecto a lo rural, la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) considera que los principales retos son contar con reservas territoriales suficientes, haciendo énfasis en la importancia de los conjuntos habitacionales emblemáticos y propiciar el crecimiento armónico de las ciudades. Asimismo, sugiere consolidar una política habitacional que disminuya los patrones de concentración-dispersión a favor de las ciudades intermedias, y generar los incentivos para disminuir los asentamientos en zonas de riesgo.³⁰

²⁹ Torres Rino, *op. cit.*, p. 17.

³⁰ Conavi, Necesidades de Vivienda, p. 144.

Cuadro 2
Necesidades de Vivienda 2006-2012

	2006			Acumulado 2006-2012		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
República Mexicana	815,667	195,309	1,010, 967	5,968,024	1,389,924	7,357,948
Vivienda Nueva	519,068	109,222	628,290	3,637,785	753,969	4,427,754
Mejoramiento de Vivienda	296,599	86,087	382,686	2,294,239	635,955	2,930,154

Fuente: Conavi, Necesidades de Vivienda, p. 13.

La zona sur del país es la que presenta las mayores necesidades de mejoramiento de vivienda, mientras que la mayor demanda por vivienda nueva se ubique precisamente en los estados y municipios de mayor crecimiento poblacional, como Baja California.

La propuesta de Conavi para atender esta situación es encontrar alternativas de financiamiento acordes a su ingreso y una política de subsidios para los hogares de bajos ingresos, particularmente para las zonas rurales.³¹

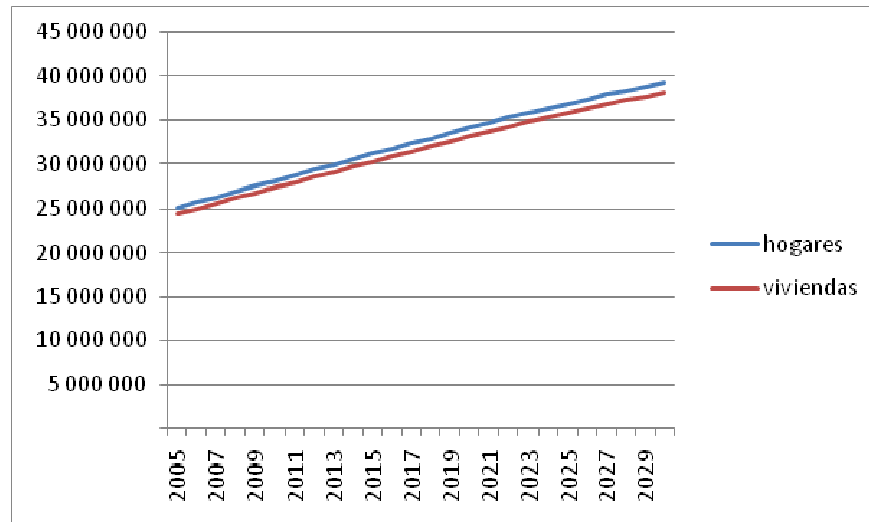
Recientemente BBVA Bancomer presentó un diagnóstico del sector vivienda, en el que destacan que el déficit de vivienda se ha logrado cubrir ahí donde había mayor capacidad de pago, y propone que la tendencia de apoyo que debiera prevalecer sería la de incrementar acciones de mejoramiento y ampliación para la población de menores ingresos, haciendo énfasis en que el rezago es más considerable en zonas remotas, rurales y para el segmento de la economía informal. Considera que el 87% del déficit total corresponde a localidades menores a un millón de habitantes.³²

³¹ Conavi, Necesidades de Vivienda, p. 148.

³² BBVA Bancomer, Servicio de Estudios Económicos, México, La vivienda ante la desaceleración en EE.UU. y la nueva etapa del sector, presentación a la prensa, Situación Inmobiliaria del Sector, septiembre de 2008, pp. 30-38.

b) Las estadísticas del Conapo estiman un incremento del 60% en el déficit de vivienda, en términos de número de hogares para el año 2030 respecto al 2005, que es de 734 mil viviendas, como se puede apreciar en la Gráfica 4.³³

Gráfica 4
Proyecciones de hogares y vivienda



Fuente: Conapo, Proyecciones de vivienda y hogares.

c) De acuerdo con el estudio *La producción social de la vivienda en México*, “durante los primeros treinta años del siglo XXI, en México se requerirá construir cerca de 19.0 millones de viviendas”.³⁴

d) Conforme a lo establecido en el artículo 61 de la Ley de Vivienda, la Sedesol presentó una estimación de las necesidades de vivienda para el 2009. De acuerdo con ésta, en el 2009 se requieren construir 480 mil nuevas viviendas, derivado de la aparición de nuevos hogares y la existencia de hogares que hoy en día comparten su

³³ Conapo, Proyecciones de vivienda y hogares, en <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/01.htm>

³⁴ Torres Rino, *La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres*, p. 10.

vivienda.³⁵ Y se requieren recursos equivalentes a la construcción de 2.8 millones de viviendas nuevas para mejorar las condiciones de precaridad del 87% del parque habitacional de personas debajo de la línea de pobreza actual.

Condiciones de las viviendas de los hogares pobres

En el Cuadro 3 podemos observar las condiciones en términos de calidad de la vivienda de los hogares, por tipo de pobreza y ubicación rural o urbana. En ellos es factible apreciar cómo los mayores niveles de carencia se ubican en el medio rural, particularmente entre los pobres alimentarios, cuyas viviendas presentan las estructuras más frágiles; por ejemplo, 35.6% tienen piso de tierra, 47.1% con muros frágiles y sólo 24.4% tienen agua.

Por otra parte, si comparamos las condiciones de la vivienda entre los pobres moderados rurales y los alimentarios urbanos, encontramos que en promedio las personas que habitan en zonas urbanas han logrado mejores condiciones de vivienda, mientras los pobres moderados (los que se encuentran más cerca de la línea de pobreza patrimonial) en zonas rurales apenas tienen acceso a agua en su vivienda en un 36.9%, los pobres alimentarios urbanos logran alcanzar 52% en este mismo indicador. Otro ejemplo es el piso de tierra, con mucho mayor presencia en zonas rurales, donde alcanza 17% para la población en pobreza moderada, mientras que en zonas urbanas en el nivel más alto de pobreza alcanza sólo el 12.4 por ciento.

³⁵ Sedesol, Estimación de los recursos complementarios a los que se refiere el art. 61 de la Ley de Vivienda para el año 2009.

Cuadro 3
Situación de la vivienda por línea de pobreza en 2006

		Otros	Moderada	Intermedia	Alimentaria	Total
Rural	Número de viviendas	4,753,594	1,855,562	620,833	1,733,862	8,963,851
	Piso de tierra	6.8%	17.0%	25.3%	35.6%	15.7%
	Muro frágil*	16.4%	27.7%	34.1%	47.1%	25.9%
	Techo frágil**	2.4%	6.6%	12.9%	8.5%	5.2%
	Antigüedad >20	30.9%	29.3%	19.5%	23.5%	28.4%
	Agua en vivienda	55.7%	36.9%	28.7%	24.4%	43.9%
	Agua en lote o vivienda	84.0%	77.7%	71.4%	67.6%	78.6%
	Drenaje o fosa	81.2%	68.7%	57.0%	49.0%	70.7%
Urbano	Número de viviendas	12,097,524	3,146,336	789,354	975,619	17,008,833
	Piso de tierra	0.8%	4.6%	9.7%	12.4%	2.6%
	Muro frágil*	4.7%	9.5%	12.8%	15.1%	6.5%
	Techo frágil**	1.0%	3.6%	6.0%	7.2%	2.1%
	Antigüedad >20	37.6%	26.8%	25.5%	24.1%	34.3%
	Agua en vivienda	90.1%	72.3%	61.8%	52.5%	83.4%
	Agua en lote o vivienda	97.8%	94.3%	91.1%	87.4%	96.3%
	Drenaje o fosa	98.7%	94.5%	92.9%	90.6%	97.2%

*Muros frágiles: material de desecho, lámina de cartón, metal o asbesto, madera, palma, en barro y adobe.

**Techo frágil: material de desecho o lámina de cartón.

Fuente: Cálculos propios con base en la ENIGH 2006.

Además de las carencias en términos de calidad de vivienda, el hacinamiento es también un indicador importante en términos de calidad de vida. De acuerdo con las cifras del Censo de Población y Vivienda,³⁶ hay alrededor de 3.5 millones de viviendas con más de dos ocupantes por cuarto, es decir, el 14.5% del total se encuentran en estas circunstancias.

³⁶ Estimación propia con base en la información del Censo de Población y Vivienda 2005.

Si utilizamos el total de viviendas y una definición más amplia de dos ocupantes por cuarto para dormir, encontramos que cerca del 70% de la población en pobreza alimentaria presenta condiciones de hacinamiento.³⁷

Cuadro 4

Hacinamiento: Más de dos personas por cuarto para dormir

	P Moderada	P Intermedia	P alimentaria	Otros	Nacional
Hogar Urbano	52.7%	69.1%	66.5%	18.9%	30.4%
Hogar Rural	54.0%	60.8%	69.3%	30.9%	45.3%

Fuente: Estimación propia con base en la ENIGH 2006.

En el Cuadro 5 se puede apreciar el tipo de tenencia de la vivienda de los hogares según la condición de pobreza. Sobresale que, en el medio rural, prácticamente nadie está pagando su casa, mientras que en el medio urbano el 4% señala estar pagando su vivienda frente a una considerable proporción de hogares prestados o rentados. Esto evidencia la escasa penetración de los mecanismos de crédito con subsidio ofertados por el gobierno federal.

Cuadro 5

Tenencia de la vivienda por nivel de pobreza

	Pobres alimentarios		Pobres intermedios		Pobres moderados	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Rentada	26.6%	2.5%	25.8%	3.8%	22.3%	5.3%
Prestada	19.4%	12.9%	18.2%	18.4%	18.6%	14.2%
Pagando	1.8%	0.2%	2.8%	0.0%	3.9%	0.2%
Propia	45.7%	81.4%	49.2%	74.9%	51.6%	77.4%

Fuente: Cálculos propios con base en la ENIGH 2006.

³⁷ Estimación propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2005.

Vale la pena destacar que el 81% de los pobres alimentarios rurales señalan ser dueños de sus viviendas, este es el porcentaje más alto registrado, en cambio los pobres moderados señalan ser dueños de su propiedad en tan sólo 51.6 por ciento.

En el Cuadro 6 podemos apreciar la cantidad que los pobres destinan a la renta de una vivienda, en general observamos que en ningún caso alcanza el salario mínimo mensual, que sería aproximadamente lo necesario para tener acceso a una vivienda terminada acompañada de crédito con subsidio.

Cuadro 6

	Estimación promedio de alquiler mensual			
	Otros	P patrimonial	P capacidades	P alimentaria
Urbano	\$2,190	\$807	\$578	\$423
Rural	\$803	\$482	\$381	\$321

Fuente: Cálculos propios con base en la ENIGH 2006.

Existe un problema importante en términos de derechos de propiedad, muchas familias, a pesar de “contar” con un terreno, carecen de documentación legal que ampare dicha propiedad, lo cual impide que cualquier inversión en construcción o mejora de vivienda se traduzca en un crecimiento en el valor de mercado de la misma. Según Chertorivsky, el 30% de las familias con menos de dos salarios mínimos sí cuentan con terreno propio, aunque no esté escriturado y gastan entre 9 y 30% de su ingreso en ir construyendo su vivienda a lo largo quizá de entre 5 y 15 años.³⁸

³⁸ Chertorivsky, “Vivienda en el país tarea inconclusa”, en CESOP, *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas*, 2006.

USAID con base en la información de la ENNVIH-2002, estima que la posesión de una escritura es mayor en las zonas urbanas, 46% respecto a un 30% en zonas rurales. Asimismo, casi en la mitad (46%) de los hogares que en el sur del país señalan tener algún terreno, no tienen ningún documento que pruebe este derecho. Sólo uno de cada cinco hogares tiene escritura.³⁹

Diagnóstico de la vivienda de la población indígena

El 96% de los indígenas viven en casa independiente, lo que contrasta con el resto de la población con 89%. En 2007 se estimaba que el 46% tenía piso de tierra, 47% techo de desecho, 50% materiales sólidos en las paredes, y sólo 19% tiene agua entubada en su vivienda.⁴⁰

Es de destacar que los indígenas que viven en las ciudades lo hacen en departamentos, viviendas en vecindades, cuartos de azotea, locales no construidos para uso habitacional, viviendas móviles y refugios, constituyéndose en uno de los grupos de mayor vulnerabilidad en la zona urbana.⁴¹

Avances en vivienda 2000-2006

El número total de viviendas aumentó en 2.6 millones de viviendas, aunque el número de viviendas correspondientes a pobres patrimoniales se redujo de 10.6 millones a 9.1 millones. Si bien pudiéramos pensar que quienes tenían mejores viviendas fueron

³⁹ Alpizar A. Carlos, Malena Svarch y Claudio González Vega, El Entorno y la participación de los hogares en los mercados de crédito en México, USAID, julio 2006, pp. 23-25.

⁴⁰ CIDOC, Estado actual de la vivienda en México 2007, p. 33.

⁴¹ *Idem.*

quienes salieron de la pobreza, al comparar los indicadores para ambos años encontramos resultados mixtos (considerando que se trabajó con una encuesta, por lo cual las diferencias pequeñas no son relevantes, y que la medición de algunas variables no incluyó exactamente los mismos parámetros), de tal manera, se observa una disminución en la prevalencia de pisos de tierra para los pobres alimentarios rurales, lo mismo que en techos frágiles para pobres urbanos y moderados rurales, así como para los pobres alimentarios urbanos. Pero se observan reducciones en la cobertura de agua potable en viviendas.

Cuadro7
Indicadores de Vivienda 2000

		Nacional	Alimentario	Intermedio	Moderado	Otros
Rural	Viviendas	8468287	2873561	611835	1645681	3337210
	Piso Tierra	22.5%	45.3%	23.0%	16.5%	5.9%
	Techo Frágil	5.8%	9.1%	8.5%	6.9%	1.9%
	Muro Frágil	16.6%	33.5%	13.5%	11.0%	5.4%
	Agua en Vivienda	81.4%	68.0%	81.5%	84.0%	91.6%
Urbano	Viviendas	1396627	957818	3120371	9421880	14896696
	Piso Tierra	9.9%	9.9%	2.1%	0.7%	2.5%
	Techo Frágil	9.4%	8.1%	4.0%	0.9%	2.8%
	Muro Frágil	10.9%	7.1%	4.8%	2.6%	4.1%
	Agua en Vivienda	86.0%	92.4%	96.1%	98.6%	96.5%

Fuente: Cálculos propios con base en la ENIGH 2000.

Gasto y capacidad de ahorro de las familias en pobreza

En términos generales, si comparamos la diferencia entre el ingreso y el gasto de las familias encontraremos que su capacidad de ahorro es nula, como podemos observar en el Cuadro 8. Sin embargo, al analizar los componentes del gasto encontramos varias

formas de ahorro que sirven para diferir algunos gastos en el tiempo, ya sea de salud, o para la compra de útiles u otros.

Cuadro 8

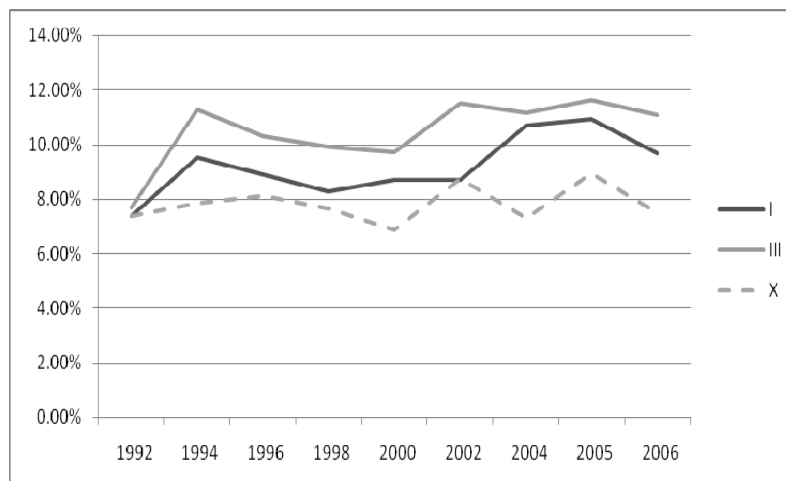
	Ingreso corriente total del hogar	Gasto corriente total del hogar	Ahorro
Otros	14,877	12,706	2,171
Pobreza patrimonial	5,928	6,017	-89
Pobreza de capacidades	4,682	5,039	-357
Pobreza alimentaria	3,106	3,937	-831

Fuente: Cálculos propios con base en la ENIGH 2006.

Como se puede apreciar en la Gráfica 5, los hogares en los primeros deciles de ingreso han tenido que elevar la proporción de su gasto en vivienda respecto a 1992, y en promedio han hecho un esfuerzo mayor que las personas en el último decil de ingreso.

Gráfica 5

Proporción del gasto en vivienda dentro del gasto corriente monetario trimestral por deciles de hogares, 1992-2006



Fuente: INEGI: Encuestas Nacionales Ingreso Gasto.

En el Cuadro 9 se revisan los conceptos de gasto en vivienda según el tipo de tenencia de ésta. Como sería de esperarse, quienes ya tienen una vivienda propia presentan mayor capacidad de ahorro que los demás y en promedio pueden dedicar un mayor gasto en acciones de reparación. Si bien en el cuadro se observa que quienes pagan cuota por vivienda propia entre los pobres patrimoniales alcanza hasta 1 825 pesos, cifra que sería suficiente para tener acceso a una vivienda nueva con esquema de crédito/subsidio, como se señaló anteriormente, son un muy pequeño porcentaje de familias las que se encuentran en este supuesto. Asimismo, al revisar con cuidado la encuesta se encuentran algunos datos relativos a la recepción de remesas que no fueron considerados dentro del ingreso mensual corriente del hogar y que pudieran estar sesgando a la alza este valor en lo específico.

Cuadro 9

Gasto promedio en distintos conceptos de vivienda, pago de deudas y ahorro							
		Tenencia					
			Renta	Prestada	Prestada	Pagando	Propia
Reparacion, mantenimiento y ampliacion	No pobre	87.94	93.28	31.11	143.3	272.09	479.64
	P patrimonio	44.77	23.12	1.29	60.88	170.33	127.97
Pago de deudas	No pobre	272.94	703.94	2496.4	571.56	1030.35	582.02
	P patrimonio	202.7	138.94	17.58	120.07	206.47	112.74
Cuota por vivienda propia	No pobre	0.41	0	0	0	4689.51	29.08
	P patrimonio	0	0	0	0	1825.76	3.27
Ahorro (deposito)	No pobre	2669.4	3552.6	3555.11	2058.98	2891.06	4204.75
	P patrimonio	380.77	366.92	182.63	328.25	979	476.38

Fuente: Cálculos propios con base en la ENIGH 2006.

Finalmente, en el Cuadro 10, a partir de la variable de gasto depósito, que refiere al depósito en cuentas de ahorro, tandas, cajas de ahorro, entre otras, se estimó cuánto podrían ahorrar por tipo de tenencia, condición de ruralidad y nivel de pobreza.

Cuadro 10

Promedio ponderado de ahorro para todo tipo de tenencia

	Otros	Moderados	Intermedios	Alimentario
Urbano	4,125	589	529	256
Rural	2,807	396	337	318

Promedio ponderado de ahorro para hogares allegados, rentados y prestados

	Otros	Moderados	Intermedios	Alimentario
Urbano	1,896	262	208	158
Rural	715	54	21	59

Ahorro de hogares prestados

	Otros	Moderados	Intermedios	Alimentario
Urbano	2,163	434	409	151
Rural	1,827	397	161	156

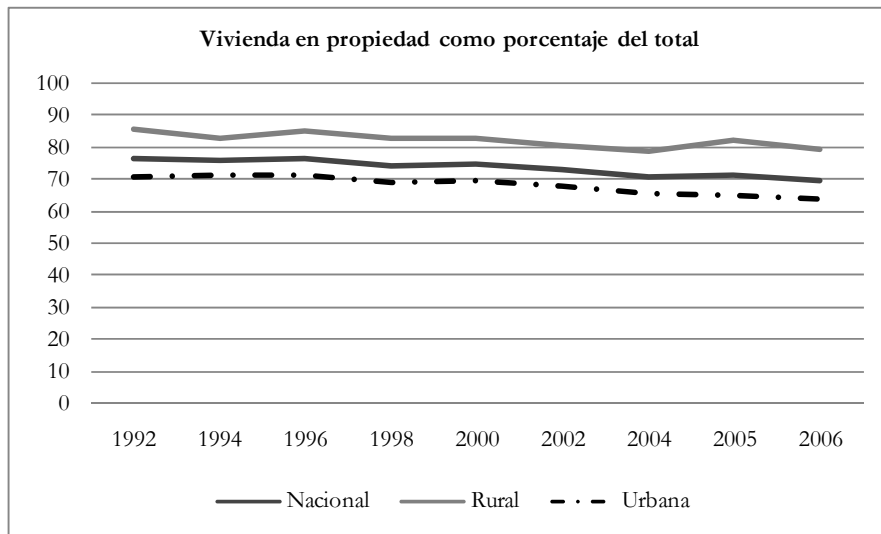
Fuente: Cálculos propios con base en la Enigh 2006

Como se puede apreciar en el Cuadro 10, ninguno alcanza un promedio de ahorro suficiente para considerar el pago de un salario mínimo mensual para adquirir una vivienda terminada.

Situación de la vivienda según forma de acceso, préstamo, renta o propiedad

Tanto a nivel nacional, como desagregado a nivel urbano y rural, se observa un descenso en la proporción de hogares a la vivienda en propiedad, como se puede apreciar en la Gráfica 6. En 1992, más del 76% de los hogares reportaba ser propietario de su vivienda. Esta cifra se modificó a tan sólo 67% para 2006.

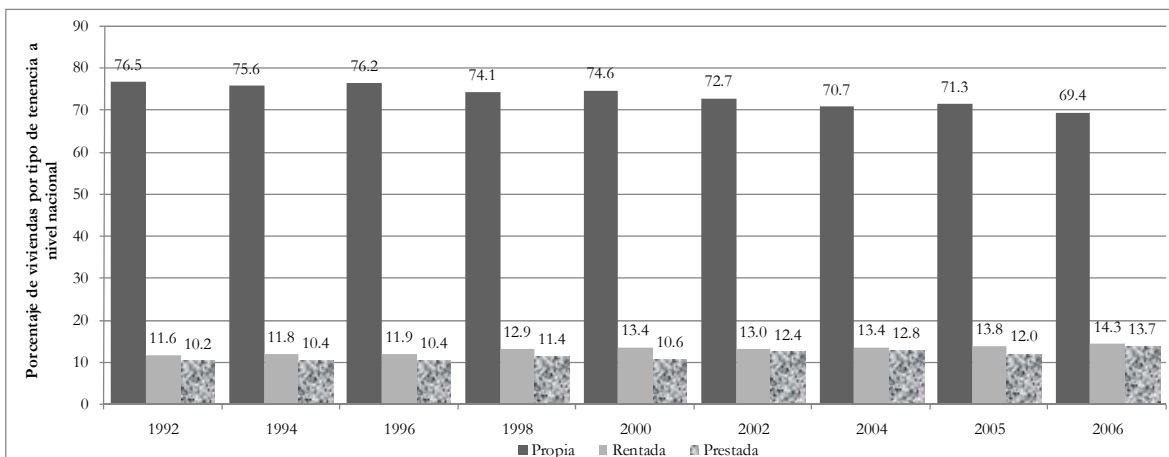
Gráfica 6



Fuente: ENIGH 1992-2006.

En la Gráfica 7 podemos apreciar que este descenso ha sido compensado por un aumento en otros tipos de acceso. Así, entre 1992 y 2006 el número de hogares que vivía en viviendas rentadas se elevó de 11.6 a 14%, mientras que el número de hogares en viviendas prestadas pasó de 10.2 a 13.7 por ciento.

Gráfica 7
Viviendas por tipo de tenencia a nivel nacional (porcentaje)



Fuente: Inegi, ENIGH 1992-2006.

A este respecto encontramos que en las zonas urbanas es más frecuente la renta, mientras que en las zonas rurales lo es el préstamo.

Un dato interesante es que al revisar las condiciones de la vivienda rentada respecto al promedio por línea de pobreza en México, encontramos que:

A nivel rural, las casas rentadas (VRRPT) son las que menos proporción de pisos de tierra tienen, con 3.37% para el rango de pobreza moderada, les siguen las prestadas con 12.49% y en tercer lugar las propias con 19.14%, que son las más numerosas; por su parte, en el medio urbano, las casas rentadas también son las que menos proporción de pisos de tierra tienen, pero los resultados entre las prestadas y las propias son mixtos. En el caso de pobreza alimentaria –la moderada y el promedio nacional–, las viviendas propias tienen menos pisos de tierra que las prestadas por un amigo o familiar.

Cuadro 11

Vivienda con agua según tipo de tenencia y nivel de pobreza

	OTROS	Moderada	Intermedia	Alimentaria	Nacional
VURA	89.15%	78.88%	61.21%	56.83%	82.63%
VVRA	72.41%	60.54%	65.83%	31.27%	64.29%
VUPA	81.86%	57.28%	54.77%	45.64%	70.62%
VRPA	51.05%	42.45%	49.59%	28.83%	44.90%
VUPROPA	90.95%	73.75%	63.18%	52.07%	85.15%
VRPROPA	55.06%	34.49%	21.85%	23.59%	42.27%
VUTA	88.70%	70.10%	59.80%	49.70%	81.60%
VRTA	54.80%	36.10%	27.90%	23.70%	43.00%

VURA= Vivienda Urbana Rentada con Agua en Vivienda

VUPA= Vivienda Urbana Prestada por un Amigo o Familiar con Agua en Vivienda

VUPROPA= Vivienda Urbana Propia con Agua en Vivienda

VUTA= Vivienda Urbana Total con Agua en Vivienda

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH 2006.

En el caso de viviendas con agua, las viviendas rentadas presentan mejor cobertura en lo rural (VRRR) CON 60.5% para el segmento de pobreza moderada, le siguen las prestadas por amigos con 42.5%, y en última instancia las propias con 34.5%. En el medio urbano la mayor cobertura de agua la tienen también las viviendas rentadas, pero las viviendas propias superan con 73.8% de cobertura a las viviendas prestadas con apenas 57.3 por ciento.

Estos resultados nos permiten señalar que en la medida en que las personas puedan rentar una vivienda, podrían tener acceso a inmuebles en mejores condiciones del promedio; curiosamente ninguno de los programas en marcha tiene por objeto promover esta alternativa de acceso a la vivienda.

Cuadro 12

Vivienda con agua según tipo de tenencia y nivel de pobreza

	OTROS	Moderada	Intermedia	Alimentaria	Nacional
VRPA	51.0%	42.5%	49.6%	28.8%	44.9%
VRPROPA	55.1%	34.5%	21.8%	23.6%	42.3%
VRRR	72.4%	60.5%	65.8%	31.3%	64.3%
VRTA	54.8%	36.1%	27.9%	23.7%	43.0%
VUPA	81.9%	57.3%	54.8%	45.6%	70.6%
VUPROPA	91.0%	73.8%	63.2%	52.1%	85.1%
VURA	89.1%	78.9%	61.2%	56.8%	82.6%
VUTA	88.7%	70.1%	59.8%	49.7%	81.6%

VURA= Vivienda Urbana Rentada con Agua en Vivienda

VUPA= Vivienda Urbana Prestada por un Amigo o Familiar con Agua en Vivienda

VUPROPA= Vivienda Urbana Propia con Agua en Vivienda

VUTA= Vivienda Urbana Total con Agua en Vivienda

Fuente: Cálculos propios ENIGH 2006.

Acceso al crédito

Si bien los pobres tienen que dedicar mayor parte de su gasto a la vivienda que otros estratos de ingreso, lo cierto es que muy pocas de las familias en pobreza están pagando su vivienda, alcanzando un máximo del 3.8% en las familias en pobreza moderada urbana (Cuadro 5). Como veremos más adelante, los programas que combinan subsidio y crédito han mostrado resultados poco alentadores en materia de focalización.

De acuerdo con el estudio elaborado por Salomón Chertorivsky, 50% de las familias tiene ingresos menores a los cinco salarios mínimos y las familias con más de cuatro salarios mínimos son las que se quedan con el 90% de los créditos.

La información proporcionada por USAID nos indica que la mayoría de los hogares no tienen crédito, y en todo caso, las fuentes semiformales e informales tienen mayor participación.⁴²

El mercado de vivienda

Dado que una buena parte de los subsidios que se ofrecen hoy en día se aparejan a opciones crediticias para adquisición de vivienda nueva, consideramos pertinente describir la estructura del mercado de vivienda, la cual nos muestra que nuestra población objetivo utiliza principalmente los métodos de autoconstrucción en el tiempo, y que estos con seguridad serán los que continúen usando en el corto y mediano plazo, toda vez que sus ingresos no les permiten acceder a un crédito.

⁴² Alpizar A., *op. cit.*, pp. 23-25.

Dos terceras partes de las viviendas del país han sido construidas por el método de producción social. La vivienda de los pobres en su mayoría es construida por ellos mismos o contratando trabajadores bajo una lógica distinta a la del mercado, es decir, se invierte para construir una vivienda propia, no con objeto de sacarla al mercado y obtener una ganancia.⁴³

Conolly estima que para finales de la década de 1980, entre 60 y 70% de la producción de vivienda de las décadas recientes corresponden al sector popular y señala que en 1976 el 64% de la población de la ciudad de México vivía en asentamientos irregulares, lo cual considera no sólo los derechos de propiedad, sino también la ocupación de terrenos no urbanos.

Torres clasifica a los oferentes de vivienda en dos grandes grupos, los autoconstructores y los oferentes institucionales de crédito.⁴⁴ Las viviendas de autoconstrucción se edifican a partir del ahorro, subsidios o transferencias y pequeños financiamientos, estimando que impacta en el 65% de la población ocupada y se calcula que en el país hay 15.1 millones de viviendas autoconstruidas por familias de bajos ingresos.⁴⁵

Por otra parte, está la oferta institucional de vivienda para los trabajadores afiliados al ISSSTE, o Infonavit, por ejemplo, para quienes la oferta queda restringida por el número de créditos disponibles y la posibilidad de acceso. Este tipo de vivienda enfrenta limitaciones en el marco de un mundo globalizado, y refiere al impedimento para que los beneficiarios puedan rentar sus viviendas, las cuales, al ser ofrecidas,

⁴³ Torres Rino, *op. cit.*, p. 10.

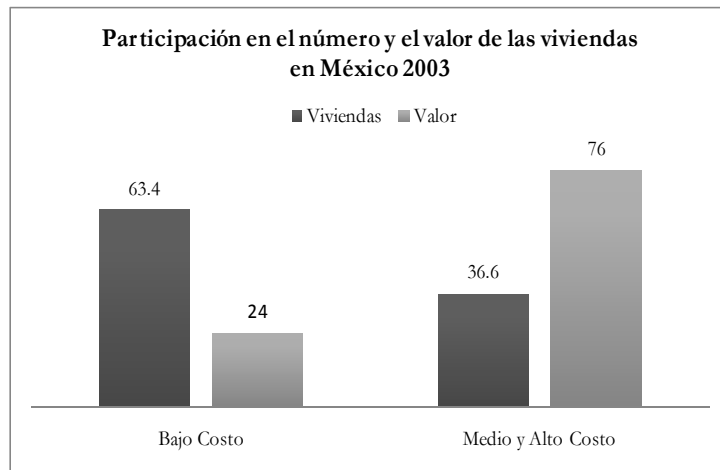
⁴⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 21.

muchas veces muy lejos del lugar de trabajo, se mantienen deshabitadas. Asimismo, dentro de la oferta institucional se considera la promovida por otras instituciones públicas que ofrecen crédito, así como por las instituciones financieras.

Ciertamente la calidad es muy distinta. Si bien las viviendas de bajo costo representan el 63% del total, su valor de mercado es equivalente tan solo al 24% del valor de las viviendas construidas, como se aprecia en la Gráfica 8.

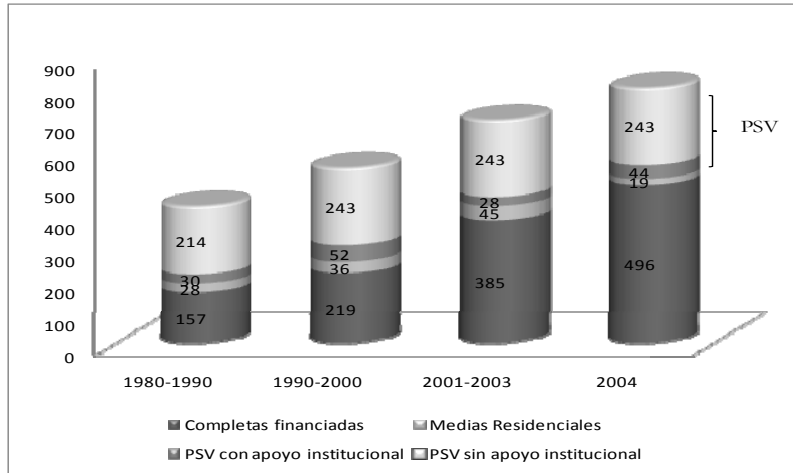
Gráfica 8



Fuente: Torres Rino, *op. cit.*, p. 24. Estimaciones del autor a partir de SOFTEC.

De manera similar a lo observado en las gráficas de inversión de vivienda, en la Gráfica 9 se puede ver que la producción anual de vivienda por autoconstrucción ha mantenido un ritmo más o menos constante con 242 mil viviendas anuales en promedio desde 1990.

Gráfica 9



Fuente: Torres Rino, *op. cit.*, p. 28. Elaborado con base en INEGI, censos generales de población y vivienda 1980, 1990 y 2000; Conafovi, Estadística de vivienda, varios años, y CIDOC.

En México existen 26.6 millones de trabajadores sin prestaciones,⁴⁶ lo cual les impide considerar la adquisición de una vivienda nueva, y que tendrán que resolver su acceso a vivienda por medio de la autoconstrucción, el préstamo o la renta.

La proporción de vivienda de producción social es particularmente relevante, a la luz de políticas públicas que optan por la oferta de vivienda construida por desarrolladores a precios muy superiores al alcance de los más pobres. Mientras en 2004 se otorgaron casi 500 mil créditos para la adquisición de vivienda completa, y casi 44 mil créditos de apoyo a la producción social de vivienda, el estudio de *La producción social de vivienda* estima que se iniciaron sin ningún apoyo 242.5 mil viviendas bajo procesos de este tipo. En total se estima que ese año se construyeron 801 mil viviendas.⁴⁷

⁴⁶ Torres Rino, *op. cit.*, p. 38.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 28.

Políticas recientes y los subsidios

Antes de analizar las políticas actuales de apoyo a la vivienda para personas en condiciones de pobreza, presentamos algunas reflexiones sobre el papel de los subsidios, los cuales, como hemos visto, la propia Ley de Vivienda señala que debieran ser para los más pobres e incluso mayores, conforme la pobreza es más aguda.

En general, un gobierno puede decidir subsidiar la producción de vivienda por dos vías: por el lado de la oferta, subsidiando directamente a los constructores, o por el lado de la demanda, otorgando apoyos directos a las familias ya sea para rentar un inmueble o para la construcción o adquisición del mismo. Cuando se opta por el primero, Shildo señala que el gran error ha sido el construir vivienda de alta calidad, sin entender las necesidades de los pobres, generando una oferta cara, poco flexible y en ubicaciones no aptas. Menciona que en algunos proyectos las clases medias desplazan a los pobres, y por lo general se beneficia a los grupos mejor conectados políticamente. Es así como la provisión de vivienda es criticada por no llegar a los más pobres.⁴⁸

Los subsidios son un instrumento que permite tanto identificar y corregir distorsiones del mercado, donde los precios del bien no reflejan los costos y beneficios sociales del mismo,⁴⁹ así como mejorar la distribución de la riqueza a partir de la definición de un mínimo social. Además, le permiten al gobierno dejar su papel de constructor o proveedor para que adopte el de facilitador, incentive la inyección de

⁴⁸ Shildo Gil, *op. cit.*, pp. 5 y 60.

⁴⁹ Rawls John, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, pp. 258 y 259.

recursos del sector privado, promueva la participación activa del sector financiero y de la construcción, y genere procesos más transparentes y sistematizados.⁵⁰

Los subsidios para la vivienda son una práctica común, incluso en Estados Unidos, donde ésta no se considera como un derecho, por lo que el uso de subsidios o los esquemas de utilización de los mismos son objeto de un amplio debate.

En general, encontramos dos grandes tendencias en la visión de las políticas de apoyo a la vivienda: por una parte, está el fomento a la compra de vivienda para desarrollar más el mercado; por la otra, los programas de vivienda e infraestructura, que si bien constituyen un importante apoyo al desarrollo económico, también permiten apoyar a las personas a crear un capital, a veces hasta un espacio para el desarrollo de un negocio familiar, así como promover las iniciativas de desarrollo comunitario y revitalizar los vecindarios.⁵¹

En México se utilizan subsidios directos, transfiriendo recursos directamente a los beneficiarios, de manera principal a través de los programas “Vivienda Rural”, “Tu Casa” y “Esta es Tu Casa”. Asimismo, se utilizan los subsidios implícitos a través de una tasa de interés menor a la del mercado, como son los créditos otorgados por los institutos de vivienda para los trabajadores. Los subsidios indirectos, es decir, los insumos para la construcción de vivienda, casi no se utilizan; sin embargo, muchas de las obras de cabecera que se realizan para nuevos desarrollos no quedan prorrateadas o reflejadas en el costo de estos, por lo que podrían considerarse como un subsidio indirecto.

50 Torres, Patricia, *Logros y desafíos en el sector vivienda. Curso de gestión urbana*, Banco Mundial/ Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, El Salvador, junio de 2003, p. 5.

51 De Ninno, Carlo, “Subvenciones para la vivienda orientadas según la demanda”, *Nota sobre redes de protección social*, núm. 3, Banco Mundial, 2006.

Los subsidios también son criticados, ya que pueden tener efectos sobre la disponibilidad a trabajar de las personas, por ello su carácter debe ser temporal. Thomas Palley⁵² considera que alimentan la burbuja habitacional y son regresivos, ya que los contribuyentes con mayores niveles de ingreso se quedan con una mayor proporción de los subsidios, y los principales beneficiarios son quienes se aprovechan del encarecimiento de las casas, es decir, los constructores y los *brokers*.

Las políticas actuales

Actualmente existen cinco programas federales que otorgan subsidios directos para construcción, mejoramiento o adquisición de una vivienda. Existen algunos programas, como “Zonas de Atención Prioritaria”, en los que parte de sus recursos se destinan a la construcción de pisos firmes, y otros que han dado apoyo para mejoramiento de vivienda, tanto a través del CDI como de DIF. No obstante, hay otros programas y tipos de incentivos para promover la vivienda, como los programas de apoyo a la adquisición de los trabajadores afiliados a los institutos de trabajadores con subsidios indirectos y otros incentivos adicionales como la deducibilidad fiscal del pago de hipotecas.

De los cinco que identificamos como exclusivamente dedicados a vivienda con subsidios directos, sólo los programas operados por Fonhapo y Hábitat corresponden a población en pobreza patrimonial (con una demanda potencial de casi 9 millones de hogares). En el caso de FONDEN no se limita la población objetivo, y los subsidios a

⁵² Palley Thomas, *Naked capitalism. Questions Housing Subsidies*, mayo 7, 2008, <http://www.nakedcapitalism.com/2008/05/thomas-palley-questions-housing.html>

través de Conavi establecen un máximo de ingreso por individuo y no por familia, con lo que su universo potencial se amplía a 18.5 millones de hogares.⁵³

La distinción en el universo potencial de la población objetivo es muy relevante, ya que de acuerdo con dichas cifras, hay 10 millones de hogares que podrían estar recibiendo los subsidios sin corresponder a la población en pobreza, de acuerdo con la definición oficial de la misma y es hacia este programa al que se han venido asignando cantidades crecientes de recursos, mientras que los dedicados exclusivamente a población en pobreza han visto reducidas sus asignaciones presupuestales por año.

Tabla 1. Programas vigentes de apoyo a la vivienda para familias en condición de pobreza

Programa	Población objetivo	Finalidad del apoyo	Tipo de apoyo	Aportaciones máximas		
				Federal	Estatad	Municipal
Programa Hábitat, Sedesol	Población en pobreza patrimonial asentada en polígonos hábitat	Reubicación y construcción	S	\$10,000	Variable	Variable
Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva, Tu Casa. (Fonhapo)	Población en de situación de pobreza patrimonial	Adquisición, construcción y mejora	S y C	\$50,000 Como subsidio	AL menos de igual a la aportación federal, puede ser subsidio o crédito	AL menos de igual a la aportación federal, puede ser subsidio o crédito
Fondo de Desastres Naturales	Población damnificada por desastres naturales	Reconstruc., reubicación y rehabilit.	S	\$44,459	Variable	Variable
Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para la Vivienda. Esta es tu casa. Conavi	Personas de bajos ingresos	Adquisición, construcción y mejora	S y C	\$50,700	Variable	No hay aportaciones

⁵³ Fuente: Cálculos propios con base en la ENIGH 2006.

Programa	Población objetivo	Finalidad del apoyo	Tipo de apoyo	Aportaciones máximas		
				Federal	Estatad	Municipal
Vivienda Rural	Familias mexicanas en pobreza patrimonial en localidades rurales e indígenas de hasta 5,000 habitantes, clasificadas como de Alta o Muy Alta Marginación	Edificación de UBVR, ampliación y Mejoramiento	S	UBVR \$40,000 Ampliación \$20,000 Mejoramiento \$15,000	30% del valor de la acción	30% del valor de la acción

Fuente: Reglas de Operación de los Programas 2008. Para el FONDEN las últimas reglas de operación corresponden a 2006. S= Subsidio C= Crédito

Cuadro 13

<i>Programa</i>	<i>Población objetivo</i>	<i>Volumen de hogares</i>
Fonhapo (“Vivienda Rural” y “Tu Casa”)	Personas en pobreza patrimonial	9 millones
Conavi (“Esta es Tu Casa”)	Personas con menos de 6400 pesos de ingreso mensual	19 millones

Fuente: Estimación propia a partir de la definición de población objetivo de las Reglas de Operación.

Si bien es cierto que el agregado “Presupuesto para vivienda” ha venido creciendo, también lo es que los programas de subsidio directo dirigidos exclusivamente a los pobres patrimoniales se ha venido reduciendo, como se puede apreciar en el Cuadro 14. Estas cifras varían en algunos casos de forma importante, si se consideran los montos finalmente ejercidos.

Cuadro 14

Presupuesto original de los programas de vivienda

	2006	2007	2008	2009
Programa de Ahorro, Subsidios y Crédito a la Vivienda "Tu Casa"	2,965,609.7	1,595,100.0	1,635,230.0	1,773,179.2
Programa de Vivienda Rural	500,000.0	509,000.0	320,000.0	379,722.5
Fonhapo	3,465,609.7	2,104,100.0	1,955,230.0	2,152,901.6
Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda (Conavi)	121,786	3,892,000	3,042,500	5,249,485

Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación, varios años. Conavi, informes trimestrales.

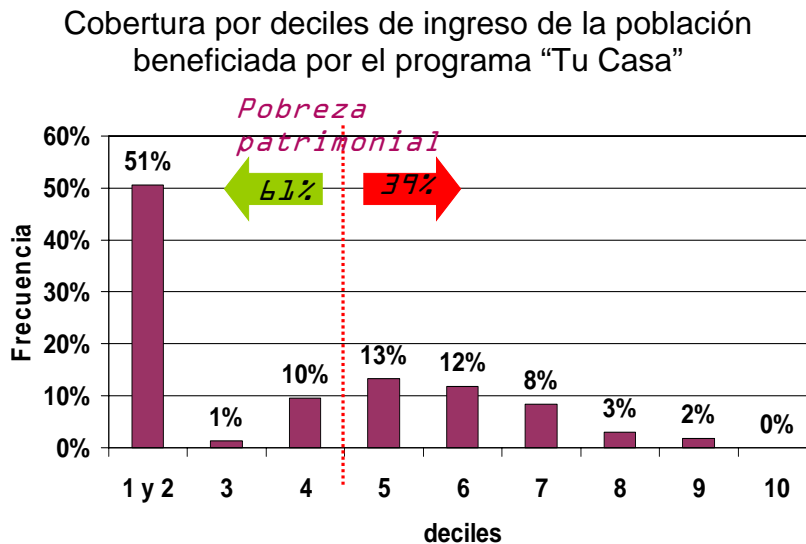
Pese a la clara definición de la población objetivo, los resultados de la evaluación 2006 del programa "Tu Casa" muestran que cerca del 40% de los beneficiarios no estaba en condiciones de pobreza patrimonial, como se puede apreciar en la Gráfica 10.⁵⁴

Este programa opera en coordinación con los institutos estatales y municipales de vivienda. Sin embargo, las evaluaciones no muestran información sobre lo que sucede con los recursos de la contraparte, es decir, en qué monto son subsidios, y en cuánto son créditos, ya que los institutos usan las dos modalidades de manera diferenciada en cada entidad, así como las tasas de interés. Tampoco señalan nada respecto al avance en repago de los beneficiarios ni sobre sus carteras vencidas. Considero que estos aspectos debieran formar parte de los convenios para la operación de los programas que se suscriben entre las partes, a fin de poder tener un buen seguimiento y en su caso ajustar las estrategias para el uso de estos recursos.

⁵⁴ DGEMS, Sedesol, *Evaluaciones al programa "Tu Casa". Principales resultados*, enero de 2008.

Otros resultados de la misma evaluación tampoco son muy halagadores: los hogares beneficiarios se encuentran en barrios con un menor acceso a servicios que sus viviendas originales; reportan estar más satisfechos con todas las medidas de calidad de la vivienda; y, 25% de las viviendas muestreadas correspondientes al año 2003 se encontraban desocupadas.

Gráfica 10



Fuente: DGEMS, Sedesol, *Evaluaciones al programa "Tu Casa". Principales resultados*, enero de 2008.

Por otra parte, se ha observado un fuerte impulso a la expansión de nuevos desarrollos en manos de inmobiliarias, particularmente con los apoyos del programa "Esta es tu Casa". En ello encontramos dos motivos de análisis: el primero tiene que ver con la definición de la población objetivo ya comentado, y el segundo con el impulso a nuevos desarrollos habitacionales a expensas de una expansión horizontal de las ciudades.

Aquí consideramos conveniente recordar las recomendaciones que la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio del gobierno federal presentó ante el Senado, con propuestas concretas, entre las que destacan:

- Eliminar barreras al acceso equitativo de los recursos, y garantizar que los hogares en situación de pobreza alimentaria reciban un mayor subsidio que las personas en pobreza intermedia o moderada; así como focalizar los subsidios única y exclusivamente a la población en situación de pobreza;
- Transitar hacia apoyos vía la demanda, para adecuarse a las necesidades de los pobres;
- Implementar un padrón único de todas las instituciones vinculadas a la vivienda, así como mecanismos de evaluación y seguimiento;
- Considerar mecanismos para el fortalecimiento de los organismos estatales de vivienda, considerándolos clave en el combate a la pobreza.

Respecto a este último punto, llama la atención que los recursos adicionales autorizados para vivienda se estén canalizando por otras vías, ya sea en apoyo a las acciones de los programas de Fonaes, de Sociedad Hipotecaria Nacional con Credimil, o el impulso a la dispersión vía microfinancieras de distinto tipo, lo que marca una contradicción aparente entre lo propuesto por la Subsecretaría y el destino real del gasto.

Uno de los programas que pudiera estar generando importantes incentivos para la inversión por parte de los beneficiarios es el de lote con servicios, incluido como una de las líneas de acción de Habitat. Sería conveniente que las evaluaciones de impacto de éste se comparasen con las de programas como “Esta es Tu Casa”, a fin de contar con

elementos que permitan a futuro comparar la eficiencia del gasto, tanto por la focalización como por los incentivos que generan a la inversión de las propias familias.

Asimismo, se han expresado distintas inquietudes, que consideran tanto la dificultad de acceso económico de los más pobres, como la falta de concordancia con una planeación urbana adecuada, la falta de servicios, sus impactos ambientales (los problemas de acceso a agua, suministro eléctrico y otros servicios municipales y de salud y educación), así como el impacto macroeconómico de los mismos.

Subsidios requeridos por la población en pobreza

El diagnóstico presentado por Sedesol a la Cámara de Diputados presenta una estimación del subsidio requerido por nivel de pobreza, a partir de la determinación de brechas de ingreso y las estimaciones de gasto en vivienda del quinto decil de ingreso, que destinan el 18% de su ingreso a estos conceptos, calculando un diferencial mensual por hogar estimando que, si se otorga por cinco años, el hogar podría rebasar la condición de pobreza.

Cuadro 15

Estructura propuesta de subsidios por Sedesol

	<i>Rural</i>	<i>Urbana</i>
Alimentaria	\$ 45,189	\$ 70,047
Intermedia	\$ 24,869	\$ 41,535
Moderada	\$ 10,868	\$ 18,132

Fuente: Sedesol, Estimación de los recursos complementarios a los que refiere el art. 61 de la Ley de Vivienda para el año 2009.

En un ejercicio diferente, siguiendo el modelo usado por la Sociedad Hipotecaria Federal, el cual requiere la generación de un ahorro previo y el pago de un crédito, se elaboró un ejercicio simplificado con base en el ahorro promedio de los hogares en pobreza que hoy no son propietarios de una vivienda, para determinar el subsidio máximo que requieren por nivel de pobreza.

En este caso, y a diferencia del ejercicio elaborado por Sedesol, se considera que la vivienda digna mínima debe tener las mismas características en lo rural y en lo urbano, y se estiman al mismo precio para una vivienda urbana que para una rural (Cuadro 16).

Suponemos que la vivienda mínima por familia debe tener una estructura sólida con pisos, paredes y piso de calidad, un baño y una cocina. Dado que el tamaño promedio de las familias es de 4.2 personas, consideramos como el mínimo la de 34 m², a fin de que cuente con dos cuartos para dormir. Para hacer un ejercicio en el que mostremos cómo, en función de la capacidad de ahorro, debiéramos contar con subsidios crecientes en función de la intensidad de pobreza, se eligió la capacidad de ahorro de quienes hoy habitan una vivienda prestada por un amigo o familiar.

La debilidad del supuesto refiere a que el ahorro que hoy reportan las familias es en muchos casos su apoyo para contingencias en materia de salud, o para atender necesidades de gasto en distintas épocas del año. Pero para fines simplemente de análisis, suponemos que lo que hoy dicen que ahorran lo podrían destinar a una aportación para su casa, y establecemos el plazo de un año para acumular el enganche si no existen intereses y se trata de un repago simple, por lo que tendrían que lograr un ahorro mensual de 642 pesos si cuentan con un terreno o 1 123 pesos si pretenden

adquirir una vivienda con terreno de 34 m², con ese ritmo de ahorro tardarían ocho años en pagar el dinero que se les preste.

Cuadro 16

Valor de una vivienda mínima
ene-09

Superficie	Valor Provivah		Valor Infonavit	
	Costo de vivienda	Con lote y servicios	Costo de vivienda	Con lote y servicios
21 m ²	\$45,000	\$78,750		
34 m ²	\$77,000	\$134,750	\$88,550	\$154,963

Fuente: Consulta a personal de Provivah.

Cuadro 17

Valores de viviendas de 25 m² apoyadas por los Conorevis

<i>Concepto</i>	<i>Año</i>	<i>Costo</i>
Terreno, Servicios y Licencias	2002	\$ 37,500
Terreno, Servicios y Licencias	2003	\$ 40,000 \$ 33,482 (Tu Casa Rural)
Terreno e Infraestructura	2004	\$ 41,000
Terreno e Infraestructura	2005	\$ 41,450 \$ 42,900 (Tu Casa Rural)
Terreno e Infraestructura	2006	\$ 45,000
Terreno e Infraestructura	2007	\$ 45,500 \$ 40,000 (Tu Casa Rural)
Terreno e Infraestructura	2008	\$ 58,250 \$ 50,039 (Tu Casa Rural)
Terreno e Infraestructura	2009	\$ 65,183

En algunos años se estima el mismo costo urbano que rural.
Fuente: Consulta directa a Conorevis.

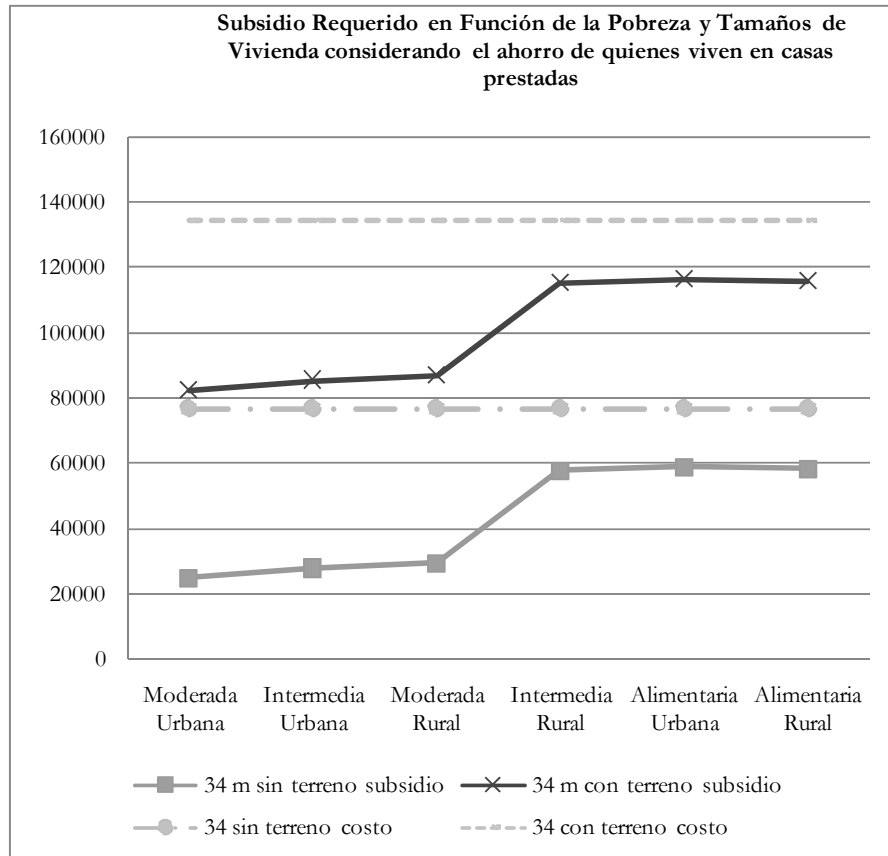
Cuadro 18

Evolución de los apoyos en Vivienda de los Programas de Sedesol

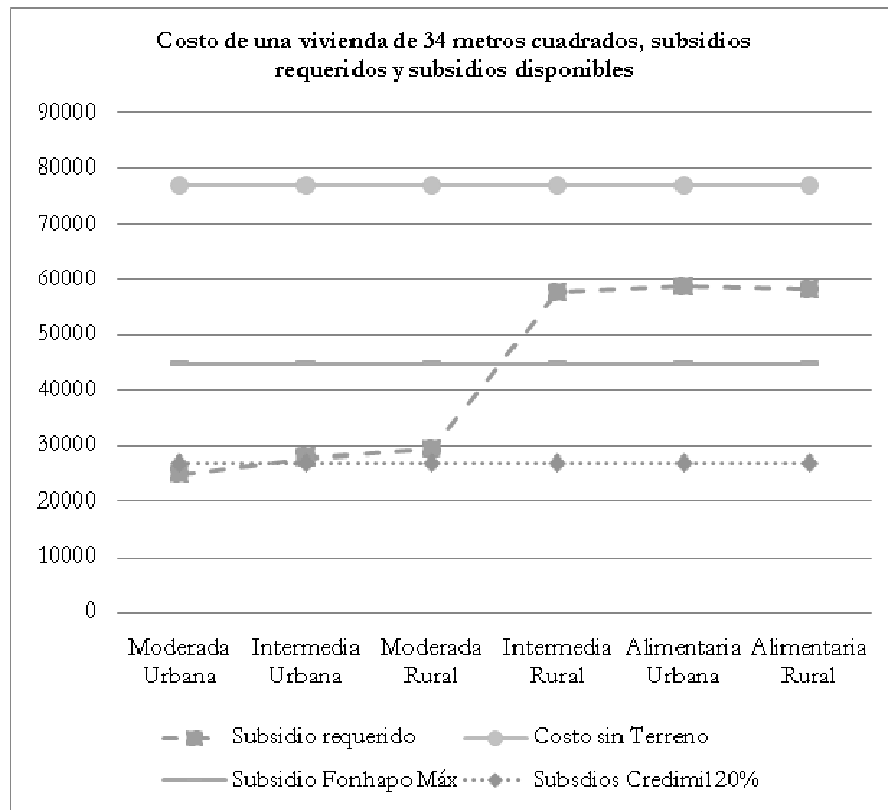
	Vivienda Rural			Tu Casa			
	2006	2007	2008	ROP 2005	ROP 2006	ROP 2007 II	ROP 2008 II
Edificación Rural	\$24,000	\$26,000.00		\$24,000.00;	\$25,000.00	\$26,000.	\$37,500.
Ampliación de Vivienda Rural	\$11,120	\$13,000.00	\$30,000.00	\$12,000.00	\$12,500	\$13,000	\$13,500
Mejoramiento Rural	\$8,270	\$8,600.00	\$15,000.00	\$12,000.00	\$12,500	\$13,000	\$13,500
Ampliación o mejoramiento urbano				\$16,000.00;	\$16,500	\$17,160	\$17,500
Adquisición o edificación				\$32,000.00;	\$33,000	\$34,500	\$50,000

Fuente: Reglas de operación 2007-2008 de los Programas Vivienda Rural y Tu Casa

Gráfica 11



Gráfica 12



En la Gráfica 11 podemos apreciar cómo, para una misma vivienda, un pobre alimentario rural o urbano requiere mayores transferencias para poder participar en un esquema con crédito (tasa cero) o simplemente para construir una vivienda digna en un plazo de nueve años. En la Gráfica 12 podemos apreciar cómo el nivel de subsidio actual se encuentra muy por debajo del recurso necesario para contar con lo que definimos como una vivienda digna mínima.

En este contexto, se podría optar por dar el subsidio de una sola vez, lo que permite una mejor supervisión del destino del recurso y que las viviendas se adapten a las condiciones climáticas de cada región y aprovechen materiales locales, con asesoría técnica. Sin embargo, el tamaño del subsidio de una sola vez resulta muy alto

por familia, por lo que la focalización o la prioridad que se dé a los beneficiarios debería estar plenamente justificada.

Por su parte, el otorgar una transferencia mensual durante ocho años para que las personas vayan complementando su ahorro y construyan poco a poco su vivienda, aprovechando programas como Oportunidades, responde a la lógica de construcción hormiga o autoconstrucción actual, pero resulta en altos costos de seguimiento y no garantizaría la calidad de la obra.

Microfinanzas y vivienda

Siguiendo con el análisis de las posibilidades de los más pobres para acceder a una vivienda mínima, observamos una creciente tendencia a considerar a las microfinancieras como las dispensoras alternativas del subsidio. Recientemente Sociedad Hipotecaria Federal anunció el programa “Credimil”, y Fonaes anunció un mecanismo similar a través de las cajas de ahorro, ambos combinando el trabajo de las microfinancieras con los subsidios del programa “Esta es Tu Casa”, de Conavi.

Indudablemente las microfinanzas representan una buena opción para aquellas personas que se encuentran fuera de la cobertura de la banca comercial y que optan por tener acceso a pequeños créditos para ir construyendo sus viviendas. Cuando los microcréditos se acompañan de capacitación o asistencia técnica, esto puede traer como resultado viviendas de alta calidad, adaptadas a las necesidades de clima y geografía en las que se ubican.

Se trata de una práctica emergente que genera una alternativa para los trabajadores informales o personas cuya ubicación geográfica no coincide con la presencia de la banca comercial.

Las microfinancieras son una buena opción para la población que va construyendo poco a poco su vivienda, pero no necesariamente significa que ésta sea la opción para los hogares más pobres, como analizaremos al final de este apartado. En todo caso, de elegirse éste como el mecanismo de canalización de apoyos en materia de vivienda, lo más seguro es que requerirán estar subsidiadas en su costos. (De acuerdo con Jonathan Murdoch⁵⁵ de la Universidad de Princeton, los programas que focalizan a los acreedores más pobres no alcanzan a cubrir más del 70 % de sus costos, por lo que estima que requerirán ser subsidiados en el tiempo.)

Según Samuel Ayala, con base en información de la CEPAL, en América Latina existe un déficit cuantitativo de vivienda de casi 20 millones. El 41.5% de los hogares urbanos está libre de carencias y el 54% tiene déficits cualitativos, con una de las tasas de urbanización más altas en el mundo, lo que generará una fuerte presión en materia de vivienda en la región.⁵⁶

Considera que el déficit cualitativo ha sido insuficientemente atendido, y que la mayoría de los países se inclina por la construcción de vivienda nueva, vinculándolo a los indicadores de crecimiento económico. Los mercados de crédito no han logrado resolver este problema, aunque las microfinancieras están incorporando estas

⁵⁵ Morduch, Jonathan, "The Microfinance Schism", *World Development*, vol. 28, núm. 4, Princeton University, New Jersey, 2000.

⁵⁶ Ayala, Samuel, Nuevos productos para la fidelización de clientes/as. Redcamif. <http://www.microfinanzas.org/uploads/media/ConfIV-doc09-nuevos-productos-para-la-fidelizacion-clientes.pdf>

necesidades dentro de su oferta de servicios. Se estima que del 30 al 40% de las familias de la región busca alguna opción de crédito para mejorar las condiciones de sus viviendas.

No obstante esta tendencia, como bien lo señala Beatriz Armendáriz en su libro *The Economics of Microfinance*, no existe a nivel internacional evidencia de que efectivamente las microfinanzas ayuden en la superación de la pobreza.⁵⁷

Es importante resaltar que en México las microfinancieras se encuentran en fase de consolidación, con: 1) un importante crecimiento en número de clientes y sucursales, 2) altos niveles de rentabilidad con tasas de interés muy superiores a las de otros países (entre 60 y 100% en México, frente a 32-37% en Perú, por ejemplo), baja competencia y 3) un mercado relativamente fragmentado.

Las tasas de interés de estas instituciones no dejan de sorprender. En febrero de 2007, mientras instituciones como Caja Popular Mexicana, Caja Popular Oblatos y Caja Cihualpilli de Tonalá cobraban el 20%, instituciones como Compartamos, Fincomún, Te Creemos y Crédito Familia estaban por encima del 60%. En el caso de Crédito Familiar la tasa supera el 120 por ciento.⁵⁸

Entre las microfinancieras que reportan apoyo para vivienda está la Caja Popular Mexicana, con una tasa un poco superior al 20%, es decir, de las más bajas entre las microfinancieras, y su apoyo podía llegar hasta 6.6 veces el ahorro del solicitante.

A diferencia de los créditos otorgados a colectividades, como fue el caso Fonhapo, con las financieras se abre la posibilidad de que los créditos queden individualizados de

⁵⁷ Armendariz, Beatriz y Jonathan Morduch, *The Economics of Microfinance*, The MIT Press.

⁵⁸ Cidoc. *op. cit.*, p. 51.

origen, puesto que la colectividad sólo se crea para la formación de la caja o bolsa de ahorro. Es así como el diseño del tipo de contrato para este tipo de apoyos es muy importante para garantizar su desempeño.

Desde el gobierno federal existe un fuerte interés en apoyar el desarrollo de intermediarios financieros, buscando alternativas de colocación de créditos acompañados de subsidio. Sin embargo, encontramos dos problemas: el primero es, como ya se señaló, que la definición de la población objetivo rebasa la condición de pobreza, y segundo, que las tasas de interés son tan altas que el intermediario puede terminar beneficiándose del subsidio que ofrece el gobierno federal.

Si el beneficiario enfrenta una situación de ausencia de alternativas de crédito o de información y adquiere el crédito en una microfinanciera con altas tasas de interés, el tener un subsidio le permite efectivamente pagar mucho menos intereses, pero su vivienda sigue siendo más cara que si tuviera acceso a una tasa de interés igual a la del mercado bancario sin subsidio.

En nuestro país los esfuerzos de los gobiernos por otorgar créditos han tenido experiencias fallidas, valga recordar a Banrural, por ejemplo, o la alta cartera vencida del Fonhapo. No obstante, entre las opciones para distribuir estos apoyos existen distintos agentes: uno de ellos son los organismos estatales de vivienda, instancias locales que tienen mayor cercanía con la población. Algunos de ellos utilizan combinaciones subsidio-crédito o subsidio-subsidio, según el nivel de pobreza. Aunque, como comentamos al referirnos a la evaluación del programa “Tu Casa”, su desempeño demanda mejores sistemas de evaluación e incentivos, éstos manejan

tasas de interés accesibles. Estos organismos ofrecen créditos que van de 5 a 15 años y sus tasas de interés fluctúan entre 9 y 12%.⁵⁹

Alternativas de apoyo a la vivienda:

En su artículo, Dennis A. Rondinelli identifica distintos tipos de políticas que pueden considerar los países que tienen un importante crecimiento de la demanda por vivienda urbana, señalando la reubicación de barrios y oferta de vivienda pública, oferta de servicios y mejora de barrios pobres, apoyo a la autoconstrucción y mejora, construcción privada e informal, esquemas cooperativos, cambios de uso de suelo, programas de generación de empleo e ingreso, y programas de tenencia de la tierra. A continuación presentamos los puntos a favor y en contra de cada uno, y los relacionamos con algunas experiencias internacionales.

Reubicación de barrios

Rondinelli señala que la reubicación de barrios es una opción muy costosa por la necesidad de compensar a los dueños de las propiedades que se demuelen, crea desplazamiento social, está sujeta a presión política e impone altos costos de transporte y rara vez alivia el problema de los más pobres, quienes no pueden acceder a mejores viviendas y acaban hacinados en unidades de baja renta.⁶⁰ El mismo autor

⁵⁹ Fuente: Consulta directa a Conorevi.

⁶⁰ Rondinelli Dennis A., "Housing the Urban Poor in Developing Countries: The Magnitude of Housing Deficiencies and the Failure of Conventional Strategies are World-Wide Problems", *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 49, pp. 156-158.

señala que rara vez es efectiva, ya que al ser desplazados lejos de las ciudades, estas personas buscan regresar a la ciudad o eventualmente son reabsorbidos por el crecimiento. En otros casos, por ejemplo, el crecimiento de la propia población pobre rebasó la capacidad de oferta institucional. Entre los países que hicieron algunos esfuerzos en este sentido se encuentran Malasia e India.

Un estudio del programa “Moviéndose hacia la Oportunidad”, encontró pocos impactos de mover a las personas hacia vecindarios con baja pobreza. Tuvo pocos impactos en términos de ingresos de los adultos, empleo o asistencia pública, aunque sí se observaron mejoras al descender la obesidad y mejorar la salud mental. En el grupo de niños los resultados por género llaman mucho la atención, siendo las niñas quienes mayores beneficios recibieron y los niños se vieron afectados por el mismo. Así, las niñas observaron una reducción en estrés⁶¹ y depresión, mientras que los niños presentaron problemas de conducta y aumento en criminalidad.

En el caso de Estados Unidos, señala Jacob, las políticas de apoyo a la reubicación, otorgando cupones para renta –para que las personas buscaran su alternativa de vivienda–, se encontró que por lo general prefieren permanecer cerca de su barrio y eligieron escuelas de similar calidad a las que tenían antes, y el desempeño escolar se mantuvo. Sin embargo, pudieron influir en acciones como el empleo y la actividad criminal.⁶²

⁶¹ Jacob Brian A., “Public housing, Housing Vouchers and Student Achievement: Evidence from Public Housing Demolitions in Chicago”, *The American Economic Review*, vol. 94, núm. 1, marzo de 2004, pp. 233-258.

⁶² Jacob, *op. cit.*, p. 252.

Provisión de lotes con servicios

Los proyectos que introducen servicios y apoyan la autoconstrucción de viviendas básicas pueden costar de tres a cinco veces menos que ofrecer la vivienda, y señala que pueden ser efectivos si se combinan con las políticas autoconstructivas; tienen que ser planeadas cuidadosamente y las mejores formas de apoyo son proveer infraestructura básica y *utilities*, tenencia de la tierra y crédito a bajo costo. En América Latina se vio que una vez que se introducen los servicios, las familias están más dispuestas a solicitar un crédito para mejorar su vivienda, aunque uno de los elementos más importantes es que se oferte una ubicación justa y eficiente. Las debilidades de este modelo encuentran algunos obstáculos como la falta de profesionistas calificados para manejar los proyectos, la dificultad de proveer materiales económicos y tecnologías accesibles, renuencia de las burocracias a trabajar en proyectos participativos, falta de conocimiento sobre técnicas de autoconstrucción y, finalmente, instituciones financieras débiles para proveer créditos a bajo costo.⁶³

Autoconstrucción

Los programas de apoyo a la autoconstrucción son la principal forma de apoyar a los pobres a obtener “abrigo o una vivienda”.⁶⁴ Aquí nuevamente se considera como autoconstrucción los procesos en que participa el beneficiario y contrata directamente a constructores informales para que lo apoyen en algunos aspectos más complicados del proceso constructivo. Los apoyos más importantes tienen que ver con la provisión de

⁶³ Rondinelly, *op. cit.*, pp. 160-161.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 162-263.

tenencia de la tierra y los servicios públicos. En Colombia funcionó el ayudar a proveer materiales a bajo costo, lo que considera el transporte de los mismos.⁶⁵ En mi experiencia, las estimaciones del costo de piso firme, por ejemplo, se triplican o más cuando uno considera la necesidad de distribuirlos a localidades remotas. Rondinelli encuentra las siguientes ventajas del apoyo a la autoconstrucción: da acceso a las familias cuyo bajo ingreso no les permite otra opción de acceso; reduce el precio a la mitad por la participación de la mano de obra; promueve mayor orgullo y satisfacción por su participación directa; aumenta la riqueza real de las familias con poco impacto en la inflación; ayuda a desarrollar capacidades constructivas e incentiva el interés en mantener y expandir la vivienda. Promover los sistemas autoconstructivos requiere de una buena capacidad de organización y promoción. Algunas de las desventajas de este sistema refieren a la competencia por el tiempo y el trabajo de los participantes; requiere un esfuerzo para mantener el entusiasmo durante el proceso constructivo; desarrolla capacidades constructivas en personas que después no las usarán más que en su propia vivienda; los tiempos de construcción son más largos; y por lo general la calidad de vivienda es mejor. Sin embargo, a pesar de estas críticas, la autoconstrucción seguirá siendo la principal forma de acceso a la vivienda a los más pobres. Su impulso requiere cambiar la visión de los funcionarios hacia una política más participativa y su propio papel en la provisión de servicios, así como estrechar las ligas entre agencias, organizaciones no gubernamentales y el sector de servicios informales, así como con los grupos comunitarios.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 163.

Mejoramiento de barrios y redensificación

El mejoramiento de barrios es una de las políticas más relevantes en materia de desarrollo urbano en muchos países, observando distintas modalidades. En China, por ejemplo, se demuele el asentamiento precario para dar paso a la construcción de vivienda más digna. Ante un acelerado crecimiento urbano, los chinos buscan administrar la expansión espacial urbana, así como realizar los cambios de uso de suelo necesarios.⁶⁶

En su nota al Senado, la SSDUOT destaca que:

[...] noventa mil hectáreas de suelo servido en el interior de las ciudades podrían hoy alojar a ocho millones de personas, 50% de la población esperada para los próximos 30 años; con un mínimo de inversión en infraestructura y equipamiento, otras 90 mil de las 400 mil hectáreas que rodean las ciudades podrían atender al otro 50%, sin ampliar un metro los polígonos etiquetados para el desarrollo urbano. Para aprovechar esta oportunidad, es imperativo promover la aplicación de recursos públicos e incentivos regulatorios, fiscales y financieros para motivar proyectos urbanos de ensanche, reciclamiento y densificación que permiten un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada en materia de infraestructura y equipamiento, sin incurrir en los gravosos costos asociados a la necesidad de recorrer grandes distancias.⁶⁷

⁶⁶ Lincoln Institute of Land Policy. <http://www.lincolnst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=1302>. Song, Yan y Chengri Ding, *Urbanization in China (Book) Critical Issues in an Era of Rapid Growth*, resumen, octubre de 2007.

⁶⁷ SDUOT, 15 acciones estratégicas para hacer más eficiente el gasto público y social en vivienda.

En México este modelo es impulsado por el Colegio de Arquitectos, con algunos gobiernos de los estados, entre ellos el D.F. Con brigadas que incluyen un arquitecto y un trabajador social, se estiman las necesidades y se trabaja según el diagnóstico de necesidades. Así, por ejemplo, en terrenos en donde ya se han instalado más de una familia, se promueve el cambio de uso de suelo a multifamiliar, a fin de que cada quien pueda escriturar su parte, asegurando con ello los derechos de propiedad. Asimismo, con base en un análisis de las estructuras, se definen las acciones de refuerzo u otras necesarias, para que puedan seguir construyendo segundos pisos, entre otros.

Renta

Los gobiernos están reconociendo que el acceso en propiedad para todos no es fiscal ni financieramente posible ni deseable para todos los grupos de hogares y ciclos de vida. Su impulso permite que los grupos de jóvenes, población móvil y los pobres tengan acceso a renta de viviendas, en vez de irse a rentas informales con poca seguridad, que limita la movilidad en residencia y, por tanto, la flexibilidad laboral.⁶⁸

Polonia, por ejemplo, apoya el desarrollo de vivienda en renta con una mezcla de participación privada-pública, manteniendo la forma de cooperativas para el acceso a departamentos. En su estudio, Joachim concluye que las políticas de renta deben ser

⁶⁸ Joachim Dubel, Hans *et al.*, *Rental Choice and Housing Policy Realignment in Transition: Post-privatization Challenges in the Europe and Central Asia Region*, World Bank Policy Research, working paper 3884, abril de 2006, p. ii.

vistas como parte del ciclo vital y complementos focalizados en pobreza a las políticas de acceso a vivienda en prioridad.⁶⁹

Desde un punto de vista teórico, Stiglitz señala que los subsidios a la renta o a la construcción generan un aumento en su precio al menos a corto plazo, en que la oferta muestra mayor inelasticidad, generando que el beneficio del subsidio sea para los caseros y no para la población objetivo. No obstante, a largo plazo la oferta se desplaza y es factible que el beneficio sea más claro al darse una mayor oferta del bien.⁷⁰

En su análisis de las políticas de vivienda, Stiglitz comenta que en el caso de Estados Unidos, al elegirse las subvenciones para el acceso a viviendas completas públicas con un mayor costo por beneficiario, se genera un efecto no deseado. En primer lugar, obtener una vivienda es como una lotería, y a quienes la reciben se les impide (tal vez quiso decir “desincentiva”) a abandonar la asistencia social y trabajar. También genera un desincentivo a la movilidad de las personas, ya que una vez obtenida la casa, si se mudan tienen que volverse a poner en la cola de solicitantes.⁷¹

En Estados Unidos se pasó de una política de provisión directa de vivienda al otorgamiento de *vouchers* o cupones de apoyo a la renta, derivado de críticas que señalaban que las viviendas públicas fomentaban la segregación económica y social, aumentaban el crimen y la delincuencia y reducían la educación de los jóvenes. De esta manera, entre 1977 y 1997 el número de familias con apoyo en cupones se elevó de 162 mil a 1.4 millones. En 1996 el Congreso demandó a las autoridades de vivienda que analizaran si el costo de rehabilitar o mantener la vivienda pública excedía el

⁶⁹ Joachim, *op. cit.*, p. vi.

⁷⁰ Stiglitz, Joseph, *La economía del sector público*, 3a. ed., Antoni Bosch Editor, 2000, pp. 267-268.

⁷¹ Stiglitz, Joseph, *op. cit.*, p. 43.

subsidio para el mercado privado de vivienda, considerando un lapso de 20 años, entonces debía quitarse esa vivienda del acervo de vivienda pública. Esto resultó en la demolición de más de 91 mil viviendas.⁷²

La renta es una buena opción para las familias cuya actividad económica requiere movilidad; sin embargo, les limita a mediano plazo construir un patrimonio propio, por lo que se considera una buena opción para ciertas circunstancias laborales y de edad.

CONCLUSIONES

El marco legal mexicano es muy preciso: la población objetivo de los subsidios a la vivienda deben ser las familias en condiciones de pobreza. A pesar de los crecientes recursos que se han dedicado al sector, encontramos que:

Las condiciones de la vivienda de los hogares en pobreza patrimonial no han mejorado significativamente, si bien hay avances en la eliminación de pisos de tierra, otros aspectos de la vivienda como el acceso a agua potable parecen haber sufrido retrocesos.

Los programas dirigidos exclusivamente a la pobreza patrimonial han visto reducidos sus presupuestos originales asignados, y presentan problemas importantes de focalización.

Los mayores recursos de vivienda se asignan a programas apoyados por Conavi, cuya definición de población objetivo rebasa la definición oficial de pobreza establecida por el Coneval.

⁷² Jacob Brian A., *op. cit.*, p. 234.

La dinámica de la vivienda de los pobres señala que la autoconstrucción es y seguirá siendo la principal opción para las familias en pobreza, por lo que el diseño de las políticas públicas debiera considerar no sólo su apoyo crediticio, sino la asistencia técnica a los beneficiarios.

Asimismo, el impulso al mercado de rentas se plantea como una buena opción para que las familias tengan acceso a viviendas de mejor calidad, al menos en ciertas etapas de su vida, o para población que requiere mayor movilidad con base en su actividad productiva espacial.

La capacidad de pago de las familias en pobreza demanda la canalización de subsidios diferenciados en función de la capacidad de ahorro de las familias.

El uso de las microfinancieras debe ser cuidadosamente evaluado, en tanto éstas no ofrezcan tasas de interés más bajas y no debiese descartarse el potencial de los institutos de vivienda como dispersores de crédito y subsidio, siempre y cuando existan mejores mecanismos de seguimiento y transparencia en los mecanismos de asignación de recursos.

Más que una solución única, debiera existir flexibilidad de instrumentos para adecuar las políticas habitacionales a las necesidades locales, ya sean éstas de creación de nuevas zonas habitacionales con instrumentos como los lotes con servicios, de redensificación apoyando a los hogares a mejorar sus derechos de propiedad, apoyando a los autoconstructores o considerando la posibilidad de promover un mercado de rentas, con subsidios que incluyan una periodicidad definida.

Bibliografía

Alpizar a. Carlos, Malena Svarch, Claudio González Vega, El Entorno y la participación de los hogares en los mercados de crédito en México, USAID, Julio 2006

Armendariz Beatriz, Morduch Jonathan, The Economics of Microfinance, The MIT Press

Ayala Samuel, Nuevos Productos para la fidelización de clientes/as, Redcamif.

<http://www.microfinanzas.org/uploads/media/ConfIV-doc09-nuevos-productos-para-la-fidelizacion-clientes.pdf>

Banco de México: Indicadores económicos, www.banxico.gob.mx

BBVA Bancomer, Servicio de Estudios Económicos, México, La Vivienda ante la desaceleración en EE.UU. y la nueva etapa del sector. Presentación a Prensa, Situación Inmobiliaria del Sector. Septiembre 2008 pp.30-38

Carbonell Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 2007

Cattaneo Matías D, Sebastian Galiani, Paul Gertler, Sebastián Martínez, Rocío Titiunik, Housing, Health and Happiness, Impact Evaluation Series No. 14. World Bank Policy Research Working Paper 4214, Abril 2007

Cesop: La vivienda en México, Construyendo análisis y propuestas. 2006

CIDOC: Estado Actual de la Vivienda en México 2007

CEFP, "Sistema de Información del Gasto", disponible en <http://cefp.dyndns.org/index.php?node=15>, consulta (24/febrero/2009)

Conapo, Sedesol, Inegi, Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2005.

<http://www.conapo.gob.mx>

Conapo, Proyecciones de vivienda y hogares.

<http://www.conapo.gob.mx/00cifras/01.htm>

Conavi: Necesidades de vivienda 2001-2006.

http://www.conavi.gob.mx/publicaciones/Necesidades_2006_2012.pdf

Conavi: Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: Hacia un desarrollo habitacional sustentable Versión Ejecutiva. Primera Edición 2008

Conavi: Reglas de Operación del Programa esta es Tu Casa 2008

Coneval. Glosario de Medición de la Pobreza en www.coneval.gob.mx

Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de junio de 2008

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de vivienda, 27 de junio de 2006, diversos artículos

Congreso de la Unión, Ley general de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación. 24 /11/2008

De Ninno Carlo. Subvenciones para la Vivienda Orientadas Según la Demanda. Nota Sobre Redes de Protección Social. Banco Mundial 2006 No. 3

DGEMS, Sedesol, Evaluaciones al Programa Tu Casa. Principales Resultados. Enero 2008

Economist Intelligence Unit, Banco Interamericano de Desarrollo: Microscopio 2008 sobre el entorno de negocios para las microfinanzas en América Latina y el Caribe. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocuent.aspx?DOCNUM=1672551>

Fenacoac. http://www.fenacoac.com.gt/perfil_institucional.html

Gómez Barrera Dr. Pedro. Resumen Ejecutivo Presentación Fundación Compartir, Colombia BID IV Foro Interamericano de la Microempresa <http://www.microfinanzas.org/uploads/media/1209.pdf>

Gobierno del Estado de Sinaloa, Decreto número 297 mediante el cual se expide la Ley que crea el Instituto de Vivienda del Estado de Sinaloa (http://laip.sinaloa.gob.mx/NR/rdonlyres/251CD530-A58E-4A50-9937-6AE31AAC3DF0/0/Decreto_INVIES.htm)

Healy Robert G. Effects of Improved Housing on Worker Performance. The Journal of Human Resources Vol. 6 No 3 (Summer 1971) pp. 297-308. University of Wisconsin Press

INEGI: Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares (varios años)

INEGI: II Censo de Población y Vivienda 2005. Resultados definitivos. Tabulados básicos

INEGI: Indicadores Estratégicos de Ocupación y Empleo, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. IV Trimestre 2008. www.inegi.gob.mx

Jacob Brian A. Public housing, Housing Vouchers and Student Achievement: Evidence from Public Housing Demolitions in Chicago. The American Economic Review. Vol. 94 No. 1 (Mar 2004) pp. 233-258. American Economic Association

Joachim Dübel, Hans; W. Jan Brzeski; Ellen Hamilton. Rental Choice and Housing Policy Realignment in Transition: Post-privatization Challenges in the Europe and Central Asia Region. World Bank Policy Research Working Paper 3884, Abril 2006

Lagares Calvo Manuel J. Las cajas como promotoras del ahorro español.
<http://www.microfinanzas.org/uploads/media/1042.pdf>

Leyva Jeannette Reus. El Financiero 22 de octubre 2008 p. 7

Morduch Jonathan. Poverty, growth, and average exit time. Economic Letters 1959,
http://www.nyu.edu/projects/morduch/documents/poverty/Poverty_Economic_Growth.pdf

Morduch Jonathan. The Microfinance Schism. Princeton University. New Jersey. World Development. Vol. 28 No. 4, 2000

Moreno, Luis Alberto, BID. BID reafirma apoyo a microfinanzas en América Latina ante turbulencia internacional. 9 de octubre de 2008.
<http://www.iadb.org/NEWS/detail.cfm?language=Spanish&id=4795>

Naked capitalism. Thomas Palley Questions Housing Subsidies, Mayo 7, 2008,
<http://www.nakedcapitalism.com/2008/05/thomas-palley-questions-housing.html>

Nightingale Demetra, Burt Martha y Pamela Holcomb. Programas de Protección Social en Estados Unidos. Libro Introductorio. Noviembre de 2003. www.worldbank.org

Nussbaum Martha C. y Sen Amartya, La calidad de Vida, Fondo de Cultura Económica, México 1996.

Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal y Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Tomo I, 9ª ed., 1997, México.

Rondinelly Dennis A. Housing the Urban Poor in Developing Countries: The Magnitude of Housing Deficiencies and the Failure of Conventional Strategies Are World-Wide Problems, *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 49.

Sedesol, Conafovi, Rezago Habitacional. www.conavi.gob.mx

Sedesol. Estimación de los recursos complementarios a los que se refiere el art. 61 de la Ley de Vivienda, para el año 2009

Sedesol: Reglas de Operación de los Programas Vivienda Rural y Tu Casa 2008

Shidlo Gil. Housing Policy in Developing Countries. Routledge 1990

Sociedad Hipotecaria Federal. Boletín de Prensa. Diciembre 10, 2008

Stiglitz Joseph E. La economía del Sector Público. Tercera Edición. Antoni Bosch Editor. 2000.

Torres Patricia. Logros y Desafíos en el sector Vivienda Curso de Gestión Urbana Banco Mundial / Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” San Salvador-El Salvador, Junio 2003.

Torres Rino, La producción social de vivienda en México. su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres México, D.F. Septiembre de 2006, UAM, CONAFOVI, CONACYT, Coalición HABITAT México, Coalición Internacional para el Hábitat.

Villavicencio B Judith y Pedro Hernández Santiago. Vivienda Social y sectores de bajos ingresos en la ciudad de México: un encuentro imposible. Cesop

Weimer David L, Aidan Vining R. Policy Analysis, Concepts and Practice. Prentice Hall, Segunda Edición, 1991

Zorrilla Arena, Santiago. 50 años de Política Social en México. Editorial Limusa 1988

Anexo

Algunas definiciones

Cuarto: Para el Censo 2005 se define como cuarto "al espacio de la vivienda delimitado por paredes y techo de cualquier material, donde sus ocupantes realizan diversas actividades de reproducción de la vida diaria, como comer, dormir y cocinar, entre otras".

Pobreza alimentaria: incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.

Pobreza de capacidades: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.

Pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Pobreza Intermedia: Corresponde al total de las familias o personas en pobreza de capacidades menos aquellas en pobreza alimentaria.

Pobreza Moderada. Corresponde al total de las familias o personas en pobreza patrimonial menos aquellas en pobreza de capacidades.

Producción social de vivienda (PSV): corresponde a las viviendas que son construidas con apoyo financiero institucional en los programas de vivienda incompleta (pie de casa y autoconstrucción) y de infraestructura (lotes con servicios), más las viviendas construidas sin apoyo financiero institucional por la población de menores recursos, tanto en el campo como en la ciudad.

Vivienda digna: Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y

construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos. (Ley de Vivienda)

Vivienda: Inegi en su Censo 2005 define la vivienda como el "lugar delimitado por paredes y cubierto por techos; con entrada independiente, donde generalmente las personas comen, preparan sus alimentos, duermen y se protegen del ambiente". Para poder identificar y cuantificar todos los lugares donde la población tiene su lugar de residencia habitual, se consideran las viviendas particulares y las colectivas.

- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia