

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO



**“CRÉDITO CON SUBSIDIO PARA LA ADQUISICIÓN DE
VIVIENDA: ANÁLISIS DE LA ASIGNACIÓN Y FOCALIZACIÓN
DEL PROGRAMA DE ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO Y
SUBSIDIO FEDERAL PARA VIVIENDA 2010-2015”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA:

CECILIA ANETTE RAMÍREZ VALENZUELA

ASESOR: DR. CRISTOPHER BALLINAS VALDÉS

CIUDAD DE MÉXICO

2016

"Con fundamento en el artículo 21 y 27 de la Ley Federal del Derecho de Autor y como titular de los derechos moral y patrimonial de la obra titulada "**CRÉDITO CON SUBSIDIO PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA: ANÁLISIS DE LA ASIGNACIÓN Y FOCALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIO FEDERAL PARA VIVIENDA 2010-2015**", otorgo de manera gratuita y permanente al Instituto Tecnológico Autónomo de México y a la Biblioteca Raúl Baillères Jr. autorización para que fijen la obra en cualquier medio, incluido el electrónico y la divulguen entre sus usuarios, profesores, estudiantes o terceras personas, sin que pueda percibir por la divulgación una contraprestación"

CECILIA ANETTE RAMÍREZ VALENZUELA

FECHA

FIRMA

*Todo siempre para ustedes, absolutamente todo. Gracias por ser mi fuerza e inspiración, gracias por su fuente inagotable de amor y apoyo.
(Cecilia y Sergio)*

Agradezco especialmente a Christopher Ballinas: por sus consejos, su compromiso y por no dejar de confiar en mí. Con profunda admiración y afecto, agradezco por su guía, paciencia, inteligencia, sensibilidad y apoyo incondicional, a Jose Carlos González: muchas gracias por siempre impulsarme hacia nuevos retos y ser un gran ejemplo. A mis amigos, que todo lo hacen brillar, aún en los momentos más oscuros; sin ustedes el camino no hubiera sido el mismo, gracias por su compañía, por compartir tantas risas y desvelos, por compartir derrotas y éxitos. Mis profesores, siempre los mejores. Toda mi admiración y respeto por ustedes: gracias Jeffrey, Horacio y Marta, por acompañarme desde el inicio.

Índice

1. La Ciencia Política y las Políticas Públicas.....	13
1.1 La Ciencia Política como un saber práctico y teórico.....	13
1.2 ¿Por qué estudiar las políticas públicas?.....	16
1.3 Las Políticas Públicas en la resolución de problemas, poder y democracia	18
1.3.1 Políticas Públicas y democracia	20
1.4 Las políticas públicas y el qué-hacer del gobierno	22
1.4.1 Relación entre gobierno y políticas públicas.....	23
1.4.2 El gobierno es lo que hace.....	24
1.5 Enfoques de las Políticas Públicas.....	26
2. Importancia de la vivienda y arreglo institucional del sector en México.....	31
2.1 La vivienda como derecho humano	31
2.2 El derecho a la vivienda en México.....	35
2.2.1 Arreglo institucional del sector vivienda.....	37
2.2.2 Evolución de las instituciones de vivienda.....	39
2.3 La vivienda como eje de desarrollo económico.....	52
3. Programas de subsidio federal para la vivienda en México	57
3.1 Recuento histórico de los principales programas de subsidio federal a la vivienda en México (1997-2014)	57
3.2 Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, Ésta es Tu Casa.....	62
3.2.1 Criterios de otorgamiento	63
3.3 Intervenciones paralelas al otorgamiento de subsidios directos para vivienda: el caso de la regularización de la tenencia de la tierra	69
3.3.1 ¿Qué son los asentamientos humanos irregulares?.....	69

3.3.2	Origen de los asentamientos irregulares en México.....	70
3.3.3	Apoyos indirectos a través de la concesión de derechos: la regularización de la tenencia de la tierra en México.....	71
4.	Análisis político-electoral del otorgamiento del subsidio federal para vivienda ...	73
4.1	Los recursos públicos a través de un enfoque político	73
4.1.1	Subsidio federal para vivienda: clientelismo y asignación de bienes privados	73
4.1.2	Motivos para la focalización del programa federal de subsidio para vivienda: proceso electoral 2014-2015.....	77
4.2	Análisis estatal del otorgamiento de subsidios para vivienda y las elecciones de 2015	79
4.2.1	Análisis por número promedio de créditos con subsidio originados por entidad	79
4.2.2	Análisis por monto de subsidio de Conavi por entidad.....	81
4.2.3	Variación de las carencias vinculadas a la vivienda y partidos políticos	90
5.	Análisis de la asignación y focalización del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Ésta es Tú Casa) de la Conavi	94
5.1	Descripción y análisis de los indicadores de carencias vinculadas a la vivienda realizados por Coneval	95
5.2	Análisis de asignación y focalización del subsidio federal para vivienda.....	106
5.2.1	Distribución de los subsidios otorgados por Conavi a través del Programa Ésta es Tú Casa.....	106
5.2.2	Aspectos financieros vinculados al beneficiario y a la vivienda.....	108
5.2.3	Características demográficas del beneficiario	123
5.2.4	Características físicas de la vivienda.....	142
6.	Conclusiones	151
6.1	Hipótesis político-electoral	151

6.2	Hipótesis de focalización	152
6.3	Hipótesis de atención al rezago habitacional.	153
6.4	Comentarios adicionales	155
7.	Anexos	159
7.1	Housing Choice Vouchers en EE.UU.....	159
7.2	Descripción de la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) 2014	160
7.3	Modelos de regresión lineal para identificar la relación entre monto de subsidio federal para vivienda e ingreso	161
8.	Bibliografía	164

Introducción

La presente tesis surge de la inquietud por evaluar la asignación y focalización del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, otorgado por la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), que tiene el objetivo de facilitar el acceso a una solución de vivienda, principalmente a los sectores de menores ingresos, a través de un subsidio vía financiamiento.

Éste Programa resulta de interés ya que (1) es innovador, respecto al resto de programas de vivienda, pues integra un nuevo componente de desarrollo urbano que lo introduce en el marco de la Política Nacional de Vivienda 2013-2018¹ y además considera los atributos de la vivienda para su otorgamiento; (2) es un subsidio particular pues no se entrega de forma directa o inmediata, sino que es una transferencia posterior al trámite del financiamiento y (3) el Programa registró una asignación histórica (por monto y número de créditos) en 2014 a través de su principal institución ejecutora, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

Con base en lo anterior, la tesis tiene los objetivos de:

- (i) Probar si el Programa atiende las necesidades de vivienda de los sectores de menores ingresos, es decir, si cumple con sus objetivos.
- (ii) Analizar la asignación a nivel entidad, bajo una perspectiva político-electoral.
- (iii) Identificar las características demográficas, socio-económicas de los beneficiarios, así como de las viviendas que recibieron apoyo de subsidio federal para su adquisición.

La secuencia analítica comienza con la justificación y descripción del marco analítico de Políticas Públicas; seguido por una introducción sobre la importancia normativa, social y económica de la vivienda como un derecho humano y un eje estratégico para el desarrollo. Posteriormente, se ofrece un análisis descriptivo de los programas previos para la adquisición de vivienda y se presenta una propuesta de segmentación de las etapas en el

¹ La cual tiene el objetivo de fomentar la coordinación interinstitucional, combatir de manera responsable el rezago habitacional, transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente, y proveer de vivienda digna a todos los mexicanos (Sedatu, 2013).

desarrollo institucional del sector vivienda en México. Asimismo, se describen las Reglas de Operación del Programa (ROP) de interés para identificar su objetivo, población objetivo, justificación como intervención política pública, valor de los montos otorgados y en general, la descripción del programa.

Respecto al análisis político-electoral, con base en la información de la Conavi y el INE, se describe el comportamiento del periodo electoral 2014-2015 por entidad federativa y el otorgamiento de subsidios durante el periodo 2013-2015. Éste análisis se presenta a través del marco analítico provisto por Magaloni, Diaz-Cayeros y Estévez (2007), quienes estudian la lógica del intercambio clientelar durante la hegemonía priísta y la provisión de bienes privados como una inversión que disminuye el riesgo del compromiso entre el patrón y los clientes.

Para identificar y analizar el perfil demográfico y socio-económico de los beneficiarios del Programa y las características físicas y financieras de la vivienda, se utilizaron datos del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Conavi y de la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) 2014, realizada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)². Adicionalmente, se ofrece un análisis de las carencias vinculadas a la vivienda, determinadas y evaluadas por el Consejo Nacional para la Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social (Coneval).

Con base en los análisis realizados en la presente tesis, se encontró que, a pesar que la vivienda es un derecho humano y su provisión debe concentrarse en facilitar que ciertos grupos vulnerables o en situación de rezago adquieran una solución adecuada de vivienda, el Programa no necesariamente está focalizado en las entidades con mayor presencia de rezago habitacional y/o carencias sociales vinculadas en la vivienda.

Respecto a su asignación, de acuerdo con los criterios establecidos en la población objetivo, se encontró que el otorgamiento de créditos con subsidio para la adquisición de vivienda se concentra dentro del rango establecido; sin embargo, cada vez menos beneficiarios en el umbral de menores ingresos son titulares de un crédito.

² Con base en la ENVI también se construyen las estimaciones de la Cuenta Satélite de Vivienda en México.

Por otro lado, con base en los resultados de la Cuenta Satélite de Vivienda de México, se ofrece evidencia sobre la participación económica del sector de la vivienda; que no sólo está dirigido para abatir carencias sino que es un eje de desarrollo económico, debido a su estrecha relación con los sectores financiero y de la construcción, así como su impulso a la generación formal de empleos.

Por esta razón, la presente tesis propone analizar el subsidio bajo un nuevo enfoque, donde no se sugiere considerarlo exclusivamente como una transferencia gubernamental, sino ubicarlo en un contexto económico, donde participa como una “distorsión” al mercado de vivienda, haciendo que ciertos sectores de la economía se ven favorecidos o perjudicados por decisiones gubernamentales en esta materia.

En este sentido, el análisis realizado para valorar la hipótesis político-electoral complementa dicha percepción pues no es evidente que el subsidio haya sido otorgado con fines políticos, por lo que es necesario profundizar sus implicaciones.

A continuación, se describen las hipótesis probadas en la presente tesis:

- I. ***Hipótesis político-electoral.*** El otorgamiento de subsidio federal para vivienda, por número de créditos con subsidio y por monto asignado por entidad federativa, tiende a concentrarse en entidades que celebran elecciones o que tuvieron mayor competencia electoral, aproximado a través de la alternancia partidista.
- II. ***Hipótesis de focalización.*** El otorgamiento de subsidio federal para vivienda del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda de la Conavi se dirige hacia los sectores de beneficiarios de 0 a 5 Veces Salario Mínimo (VSM).
- III. ***Hipótesis de atención al rezago habitacional.*** Las entidades con mayor porcentaje de otorgamiento de subsidio federal para vivienda son las que cuentan con mayor porcentaje de rezago habitacional o tienen mayor presencia de las carencias vinculadas a la vivienda (por calidad y espacios de la vivienda y por acceso a los servicios básicos en la vivienda).

Para desarrollar con mayor profundidad éstos argumentos y probar las hipótesis mencionadas, la presente tesis se encuentra dividida en cinco capítulos:

En el **Capítulo I** se presenta una revisión a la literatura sobre la relación entre la Ciencia Política y la disciplina de Políticas Públicas, así como sus implicaciones en la democracia y los distintos enfoques que permiten analizar su dinámica y las decisiones del gobierno.

El acercamiento de las Políticas Públicas empleado en la presente tesis es el económico, el cual define una política como un mecanismo de intervención en el mercado que busca maximizar el bienestar social, en este caso en el mercado de vivienda de interés social para los sectores de menores ingresos.

El **Capítulo II** contiene una descripción de la relevancia de la vivienda, desde una perspectiva jurídica, a través de una revisión del derecho internacional y mexicano en materia de acceso a la vivienda.

Adicionalmente, se realiza una descripción del arreglo institucional y su evolución en tres etapas que van desde la década de los setenta, el periodo de creación de instituciones, hasta 2013 con la publicación de la Política Nacional de Vivienda 2013-2018, que promueve la accesibilidad a la vivienda bajo un modelo de desarrollo urbano, ordenado y sustentable.

Por último, en este capítulo se analiza la importancia del sector vivienda como un eje de desarrollo económico.

El **Capítulo III** contiene una descripción de los programas de subsidio federal para vivienda que antecedieron el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, de sus reglas de operación y sus cambios más relevantes en los criterios de otorgamiento del subsidio federal. Asimismo, se ofrece un análisis sobre el caso particular de las intervenciones para la regularización de la tenencia de la tierra.

En el **Capítulo IV - Hipótesis I político-electoral** se presenta y evalúa la hipótesis sobre el comportamiento del otorgamiento del subsidio federal a nivel estatal, donde se buscará probar si los periodos electorales y los partidos en administración tienen alguna relación en la asignación estatal de créditos con subsidio en el periodo 2010-2015.

En el **Capítulo V – Hipótesis II de focalización y III de atención al rezago habitacional** se presentan dos análisis sobre las carencias de vivienda y el otorgamiento del subsidio federal. El primero se realiza con base en los resultados de los indicadores de carencias vinculadas a la vivienda.

En el segundo análisis, se ofrece una descripción cuantitativa sobre la ejecución y otorgamiento del subsidio federal para vivienda, con base en la información del SNIIV 2.0 de la Conavi y de la ENVI 2014. Las dimensiones exploradas en esta sección son: las características demográficas del beneficiario, los aspectos financieros vinculados al beneficiario y a la vivienda, y por último, las características físicas de la vivienda.

Por último, se encuentra la sección de **Conclusiones**, donde se presenta un resumen del rechazo o no-rechazo de las hipótesis presentadas. El rechazo de una hipótesis dependerá de la evidencia e información disponible, con lo que se buscará disminuir la probabilidad de cometer el Error de Tipo I, es decir, rechazar una hipótesis dado que es verdadera. Adicionalmente, se ofrecen comentarios alrededor de las siguientes preguntas:

¿Por qué las políticas públicas no son hechos aislados del gobierno? ¿Por qué la accesibilidad a la vivienda es un problema público? ¿Por qué la provisión o facilitación de la vivienda importa políticamente? ¿Por qué una política que busca combatir un problema público, no lo hace, e incluso puede tener el efecto contrario para el que fue diseñada? ¿Cómo ha sido el desarrollo institucional del sector vivienda en México y qué lecciones pueden aprenderse de este proceso? ¿Cómo mejorar la focalización y/o prevenir que una política pública tenga exclusivamente fines políticos?

1. La Ciencia Política y las Políticas Públicas

“[...] parece que hay que tomar y preservar el [bien] más grande y el más perfecto: el de la ciudad, porque es deseable también para uno solo, pero más hermoso y más divino para un pueblo y para ciudades. La investigación, en efecto, que es una cierta disciplina política, tiende a estas cosas.” *Ética Nicomaquea*, Aristóteles (350 a.C.)

1.1 La Ciencia Política como un saber práctico y teórico

Aristóteles define la política en la *Ética Nicomaquea* como la ciencia “principal y máximamente arquitectónica” que delinea todos los ámbitos de la vida de las “ciudades” (Aristóteles 350 a. C. en García 2010); por ejemplo, las ciencias que deben ser aprendidas, la carga de su contenido, la economía de las ciudades, las estrategias militares e incluso la retórica (Aristóteles 350 a. C. en García 2010).

Bajo la perspectiva sociológica de Max Weber en *Política y Ciencia* (1976), donde la sociología es la “ciencia que trata de la estructura y funcionamiento de las sociedades” (RAE, 23ª edición), la política es una “profesión” que puede diferenciarse de la ciencia. Ambas profesiones tienen distintas vocaciones y demandan distintas habilidades entre sus seguidores: el que hace lo político ambiciona el poder, como fin y como medio; mientras que el que hace lo científico fundamenta la orientación del mundo en la lógica y la metodología (Weber, 1976: 9, 121).

En el *Diccionario de Política* (Bobbio, 1991), la Ciencia Política se define como un concepto que puede aplicarse al estudio de cualquier fenómeno y a diferentes estructuras políticas. El estudio de la Ciencia Política se basa principalmente en el análisis y su exposición con base en argumentos racionales (Bobbio, 1991).

En su carácter científico, la Ciencia Política se cataloga como *ciencia* en la medida que pretende prescribir lo que *debe ser*, en vez de sólo describir, que busca delinear en vez de comprender (Bobbio, 1991). La técnica de investigación tiene un papel decisivo en la Ciencia Política: desde la recolección de datos hasta la documentación histórica, “desde Aristóteles hasta Maquiavelo y desde Montesquieu hasta Mosca” (Bobbio, 1991).

Respecto al papel de la “ciencia” en las relaciones y fenómenos que derivan de las estructuras sociales, en la *Ética Nicomaquea* Aristóteles plantea el ser de la política, donde

afirma que, de haber un fin último entre los hombres, este sería el “bien y el mejor”. Sin embargo, para conocer este fin debe de conocerse qué ciencia tiene la facultad de encontrarlo (García, 2010:13).

Asimismo, al referirse a la utilidad de la Ciencia Política en el análisis del desempeño social y en las relaciones políticas, puede definirse que de ella deriva conocimiento de aplicación (Sartori, 2002). La Ciencia Política es una ciencia empírica que nace de la observación y la descripción del fenómeno, para lo cual condiciona y ofrece alguna explicación fundamentada; donde dicha explicación se caracteriza por constituir un saber práctico (Sartori, 2002).

Estas características marcan una separación entre la Ciencia Política contemporánea y la Filosofía Política (Bobbio, 1991); donde la segunda se define como el estudio de “las construcciones racionales” que dieron origen a distintas corrientes de pensamiento e idealizaciones. De acuerdo con Giovanni Sartori (1972) la principal diferencia entre la Ciencia Política y la Filosofía Política es el principio que conduce su estudio: la Ciencia Política es “pensar para aplicar” (Bobbio, 1991), un “proyectar para intervenir” (Sartori 1972 en Bobbio 1991).

En su sentido práctico, la Ciencia Política congenia con los dos elementos básicos de la ciencia: la teoría y la práctica. Sobre esto, menciona Sartori (2002) que la investigación es un instrumento para fabricar teoría y poder validar tanto su vigencia, como su aplicabilidad; en cambio, la práctica es la “dimensión operativa” (Sartori, 2002: 238) donde se encuentra la posibilidad de migrar la teoría a la práctica, “como hacer llegar el antídoto al enfermo” (Sartori, 2002).

Adicionalmente, Max Weber expuso en *Política y Ciencia* (1976), las definiciones de la política como profesión, según lo que hace, es decir, su relación con la práctica. Si bien, Weber (1976) busca describir el objetivo de la ciencia y la política como distintas profesiones, para ello ofrece un acercamiento sobre qué hace cada profesión en particular, por qué son distintas y a qué se refiere asumir la “política” exclusivamente como profesión y no necesariamente como objeto de estudio.

El enfoque de Weber (1976) tiene la utilidad de diferenciar la labor política de la científica, donde puede concluirse que la Ciencia Política es más afín a la segunda debido a la presencia de un método; mientras que la primera, la política, es la dinámica de lo político y puede interpretarse como un insumo para la Ciencia. Las hipótesis probadas por la Ciencia Política son analizadas exhaustivamente y puestas a prueba con el objetivo determinar algún patrón o comportamiento y ofrecer una explicación argumentada.

La política puede entenderse como lo que hace y en lo que impacta: como una dirección y en lo que influye. En el sentido sociológico, menciona Weber (1976), la política debe relacionarse con la concepción del Estado moderno, entendido el Estado como una agrupación política que hace e influencia; sin embargo, no puede ser cualquier agrupación y es particular porque también es “la única fuente del derecho a la violencia” (Weber, 1976: 9).

Bajo la definición weberiana de la “ciencia” y la “política”, sólo puede concluirse que la Ciencia Política no es una equivalencia aritmética entre ambos conceptos. Sin embargo, Max Weber ofrece una pista sobre el estudio de la política: se define a sí mismo como “economista político” (Weber, 1976:97); donde la política es el objeto de estudio y la economía la fuente de rigor metodológico; años después esta combinación definiría la Ciencia Política moderna.

Como se mencionó anteriormente, la dualidad práctica y filosófica de la Ciencia Política hace que se encuentre en el medio de dos esferas casi excluyentes: la Filosofía Política, que persigue la “conclusividad omniexplicativa” (Sartori, 2002:51) y la práctica, el mundo terrenal de la acción, el conflicto y la lucha. La Ciencia Política moderna se caracteriza por inclinarse más hacia lo segundo: lo práctico, que es más difícil de hacer; mientras que lo primero es más difícil de entender (Sartori, 2002).

Sin embargo, la dualidad entre Filosofía Política y Ciencia Política aplicada, no actúa necesariamente en contra de los objetivos de la segunda, sino que la vincula con un pensamiento más comprensivo que explicativo, el cual sirve de base o fundamento para la aplicación práctica; y sobre todo, como una orientación (Sartori, 2002).

Para comprender el sitio de la disciplina de Políticas Públicas en la Ciencia Política, es necesario tomar en cuenta su dimensión práctica a través de las acciones del gobierno. No obstante, las Políticas Públicas al estar relacionadas con lo práctico, o lo operativo, no deben excluirse de la dimensión filosófica de la Ciencia Política, pues también se sirven de este enfoque como fundamento para consolidar una de sus principales características que es la orientación hacia valores (DeLeon, 2006).

Las políticas públicas son un fenómeno político que está relacionado con la Ciencia Política debido a su relevancia en el análisis de los procesos políticos inmersos en la toma de decisiones administrativas y en el contenido de las decisiones que tienen un impacto público, que por lo tanto, son de interés general.

1.2 ¿Por qué estudiar las políticas públicas?

Las Políticas Públicas son una disciplina de la Ciencia Política que tiene como objetivo resolver los problemas de orden público a través del estudio teórico y práctico de la administración pública y de los procesos de toma de decisiones en la arena pública (Aguilar, 1992). Tienen su origen en Estados Unidos y forman parte de la ambición por proveer soluciones oportunas y eficientes a problemas públicos a través del uso de recursos técnicos y la integración de los puntos de vista de diversas disciplinas (Goodin et al, 2006).

La ambición por proveer soluciones oportunas, parte principalmente de asumir lo siguiente: primero, que los problemas públicos son asuntos que pueden ser abordados con diferentes ópticas; segundo, que intrínsecamente son problemas que se deben a la falta de experiencia acumulada o de conocimiento técnico para su resolución (Goodin et al, 2006); y tercero, que el gobierno tiene iniciativa propia para elegir sus “propósitos y acciones” para atender, o no, los problemas públicos (Aguilar, 1992).

Una política pública tiene la cualidad de ofrecer información sobre las relaciones de poder, el consenso y el conflicto como variables determinantes de un resultado (Aguilar, 1992). El esfuerzo teórico consiste en construir respuestas sobre los motivos que llevaron a que una política fuera aceptada o sobre la justificación de su diseño, entre otras respuestas. Asimismo, la construcción e implementación de una política públicas es un fenómeno político que está dentro del campo de estudio de la Ciencia Política.

En lo referente a las relaciones de poder como estudio de la Ciencia Política, Theodor J. Lowi (1964) elabora una propuesta donde las relaciones políticas parten de expectativas recíprocas y las actividades políticas se realizan en función de los beneficios que pueden recibirse, los cuales están determinados por las preferencias (Aguilar, 1992). En algunos casos, los beneficios de los actores serán buscar mayor poder, que también es una característica sobre la política como profesión según Weber (1976: 9, 121). Bajo esta concepción, las políticas ofrecen un campo de interés para la competencia y la negociación política (Aguilar, 1992).

A pesar de su relevancia en el campo de estudio de la Ciencia Política, Luis F. Aguilar en *La hechura de las políticas públicas* (1992) menciona que han sido una disciplina rezagada. Esto lo atribuye a la percepción limitada de su papel dentro de la toma de decisiones, que termina por reducir la disciplina a una teoría “atrapada entre consideraciones jurídicas institucionales” (Aguilar: 1992: 8). Lo anterior, se limita al entendimiento, mejoramiento e implementación de procesos operativos dentro de la administración pública (Aguilar: 1992), el gobierno.

En 1972, un reclamo similar ya había sido presentado por T. J. Lowi en *Four Systems of Policy, Politics and Choice* (1972). Lowi atribuye la falta de vocabulario en la Ciencia Política para referirse a las políticas públicas a la falta de interés de la Ciencia por estudiar el lado del gobierno. Sin embargo, las políticas públicas forman parte del estudio de las relaciones de poder de la Ciencia Política, porque son una arena política de decisiones en la que convergen diferentes fuerzas con el objetivo de privilegiar sus intereses a través de la negociación institucionalizada.

No obstante, desde 1936, Harold D. Lasswell ofrece motivos para analizar desde la perspectiva de la Ciencia Política lo que ocurre con las políticas públicas. En *Politics, Who Gets What, When, How* (1936), Lasswell propone un entendimiento de la política que se basa en el cambio. Para el autor, el estudio de la política es el estudio de “la influencia y los influyentes”; donde los influyentes o promotores del cambio, son aquellos que “obtienen la mayor parte de lo que se puede obtener” (Lasswell, 1936).

Identificar quiénes son “los influyentes” y sobre qué “influyen”, en palabras de Lasswell (1936), no es tarea menor³. Por esta razón, el cambio, entendido como valores, acciones y resultados de las políticas, son instrumentos para realizar un acercamiento sobre quiénes son los influyentes y en qué es en lo influyen. Bajo este contexto, puede concluirse que las políticas públicas son una pista sobre: ¿quién obtiene qué? ¿cuándo? ¿y cómo lo obtiene? (Lasswell, 1951).

Respecto a los valores involucrados en las políticas públicas, Aguilar (1992) define que una de las principales características de las políticas como acciones de autoridad, es que en ellas se “cristaliza” la capacidad de respuesta de un gobierno democrático, ya que en ellas se plasman las características de su representatividad (Aguilar, 1992): son el dictamen entre ganadores y perdedores.

Con respecto al ¿qué?, la Ciencia Política tradicional y contemporánea se encarga del estudio de las instituciones políticas, los resultados políticos y los arreglos que llevaron a dichos resultados. Por lo tanto, desde la perspectiva de las Políticas Públicas, la Ciencia Política estudia la descripción y explicación sobre las causas y consecuencias de la actividad del gobierno (Dye, 2010). Es el estudio de la política en su aplicación y saber práctico.

1.3 Las Políticas Públicas en la resolución de problemas, poder y democracia

Anteriormente, se mencionó que las políticas están principalmente orientadas a la acción y esto parte de definir las como instrumentos para resolver problemas, conflictos o cualquier asunto que se encuentre en la agenda pública. Un conflicto existe para grupos como para individuos y tiene distinta relevancia para cada una de las partes involucradas (Schelling 1980 en Winship 2006). Bajo esta percepción, las políticas públicas son instrumentos que tienen el objetivo de lidiar con conflictos y proveer soluciones.

No obstante, la resolución de problemas, no es el único papel que desempeñan las políticas en la esfera pública. Su participación también tiene que ver con la orientación hacia valores y el diálogo con el poder. Respecto a la interacción de las políticas públicas y la interacción

³ Ver “Élite” en Lasswell, 1936.

con el poder, A. Wildavsky (1987) encuentra que el incremento en la demanda por análisis público, es parte de la apertura del monopolio burocrático de la administración pública.

Dicha apertura implica que hay competencia por ofrecer más de una alternativa de política pública, más de una solución. Aunque debe tomarse en cuenta que “entre más una nación trate de controlar la política pública, parecerá tener menor poder” (Wildavsky, 1987: 4).

Adicionalmente, las Políticas Públicas y particularmente su análisis son un diálogo con el poder, ya que su resultado es una crítica, que se comunica a través de una recomendación. Por crítica, la Real Academia Española (RAE, 2014) define aquel “examen y juicio acerca de alguien o algo y, en particular, el que se expresa públicamente...” (RAE, 23ª edición). Con base en esta referencia, un análisis de política, definido como una “crítica”, es una evaluación que parte de la distinción y separación del todo, es decir, del análisis.

La crítica, menciona J. Forester (2006) al respecto, es “toda la empresa”⁴ del análisis de políticas públicas. La crítica figura en la disciplina desde el origen de las “ciencias de las políticas”⁵, donde Lasswell (1951) comprometió la disciplina con la base de ser un instrumento de la democracia, “*policy science of democracy*” (Dryzek, 2006). Bajo este enfoque, la crítica es un compromiso con las instituciones democráticas que buscan equilibrar el poder entre distintos niveles de gobierno y los ciudadanos, para emprender un diálogo. Lasswell, percibió algo más que la argumentación tecnocrática basada en las otras ciencias (Dryzek, 2006):

“Critical policy analysis look beyond technocratic and thin liberal democracy to a deeper democracy where distinctions between citizens, representatives, and experts lose their force” (DeLeon 1997 en Drezyek 2006).

De acuerdo con Dryzek (1990), para que un análisis de política sea crítico, debe tomar en cuenta el cumplimiento de las siguientes tareas:

- ✓ Explicar de los conceptos dominantes en el contenido de la política y sus procesos;
- ✓ Descubrir y presentar conceptos rezagados dentro de la política;
- ✓ Identificar las causas por las cuales hay elementos que no han sido tomados en cuenta;
- ✓ Proponer mecanismos por los cuales no han sido tomados en cuenta;

⁴ “Critique is treated not just as one thing that policy analysts might choose to do, but as rightly basic to their whole enterprise” (Dryzek 2006 en Goodin et al 2006).

⁵ “Policy sciences” (Lasswell, 1951).

- ✓ Identificar formas en que los actores puedan comunicar sus inquietudes e intereses equitativamente;
- ✓ Evaluar la comunicación institucional; y
- ✓ Diseñar las estrategias para mejoramiento, y ser crítico respecto a las conclusiones tecnocráticas de política pública. Pues entre menor atención se concentre en el análisis crítico, mayor peso tendrá la idea de que “la política pública es sólo para expertos y élites” (Dryzek 1990 en Dryzek 2009).

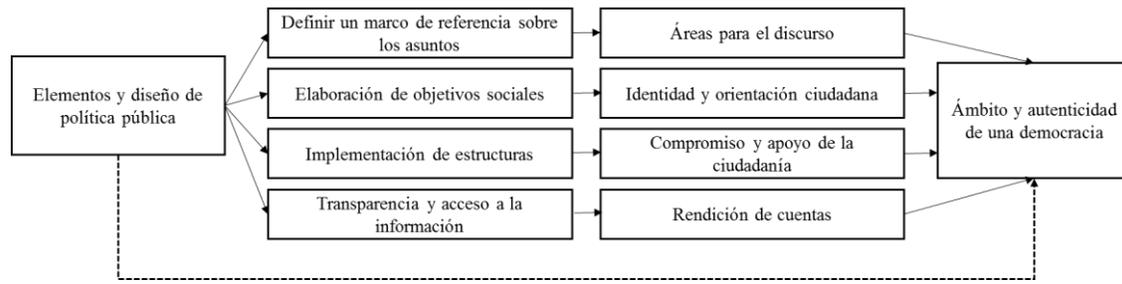
1.3.1 Políticas Públicas y democracia

La perspectiva crítica de la disciplina y el compromiso de escuchar críticamente, así como el tipo de problemas a los que se enfrentan, tienen que ver generalmente con asuntos relacionados con la democracia (Ingram y Schneider, 2006). De acuerdo con la literatura (Bardach 2008; Weimer y Vining 1999 en Ingram y Schenider 2006), el análisis de políticas públicas es un método para la democracia, que se basa en hacer más eficiente el cumplimiento de los objetivos de políticas públicas, para lo cual emplean los recursos de varias disciplinas. Las Políticas Públicas son una disciplina que tiene el objetivo de hacer una sociedad más justa en el sentido de asumir la responsabilidad de construir una sociedad más redistributiva (Ingram y Schneider, 2006).

Las políticas públicas son a la democracia los mecanismos a través de los cuales un gobierno puede, o no, satisfacer las promesas de un gobierno deliberativo (Skocpol, 2003). No obstante, esta perspectiva puede ser refutada por la teoría de élite y la determinación de agenda pública (Olson, 1992) en la cual, los motivos del gobierno para implementar acciones a favor o en contra de ciertos grupos son “desconocidos” porque corresponden exclusivamente a sus intereses (Dionne 1991; Greider 1992; Sandel 1996).

En el Diagrama 1 se muestra la relación entre el diseño de una política pública y su impacto en la democracia. En el diseño de política pública intervienen elementos como la ponderación de asuntos en la agenda pública y la asignación de valores; estas acciones son un reflejo del discurso público en asuntos específicos; por ejemplo, a quién está dirigido, por qué se dirige a ese grupo, cuál es la relevancia de que el gobierno haga compromisos con el grupo A en vez de B, y por último, pero no menos importante, cómo fue el proceso que llevó al diseño de una política pública (transparencia y rendición de cuentas).

Diagrama 1. Relación entre política pública y democracia.



Fuente: “Linking policy design to democracy” en *Policy Analysis for Democracy* (Ingram y Schneider, 2007: 173).

El entendimiento de las políticas públicas se basa en comprenderlas como un arte más que una ciencia (Dye 2010; Bardach 2008). Es un arte porque entender y describir un problema social requiere de introspección, creatividad, empatía e imaginación (Dye, 2010). También es una artesanía, ya que requiere del conocimiento de otras disciplinas para poder enfrentar los retos de política; además que no hay un solo método (Dye, 2010). La complejidad de los problemas sociales y su interacción con varias disciplinas, llevan a concluir que no hay un modelo y que un problema puede ser abordado desde diferentes perspectivas.

No obstante, deben tomarse en cuenta las limitaciones de la disciplina y frenar en cierto momento el optimismo que pueda surgir del método racional que guía la argumentación en las políticas públicas. Aaron Wildavsky menciona en *Speaking Truth to Power*⁶ (1987) que las “grandes preguntas públicas” también pueden tener respuestas negativas, estos resultados generalmente establecen límites sobre la flexibilidad del ámbito de acción:

“In large part, it must be admitted, knowledge is negative. It tell us what we cannot do, where we cannot go, wherein we have been wrong, but no necessarily how can we correct these errors. After all, if current efforts were judged wholly satisfactory, there would be little need for analysis and less for analysts” (Wildavsky 1979 en Dye 2010).

El acercamiento a las Políticas Públicas, provisto en el apartado anterior, tiene varias implicaciones en su estudio, pues abre una serie de oportunidades para la comprensión de las relaciones de poder y los resultados de las acciones del gobierno motivadas por grupos o individuos, que van desde realizar la descripción de una política pública, un análisis sobre su impacto social y económico, sobre las fuerzas y la dinámica política que llevó a tal resultado, una evaluación de las consecuencias de dicha decisión en la sociedad; hasta

⁶ En *Understanding Public Policy*. Thomas R. Dye. 2010.

inferir sobre el efecto potencial de la política, dados distintos escenarios de arreglos institucionales (Dye, 2010).

En el caso particular de un análisis de políticas públicas, puede identificarse qué hace el gobierno, por qué lo hace y qué diferencia hace. Las aportaciones de las Políticas Públicas pueden clasificarse en tres grupos: la descriptiva, la explicativa o causal, y la que evalúa el impacto, así como las posibles consecuencias (Dye, 2010).

1.4 Las políticas públicas y el qué-hacer del gobierno

Una característica adicional sobre el papel de las Políticas Públicas en la Ciencia Política, es que son una disciplina que revierte la dicotomía tradicional sobre política y administración (Aguilar, 1992). Estudiar las políticas públicas sugiere entender que las decisiones y los cambios políticos no provienen de “pasos supuestamente anecdóticos de políticos y funcionarios a lo largo de su proceso decisorio y operativo” (Aguilar, 1992), sino que hay un cierto grado de autonomía que colabora en el proceso político (Aguilar, 1992).

De acuerdo con Luis F. Aguilar (1992), reafirmar cierta autonomía dentro de la esfera gubernamental-administrativa, supone romper con una cadena de causalidad sociológica en la cual se establece que una vez identificadas las relaciones sociales de poder, podía predecirse el devenir del resto de las decisiones políticas y administrativas; lo que supone un cierto grado de determinismo político asumiendo que las tendencias generales se replican en las particulares (Aguilar, 1992).

La autonomía del gobierno implica la acción y la inacción. Thomas R. Dye (2010) define una política pública como todo aquello que se refiera a lo que el gobierno hace, por qué lo hace y cuál es la diferencia de lo que hace. Como un agente dinámico, el gobierno interviene: regula el conflicto social, organiza a una sociedad, distribuye y extrae recursos de la sociedad.

Bajo este enfoque, una política pública es el conjunto de acciones del gobierno Dye (2010). Una política puede regular, organizar, distribuir y extraer impuestos “todo al mismo tiempo” (Dye, 2010). Lo anterior significa que una política es dinámica y no un objeto, sino

la interacción de varias acciones relacionadas entre sí con distintos objetivos relacionados con un fin.

Asumir que la política se juega en torno a las políticas, implica entender que las relaciones de poder se definen dentro de un marco de reglas establecido (instituciones) y que las preferencias de grupos e individuos buscan materializarse en políticas, o resultados, donde el poder se determina a través de la influencia en dichos resultados. Esto significa que las políticas son la arena de negociación tanto para individuos, como para grupos sociales que “suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas” (Aguilar, 1992: 31).

1.4.1 Relación entre gobierno y políticas públicas

En las definiciones de política pública, provistas en las secciones previas, se hace referencia al gobierno como espacio de acción de las políticas públicas y como el ente ejecutor de dichas acciones. A partir de ello, debe comprenderse que el gobierno es exclusivamente el ámbito de acción y decisión, donde operan las políticas públicas.

Además de su vínculo con el gobierno, las políticas públicas integran más elementos como los aspectos políticos que surgen de la interpretación de las normas y los aspectos conductuales que tienen origen en la relación entre los intereses de los grupos y actores, y el set de instituciones establecidas (Aguilar, 1992).

Antes de continuar con la descripción y explicación sobre cuál es la relación entre políticas públicas y gobierno, además de proveer definiciones sobre qué se entenderá en adelante como gobierno, es importante retomar cuál es la complejidad analítica de una política pública y sus elementos principales.

Hugh Hecló (1975) propone que una política pública no es un fenómeno que se define por sí mismo, sino que es una categoría analítica (Hecló, 1975); es decir, que no hay un objeto que pueda definirse como política, sino que es un conjunto de elementos “piezas de la legislación o de la administración” (Hecló, 1975:85), comportamiento, preferencias y hechos que al interactuar entre sí, se convierten en una política.

Esta concepción (Heclo, 1975) hace que una política pueda ser varias cosas; por ejemplo, un campo de actividad gubernamental, un propósito general a realizar, una situación deseada, una iniciativa de acción específica, el conjunto de programas y estrategias que tiene el gobierno sobre un tema, entre otros (Joan Subirats 1989 y Hogwood-Gunn 1984 en Aguilar 1992).

Una política se caracteriza por contar con al menos cuatro elementos en común (Aguilar, 1992):

- I. Es institucional, debido a que proviene de una autoridad formal;
- II. Es decisoria, pues es el resultado de una secuencia de decisiones;
- III. Es conductual, ya que implica hacer o no hacer, intervenir o no intervenir, en un curso de acción; y
- IV. Es causal debido a su vinculación con otras acciones y decisiones.

1.4.2 El gobierno es lo que hace

El *Diccionario de Política* (Bobbio et al, 1991) describe el gobierno como “el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad” (Bobbio et al, 1991:710). No obstante, el poder del gobierno no es cualquier tipo de poder, sino aquel que se encuentra institucionalizado entre gobernantes y gobernados (Bobbio et al, 1991).

El gobierno en un estado moderno es más que sólo el grupo de personas que detentan el poder, es el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el poder (Bobbio et al, 1991). Particularmente, esta definición excluye todas aquellas estructuras que detentan el poder sin el respaldo de las instituciones; por ejemplo, cuando éstas se encuentran en crisis y su eficacia depende del prestigio o las cualidades personales del gobernante (Bobbio et al, 1991).

De acuerdo con Bobbio et al (1991), el gobierno también puede ser entendido como un poder “relativamente autónomo respecto de los distintos grupos sociales con la función específica de llevar a cabo la integración de la sociedad y defenderla de los grupos externos” (Bobbio et al, 1991: 711). Bajo esta descripción, un gobierno se define por la

fuerza o la concentración del monopolio de la fuerza (Weber, 1976), y segundo, por el consenso.

No existe un solo tipo de gobierno y sus características dependerán del tipo de régimen, entendido como la relación en gobernantes y gobernados, que se tenga. Por ejemplo, en los estados modernos el gobierno tiene una cabeza, un monarca o un líder, y un grupo de ministros o consejeros que sostienen el poder en cada asunto particular. Un gobierno parlamentario será diferente a uno presidencial, como lo serán las relaciones entre los partidos que compiten por ser gobierno, así como entre los ministerios del poder ejecutivo, y por lo tanto, los resultados de sus decisiones también diferirán (ver Lijphart 1999 y Duverger 1957).

Respecto a qué o quién es el gobierno *What or who is the government*, Joseph Stiglitz (2000) señala que el gobierno debe comprenderse como una entidad conformada por instituciones; por ejemplo, el congreso, el presidente o las cortes. Sin embargo, un gobierno puede ser diferente en diversos países, es decir, si es federal implica que hay un gobierno local y el “gobierno” como entidad se puede ir desarticulando (Stiglitz, 2000).

Para responder a la pregunta, sobre qué o quién es el gobierno, Stiglitz (2000) sugiere que la Constitución es una guía sobre qué y quiénes son el gobierno, ya que prescribe en lo que debe y no debe ocuparse, y quiénes pueden ocuparse de unos u otros asuntos. En este sentido, puede interpretarse que una forma de saber qué o quién es el gobierno, es a través de lo que hace y quién lo hace.

En cambio, para C. Hood (1983), responder a la pregunta sobre qué es lo que el gobierno hace, es una pregunta que puede responderse de muchas formas (Hood, 1983:1). Entre aquello que el gobierno hace, C. Hood (1983) encuentra lo que el gobierno *nos hace*. El gobierno moldea nuestras vidas a través de lo que decide, cómo lo decide y cómo lo implementa, es decir, a través de la aplicación de sus herramientas (Hood, 1983:1-4).

Este acercamiento define el gobierno como un conjunto de herramientas; por lo tanto, el gobierno es dinámico e instrumental. Dichas características lo diferencian del resto de las

instituciones que tienen un impacto en nuestra vida: el gobierno es una institución única porque posee herramientas que otros no tienen (Hood, 1983).

Las herramientas básicas de cualquier gobierno son el esquema “NATO” (por sus siglas en inglés: *Nodality, Authority, Treasury, Organisation*); este esquema contiene los instrumentos mínimos que permiten que el gobierno “detecte”, es decir, que obtenga información, y que “impacte”, o sea, que pueda tener un efecto en el mundo exterior (Hood, 1983: 3-16).

- I. *Nodalidad*. Se refiere a la capacidad de ser un punto nodal o estratégico en las redes de información.
- II. *Tesoro*. Se refiere a la propiedad de tener recursos monetarios que le permitan responder y ejecutar sus acciones.
- III. *Autoridad*. Se refiere a la posesión del poder legal (Lasswell y Kaplan 1950 en Hood 1983).
- IV. *Organización*. Se refiere a la capacidad de movilización y administración que deriva de sus recursos humanos; por ejemplo, soldados, policías y burócratas en general.

Bajo las definiciones provistas en el apartado anterior, en adelante, el gobierno se entenderá como una institución política que tiene una serie de herramientas exclusivas, a través de las cuales ejecuta decisiones para generar un impacto en la vida de los ciudadanos. En este contexto, una política pública es un conjunto de decisiones que provienen exclusivamente del gobierno y que son ejecutadas a partir de sus herramientas.

1.5 Enfoques de las Políticas Públicas

Diversos acercamientos y definiciones de política pueden ser provistos para cada modelo de políticas pública; esto significa que hay diferentes perspectivas para abordar un problema público, una política implementada o por implementarse. Entre los principales acercamientos que resume Thomas R. Dye (2010), se encuentran: (i) el institucional, (ii) conductual, (iii) económico, (iv) incrementalista, (v) de competencia de grupos, (vi) de competencia de élites, y (vii) el enfoque de la elección pública, que se basa en el modelo de elección racional. A continuación, se ofrece una breve descripción sobre cada acercamiento.

(i) *Institucional*

Define una política como el resultado de la dinámica entre instituciones. Donde las instituciones son las “reglas del juego en una sociedad”, o como aquellas “restricciones que moldean la interacción humana” con la cualidad de reducir la incertidumbre y ser un guía de interacción social (North, 1990). Este análisis asume que los cambios institucionales tienen un impacto en el comportamiento de los individuos, dada una serie de supuestos; por ejemplo, estabilidad y completitud de las preferencias, de manera que los cambios en el comportamiento puedan atribuirse a las modificaciones institucionales (North, 1990: 17-26).

(ii) *Conductual*

Define las políticas públicas como actividad⁷ política. Este acercamiento surge al término de la Segunda Guerra Mundial (Goodin et al 2006; Dye 2010), donde el comportamiento de los agentes políticos y su estudio se vuelve relevante para la Ciencia Política. Bajo este enfoque, una política pública es un conjunto de procesos políticos; además, tiene una estrecha relación con la perspectiva institucional, donde cambios en las reglas del juego, tienen un impacto en el comportamiento de los jugadores y en los resultados del juego (North, 1990).

(iii) *Incrementalista*

Define una política pública como “variación del pasado”, es decir, como la “continuación de las actividades pasadas del gobierno sólo con modificaciones incrementales”⁸ (Dye, 2010). El incrementalismo es la contraposición al método racional-exhaustivo y se resume en una herramienta de comparaciones sucesivas y cambios graduales en la formulación de políticas (Lindblom, 1959). Una política incremental es secuencial con cambios pausados; es “nada más que salir del aprieto” a través de “posibles pasos pequeños o incrementales” (Lindblom 1979 en Aguilar 1992)⁹.

⁷ “Conjunto de operaciones o tareas propias de una persona o entidad” (RAE, 23ª edición)

⁸ “Incrementalism views public policy as a continuation of past government activities with only incremental modifications” (Dye, 2010).

⁹ No obstante, de acuerdo a Yehezkel Dror (1964), el modelo incrementalista sólo puede ser válido bajo el cumplimiento de tres condiciones interdependientes: (1) que los resultados de la política actual sean satisfactorios para todos los estratos sociales involucrados, de manera que una acción incremental sea

(iv) *Competencia de grupos*

Este enfoque define una política como el equilibrio de la lucha entre grupos. Este acercamiento parte de entender la dinámica de los grupos como el elemento central de la política (Dye, 2010). A través de este enfoque, las políticas públicas se definen como un equilibrio o un acuerdo entre los distintos grupos de interés confrontados (Dye, 2010). En este sentido, la dinámica de grupo se resuelve horizontalmente a través de un agente supraordinado que regula el conflicto y además, cuenta con la facultad de emitir una resolución, es decir, declarar ganadores y perdedores.

(v) *Competencia de élites*

El enfoque de la competencia de grupo se replica en el enfoque sobre élites pero con una dinámica vertical: de las élites hacia las masas. Este acercamiento parte de un argumento dominante de las élites; donde éstas tienen una serie de valores y preferencias que se difunden a través del discurso político que deviene en la aceptación o negación de las masas sobre ciertas preferencias de política pública (Olson 1992; Dye 2010). El estudio de las políticas públicas bajo la perspectiva de élite implica que éstas sólo son reflejos de las decisiones de la élite y que no necesariamente satisfacen las necesidades de las masas (Dye, 2010).

(vi) *Elección pública*

La elección pública se define como el estudio económico de las decisiones ajenas a las de mercado relacionadas con asuntos públicos (Dye, 2010). De acuerdo con Kenneth A. Shepsle (2005), la elección racional ha sido por cuatro décadas una forma sofisticada de pensamiento sobre el entendimiento de “los objetivos políticos, creencias, opiniones y comportamiento” (Shepsle, 2005:1). Esta teoría asume que los individuos y demás agentes políticos buscan “maximizar su beneficio personal en la política, como en el mercado” (Dye, 2010). Bajo este enfoque, una política es el resultado de una cadena de decisiones de individuos racionales que se llevan a cabo en situaciones competitivas, en la que cada juego es una decisión con pagos, jugadores y estrategias.

considerada como una mejora; (2) que la naturaleza de los problemas se mantenga constante; y (3) que los medios para atender el problema estén constantemente disponibles (Dror 1964 en Aguilar 1992).

(vii) *Económico*

Define las políticas públicas como un conjunto de acciones racionales que maximizan el Bienestar Social¹⁰ (Dye, 2010; Weimer y Vining, 2011). Este argumento lleva a dos conclusiones: primero, a no aceptar una política donde el costo social exceda al beneficio social, y segundo, a elegir la política que ofrezca el mayor bienestar social (Dye 2010; Weimer y Vining 2011).

Las fallas de mercado son las situaciones económicas que surgen de la violación de los supuestos del modelo de competitivo que se caracteriza por tener una asignación eficiente en el sentido de Pareto¹¹ (ningún individuo puede mejorar su utilidad¹² sin perjudicar la de otro) de todos los bienes en una sociedad. Estas situaciones, de acuerdo con Weimer y Vining (2011), son circunstancias que actúan como “base” o “razones” (*racionales*) de las políticas públicas para la intervención gubernamental en un mercado (Weimer y Vining, 2011: 71-112).

Los subsidios bajo el enfoque económico de las Políticas Públicas

En la presente tesis, el enfoque de políticas públicas que justifica la implementación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, Ésta es Tú Casa, es el económico. Debido a que los subsidios son un instrumento de intervención gubernamental en el mercado, en este caso, en el de vivienda, que permiten modificar el comportamiento de los agentes económicos a través de su influencia en el equilibrio de mercado, es decir, en el precio o en la cantidad intercambiada; favoreciendo sectores específicos en el mercado de vivienda.

Históricamente, la intervención en dicho mercado se ha caracterizado por enfocarse en el sector de la población de menores ingresos (Listokin, 1991). Sin embargo, a pesar de dirigirse a un sector en particular, los programas de asistencia federal para la vivienda han

¹⁰ En sentido económico, el Bienestar Social se define como la suma de las diferencias entre el precio de reserva de oferentes y consumidores, y el precio de equilibrio en un mercado. Donde, entre mayor sea la diferencia entre el precio máximo que un consumidor está dispuesto a pagar por una unidad de un bien, y el precio mínimo que un oferente está dispuesto a recibir por un bien, respecto el precio de equilibrio, mayor será el Bienestar Social.

¹¹ Walter Nicholson y Christopher Snyder en *Microeconomic theory: basic principles and extensions*, 2008, Mason, Ohio: South-Western.

¹² La utilidad se define como una medida para aproximar el bienestar de los individuos en función del número de bienes que adquieren de acuerdo a sus preferencias (Weimer y Vining, 2011).

probado dos cosas: (1) que son dinámicos y evolucionan de acuerdo con las necesidades de vivienda de distintas épocas y (2) que han sido exitosos¹³ en la atención a necesidades de vivienda como el rezago habitacional y la adquisición de vivienda digna a bajo costo (GEA, 2008).

Ballinas y Ascencio (2015) mencionan en “La política de la deconstrucción inmobiliaria en el Distrito Federal 2000-2006” que la intervención de los gobiernos en los mercados ha sido una idea que prevalece desde el enfoque de la economía liberal clásica. A diferencia del resto de intervenciones o acciones que puede realizar un gobierno, la justificación económica parte de identificar que un mercado no está en equilibrio y es necesaria la intervención. Sin embargo, pocas veces se recuerda que esta justificación implica que, una vez corregida la falla de mercado, la dinámica “deberá dejarse nuevamente a las libres fuerzas del mercado” (Ballinas y Ascencio, 2015).

De acuerdo con la teoría económica, un subsidio puede estar dirigido hacia el lado de la oferta, de la demanda o a ambos (Listokin, 1991), impactando no sólo en los bienes intercambiados, sino en las expectativas de corto, mediano y largo plazo de los agentes. Las expectativas son predicciones informadas que hacen los individuos de eventos futuros (Muth, 1961). Estas predicciones adquieren racionalidad debido a su segundo componente: están informadas y en función de la máxima utilidad para los agentes (Muth 1961). T. Sargent (2008) menciona al respecto que J.M. Keynes solía referirse a las expectativas como las “olas de optimismo y pesimismo”.

¹³ Ver Anexo EEUU.

2. Importancia de la vivienda y arreglo institucional del sector en México

La protección del derecho a una vivienda adecuada es esencial para la supervivencia y la dignidad humana, debido a que su satisfacción conlleva al cumplimiento de otros derechos; por ejemplo, el derecho a la privacidad, a la vida en familia, a la libertad de desplazamiento, de asociación, de salud, de desarrollo y crecimiento, entre otros (Sidoti, 1996).

2.1 La vivienda como derecho humano

El derecho a la vivienda es reconocido como un Derecho Humano en el Artículo 25° de la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948), donde se establece que:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida, adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (...)”

De acuerdo con el Artículo 25°, el derecho a la vivienda es multidimensional y no sólo comprende su provisión, sino que enfatiza en las condiciones para la habitabilidad, lo que demanda el cumplimiento de estándares de salubridad y seguridad en la vivienda. Estas condiciones implican que la vivienda debe estar construida con materiales durables y adecuados y además debe tener acceso a los servicios básicos, como agua, drenaje y piso firme; previniendo enfermedades y cumpliendo con su principal objetivo, que es ser un refugio para sus habitantes.

Sin embargo, a pesar de la relevancia de la vivienda, pocas veces es un asunto que recibe la atención pública que merece (Thiele, 2002). Parte de su relevancia se demuestra al ser un derecho protegido por la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), así como por acuerdos y convenciones internacionales que enfatizan en ciertos grupos vulnerables (Thiele, 2002):

- Acuerdo Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976).
- Acuerdo Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976).
- Convención Internacional que Elimina Todas las Formas de Discriminación Racial (1969).

- Convención de la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de las Mujeres (1981).
- Convención para los Derechos de los Niños (1990).
- Convención Internacional de la Protección de los Derechos de Todos los Migrantes y sus Familias (1990).

En estos instrumentos, se definen las características de una vivienda adecuada; la habitabilidad física; la protección a los habitantes de la intervención arbitraria en las viviendas (Acuerdo Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴); y se previene la discriminación hacia grupos vulnerables como mujeres, niños, migrantes, familias de migrantes, grupos étnicos, entre otros, a través de la facilitación de una vivienda digna (Thiele, 2002).

Por ejemplo, en el caso particular de la Convención para los Derechos de los Niños (1990), se establece que de no haber las condiciones de vivienda adecuadas, debe haber una intervención social y gubernamental activa para revertir esta situación (Thiele, 2002). De esta obligación deriva el carácter público de la provisión y las características de la vivienda.

(i) *Características de una vivienda adecuada*

El componente principal de la vivienda como derecho humano es la habitabilidad, que están en función de la salubridad y seguridad de la vivienda; adicionalmente, hay una serie de beneficios que pueden desprenderse de una vivienda “adecuada” y que tienen un impacto en los individuos como en sus comunidades (Thiele, 2002).

El documento internacional que establece las condiciones y estándares de habitabilidad de la vivienda es el Acuerdo Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 1966), en su Artículo 11° (1) establece:

“Los Estados Miembros del presente Acuerdo reconocen el derecho de todos de tener un estándar de vida adecuado para sí mismo y sus familias, incluyendo una alimentación adecuada, vestido y vivienda y el continuo mejoramiento de sus condiciones de vida. Los Estados Miembros realizarán las tareas necesarias para asegurar el cumplimiento de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional basada en el consentimiento libre”.

¹⁴ México se adhiere en marzo de 1981.

En 1991, se añadió al Artículo 11 el Comentario General No. 4: Del Derecho a una Vivienda Adecuada (ONU, 1991) la definición sobre las características específicas de una “vivienda adecuada”. A continuación, se presenta una descripción general sobre el Comentario General No. 4, tomado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1991):

- I. *Seguridad legal de la tenencia.* Independientemente del tipo de tenencia (renta pública, o privada, vivienda cooperativa, hipoteca, entre otros) todas las personas deben poseer un grado de seguridad que garantice la protección legal en contra del desalojo, el acoso o cualquier tipo de amenaza.

- II. *Disponibilidad de servicios, materiales, comodidades e infraestructura.* Una vivienda adecuada debe contar con las facilidades esenciales para la salud, seguridad, comodidad y nutrición. Todos los beneficiarios deben tener acceso a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para cocinar, calentamiento e iluminación, facilidades sanitarias, formas de almacenamiento de alimentos, eliminación de residuos, drenaje fijo y servicios de emergencia.

- III. *Asequibilidad.* Los costos personales y del hogar asociados a la vivienda deben mantenerse en un nivel que permita la satisfacción de otras necesidades básicas, de manera que no se vean comprometidas o amenazadas.

En particular, se mencionan tres medidas que deben considerar los Estados Miembros respecto a la asequibilidad de la vivienda, donde el subsidio es uno de los instrumentos más frecuentes para la intervención: (1) deben asegurar que la proporción del gasto en la vivienda sea medido respecto el ingreso personal o familiar; (2) proveer subsidios o esquemas de financiamiento de vivienda que reflejen las necesidades para aquellos que no puedan acceder a una vivienda; y (3) prevenir el cobro de rentas excesivas o de aumentos excesivos en la renta.

- IV. *Habitabilidad.* Una vivienda adecuada es habitable cuando provee a los habitantes de un espacio adecuado y suficiente; los protege del frío, humedad, lluvia, viento y

cualquier otra amenaza a la salud, peligros estructurales, enfermedades. En este sentido, el Comentario General No. 4 emite la recomendación de adoptar los Principios de Salud para la Vivienda, de la Organización Mundial para la Salud.

- V. *Accesibilidad.* Se refiere a la facilitación de una vivienda adecuada a los grupos que se encuentran en situación de desventaja o que no tienen acceso a los recursos para gozar de una vivienda bajo esta descripción; por ejemplo, adultos mayores, niños, personas con discapacidad física, con enfermedades terminales, personas con VIH positivo, con problemas médicos persistentes, enfermedades mentales, víctimas de desastres naturales, personas viviendo en zonas propensas a desastres, entre otros. Adicionalmente, se sugiere destinar atención especial a las necesidades de vivienda de estos grupos.

- VI. *Ubicación.* Una vivienda adecuada se encuentra en una ubicación que facilita el acceso a centros de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías o centros de cuidado para niños, entre otras facilidades. Las presiones de la lejanía de las viviendas rurales, así como de las viviendas de los más desfavorecidos, respecto a los centros urbanos, tiene un impacto negativo en el ingreso de los hogares más pobres y en el medio ambiente.

- VII. *Adecuación cultural.* Se refiere a las características del desarrollo urbano y de vivienda que facilitan la expresión de la identidad cultural y la diversidad que la compone. La definición establece que los esfuerzos canalizados para la modernización de la vivienda y el entorno no deben realizarse a costa de las dimensiones culturales.

En resumen, estos seis principios son los ejes que determinan las condiciones necesarias de una vivienda segura y adecuada debido a que, a) establecen el tipo y la calidad de la provisión de servicios al interior de la vivienda; y b) sientan los criterios y definiciones sobre la infraestructura, espacio y material de la vivienda (Thiele, 2002).

2.2 El derecho a la vivienda en México

En México, el derecho a disfrutar de “una vivienda digna y decorosa” está contenido en el Artículo 4º, en el *Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Sin embargo, el párrafo que hace referencia a la vivienda, fue adicionado en julio de 1983, es decir, 64 años después de la promulgación de la Constitución (1917) y 11 años después de que iniciara la transformación institucional en materia de vivienda (1972), con la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

Adicionalmente, en la redacción de la Constitución de 1917, en el Artículo 123º, se estableció la obligación de los patrones con los trabajadores mexicanos, de proveer habitaciones “cómodas e higiénicas”.

En junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma de la Constitución Mexicana en materia de derechos humanos. De acuerdo con Ulises Carmona (2011), este cambio constitucional es el más importante para México realizado en el último siglo, debido a su relevancia en lo relativo a la protección, satisfacción y garantía de los derechos humanos en México (Carmona, 2011: 39).

Entre los cambios sustanciales que derivaron de la reforma de 2011, se encuentra “el otorgamiento de rango constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos” (Carmona, 2011:40). Este cambio implica la armonización de la Constitución Mexicana con el derecho internacional de materia de derechos humanos (Carmona, 2010). Se establece que la vivienda es un derecho humano universal y que los Estados Miembros deben participar en la protección de este derecho.

Como se mencionó anteriormente, la Constitución Mexicana reconoce en el Artículo 4º el derecho de los ciudadanos mexicanos a disfrutar de una “vivienda digna y decorosa”:

“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”

En lo referente a la provisión de la vivienda, el Artículo 123º párrafo XII, de la Constitución, también hace referencia a este derecho en función de los trabajadores y el

mecanismo que debe de aplicarse para la provisión de “habitaciones cómodas e higiénicas” a través de una serie de aportaciones a un fondo nacional de vivienda:

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

Con base en el mandato constitucional, la provisión de una “vivienda digna y decorosa” se establece como una obligación del Estado en la que se involucra la participación de instituciones públicas federales, el sector empresarial y los trabajadores mexicanos. En los siguientes dos apartados, se ofrece una revisión sobre los aspectos generales de dos instrumentos jurídicos vinculados en la prescripción de los artículos 4° y 123° constitucional: la Ley General de Asentamientos Humanos (1993) y la Ley de Vivienda (2006).

(i) *Ley General de Asentamientos Humanos*

En julio de 1993, se publicó en el DOF la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) que tiene el objetivo de determinar las atribuciones de la federación en lo referente a la regulación de los asentamientos humanos, definidos como los establecimientos de un “conglomerado demográfico... en un área físicamente localizada” (LGAH, DOF 1993); de fijar las normas básicas para la planeación y regulación del ordenamiento territorial; y definir los principios que regulen la propiedad en los centros de población o “áreas constituidas por las zonas urbanizadas” (LGAH, DOF 1993).

En los artículos 3° y 5°, la LGAH determina sus mecanismos de contribución con el mejoramiento del nivel y calidad de vida de la población rural y urbana, así como la descripción de las acciones de utilidad pública vinculadas con el ordenamiento territorial y la vivienda; por ejemplo, la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población y la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular (LGAH, DOF 1993).

(ii) *Ley de Vivienda*

En junio de 2006, se publicó en el DOF la Ley de Vivienda. De acuerdo con el título primero, sobre las Disposiciones Generales de la Ley, se establece que el objetivo de este documento es ser reglamentario respecto al Artículo 4° de la Constitución Mexicana en materia de vivienda y que: “Sus disposiciones [de la Ley de Vivienda] son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa” (DOF, 2006).

Asimismo, se reconoce la vivienda como “un área prioritaria para el desarrollo nacional”; de manera que el Estado asume una participación activa y colaborativa con los sectores público y privado. Respecto a las principales disposiciones de la Ley, el Artículo 3° establece lo siguiente en relación con las políticas, programas e instituciones de vivienda en México:

- Los principios de las políticas, programas, instrumentos de apoyo y fomento a la vivienda son a) respeto a la legalidad y protección jurídica de la legítima tenencia y b) combate a la invasión de predios y al crecimiento irregular de las ciudades.
- Los organismos encargados de financiar programas de vivienda para los trabajadores, conforme a la obligación prevista en el Artículo 123° de la Constitución, se regirán en los términos de las leyes que regulan su propia organización y funcionamiento y coordinarán sus lineamientos de política general y objetivos a lo que marca esta Ley y el Plan Nacional de Desarrollo.

2.2.1 Arreglo institucional del sector vivienda

La Ley Nacional de Vivienda instituye en el Sistema Nacional de Vivienda un mecanismo de coordinación permanente, que tiene el objetivo de cumplir los objetivos de la Política Nacional de Vivienda para (1) atender las necesidades de vivienda, principalmente de la población en situación de pobreza; (2) coordinar los factores productivos involucrados en el desarrollo de vivienda; (3) fortalecer la coordinación entre los gobiernos locales, sectores social y privado y el Gobierno Federal; y (4) promover la coordinación interinstitucional del sector vivienda (Ley de Vivienda, DOF 2015).

El Sistema Nacional de Vivienda está integrado por las siguientes instituciones y está encabezado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu):

Tabla 1. Organismos e instituciones de vivienda

Sistema Nacional de Vivienda	Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis)
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) • Comisión Intersecretarial • Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) • Consejo Nacional de Vivienda • Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) • Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estados (Fovissste) • Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) • Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) • Los gobiernos estatales y municipales, bajo los términos que suscriban con las entidades anteriores 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estados (Fovissste) • Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) • Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) • Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) • Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)
Otros organismos de vivienda	
<ul style="list-style-type: none"> • Registro Único de Vivienda (RUV) • Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (Canadevi) • Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda (Conorevi) 	

Fuente: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu, 2015), Ley de Vivienda (DOF, 2006).

La Sedatu fue creada en 2013 y tiene el propósito de planificar, coordinar, administrar, generar y ejecutar las políticas públicas de ordenamiento territorial, asegurar una vivienda digna, un desarrollo urbano y rural así como otorgar certeza jurídica a los núcleos agrarios (Sedatu, 2015). A partir de su creación, se extingue la Secretaría de la Reforma Agraria que fue fundada en 1970 bajo el mandato de ejecutar el Artículo 27° de la Constitución Mexicana.

Actualmente, la Sedatu lidera la política nacional del sector vivienda y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en México. Debido a su reciente creación, la Sedatu no está explícitamente en la Ley de Vivienda como un organismo del Sistema Nacional de Vivienda; sin embargo, actualmente es considerada como el agente principal entre los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis), que tienen el objetivo de implementar las estrategias, así como de cumplir con los objetivos de la Política Nacional de Vivienda.

De acuerdo con la Sedatu, los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis) son el Infonavit, Fovissste e Issfam (Sedatu, 2015). Sin embargo, las instituciones del Sistema Nacional de Vivienda como la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) y el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) también forman parte de las acciones federales en materia de vivienda.

Particularmente, cabe resaltar que el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), Fovissste e Issfam son instituciones hipotecarias públicas; generalmente entidades ejecutoras de los lineamientos dictados en la Política Nacional de Vivienda. Cada una de estas instituciones financieras atiende a un grupo poblacional particular según su constitución: *Infonavit* a los trabajadores mexicanos con inscripción al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); el *Fovissste* a los trabajadores del Estado Mexicano y el *Issfam* a los miembros de las Fuerzas Armadas.

2.2.2 Evolución de las instituciones de vivienda

En esta sección, se presenta un recuento de la evolución institucional del sector vivienda en México, en tres periodos:

- I. Comprende el periodo de creación de instituciones y de ejecución de los mandatos constitucionales, relativos a la vivienda;
- II. Integra la transformación de los esquemas de atención del sector vivienda, con un enfoque hacia el financiamiento;
- III. Inicia con la Política Nacional de Vivienda, publicada en febrero de 2013, que es el periodo en el que se orienta el sector hacia el desarrollo urbano, ordenado y sustentable.

I. Creación de instituciones

El periodo de 1972-1981 comprende un amplio proceso de transformación en materia de vivienda en México con la creación de instituciones *ad hoc* para la ejecución de los principios plasmados en la Constitución Mexicana.

En febrero de 1972 se realizó una reforma al Artículo 123° constitucional, donde se puntualiza sobre el mecanismo para el otorgamiento de dichas viviendas por parte de los patrones: a través del registro de los trabajadores bajo un esquema de seguridad social en el

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y de las aportaciones obligatorias de los trabajadores al Fondo Nacional de Vivienda.

Sin embargo, la intención de crear un sistema nacional de vivienda, precedió la reforma de 1972. Desde mayo de 1971, el Ejecutivo Federal ya había creado una Comisión Nacional Tripartita para atender las necesidades de vivienda en México y “producir resultados concretos” (Silva-Herzog, 2009).

Las negociaciones de la Comisión Nacional Tripartita, en la que estaban representados el sector obrero, el empresarial y el gobierno, resultaron en la creación de un sistema de financiamiento para otorgar crédito “barato y suficiente”, a los trabajadores mexicanos de quienes sus patrones hayan realizado las aportaciones de ley al Fondo Nacional de la Vivienda. La iniciativa surgió de Ernesto Fernández Hurtado¹⁵ y en abril de 1972 se expidió la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Silva-Herzog, 2009).

A continuación, se presenta una descripción de las principales instituciones de vivienda más relevantes que surgieron durante este periodo:

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)- 1972

El Infonavit se constituyó como la institución encargada de administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda, que estarían integrados por las aportaciones patronales del cinco por ciento del salario de cada trabajador inscrito en el IMSS a una cuenta de vivienda individualizada, la Subcuenta de Vivienda (SCV).

Es un organismo descentralizado con fines sociales, con carácter financiero y con capacidad de operar como un organismo fiscal autónomo, independiente de solicitar, recaudar y administrar las aportaciones patronales, contenidas en la Ley Infonavit (Silva-Herzog, 2009). Actualmente, es una institución nacional que mantiene su carácter tripartito en representación de los tres sectores¹⁶.

¹⁵ Director del Banco de México en 1972.

¹⁶ Empresarios, trabajadores y gobierno.

En los últimos 10 años, el Infonavit se ha consolidado como la institución hipotecaria más grande de América Latina, por número de créditos, y continúa siendo una institución social de los trabajadores y para los trabajadores (Infonavit, 2014).

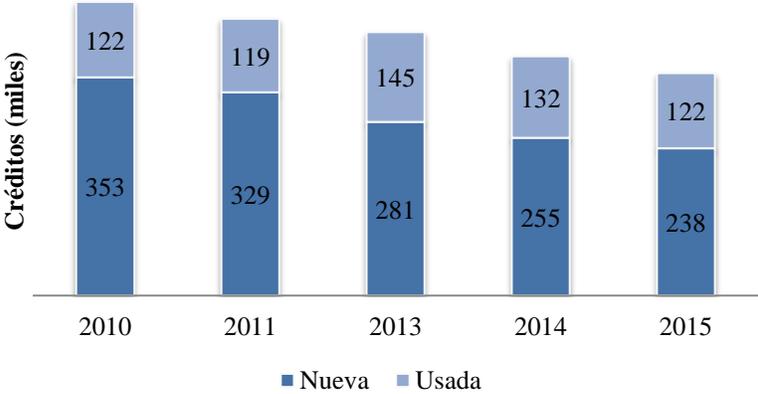
Cuadro 1. Infonavit en cifras.

De acuerdo con el Plan Financiero Infonavit 2016-2020 (Infonavit, 2015), los créditos para la adquisición de vivienda que otorga este instituto han promovido: (1) que los trabajadores mexicanos adquieran viviendas dentro de los Perímetros de Contención Urbana (PCU) y (2) de mayor superficie (metros cuadrados) a través de (3) un incremento en el monto máximo de crédito:

- De 2014 a 2015, la proporción de viviendas dentro de los PCU pasó de 80.9% a 81.3%.
- En enero de 2010, el 59% de las viviendas económicas y populares financiadas por el Instituto, tenían menos de 45 m² (metros cuadrados) de construcción; en agosto de 2015, la proporción pasó 24%, disminuyendo en 25 puntos porcentuales.
- De enero de 2010 a septiembre de 2015, el monto nominal promedio de crédito tradicional Infonavit para los derechohabientes con un ingreso mayor a los 5 VSM diarios, pasó de 221 pesos a 400 pesos, respectivamente.

De 2010 a 2015, el número total de créditos otorgados por el Infonavit, para distintos rangos salariales, pasó de 475 mil a 360 mil. Adicionalmente, la participación de la adquisición de vivienda usada pasó de 25% en 2010, al 33% en 2015 (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Créditos originados por Infonavit para la adquisición de vivienda nueva y usada, 2010 a 2015.



Fuente: Plan Financiero 2016-2010, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste)- 1972

El Fovissste se creó en 1972 y está encargado de otorgar créditos para vivienda a los trabajadores al servicio del Estado. Al igual que Infonavit, el Fovissste es una institución

hipotecaria pública; sin embargo, es distinta de Infonavit ya que se encuentra sujeta a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y forma parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Al igual que el Infonavit, en 1991, el Fovissste se transformó en un organismo financiero para ampliar su cobertura y así atender a un mayor número de derechohabientes, a través de líneas de crédito. El 19 de abril de 1994, se modificó la Ley del ISSSTE y se emitieron las Reglas para el Otorgamiento de los Créditos para los Trabajadores Derechohabientes afiliados al del ISSSTE. Este esquema crediticio se mantuvo hasta el año de 1997. Aunque el proceso de consolidación del nuevo esquema de operación y financiamiento comenzó en el periodo 2000-2006.

Un ejemplo de las acciones en materia de esquemas de financiamiento para facilitar el acceso a una vivienda “digna y decorosa” por parte de los trabajadores mexicanos, es el “Programa Extraordinario de Créditos (PEC)”; que realizó una inversión de 21.4 mil millones de pesos (mdp) para el otorgamiento de 100 mil créditos para la adquisición de vivienda; que corresponde a la tercera parte de la meta del sexenio 2000-2006 (DOF, 2002).

Cuadro 2. Fovissste en cifras.

Con base en la información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda 2.0 (SNIIV) de la Conavi, durante 2015, el Fovissste realizó 81,018 acciones (créditos) de vivienda:

- 40,432 acciones para la adquisición de vivienda nueva.
- 24,333 acciones para la adquisición de vivienda usada.
- 15,897 para mejoramiento de vivienda.
- 356 para crédito individual y otros programas.

Gráfica 2. Acciones de vivienda Fovissste, enero a diciembre de 2015.

Categoría	Porcentaje de acciones
Vivienda nueva	49.9
Vivienda usada	30.0
Mejoramiento	19.6
Otros	0.4

Fuente: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda 2.0 (SNIIV), Comisión Nacional de Vivienda (Conavi).

Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo)- 1983

La creación del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) tiene su origen en 1947 en la Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., que actualmente rige al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Instituto de Banca de Desarrollo – Banobras. En este documento se presenta la disposición de crear un fondo para la construcción de “Casas Baratas”; que también tendría el objetivo de implementar acciones de urbanización y acondicionamiento de zonas residenciales urbanizadas, principalmente para las habitaciones populares.

La iniciativa del fondo para Casas Baratas entró en vigor en 1949 con la creación de un Fondo de Habitaciones Populares. Sin embargo, es hasta 1981 que se determinan sus atribuciones fiduciarias, es decir, que se instituye el Fondo de Habitaciones Populares como el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (Fonhapo).

El cambio representó la transmisión de fondos y bienes a esta nueva institución para su administración y la ejecución de su principal objetivo: “financiar la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales populares.” Posteriormente, en 1985 se rectifica su carácter nacional y de financiamiento, al evolucionar como un fideicomiso¹⁷.

Actualmente, el Fonhapo opera a través de los siguientes programas:

- I. *Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular (FONGAVIP)*. Busca incrementar el otorgamiento de microcréditos para las personas de menores ingresos;
- II. *Vivienda Digna y Vivienda Rural*. En ambos programas se otorga un subsidio para los hogares en situación de pobreza (por debajo de la línea de bienestar) para que construyan, amplíen o mejoren sus viviendas.

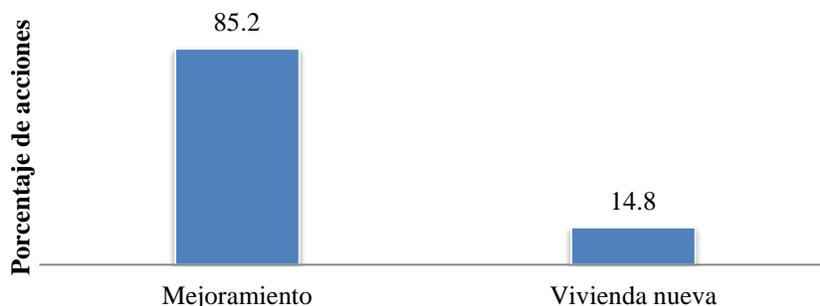
¹⁷ 1. m. Der. Disposición por la cual el testador deja su hacienda o parte de ella encomendada a la buena fe de alguien para que, en caso y tiempo determinados, la transmita a otra persona o la invierta del modo que se le señala (RAE, 23ª edición 2014).

Cuadro 3. Fonhapo en cifras.

Con base en la información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda 2.0 (SNIIV) de la Conavi, durante 2015, el Fonhapo realizó 102,056 acciones (créditos y subsidio) de vivienda:

- 15,075 acciones para la adquisición de vivienda nueva.
- 86,981 para mejoramiento de vivienda.

Gráfica 3. Acciones de vivienda Fonhapo, enero a diciembre de 2015.



Fuente: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda 2.0 (SNIIV), Comisión Nacional de Vivienda (Conavi).

II. Transformación del esquema de atención a las necesidades de vivienda y combate al rezago habitacional

La reforma y expansión del sistema nacional de vivienda comenzó durante la década de los noventa, con un impacto en la producción y el financiamiento para la adquisición de vivienda (Monkkonen, 2011). De acuerdo con Paavo Monkkonen (2011), el esquema de producción pasó de uno tradicional, de autoproducción, a uno liderado por la especulación de la iniciativa privada; donde la adquisición se realizaba a través de financiamientos.

El resultado de este proceso de transformación es que mayor número de personas tuvieron la posibilidad de acceder a una vivienda de calidad, con materiales durables, distinto de los esquemas de producción informal, y con mejor acceso a los servicios básicos (Monkkonen, 2011).

En lo referente a la adquisición de vivienda, durante este periodo, se otorgó mayor relevancia al financiamiento institucional a través de fondos con fines duales, es decir, en el caso mexicano en lo referente al Fondo Nacional de la Vivienda, los recursos de la

Subcuenta de Vivienda de cada trabajador pueden ser utilizados para adquirir una vivienda con tasa subsidiada según el rango de ingreso del trabajador o como fondo pensionario.

De acuerdo con Chiquier y Lea (2009) en Monkkonen (2011), el problema de utilizar fondos para facilitar el acceso a financiamiento para vivienda en economías en desarrollo es que dichos subsidios, explícitos como aportaciones directas e implícitos, por ejemplo, vía tasa de interés, tienden a ser regresivos y conducir a la inestabilidad financiera, debido a los distintos roles que debe jugar la administración de dichos fondos¹⁸.

Asimismo, López-Silva et al (2011) mencionan que en 2001, México inició un proceso de transformación de la política nacional de vivienda, el cual logró resultados cuantitativos importantes, pero aspectos cualitativos por mejorar. Los esfuerzos realizados en materia de vivienda durante la primera década del 2000, se concentraron en la creación de instituciones especializadas de vivienda, con un enfoque de inclusión financiera a los sectores de menores ingresos y la implementación de subsidios a través de instituciones financieras consolidadas como Infonavit (López-Silva et al, 2011).

A continuación, se presenta una descripción de las instituciones de vivienda más relevantes que surgieron durante este periodo:

Tabla 2. Instituciones de vivienda del segundo periodo de evolución del sector vivienda

I. Comisión Nacional de Vivienda (Conavi)- 2001
<ul style="list-style-type: none">• La Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) fue creada en 2001 bajo el nombre de Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi) como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal (APF). El objetivo de la Conavi es ser la instancia federal encargada de “coordinar la promoción habitacional, así como de aplicar y cuidar que se cumplan los objetivos y metas del gobierno federal en materia de vivienda” (Conavi).• En 2006, Conafovi se convierte en la Conavi y adquiere atribuciones legales, a través de la Ley de Vivienda, para supervisar el adecuado desarrollo urbano, la sustentabilidad del desarrollo y expansión de las ciudades, así como el ordenamiento territorial, a través de la vivienda (Conavi).• A partir de la creación de la Sedatu en 2013, la Conavi se consolida como el “brazo técnico” del

¹⁸ Una institución financiera con fines sociales tiene distintos roles debido a que privilegia con menores tasas de interés a los acreditados con menores ingresos; que por definición, son aquellos con mayor riesgo de impago. Por lo que deben hacerse previsiones adicionales a la banca tradicional.

desarrollo territorial y urbano federal en materia de vivienda; también se encarga de elaborar el Programa Nacional de Vivienda y es la entidad normativa y operativa de los programas federales de subsidio. Dos labores adicionales que desempeña esta institución son: la coordinación de los sectores público y privado, y la expedición de normas oficiales en materia de vivienda (Conavi).

II. Fondo de Operación Bancaria y Financiamiento a la Vivienda (FOVI) – (1963-2002)

- El Fondo de Operación Bancaria y Financiamiento a la Vivienda (FOVI) fue creado en 1963 por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México (Banxico) con el objetivo de “otorgar apoyos financieros y garantías para la construcción y adquisición de vivienda de interés social” (FOVI, 2015); evaluar la situación del mercado hipotecario y financiero; planear, organizar y promover programas de vivienda; y emitir dictámenes, así como aprobaciones técnicas a proyectos habitacionales (SHF, 2015).
- A diferencia de Infonavit, el FOVI se desarrolló como un banco de segundo piso, otorgando la mayoría de los financiamientos a través de bancos, instituciones financieras de fines múltiples o Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles); donde el financiamiento buscaba fomentar acciones alineadas con la Política Nacional de Vivienda vigente e incrementar la participación de la vivienda de interés social.
- En febrero de 2002, los recursos del FOVI fueron absorbidos por la Sociedad Hipotecaria Federal S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo (SHF). En 2001, estos recursos constituyeron los bienes muebles e inmuebles de la recién creada institución (SHF, 2015).

III. Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) - 2001

- De acuerdo con el sitio oficial de la SHF, ésta es una institución financiera de segundo piso que fue creada en 2001 para facilitar el cumplimiento de los siguientes objetivos:
 - Propiciar acceso a la vivienda a quienes demanden una;
 - Facilitar la distribución de recursos públicos y privados para la oferta de créditos hipotecarios; y
 - Promover la construcción y adquisición de viviendas de interés social y nivel medio, a través del otorgamiento de créditos y garantías.
- Al ser una institución financiera y banca de desarrollo, uno de los principales objetivos de SHF es facilitar el acceso a los ciudadanos mexicanos para que adquieran una vivienda bajo un esquema competitivo y favorecedor, mejorando sus condiciones de vivienda. Por ejemplo, a través del otorgamiento de créditos con tasas de interés preferenciales (menores a las de mercado) y a través del monto de crédito otorgado. Ambas iniciativas dirigidas a los sectores de menores ingresos; generalmente a aquellos con ingresos entre 1 y 5 VSM (Veces Salario Mínimo) diarios, es decir,

entre 1,400 pesos y 7,000 pesos mensuales.

- Si bien, el enfoque de SHF está canalizado principalmente hacia el fomento de la oferta. Una de las principales contribuciones de esta institución está vinculada con la determinación de indicadores financieros y el cálculo de la demanda de vivienda; particularmente del Índice de precios de la vivienda SHF.

Fuente: Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI, 2015), Comisión Nacional de Vivienda (Conavi, 2015), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF, 2015).

Combate al rezago habitacional

El rezago habitacional es la condición de un hogar¹⁹ que se encuentra en una situación de precariedad debido a tres componentes o características de la vivienda: 1) la accesibilidad a los servicios públicos en el interior de la vivienda; 2) la calidad y/o durabilidad de los materiales para la construcción de la vivienda (techos, pisos y muros); y 3) la distribución de los habitantes de la vivienda por cuarto y/o dormitorio, definido como hacinamiento (Sedesol, Fonhapo y GEA, 2010; CIDOC, 2014; Infonavit, 2014 y 2015).

En 1997, el *Joint Center for Housing Studies* de la Universidad de Harvard (EEUU), realizó un reporte del Estado de la Vivienda en México donde se elaboró un análisis sobre la calidad de las viviendas en México, con base en el Censo Nacional de Población de 1990 (CIDOC, 2004). El reporte estimó que en el año 2000, el rezago habitacional alcanzaría 2.4 millones de viviendas que debían ser intervenidas y 756 mil hogares nuevos debían construirse para disminuir las condiciones de hacinamiento de los hogares mexicanos (CIDOC, 2004).

El 29 de febrero de 2002, el Gobierno Federal publicó en el DOF el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, que ofreció un diagnóstico sobre el sector vivienda en México, así como sus retos, oportunidades y estrategias para mejorar las condiciones de vivienda de los hogares mexicanos.

Respecto a la condición de rezago habitacional, el Programa Sectorial encontró una tendencia favorable durante las dos últimas décadas (ochenta y noventa): estimó que durante los ochenta, el 39% del inventario nacional de viviendas (4.7 millones) se encontraban en situación de rezago; mientras que en la década de los noventa sólo el 29%.

¹⁹ Familia, grupo de personas emparentadas que viven juntas (RAE, 23ª edición 2014).

Adicionalmente, concluyó que la tendencia había continuado a la baja, al registrar 20% del inventario total nacional con rezago (DOF, 2002). En resumen, se estimó que en el año 2000 el rezago habitacional requería de la intervención de 4.3 millones de acciones, de las cuales 1.8 millones eran para la construcción de viviendas nuevas y 2.5 millones para la rehabilitación, ampliación o mejoramiento (DOF, 2002).

Las tendencias demográficas acentuaron la magnitud de la problemática habitacional nacional frente al rezago; pues se estimó que en 2010, el país alcanzaría 30 millones de hogares y el déficit habitacional sería de 731 mil viviendas (DOF, 2002). Éste hecho, aunado a la presencia de rezago en los sectores de la población con menores ingresos, determinó que a partir de 2001, el objetivo rector del sector vivienda tendría que enfocarse en:

“Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran comprar, construir, rentar o mejorar su vivienda, con la participación de los gobiernos estatales y municipales y de la sociedad civil en su conjunto, y a la vez consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor del desarrollo.”(DOF, 2002).

Rezago habitacional en México: 2012-2014

De acuerdo al Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es la institución encargada de definir los criterios para la medición de la pobreza. Entre los indicadores evaluados se encuentran: ingreso corriente per cápita; rezago educativo; acceso a servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación y el grado de cohesión social (Coneval, 2015).

El rezago habitacional se evalúa a través de las dos carencias vinculadas a la vivienda: (1) carencia por calidad y espacios de la vivienda y (2) carencia por acceso a servicios al interior de la vivienda. El cálculo se realiza con base en la publicación de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS)²⁰ del INEGI. La ENIGH tiene representatividad a nivel nacional y

²⁰ La ENIGH tiene representatividad a nivel nacional y el MCS a nivel estatal, siendo más grande la muestra de la segunda, teniendo mayor representatividad al aplicar los factores de expansión.

el MCS a nivel estatal, siendo más grande la muestra de la segunda. La información sobre la estimación de rezago realizada, proviene del MCS 2012 y 2014.

El rezago habitacional puede clasificarse a nivel nacional y por los hogares derechohabientes. Un hogar derechohabiente es aquel donde al menos un integrante se encuentra afiliado a la seguridad social.

De 2012 a 2014 el rezago habitacional en términos absolutos disminuyó -4.8%, pasó de 9.8 a 9.4 millones (Tabla 3). Con base en las estimaciones sobre el total de hogares registrados en 2012 y 2014, el rezago habitacional pasó de 31.4% a 29.1%, disminuyó -2.3%. El número de hogares registrados en 2012 fue de 31.3 millones, mientras que en 2014 pasó a 32.1 millones, es decir, que entre 2012 y 2014 se formaron alrededor de 0.8 millones de hogares, lo cual corresponde a un crecimiento de 2.5%.

A nivel nacional, el tipo de rezago que mayor disminución registró en términos relativos fue el rezago por hacinamiento con -13.8%; el segundo fue el rezago por servicios con una disminución de -5.0%; principalmente en drenaje -9.5%, luego en acceso al agua en el interior de la vivienda -4.8%. Por último, el rezago por materiales de la vivienda disminuyó en -3.7%; principalmente por la calidad del piso (que no fuera de tierra), se redujo -7.5%.

Tabla 3. Rezago de hogares nacional en términos absolutos y relativos (2012-2014)

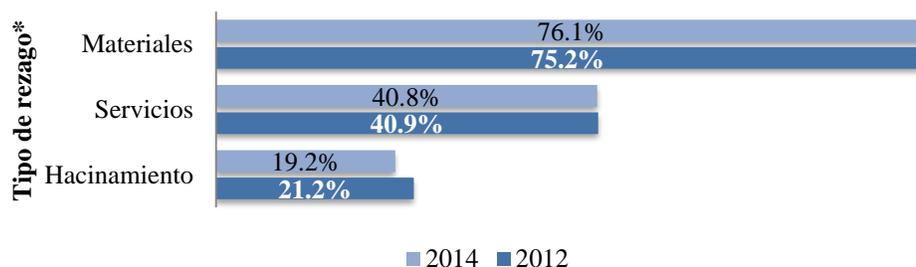
Rezago Nacional			
	2012	2014	Δ '14/'12
Total hogares	31,359,562	32,150,400	2.5%
Total rezago	9,847,293	9,371,050	-4.8%
% de rezago	(31.4%)	(29.1%)	-2.3%
<i>Traslape*</i>	-3,669,826	-3,382,271	
Hacinamiento	2,083,106	1,796,595	-13.8%
Materiales	7,409,276	7,133,800	-3.7%
<i>Traslape*</i>	-2,038,457	-2,000,264	
Pisos	1,044,191	966,209	-7.5%
Paredes	1,910,983	1,878,990	-1.7%
Techos	6,492,559	6,288,865	-3.1%
Servicios	4,024,737	3,822,926	-5.0%
<i>Traslape*</i>	-954,815	-839,838	
Agua	2,614,903	2,489,812	-4.8%
Drenaje	2,128,720	1,926,489	-9.5%
Electricidad	235,929	246,463	4.5%

Fuente: Elaboración propia con información de ENIGH-MCS 2012, 2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

*Un hogar puede presentar simultáneamente más de una condición de rezago

Del total estimado de los hogares con rezago habitacional en 2012, 75.2% fue por los materiales, y en 2014, 76.1%. (Gráfica 4). El segundo tipo de rezago que mayor participación tiene dentro del total nacional, es el rezago por servicios, el cual representó en 2012 el 40.9% y pasó en 2014 a ser el 40.8%. El tipo de rezago que tuvo un mayor decremento en términos relativos fue el hacinamiento; al pasar de 21.2% en 2012 a 19.2% en 2014.

Gráfica 4. Distribución por tipo de rezago habitacional nacional 2012 vs 2014



Fuente: Elaboración propia con información de ENIGH-MCS 2012, 2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

*Se incluye el traslape.

III. Hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable y ordenado

En febrero de 2013, el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, presentó la Política Nacional de Vivienda (PNV), que consta de cuatro estrategias:

1. Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional.
2. Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente.
3. Reducir, de manera responsable, el rezago de vivienda.
4. Procurar una vivienda digna para todos los mexicanos.

El modelo de vivienda de la PNV está “enfocado a promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector, a mejorar y regularizar la vida urbana, así como a construir y mejorar la vivienda rural” (Sedatu, 2013).

Adicionalmente, la PNV establece a la Sedatu como institución encargada de coordinar y sectorizar, así como de suscribir convenios con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), los gobiernos locales y federales, la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), la Comisión para la Regulación y Tenencia de la Tierra (Corett) y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo).

En este contexto, la Conavi es la entidad encargada de la administración del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda. Adicionalmente, entre sus labores como institución normativa, la Conavi adhiere a diversas entidades ejecutoras para realizar la dispersión de los recursos, principalmente a través de Infonavit, Fovissste e Issfam.

En México, el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda integra las cuatro estrategias de la PNV y tiene su origen en 1998 con el Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh). Es en el año 2007 cuando se incorpora el componente crediticio, siendo Infonavit desde entonces, el principal dispersor de créditos con subsidio bajo este programa.

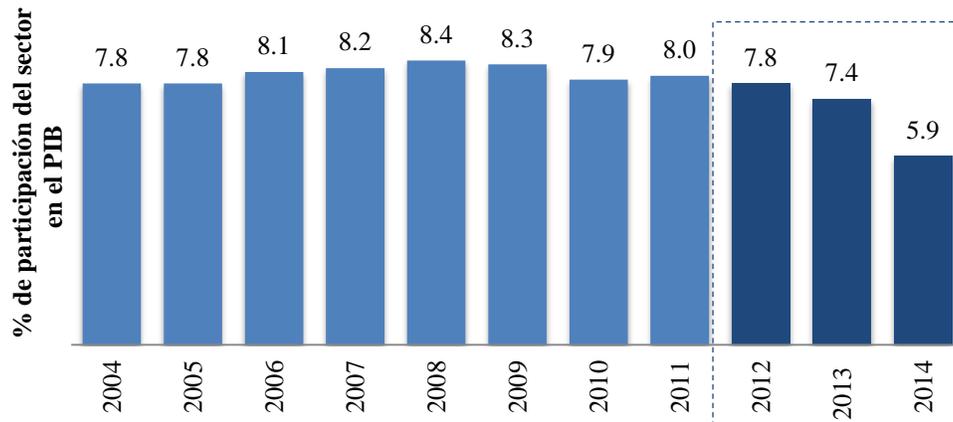
2.3 La vivienda como eje de desarrollo económico

Participación del sector construcción en la economía nacional

El sector de la construcción ha sido un componente importante de la actividad económica del país. De acuerdo con la desagregación anual del Producto Interno Bruto (PIB) por sector de la economía, que elabora el INEGI, la construcción se encuentra dentro de los seis sectores que entre 2004 y 2013 acumularon en promedio el 60% del PIB.

Durante el periodo de 2004 a 2013, el sector de la construcción tuvo una participación promedio en el PIB de 7.9% (Gráfica 5). El periodo de expansión del sector ocurrió entre 2007 y 2009, durante la crisis hipotecaria de EE.UU.; sin embargo, durante el segundo trimestre de 2013 el sector sufrió una desaceleración, la cual se extendió hasta el segundo trimestre de 2014. No obstante, en 2014 el sector cerró con un crecimiento de 5.9% y muestra tendencias de recuperación (BBVA, 2015).

Gráfica 5. Evolución de la participación del sector construcción en el PIB, 2004-2014.



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2003-2013) y BBVA Research (2014), de Grupo Financiero BBVA Bancomer.

La recuperación del sector durante el tercer y cuarto trimestre de 2014, se debió principalmente a la edificación o construcción productiva, que creció 10.1% en diciembre de 2014 con respecto al cierre de 2013 (BBVA, 2015).

El dinamismo del sector construcción también se refleja en su impacto sobre la generación formal de empleo (Conavi, 2015). En 2015, la construcción impulsó la creación de más de 153 mil nuevos empleos formales. Durante el primer trimestre de 2015, el promedio de trabajadores del sector construcción registrados en el IMSS, aumentó en 1.45 millones que equivale a un incremento de 11.4% respecto al primer trimestre de 2014 (Conavi, 2015).

Desde 2012 hasta el primer trimestre de 2015, el sector de la construcción representó en promedio el 31.22% de la población ocupada en los sectores secundarios de la economía nacional; el sector secundario también está integrado por la industria extractiva, de la electricidad y la industria manufacturera (INEGI, 2015).

En 2013, la construcción sufrió una desaceleración y la población ocupada disminuyó - 2.0% con respecto a 2012. No obstante, en 2014 y el primer trimestre de 2015, como producto de la recuperación del sector, la población ocupada en este segmento de la actividad económica creció en promedio 3.0% (INEGI, 2015).

Otro aspecto sobre el desempeño del sector durante 2003-2009 fue la creciente participación de la construcción por edificación productiva, o no residencial; la cual

continúa en crecimiento aunque a tasas menores que en años previos (BBVA, 2015). De acuerdo con el Reporte del Sector de la Vivienda del mes de mayo de la Conavi (2015), el porcentaje de variación anual del valor de la edificación en marzo de 2015 con respecto a marzo de 2014 aumentó 9.2%, mientras que la vivienda lo superó con 13.4 %.

Actividad económica vinculada al sector de la vivienda

La Política Nacional de Vivienda 2013-2018 establece que la vivienda es uno de los principales sectores en el desarrollo económico (Presidencia, 2013). De acuerdo con el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) y la Cuenta Satélite de Vivienda (CSV), este sector incorpora 8 industrias de manera directa y 70 indirectas; por ejemplo, de diseño, preparación de terreno, financiamiento, servicios inmobiliarios, seguros, alquiler, trámites legales, regulación y promoción, entre otros (INEGI, 2013).

De acuerdo con el INEGI, la CSV es un instrumento estadístico que tiene el objetivo de dimensionar la actividad económica vinculada a la vivienda, en términos del PIB nacional, y su relación con otros sectores (INEGI, 2013). Para realizar esta evaluación, el INEGI define una vivienda como:

“Construcción o recinto que independientemente de la forma en que fue concebido, construido o adaptado, proporciona a las personas la posibilidad de satisfacer primariamente sus necesidades de alojarse, pero que también les permite desarrollar sus funciones vitales como la de alimentarse y protegerse del medio ambiente” (INEGI, 2013).

La CSV es realizada por el INEGI y es resultado de la coordinación interinstitucional, llevada a cabo a través de un convenio de colaboración entre la Sedatu, Conavi, Infonavit, Fovissste y SHF. Particularmente, los beneficios de contar con una Cuenta Satélite son: (1) la evaluación de las actividades dentro y fuera del mercado de vivienda; (2) el empleo de las clasificaciones de la SCIAN; y (3) que proporciona indicadores específicos para el sector (INEGI, 2013).

Resultados de la Cuenta Satélite de Vivienda (CSV)²¹

I. *Composición del sector vivienda.* En 2012, la participación de la vivienda en el PIB nacional fue de 5.9% y se compuso principalmente por la autoproducción de

²¹ Los resultados de la CSV son calculados tomando como año base 2008 (INEGI, 2013).

vivienda (38.3%)²²; alquiler efectivo (27.5%); producción de unidades económicas (22.3%); servicios de financiamiento (3.9%) y construcción (3.8%); el resto se distribuye en actividades como trabajos especializados, regulación, promoción y fomento, entre otras (INEGI, 2013). Al tomar en cuenta el alquiler imputado²³, el PIB de la vivienda asciende de 5.9% a 14.1%, donde el alquiler equivale al 58.1% del PIB (INEGI, 2013).

- II. *Participación en otros sectores del SCIAN.* A precios corrientes de 2012, se estimó que el valor de la CSV es de 893 mil millones de pesos (mdp). Respecto a su participación dentro de los otros sectores del SCIAN, se calculó que 47.8% del sector de la construcción; 14.4% de los servicios inmobiliarios y 8.4% de los servicios financieros corresponde a la vivienda (INEGI, 2013). Entre los sectores del SCIAN, la vivienda (5.9%) supera la agricultura (3.3%) y los servicios educativos (4.1%); sin embargo, se encuentra por debajo del sector de transportes, correo y almacenamiento (6.3%). En cambio, al tomar en cuenta el PIB de la vivienda con el alquiler imputado (14.1%), el sector se ubica por encima de la minería (8.7%), pero por debajo del comercio (15.6%) y del sector manufacturero (17.9%).
- III. *Puestos de trabajo.* En 2012, se contabilizaron 3 millones de puestos de trabajo vinculados al sector vivienda, que equivale al 7.3% del total nacional. Las actividades que mayor proporción del total de trabajos concentran son la autoproducción (55.5%); la producción de unidades económicas (21.2%) y la autoconstrucción (15.6%).

²² Incluye ampliación y mejoramiento.

²³ Se define como el precio que el propietario de la vivienda pagaría por ella en caso de que fuera inquilino de la misma; considerando las características de la vivienda (INEGI, 2013).

3. Programas de subsidio federal para la vivienda en México

3.1 Recuento histórico de los principales programas de subsidio federal a la vivienda en México (1997-2014)

En esta sección, se presenta un listado cronológico (1997-2014) de los diferentes programas federales de subsidio a la vivienda y su evolución. La información se obtuvo de las reglas de operación de cada programa, que durante su vigencia fueron administrados por distintas instancias; por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Fonhapo, Conavi y Sedatu.

En el periodo de análisis se pueden destacar dos hitos:

- I. La implementación del programa Tu Casa en 2003, que antecede el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, e incluye por primera vez la participación de Infonavit y Fovissste como entidades ejecutoras; y
- II. La diversificación del apoyo del programa Ésta es Tu Casa en 2007, debido a que en 2007, el subsidio federal se comienza a otorgar también a los productores de vivienda.

(i) *Programa Especial de Crédito y Subsidio a la Vivienda - Prosavi (1997-2002)*

Objetivo.- complementar el crédito (otorgado por bancos o sofoles) para la adquisición de vivienda de los acreditados que tuvieran ingresos no mayores de 5 VSM (Veces Salario Mínimo).

Mecanismo.- El subsidio federal se otorgaba como complemento al enganche a través de Unidades de Inversión (UDIS).

- En 1997, el FOVI instrumenta por primera vez un subsidio directo a la vivienda en México a través del Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda (Prosavi).
- El FOVI tenía la tarea de realizar la asignación de los créditos a través de concursos donde se ofertaban enganches y al mismo tiempo debía procurar que el pago mensual de la hipoteca no representara más del 25% del ingreso mensual del acreditado:

- Los créditos iniciales presentaban una tasa subsidiada y posteriormente transitaron hacia una de mercado, con la idea de su posible bursatilización.
- El crédito se otorgó en pesos con un esquema de doble indización: el saldo dependía de la evolución de tasas de interés; mientras que el pago se definía en salarios mínimos (VSM). En caso de que al término del plazo del crédito (de 30 años) no estuviera cubierto el saldo, el FOVI se encargaba de cubrir la diferencia.
- En 2002, a partir de la creación de SHF (2001), el Prosavi pasó a estar bajo su administración.

(ii) *Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva - VivAh (1998-2002)*

Objetivo.- Contribuir a la superación de las condiciones de marginación, combatir el hacinamiento y mejorar las condiciones de vida relacionadas con la vivienda.

Mecanismo.- Otorgamiento de subsidio directo.

- En 1998 surge el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva VivAh (Vivienda y Ahorro), el cual fue administrado por Sedesol de 1998 a 2001.
- El programa de subsidio directo tenía a su cargo la coordinación de tres agentes: Gobierno Federal, gobierno municipal y (o) estatal, y el beneficiario, para la implementación de soluciones de vivienda para individuos que tuvieran ingresos de hasta 3 VSM.
- El esfuerzo tripartito consistió en la aportación inicial del beneficiario, la aportación del subsidio del Gobierno Federal y del lote con servicios por el gobierno estatal o municipal.

(iii) *Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva - Tú Casa (2003-2007)*

Objetivo.- Otorgar apoyos económicos a las familias en pobreza con alguna necesidad de vivienda.

Mecanismo.- El programa introdujo nuevas modalidades de soluciones de vivienda además de la adquisición, como edificación, ampliación o mejoramiento de vivienda. A partir de este programa se incorpora el componente crediticio, ampliándose el segmento de ingreso de la población objetivo hasta 5 VSM.

- En 2003 se emiten las reglas de operación del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tú Casa. Los recursos del programa, antes VivAh, pasaron a ser administrados únicamente por el Fonhapo.
- En el caso de los derechohabientes del Infonavit, los beneficiarios de Tú Casa debían tener un ingreso individual de hasta 2 VSM o un ingreso familiar de hasta 3 VSM:
 - Los derechohabientes de Infonavit, con ingresos hasta 2.6 VSM, podrían recibir el subsidio, dado el esquema de subsidio implícito vía tasa de interés que facilitaba el Instituto a los sectores con menores ingresos.
- En 2007 el programa Tú Casa se modifica y divide sus operaciones:
 - La atención a las familias en situación de pobreza patrimonial a través del apoyo directo para la adquisición, edificación, ampliación o mejoramiento del programa original (Tú Casa) permanece bajo la administración del Fonhapo.
 - La gestión del subsidio mediante esquemas de financiamiento, que involucra la relación con los Onavis, pasa a la Conavi bajo el nombre Ésta es Tu Casa.

(iv) *Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, Ésta es Tu Casa (2007-2013)*

Objetivo.- Impulsar el acceso de las personas con bajos ingresos a los programas de financiamiento y cofinanciamiento para adquirir una solución de vivienda e impulsar la producción social de vivienda.

Mecanismo.- Otorgar apoyos económicos para adquirir una solución de vivienda e implementar un subsidio para incentivar la construcción de vivienda de interés social.

- En 2007 se crea el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda *Ésta es tu Casa*, que fue operado por la Conavi.
- Entre las soluciones de vivienda atendidas se encuentra la adquisición de vivienda nueva o usada, el mejoramiento de vivienda, la autoconstrucción o autoproducción de vivienda.
- La población objetivo del programa fueron aquellas personas de bajos ingresos que no habían sido beneficiarios de ningún programa de subsidio federal de vivienda:
 - En el caso específico de los derechohabientes de Infonavit, Fovissste e Issfam, los solicitantes debían tener un ingreso individual igual o menor a 2.6 VSM o hasta 4 VSM, tratándose de un adulto en madurez o del ingreso familiar integrado.

(v) *Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para la Vivienda (2013- presente)*

Objetivo.- Apoyar a la población de menores ingresos a adquirir una solución habitacional digna y sustentable.

Mecanismo.- Otorgamiento de subsidio a través del enganche para la adquisición de vivienda.

- Posterior a la publicación de la PNV (2013), el programa de vivienda *Ésta es tu Casa*, deja de llamarse así para a sólo ser identificado como Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Programa).
- El subsidio tiene la doble función de:
 - Ser un estímulo adicional para que la población en este segmento acceda a una solución habitacional.
 - Privilegiar las soluciones habitacionales que estén localizadas dentro de los Perímetros de Contención Urbana (PCU) determinados por la Conavi.

- En el caso de las viviendas que se encuentren fuera de los PCU e inscritas en el Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARET), el subsidio podrá otorgarse bajo las siguientes dos condiciones²⁴:
 - Que obtenga al menos 400 puntos en la Ficha de Puntaje de Ubicación y Sustentabilidad del Entorno, y que su valor no exceda 200 VSM (420 mil pesos)²⁵.
- A finales de 2014, se modificaron las condiciones de otorgamiento según el ingreso de los derechohabientes y la localización de la vivienda.
 - El rango de ingreso se amplía para derechohabientes de Infonavit y Fovissste con ingresos de hasta 5 VSM, y los criterios que definen los PCU pasan a ser determinados por la Sedatu.

(vi) *Programa Vivienda Digna y Vivienda Rural (2013- presente)*

Objetivo.- Proveer atención a los hogares mexicanos en situación de pobreza con carencia por calidad y espacios de vivienda

Mecanismo.- Otorgamiento de un subsidio por parte de Gobierno Federal, con la contribución del gobierno estatal o municipal, y el ahorro de los beneficiarios.

- En la misma línea que el Programa, en 2013 y 2014 se realizaron modificaciones a las reglas de operación del programa Vivienda Digna, antes Tú Casa, así como a la modalidad de apoyo para la vivienda rural (Programa Vivienda Rural).
- El programa Tú Casa ha sido operado por el Fonhapo desde 2003 y las modificaciones del programa en 2014 no lo cambiaron como entidad ejecutora.
- El programa ofrece diferentes soluciones de vivienda que van desde la construcción de una Unidad Básica de Vivienda (UBV), hasta la ampliación o mejoramiento de la vivienda.

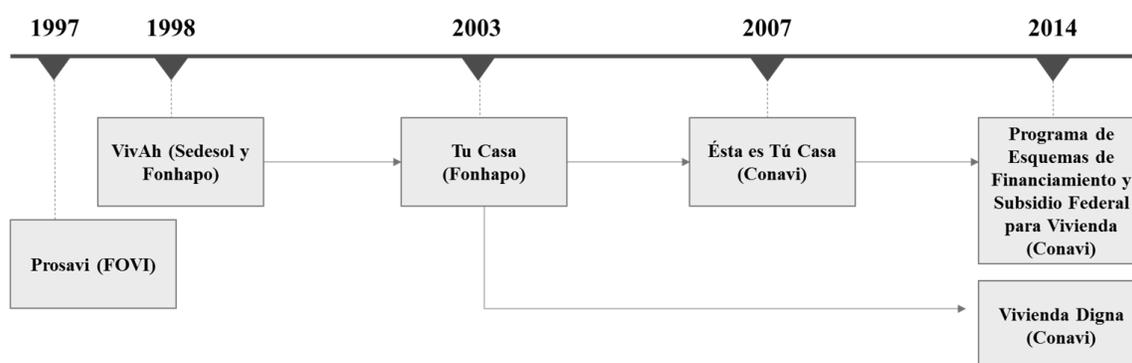
²⁴ Con base en la clasificación de reservas territoriales, contenida en las Reglas de Operación del Programa (2013, 2014), sólo son susceptibles de subsidio las viviendas bajo la clasificación R3A, R4A y R4B (Ver Tabla 1). En el caso de la reserva territorial R4B, la Mesa de Evaluación y Recalificación de las Reservas Territoriales validará que el subsidio federal no se disperse en zonas con altos índices de vivienda abandonada (ROP, 2014).

²⁵ Calculado con base en Salario Mínimo General Vigente \$70.10 MXN

- Los beneficiarios del programa son personas cuyos ingresos están por debajo de la Línea de Bienestar definida por Coneval, y además tienen alguna carencia de vivienda o la vivienda esté localizada en una zona de riesgo.

En la Ilustración 1, se muestra el resumen de la evolución de los programas de subsidio federal para vivienda que antecedieron el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda de la Conavi. Como se presentó en el Capítulo II, la evolución de los programas se acompañó de una evolución institucional que tiene más de cuatro décadas.

Ilustración 1. Evolución de los programas federales de subsidio a la vivienda



Nota: El programa Vivienda Digna incluye atención Rural y Urbana (Conavi).

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo).

Los cambios en las reglas de operación de los programas de subsidios reflejan la identificación tanto de distintos segmentos de la población como de soluciones de vivienda diversas, además de fomentar el crecimiento urbano ordenado.

3.2 Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, Ésta es Tu Casa

El Programa se estableció con el objetivo de contribuir a que la población de bajos ingresos con necesidades de vivienda, que tuviera capacidad de financiamiento y además pudiera aportar un ahorro previo, accediera a una solución habitacional adecuada (ROP, 2015). De acuerdo con las reglas de operación 2015, el objetivo específico del Programa es ampliar el acceso al financiamiento de la población de bajos ingresos para la adquisición soluciones

habitacionales en un entorno sustentable e impulsar la consolidación y compactación de las ciudades (ROP, 2013, 2015).

En diciembre de 2014, las reglas de operación del programa se modificaron para ampliar el segmento de los beneficiarios, establecer los polígonos de contención urbana y fortalecer el criterio de ubicación en el sistema de puntuación de la vivienda. En su conjunto, los cambios tienen el objetivo de fortalecer la segunda estrategia de la PNV: crecimiento urbano ordenado y sustentable.

El objetivo de esta sección es identificar los cambios sustanciales para desarrollar una mejor comprensión sobre el destino del subsidio. Éste Programa mantiene la orientación hacia la reducción responsable del rezago habitacional de los programas que lo precedieron; sin embargo, su distintivo es que añade la colaboración institucional y la orientación hacia un desarrollo urbano ordenado y sustentable.

Asimismo, su particularidad recae en que la Política Nacional de Vivienda transita de una intervención en territorios rurales y semiurbanos, hacia las zonas urbanas consolidadas del país, impactando; por ejemplo, en su redensificación, en la dinámica hipotecaria, relaciones económicas, sociales y políticas.

3.2.1 Criterios de otorgamiento

En diciembre de 2014, se reforzaron los criterios de otorgamiento del subsidio según las características de la vivienda, como ubicación y densidad, y las de la población objetivo, ampliando el rango de ingreso de los beneficiarios.

Los cambios realizados privilegian la localización de la vivienda, es decir, que se encuentre dentro de los Perímetros de Contención Urbana (PCU), e incluso en las reservas territoriales registradas en Renaret (siempre que cumplieran con cierto grado de desarrollo y actividad económica); y, hacen más extensivo el alcance del programa en función del ingreso, ya que a partir de finales de 2014 las personas con ingreso de 2.6 hasta 5.0 VSM también pudieron participar del subsidio²⁶.

A. Evaluación de los atributos de la vivienda

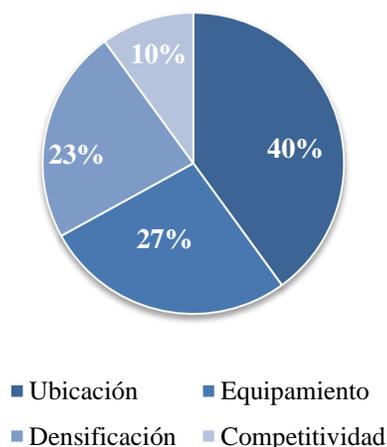
²⁶ El rango de ingreso previo era de 1 a 2.6 VSM (ROP, 2013).

En su inicio, el programa *Ésta es Tu Casa* (2007) otorgó el subsidio como complemento al financiamiento y en función del ingreso del acreditado. A partir de 2008, el otorgamiento de créditos con subsidio incentivó el mejoramiento de la calidad de las viviendas con un enfoque de compactación y sustentabilidad de las ciudades, a través de la inclusión de un sistema de puntuación que permitió privilegiar el financiamiento para viviendas verticales y dentro de los PCU (BBVA, 2013).

A.1. Puntuación de la vivienda

Las reglas de operación vigentes determinan que el subsidio debe asignarse en función de la puntuación de la vivienda. La escala de la evaluación va de 0 a 1,000 puntos. En 2013, la ubicación representaba el 30% de la calificación; actualmente es el 40%, con el objetivo de favorecer la ubicación de la vivienda en función de los PCU, así como del nivel de desarrollo y actividad económica de las reservas territoriales con mayor desarrollo económico (población y empleo); para promover el crecimiento urbano ordenado (Gráfica 6).

Gráfica 6. Ponderación de los criterios de evaluación de la vivienda



Criterio	Rango de puntuación [mín, máx]
Ubicación	[0,400]
Equipamiento y servicios	[0,270]
Densificación	[0,230]
Competitividad	[0,100]

Fuente: Elaboración propia con información de las Reglas de Operación del Programa (diciembre 2014), Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), 2014.

- I. *Ubicación*.- Evalúa la distancia de la vivienda con respecto a las fuentes de empleo, entendido como fundamento básico para consolidar las ciudades;

- II. *Equipamiento*.- Evalúa los servicios básicos y urbanos con los que cuenta la vivienda;
- III. *Densificación*.- Se califica la tipología y densidad del proyecto; y
- IV. *Competitividad*.- Cuantifica las opciones de sustentabilidad en la vivienda o del conjunto a elegir (Conavi, 2014).

A.2. *Perímetros de Contención Urbana (PCU)*

Los límites urbanos o PCU fueron establecidos por la Conavi bajo el programa Ésta es Tú Casa y por la Sedatu desde diciembre de 2014. Su objetivo es clasificar el espacio territorial en tres contornos que reflejan el nivel de desarrollo urbano: U1, U2 y U3. Del puntaje total de la vivienda, los desarrollos en la zona intraurbana o primer contorno reciben 400 puntos, los del segundo contorno 350 y los del tercer contorno 250 puntos (ROP 2014).

- I. *Primer contorno o zona intraurbana (U1)*.- Contiene las fuentes de empleo, las cuales se determinan con base en la información de censos económicos;
- II. *Segundo contorno (U2)*.- Se basa en la disponibilidad de servicios de agua y drenaje; y
- III. *El tercer contorno (U3)*.- Delimita las áreas de crecimiento contiguas al área urbana consolidada; queda conformado por el envolvente que cubre los contornos U1 y U2.

La vivienda fuera de los PCU se clasifica con base en el desarrollo de la reserva territorial (Ilustración 2). La escala va de R4 a R1, donde R4 es el tipo de reserva de uso de suelo con infraestructura y vivienda construida, y R1 la tierra de breña²⁷. Incluso fuera de los PCU, los beneficiarios y desarrolladores pueden recibir el subsidio si la vivienda se encuentra en las zonas de reserva R3 y R4 y hay una proporción entre empleo y número de viviendas de al menos 50 por ciento²⁸.

²⁷ De acuerdo con la Real Academia Española (24ª edición), la tierra de breña se refiere a la “tierra quebrada entre peñas y poblada de maleza”.

²⁸ La proporción del empleo por número de viviendas se obtiene de dividir el número de empleados entre el número de viviendas.

Ilustración 2. Resumen de las categorías de clasificación de la reserva territorial y la vivienda del programa en 2014

Clasificación de la reserva territorial y la vivienda (Sedatu)					
1. Por ubicación.		2. Desarrollo de la reserva territorial.		3. Nivel de actividad económica.	
U1	Zona intraurbana	R4	Uso de suelo, infraestructura y vivienda construida	A	Min. 500 vivienda y 250 empleados.
U2	Primer contorno	R3	Uso de suelo e infraestructura	B	No tiene ni 500 vivienda, ni 250 empleados.
U3	Segundo contorno	R2	Uso de suelo urbano		
		R1	Tierra de breña		

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), 2015.

A.3. Determinación del monto de subsidio

Cada beneficiario del programa puede obtener un monto máximo de subsidio equivalente a 33 VSM, con posibilidad de extenderse hasta 37 VSM en función de la puntuación de la vivienda, y los criterios de asignación, en función de la solución de vivienda que se demande: adquisición de vivienda nueva o usada, ampliación o mejoramiento, o autoproducción de vivienda.

Entre 2013 y 2014, la adquisición de vivienda nueva fue la modalidad que tuvo en promedio el 60% de la participación total por solución de vivienda²⁹. Para la adquisición de vivienda, el beneficiario puede obtener hasta 37 VSM según el valor de la vivienda y el rango de puntaje de la misma. Los montos máximos de subsidio federal aparecen en la siguiente tabla.

²⁹ En segundo lugar se encuentra el mejoramiento con una participación de 15% en 2013 y 30% en 2014.

Tabla 4. Matriz de montos máximos de subsidio en VSM por valor y puntaje de la vivienda

		Puntaje de la vivienda [0,1000]												
		[0,350)	[350,400)	[400,450)	[450,500)	[500,550)	[550,600)	[600,650)	[650,700)	[700,750)	[750,800)	[800,850)	[850,900)	[900,1000]
Valor de la vivienda (VSM)	(60,128]*	0	0	0	0	0	0	0	30	31	32	32	33	33
	(60,128]	0	0	0	29	30	30	31	31	32	32	33	33	34
	(128,158]	0	29	30	30	30	31	31	32	32	33	33	34	34
	(158,200]	0	32	33	33	33	34	34	35	35	36	36	37	37

* Adquirida por un beneficiario con ingreso menor o igual a 1.5 VSM; mientras que para los beneficiarios con ingreso mayor a 1.5 VSM podrían acceder a un subsidio en rangos menores de puntuación de la vivienda.

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), 2015.

B. Asignación por ingreso de los beneficiarios

A partir de 2014, se realizaron dos cambios en la población objetivo del Programa en función de la variable del ingreso. El primero de ellos se refiere a la consideración del ingreso individual vs familiar, y el segundo sobre la ampliación del rango de ingreso de los beneficiarios:

B.1. Consideración del ingreso familiar vs individual

Desde febrero de 2011 y hasta diciembre de 2014, se estableció que los beneficiarios del programa serían “las familias cuyo ingreso es menor o igual a la línea de bienestar urbana establecida por el Coneval” (ROP, 2011b; 2012a; 2012b; 2013a; 2013b; 2013c). En 2014, se establece que los beneficiarios son “personas físicas cuyo Ingreso Individual es menor o igual a la línea de bienestar rural o urbana, establecida por el Coneval” (ROP, 2014).

De esta manera, previo a 2014, al referirse a “las familias” se tomaba en cuenta el ingreso familiar integrado, el cual comprende la “suma de los ingresos de los dos cónyuges o concubinos y/u otros miembros de la familia, cualquiera sea la fuente de los mismos” (ROP, 2011b), mientras que a partir de 2014, el ingreso individual de las “personas físicas” y equivale al “total de los ingresos, cualquiera sea su fuente, después de impuestos o contribuciones establecidas por ley” (ROP, 2014).

B.2. Ampliación del rango de ingreso de los beneficiarios

El segundo cambio se realiza con respecto a las equivalencias de la Línea de Bienestar establecida por Coneval. Antes de 2014, los beneficiarios podían ser: 1) la población derechohabiente del Infonavit y Fovissste con ingreso individual de hasta 2.6 VSM; 2) la población no derechohabiente de Infonavit y Fovissste, así como los adultos mayores con ingreso individual de hasta 5 VSM; o 3) los miembros de las Fuerzas Armadas, Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPS), estatal y municipal con ingreso de hasta 5 VSM (ROP, 2013b).

En 2014, los beneficiarios pasan a ser: 1) la población derechohabiente Infonavit y Fovissste con ingreso individual de hasta 2.6 VSM, con excepción de la Modalidad de Adquisición de Vivienda, en la que el ingreso individual de la población derechohabiente puede ser de hasta 5 VSM, y 2) la población no derechohabiente de Infonavit y Fovissste con ingreso individual de hasta 5 VSM (ROP, 2014).

Las modificaciones a las reglas de operación del Programa no involucraron cambios significativos sobre las entidades encargadas de su administración. Si bien, desde el programa *Ésta es Tu Casa* (2007) la entidad a cargo fue la Conavi, en 2014 la Conavi³⁰ permanece como instancia normativa y la Sedatu, creada en 2013, recibe la tarea de determinar los PCU y coordinar la Política Nacional de Vivienda.

³⁰ Actualmente, la Conavi es la entidad encargada de procesar y evaluar las solicitudes de adhesión de las entidades ejecutoras (o dispersoras) de los recursos del programa; mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) asigna un monto específico para el ejercicio del Programa.

3.3 Intervenciones paralelas al otorgamiento de subsidios directos para vivienda: el caso de la regularización de la tenencia de la tierra

La regularización de la tenencia de la tierra en México fue durante dos décadas un eje estratégico en la atención a los rezagos vinculados a la vivienda, que iniciaron a partir del proceso de migración interna durante las décadas de los setenta y ochenta. La necesidad por satisfacer el primer atributo de una vivienda digna y habitable, la legalidad de la vivienda, surge de la instalación de asentamientos humanos irregulares que traen consigo consecuencias sociales, ambientales y con efectos negativos en el patrimonio de las familias con menores ingresos.

3.3.1 ¿Qué son los asentamientos humanos irregulares?

De acuerdo con Hofmann et al (2008) los asentamientos irregulares son un fenómeno frecuente en los países con economías en desarrollo o de reciente industrialización. Los tipos de asentamientos varían según el número de ocupantes, viviendas, así como en el espacio y tiempo que se ubiquen, por lo que cada asentamiento es un fenómeno que está estrechamente vinculado con su contexto social, ambiental, económico y/o político (Hofmann et al, 2008).

Los autores (Hofmann et al, 2008) también señalan que un asentamiento humano irregular se caracteriza por ofrecer condiciones de vivienda no óptimas, siendo las más frecuentes la inseguridad y la falta de salubridad. Además, que al ser asentamientos irregulares éstos no cuentan con un respaldo legal, lo que deviene en que las intervenciones carezcan de orden y control suficiente para asegurar su éxito.

La ONU enfatiza su definición de asentamientos irregulares en esta última característica, la ilegalidad de la ocupación territorial; sin embargo, también hace referencia a la falta de planeación de su expansión:

“1. areas where groups of housing units have been constructed on land that the occupants have no legal claim to, or occupy illegally; 2. unplanned settlements and areas where housing is not in compliance with current planning and building regulations (unauthorized housing)”
(UNSTAT 2005 en Hofmann et al 2008).

No obstante, para Hofmann et al (2008) la definición que ofrece la ONU no es suficiente y señalan que es importante incluir en dicha definición aspectos ambientales, sociales,

económicos y de vivienda, por lo que se apoyan de la definición ofrecida por Mason, O.S. y Fraser, C. (1998) en su publicación *Image sources for informal settlement management*, que dice lo siguiente:

“...dense settlements comprising communities housed in self-constructed shelters under conditions of informal or traditional land tenure ... They are a common feature of developing countries and are typically the product of an urgent need for shelter by the urban poor. As such they are characterised by a dense proliferation of small, makeshift shelters built from diverse materials (such as plastic, tin sheeting and wooden planks), by degradation of the local ecosystem (for example, erosion and poor water quality and sanitation) and by severe social problems.” (Mason y Fraser 1998 en Hofmann et al 2008).

La atención y mitigación de la expansión de asentamientos irregulares es un tema de importancia nacional e internacional. Desde el año 2000, el tema ha encontrado espacio en las agendas nacionales de desarrollo, debido a la publicación de los objetivos del milenio de la ONU, donde se estableció la meta de mejorar las condiciones de vida de los propietarios de viviendas en barrios bajos (*slums*) o ubicadas en asentamientos humanos irregulares (Huchzermeyer y Karam, 2006).

3.3.2 Origen de los asentamientos irregulares en México

El crecimiento demográfico, acompañado de un rápido proceso de industrialización en México, promovió durante las décadas de los setenta y ochenta, la migración rural a los centros de desarrollo económico del país. Los flujos migratorios internos trajeron consigo la saturación de la capacidad habitacional instalada para atender la demanda de vivienda de interés social en las ciudades.

Carreras (2008) relata este proceso, donde el resultado concluye en la formación de “cinturones habitacionales irregulares” (Carreras, 2008:11) y el devenir de todos los efectos políticos, ambientales y sociales, que implica un desarrollo urbano desordenado:

“Las carencias de espacios accesibles para la vivienda popular en las ciudades y la expansión de los procesos de industrialización dispararon la incidencia de la ocupación ilegal y desordenada de áreas ejidales y comunales: un proceso de urbanización a expensas de tierra social, con consecuencias de clientelismo, tráfico inmobiliario y especulación. El saldo fue la proliferación de cinturones habitacionales irregulares, que además conllevaron otra serie de problemas para los gobiernos locales y la sociedad en general.” (Carreras, 2008: 11).

En septiembre de 2010, la SEDESOL publicó la evaluación de diseño del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH), destinado a “contribuir a mejorar la

calidad de vida en las ciudades, haciendo de éstas lugares más eficientes, seguros y competitivos a través del apoyo a familias para que éstas cuenten con certeza jurídica respecto a su patrimonio” (SEDESOL, 2010).

Dicha evaluación ofrece en su tercer capítulo un análisis sobre las causas de la formación de los asentamientos irregulares. A pesar de su énfasis en aquellas vinculadas al mercado del uso de suelo y de vivienda; también se hace referencia al ingreso de las familias y su accesibilidad limitada al ahorro, así como a la inclusión financiera, como parte de las causas que promueven la ocupación irregular para vivienda (SEDESOL, 2010: 21).

El argumento es el siguiente: la población de menores ingresos destina mayor proporción de ingreso a la satisfacción de necesidades básicas que a la conformación patrimonial de una vivienda regular, debido a los altos costos que implica. Por esta razón, la informalidad patrimonial, al ser de menor costo, resulta en una opción viable en el corto plazo para establecer una vivienda, esto a pesar de los apoyos (cobertura de cuotas) del CORETT para su regularización.

Éste mecanismo también encuentra sustento en la tesis “Asentamientos irregulares. Impactos y alternativas” (Fernández, 2009), donde el autor describe el origen de los asentamientos irregulares como parte de un movimiento social que realiza un intercambio entre calidad de vida e ingreso, donde hay una preferencia por ingreso sobre calidad de vida vinculada a la vivienda³¹.

En la publicación se resalta que la ocupación informal de predios surge de una combinación entre información asimétrica, o fraude, y migración de comunidades de bajos ingresos a las periferias urbanas, así como a la falta de respuesta de las autoridades para facilitar la adquisición de vivienda formal de interés social (Fernández, 2009).

3.3.3 Apoyos indirectos a través de la concesión de derechos: la regularización de la tenencia de la tierra en México

La labor de regularización de la tenencia de la tierra que se encontraba en situación de irregularidad, a cargo de CORETT y SEDESOL (a través del PASPRAH), permite

³¹ Ver definición de carencias vinculadas a la vivienda CONEVAL.

identificar la presencia de dos tipos de apoyo otorgados a las familias de menores ingresos, para la adquisición de una vivienda y la consolidación de un patrimonio: los apoyos directos e indirectos.

Los directos corresponden a las transferencias monetarias y/o en especie para la adquisición, edificación o mejoramiento de la vivienda; éste tipo de apoyos han sido entregados principalmente por el Fonhapo. En cambio, los subsidios indirectos son aquellos que habilitan el ejercicio de un derecho; por ejemplo, la ratificación sobre la legalidad de la tenencia de la tierra, a cargo del CORETT y SEDESOL, o la posibilidad de acceder a un crédito para adquirir una vivienda, encabezada por Infonavit y el resto de instituciones hipotecarias con fines sociales.

Bajo esta diferenciación, se puede identificar que la regularización de la tenencia de la tierra es una intervención indirecta y atípica, ya que: (1) parte de una situación de ilegalidad; (2) implica una concesión de derechos por parte del Estado, no de un particular; por ejemplo, algún desarrollador de vivienda; (3) se realiza por una sola vez; y por último, (4) no es una transferencia monetaria para la adquisición del inmueble, a pesar que implica la concesión de pagos notariales, tiene un impacto implícito en el valor de la vivienda.

Si bien, éste no es el caso del Programa de interés, el apoyo indirecto otorgado por parte del CORETT y de la SEDESOL, permite encontrar diferencias respecto a los tipos de apoyo analizados en el presente capítulo (sección 3.1). Dichas diferencias reconocen una particularidad del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda: su combinación entre subsidios directos e indirectos; pues al contar con la derechohabencia financiera, es decir, una vez que el titular haya ejercido su derecho, éste es candidato a recibir un apoyo directo monetario, en este caso, un monto complementario al crédito.

4. Análisis político-electoral del otorgamiento del subsidio federal para vivienda

En este capítulo se ofrece una revisión a la literatura sobre el uso de los recursos públicos, como impuestos y subsidios, para el cumplimiento de objetivos políticos. A través de dicha revisión, se presentan argumentos por los cuales la ejecución histórica del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda en 2014, pudiera tener motivos clienteleros en las entidades que participaron en las elecciones estatales de 2015.

4.1 Los recursos públicos a través de un enfoque político

De acuerdo con la economía política, los grupos políticos actúan motivados por sus propios intereses y realizan inversiones en “presión política” para lograr sus objetivos (Becker, 1983). Con base en la perspectiva de G. Becker (1983), los impuestos y subsidios (entre otros instrumentos) son los recursos disponibles a los que ciertos grupos pueden alcanzar dichos objetivos, dada una inversión en presión política, a través de partidos políticos o grupos de interés; donde el cambio en la asignación de recursos entre los grupos implica un cambio en su influencia:

“Taxes and subsidies are related by the identity between revenue and expenditures: the total amount raised from taxes... equals to the total amount available for subsidies. This government budget equation implies that a change in the influence of any group that affects its taxes and subsidies must affect the taxes and subsidies, and hence the influence of other groups” (Becker, 1983: 372).

Bajo este enfoque, la asignación de recursos públicos tiene un efecto en la competencia política, donde distintos grupos buscan generar influencia en el resultado a través de la presión política, para acceder a éstos recursos y canalizarlos hacia sus interés y objetivos, dentro de un contexto institucional (Becker, 1983). Por lo tanto, los recursos asignables, como los son los subsidios, son más que distorsiones dentro de un mercado; independientemente si son focalizados o generalizados, los subsidios son insumos para la competencia política y su destino es reflejo de dicho proceso.

4.1.1 Subsidio federal para vivienda: clientelismo y asignación de bienes privados

De acuerdo con Díaz Cayeros, Magaloni y Estévez (2007), el clientelismo se define como la relación de intercambio entre cliente y patrón, donde el patrón otorga algún bien al cliente a cambio de su apoyo electoral o voto. La relación entre patrón y cliente es

asimétrica, debido a que hay un patrón y múltiples clientes; no obstante, es una relación recíproca (Magaloni et al, 2007:184).

El clientelismo puede concebirse como una inversión política que tiene el objetivo de evitar la salida de votos (Magaloni et al, 2007:183). Esta relación se presenta con mayor frecuencia en sistemas en desarrollo, que cuentan con competencia política e instituciones; sin embargo, las segundas no se encuentran consolidadas y dan cabida a la inversión clientelar (Magaloni et al, 2007:183-185). Es decir, que el carácter discrecional del intercambio clientelar puede sustituirse por canales institucionales.

El tipo de bienes que el patrón ofrece a cambio de apoyo político, son aquellos en los que él se encuentra en una posición unilateral para proveerlos y además conoce que son de importancia para el bienestar del cliente y su familia (Magaloni et al, 2007).

En “*Clientelism and portfolio diversification: a model of electoral investment with applications to Mexico*” (2007) los autores identifican que un patrón elige proveer bienes privados sobre bienes públicos, debido a que los primeros permiten diferenciar a los clientes que otorgaron apoyo al patrón, respecto a los que no. Adicionalmente, el patrón, al ser adverso al riesgo, prefiere invertir en grupos focalizados y leales a través de bienes rivales y excluyentes.

Bajo esta definición, la vivienda es un bien privado necesario para la supervivencia y el bienestar del cliente. Como se mencionó en el Capítulo II, el derecho a una vivienda adecuada es esencial para la supervivencia y la dignidad humana, debido a que su satisfacción conlleva al cumplimiento de otros derechos (Sidoti, 1996). Por lo tanto, es un bien que puede ser otorgado en especie o facilitado a través de transferencias, como los subsidios.

Al desarrollar mecanismos de focalización para la entrega de bienes privados, el patrón logra contrarrestar el problema de “compromiso” en una relación o acuerdo que no puede asegurarse institucionalmente (Robinson y Verdier 2002 en Magaloni et al 2007). Como se mencionó anteriormente, focalizar el apoyo permite diferenciar los clientes y por lo tanto, al hacerlos identificables, asegurar el cumplimiento del acuerdo.

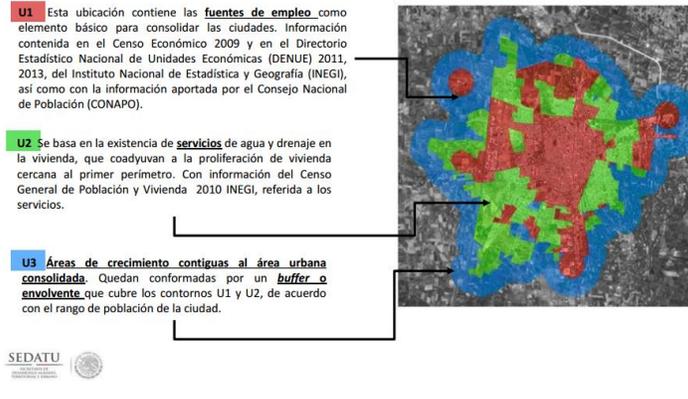
A finales de 2014, la Conavi y la Sedatu decidieron realizar modificaciones a las condiciones de otorgamiento según el ingreso de los derechohabientes y la localización de la vivienda. El rango de ingreso se amplió para derechohabientes de Infonavit y Fovissste con ingresos de hasta 5 VSM (7 mil pesos mensuales) y la definición de los criterios sobre la ubicación geográfica de la vivienda pasó a la recién creada Sedatu.

Ambas decisiones son cambios a la focalización del apoyo del Programa: primero, se amplió el rango de beneficiarios según ingreso, lo que aumentó en casi el doble el número de beneficiarios del Programa; y segundo, se incluyó un criterio geográfico para la focalización de los beneficiarios potenciales del Programa, principalmente aquellos dentro de los Perímetros de Contención Urbana (PCU), es decir, aquellos en zonas urbanas, semiurbanas y cinturones de pobreza que rodean las urbes. En resumen, un Programa de subsidio orientado a un sector altamente heterogéneo: el urbano.

De 2015 a 2016 la proporción de reportadas en el Registro Único de Vivienda (RUV) que han sido financiadas a través del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda dentro del Perímetro 1 pasó de 7.3 a 7.7; del Perímetro 2, de 28.8 a 27.4 y del Perímetro 3 del 45.0 al 46.2 por ciento. Con base en lo anterior, se puede concluir que el 73.6% de los apoyos se dirigen hacia los perímetros exteriores, marcados con verde y azul en la Ilustración 3.

Ilustración 3. Descripción geoespacial de los Perímetros de Contención Urbana (PCU), definidos por la SEDATU

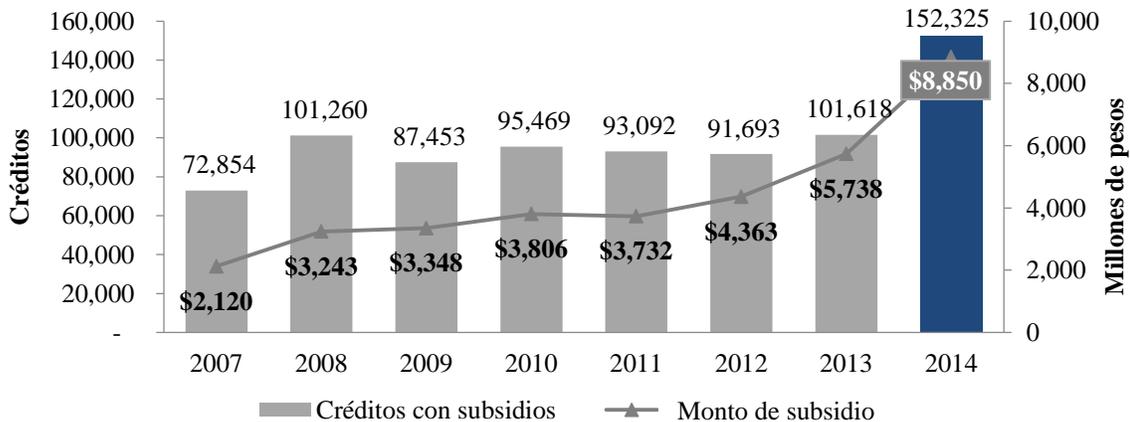
Que son los Perímetros de Contención Urbana: Son una herramienta del Gobierno Federal para orientar los subsidios a la vivienda mejor ubicadas, es decir próxima al empleo y los servicios urbanos en las 384 ciudades del país.



Fuente: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), 2015 y la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), 2015.

El Infonavit es la institución hipotecaria más grande de México y América Latina, por número de crédito, y también es la principal entidad ejecutora de programa de subsidio federal para vivienda. De 2007 a 2014, el monto de subsidio federal ejecutado por dicha institución pasó de 2,120 millones de pesos (mdp) a 8,850 mdp, que equivale a un incremento de 317.5%. Dicho incremento se vio reflejado en el número de créditos hipotecarios con subsidio, pasó de 72,854 en 2007 a 152,325 en 2014 registrando una originación histórica.

Gráfica 7. Número de créditos con subsidio y monto ejecutado por el Infonavit, 2007-2014



Fuente: Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), 2015.

Sin embargo, previo a realizar conclusiones o asumir que el otorgamiento de un subsidio a través de un crédito es exclusivamente un bien privado, es necesario tomar en cuenta su naturaleza mixta, descrita en la sección 3.3.3. En dicha sección se analiza la regularización de la tierra como el otorgamiento de un derecho; dando inicio a una categoría de un subsidio como un derecho o *entitlement*.

La analogía presentada sobre este otorgamiento o concesión del Estado hacia un particular (derecho a la propiedad y uso de la tierra) permite identificar la disponibilidad del crédito como una concesión similar; es decir, que es un beneficio potencial, del cual deriva uno directo, el subsidio o la transferencia al enganche: el segundo no llega sin que se haya ejercido el primero de forma voluntaria. Por esta razón, no todos los *derechohabientes* son *beneficiarios* y la vivienda adquirida no es un bien *entregado*, sino uno *facilitado*.

No obstante, a través de las Reglas de Operación de los programas es viable que puedan definirse o ajustarse las características de un grupo potencial de beneficiarios como primer filtro para delinear un población objetivo; ya sea a través del ingreso o definiendo sus posibilidades para ejercer el apoyo. Dicho de otra manera, al establecer ciertos requisitos, se acotan una serie de criterios que definen atributos particulares de la población objetivo o beneficiaria.

Por ejemplo, las personas con ingresos hasta 5 VSM y que potencialmente demandan una vivienda con mejor ubicación, son aquellas que: (1) al solicitar un crédito se encuentran en una situación de formalidad laboral, que les permite contar con un nivel de ahorro; (2) que por dicha situación laboral probablemente se encuentran en una zona urbana o semiurbana; (3) donde la alta demanda por vivienda cercana a los centros de empleo promueve que éstos hogares se instalen en zonas periféricas o irregulares, pues demandan una opción de vivienda de menor costo.

4.1.2 Motivos para la focalización del programa federal de subsidio para vivienda: proceso electoral 2014-2015

Históricamente, en México los recursos para el intercambio clientelar se encontraban concentrados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que durante poco más de

siete décadas ha logrado consolidar mecanismos clientelares para asegurar su permanencia como partido hegemónico (Magaloni et al, 2007).

Generalmente el tipo de bienes intercambiados entre el PRI y sus grupos clientelares era distribuidos a través de redes corporativistas con bases rurales. Entre bienes intercambiados con mayor frecuencia se encuentran: los derechos y uso de tierra, subsidios para la producción agrícola, para la educación, alimentación y vivienda, construida y/o financiada por el gobierno, o a través de sus instituciones (Magaloni et al, 2007).

Las organizaciones corporativas de base territorial del PRI se caracterizaron por concentrarse en localidades rurales o comunidades pequeñas, donde el partido era incluso la única opción disponible para los votantes. El tamaño de las localidades, así como la falta de coordinación de los votantes, disminuyeron el riesgo de los intercambios clientelares, haciendo más identificables a los clientes e incrementado el riesgo de ser castigados, en la medida que no cumplieran con el acuerdo. Ambos comportamientos causaron que para el patrón, en este caso, el partido hegemónico, disminuyera el riesgo de ser defraudados y aumentara la certeza sobre la cooperación de los clientes.

De acuerdo con Magaloni et al (2007) la dinámica de las pequeñas ciudades o localidades era muy distinta respecto a las ciudades más grandes y con mayor crecimiento económico. La causa de esta diferencia puede encontrarse en la heterogeneidad; la propensión a la pobreza, tras las crisis de la década de los ochenta, de las grandes ciudades y las zonas periféricas y la presencia de opciones alternativas al PRI; por ejemplo, la figura de Cuauhtémoc Cárdenas (Magaloni et al, 2007).

Sin embargo, la hegemonía del PRI ya involucraba la participación de grupos heterogéneos, donde el clientelismo también era un mecanismo para evitar divisiones entre dichos grupos (Müller y Celorio, 2012). Aunque, la diferencia es que la participación y afiliación política de las zonas urbanas y conurbadas se encontraba pulverizada. Fue en las ciudades donde se registró mayor participación electoral a favor de los partidos de oposición (Pacheco, 1999).

En 2014 dio inicio el proceso electoral federal y extraordinario 2014-2015. En el ámbito federal se realizaron elecciones para la Cámara de Diputados, en el caso extraordinario se celebraron elecciones en Aguascalientes y además se llevaron a cabo elecciones de

gubernatura y ayuntamientos en 15 entidades. Las entidades que eligieron gobernador y ayuntamientos fueron: Baja California, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora.

En la Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco, Yucatán y Chiapas sólo se realizó la elección de ayuntamientos. En total, en las elecciones ordinarias del periodo electoral 2014-2015 del 7 y 19 de julio de 2015, se disputaron 9 cargos de gobernador; 300 diputados federales de mayoría relativa y 200 de representación proporcional y 1,009 ayuntamientos, que equivale a la renovación de poco más del 40% de los gobiernos locales del país.

4.2 Análisis estatal del otorgamiento de subsidios para vivienda y las elecciones de 2015

4.2.1 Análisis por número promedio de créditos con subsidio originados por entidad

En 2015, se llevó a cabo la elección de nueve gubernaturas estatales en los estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora. De los cuales, en cinco de ellos hubo alternancia, resultado ganador el PRI en Guerrero y Sonora; el PRD en Michoacán; el PAN en Querétaro y un candidato independiente, Jaime Rodríguez, en Nuevo León.

Con base en la información de la Conavi, de 2013 a 2015, en las entidades donde se celebraron elecciones, se otorgaron más de 181,454 créditos con subsidio del Programa; mientras que en las 22 entidades restantes, donde no se celebraron elecciones, se otorgaron 430,216 créditos con subsidio, dando un total de 611,670 subsidios acumulados a nivel nacional en el periodo mencionado. Dicha diferencia es natural, ya que independientemente del tamaño de cada entidad (número de hogares instalados, con o sin rezago, o potenciales) sólo en nueve sí se celebraron elecciones.

I. Expectativa de elecciones en 2015

Se realizó un promedio ponderado a nivel nacional y para comparar, en función del total nacional, la diferencia entre los promedios de dos grupos de interés: entidades con elecciones y entidades sin elecciones, con el objetivo de identificar diferencias en el otorgamiento durante el periodo 2013-2015 (ver Tabla 5).

El promedio ponderado nacional fue de 29,488 créditos con subsidio por entidad; mientras que, para el grupo de entidades que celebraron elecciones en 2015, fue de 7,912 y para el grupo de las que no celebraron elecciones, de 21,572 subsidios (13,660 más que en el primer grupo). Con base en lo anterior, es posible descartar la hipótesis que propone que las entidades que celebrarían elecciones en 2015 tendrían, en promedio, mayor número de subsidios otorgados.

Tabla 5. Resumen comparativo de grupos que celebraron elecciones.

	Con elecciones	Sin elecciones
Número de entidades	9	22
Total acumulado de subsidios 2013-2015	181,454	430,216
Promedio ponderado de subsidios por entidad 2013-2015	7,915	21,572

Fuente: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>.

II. Alternancia como aproximación de la competencia electoral

Al igual que el ejercicio anterior, se buscó identificar alguna diferencia entre las que tuvieron alternancia, como una forma de aproximar competencia (ver Tabla 6), con respecto a la asignación nacional. El promedio ponderado para las entidades donde no hubo alternancia es de 6,086 créditos con subsidios (4,257 más que en las entidades con alternancia). Con base en los resultados, se encuentra un promedio opuesto al esperado; ya que en las entidades con mayor competencia, se esperaría mayor otorgamiento y ocurre lo contrario, pues en aquellas donde no hubo alternancia, hubo 3.3 veces mayor otorgamiento.

Tabla 6. Resumen comparativo de grupos con y sin alternancia.

	Con alternancia	Sin alternancia
Número de entidades	5	4
Total acumulado de subsidios 2013-2015	70,349	111,105
Promedio ponderado de subsidios por entidad 2013-2015	1,829	6,086

Fuente: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>.

De acuerdo con el análisis, es posible rechazar ambas hipótesis sobre el comportamiento político-electoral, ya que en las entidades donde se llevaron a cabo elecciones, el promedio de subsidios otorgados por entidad es menor que en el grupo de entidades donde no se tenían previstos los comicios de 2015. Lo mismo ocurre al valorar la competencia, a través de la alternancia partidista, ya que las entidades con alternancia tuvieron menor número de créditos con subsidio, respecto a aquellas donde también hubo elecciones, pero sin alternancia.

Este comportamiento encuentra explicación a través del tipo de subsidio que otorga el Programa, ya que si bien, es una transferencia monetaria para la adquisición de un bien privado (la vivienda), éste no es directo, pues requiere que un derecho de inclusión financiera sea ejercido previamente. Al ser indirecto y además difícil de vincular con su proveedor (i.e. constructora o desarrolladora, institución hipotecaria, gobierno federal o local, etc.), su otorgamiento con fines clientelares es menos atractivo respecto al otorgamiento de otros bienes privados, directos y vinculables con su proveedor o el patrón.

4.2.2 Análisis por monto de subsidio de Conavi por entidad

En esta sección se realiza un análisis descriptivo sobre la tendencia en el otorgamiento de subsidio federal de Conavi por entidad, tomando como referencia la comparación entre dos administraciones federales: PAN (2010-2012) y PRI (2012-2015). Adicionalmente, se ofrece un análisis sobre la relación entre el monto de subsidio por entidad, el partido de gobernador (a) del estado y las carencias vinculadas a la vivienda, medidas por el Coneval durante los periodos 2010, 2012 y 2014.

La información sobre los montos otorgados por entidad proviene del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda SNIIV 2.0 de la Conavi y la información sobre los resultados electorales del Instituto Nacional Electoral (INE). A continuación se describen los supuestos del análisis:

❖ Apartado político-electoral

- Se considera como partido en la administración a aquel que culmine el año, a pesar de que se hayan celebrado elecciones a mitad del año y haya alternancia.

- En el caso de las gubernaturas de coalición, el partido más grande se considera como el partido gobernante.
- En caso de que haya resultado la elección en alternancia, ésta se empieza a considerar a partir del año posterior a la elección.

❖ ***Rezago habitacional***

- La situación de rezago habitacional se determinó a través de las mediciones de Coneval (2010,2012 y 2014) y son realizadas a nivel persona a través de los indicadores de Carencia por Calidad y Espacios en la Vivienda y Carencia por Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda.

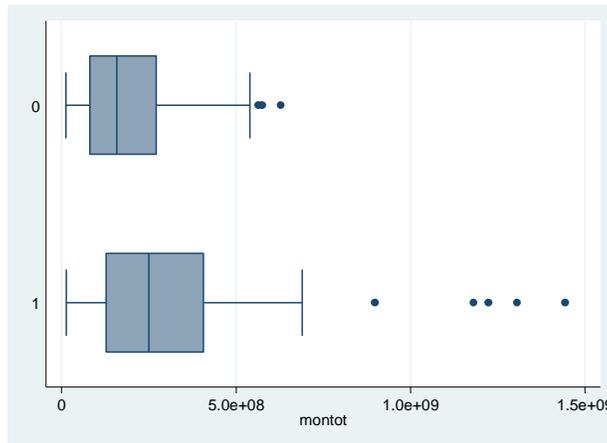
❖ ***Montos de subsidio por entidad-año***

- Sólo se consideran los montos de subsidio de Conavi destinados para la adquisición de vivienda nueva y usada, ya que el Programa no atiende otro tipo de soluciones de vivienda como la autoproducción o el mejoramiento.
- Los montos reportados de 2010-2014 corresponden al cierre del ejercicio fiscal, mientras que para 2015 son datos preliminares.

En la Gráfica 8 se muestra un diagrama donde se compara el monto acumulado de subsidio, recibido por las entidades durante ambos periodos, el cero (0) señala la administración del ex presidente por el PAN, Felipe Calderón Hinojosa, mientras que el uno (1) la actual administración del Enrique Peña Nieto.

Puede observarse que la actual administración concentra mayor número de observaciones atípicas que corresponden a los estados de Jalisco en 2013, 2014 y 2015, y Nuevo León para los años 2014 y 2015. En total, a estos estados durante los periodos mencionados, se les ha otorgado alrededor de 6,050 mdp. Adicionalmente, se muestra que la mediana del segundo grupo (EPN) es mayor que la del primero (FCH) y que también hay mayor dispersión entre el q_3 y q_4 .

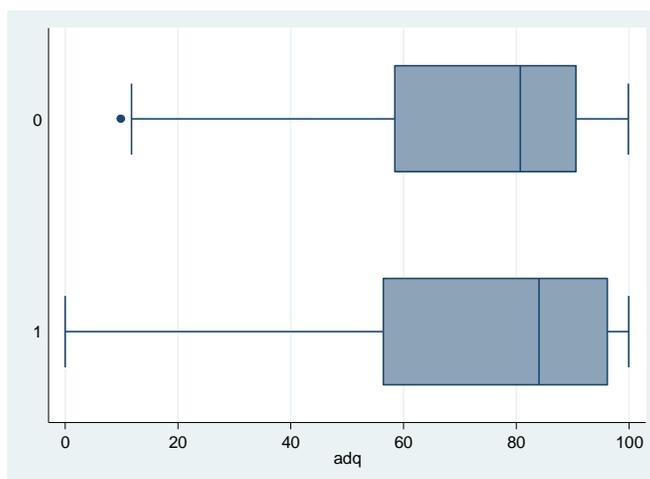
Gráfica 8. Diagrama caja brazos del monto total acumulado por periodo federal (FCH=0 vs EPN=1)



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>, y del Instituto Nacional Electoral (INE, 2015).

Como se mencionó anteriormente, el subsidio que otorga el Programa, vía el financiamiento, es para la adquisición de vivienda nueva y usada. Por esta razón, a continuación se muestra en la siguiente Gráfica un resumen de la proporción del monto total que fue destinado para adquisición de vivienda, en ambos periodos. Tanto para el primer como para el segundo periodo, la mediana de la proporción se ubica entre 80 y 85 por ciento.

Gráfica 9. Diagrama caja brazos del porcentaje destinado a la adquisición de vivienda, por periodo federal (FCH=0 vs EPN=1)

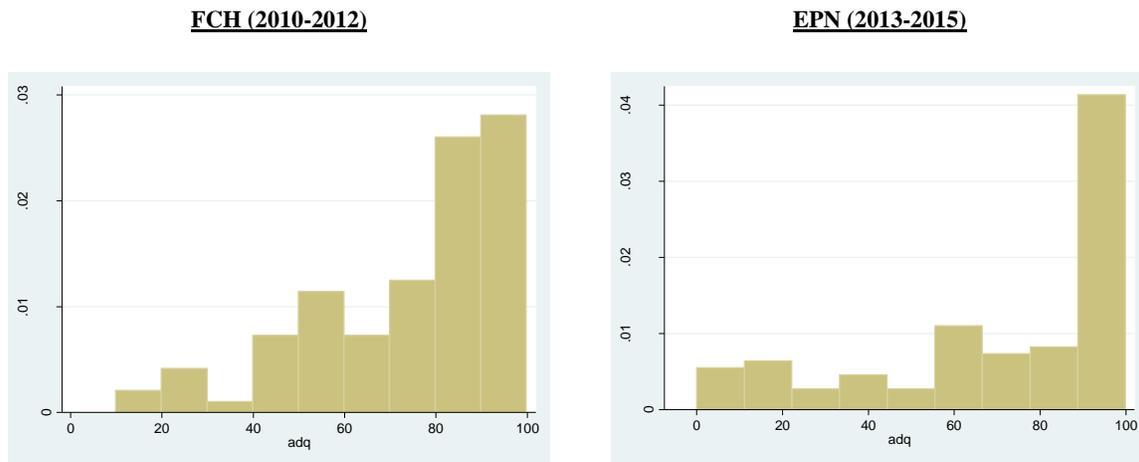


Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>, y del Instituto Nacional Electoral (INE, 2015).

Los siguientes histogramas son otra presentación para analizar las proporciones del subsidio que se destinan para la adquisición de vivienda. Sin embargo, puede observarse que hay una diferencia entre ambos periodos: el primero (FCH) tiene una mayor concentración de proporciones entre el 40 y el 80 por ciento; mientras que en el segundo, hay una concentración importante entre el 90 y 100 por ciento.

Lo anterior significa que en el primer periodo mayor proporción del subsidio de Conavi se destinaba para otras soluciones habitacionales como mejoramiento o autoproducción, y en la segunda administración se observa una preferencia casi exclusiva por la adquisición como solución habitacional.

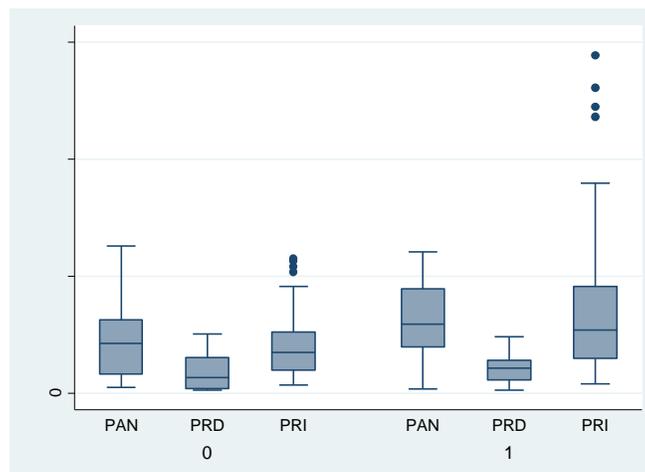
Gráfica 10. Histograma por administración federal, de la proporción del monto de subsidio federal destinado para la adquisición de vivienda.



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>, y del Instituto Nacional Electoral (INE, 2015).

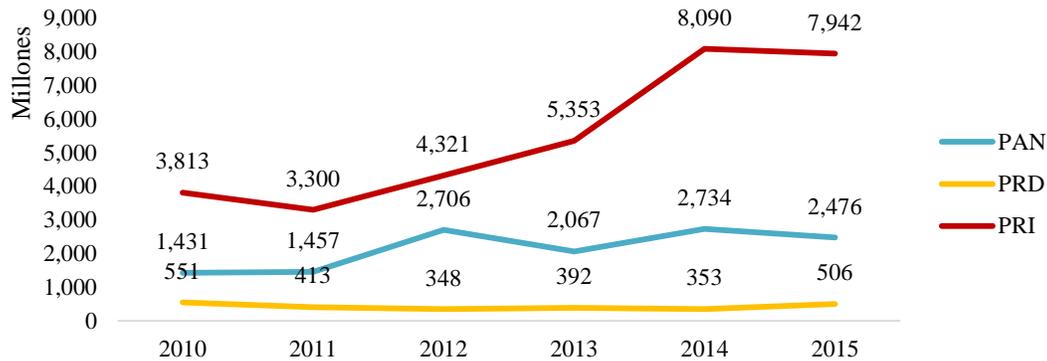
Como parte del análisis electora, en la siguiente Gráfica se muestran dos grupos de diagramas caja brazos por partido político, de acuerdo al periodo federal FCH o EPN. La diferencia es clara para los estados gobernados por el PRI; algo similar ocurre para las entidades del PAN, que mantienen su mediana relativamente constante en ambos periodos. No obstante, en el caso de los estados PRI durante la administración de EPN, es claro que fueron privilegiados con mayor asignación del subsidio federal para vivienda.

Gráfica 11. Diagrama de caja brazos del monto total de subsidio por entidad y partido político, por administración federal (FCH=0 vs EPN=1).



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>, y del Instituto Nacional Electoral (INE, 2015).

Gráfica 13. Evolución del monto de subsidio por partido político, 2010-2015.



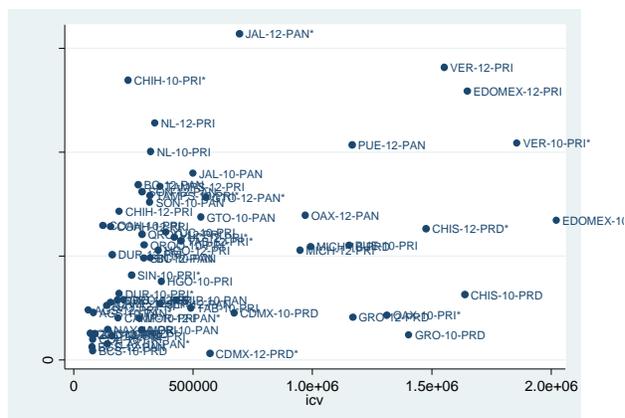
Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>, y del Instituto Nacional Electoral (INE, 2015).

La Gráfica 14 muestra el comportamiento entre monto total de subsidio y número de personas con carencias vinculadas a la vivienda. Para este periodo, se logró contar con dos estimaciones de la pobreza, realizadas por Coneval (2010 y 2012). Para ambas carencias, puede observarse que el comportamiento es similar, concentrando el mayor número de observaciones en el cuadrante inferior izquierdo, es decir, asignando menor monto a aquellas entidades con menor presencia de los rezagos.

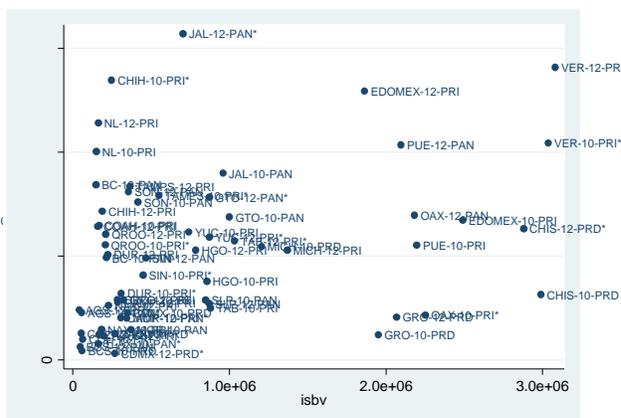
No obstante, en el cuadrante derecho superior, se encuentran las entidades con mayor presencia de ambas carencias y que a su vez recibieron mayor monto de subsidio federal, principalmente en el estado de Veracruz. Adicionalmente, Chihuahua y Jalisco muestran ser dos entidades atípicas, ya que tienen menor número de personas con carencias y mayor asignación de subsidio. Cabe resaltar que ambos estados llevaron a cabo elecciones durante 2010 y 2012, respectivamente. Por lo que su asignación pudiera resultar en una inversión para evitar perder el proceso electoral.

Gráfica 14. Diagramas de dispersión entre monto total de subsidio por entidad-año y carencias vinculadas a la vivienda, FCH, 2010-2012

Carencia por calidad y espacios en la vivienda



Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda



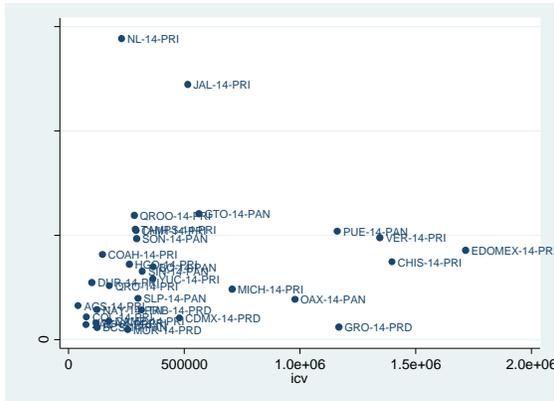
Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>, y del Instituto Nacional Electoral (INE, 2015).

En lo que respecta al segundo periodo de la administración, sólo fue posible contar con medición de las carencias de vivienda para 2014. A pesar de ello, las gráficas de dispersión refuerzan la evidencia anterior, sobre los estados de Nuevo León y Jalisco. Asimismo, puede observarse que hay menor dispersión de la asignación en la región central del cuadrante inferior; concentrándose mayor número de las observaciones entre aquellas entidades con bajo número de personas en carencia y menor asignación del monto de subsidio.

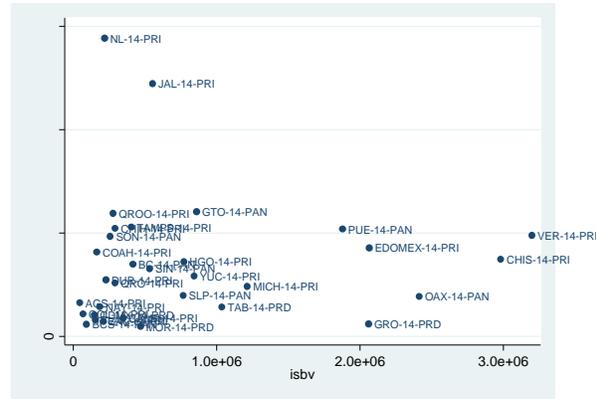
No obstante, cabe resaltar que a diferencia del periodo previo, en los estados de Veracruz y Estado de México disminuyó la asignación, en función de sus carencias vinculadas a la vivienda, ubicándose en el cuadrante derecho inferior.

Gráfica 15. Diagramas de dispersión entre monto total de subsidio por entidad-año y carencias vinculadas a la vivienda, EPN, 2014

Carencia por calidad y espacios en la vivienda



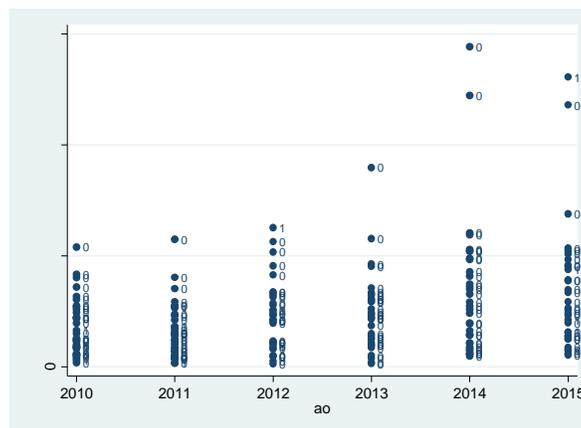
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>, y del Instituto Nacional Electoral (INE, 2015).

En la siguiente gráfica se realiza un ejercicio similar al que permitió identificar las entidades y su partido; sin embargo, el objetivo de esta es probar si las asignaciones atípicas corresponden a entidades donde se celebraron elecciones que terminaron en alternancia. Con base en lo anterior, sólo se observa en 2015 el estado de Nuevo León: cero (0) señala no alternancia y (1) alternancia.

Gráfica 16. Evolución del monto total de subsidio anual por entidad con alternancia partidista, 2010-2015.



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>, y del Instituto Nacional Electoral (INE, 2015).

El análisis provisto por monto de subsidio, permite realizar una comparación sobre los últimos dos años de la administración de FCH y los tres primeros de la de EPN; así como la relevancia de las elecciones y la alternancia, por entidad federativa. Con base en la evidencia, no es posible concluir que el subsidio haya sido canalizado específicamente para fortalecer algún periodo electoral en puerta. Sin embargo, fue posible identificar el comportamiento atípico en la asignación del monto en las entidades de Jalisco y Nuevo León, así como en Veracruz.

Respecto a las dos primeras entidades, se observa una tendencia que las favorece a partir de 2012, siendo que ambas entidades se encuentran entre aquellas con menor número de personas en situación de carencias vinculadas a la vivienda. Caso contrario a Veracruz, entidad que durante la administración del PAN-FCH se vio favorecida, en función de su alto número de personas con carencias vinculadas a vivienda y a partir de 2012 la administración EPN-PRI redujo su aportación a dicho estado.

La falta de una relación entre monto y carencias vinculadas a la vivienda puede encontrar su explicación en el desarrollo económico, que promueve la creación de empleos formales y con ello facilita que los trabajadores puedan ejercer su derecho a un crédito y recibir el subsidio de la Conavi.

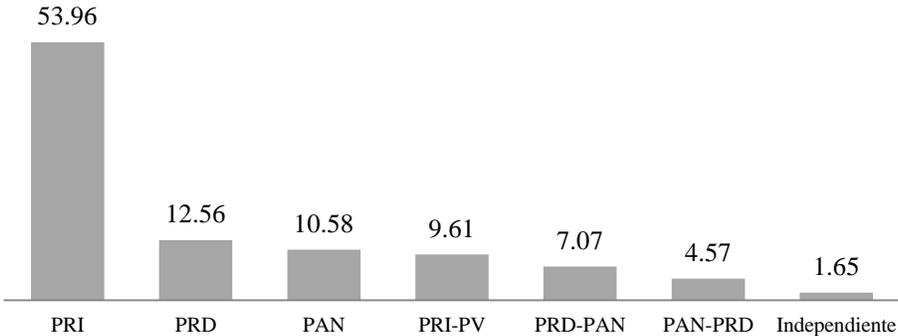
Adicionalmente, es necesario destacar que al realizar el análisis con las carencias vinculadas a la vivienda, tanto como aquella de calidad y espacios en la vivienda, como la de servicios básicos, deben tener un tratamiento distinto. Si bien, ambas están vinculadas a la oferta de vivienda, la segunda carencia también está en función de la instalación y mejoramiento del acceso a los servicios públicos, lo cual está a cargo del municipio, aunque un vivienda de mejor ubicación podría prevenir la presencia de esta carencia. Sin embargo, la primera, por calidad y espacios, es más propensa a ser mediada a través de la adquisición de una vivienda más con mejores materiales y espacios.

4.2.3 Variación de las carencias vinculadas a la vivienda y partidos políticos

Con base en los resultados del rezago habitacional por entidad, realizado por la Conavi con los resultados de la ENIGH-INEGI 2014, se agruparon las entidades por partido político del gobernador(a) del estado, vigente a 2016. Los estados de gubernatura priista acumulan el

53.96% del rezago habitacional en el país, sin incluir las entidades con coalición PRI-PV que acumulan el 9.61%; en su conjunto suman el 63.57% (Gráfica 8).

Gráfica 17. Porcentaje de rezago habitacional por entidad, por partido político o coalición de la gubernatura del estado



Fuente: Instituto Nacional Electoral (INE), Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) d la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), 2015.

En la siguiente Tabla 7 se muestra el total de entidades por partido político, de acuerdo con la categoría de desempeño en la atención a las carencias vinculadas a la vivienda, determinadas por el Coneval: calidad y espacios en la vivienda, y por acceso a los servicios básicos en la vivienda. La primera categoría indica en qué entidades, de 2012 a 2014, se registró una disminución en el número de personas con dicha carencia, por partido político; en la segunda categoría, se incluyen las entidades que disminuyeron en ambas carencias y por último, en la tercera categoría se muestran las que aumentaron ambas carencias.

De acuerdo con la información vigente a mayo de 2016, el PRI cuenta con 19 gobernadores de 32, sin tomar en cuenta el gobierno de coalición por Chiapas PRI-PV; le siguen el PAN con 4 entidades, al igual que el PRD, además que ambos partidos cuentan con 3 coaliciones y Nuevo León que es el primer estado con un gobernador independiente.

Tabla 7. Número de entidades por partido político y desempeño en el combate a las carencias vinculadas a la vivienda

Partido Político	Disminuyó 1 carencia	Disminuyeron 2 carencias	Aumentaron 2 carencias	Total de entidades por partido
PRI	9	7	3	19
PAN	1	0	3	4
PRI-PV	1	0	0	1
PRD	2	2	0	4
Independiente	1	0	0	1
PRD-PAN	0	0	2	2
PAN-PRD	0	1	0	1
Total	14	10	8	32

Fuente: Instituto Nacional Electoral (INE), 2015, y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2014.

No obstante, para realizar una evaluación de desempeño, con base en las categorías propuestas, en la Tabla 8 se muestran los resultados de la Tabla 7 pero en términos relativos. Puede observarse que en el 46.4% de las entidades del PRI disminuyó el número de personas con 1 carencia social vinculada a la vivienda; en el 36.8% de las entidades disminuyeron ambas; sin embargo en el 15.8% de las entidades aumentaron las dos carencias.

En contraste, el 75% de las entidades del PAN registraron un incremento en ambas carencias vinculadas a la vivienda. La situación empeora al tomar en cuenta la coalición PRD-PAN, donde el 100% de las entidades bajo este esquema también incrementaron el número de personas con ambas carencias. Es decir, que en 5 de 7 entidades con participación del PAN incrementó el rezago habitacional.

Tabla 8. Porcentaje de entidades por partido político y desempeño en el combate a las carencias vinculadas a la vivienda

Partido Político	Disminuyó 1 carencia	Disminuyeron 2 carencias	Aumentaron 2 carencias
PRI	47.4	36.8	15.8
PAN	25.0	0.0	75.0
PRI-PV	100.0	0.0	0.0
PRD	50.0	50.0	0.0
Independiente	100.0	0.0	0.0
PRD-PAN	0.0	0.0	100.0
PAN-PRD	0.0	100.0	0.0
Total de entidades	14	10	8

Fuente: Instituto Nacional Electoral (INE), 2015, y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2014.

5. Análisis de la asignación y focalización del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Ésta es Tú Casa) de la Conavi

En la presente sección se presentan dos análisis sobre las carencias de vivienda y el otorgamiento del subsidio federal. El primero se realiza con base en los resultados de los indicadores de carencias vinculadas a la vivienda, evaluación realizada por el Coneval.

En el segundo análisis, se ofrece una descripción cuantitativa sobre la ejecución y otorgamiento del subsidio federal para vivienda, con base en la información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda 2.0 de la Conavi y de la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) 2014, realizada por el INEGI. Las dimensiones exploradas en esta sección son:

- I. *Características demográficas del beneficiario.* Se analiza la relación entre las variables como sexo del jefe (a) del hogar, el tamaño de hogar, es decir, el número de habitantes en la vivienda financiada, la edad y la educación o escolaridad de los beneficiarios. En esta sección se buscará identificar algún patrón demográfico que incremente, o no, la propensión a ser beneficiario del Programa.
- II. *Aspectos financieros vinculados al beneficiario y a la vivienda.* En este apartado se analiza la diferencia y comportamiento del ingreso de los beneficiarios y los que no son beneficiarios del Programa, ya que es el criterio principal para el otorgamiento del subsidio. Asimismo, se analiza el tipo de vivienda financiada y el monto de apoyo o subsidio otorgado.
- III. *Características físicas de la vivienda.* Se evaluarán los atributos de la vivienda a través de los tres componentes del rezago habitacional: hacinamiento, calidad de los materiales de la vivienda y acceso a los servicios básicos en el interior de la vivienda. En esta sección se busca describir cómo son las viviendas que se obtienen con apoyo de subsidio federal y si hay alguna diferencia, para aquellos hogares que recibieron en comparación con los que no recibieron subsidio.

A continuación, se presenta una descripción de las fuentes de información, adicionales al Coneval, empleadas en ambos análisis:

I. *Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda 2.0 (SNIIV)*

El SNIIV 2.0 es un sistema que pone la Conavi a disposición de los usuarios de información sobre el sector vivienda, principalmente de instituciones financieras públicas. Su creación responde al Objetivo 6 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el cual establece la generación de información de calidad y oportuna para el mejoramiento de la toma de decisiones del sector vivienda (Conavi, 2015).

En el sitio web del SNIIV 2.0 se publican los reportes mensuales del sector de la vivienda, la revista trimestral de la Conavi, información sobre la oferta y demanda de vivienda, indicadores de los Programas y financiamientos a la vivienda, otorgados por dicha institución (Conavi, 2015).

II. *Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) 2014*

La ENVI es una encuesta realizada por el INEGI, que recaba información sobre las principales características de las viviendas del país, las actividades realizadas por los hogares y que se asocian con los flujos económicos de la industria de la vivienda (construcción, autoproducción, adquisición, entre otros).

Fue levantada del 13 de enero al 14 de febrero de 2014, es la primera vez que se realiza, tiene representatividad nacional y cobertura temporal de 2013. Se tiene el objetivo de realizarla anualmente. Sus resultados permitieron realizar los cálculos de la Cuenta Satélite de Vivienda, presentada en 2015, de la cual se mencionaron los principales resultados en el Capítulo II, al tratar sobre la importancia de la vivienda como un eje de desarrollo económico (continúa en Anexo).

5.1 Descripción y análisis de los indicadores de carencias vinculadas a la vivienda realizados por Coneval

El Coneval, realiza cada dos años la medición de la pobreza desde una perspectiva multidimensional a través de seis carencias. La vivienda, al ser un determinante en el desarrollo de las personas, está contemplada como una dimensión de la pobreza. Las dos carencias vinculadas a la vivienda son: calidad y espacios de vivienda y acceso a los

servicios básicos en su interior; ambas cuentan con indicadores puntuales que son descritos a continuación:

- I. *Indicador de carencia por calidad y espacios de vivienda.* De acuerdo con los criterios, definidos por la Conavi, se considera como población con carencia por calidad y espacios de vivienda a las personas que residan en viviendas que tengan al menos una de las siguientes características:

Tabla 9. Descripción de la carencia por calidad y espacios de la vivienda.

Materiales	Espacios
<ul style="list-style-type: none"> • Piso de tierra. • Techo de lámina de cartón o desechos. • Muros de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hacinamiento, es decir, si la razón de personas por cuarto es mayor a 2.5. Cabe resaltar que esta definición no considera dormitorios, sino la totalidad de las fragmentaciones espaciales dentro de la vivienda.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), (http://www.coneval.org.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf).

- II. *Indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.* Adicionalmente, el acceso a los servicios básicos constituye un elemento indispensable de una vivienda digna, pues está vinculado con aspectos como a salubridad de los habitantes de la vivienda. De acuerdo con la Conavi, las personas que residan en viviendas con al menos una de las siguientes características tienen esta carencia:

Tabla 10. Carencia por servicios básicos en la vivienda.

Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda
<ul style="list-style-type: none"> • No disponen de energía eléctrica. • El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante. • No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta. • El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), (http://www.coneval.org.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf).

En resumen, las características de ambas carencias constituyen los elementos mínimos indispensables de una vivienda digna (Coneval, 2014).

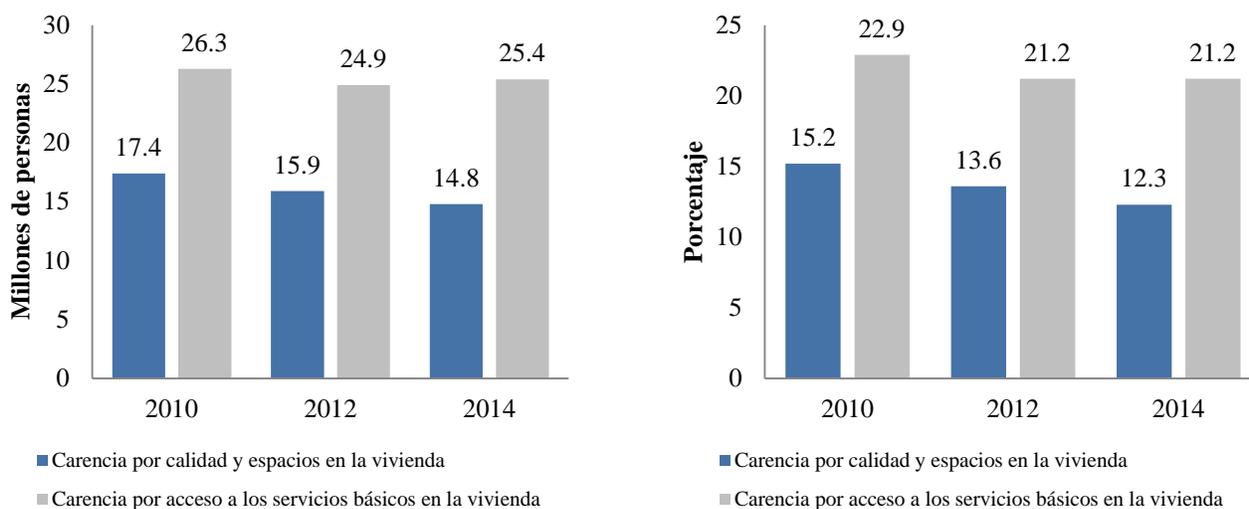
De acuerdo la evaluación del Coneval, en 2010, el 15.2% de los mexicanos tenían carencia por calidad y espacios en la vivienda. En 2012 se registró un decremento de 1.6 puntos porcentuales, respecto a 2010, con un total de 13.6% de mexicanos con dicha carencia. Finalmente, en 2014, se registró de nuevo un decremento de 1.3 puntos porcentuales, respecto a 2012; que equivale al 12.3% de la población que habita en una vivienda con al menos un material endeble o de desecho en muros, techos o piso, y/o se encuentra en condición de hacinamiento.

En lo referente a la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, en 2010 el 22.9% de los mexicanos habitaban en una vivienda con esta carencia. En 2012, disminuyó 1.7 puntos porcentuales, respecto a 2010, con 21.2% de la población. En 2014, en términos relativos la población con carencia por servicios se mantuvo igual; sin embargo, en términos absolutos, se registró un incremento de 0.5 millones de personas.

Adicionalmente, en la Gráfica 18 puede observarse que la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda tiene mayor presencia que la carencia por calidad y espacios de la vivienda. En 2010, la diferencia fue de 8.9 millones de personas; en 2012 de 9 millones y en 2014 de 10.6 millones. La diferencia entre la presencia de ambas carencias es creciente: de 2010 a 2012 se incrementó a una tasa del 1.0%, mientras que de 2012 a 2014 a una de 17.8%.

Una hipótesis sobre este comportamiento es que el combate de ambas carencias obedece a distintas estrategias, que no están sincronizadas. Es decir, que pueden haber casos de viviendas con materiales durables y espacios suficientes, sin acceso a los servicios básicos. No obstante, debe tomarse en cuenta que las características mínimas de una vivienda digna son complementarias y no sustitutas.

Gráfica 18. Evolución de las carencias vinculadas a la vivienda, 2010-2014.



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2015.

Por otro lado, el Coneval ofrece un análisis sobre el número de carencias promedio que tiene la población con alguna de las seis carencias en específico (Tabla 11). Del total de carencias, las dos vinculadas a la vivienda son las que mayor número promedio tienen, 3.2 en lo referente al acceso a los servicios básicos y 3.4 por calidad y espacios de la vivienda. Lo anterior equivale a mencionar que la población con alguna de estas dos carencias es, en promedio, más “propensa” a encontrarse en situación de pobreza o pobreza extrema, dadas las siguientes definiciones:

- i. *Pobreza*: “Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia [...] y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias” (Coneval, 2015).
- ii. *Pobreza extrema*: “Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana” Coneval, 2015).

Tabla 11. Carencias sociales promedio por tipo de carencia.

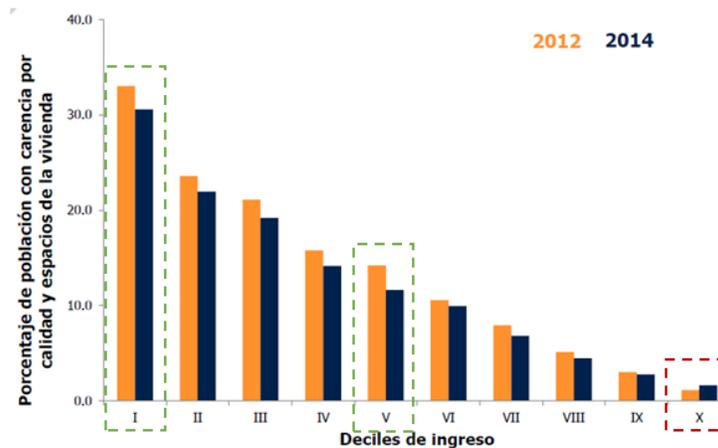
Carencias sociales	2010	2012	2014	Carencias promedio	(2014-2012)
Rezago educativo	3.1	2.9	2.8	2.9	-0.3
Carencia por acceso a los servicios de salud	3.0	2.8	2.8	2.9	-0.2
Carencia por acceso a la seguridad social	2.5	2.3	2.3	2.4	-0.2
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	3.6	3.4	3.3	3.4	-0.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	3.3	3.2	3.1	3.2	-0.2
Carencia por acceso a la alimentación	3.0	2.9	2.8	2.9	-0.2

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2015.

Resultados de la evolución de las carencias vinculadas a la vivienda por decil de ingreso

Dentro de los primeros nueve deciles de ingreso, el porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios en la vivienda ha disminuido, principalmente en los deciles I y V; sin embargo, se observa que en el último decil la relación se invirtió. En las siguientes dos gráficas (19 y 20), se muestra la variación por decil de ingreso en ambas carencias. Las líneas punteadas indican los incrementos y decrementos.

Gráfica 19. Porcentaje de población con carencia por calidad y espacios de la vivienda, por decil de ingreso.

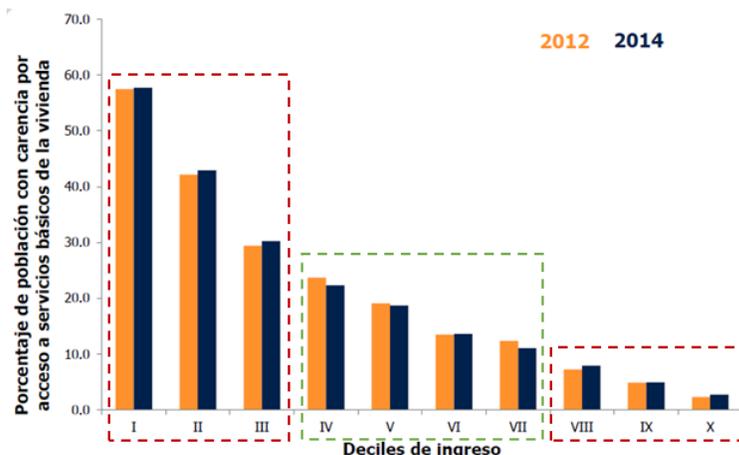


Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2015.

En lo referente a la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, la evolución de la población parece ser independiente del nivel de ingresos. En la Gráfica 19 se muestra que al menos, para los primeros tres deciles de ingreso, el porcentaje de población con la

carencia ha aumentado; en el decil IV y V disminuyó marginalmente; en el decil VI se mantuvo relativamente igual; en el decil VII disminuyó y en los últimos tres deciles (VIII, IX y X) el porcentaje se incrementó.

Gráfica 20. Porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, por decil de ingreso.



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2015.

Carencias vinculadas a la vivienda por entidad federativa: cambio en el número de personas 2012-2014

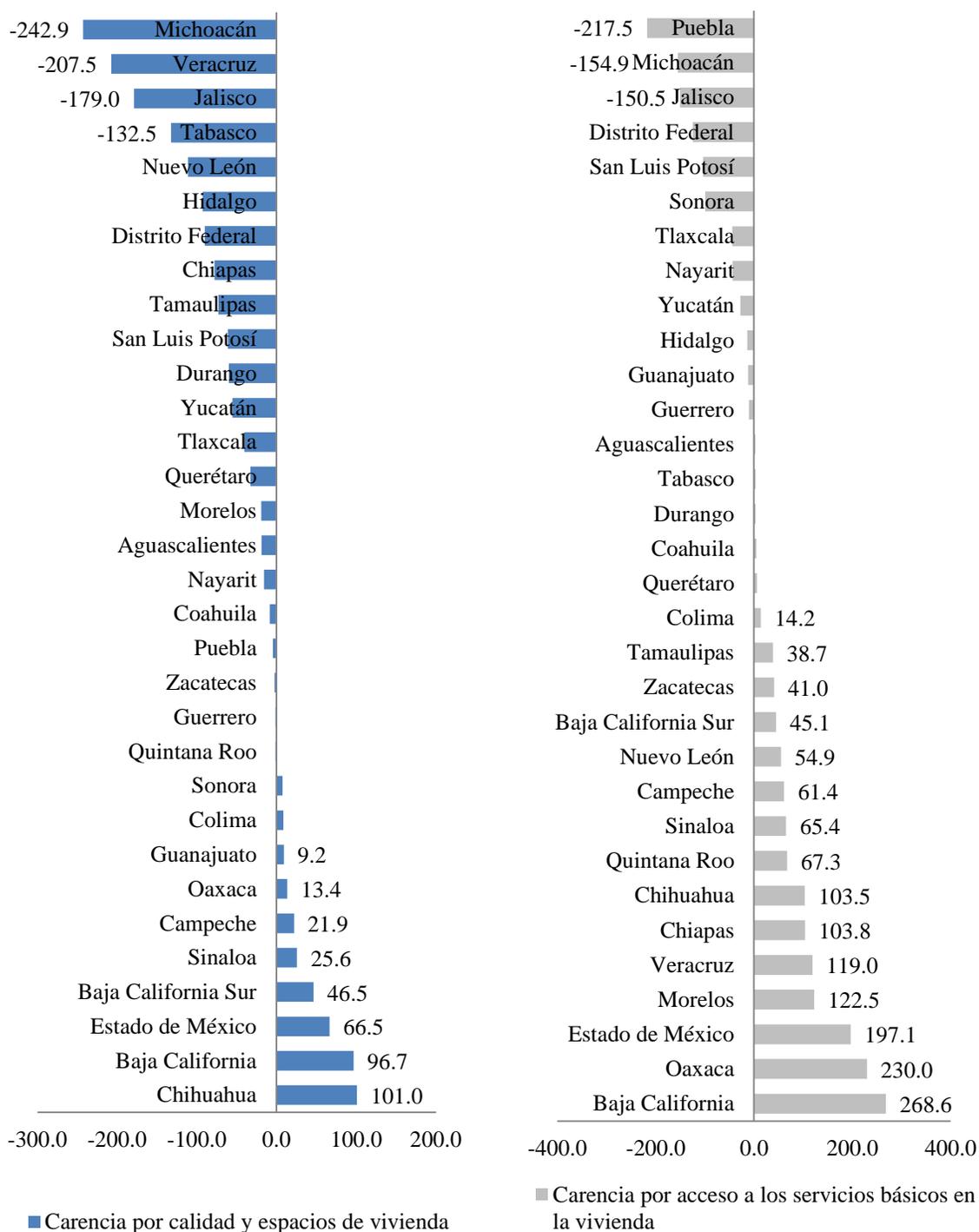
En promedio, de 2012 a 2014, a nivel nacional se registraron un decremento de 34.5 mil personas con carencia por calidad y espacios en la vivienda, y un incremento de 17.2 mil personas con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

De 2012 a 2014, ocho entidades de la República registraron un incremento en ambas carencias: Chihuahua, Baja California, Estado de México, Baja California Sur, Sinaloa, Campeche, Oaxaca y Colima (Gráfica 21).

El estado de Chihuahua ocupa el primer lugar del incremento en la carencia por calidad y espacios en la vivienda con 101 mil personas más entre 2012 y 2014, y 103.5 mil personas con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda. Por su parte, Baja California ocupa el primer lugar en carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, 268.6 mil personas más en 2014 y 96.7 mil con carencia por calidad y espacios en la vivienda.

Adicionalmente, se registró un decremento en el número de personas con carencia por calidad y espacios en la vivienda, principalmente en los estados de Michoacán (212.9 mil); Veracruz (207.5 mil); Jalisco (179 mil) y Tabasco (132.5 mil). Respecto a la calidad por acceso a los servicios básicos en la vivienda, las tres principales entidades con un decremento son: Puebla (217.5 mil); Michoacán (154.9 mil) y Jalisco (150.5 mil). Con base en lo anterior, Michoacán se posicionó como la entidad con mayor disminución en ambas carencias de vivienda, en términos absolutos (Gráfica 21).

Gráfica 21. Cambio en el número de personas con carencias vinculadas a la vivienda (miles), 2012-2014.



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2015.

Carencias vinculadas a la vivienda e indicadores de pobreza y pobreza extrema

En esta sección, se presenta un análisis sobre la variación en el número de personas en pobreza, pobreza extrema; así como en ambas carencias vinculadas a la vivienda, por entidad federativa. En total, se cuenta con 32 observaciones para cada indicador.

La variación promedio en la carencia por calidad y espacios en la vivienda es de -35.38 mil personas y por acceso a los servicios básicos en la vivienda 17.25 mil personas. En los indicadores de pobreza se registraron un incremento promedio por entidad de 70.20 mil personas y un decremento de -2.72 mil personas en el indicador de pobreza extrema (Tabla 12). Es necesario destacar que el indicador con mayor desviación estándar (207.12) es el de pobreza, en el cuál se registraron un mínimo de -270.8 mil personas (Jalisco) y un máximo de 941.1 mil personas (Estado de México).

Tabla 12. Resumen descriptivo de los indicadores de pobreza y las carencias vinculadas a la vivienda, por entidad federativa (miles de personas).

Variable	Observaciones	Media	Desviación Estándar	Mínimo	Máximo
Calidad y espacios en la vivienda	32	-35.38	79.10	-242.90	101.00
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	32	17.25	107.95	-217.50	268.60
Pobreza	32	70.20	207.12	-270.80	941.10
Pobreza extrema	32	-2.72	101.84	-243.40	261.20

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2015.

Adicionalmente, a continuación se presentan dos gráficas (22 y 23) en las que se busca identificar alguna relación entre la variación de ambas carencias vinculadas a la vivienda y el indicador de pobreza extrema, por entidad federativa. Se muestran las estimaciones correspondientes con un intervalo de confianza (franja en gris) del 95%.

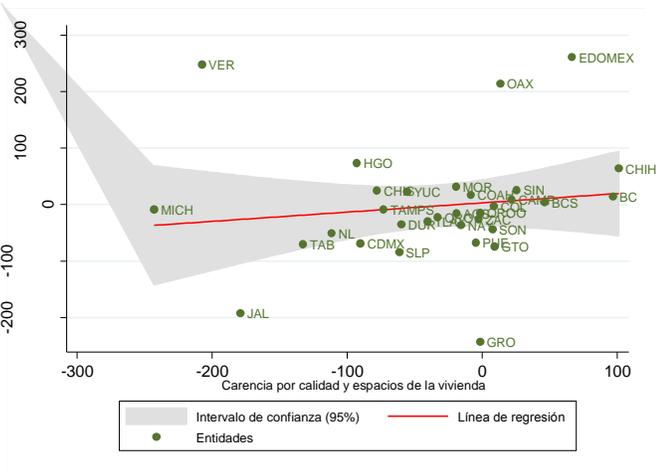
De ambas carencias vinculadas a la vivienda, la de acceso a los servicios básicos muestra una mayor relación positiva con respecto al cambio en el número de personas en pobreza extrema, por entidad federativa (Gráfica 23). El Estado de México, Oaxaca, Baja California y Veracruz son las entidades que mostraron un incremento en ambos indicadores.

En cambio, en la Gráfica 22, puede observarse que no hay una tendencia entre la relación del cambio en el número de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda, y

la pobreza extrema. De nuevo, el Estado de México, Baja California y Oaxaca, son las entidades con incrementos en ambos indicadores; en este caso Veracruz muestra un decremento en la carencia por calidad y espacios en la vivienda y un incremento en el número de personas en pobreza extrema.

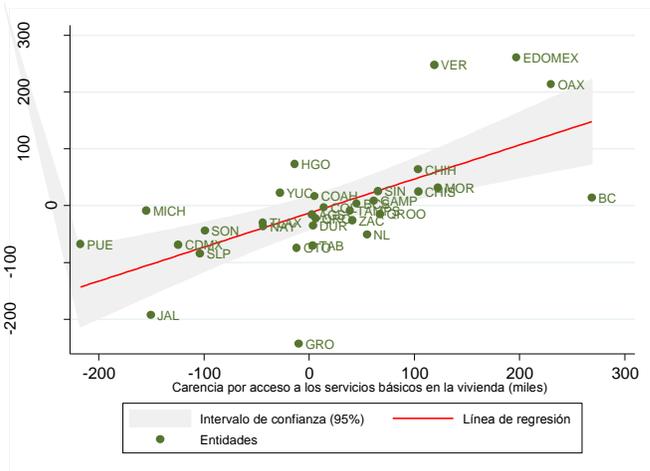
En la Gráfica 23 se replica el mismo ejercicio para la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda; donde se aprecia una relación positiva entre el cambio en las personas con dicha carencia y las personas en condición de pobreza extrema. De igual manera, las entidades con incremento en ambas variables son Estado de México, Oaxaca y Veracruz; sin embargo, se encuentran fuera del intervalo de confianza de la línea de regresión.

Gráfica 22. Relación entre el cambio en el número de personas en pobreza extrema y personas con carencia por calidad y espacios en la vivienda, por entidad, 2012-2014.



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2015.

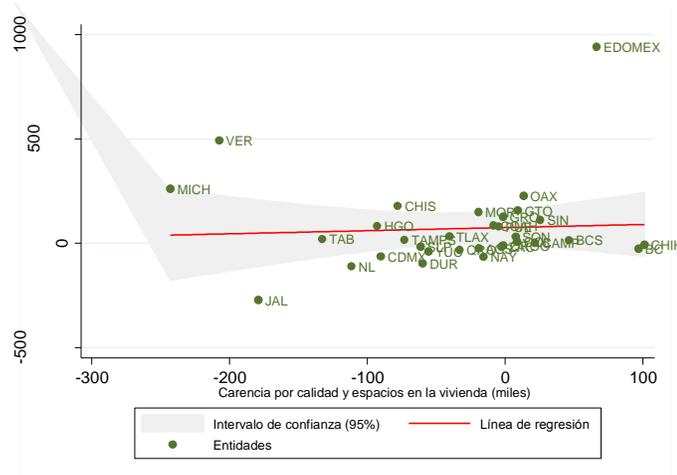
Gráfica 23. Relación entre el cambio en el número de personas en pobreza extrema y personas carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, por entidad, 2012-2014.



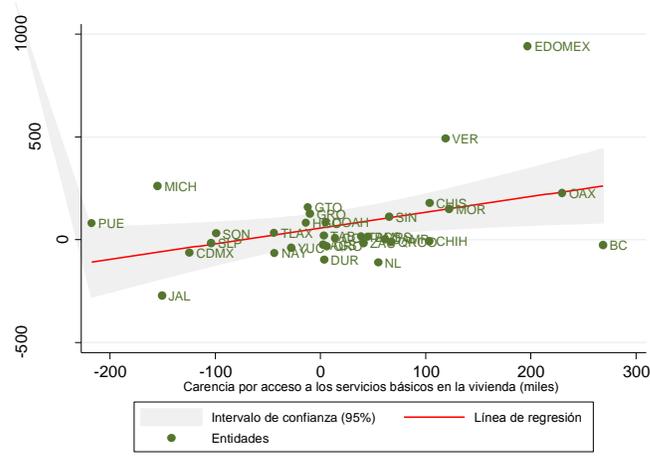
Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2015.

En las siguientes dos gráficas (24 y 25) se muestra la relación entre el cambio en ambas carencias y el cambio en la pobreza. En ambos casos, no hay una relación concluyente; sin embargo, similar al efecto en la pobreza extrema, la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda parece tener una mayor relación con la pobreza, al menos en el intervalo de [-100,100] miles de personas.

Gráfica 24. Relación entre el cambio en el número de personas en pobreza y personas con carencia por calidad y espacios en la vivienda, por entidad, 2012-2014.



Gráfica 25. Relación entre el cambio en el número de personas en pobreza y personas con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, por entidad, 2012-2014.



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2015.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2015.

Para corroborar parte de las conclusiones anteriores, se realizó una tabla de correlaciones entre las variables de interés. En la Tabla 13 se muestra que la correlación más alta ocurre entre pobreza extrema y acceso a los servicios básicos en la vivienda (0.64); mientras que la segunda correlación es entre ambos indicadores de carencias vinculadas a la vivienda (0.45). Lo anterior equivale a decir que el incremento en una carencia está relacionado con el incremento de la otra, casi en la mitad de las observaciones.

Tabla 13. Correlación entre indicadores de pobreza y carencias vinculadas a la vivienda

Variables	Calidad y espacios en la vivienda	Acceso a los servicios básicos en la vivienda	Pobreza	Pobreza extrema
Calidad y espacios en la vivienda	1.00			
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	0.45	1.00		
Pobreza	0.06	0.40	1.00	
Pobreza extrema	0.13	0.64	0.70	1.00

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2015.

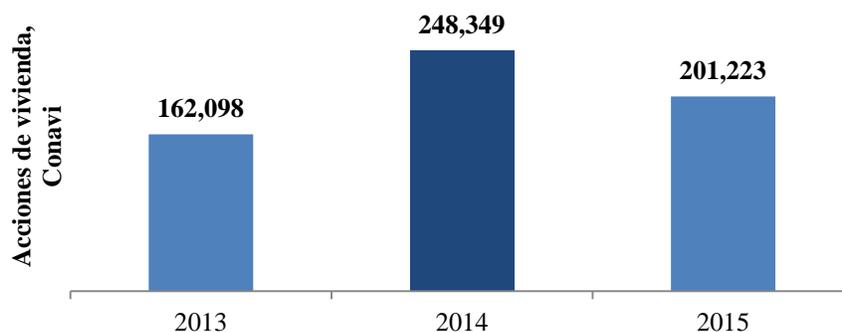
5.2 Análisis de asignación y focalización del subsidio federal para vivienda

5.2.1 Distribución de los subsidios otorgados por Conavi a través del Programa *Ésta es Tú Casa*

En esta sección se realiza un análisis descriptivo del otorgamiento de subsidios a nivel nacional de 2013 a 2015, con el objetivo de introducir la dimensión de las acciones de vivienda o subsidios otorgados por la Conavi.

De 2013 a 2015, la Conavi otorgó 611,670 subsidios en las 32 entidades del país: 162,098 (26.5%) en 2013; 248,349 (40.6%) en 2014 y 201,223 (32.9%) en 2015 (ver Gráfica 17). El año con mayor número de subsidios otorgados fue 2014. Asimismo, de 2013 a 2014, el número de acciones realizadas creció 53.2%, que equivale a 86,251 acciones; mientras que de 2014 a 2015 disminuyó -18.9%, es decir, -47,126 acciones o subsidios para vivienda .

Gráfica 26. Número de subsidios otorgados por la Conavi, 2013-2015



Fuente: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>.

En la Tabla 14 se muestra la distribución del número de subsidios otorgados por año por entidad federativa; asimismo, en la última columna se encuentra el lugar de otorgamiento que ocupa, con base en el total acumulado de 2013 a 2015. Las tres entidades que mayor porcentaje del total de subsidios otorgados a nivel nacional durante el periodo, son Jalisco (9.6%), Nuevo León (9.4%) y Puebla (6.7%). Las tres entidades que menor participación tuvieron son: el Distrito Federal (0.3%), con tan solo 1,861 subsidios en tres años, 620 en promedio anual; Baja California Sur (0.5%) y Guerrero (0.8%).

Tabla 14. Distribución del número de subsidios otorgados por la Conavi, 2013-2015

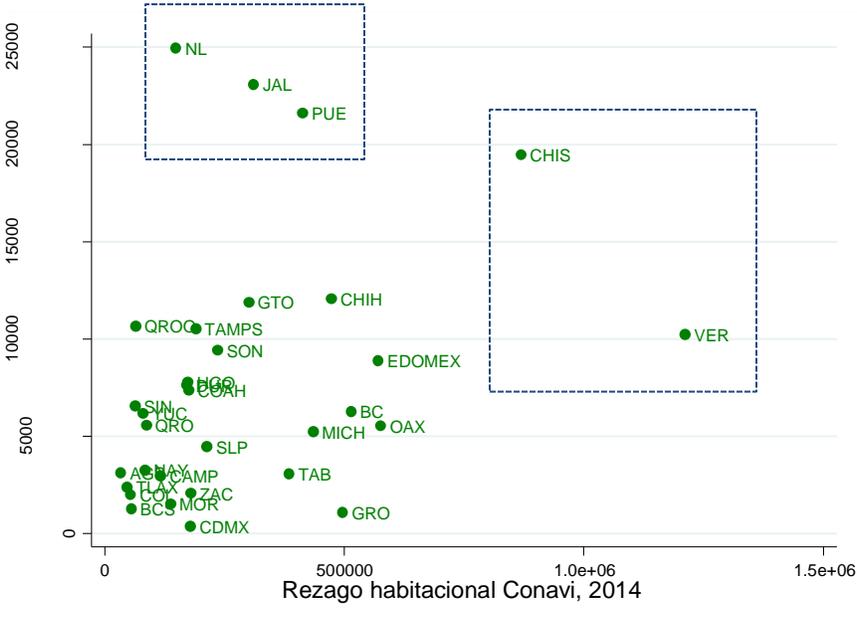
Entidad	Año			Total por entidad	Porcentaje del total acumulado	Lugar
	2013	2014	2015			
JALISCO	16,292	23,069	19,377	58,738	9.6	1
NUEVO LEON	10,545	24,957	22,296	57,798	9.4	2
PUEBLA	7,982	21,599	11,565	41,146	6.7	3
CHIAPAS	9,375	19,467	6,893	35,735	5.8	4
GUANAJUATO	8,054	11,884	9,322	29,260	4.8	5
CHIHUAHUA	8,551	12,069	8,244	28,864	4.7	6
VERACRUZ	8,854	10,223	8,260	27,337	4.5	7
QUINTANA ROO	4,385	10,665	11,200	26,250	4.3	8
TAMAULIPAS	6,081	10,513	9,285	25,879	4.2	9
HIDALGO	6,896	7,769	9,615	24,280	4.0	10
MEXICO	7,216	8,892	8,079	24,187	4.0	11
SONORA	5,360	9,403	7,371	22,134	3.6	12
COAHUILA	5,497	7,350	6,916	19,763	3.2	13
DURANGO	6,394	7,603	5,026	19,023	3.1	14
YUCATAN	4,846	6,164	6,344	17,354	2.8	15
OAXACA	6,330	5,534	4,726	16,590	2.7	16
BAJA CALIFORNIA	3,995	6,256	5,661	15,912	2.6	17
SINALOA	4,055	6,561	5,112	15,728	2.6	18
MICHOACAN	4,321	5,235	4,352	13,908	2.3	19
QUERETARO	3,871	5,550	4,151	13,572	2.2	20
SAN LUIS POTOSI	4,362	4,481	2,982	11,825	1.9	21
TABASCO	3,041	3,060	4,132	10,233	1.7	22
AGUASCALIENTES	2,302	3,133	3,563	8,998	1.5	23
ZACATECAS	2,136	2,076	3,762	7,974	1.3	24
CAMPECHE	2,903	2,963	2,039	7,905	1.3	25
NA YARIT	1,854	3,262	2,368	7,484	1.2	26
COLIMA	906	1,988	2,211	5,105	0.8	27
MORELOS	2,357	1,521	950	4,828	0.8	28
TLAXCALA	1,020	2,391	1,396	4,807	0.8	29
GUERRERO	1,416	1,082	1,499	3,997	0.7	30
BAJA CALIFORNIA SUR	326	1,263	1,616	3,205	0.5	31
DISTRITO FEDERAL	575	366	910	1,851	0.3	32
Total	162,098	248,349	201,223	611,670	100.0	

Fuente: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>.

Adicionalmente, con base en la información disponible en el SNIIV 2.0 sobre el rezago habitacional en 2014, en la Gráfica 27 se muestra la relación entre viviendas en situación de rezago (por materiales, acceso a los servicios básicos y/o hacinamiento) y el número de acciones de vivienda implementadas en cada entidad, durante el mismo año. Se empleó 2014 en el análisis, debido a que la Conavi realiza los cálculos de rezago habitacional con la misma periodicidad de la publicación de los resultados de la ENIGH; siendo la más reciente 2014.

Chiapas y Veracruz son las entidades con mayor número de viviendas en situación de rezago, con 869,414 y 1,211,809 viviendas, respectivamente. En total, ambas entidades acumulan casi 2.1 millones de viviendas en rezago y recibieron 29,690 acciones de vivienda en 2014. Esto equivale a una diferencia del 61.8% del total acciones de vivienda que recibieron los estados de Nuevo León y Jalisco, 24,957 y 23,069 acciones, respectivamente. En total, ambas entidades acumulan 459,744 viviendas con rezago habitacional, 4.5 menos veces que Chiapas y Veracruz.

Gráfica 27. Rezago habitacional y acciones de vivienda de la Conavi, por entidad federativa, 2014



Fuente: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>.

5.2.2 Aspectos financieros vinculados al beneficiario y a la vivienda

El SNIIV 2.0 de la Conavi, ofrece información sobre los beneficiarios de las acciones o subsidios a la vivienda. A continuación, en la Tabla 15 se muestra un resumen de las acciones realizadas de 2013 a 2015 por rango de ingreso de los beneficiarios. Cabe señalar que las unidades de ingreso se encuentran expresadas en Veces Salario Mínimo (VSM). Asimismo, se debe considerar que, como se mencionó en el Capítulo III de la presente tesis, el ingreso de la población objetivo se amplió en 2014: pasó de 2.6 hasta 5.0 VSM.

Tabla 15. Número de acciones de vivienda o subsidios otorgados por la Conavi, por rango de ingreso salarial en VSM, 2013-2015

Ingreso por día laboral VSM	Absolutos		
	2013	2014	2015
[0.0,2.6]	134,900	202,720	130,373
(2.6,4.0]	20,137	37,514	57,365
(4.0,5.0]	5,589	7,908	13,479
NA	1,472	207	6
Total general	162,098	248,349	201,223

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>.

Para conocer la población objetivo y su atención a través del programa de subsidio federal para vivienda, en la Tabla 16 se realizó una estimación del salario mensual máximo por rango de ingresos considerado por la Conavi para el ejercicio de los otorgamientos. La estimación se realiza de 2013 a 2015 y no se realiza a valor presente, sino con base en el salario mínimo reportado por la Conasami al cierre de cada año.

Tabla 16. Ingreso mensual estimado por rango salarial, 2013-2015

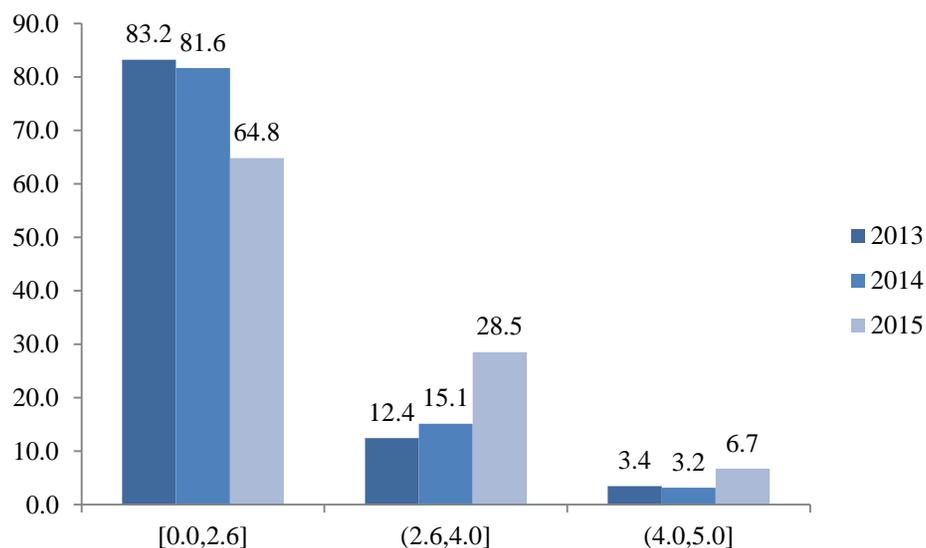
Ingreso máximo mensual estimado *			
Salario Mínimo	2013	2014	2015
	\$ 64.76	\$ 67.29	\$ 70.10
[0.0,2.6]	\$ 3,704.27	\$ 3,848.99	\$ 4,009.72
(2.6,4.0]	\$ 5,698.88	\$ 5,921.52	\$ 6,168.80
(4.0,5.0]	\$ 7,123.60	\$ 7,401.90	\$ 7,711.00

*Estimación con base en 22 días hábiles por mes.

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>.

En la Gráfica 28 se muestra la evolución del otorgamiento de subsidios para vivienda por rango salarial durante el periodo 2013-2015. De acuerdo con la información del SNIIV 2.0 (Conavi), la participación de beneficiarios del primer rango salarial disminuyó en 18.4 puntos porcentuales; en cambio, la participación del segundo rango de 2.6 hasta 4.0 VSM y del tercero aumentó 16.1 y 3.3 puntos porcentuales, respectivamente. Es decir, que cada vez menos personas en que ganan entre \$3,000 y \$4,000 pesos mensuales son beneficiarios del subsidio federal para vivienda, otorgado por la Conavi.

Gráfica 28. Evolución de la proporción de acciones o subsidios para vivienda otorgados por rango de ingreso salarial, 2013-2015



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>.

Adicionalmente, las acciones de la Conavi pueden clasificarse de acuerdo al tipo de vivienda que se dirige el apoyo, es decir, en función de su rango de valor. En la Tabla 17 se muestran los tipos de vivienda y su valor máximo, calculado con base en el salario mínimo del cierre de 2015.

Tabla 17. Clasificación de la vivienda por valor (VSM y MXN)

Clasificación de la vivienda por valor (VSM)		
Tipo	Valor (VSM)	Valor máximo MXN ³²
<u>Económica</u>	(0,118]	248,154
<u>Popular</u>	(118,200]	420,600
<u>Tradicional</u>	(200,350]	736,050

Fuente: Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), 2014.

La participación de la vivienda Económica registró un decremento en el rango salarial de 0.0 a 2.6 VSM; pasó de 26.9% en 2013 a 21.7% en 2015, a pesar de la recuperación que mostró de 2013 a 2014, con una participación de 38.1%. En cambio, la vivienda Popular incrementó su participación en 5.4 puntos porcentuales, pasó de 72.0 a 77.4%,

³² Calculado con base en el Salario Mínimo Vigente del D.F. a agosto de 2015, \$70.10 MXN (Conasami, 2015).

respectivamente. Lo anterior significa que cada vez mayor proporción de los apoyos de la Conavi se destinan para la adquisición de viviendas de mayor valor entre los beneficiarios del menor rango de ingreso.

Por otro lado, en la Tabla 18 puede observarse que la baja participación del rango de ingreso intermedio y del alto se debe a las restricciones que existían en las Reglas de Operación del Programa en 2012-2013.

A partir de 2014 y 2015 puede observarse que mayor número de acciones se ejecutaron en ambos rangos. El número de acciones en el segundo rango de ingreso de los beneficiarios pasó de 20.1 a 57.3 mil, que equivale a un incremento del 184.8%. Una situación similar ocurrió para el tercer rango salarial, pero en menor proporción: pasó de 5.5 a 13.4 mil acciones, que equivale a un incremento del 141.2%.

Tabla 18. Evolución del tipo de vivienda financiada por valor de la vivienda y rango de ingreso del beneficiario.

Evolución del tipo de vivienda financiada por ingreso del beneficiario			
Año	2013	2014	2015
Rango de ingreso 1 - [0.0,2.6]			
<i>Número de acciones</i>	134,900	202,720	130,373
Económica	26.9	38.1	21.7
Popular	72.0	61.5	77.4
Tradicional	1.1	0.4	0.9
NA	0.0	0.0	0.0
Rango de ingreso 2 - (2.6,4.0]			
<i>Número de acciones</i>	20,137	37,514	57,365
Económica	99.5	43.8	21.5
Popular	0.5	53.2	62.0
Tradicional	0.1	1.2	11.9
NA	0.0	1.8	4.6
Rango de ingreso 3 - (4.0,5.0]			
<i>Número de acciones</i>	5,589	7,908	13,479
Económica	97.6	59.6	31.2
Media	0.0	0.0	0.5
Popular	2.4	37.4	47.2
Tradicional	0.0	2.1	15.7
NA	0.0	0.8	5.4

NA: No aplica.

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>.

En la Tabla 19 se muestra la evolución del monto máximo de subsidio federal del programa, el cual se encuentra en función del valor del salario mínimo. Éste cálculo

permite establecer un límite en las observaciones del monto de subsidio federal de la ENVI 2014. Por esta razón, descriptivos provistos en las siguientes secciones integran este valor como un control, que permite aislar las observaciones atípicas y montos de otro tipo de programas que no necesariamente vayan dirigidos al enganche para vivienda vía financiamiento.

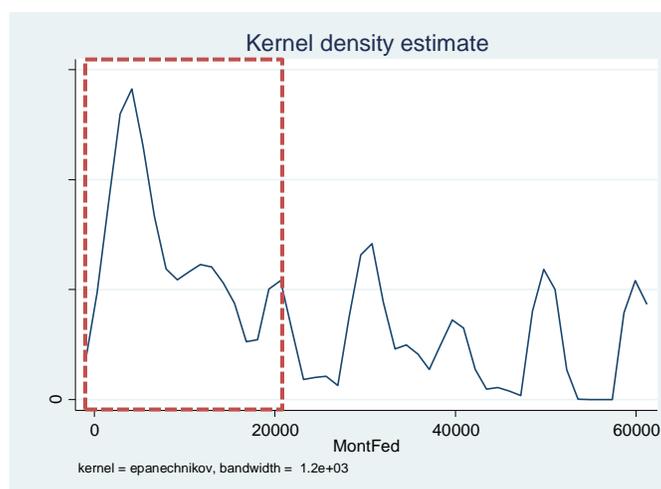
Tabla 19. Evolución del monto máximo de subsidio (VSM a pesos)

Tabla de monto máximo de subsidio		
Año	VSM (anual)	Monto máximo de subsidio (37 VSM)
2013	\$64.76	\$52,714.64
2014	\$67.29	\$54,774.06
2015	\$70.10	\$57,061.40

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), 2014, y Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami), 2015.

En la Gráfica 29 se muestra la distribución de la variable de monto federal para el intervalo definido entre 0 y 60,000 pesos. Se puede observar que la distribución no es unimodal, sino multimodal; sin embargo, concentra mayor proporción de la distribución en el intervalo de 0 a 20,000 pesos.

Gráfica 29. Densidad de la variable de monto federal recibido <= 60,000 pesos



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Análisis de la relación entre ingreso y monto de subsidio del programa federal para vivienda

En la presente sección se buscará identificar la relación entre el ingreso de los beneficiarios y el monto federal de vivienda otorgado. Para ello se empleó la ENVI 2014, donde la variable dependiente “monto federal de subsidio”, en adelante *montfed*, se obtiene de las preguntas 3.22 (8) y 3.23 (8) del cuestionario de vivienda principal:

3.22 (8) *Para financiar la compra o construcción de esta vivienda, ¿usted o algún integrante del hogar obtuvo subsidio Federal (CONAVI, FONHAPO, etcétera)?*

3.23 (8) *¿Cuánto les prestaron?*

No obstante, debido a la formulación de la pregunta, podría existir el riesgo de incluir observaciones que no correspondan a la población de interés, es decir, viviendas que no hayan sido adquiridas en el periodo de vigencia del Programa y/o que hayan recibido algún apoyo distinto a aquel proporcionado por la Conavi o incluso algún apoyo proporcionado por la Conavi, pero distinto al del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (o Ésta es Tú Casa).

Para prevenir lo anterior, se realizaron los siguientes cohortes por variable:

- I. *Fecha.*- Se eligieron viviendas adquiridas a partir de 2010, ya que el Programa, en su primera etapa como Ésta es Tú Casa, ya beneficiaba a derechohabientes con ingresos de hasta 2.6 VSM.
- II. *Subsidio otorgado por Conavi a través del Programa (de Esquemas de Financiamiento y subsidio Federal para Vivienda y Ésta es Tú Casa).*- Con base en las reglas de operación y el valor de 1 salario mínimo general vigente, se determinó el monto máximo posible otorgado por el Programa y el salario máximo por titular del crédito con subsidio, siendo ambos de 57 mil y 7 mil pesos, respectivamente.

En el presente análisis también se decidió explorar el comportamiento de ambas variables sin restricciones y/o con distintos cohortes por nivel de ingresos, principalmente de 5 y 10 mil pesos. Los modelos de regresión lineal simple, realizados con dichos cohortes,

coinciden en el signo positivo entre el ingreso y el monto de subsidio federal para vivienda otorgado, las diferencias residen en el valor p de cada modelo. La descripción de cada modelo que llevó a la conclusión del quinto, que se presenta a continuación, se encuentra en los Anexos.

A continuación se presenta el modelo que considera el monto máximo de subsidio, año de adquisición de la vivienda e ingreso máximo de los beneficiarios del Programa. También en este modelo se decide flexibilizar la restricción por ingreso hasta 10 mil pesos (en promedio, 3 mil pesos por encima del ingreso máximo por beneficiario del Programa, que es de 7 mil pesos); esto debido a que el ingreso total agregado del hogar puede ser superior al reportado por el jefe (a) del hogar y/o titular del crédito con subsidio.

$$Y[\textit{monto de subsidio}_{(<= 57,000 \textit{ y fecha1} >= 2010)}] = \beta_0 + \beta_1 * \textit{ingreso}_{(<= 10,000)}$$

En la Ilustración 4 se muestran los resultados del modelo de regresión lineal que busca identificar alguna relación entre el ingreso de los beneficiarios y el monto de subsidio federal recibido. En este caso, el valor p de la variable de ingreso es igual a 0.011, con lo que puede rechazarse con un 98.9% de confianza la hipótesis nula donde $\beta_1=0$. El valor de la R^2 ajustada es de 0.0137, que equivale a señalar que la varianza del monto de subsidio recibido se explica en un 1.37% por la varianza de la variable independiente, el ingreso del beneficiario (ver Gráfica 30).

Con lo anterior se concluye que hay factores adicionales al ingreso que explican la varianza en el monto de subsidio otorgado; éstas variables pueden ser los aspectos físicos de la vivienda (puntuación) y/o variables financieras de los derechohabientes; por ejemplo, su historial de ahorro, tiempo de formalidad laboral, edad, aportaciones a la SCV (en el caso de los derechohabientes de Infonavit), entre otros.

Ilustración 4. Modelo de regresión lineal: monto de subsidio en función del ingreso, sólo para los jefes(as) del hogar que declararon percibir menos de 10,000 pesos y recibieron un apoyo menor al monto máximo de 57,000 (2010-2014).

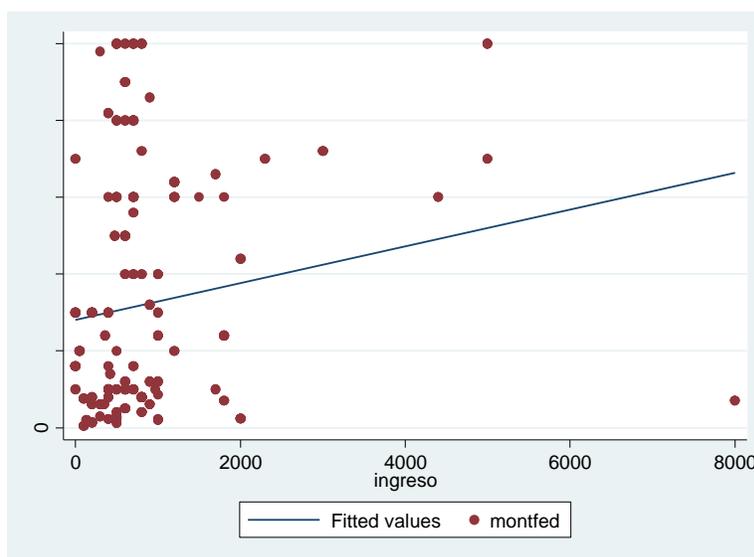
```
. reg montfed ingreso if ingreso<=10000 & montfed<= 57000 & fecha1>=2010 [w=fac]
(analytic weights assumed)
(sum of wgt is 3.7073e+05)
```

Source	SS	df	MS	
Model	1.4195e+09	1	1.4195e+09	Number of obs = 396
Residual	8.6349e+10	394	219159543	F(1, 394) = 6.48
Total	8.7768e+10	395	222198438	Prob > F = 0.0113
				R-squared = 0.0162
				Adj R-squared = 0.0137
				Root MSE = 14804

montfed	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
ingreso	1.502605	.5904099	2.55	0.011	.3418568 2.663352
_cons	14737.71	937.3095	15.72	0.000	12894.96 16580.47

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Gráfica 30. Modelo de regresión lineal con observaciones.



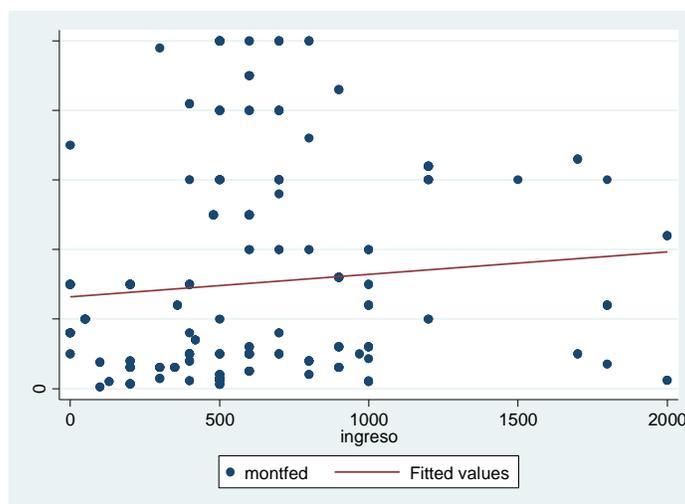
Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

A pesar de la relación positiva y su significancia, la explicación que ofrece la variable independiente es débil respecto a la concentración de observaciones entre 0 y 2,000 pesos de ingreso (lado izquierdo de la gráfica) y también por la presencia de escasos valores atípicos a partir de dicho cohorte (lado derecho de la gráfica). Por esta razón, en la

Gráfica 31 se muestra un modelo de regresión lineal para las observaciones menores o iguales a un nivel de ingreso de 2,000 pesos.

La línea de regresión muestra una ligera inclinación positiva, con lo que se esperaría que la variable dependiente sea nula, respecto a la variable independiente; es decir, que el ingreso de los beneficiarios es un atributo necesario para ser beneficiario del Programa, pero que no es determinante respecto al monto recibido por beneficiario. Dicha conclusión también coincide para los beneficiarios de subsidio con ingreso superior a 2,000 pero menor a 10,000 pesos.

Gráfica 31. Modelo de regresión lineal con observaciones.



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

A continuación, se muestra el modelo de regresión lineal para la gráfica anterior, donde se establece un nuevo cohorte por ingreso hasta 2,000 pesos.

$$Y[\text{monto de subsidio}_{(<= 57,000 \text{ y fecha1} >= 2010)}] = \beta_0 + \beta_1 * \text{ingreso}_{(<= 2,000)}$$

Los resultados muestran que el ingreso es significativo a un porcentaje de confianza menor que para las observaciones incluidas hasta 10 mil (modelo de regresión lineal anterior). Asimismo, la R^2 ajustada es de 0.0066, donde sólo se explica menos del 1.0% de la varianza del monto federal de subsidio.

Bajo el supuesto que las características de la vivienda y los atributos financieros de los beneficiarios son los criterios que, junto con el ingreso, explican la varianza en y, se puede observar que el nivel de ingreso de los beneficiarios que reportan hasta 2 mil pesos no es necesariamente determinante en el monto de subsidio recibido. Sin embargo, para valorar la comparación entre ambos grupos de ingreso, en la siguiente Ilustración se muestra el modelo de regresión lineal para el segundo cohorte de mayores ingresos: mayor a 2,000 y menor a 7,000 pesos.

$$Y[\text{monto de subsidio}_{(\leq 57,000 \text{ y fecha1} \geq 2010)}] = \beta_0 + \beta_1 * \text{ingreso}_{(2,000 < I \leq 7,000)}$$

En la Ilustración 5 se muestran los resultados del modelo de regresión lineal simple con el cohorte relativo al grupo de mayores ingresos. Puede observarse que se mantiene el coeficiente de ingreso se mantiene significativo; sin embargo, tiene un valor p mayor al del primer grupo de ingresos, que es de 0.107, con lo que no se puede rechazar la hipótesis nula con un porcentaje de confianza menor o igual a 95. No obstante, puede observarse que para este rango de ingresos el valor de la R² ajustada es superior a la de ambos modelos anteriores, es de 0.1085, es decir, que al menos se logra explicar una décima parte del monto de subsidio federal otorgado a través del ingreso.

Ilustración 5. Modelo de regresión lineal para ingreso superior a los 2,000 pesos, pero inferior a 7,000 pesos.

```
reg montfed ingreso if ingreso>2000 & ingreso<=7000 & montfed<=57000 & fecha1>=2010
```

Source	SS	df	MS			
Model	137602858	1	137602858	Number of obs =	17	
Residual	700161848	15	46677456.5	F(1, 15) =	2.95	
Total	837764706	16	52360294.1	Prob > F =	0.1066	
				R-squared =	0.1643	
				Adj R-squared =	0.1085	
				Root MSE =	6832.1	

montfed	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ingreso	2.616316	1.523808	1.72	0.107	-.6316026	5.864236
_cons	27555.6	6238.641	4.42	0.000	14258.25	40852.95

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Los resultados de ambos modelos de regresión lineal para los dos grupos de ingreso son consistentes con las correlaciones: ambos grupos tienen una relación positiva con el monto

de subsidio federal, el grupo con ingresos de hasta 2 mil pesos tiene una correlación de 0.0962, mientras que el segundo grupo de 0.4057, 4.2 veces más que el primero.

En las Ilustraciones 6 y 7 se muestran las correlaciones entre monto federal y el ingreso de los jefes(as) del hogar, para dos restricciones de ingreso: 10,000 y 7,000 pesos, respectivamente. La correlación es más alta para el rango de ingreso de 0 hasta 7,000 pesos, de 0.2878; mientras que para el primer rango (Ilustración 6) es de 0.1272. Se decidió incluir el intervalo de 7,000 pesos, debido a que es el monto de ingreso mensual máximo de los beneficiarios potenciales del Programa, calculado con base en el VSM al cierre de 2015.

Ilustración 6. Correlación entre las variables de monto federal e ingreso, para ingresos <= a 10,000 pesos y apoyo menor al máximo (2010-2014)

	montfed	ingreso
montfed	1.0000	
ingreso	0.1272	1.0000

Ilustración 7. Correlación entre las variables de monto federal e ingreso, para ingresos <= a 7,000 pesos y apoyo menor al máximo (2010-2014)

	montfed	ingreso
montfed	1.0000	
ingreso	0.2878	1.0000

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Dado que el ingreso no es la única variable que puede explicar el monto de subsidio federal para vivienda asignado, se realizan dos modelos adicionales de regresión lineal. En ambos modelos se incluyen dos variables demográficas que pueden tener alguna relación con el monto de subsidio: la edad de los jefes(as) del hogar y su escolaridad. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que ambas variables no pueden ser consideradas en un mismo modelo, debido a su correlación (-0.3877).

En la Ilustración 8 se encuentra la matriz de correlaciones entre las variables financieras tomadas en cuenta en esta sección (monto de subsidio federal e ingreso) y las variables demográficas (edad y escolaridad del jefe(a) del hogar). La escolaridad e ingreso tienen una correlación de 0.4036. Asimismo, la edad es la variable demográfica con mayor correlación en términos absolutos con el monto de subsidio federal (-0.1805); seguido por escolaridad (0.1647) e ingreso en último lugar (0.1192).

Ilustración 8. Correlación entre variables financieras y demográficas

	montfed	ingreso	edadres	esces
montfed	1.0000			
ingreso	0.1192	1.0000		
edadres	-0.1805	-0.1619	1.0000	
esces	0.1647	0.4036	-0.3877	1.0000

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

En la Ilustración 9 se describe el modelo “A” de regresión lineal que considera las restricciones de ingreso y monto federal, mencionadas anteriormente, para los valores de 10,000 y 57,000 pesos, respectivamente.

$$Y_A [\text{monto de subsidio}_{(<= 57,000)}] = \beta_0 + \beta_1 * \text{ingreso}_{(<= 10,000)} + \beta_2 * \text{edad}$$

De acuerdo con los resultados del modelo A, se muestra que la variable de edad es significativa (valor p 0.000) y tiene signo negativo, es decir, que guarda una relación inversa con el monto de subsidio federal: menor edad del jefe(a) del hogar, mayor monto del subsidio federal para vivienda.

Lo anterior puede explicarse a partir del efecto del subsidio en la toma de decisión de los consumidores; donde el subsidio tiene un efecto de “adelantar” la decisión de adquirir una vivienda, que generalmente ocurre entre los 35 y 50 años de edad. También cabe destacar la R^2 del modelo, 3.7%, mayor a la del Modelo 5. Adicionalmente, la variable de ingreso mantiene su signo negativo pero aumenta su valor p a 0.035; es decir, que sólo es posible rechazar la hipótesis nula con el 96.5% de confianza.

Ilustración 9. Resultados del modelo de regresión lineal de aspectos financieros y demográficos

```
. reg montfed ingreso edadres if ingreso<=10000 & montfed<= 57000 [w=fac]
(analytic weights assumed)
(sum of wgt is 4.6725e+05)
```

Source	SS	df	MS	Number of obs = 516		
Model	5.1267e+09	2	2.5633e+09	F(2, 513)	= 10.93	
Residual	1.2028e+11	513	234458710	Prob > F	= 0.0000	
Total	1.2540e+11	515	243502877	R-squared	= 0.0409	
				Adj R-squared	= 0.0371	
				Root MSE	= 15312	

montfed	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ingreso	1.019329	.4834267	2.11	0.035	.0695897	1.969069
edadres	-221.1879	58.55549	-3.78	0.000	-336.226	-106.1498
_cons	27272.97	2789.951	9.78	0.000	21791.84	32754.11

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

En el modelo “B” se incluye a la descripción anterior la variable de escolaridad. En este modelo se decidió excluir la variable de ingreso, debido a su relación con escolaridad. No obstante, también debe considerarse la correlación entre escolaridad y edad, por lo que no se sugiere tomar este modelo como concluyente. Sino sólo valorar la interacción entre sus variables. El siguiente modelo se define:

$$Y_B[\text{monto de subsidio}_{(<=57,000)}] = \beta_0 + \beta_1 * \text{escolaridad} + \beta_2 * \text{edad}$$

En la siguiente ilustración (10) se muestran los resultados del modelo B de regresión lineal. La R^2 del modelo es de 3.94% y ambas variables son significativas: edad tiene un valor p de 0.004 y escolaridad de 0.018. La primera variable tiene signo negativo, lo cual se sostiene en relación al modelo A y la variable de escolaridad tiene positivo, es decir, que a mayor nivel de escolaridad, mayor monto de subsidio. Dicho hallazgo es consistente, con base en el argumento anterior: mayor ingreso, a través de mayor escolaridad, implica mayor accesibilidad a un crédito.

Ilustración 10. Resultados del modelo de regresión lineal de aspectos financieros y demográficos

```
. reg montfed edades esces if ingreso<=10000 & montfed<= 57000 [w=fac]
(analytic weights assumed)
(sum of wgt is 4.6725e+05)
```

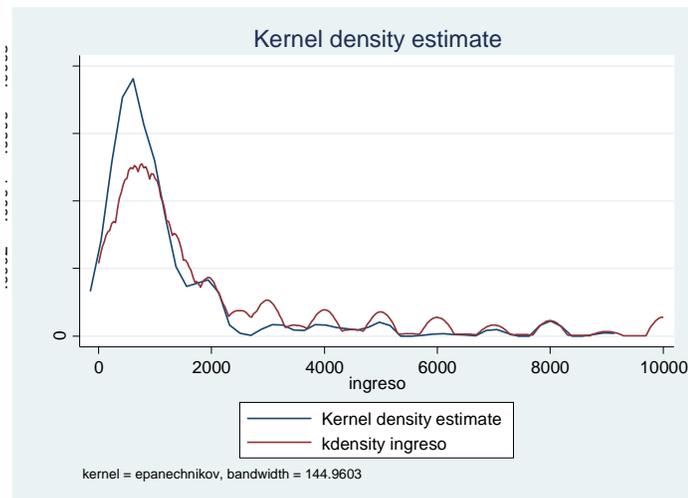
Source	SS	df	MS			
Model	5.4093e+09	2	2.7047e+09	Number of obs =	516	
Residual	1.1999e+11	513	233907678	F(2, 513) =	11.56	
Total	1.2540e+11	515	243502877	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.0431	
				Adj R-squared =	0.0394	
				Root MSE =	15294	

montfed	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
edades	-183.4012	62.61161	-2.93	0.004	-306.4079	-60.39449
esces	1041.001	437.3735	2.38	0.018	181.7373	1900.264
_cons	24211.51	3385.68	7.15	0.000	17560.01	30863.02

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

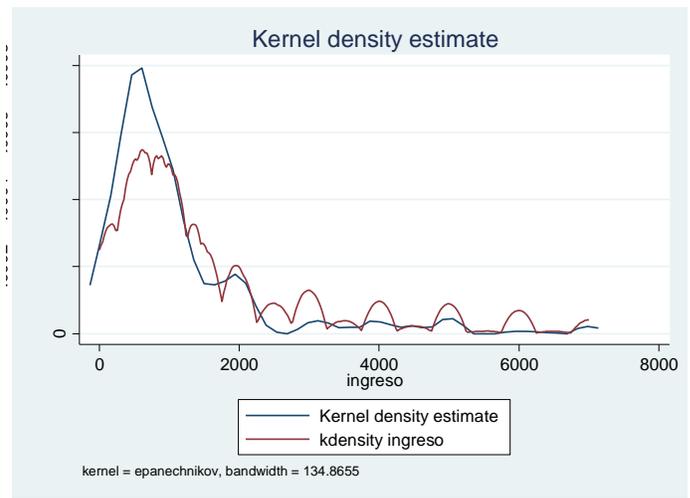
Por último, en las gráficas 32 y 33 se muestra la comparación de las distribuciones de ingreso, entre beneficiarios y no beneficiarios del subsidio federal para vivienda, para dos distintos cortes de ingreso: Gráfica 23 a 10,000 pesos y Gráfica 24 a 7,000 pesos. En ambos casos se puede observar que la distribución en el intervalo de 0 a 2,000 pesos es mayor para los jefes(as) del hogar que recibieron subsidio que para los que no.

Gráfica 32. Comparación de las distribuciones de ingreso (<= 10,000 pesos) entre beneficiarios y no beneficiarios de subsidio federal para vivienda



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Gráfica 33. Comparación de las distribuciones de ingreso (<= 7,000 pesos) entre beneficiarios y no beneficiarios de subsidio federal para vivienda



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

En conclusión, el monto de subsidio federal recibido para los beneficiarios que adquirieron su vivienda a partir de 2010, puede tener una relación positiva o negativa, de acuerdo al rango de ingreso de los beneficiarios. Es decir, si ganan mensualmente entre 10, 7, 5 o 2 mil pesos. En ambos casos, positivo o negativo, existe una explicación:

- *Relación positiva entre ingreso y monto de subsidio:* los derechohabientes con mayores ingresos, tienen mayor propensión/disponibilidad a contar con ahorro previo, lo que les permite tener un mejor financiamiento en el momento que deciden ser candidatos a un crédito. Prestar dinero a quienes mayores ingresos tienen es más barato, en términos de riesgo, y permite que accedan a montos mayores de financiamiento.
- *Relación negativa entre ingreso y monto de subsidio:* en este caso, la relación implica que a menor ingreso, mayor monto de subsidio; es decir, que se beneficia con mayor subsidio a las personas de menor ingreso. Este argumento probaría que hay una focalización eficiente de los recursos; sin embargo, es difícil realizar

conclusiones ya que los sistemas financieros públicos y privados favorecen a sus derechohabientes con mayores niveles de ahorro. Aunque una forma de otorgar mayores montos de subsidio a personas de menores ingresos es incrementando el plazo, con el objetivo de disminuir su hipoteca y facilitar el pago.

En la siguiente sección se analizan las características demográficas de los beneficiarios de subsidio federal para vivienda. Se busca identificar diferencias entre los atributos de beneficiarios y no beneficiarios de los programas de vivienda.

5.2.3 Características demográficas del beneficiario

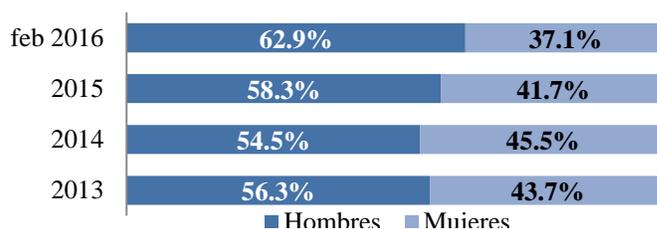
A. Sexo del jefe(a) del hogar

De acuerdo con los resultados de la ENVI 2014, del total de personas encuestadas que son jefes (as) del hogar, se tiene que 48.8% son hombres y 51.2% son mujeres. De los cuales 397 mil mujeres y 417 mil hombres financiaron la compra o construcción de su vivienda con subsidio federal. Lo anterior equivale a una diferencia de 19 mil acciones de vivienda más para hombres que mujeres.

Los datos de la ENVI 2014 coinciden con la proporción de participación acumulada (de enero de 2013 a febrero de 2016) por sexo en los subsidios de vivienda reportados en la SNIIV 2.0; donde 56.4% de los apoyos se otorgaron para hombres y 43.6% a mujeres.

En la Gráfica 34 se muestra la evolución de la proporción de la asignación por sexo del beneficiario y/o titular del financiamiento. De 2013 a los dos meses capturados de 2016, se registró un decremento de la participación de las mujeres en 10.2 puntos porcentuales. Si bien, de 2013 a 2014, se registró un incremento en su participación, de 1.8 puntos; de 2014 a 2015 el decremento fue de 3.8 puntos y la situación se acentuó de 2015 a febrero de 2016, con una disminución de 4.5 puntos porcentuales.

Gráfica 34. Evolución de la proporción de subsidios para vivienda, por sexo del beneficiario, enero 2013 a febrero de 2016



Fuente: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>.

Adicionalmente, se realizó una prueba de no independencia de la variable dependiente de subsidio federal (subfed) y sexo del jefe(a) del hogar. La hipótesis nula a probar es la no independencia entre ambas variables; mientras que la hipótesis alternativa implica que conocer la variable sexo puede ayudar a predecir la variable e subsidio federal.

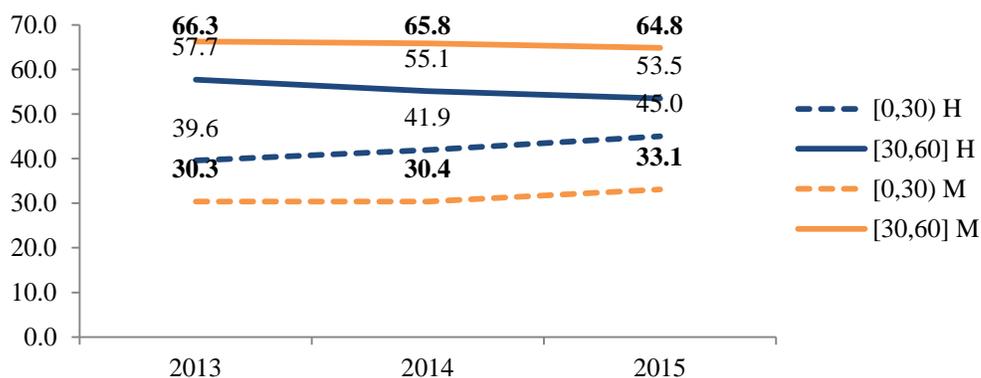
Los resultados de una prueba χ^2 de Pearson para ambas variables es 17.48 con valor p de 0.000; con base en lo anterior se rechaza la hipótesis nula de no independencia entre sexo y la presencia de subsidio federal en el financiamiento de la vivienda.

B. Edad del jefe(a) del hogar

Con base en la información del SNIIV 2.0, en la Gráfica 35 puede observarse la evolución, de 2013 a 2015, del grupo de edad de los beneficiarios por sexo. Tanto en hombres como mujeres, la proporción de beneficiarios en el grupo menor de 30 años ha aumentado. En el caso de los hombres, de 2013 a 2015 pasó del 39.6% al 45.0%, respectivamente; mientras que para las mujeres pasó del 30.3% en 2013 al 33.1% en 2015.

Respecto al grupo de edad entre 30 y 60 años, la participación ha disminuido marginalmente en ambos sexos, aunque en mayor proporción para los hombres. Es decir, que cada vez el número de beneficiarios pertenece a un grupo de edad más joven.

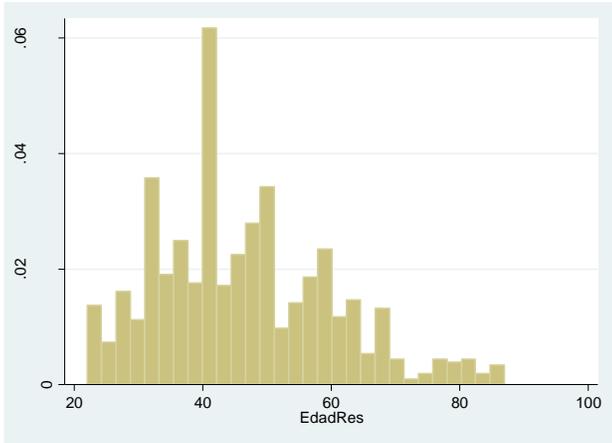
Gráfica 35. Evolución de la proporción de beneficiarios por grupo de edad y por sexo, 2013-2015



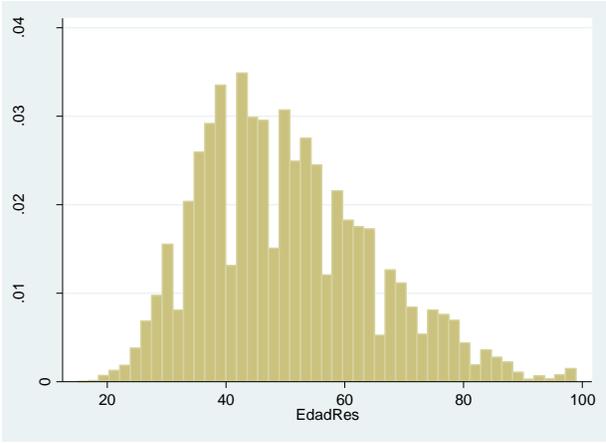
Fuente: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>.

En 2013, con base en la información de la ENVI para los jefes de familia que respondieron la encuesta, la distribución de los que recibieron apoyo de subsidio federal para vivienda se encuentra en la Gráfica 36, mientras que para quienes no recibieron apoyo de subsidio federal se muestra en la Gráfica 37. La media de edad del primer grupo es de 46.2 años con una desviación estándar de 13.7 y la media del segundo grupo es de 50.3 años con una desviación de 14.4, que equivale a una diferencia de 4.1 años.

Gráfica 36. Histograma de edad para jefes de hogar que recibieron apoyo de subsidio federal en el financiamiento de su vivienda (adquisición y construcción)



Gráfica 37. Histograma de edad para jefes de hogar que no recibieron apoyo de subsidio federal en el financiamiento de su vivienda (adquisición y construcción)

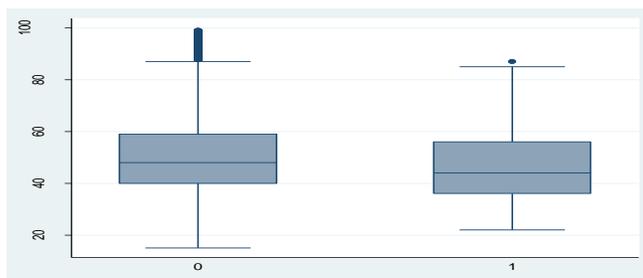


Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Adicionalmente, se realizó un diagrama caja brazos para identificar alguna diferencia adicional a la media, entre la edad de los beneficiarios y los no beneficiarios del subsidio a la vivienda de Conavi. En la Gráfica 38 se observa que la media de edad de los no beneficiarios (0) es superior a la de los beneficiarios (1); asimismo, se observa que el q_2 de la distribución de edad de los beneficiarios es menor a 40 años, mientras que en caso de los no beneficiarios (0) el q_2 se encuentra en 40 años.

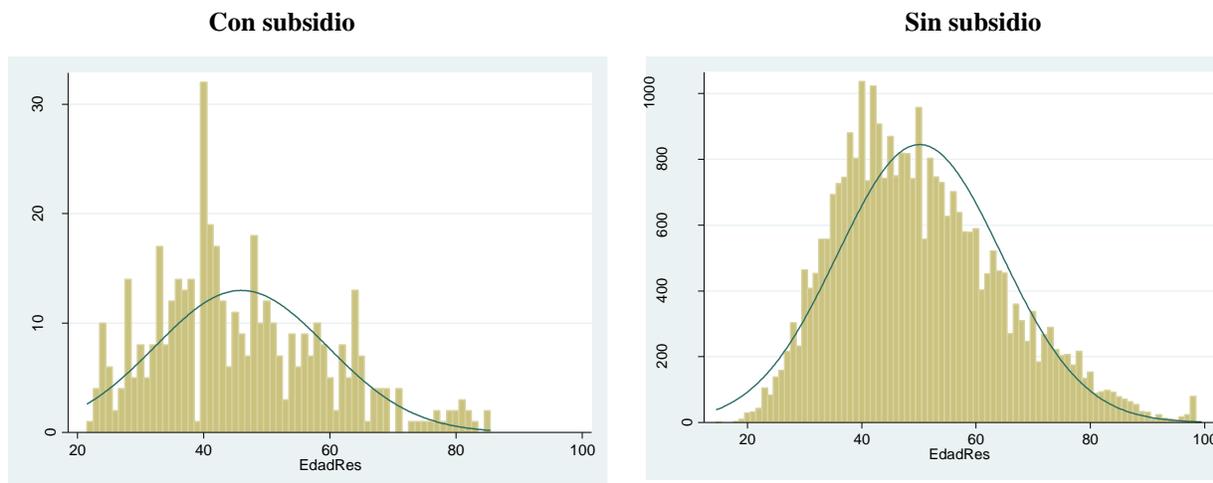
Gráfica 38. Diagrama caja brazos de edad para beneficiarios y no beneficiarios de apoyo de subsidio federal



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

En la Gráfica 39 se muestra la distribución de edad para hombres jefes de hogar que adquirieron si hogar con y sin apoyo subsidio federal. En ambas gráficas también se muestra la curva de distribución normalizada. La distribución es más clara en el caso de la población masculina sin subsidio, concentrada principalmente en el intervalo de 30 a 60 años. En el caso de los que sí recibieron subsidio, la distribución es más heterogénea, con un máximo entre los 40 y 42 años.

Gráfica 39. Distribuciones de edad de hombres con y sin subsidio federal



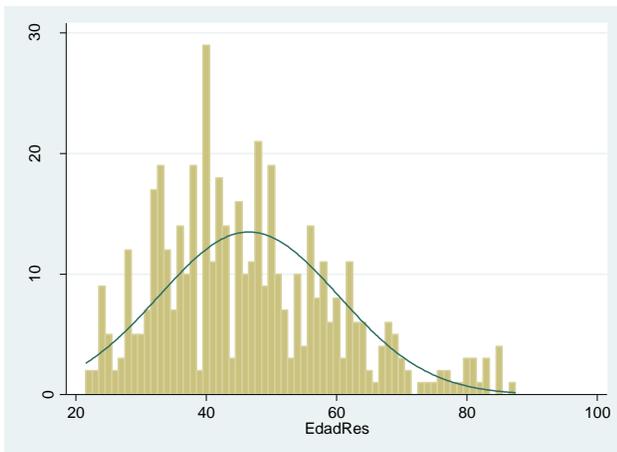
Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

En la Gráfica 40 se realiza el mismo ejercicio pero para las mujeres. Ambas distribuciones siguen un comportamiento similar al del grupo de los hombres, siendo más heterogénea la distribución de las mujeres jefas de hogar que recibieron subsidio federal. Adicionalmente,

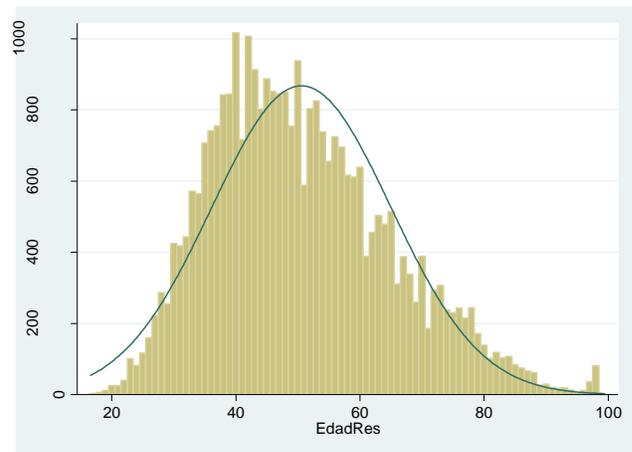
puede observarse mayor frecuencia en el rango de 30 a 50 años que rodea el máximo de 40 años.

Gráfica 40. Distribución de edad de mujeres con y sin subsidio federal

Con subsidio



Sin subsidio

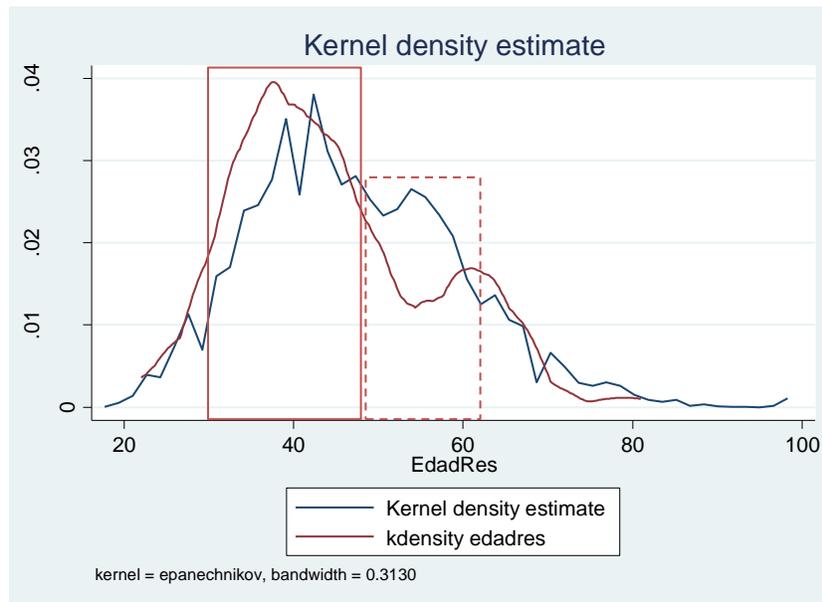


Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

En la siguiente gráfica se muestra una comparación de dos distribuciones de edad, de los jefes(as) de hogar que no recibieron subsidio (azul) y para los que sí lo recibieron (rojo). Ambas distribuciones cuentan con dos controles o restricciones: por ingreso, es decir, que sólo se consideran jefes(as) del hogar que hayan reportado tener un ingreso menor o igual a 10,000 pesos (MXN) y que hayan adquirido su vivienda durante y posterior a 2010.

De acuerdo con la Gráfica 41, la distribución de edad de los jefes(as) del hogar que recibieron apoyo de subsidio federal para vivienda de Conavi es mayor en el rango de 30 a 40 años de edad; mientras que la relación se invierte en el rango de 50 a 60 años.

Gráfica 41. Distribución de edad para jefes(as) de hogar que recibieron vs los que no recibieron apoyo de subsidio federal, control por ingreso y año de adquisición de la vivienda



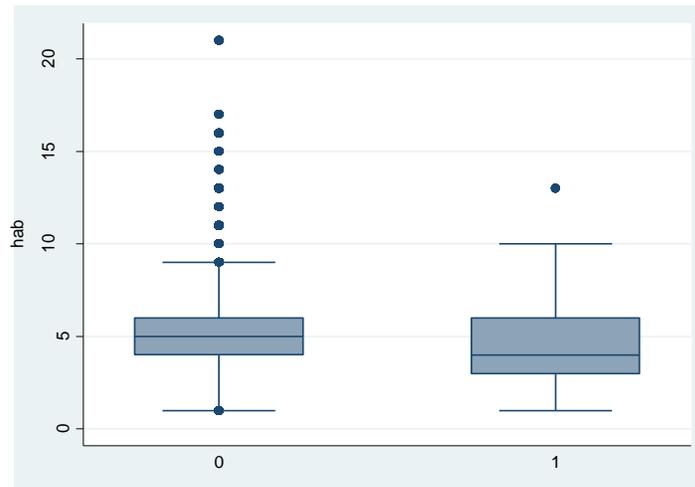
Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

C. Número de habitantes en el hogar (tamaño de la familia)

A continuación, se presenta el análisis del número de habitantes en la vivienda. Ésta variable es relevante ya que bajo el supuesto de que todos los integrantes de la vivienda comparten el mismo gasto alimentario, es decir, constituyen un hogar; la variable aproxima el tamaño de la familia. También es una variable que permite determinar el rezago habitacional por hacinamiento.

En la Gráfica 42 se muestran dos diagramas caja brazos del número de habitantes para ambos grupos. En el caso del grupo de los jefes de hogar que declararon no haber recibido subsidio federal para vivienda (0), la media del número de habitantes en el hogar es de 5.2 personas; mientras que para el otro grupo (1), la media es de 4.9 personas. Asimismo, puede observarse que el primer grupo (0) hay mayor número de datos atípicos, principalmente en el intervalo de 10 a 15 habitantes por vivienda.

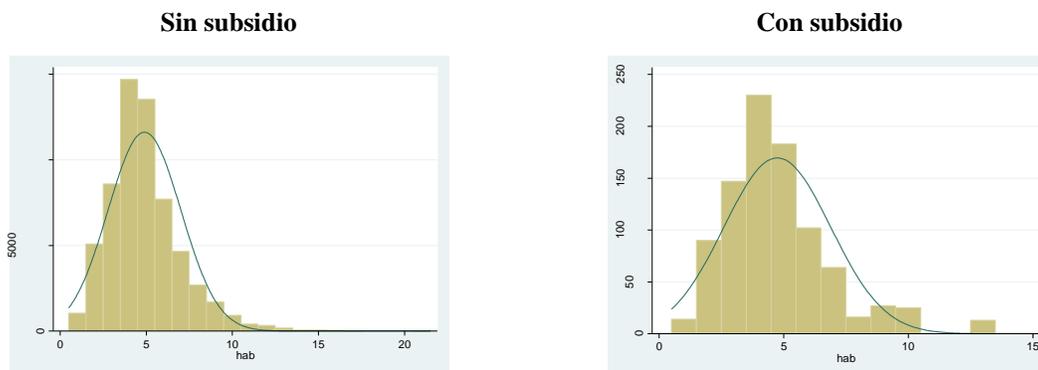
Gráfica 42. Diagrama caja brazos del número de habitantes por tipo de vivienda, si recibió o no subsidio federal



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

La Gráfica 43 muestra las distribuciones para ambos grupos. De igual manera que en la Gráfica 41, puede observarse que la media de ambas distribuciones es cercana a 5 habitantes por vivienda. Por lo tanto, al tomar en cuenta la media de habitantes del grupo con (1) y sin subsidio (0), 4.9 y 5.2 personas; puede aproximarse el número de hijos promedio por hogar: 2.9 y 3.2, respectivamente, considerando que al jefe del hogar y su pareja/esposo (a) como dos habitantes del hogar (-2).

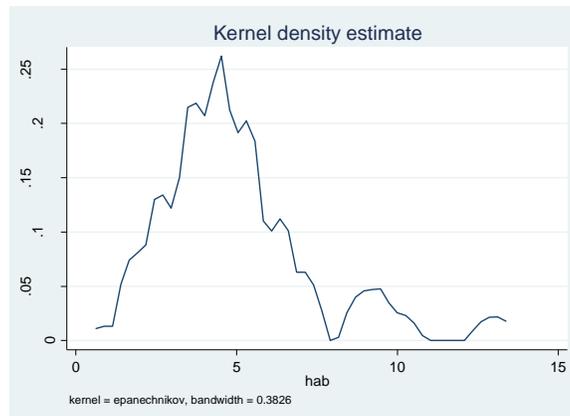
Gráfica 43. Distribución del número de habitantes por vivienda, de acuerdo a si recibieron o no apoyo de subsidio federal para vivienda



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

En la siguiente gráfica (44) se muestra la distribución del número de habitantes en la vivienda, tomando en cuenta las restricciones por ingreso y monto de subsidio recibido; la cual, se comporta de manera similar a la Gráfica 34 con subsidio, a pesar de las restricciones.

Gráfica 44. Distribución del número de habitantes en las viviendas que recibieron subsidio federal, control por ingreso $\leq 10,000$ y por monto de subsidio recibido $\leq 57,000$



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

En la siguiente tabla (20) se muestra un resumen, en términos absolutos y relativos, del número de viviendas por tamaño del hogar (número de habitantes) y su condición de financiamiento, es decir, si recibió o no subsidio. El objetivo de la Tabla 20 es identificar si hay alguna diferencia en el tamaño del hogar, que haga más o menos propensa a que una vivienda haya sido financiada a través de subsidio federal.

La diferencia que se muestra en la última columna de la Tabla 20 señala qué tanta proporción más, o menos, hay de viviendas con subsidio contra las viviendas sin subsidio por tamaño del hogar.

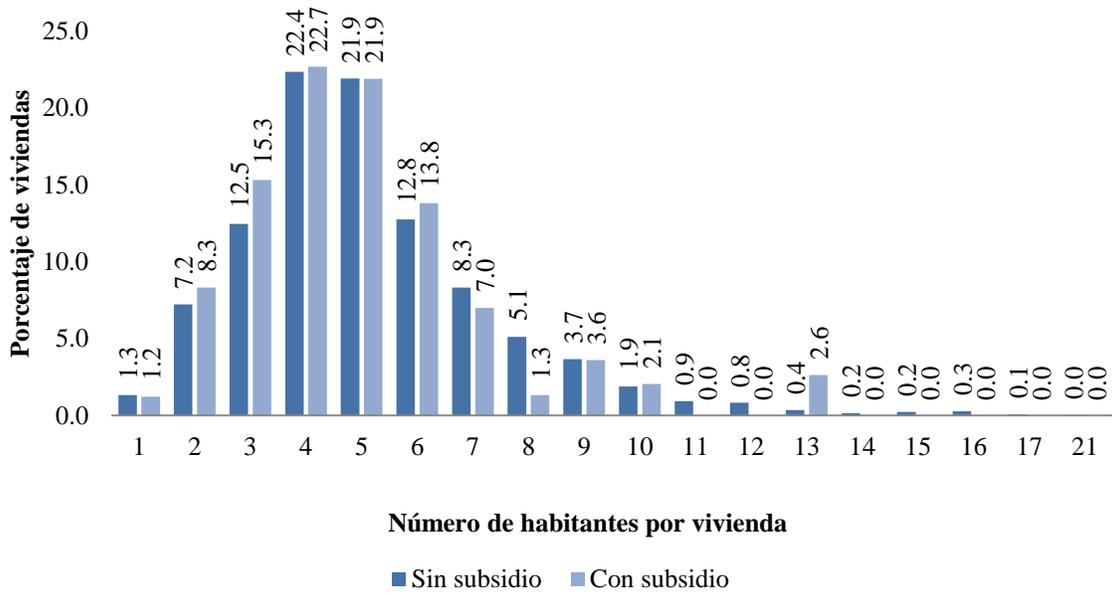
Tabla 20. Viviendas con y sin subsidio, por número de habitantes, en términos absolutos y relativos

Número de habitantes en la vivienda	Subsidio federal (absolutos)		Total	Subsidio federal (relativos)		Diferencia (puntos base)
	Sin subsidio	Con subsidio		Sin subsidio	Con subsidio	
1	1,044,861	10,059	1,054,920	1.3	1.2	-0.1
2	5,700,208	67,942	5,768,150	7.2	8.3	1.1
3	9,825,833	124,899	9,950,732	12.5	15.3	2.8
4	17,616,641	185,068	17,801,709	22.4	22.7	0.3
5	17,281,269	178,640	17,459,909	21.9	21.9	0.0
6	10,050,337	112,686	10,163,023	12.8	13.8	1.1
7	6,566,945	57,107	6,624,052	8.3	7.0	-1.3
8	4,040,227	10,912	4,051,139	5.1	1.3	-3.8
9	2,888,272	29,340	2,917,612	3.7	3.6	-0.1
10	1,494,619	16,840	1,511,459	1.9	2.1	0.2
11	731,457	0	731,457	0.9	0.0	-0.9
12	651,851	0	651,851	0.8	0.0	-0.8
13	283,065	21,528	304,593	0.4	2.6	2.3
14	124,027	0	124,027	0.2	0.0	-0.2
15	187,703	0	187,703	0.2	0.0	-0.2
16	211,539	0	211,539	0.3	0.0	-0.3
17	58,973	0	58,973	0.1	0.0	-0.1
21	6,547	0	6,547	0.0	0.0	0.0
Total	78,764,374	815,021	79,579,395	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

En la Gráfica 45 se muestra la diferencia entre las proporciones de vivienda por tamaño del hogar, según su tipo de financiamiento (con y sin subsidio). A excepción de las viviendas con 1 y 5 integrantes, en las viviendas con 6 o menos integrantes la proporción de hogares sin subsidio es mayor que las que recibieron subsidio. En cambio, a partir de los hogares con 7 o más integrantes, la relación se invierte y la proporción de hogares sin subsidio es menor que las que recibieron subsidio.

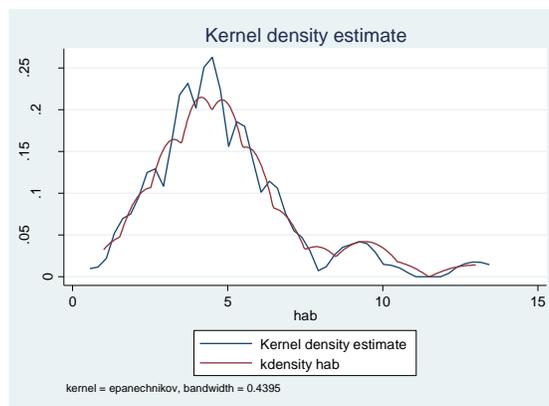
Gráfica 45. Viviendas con y sin subsidio por número de habitantes



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

La siguiente gráfica (46) analiza la relación entre la distribución del número de habitantes en el hogar y el sexo del jefe del hogar. La línea azul corresponde a los hombres y la roja a las mujeres. En los valores cercanos a la media se puede identificar que la línea azul supera a la roja; sin embargo, ambas líneas tienen una tendencia similar a lo presentado anteriormente.

Gráfica 46. Distribución del número de habitantes en las viviendas que recibieron subsidio federal por sexo del jefe del hogar, control por ingreso $\leq 10,000$ y por monto de subsidio recibido $\leq 57,000$



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía

y Estadística (INEGI).

D. Escolaridad del jefe(a) del hogar

En lo referente a la escolaridad del jefe del hogar, se realizó un ejercicio similar. En la Tabla 21 se muestra un resumen, en términos absolutos y relativos, según la condición de financiamiento del hogar (con y sin subsidio).

Tabla 21. Nivel de escolaridad del jefe del hogar por tipo de vivienda según el apoyo recibido

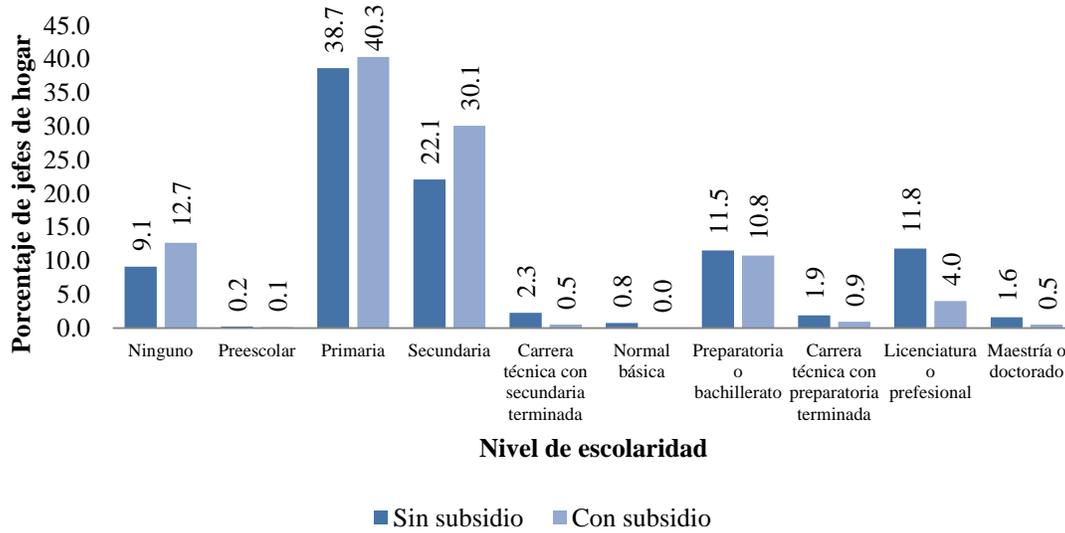
Código	Nivel de escolaridad	Subsidio Federal (absolutos)		Total	Subsidio Federal (relativos)		Diferencia (puntos base)
		Sin subsidio	Con subsidio		Sin subsidio	Con subsidio	
0	Ninguno	7,174,765	103,290	7,278,055	9.1	12.7	3.6
1	Preescolar	176,492	1,210	177,702	0.2	0.1	-0.1
2	Primaria	30,409,028	328,398	30,737,426	38.7	40.3	1.6
3	Secundaria	17,365,606	245,127	17,610,733	22.1	30.1	8.0
4	Carrera técnica con secundaria terminada	1,795,000	4,287	1,799,287	2.3	0.5	-1.8
5	Normal básica	596,575	0	596,575	0.8	0.0	-0.8
6	Preparatoria o bachillerato	9,083,346	87,992	9,171,338	11.5	10.8	-0.8
7	Carrera técnica con preparatoria terminada	1,482,381	7,695	1,490,076	1.9	0.9	-0.9
8	Licenciatura o profesional	9,297,611	32,862	9,330,473	11.8	4.0	-7.8
9	Maestría o doctorado	1,283,955	4,160	1,288,115	1.6	0.5	-1.1
Total		78,664,759	815,021	79,479,780	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Adicionalmente, en la Gráfica 47 se muestra la comparación de proporciones entre el nivel de escolaridad del jefe del hogar por tipo de financiamiento de la vivienda. A excepción del nivel de preescolar, en las variables de respuesta *ninguna*, *primaria* y *secundaria*, puede observarse que la proporción de jefes de hogar con dichos niveles de escolaridad es mayor que la de aquellos que adquirieron subsidio federal para vivienda. La diferencia se acentúa en el caso del nivel *secundaria*, donde el 22.1% de los jefes del hogar que cuentan con este grado de escolaridad no recibieron subsidio, mientras que el 30.1% de los jefes del hogar con el mismo grado sí recibieron dicho apoyo.

En cambio, a partir de los grados de escolaridad superiores a *secundaria*, como *carrera técnica con secundaria*, *normal básica*, *licenciatura o profesional*, *preparatoria o bachillerato*, *maestría o doctorado*, la proporción de jefes del hogar que cuentan con estos niveles de escolaridad es mayor en el grupo de los que no recibieron subsidio. La diferencia se acentúa principalmente en el caso del nivel *licenciatura o profesional*, donde el 11.8% de los jefes del hogar que cuentan con este grado no recibieron subsidio, mientras que sólo el 4.0% de los jefes del hogar con el mismo grado sí recibieron dicho apoyo.

Gráfica 47. Comparación de nivel de escolaridad del jefe del hogar por tipo de vivienda según su financiamiento

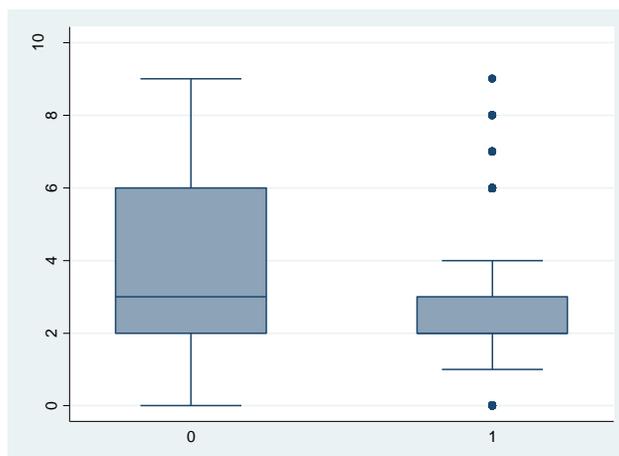


Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

En la Gráfica 48 se muestra un diagrama caja brazos que permite comparar el nivel de escolaridad del jefe del hogar, de acuerdo al tipo de financiamiento de la vivienda. Para el caso del primer grupo, que no recibieron subsidio (0), los q_2 y q_3 se encuentran en 2 y 6, respectivamente; es decir, entre los niveles de *primaria* y *preparatoria o bachillerato*. Alcanzando observaciones en el nivel 8, que equivale a nivel *licenciatura o profesional*.

En cambio, en el segundo grupo que sí recibieron subsidio (1), los q_2 y q_3 se encuentran en los niveles 2 y 3 respectivamente; es decir, entre *primaria* y *secundaria*. Asimismo, se observan datos atípicos a partir del nivel 6 o el de *preparatoria o bachillerato*.

Gráfica 48. Diagrama caja brazos de nivel de escolaridad del jefe del hogar por tipo de vivienda, sin subsidio (0) y con subsidio (1)



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Adicionalmente, se realizó una prueba de no independencia de la variable dependiente de subsidio federal (subfed) y escolaridad del jefe(a) del hogar. La hipótesis nula a probar es la independencia entre ambas variables; mientras que la hipótesis alternativa implica que conocer la variable escolaridad puede ayudar a predecir la variable subfed.

Los resultados de una prueba χ^2 de Pearson para ambas variables es $1.0e+05$ con una probabilidad de 0.000; con base en lo anterior se rechaza la hipótesis de nula no independencia entre escolaridad del jefe(a) del hogar y subfed.

Relación entre las características demográficas del jefe del hogar y la probabilidad de haber recibido, o no, subsidio federal para vivienda (modelos Logit)

Con el objetivo de identificar la relación entre las variables demográficas previamente revisadas y la propensión a obtener o no apoyo de subsidio federal para vivienda (0=no; 1=sí), a continuación se muestran en la Ilustración 14, los resultados de un modelo Logit binomial con las dos primeras variables analizadas: sexo (0=hombre; 1=mujer) y edad del jefe(a) del hogar (variable discreta).

Para realizar las estimaciones, se aplicó el factor de expansión por frecuencia de las observaciones. Asimismo, se recuerda que sólo se tomaron en cuenta las observaciones donde el jefe(a) del hogar fue quien respondió el cuestionario de la ENVI.

$$Y(\text{subfed}) = \text{Logit}(p) = \log(p / (1-p)) = \beta_0 + \beta_1 * \text{edad} + \beta_2 * \text{sexo}$$

La correlación entre ambas variables (sexo y edad) es de 0.0201. En el modelo Logit ambas variables tienen un valor p de 0.000; esto implica que la probabilidad de cometer el Error de Tipo I, es decir, rechazar la hipótesis nula ($\beta=0$) dado que es verdadera es de 0.000. Por lo tanto, se rechaza la hipótesis nula en favor de la alternativa ($\beta \neq 0$).

Ilustración 11. Logit binomial con variables demográficas (edad y sexo del jefe del hogar)

```

. logit subfed edadres sexo [w=fac]
(frequency weights assumed)

Iteration 0:  log likelihood = -4544686.1
Iteration 1:  log likelihood = -4510241.9
Iteration 2:  log likelihood = -4509411.7
Iteration 3:  log likelihood = -4509410.9
Iteration 4:  log likelihood = -4509410.9

Logistic regression               Number of obs   =   79579395
LR chi2(2)                       =   70550.37
Prob > chi2                       =    0.0000
Pseudo R2                         =    0.0078

Log likelihood = -4509410.9

```

subfed	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
edadres	-.0221035	.0000859	-257.42	0.000	-.0222718 -.0219352
sexo	.019363	.0022287	8.69	0.000	.0149949 .023731
_cons	-3.531595	.0052962	-666.82	0.000	-3.541975 -3.521215

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

No obstante, ambas variables tienen un impacto diferente de cambiar la probabilidad de la variable dependiente (subfed). En la Ilustración 12 se muestran los *prchange* para las dos variables: sexo es la variable con menor impacto en la probabilidad de recibir subsidio federal para vivienda, al pasar de 0 a 1 (de hombre a mujer) se incrementa en 0.002 la probabilidad de subsidio para vivienda. En cambio, la edad disminuye la probabilidad en -0.0178 de ser beneficiario de un subsidio para vivienda.

Ilustración 12. Prchange para las variables demográficas edad y sexo

```

logit: Changes in Probabilities for subfed

      min->max      0->1      -+1/2      +-sd/2      MargEfect
edadres  -0.0178  -0.0006  -0.0002  -0.0031  -0.0002
      sexo    0.0002  0.0002  0.0002  0.0001  0.0002

      0      1
Pr (y|x) 0.9902 0.0098

      edadres      sexo
x= 50.2743  1.50863
sd_x= 14.3887  .499929

```

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Al identificar que de ambas variables, sexo no es relevante en la probabilidad, se decide incluir en el siguiente modelo (Ilustración 16) edad y escolaridad del jefe del hogar; sin embargo, es necesario tomar en cuenta que la correlación entre ambas variables es de -0.2551, independientemente del grupo al que pertenecen (con y sin subsidio).

En el caso de los jefes del hogar que recibieron subsidio (1), la correlación entre ambas variables es mayor que en el grupo de quienes no lo recibieron (0); las correlaciones son de -0.3453 y de -0.2507, respectivamente. Lo anterior implica que hay mayor rezago educativo o menor nivel de educación en personas de mayor edad en el grupo de los que recibieron subsidio, que en de los que no lo recibieron.

El modelo de la Ilustración 13 se describe de la siguiente manera:

$$Y(\text{subfed}) = \text{Logit}(p) = \log(p / (1-p)) = \beta_0 + \beta_1 * \text{edad} + \beta_2 * \text{escolaridad}$$

Con base en los resultados, puede observarse que tanto edad como escolaridad tienen signo negativo y un valor p de 0.000; esto implica que la probabilidad de cometer el Error de Tipo I, es decir, rechazar la hipótesis nula ($\beta=0$) dado que es verdadera es de 0.000. Por lo tanto, se rechaza la hipótesis nula en favor de la alternativa ($\beta \neq 0$).

Ilustración 13. Logit binomial con variables demográficas (edad y escolaridad del jefe del hogar)

```
. logit subfed edadres esces [w=fac]
(frequency weights assumed)

Iteration 0:  log likelihood = -4543659.9
Iteration 1:  log likelihood = -4457225
Iteration 2:  log likelihood = -4452019.5
Iteration 3:  log likelihood = -4452007.2
Iteration 4:  log likelihood = -4452007.2

Logistic regression               Number of obs   =   79479780
                                LR chi2(2)       =  183305.39
                                Prob > chi2        =    0.0000
                                Pseudo R2         =    0.0202

Log likelihood = -4452007.2
```

subfed	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
edadres	-.0285741	.0000863	-331.14	0.000	-.0287432 - .0284049
esces	-.1818148	.0005819	-312.43	0.000	-.1829554 - .1806743
_cons	-2.619636	.0048094	-544.69	0.000	-2.629062 -2.61021

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Asimismo, para valorar el impacto de ambas variables en la probabilidad, se calcularon los *prchange* (ver Ilustración 14). Al incluir en el modelo la variable de edad junto con escolaridad, su cambio en la probabilidad por incremento en una unidad es de -0.0010, mayor que el -0.0006 del primer modelo Logit. Respecto a la variable ordinal de escolaridad del jefe del hogar, su cambio en la probabilidad por cambio en la unidad es de -0.0028; mientras que al pasar del mínimo (0) al máximo (9) el cambio es de -0.137.

Ilustración 14. *Prchange* para las variables de edad y escolaridad del jefe del hogar

```
logit: Changes in Probabilities for subfed
```

	min->max	0->1	-+1/2	+sd/2	MargEfect
edadres	-0.0222	-0.0010	-0.0003	-0.0037	-0.0003
esces	-0.0137	-0.0028	-0.0016	-0.0040	-0.0016

	0	1
Pr(y x)	0.9909	0.0091

	edadres	esces
x=	50.2607	3.5076
sd_x=	14.3775	2.44161

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

En la siguiente Tabla de correlaciones entre la variable dependiente del modelo Logit y las variables demográficas empleadas, se observa que la escolaridad del jefe del hogar y la edad son las variables con mayor correlación en valor absoluto, -0.0288 y -0.0278, respectivamente; seguidas por número de habitantes en la vivienda (-0.0097) y por último, con un efecto marginal, la variable sexo del jefe del hogar (0.0005).

Tabla 22. Correlaciones entre la variable dependiente y las variables demográficas empleadas

	subfed	edadres	sexo	escres	hab
subfed	1.0000				
edadres	-0.0288	1.0000			
sexo	0.0005	0.0174	1.0000		
escres	-0.0278	-0.2504	0.0029	1.0000	
hab	-0.0097	0.0335	-0.0049	-0.1940	1.0000

Subfed=variable dependiente si recibió no apoyo de subsidio federal.

Edadres= edad del jefe del hogar de la vivienda encuestada.

Sexo= sexo del jefe del hogar.

Escres= escolaridad del jefe del hogar.

Hab= número de habitantes en la vivienda.

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Por último, se realizó un tercer modelo Logit que incluye la variable número de habitantes en la vivienda. Los resultados del modelo se muestran en la Ilustración 15; descrito de la siguiente manera:

$$Y(\text{subfed}) = \text{Logit}(p) = \log(p/(1-p)) = \beta_0 + \beta_1 * \text{edad} + \beta_2 * \text{escolaridad} + \beta_3 * \text{habitantes en la vivienda}$$

Las tres variables demográficas propuestas, junto con la constante β_0 tienen un valor p igual a 0.000; lo que permite rechazar el Error de Tipo I. De las mismas tres variables, cabe destacar que edad y habitantes en la vivienda son variables numéricas discretas; mientras que escolaridad es una variable categórica ordinal.

En la misma ilustración, en la parte inferior, se muestran los resultados de los *prchange* para las variables propuestas. En este modelo, la edad del jefe(a) del hogar es la que mayor impacto tiene en el cambio de la probabilidad al pasar del mínimo al máximo (-0.0223), seguido por nivel de escolaridad (-0.0149) y por último, número de habitantes en la vivienda (-0.0096).

Ilustración 15. Modelo Logit para *subfed* con variables demográficas (edad, sexo, escolaridad y número de habitantes de la vivienda)

```

Logistic regression                               Number of obs   =   79479780
                                                    LR chi2(3)      =   204294.01
                                                    Prob > chi2     =    0.0000
Log likelihood = -4441512.9                       Pseudo R2      =    0.0225
    
```

subfed	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
edadres	-.0284749	.0000849	-335.21	0.000	-.0286414 - .0283084
escre	-.1962294	.0005912	-331.93	0.000	-.1973881 - .1950707
hab	-.0768033	.0005454	-140.82	0.000	-.0778723 - .0757344
_cons	-2.190919	.0056462	-388.03	0.000	-2.201985 -2.179852

```

. prchange edadres escre hab

logit: Changes in Probabilities for subfed

           min->max      0->1      -+1/2      -+sd/2      MargEfect
edadres   -0.0223      -0.0010      -0.0003      -0.0037      -0.0003
escre     -0.0149      -0.0032      -0.0018      -0.0044      -0.0018
hab       -0.0096      -0.0010      -0.0007      -0.0015      -0.0007

           0          1
Pr(y|x)   0.9909    0.0091

           edadres   escre   hab
x=        50.2607    3.5076   4.89258
sd_x=     14.3775    2.44161   2.12173
    
```

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Con base en el análisis exploratorio de las variables demográficas expuestas, se identificó que el sexo del jefe(a) del hogar tiene un impacto relativamente bajo respecto al resto de las variables analizadas; por ejemplo, edad del jefe(a) del hogar, donde la edad es menor en el grupo de quienes recibieron subsidio, y/o escolaridad, donde la media de escolaridad de los beneficiarios de subsidio federal para vivienda es menor que el otro grupo.

Para complementar el análisis demográfico, en la siguiente sección se ofrece un análisis sobre los aspectos financieros vinculados al beneficiario, aproximado a través del ingreso del jefe(a) del hogar y el monto de subsidio otorgado. Para analizar la segunda variable, se cuenta con dos fuentes de información la ENVI 2014 y la información de Conavi a través del SNIIV 2.0.

5.2.4 Características físicas de la vivienda

En esta sección se busca identificar las características de las viviendas financiadas con apoyo de subsidio federal de Conavi, respecto al grupo de viviendas que no contaron con dicho apoyo. Asimismo, con base en los tipos de rezago habitacional que permite calcular la ENVI 2014, hacinamiento y por calidad de los materiales de la vivienda, se identifica si la presencia de subsidio tiene algún efecto en la proporción de viviendas con algún tipo de rezago.

Los criterios para definir el rezago por hacinamiento fueron tomados de Infonavit, ya que los de Conavi pueden tender a subestimar esta carencia. De acuerdo con Infonavit, CIDOC y SHF, una vivienda está en condiciones de hacinamiento cuando hay más de 2.5 personas por cuarto. Sin embargo, Conavi sólo considera una vivienda con este rezago mientras haya más de un hogar en la vivienda.

En las siguientes tablas y gráficas, así como en el resto de los modelos, se consideran dos restricciones que se desarrollaron en las secciones previas: el ingreso máximo de 10,000 pesos y el año de adquisición de la vivienda, a partir de 2010.

A. Número de cuartos en la vivienda

En la Tabla 23 se muestra la distribución de viviendas con y sin subsidio por número de cuartos. Cabe destacar que un cuarto y una habitación o dormitorio tienen distintas definiciones, ya que el primero sólo hace referencia a la división de espacios en la vivienda; mientras que el segundo se refiere a la finalidad de dicho espacio. Para identificar el rezago por hacinamiento se toman en cuenta los cuartos, no los dormitorios.

Ambos grupos de viviendas (con y sin subsidio federal) tienen una distribución similar en la proporción de cuartos. A partir de las viviendas con más de 7 y 8 cuartos, hasta 14, ambos grupos no cuentan o cuentan con muy pocas observaciones (en términos relativos); principalmente en las viviendas que sí recibieron subsidio federal para vivienda.

Tabla 23. Distribución de viviendas con y sin subsidio por número de cuartos, control por ingreso y año de adquisición

Número de cuartos	Subsidio federal (absolutos)		Total	Subsidio federal (relativos)		Diferencia
	No	Sí		No	Sí	
1	1,709,034	15,107	1,724,141	3.7	3.2	-0.5
2	5,884,399	76,482	5,960,881	12.8	16.2	3.4
3	10,275,067	186,431	10,461,498	22.3	39.5	17.2
4	12,476,334	100,341	12,576,675	27.0	21.3	-5.8
5	8,807,701	48,893	8,856,594	19.1	10.4	-8.7
6	3,698,280	42,300	3,740,580	8.0	9.0	0.9
7	2,066,192	2,526	2,068,718	4.5	0.5	-3.9
8	768,998	0	768,998	1.7	0.0	-1.7
9	236,332	0	236,332	0.5	0.0	-0.5
10	131,620	0	131,620	0.3	0.0	-0.3
11	21,195	0	21,195	0.0	0.0	0.0
12	49,148	0	49,148	0.1	0.0	-0.1
13	11,235	0	11,235	0.0	0.0	0.0
14	2,143	0	2,143	0.0	0.0	0.0
Total	46,137,678	472,080	46,609,758	100	100	0

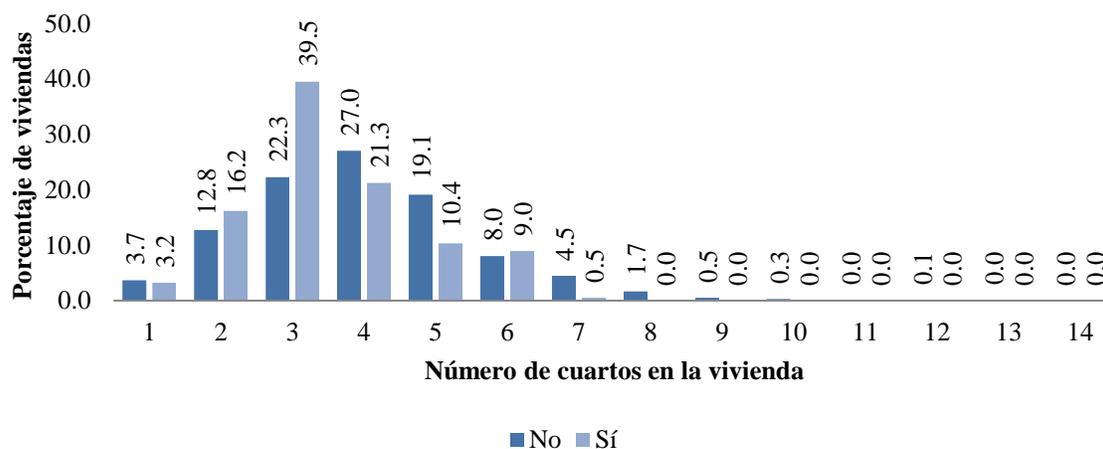
Nota: sólo considera las viviendas con jefes(as) del hogar que hayan declarado percibir hasta 10,000 pesos de ingreso y hayan adquirido su vivienda a partir de 2010.

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

En la Gráfica 49 se muestra comparación entre las proporciones. Ésta es una representación gráfica de las columnas 5 y 6 de la tabla anterior. La diferencia en el número de cuartos se acentúa para las viviendas con 3 cuartos: 39.5% de las viviendas que recibieron subsidio tiene una distribución del espacio en su interior de este tipo, mientras que 22.3% de las que no recibieron subsidio tiene 3 cuartos; lo anterior equivale a una diferencia de 17.2%.

Asimismo, conforme se incrementa el número de cuartos, se observa que las proporciones favorecen a las viviendas sin subsidio; aunque, a partir de las viviendas con 7 y 8 cuartos las proporciones son similares y cercanas a cero.

Gráfica 49. Diferencia de proporciones del número de cuartos entre vivienda con y sin subsidio federal (control por ingreso y año de adquisición)



Nota: sólo considera las viviendas con jefes(as) del hogar que hayan declarado percibir hasta 10,000 pesos de ingreso y hayan adquirido su vivienda a partir de 2010.

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>.

B. Metros cuadrados de construcción (m²)

En la Tabla 24 y la Gráfica 50 se analiza la distribución de las viviendas con y subsidio por rango de metros m² de construcción, propuestos por la ENVI 2014. La mayor proporción de las viviendas con y sin subsidio se encuentran en el rango de 56 a 100 m². A partir del quinto rango, de 101 a 200 m², la proporción cae para ambos grupos, principalmente para el de las viviendas que sí recibieron subsidio federal.

Tabla 24. Distribución de viviendas con y sin subsidio por metros cuadrados de construcción (m²), control por ingreso y año de adquisición.

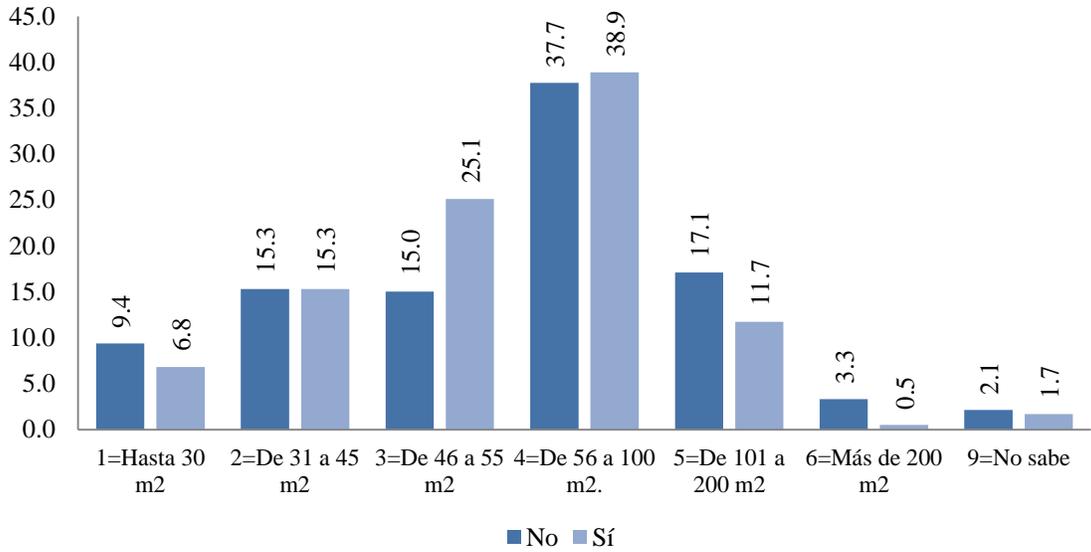
Metros cuadrados (m ²) de construcción	Subsidio federal (absolutos)		Total	Subsidio federal (absolutos)		Diferencia
	No	Sí		No	Sí	
1=Hasta 30 m ²	4,329,331	32,119	4,361,450	9.4	6.8	-2.6
2=De 31 a 45 m ²	7,062,968	72,244	7,135,212	15.3	15.3	0.0
3=De 46 a 55 m ²	6,935,437	118,488	7,053,925	15.0	25.1	10.1
4=De 56 a 100 m ² .	17,408,253	183,520	17,591,773	37.7	38.9	1.1
5=De 101 a 200 m ²	7,882,736	55,407	7,938,143	17.1	11.7	-5.3
6=Más de 200 m ²	1,534,922	2,373	1,537,295	3.3	0.5	-2.8
9=No sabe	984,031	7,929	991,960	2.1	1.7	-0.5
Total	46,137,678	472,080	46,609,758	100.0	100.0	0.0

Nota: sólo considera las viviendas con jefes(as) del hogar que hayan declarado percibir hasta 10,000 pesos de ingreso y hayan adquirido su vivienda a partir de 2010.

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>.

Es importante destacar que en las viviendas de menor espacio, las que tienen hasta 30 m², es mayor la proporción de hogares sin subsidio que con subsidio. El rango de espacio con mayor diferencia de ambos grupos es el segundo, de 31 a 45 m²: hay mayor porcentaje de viviendas con subsidio en este intervalo que sin subsidio.

Gráfica 50. Diferencia de proporciones del tamaño de la vivienda entre vivienda con y sin subsidio federal (control por ingreso y año de adquisición)



Nota: sólo considera las viviendas con jefes(as) del hogar que hayan declarado percibir hasta 10,000 pesos de ingreso y hayan adquirido su vivienda a partir de 2010.
 Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0) de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/>.

C. Rezago por hacinamiento

A continuación, en la Tabla 25 se muestra la matriz de viviendas con rezago habitacional por hacinamiento y la presencia, o no, de subsidio federal para vivienda. Con base en el resumen provisto, puede observarse en las últimas dos columnas de la Tabla 25 que, en efecto, hay mayor proporción de viviendas con rezago por hacinamiento y presencia de subsidio federal para vivienda.

Este hallazgo permite identificar dos cosas: primero, que el resultado es consistente con el objetivo de los instrumentos de política pública en el marco de la Política Nacional de Vivienda, que es reducir el rezago habitacional (por hacinamiento, materiales o servicios) de las viviendas mexicanas; y segundo, plantear la hipótesis donde las viviendas que reciben apoyo de subsidio federal generan carencias por hacinamiento.

Tabla 25. Rezago habitacional por hacinamiento y subsidio federal para vivienda (términos absolutos y relativos)

Rezago habitacional por hacinamiento	Subsidio federal para vivienda		Total	Subsidio federal para vivienda (%)	
	No	Sí		No	Sí
No	39,870,183	400,685	40,270,868	86.4	84.9
Sí	6,267,495	71,395	6,338,890	13.6	15.1
Total	46,137,678	472,080	46,609,758	100	100

Nota: sólo considera las viviendas con jefes(as) del hogar que hayan declarado percibir hasta 10,000 pesos de ingreso y hayan adquirido su vivienda a partir de 2010.

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

D. Rezago por materiales

En la siguiente tabla (26) se realiza el mismo ejercicio para el rezago por materiales de piso, muros y techos. Las condiciones para determinar si una vivienda se encuentra en rezago son:

- ✓ *Rezago por material de las paredes:* material de desecho, lámina de cartón, carrizo, bambú o palma, embarro o bajareque.
- ✓ *Rezago por material de muros:* material de desecho, lámina de cartón, palma o paja.
- ✓ *Rezago por material de piso:* tierra.

Se considera una vivienda con rezago con al menos uno de estos rezagos presentes en la vivienda. Adicionalmente, el rezago habitacional se compone del acceso a los servicios básicos en la vivienda. Sin embargo, en la ENVI 2014 los cuestionarios no integran preguntas al respecto.

En el caso del rezago por materiales, las viviendas que recibieron subsidio federal tienen menor proporción de este tipo de rezago (4.2%), respecto a las viviendas que no obtuvieron subsidio para su financiamiento y sí tienen rezago por materiales (7.1%).

Tabla 26. Rezago habitacional por materiales (piso, muros y techos) y subsidio federal para vivienda (términos absolutos y relativos)

Rezago habitacional por materiales (pisos, techos y muros)	Subsidio federal para vivienda		Total	Subsidio federal para vivienda (%)	
	No	Sí		No	Sí
No	42,882,474	452,327	43,334,801	92.9	95.8
Sí	3,255,204	19,753	3,274,957	7.1	4.2
Total	46,137,678	472,080	46,609,758	100	100

Nota: sólo considera las viviendas con jefes(as) del hogar que hayan declarado percibir hasta 10,000 pesos de ingreso y hayan adquirido su vivienda a partir de 2010.

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Impacto del subsidio federal para vivienda en los tipos de rezago disponibles en la ENVI 2014

En esta sección se busca identificar el impacto del subsidio federal para vivienda en las condiciones de la misma, a través de los dos tipos de rezago disponibles (hacinamiento y por materiales). Se propusieron dos modelos Logit en el que cada tipo de rezago es la variable dependiente del modelo.

En la Ilustración 16 se muestran los resultados del modelo “A” descrito de la siguiente manera, dadas las restricciones de ingreso y temporales, presentadas en secciones previas:

$$Y_A (\text{hacinamiento}) = \text{Logit}(p) = \log(p / (1-p)) = \beta_0 + \beta_1 * \text{subsidio federal}$$

De acuerdo con los resultados del modelo A, la presencia de subsidio federal es significativa y positiva en el rezago de vivienda por hacinamiento. Al pasar la variable dicotómica de subsidio de 0 a 1, la probabilidad de hacinamiento se incrementa en 1.54%. Este modelo no incluye otras variables financieras o demográficas.

Este hallazgo valida la hipótesis presentada anteriormente, es decir, que las viviendas que adquirieron apoyo de subsidio federal para su financiamiento tienen mayor propensión a desarrollar la carencia por hacinamiento. No obstante, cabe resaltar que los espacios en la vivienda están determinados por el precio de la vivienda, y su adquisición para los sectores de menores ingresos, está determinada por el ingreso y el monto de subsidio otorgado.

Ilustración 16. Modelo Logit de rezago habitacional, por hacinamiento, y subsidio federal para vivienda.

```
. logit rezhac subfed if ingreso<=10000 & fechal>=2010 [w=fac]
(frequency weights assumed)

Iteration 0:  log likelihood = -18533619
Iteration 1:  log likelihood = -18533162
Iteration 2:  log likelihood = -18533161

Logistic regression              Number of obs   =   46609758
                                LR chi2(1)        =     914.38
                                Prob > chi2         =     0.0000
Log likelihood = -18533161      Pseudo R2       =     0.0000
```

rezhac	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
subfed	.1253155	.0040849	30.68	0.000	.1173091 .1333219
_cons	-1.850252	.0004297	-4306.00	0.000	-1.851094 -1.84941

```
. prchange subfed

logit: Changes in Probabilities for rezhac

           min->max      0->1      +-1/2      +-sd/2      MargEfct
subfed      0.0154      0.0154      0.0147      0.0018      0.0147

           0      1
Pr(y|x)    0.8639  0.1361

           subfed
           x=    .014895
           sd_x= .121134
```

Nota: sólo considera las viviendas con jefes(as) del hogar que hayan declarado percibir hasta 10,000 pesos de ingreso y hayan adquirido su vivienda a partir de 2010.
Fuente: Elaboración propia con información de la SNIIV 2.0, Conavi. Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

En el caso del modelo “B”, la variable dependiente es el rezago por materiales de piso, techos y muros, y se describe de la siguiente manera:

$$Y_B(\text{rezago por materiales}) = \text{Logit}(p) = \log(p / (1-p)) = \beta_0 + \beta_1 * \text{subsidio federal}$$

De acuerdo con los resultados del modelo B en la Ilustración 17, donde también se encuentra el prchange para la variable independiente, se muestra que la variable de subsidio federal es significativa y con signo negativo. Al pasar la variable dicotómica de subsidio de 0 a 1, la probabilidad de rezago por materiales disminuye en 2.87%. De la misma manera

que el modelo A, este no incluye otras variables financieras o demográficas. Sin embargo, la comparación entre ambos modelos permite identificar que la presencia de subsidio federal tiene mayor impacto en el rezago por materiales, que en el rezago por hacinamiento. Además que en el modelo A hay una relación positiva y en el modelo B una negativa, favoreciendo más el subsidio a los hogares con materiales endeblés.

Ilustración 17. Modelo Logit de rezago habitacional, por calidad de los materiales de piso, techos y paredes, y subsidio federal para vivienda

```
. logit rezmat2 subfed if ingreso<=10000 & fechal>=2010 [w=fac]
(frequency weights assumed)

Iteration 0:  log likelihood = -11853774
Iteration 1:  log likelihood = -11850390
Iteration 2:  log likelihood = -11850363
Iteration 3:  log likelihood = -11850363

Logistic regression                                Number of obs = 46609758
                                                    LR chi2(1)    = 6822.04
                                                    Prob > chi2   = 0.0000
                                                    Pseudo R2    = 0.0003

Log likelihood = -11850363

-----+-----
|      rezmat2      |      Coef.      |      Std. Err.      |      z      |      P>|z|      |      [95% Conf. Interval]      |
-----+-----
|      subfed      |     -.5528911   |     .0072915        |     -75.83   |     0.000       |     -.5671823      - .5386
|      _cons      |     -2.578208   |     .0005749        |    -4484.55  |     0.000       |     -2.579335     -2.577081
-----+-----

. prchange subfed

logit: Changes in Probabilities for rezmat2

      min->max      0->1      +1/2      +sd/2      MargEfct
subfed  -0.0287     -0.0287     -0.0363     -0.0044     -0.0360

           0           1
Pr(y|x)  0.9300    0.0700

           subfed
           x=   .014895
           sd_x= .121134
```

Nota: sólo considera las viviendas con jefes(as) del hogar que hayan declarado percibir hasta 10,000 pesos de ingreso y hayan adquirido su vivienda a partir de 2010.
Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Por último, en lo relativo al análisis de las características de la vivienda disponibles en la ENVI 2014, se muestra en la Ilustración 18 la matriz de correlaciones entre los tipos de rezago analizados (hacinamiento y por calidad de los materiales), la variable independiente de subsidio federal y el número de habitantes en la vivienda. A pesar de los resultados

comparativos de ambos modelos Logit, la correlación entre rezago por hacinamiento y subsidio federal es mayor que la correlación entre rezago por materiales y subsidio, 0.0076 y 0.0032, respectivamente.

Ilustración 18. Correlación entre los tipos de rezago habitacional, número de habitantes y subsidio federal para vivienda

	rezhac	rezmat2	subfed	hab
rezhac	1.0000			
rezmat2	0.2377	1.0000		
subfed	0.0076	0.0032	1.0000	
hab	0.3200	0.0817	-0.0086	1.0000

Nota: sólo considera las viviendas con jefes(as) del hogar que hayan declarado percibir hasta 10,000 pesos de ingreso y hayan adquirido su vivienda a partir de 2010.

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Vivienda 2014, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

6. Conclusiones

6.1 Hipótesis político-electoral

El otorgamiento de subsidio federal para vivienda, por número de créditos con subsidio y por monto asignado por entidad federativa, tiende a concentrarse en entidades que celebran elecciones o que tuvieron mayor competencia electoral, aproximado a través de la alternancia partidista.

De acuerdo con el análisis, es posible rechazar la hipótesis sobre el comportamiento político-electoral, ya que en las entidades donde se llevaron a cabo elecciones, el promedio de subsidios otorgados por entidad es menor que en el grupo de entidades donde no se tenían previstos los comicios de 2015. Lo mismo ocurre al valorar la competencia, a través de la alternancia partidista, ya que las entidades con alternancia tuvieron menor número de créditos con subsidio, respecto a aquellas donde también hubo elecciones, pero sin alternancia.

Este comportamiento encuentra explicación a través del tipo de subsidio que otorga el Programa, ya que si bien, es una transferencia monetaria para la adquisición de un bien privado (la vivienda), éste no es directo, pues requiere que un derecho de inclusión financiera sea ejercido previamente. Al ser indirecto y además difícil de vincular con su proveedor (i.e. constructora o desarrolladora, institución hipotecaria, gobierno federal o local, etc.), su otorgamiento con fines clientelares es menos atractivo respecto al otorgamiento de otros bienes privados, directos y vinculables con su proveedor o el patrón.

Por su parte, el análisis provisto por monto de subsidio, permite realizar una comparación sobre los últimos dos años de la administración de FCH y los tres primeros de la de EPN; así como la relevancia de las elecciones y la alternancia, por entidad federativa. Con base en la evidencia, no es posible concluir que el subsidio haya sido canalizado específicamente para fortalecer algún periodo electoral en puerta. Sin embargo, fue posible identificar el comportamiento atípico en la asignación del monto en las entidades de Jalisco y Nuevo León, así como en Veracruz.

En el Capítulo IV, también se encuentra que en el periodo de 2007 a 2014, el monto de subsidio federal ejecutado por Infonavit, la principal entidad ejecutora del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, pasó de 2,120 millones de pesos (mdp) a 8,850 mdp, que equivale a un incremento de 317.5%; asimismo, respecto al número de créditos hipotecarios con subsidio, pasó de 72,854 en 2007 a 152,325 en 2014 registrando una originación histórica.

Aunque la originación histórica en 2014 pudiera parecer un argumento que soporta dicha hipótesis, es necesario retomar algunas conclusiones presentadas el Capítulo II de la presente tesis:

- La vivienda es un eje de desarrollo económico y el incremento de su participación, a través del subsidio, puede tener motivaciones económicas y no necesariamente políticas o clientelares.
- El otorgamiento de subsidios está en función del mercado de vivienda, es decir, del inventario u oferta disponible, por lo que generalmente hay mayor otorgamiento en entidades con mayor desarrollo económico, lo que también potencia el empleo formal y con ello, el ejercicio del derecho a la inclusión financiera con fines hipotecarios.

6.2 Hipótesis de focalización

El otorgamiento de subsidio federal para vivienda del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda de la Conavi se dirige exclusivamente hacia los sectores de beneficiarios con ingresos de 0 a 5 Veces Salario Mínimo (VSM).

De acuerdo con la información del SNIIV 2.0 (Conavi), la participación de beneficiarios del primer rango salarial disminuyó en 18.4 puntos porcentuales; en cambio, la participación del segundo rango de 2.6 hasta 4.0 VSM y del tercero aumentó 16.1 y 3.3 puntos porcentuales, respectivamente. Es decir, que cada vez menos personas que ganan entre \$3,000 y \$4,000 pesos mensuales son beneficiarios del subsidio federal para vivienda, otorgado por la Conavi.

A partir de 2014 y 2015 puede observarse que mayor número de acciones se ejecutaron en ambos rangos: de 0 a 2.6 y de 2.6 a 5.0 VSM. El número de acciones en el segundo rango de ingreso de los beneficiarios pasó de 20.1 a 57.3 mil, que equivale a un incremento del 184.8%. Una situación similar ocurrió para el tercer rango salarial, pero en menor proporción: pasó de 5.5 a 13.4 mil acciones, que equivale a un incremento del 141.2%.

Si bien, desde el incremento en el rango salarial de los beneficiarios del subsidio federal para vivienda, el rango de menor ingreso ha disminuido en su participación; con base en la información del SNIIV 2.0, así como de la ENVI 2014, puede comprobarse que en efecto, el subsidio federal para vivienda se concentra en los beneficiarios que reportan un ingreso entre 0 y 5 VSM, es decir, de hasta \$7,711 pesos. Sin embargo, al desagregar y evolución del intervalo, hay evidencia que los sectores en el primer rango o con ingresos mensuales de hasta \$4,009.72 pesos tienen cada vez menor participación del subsidio federal para vivienda.

6.3 Hipótesis de atención al rezago habitacional.

Las entidades con mayor porcentaje de otorgamiento de subsidio federal para vivienda son las que cuentan con mayor porcentaje de rezago habitacional o tienen mayor presencia de las carencias vinculadas a la vivienda (por calidad y espacios de la vivienda y por acceso a los servicios básicos en la vivienda).

Con base en la información disponible en el SNIIV 2.0 sobre el rezago habitacional en 2014, en el Capítulo V se muestra la relación entre viviendas en situación de rezago (por materiales, acceso a los servicios básicos y/o hacinamiento) y el número de acciones de vivienda implementadas en cada entidad, durante el mismo año. Se empleó 2014 en el análisis, debido a que la Conavi realiza los cálculos de rezago habitacional con la misma periodicidad de la publicación de los resultados de la ENIGH; siendo 2014 la más reciente.

Chiapas y Veracruz son las entidades con mayor número de viviendas en situación de rezago, con 869,414 y 1,211,809 viviendas, respectivamente. En total, ambas entidades acumulan casi 2.1 millones de viviendas en rezago y recibieron 29,690 acciones de vivienda en 2014. Esto equivale a una diferencia del 61.8% del total acciones de vivienda que recibieron los estados de Nuevo León y Jalisco, 24,957 y 23,069 acciones,

respectivamente. Ambas entidades acumulan 459,744 viviendas con rezago habitacional, 4.5 menos veces que Chiapas y Veracruz.

Adicionalmente, se decidió analizar el comportamiento del rezago habitacional en presencia de subsidio federal para vivienda, otorgado por la Conavi. Éste análisis se realizó con información de la ENVI 2014; con la que sólo fue posible determinar dos tipos de rezago habitacional: por hacinamiento y por calidad de los materiales de la vivienda. Cabe mencionar, que la ENVI no permite identificar puntualmente si la vivienda recibió apoyo exclusivamente a través del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda. Sin embargo, fue posible identificar los apoyos para el financiamiento a la vivienda otorgados a través de la Conavi y sólo se eligieron observaciones donde el jefe(a) del hogar haya declarado percibir un ingreso de hasta 10,000 pesos; lo cual se encuentra en los límites de las ROP.

Con base en la información analizada, en términos relativos, mayor porcentaje de viviendas que recibieron subsidio federal de la Conavi para su adquisición, posterior a 2010, se encuentran en rezago habitacional por hacinamiento; la diferencia, respecto a las viviendas que no lo recibieron es de 1.6 puntos porcentuales. Este análisis se encuentra disponible en la sección 5.2.4 en el Capítulo V.

En la misma sección se realizó un ejercicio similar para analizar la relación del subsidio federal para vivienda y el rezago habitacional por calidad de los materiales. En términos relativos, se encontró que la diferencia entre las viviendas con rezago que recibieron subsidio, en comparación con las que no recibieron subsidio federal, es de -3.1 puntos porcentuales, es decir, que hay mayor proporción de viviendas con materiales durables con subsidio que sin subsidio.

Ambos análisis permiten concluir que el otorgamiento de subsidio federal vivienda no sigue un patrón estrictamente vinculado con la presencia de rezago habitacional y/o carencias vinculadas a la vivienda. Sin embargo, no es posible rechazar completamente la hipótesis, ya que la información de la ENVI permite identificar que al menos en términos relativos, la presencia de subsidio federal está vinculada con bajos niveles de rezago por calidad de los materiales de la vivienda.

6.4 Comentarios adicionales

¿Por qué las políticas públicas no son hechos aislados del gobierno?

Las Políticas Públicas son una disciplina que tiene el objetivo de resolver problemas públicos a través de la acción, o inacción, del gobierno. Las políticas, al ser decisiones tomadas dentro y para la esfera pública, están sujetas a la negociación política; donde también intervienen distintos grupos de la sociedad civil. Generalmente, las políticas públicas están vinculadas con soluciones, o al menos eso pretender ser, que tienen distintas motivaciones debido a que su ejecución implica una asignación o reasignación de recursos públicos, que pueden beneficiar o perjudicar a distintos grupos, en distintos momentos. Por ejemplo, los periodos electorales o el posicionamiento de un asunto público, puede favorecer el apoyo a grupos específicos.

¿Por qué la accesibilidad a la vivienda es un problema público?

La presencia de carencias sociales vinculadas a la vivienda en los sectores de menores ingresos es un problema público que tiene un impacto en el cumplimiento y satisfacción de los derechos humanos. Una vivienda inadecuada determina patrones en las relaciones familiares y en el desempeño personal, académico y profesional de las personas, así como en su salud; por ejemplo, una vivienda que no cuente con los servicios y/o la infraestructura básica hace más propensa la aparición de enfermedades. Lo anterior genera un decremento en el bienestar de los integrantes y en su capacidad para lograr la satisfacción de otras necesidades.

¿Por qué la provisión o facilitación de la vivienda importa políticamente?

De acuerdo con Magaloni et al (2007) el clientelismo es una actividad recurrente en la dinámica político-electoral de México. A diferencia de otros tipos de intercambios, el clientelismo se caracteriza por el tipo de bienes que el patrón ofrece a cambio de apoyo político, ya que son aquellos en los que él se encuentra en una posición unilateral para proveerlos y además conoce que son de importancia para el bienestar del cliente y su familia (Magaloni et al 2007). En este caso, la vivienda constituye el principal refugio de las familias y además un bien patrimonial, transferible y de alto valor para quienes la habitan.

Adicionalmente, el clientelismo se caracteriza por focalizar la transferencia para asegurar que el intercambio sea exitoso y recíproco. Las transferencias institucionalizadas pueden definirse a través de las reglas de operación de los programas; donde una serie de características demográficas y socio-económicas también permiten delinear un perfil electoral. Esto hace que la provisión y focalización de la vivienda importe políticamente, ya que cambios marginales en el perfil del beneficiario implica alcanzar nuevos clientes y diversificar su alcance. Por ejemplo, del ámbito rural al urbano, de sectores de ingresos bajos y muy bajos a medios, de la periferia al centro de las ciudades.

¿Por qué una política que busca combatir un problema público, no lo hace, e incluso puede tener el efecto contrario para el que fue diseñada?

Las políticas públicas son el resultado de procesos burocráticos, políticos y analíticos. Cuentan con restricciones que pueden devenir en un diagnóstico inadecuado o en una falta de relación entre la motivación de una política (problema público) y la solución propuesta. Una política que genere un efecto contrario para el que fue diseñada puede encontrar su motivación en las restricciones temporales, la disponibilidad de recursos de accesibilidad inmediata; por ejemplo, recursos humanos, información validada y actualizada, la intervención de las fuerzas políticas, así como las fallas de gobierno, inherentes a la democracia y a las estructuras burocráticas. Sin embargo, las fallas de gobierno no son inevitables mientras haya suficiente transparencia y competencia para corregir el proceso (Stiglitz, 2008).

¿Cómo ha sido el desarrollo institucional del sector vivienda en México y qué lecciones pueden aprenderse de este proceso?

El desarrollo institucional del sector vivienda en México es fragmentado y ha seguido un largo proceso de creación y ajuste de instituciones. Asimismo, su curso corresponde a la evolución, a lo largo de más de cuatro décadas, en el diagnóstico y atención a la situación de vivienda en México. El análisis del sector vivienda permite visualizar que, a pesar de ser un cuerpo institucional sectorizado, hay diferencias en atribuciones y obligaciones, lo que dificulta la comunicación y acción coordinada. Por esta razón, el diseño de política pública debe considerar las ventajas comparativas y especialización dentro de cada sector, promoviendo la ejecución de las fortalezas institucionales. Siempre tomando en

consideración la naturaleza política de la creación de éstas instituciones, producto de interacciones entre grupos políticos y fuerzas burocráticas (Ballinas, 2011).

¿Cómo mejorar la focalización y/o prevenir que una política pública tenga exclusivamente fines políticos?

Para mejorar la focalización del otorgamiento de apoyo de una política pública se sugiere: (1) sistematizar y validar la captación de información, a través del uso de tecnología con el objetivo de identificar los beneficiarios potenciales, de acuerdo a su perfil y su ubicación geográfica, mejorando la disponibilidad de información desagregada; (2) diseñar e implementar programas piloto para identificar problemáticas potenciales durante la operación del programa, que puedan impedir realizar una focalización exitosa debido a problemas de accesibilidad, vinculación con los beneficiarios, entre otros; y (3) mejorar los esquemas de transparencia a través de la sistematización y adecuación de las características de los programas federales para la rendición de cuentas, principalmente en materia de acceso a la información, disponibilidad, actualización de datos y definiciones relevantes en la ejecución del programa.

Particularmente, en materia de vivienda, se propone lo siguiente:

- I. Clasificar los tipos de necesidades de vivienda y mejorar las intervenciones a través de esquemas de planeación; definir qué tipos de rezago son más fáciles de combatir, con base en un análisis costo beneficio. Asimismo, se sugiere diversificar los esquemas de apoyo, de manera que se asegure la vivienda como un patrimonio familiar; por ejemplo, ampliación del acceso a mejoramientos, provisión de seguridad legal de la tenencia de la vivienda, entre otros.
- II. Promover estudios que analicen la dinámica económica familiar de los hogares con carencias vinculadas a la vivienda; ésto con el objetivo de adaptar las soluciones de vivienda, así como los esquemas de pago a esa dinámica; para que sus aportaciones hipotecarias no comprometa otros gastos esenciales en el desarrollo de los hogares.
- III. Socializar con los gobiernos locales las necesidades de vivienda, principalmente aquellas vinculadas a la provisión de los servicios básicos y de planeación urbana, con el objetivo de atender uno de los principales ejes de la Política Nacional de Vivienda 2013-2014, que es promover un crecimiento urbano, ordenado y sostenible.

7. Anexos

7.1 Housing Choice Vouchers en EE.UU.

La siguiente información fue obtenida del sitio oficial³³ del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de EE.UU (HUD por sus siglas en inglés).

El programa de vales de vivienda es un programa federal que tiene el objetivo de apoyar a las familias de bajos ingresos, adultos mayores y cualquier persona que no pueda acceder a una vivienda decente, segura y sanitaria en el mercado de vivienda (HUD, 2015).

Las familias con alguna de las necesidades de vivienda mencionadas pueden elegir cualquier tipo de vivienda que mejor se ajuste a sus necesidades y además concuerde con los requerimientos del programa. Los vales son administrados localmente por instituciones públicas de vivienda, las cuales reciben los fondos federales y el pago por la administración de dichos recursos del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD). La familia que recibe el vale es responsable por buscar la unidad de vivienda, la cual debe de cumplir con las condiciones mínimas de sanidad y seguridad; también puede elegir la vivienda en la que actualmente se encuentre.

Resultados

- Las familias que vivían en refugios o en las calles pasaron de 13% a 3%.
- Las familias que no tenían una casa propia, pero residían en una, disminuyeron de 45% a 9%.
- Disminuyó la proporción de las familias que vivía en hacinamiento de 46% a 22%.
- Se redujo el número de veces que una familia se mudó en cinco años pasados en 40%.
- En un periodo de seguimiento del ingreso de los trabajadores de 3.5 años, se registró que el vale no tiene un cambio significativo en el trabajo.

El programa de vales para renta de vivienda es el programa de asistencia más grande de EE.UU. que ha apoyado a más de 2 millones de familias de bajo ingreso con alguna necesidad de vivienda. Para ello, el programa provee el apoyo para que una familia pueda mudarse a una vivienda más segura, lo cual está relacionado con la educación y los beneficios de salud.

Adicionalmente, el programa de vales ha demostrado que la vivienda es un prerrequisito importante en la habilidad de los padres para tener un mejor empleo; resultados experimentales en Nueva York, EE.UU., demuestran que después de 30 meses de recibir el vale de renta, el ingreso de un subgrupo de trabajadores aumentó.

³³ “Housing Choice Vouchers Fact Sheet”. Department of Housing and Urban Development. Visto el 17 de junio de 2015. http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/topics/housing_choice_voucher_program_section_8

7.2 Descripción de la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) 2014

El cuestionario de la ENVI contiene 86 preguntas que se dividen en las siguientes temáticas, concentradas en distintas bases, debido a la variación de la unidad de análisis según el tema de interés (tema, número de preguntas).

- I. Residentes e identificación de hogares (3);
- II. Características sociodemográficas (9);
- III. Características de la vivienda principal (41); y
- IV. Gastos relacionados con la segunda vivienda (33).

Entre sus principales características se encuentra que la ENVI se realizó con base en un diseño muestral probabilístico que permite generalizar los resultados a todas las viviendas del país. Un diseño muestral probabilístico significa que cada unidad de la población tiene asignada una probabilidad de ser seleccionada en la muestra, conocida y distinta de cero, y la muestra se obtiene a través de instrumentos aleatorios.

Su diseño también es bietápico, estratificado y por conglomerados. La estratificación considera dividir a la población en subpoblaciones de igual o de distinto tamaño, con el objeto de llevar a cabo muestreos en cada uno de ellos en forma independiente. Dicha estratificación considera características sociodemográficas de los habitantes de las viviendas y las características y equipamiento de las mismas, con base en 34 indicadores; asimismo, se encuentran balanceadas según su ámbito: rural o urbano.

La última unidad de selección es la vivienda y se consideró un nivel de confianza del 90% y una tasa de no respuesta máxima de 15%. Con base en los parámetros se definió una muestra de 29, 990 viviendas. Para poder realizar estimaciones a nivel nacional, la ENVI (al igual que la ENIGH y los censos públicos) cuenta con un factor de expansión se calculó considerando los ajustes necesarios y dependiendo de la proporción obtenida de no respuesta (INEGI, 2014).

7.3 Modelos de regresión lineal para identificar la relación entre monto de subsidio federal para vivienda e ingreso

A continuación, se presentan 4 modelos de regresión lineal donde se explora la relación entre ingreso y monto federal de subsidio para vivienda, dados distintos rangos de ingreso e incluyendo restricciones temporales para el año de adquisición de la vivienda. En la Ilustración 19 se describe el siguiente modelo:

$$Y_1 (\text{monto de subsidio}) = \beta_0 + \beta_1 * \text{ingreso}_{(<= 10,000)}$$

De acuerdo con los resultados del modelo, no es posible rechazar la hipótesis nula en la que β_1 es igual a cero, debido a que tiene un valor p de 0.137, es decir, que esta variable es significativa al 86.3%. Asimismo, el signo de la β_1 es negativo, lo que implica que a mayor ingreso, menor monto de subsidio federal, lo que sería esperado debido a que el subsidio se dirige a los sectores de la población con menores ingresos.

Ilustración 19. Modelo de regresión lineal: monto de subsidio en función del ingreso, sólo para los jefes(as) del hogar que declararon percibir menos de 10,000 pesos

```
. reg montfed ingreso if ingreso<=10000 [w=fac]
(analytic weights assumed)
(sum of wgt is 6.3567e+05)
```

Source	SS	df	MS			
Model	1.2200e+17	1	1.2200e+17	Number of obs =	720	
Residual	3.9525e+19	718	5.5048e+16	F(1, 718) =	2.22	
Total	3.9647e+19	719	5.5142e+16	Prob > F =	0.1370	
				R-squared =	0.0031	
				Adj R-squared =	0.0017	
				Root MSE =	2.3e+08	

montfed	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ingreso	-7236.466	4860.875	-1.49	0.137	-16779.69	2306.761
_cons	6.91e+07	1.12e+07	6.18	0.000	4.72e+07	9.11e+07

Fuente: Elaboración propia con información de la ENVI 2014, INEGI.

El siguiente modelo es similar al primero, sólo que se realiza un ajuste al intervalo de ingresos considerado, con el objetivo de analizar el comportamiento de ambas variables (dependiente e independiente) para las viviendas de jefes(as) del hogar con ingreso menor o igual a \$5,000 pesos.

$$Y_2 (\text{monto de subsidio}) = \beta_0 + \beta_1 * \text{ingreso}_{(<= 5,000)}$$

De acuerdo con los resultados del modelo, en la Ilustración 5 se muestra que el valor p de la variable ingreso aumenta a 0.820 y el signo de β_1 es negativo, similar al modelo anterior.

Ilustración 20. Modelo de regresión lineal: monto de subsidio en función del ingreso, sólo para los jefes(as) del hogar que declararon percibir menos de 5,000 pesos

```
. reg montfed ingreso if ingreso<=5000 [w=fac]
(analytic weights assumed)
(sum of wgt is 5.9931e+05)
```

Source	SS	df	MS			
Model	3.0219e+15	1	3.0219e+15	Number of obs =	694	
Residual	4.0383e+19	692	5.8358e+16	F(1, 692) =	0.05	
Total	4.0386e+19	693	5.8278e+16	Prob > F =	0.8201	
				R-squared =	0.0001	
				Adj R-squared =	-0.0014	
				Root MSE =	2.4e+08	

montfed	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ingreso	-2158.111	9483.815	-0.23	0.820	-20778.61	16462.39
_cons	6.45e+07	1.36e+07	4.74	0.000	3.78e+07	9.12e+07

Fuente: Elaboración propia con información de la ENVI 2014, INEGI.

En vista de que el modelo no logra realizar el acercamiento esperado, a continuación se agrega una restricción a las observaciones de la variable dependiente: sólo aquellas donde el monto de subsidio para vivienda sea máximo de \$57,000 pesos. En la Ilustración 21 se muestran los resultados del tercer modelo de regresión lineal:

$$Y_3 [\text{monto de subsidio}_{(<= 57,000)}] = \beta_0 + \beta_1 * \text{ingreso}_{(<= 5,000)}$$

Una vez incluida dicha restricción el valor p de β_1 es igual 0.000; sin embargo el signo de β_1 cambia de sentido, la relación se vuelve positiva en vez de negativa. Esto también cuenta con una explicación, ya que los servicios financieros favorecen a las personas con mayores ingresos debido a que el riesgo de realizar un préstamo es menor, y además, el subsidio se aplica vía financiamiento a la vivienda. Por lo que es probable que las personas con mayores ingresos, tengan más ahorro, lo que equivale a menor riesgo para la institución financiera que respalda su crédito.

Ilustración 21. Modelo de regresión lineal: monto de subsidio en función del ingreso, sólo para los jefes(as) del hogar que declararon percibir menos de 5,000 pesos y recibieron un apoyo menor al monto máximo de 57,000 pesos

```
. reg montfed ingreso if ingreso<=5000 & montfed<= 57000 [w=fac]
(analytic weights assumed)
(sum of wgt is 4.5592e+05)
```

Source	SS	df	MS	Number of obs = 502		
Model	7.6661e+09	1	7.6661e+09	F(1, 500)	=	33.42
Residual	1.1470e+11	500	229401485	Prob > F	=	0.0000
Total	1.2237e+11	501	244245256	R-squared	=	0.0626
				Adj R-squared	=	0.0608
				Root MSE	=	15146

montfed	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ingreso	4.028148	.6968117	5.78	0.000	2.659108	5.397188
_cons	14880.52	983.5211	15.13	0.000	12948.18	16812.87

Fuente: Elaboración propia con información de la ENVI 2014, INEGI.

En el cuarto modelo se aplican las mismas restricciones del modelo anterior, sin embargo se añade el componente temporal, que restringe el análisis para las viviendas que hayan sido adquiridas a partir de 2010. Debido a la temporalidad de la ENVI 2014, sólo podría contarse con observaciones hasta los primeros meses de 2014, debido a su periodo de levantamiento. El modelo se define de la siguiente manera:

$$Y_4 [\text{monto de subsidio}_{(<= 57,000 \text{ y fecha1} \geq 2010)}] = \beta_0 + \beta_1 * \text{ingreso}_{(<= 5,000)}$$

En la Ilustración 22 se muestran los resultados del modelo. El signo continúa siendo positivo y la β_1 significativa:

Ilustración 22. Modelo de regresión lineal: monto de subsidio en función del ingreso, sólo para los jefes(as) del hogar que declararon percibir menos de 5,000 pesos y recibieron un apoyo menor al monto máximo de 57,000 (2010-2014)

```
. reg montfed ingreso if ingreso<=5000 & montfed<= 57000 & fecha1>=2010 [w=fac]
(analytic weights assumed)
(sum of wgt is 3.6491e+05)
```

Source	SS	df	MS	Number of obs = 392		
Model	7.2282e+09	1	7.2282e+09	F(1, 390)	=	35.23
Residual	8.0016e+10	390	205170151	Prob > F	=	0.0000
Total	8.7245e+10	391	223131982	R-squared	=	0.0829
				Adj R-squared	=	0.0805
				Root MSE	=	14324

montfed	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ingreso	4.766046	.8029691	5.94	0.000	3.187356	6.344736
_cons	12322.61	996.6085	12.36	0.000	10363.21	14282.01

Fuente: Elaboración propia con información de la ENVI 2014, INEGI.

8. Bibliografía

- Aguilar, Luis F. 1992. "Estudio introductorio" en *La hechura de las políticas*. Luis F. Aguilar ed. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Ballinas, Christopher y Salvador Asencio. 2015. "La política de la deconstrucción inmobiliaria en el Distrito Federal 2000-2006". *Revista Buen Gobierno*, no. 19.
- Ballinas, Christopher. 2011. *Political Struggles and the Forging of Autonomous Government Agencies*. Reino Unido: Pallgrave Macmillan.
- Bardach, Eugene. 2008. "Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica". México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- BBVA Research. 2013. "Situación Inmobiliaria México. Análisis Económico Enero 2013". Ciudad de México: Servicio de Estudios Económicos BBVA.
- BBVA Research. 2015. "Situación Inmobiliaria México. Análisis Económico Primer Semestre 2015". Ciudad de México: Servicio de Estudios Económicos BBVA.
- Becker, Gary S. 1983. *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, No. 3. pp. 371-400.
- Bobbio, Norberto. 1991. "Gobierno." En *Diccionario de Política*, 852. Séptima ed. Vol. 1. México, Distrito Federal: Siglo XXI Editores, S.A de C.V.
- Carmona, Ulises. 2011. "La reforma constitucional en derechos humanos de junio de 2011 y su relación con los derechos universitarios". Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3988/11.pdf>
- Centro de Investigación y Documentación de la Casa A.C. (Cidoc). 2004. "El Estado de la Vivienda en México". Disponible en: <http://www.cidoc.com.mx/estudiospdf/2004/Estado%20Actual%20de%20la%20Vivienda%20en%20Mexico%202004.pdf>
- Centro de Investigación y Documentación de la Casa A.C. (Cidoc). 2014. "El Estado de la Vivienda en México". Disponible en: <http://cidoc.com.mx/estudiospdf/2014/EAVM%202014.pdf>
- Chiquier, L., y M. Lea, ed. 2009. *Housing Finance in Emerging Markets*. Washington, DC: Banco Mundial.

- Chris Sidoti. 1996. *Housing as a human right. National*. Discurso en la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades, Australia. Disponible en:
http://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/content/pdf/human_rights/housing.pdf
- Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) y Grupo de Economistas y Asociados (GEA). 2008. “Evaluación de Diseño del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para la Vivienda”.
- Comisión Nacional de Vivienda (Conavi). 2015. “Reporte del sector de la vivienda Mayo”.
- Comisión Nacional de Vivienda (Conavi). 2016. <http://www.Conavi.gob.mx/>
- Comisión Nacional de Vivienda (Conavi). Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda 2.0 (SNIIV). Disponible en: <http://www.Conavi.gob.mx:8080/>
- Comité de las Naciones Unidas en Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1991. “Comentario General No. 4: El Derecho a una Vivienda Adecuada (Art. 11 (1) del Acuerdo)”.
Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2016. “Medición de la pobreza en México”. Disponible en:
<http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2010, 2012 y 2014. Resultados de la medición multidimensional de la pobreza.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación al 27-01-2016. Visitado el 16 de febrero de 2016. Disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- DeLeon, Peter. 1997. *Democracy and the Policy Sciences*. Nueva York: Universidad del Estado de Nueva York.
- Dionne, E. J. 1991. *Why Americans Hate Politics*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Dror, Yehezkel. 1964. “Muddling Through, science or inertia?”. *Public Administration Review*. Vol. 24, 1964. Traducción por Margarita Bojalil.
- Dryzek, John S. 1990. *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Dryzek, John S. 2006. "Policy Analysis as Critique" en *The Oxford Handbook of Public Policy*. Goodin, Robert, Michael Moran y Martin Rein, eds. Reino Unido: Oxford University Press, 190-206.
- Duverger, Maurice. 1957. "Los partidos políticos". México D.F.: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Dye, Thomas R. 2011. *Understanding Public Policy*. Estados Unidos: Pearson Education Inc.
- Fernández, Ernesto. 2009. "Asentamientos irregulares. Impactos y alternativas". Ciudad de México: Instituto Politécnico Nacional. Disponible en: itzamna.bnct.ipn.mx:8080/dspace/bitstream/.../4099/1/ASENTAMIENTOSIRREG.pdf
- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo). 2013. Disponible en: <http://www.fonhapo.gob.mx/2013/index.php>
- Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI). 2016. Disponible en: <http://www.fovi.gob.mx/>
- Forester, John. 2006. "Policy Analysis as Critical Listening" en *The Oxford Handbook of Public Policy*. Goodin, Robert, Michael Moran y Martin Rein, eds. Reino Unido: Oxford University Press, 124-151.
- García, Héctor. 2010. "Algunos aspectos de la ciencia política aristotélica en la Ética Nicomaquea". Chile: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Goodin, Robert, Michael Moran y Martin Rein, eds. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Greider, W. 1992. *Who Will Tell the People? The Betrayal of American Democracy*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Heclo, H. 1974. "Review Article: Policy Analysis" en *British Journal of Political Science*, n. 2, pp. 83-108.
- Hofmann, P. et al. 2008. *Detecting Informal Settlements From Quickbird Data In Rio De Janeiro Using An Object Based Approach*. Alemania: Springer Berlin Heidelberg. Disponible en: <http://mtc-m12.sid.inpe.br/col/sid.inpe.br/mtc-m12@80/2006/07.20.14.03/doc/kux-detecting.pdf>
- Hood, Christopher. 1983. *The Tools of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Huchzermeyer, Marie y Ali Karam. 2006. *Informal Settlements: A perpetual challenge?* Sudáfrica: Juta Academic.
- Ingram, Helen y Anne L. Schneider. 2006. "Policy Analysis for Democracy" en *The Oxford Handbook of Public Policy*. Goodin, Robert, Michael Moran y Martin Rein, eds. Reino Unido: Oxford University Press, 169-189.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI), Encuestas en Hogares, México, 2014.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). 2015. "Cuenta Satélite de Vivienda en México: Metodología y Resultados 2008-2012".
- Instituto Nacional del Fondo de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). 2006. "Plan Financiero 2007-2011".
- Instituto Nacional del Fondo de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). 2013. "Plan Financiero 2014-2019".
- Instituto Nacional del Fondo de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). 2014. "Plan Financiero 2015-2019".
- Instituto Nacional del Fondo de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). 2015. "Plan Financiero 2016-2020".
- Instituto Nacional Electoral (INE). 2014. Calendario Electoral Proceso 2014-2015. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/portal/Elecciones/Proceso_Electoral_Federal_2014-2015/
- Instituto Nacional Electoral (INE). 2015. "Histórico de Resultados Electorales". Disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/
- Lasswell, Harold D. 1936. *Politics Who Gets What, When, How*. Nueva York: Whittlesey House.
- Lasswell, Harold D. 1936. *Politics, Who Gets What, When, How*. The American Political Science Review, Vol. 30, No. 6.
- Lasswell, Harold D. y D. Lerner, eds. 1951. *The Policy Sciences*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Ley de Vivienda. Última reforma publicada DOF 20-04-2015. Visto el 16 de febrero de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_200415.pdf

- Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Última reforma publicada en DOF 19-03-2014. Visto el 16 de febrero de 2016. Disponible en: <http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/7663ec3e-8f2b-4273-b512-1936c88cba4e/LEY+INFONAVIT+19MAR2014.pdf?MOD=AJPERES>
- Ley General de Asentamientos Humanos. Última reforma publicada DOF 24-01-2014. Visto el 16 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Heaven, Estados Unidos: Yale University Press.
- Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of Muddling Through" en *Public Administration Review*; no. XXXIX, 1959, pp. 317-336.
- Lindblom, Charles E. 1979. "Still Muddling –not yet Through" en *Public Administration Review*, no. XXXIX, 1979, pp. 317-336.
- Listokin, David. 1991. Federal Housing Policy and Preservation: Historical Evolution Patterns and Implications. *Housing Policy Debate*, Vol. 2, 157-185.
- López-Silva, Marco A. et al. 2011. *Housing Finance in Mexico: Current State and Future Sustainability*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Lowi, T. J. 1972. *Four systems of policy, politics, and choice*. *Public Administration Review*, 32(4): 298–310.
- Magaloni, Beatriz, Diaz-Cayeros, Alberto y Federico Estévez. 2007. "Clientelism and portfolio diversification: a model of electoral investment with applications to Mexico" en *Patrons, Clients, and Policies, Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Mason, O.S. y Fraser, C., 1998: Image sources for informal settlement management. In: *Photogrammetric Record*, Vol. 92 (1998), No. 16, pp. 313-330.
- Monkkonen, Paavo. *The Housing Transition in Mexico: Local Impacts of National Policy*. Tesis doctoral. Instituto de Negocios e Investigación Económica, 2009.
- Müller, Markus-Michael y Gonzalo Celorio. 2012. "Transformaciones del clientelismo: democratización, (in) seguridad y políticas urbanas en el Distrito Federal". México: El Colegio de México.

- Muth, John F. 1961. *Rational Expectations and the Theory of Price Movements*. *Econometrica*, Vol. 29, No. 3, (Jul., 1961), pp. 315-355.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur. 1992. “La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos”. México: Limusa.
- Organización de las Naciones Unidas. (2008). Declaración Universal de los Derechos Humanos, *United Nations (UN)*, diciembre de 2015, <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Pacheco, Guadalupe. 1999. “De la hegemonía a la regionalización electoral: el sistema de partidos en México, 1979-1997”. México: Estudios Sociológicos XVIII: 53, 2000.
- Presidencia de la República. 2013. “Política Nacional de Vivienda 2013-2018”. Visto en junio de 2015. Disponible en: <http://www.gob.mx/presidencia/acciones-y-programas/politica-nacional-de-vivienda>
- Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. Diario Oficial de la Federación 29/02/2002. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=733748yfecha=29/05/2002
- Sandel, M. J. 1996. *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge, Estados Unidos.: Belknap Press de la Universidad de Harvard.
- Sartori, Giovanni. 2002. “La política. Lógica y método en las ciencias sociales”. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schelling, T. 1980. *The intimate contest for self-command*. *Public Interest*, 60: 94–118.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). 2016. Disponible en: <http://www.gob.mx/sedatu>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). 2015. “Modelo Geoestadístico para la Actualización de los Perímetros de Contención Urbana 2015”. Disponible en: http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2015/lineamientos/MODELO_PCU_ACTUALIZACION_2015.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). 2010. “DIAGNÓSTICO SOBRE LA FALTA DE CERTEZA JURÍDICA EN HOGARES URBANOS EN CONDICIONES DE POBREZA PATRIMONIAL EN ASENTAMIENTOS IRREGULARES”. Disponible en:

http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/D_PA_SPRAH_2011.pdf

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) y Grupo de Economistas y Asociados (GEA). 2010. “Diagnóstico de las necesidades y rezago en materia de vivienda de la población en pobreza patrimonial”.

Disponible en:

http://www.fonhapo.gob.mx/2013/evaluaciones_externas/gea_diagnostico_necesidades_y_rezago_en_vivienda.pdf

Shepsle, Kenneth A. 2005. *Rational Choice Institutionalism*. Massachusetts: Universidad de Harvard.

Silva-Herzog, Jesús. 2009. *Para entender el Infonavit*. México: Infonavit.

Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Bienes y Servicios. 2013. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Skocpol, Theda. 2003. “Doubly Engaged Social Science” en *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, J. Mahoney y D. Rueschemeyer eds., Cambridge: Cambridge University Press.

Sociedad Hipotecaria Federal. Visto en febrero de 2016. Disponible en:

<http://www.shf.gob.mx/Paginas/default.aspx>

Stiglitz, Joseph E. 2000. “La economía del sector público”. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

Stiglitz, Joseph E. 2008. *Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation*.

Disponible en:

http://academiccommons.columbia.edu/download/fedora_content/download/ac:126998/COUNTENT/JES.Govt.Failure.Mkt.Failure.pdf

Thiele, Bret. 2002. *The Human Right to Adequate Housing: A Tool for Promoting and Protecting Individual and Community Health*. Revista Americana de Salud Pública, 95(2): 712-175.

U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD). “Housing Choice Vouchers Fact Sheet”. Disponible en:

http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/topics/housing_choice_voucher_program_section_8

United Nation Statistics Division (UNSTAT). 2005. Disponible en:

<http://unstats.un.org/unsd/environmentgl/gesform.asp?getitem=665>

Weber, Max. 1976. *Política y Ciencia*. Buenos Aires: Editorial la Pleyade.

Weimer, D. L., y Vining, A. R. 1999. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Tercera edición. Nueva Jersey, Estados Unidos: Prentice Hall.

Wildavsky, Aaron B. 1987. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Nueva Jersey: Transaction Books.