

El atropellado camino hacia la igualdad del derecho a la vivienda desde la gestión habitacional subsidiaria del gobierno federal

Anavel Monterrubio-Redonda

Resumen: El objetivo de este documento es explicar los alcances de los subsidios otorgados por la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi o Comisión en adelante) en el periodo 2007-2021 en cuanto a la disminución de la desigualdad de oportunidades que conforma el derecho a la casa habitación adecuada en México.

Los resultados derivan del análisis estadístico de las condiciones de desigualdad asociadas a la carencia de vivienda y rezago habitacional; del análisis estadístico sobre los alcances de los subsidios para la disminución de la desigualdad por ingresos y su relación con el acceso al satisfactor en comento por entidad federativa y por tipo de esquema de asignación de subsidios; así como una aproximación al tema de la aceptabilidad por parte de los beneficiarios al tipo de casas de interés social otorgadas por los programas ejecutados por la Conavi mediante la aplicación de una encuesta a 898 personas.

La finalidad es contribuir al debate en torno de las perspectivas de los programas subsidiarios de vivienda social con los cambios en materia de política habitacional y la agenda legislativa que requiere.

Palabras clave: desigualdad, gestión habitacional, subsidios, derecho a la vivienda, Comisión Nacional de Vivienda.

Anavel Monterrubio-Redonda. Doctora en Sociología y maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas. Profesor-investigador de tiempo completo, por tiempo indeterminado, en el área de sociología urbana en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Áreas de investigación: producción del hábitat urbano; política habitacional nacional y local; renovación urbana; conflicto urbano; planeación urbana; procesos de habitar y participación ciudadana. Correo electrónico: anavelmonterrubio@gmail.com

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, vol. 14, núm. 31, julio-diciembre de 2021, pp. 103-135. Fecha de recepción: 3 de noviembre de 2021. Fecha de aceptación: 25 de noviembre de 2021.

The run-down path to equal housing rights from the subsidiary housing management of the federal government

Abstract: The paper's objective is to explain the scope of the subsidies granted by the National Housing Commission (Conavi), from 2007-2021, in terms of reducing the inequality of opportunities that makes up the right to adequate housing in Mexico.

Methodologically, the results derive from the statistical analysis of the inequality conditions associated with the lack of housing and housing backlog; statistical analysis about the scope of subsidies to reduce income inequality and the lack of housing by state and by type of subsidy allocation scheme; and, an approach to the topic of the housing acceptability through a survey applied in 2020 to 898 beneficiaries of the Programs executed by Conavi. The purpose of this document is to contribute to the debate on what are the perspectives of subsidiary social housing programs with the changes in housing policy and the legislative agenda that it requires.

Key words: inequality, housing management, subsidies, right to housing, National Housing Commission.

Introducción

En México, desde 1983, con la modificación al artículo 4° constitucional, se introdujo formalmente la obligación del Estado de establecer las herramientas y soportes necesarios para que las familias mexicanas disfruten de una vivienda digna y decorosa¹ (CPEUM; art. 4). Desde entonces, el gobierno ha ejecutado diferentes políticas habitacionales y formas de gestión subsidiaria² para resolver di-

¹ La Ley de Vivienda, en el artículo segundo, establece que “se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

² Las políticas habitacionales son “un conjunto de políticas o intervenciones gubernamentales que motivan, restringen y facilitan las acciones vinculadas a la vivienda” (Angel y Keare, 2010: 374). Su ejecución se lleva a cabo con base en un conjunto de mecanismos institucionales que posibilitan el acceso a la vivienda en el modelo de gestión habitacional (Caicedo, 2006). En cuanto a la subsidiariedad, la norma ética social del principio de subsidiariedad de la doctrina social católica se basa en la concepción de la persona humana como origen y fin de la vida social y

cho problema. Al respecto, se han implementado programas que otorgan subsidios que se centran en aplicar los recursos públicos preferentemente en los sectores más carentes de la población que demandan dicho servicio, mediante la atención de dos tipos de problemáticas: la carencia de una vivienda (déficit cuantitativo) y el rezago habitacional (déficit cualitativo) en el territorio nacional.

En el contexto de estas formas de gestión habitacional, el fondo del problema se manifiesta en las condiciones de desigualdad entre población y territorios, es decir, la acción gubernamental ha oscilado entre un discurso que, por una parte, considera la vivienda como factor económico y, por otro, como un derecho constitucional que, en los hechos, continúa supeditada a los postulados neoliberales sobre el poder redistributivo de los gastos sociales para reducir las desigualdades. Sin embargo, los subsidios³ son la única opción para muchas familias, ya que el importante efecto amortiguador impide la caída directa en la pobreza de quienes tienen un techo precario o no lo tienen.

Aunque los apoyos fiscales representan una puerta de acceso al ejercicio del derecho a tener una casa digna, en la opinión pública se ha discutido mucho su eficacia redistributiva para la disminución de la desigualdad y la pobreza. Se argumenta que éstos tienen un efecto distributivo negativo, debido a la incursión de empresas que benefician a familias de mayores ingresos. Tal es el caso de los subsidios que, desde 2007, otorga la Conavi, cuya actuación ha desatado fuertes polémicas en el sector a propósito del cambio de rumbo que dio en la presente administración, que modificó tanto el esquema de financiamiento como la organización de la demanda.

Al respecto, la pregunta que guía el presente trabajo es: ¿En qué medida la gestión subsidiaria de la Comisión Nacional de Vivienda ha contribuido a la igualdad en el ejercicio del derecho al acceso a una casa adecuada en México?

considera que el Estado debe intervenir complementaria y auxiliarmente en favor de los individuos o comunidades más necesitadas (Groser, 2016).

³ Los subsidios son “las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general” (LFPRH, parágrafo LII, del art. 2°).

En una primera aproximación, la hipótesis que se establece es que los alcances en la reducción de la desigualdad de acceso a una casa para avanzar en el ejercicio del derecho a la misma, desde la Conavi, dependen de la dispersión de subsidios, que se expresan en dos formas de gestión habitacional diferenciadas por el tipo de demanda y el origen de los recursos: *a)* el cofinanciamiento, que implica la mezcla de recursos (crédito, subsidio y ahorro previo de la persona beneficiaria), el cual permite a las entidades financieras colocar un mayor número de créditos al incrementar la capacidad de consumo de la demanda agregada, organizada por quienes ofrecen los créditos (las figuras que utiliza la Comisión son las Entidades Ejecutoras [EE]) y, *b)* el subsidio directo otorgado sin la intermediación de EE y una demanda organizada por la misma institución mediante la puesta en marcha directa de los programas presupuestarios de vivienda social.

Con base en lo anterior, el objetivo del documento es explicar los alcances de los subsidios otorgados por la Conavi durante el periodo 2007-2021 en cuanto a la disminución de la desigualdad de oportunidades que conforma el derecho a una casa adecuada en México.

Los resultados derivan del análisis estadístico de las condiciones de desigualdad asociadas a la carencia de vivienda y rezago habitacional; del análisis estadístico sobre los alcances de los subsidios para disminución de la desigualdad por ingresos y carencia de casa por entidad federativa; por tipo de esquema de asignación de subsidios; y, una aproximación al tema de la aceptabilidad de la vivienda mediante una encuesta aplicada en 2020, a 898 personas beneficiarias de los programas ejecutados por la Conavi. Lo anterior abarca el periodo de 2007 a 2021, que incluye las tendencias de política habitacional denominadas “el tren de vivienda”⁴ y “la vivienda como un derecho”.⁵

⁴ En el argot de la industria inmobiliaria, al sistema de producción [privada] le dio por llamarle “Tren de vivienda”, el cual se explica porque cada uno de los componentes incluye su propia complejidad y todos los elementos tienen que lograr incursionar en la producción a un tiempo preciso. Se ha llamado así al crecimiento de los indicadores económicos relativos a las actividades relacionadas con la vivienda (Grupo Milenio, 2013).

⁵ El Programa Nacional de Vivienda establece el objetivo general de esta política: “Garantizar el ejercicio del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada con la parti-

El documento se divide en dos partes, en la primera se explica la problemática que relaciona desigualdad y vivienda en México; y en la segunda se hace el análisis de los alcances de la gestión habitacional subsidiaria de la Conavi.

Desigualdad y acceso a la vivienda

Las desigualdades sociales son expresiones históricas que aluden a las relaciones y dinámicas de una estructura social dada, sus formas específicas de categorización son la fuente de privilegios de ciertos grupos y de discriminación para los otros (Longhi, 2002; Boneti, 2006; Reygadas, 2008 y Duvoux, 2021). Las condiciones de desigualdad expresada en el inequitativo acceso a la vivienda tienen dos componentes esenciales: la alta incidencia de población en pobreza patrimonial, es decir, con dificultades de acceso a suelo apto, a una casa de calidad, con servicios públicos básicos —particularmente en el ámbito urbano— que afecta sobre todo a grupos vulnerables;⁶ y, a la segregación residencial y polarización económica en el territorio.

El problema de la desigualdad se manifiesta en la carencia, precariedad y localización de la vivienda, que se origina en la escasez de oportunidades de un gran número de población imposibilitada para acceder al mercado privado de vivienda por su alto costo, pero también, frecuentemente, debido a los esquemas de atención de los programas públicos de vivienda social, que consideran un elemento básico la distribución del ingreso, el cual es inequitativo (Schteingart y Garza, 1978). Esto es, el problema de acceso a una casa se debe a la brecha existente entre costo e ingreso, lo que implica la

cipación de los diferentes actores públicos, privados y sociales, a través del rediseño del marco institucional y el desarrollo de esquemas financieros, cuyo enfoque planeado e integrado al territorio, prioriza la atención al rezago habitacional y a la población históricamente discriminada” (Sedatu, 2021a).

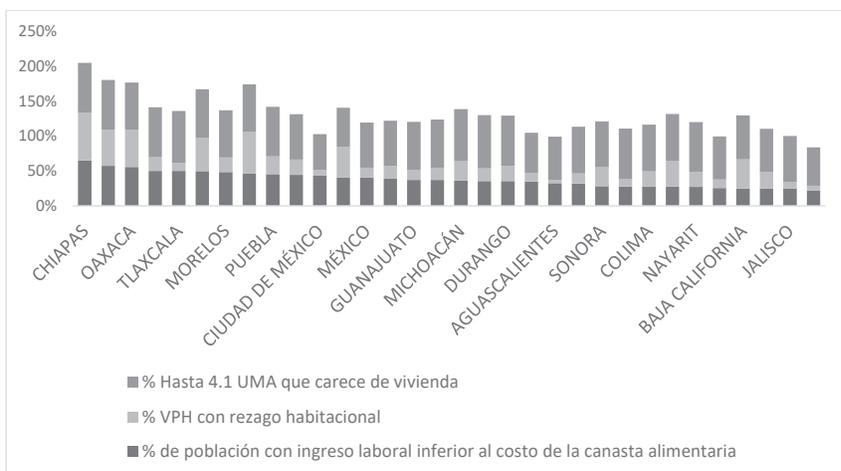
⁶ La situación de vulnerabilidad implica “la condición de los individuos o de grupos de personas que sufren de modo permanente o particularmente grave una situación de discriminación, desigualdad o intolerancia debido a circunstancias como etnicidad, color, sexo, religión, situación económica, opinión y preferencias de cualquier índole” (Coneval, 2018b: 15).

inexistencia de una demanda agregada de vivienda,⁷ que se manifiesta en los siguientes datos:

- En México, 55.7 millones de personas (43.9%) están en situación de pobreza y 10.8 millones en pobreza extrema (8.5%), lo cual ubica a la población mayoritaria en circunstancias de baja asequibilidad para resolver su necesidad de vivienda (Coneval, 2021).
- 11.8 millones de personas (9.3%) tiene carencia por calidad y espacios de la vivienda, y 22.7 millones (17.9%) registran carencia por acceso a los servicios básicos (Coneval, 2021).
- Según datos de la Conavi (2021), de los 34.8 millones de viviendas particulares habitadas, 8.5 millones (24%) están en rezago habitacional y 4.2 millones de la demanda potencial del Infonavit tienen ingreso menor a la línea de la pobreza (Conavi, 2021; SNIIV, 2021).
- Como se advierte en la Figura 1, la demanda potencial de cada una de las 32 entidades registra un porcentaje mayor a 50% de derechohabientes del Infonavit, con un ingreso por debajo de la línea de la pobreza y que carece de vivienda; debido a su condición de ingreso tiene pocas o nulas posibilidades de adquirir una casa nueva terminada. En este rubro destacan como los casos más graves Yucatán y Michoacán, que presentan los porcentajes más altos, con 76 y 75%, respectivamente, lo cual muestra que sólo una cuarta parte de la demanda registrada tiene posibilidades reales de acceder a este satisfactor.
- En cuanto al rezago habitacional, la misma Figura 1 indica que las entidades como Chiapas (68%), Tabasco (59%), Oaxaca (53%) y Guerrero (51%) registran más de 50% del parque habitacional existente, están en condiciones de precariedad por calidad y espacios de la vivienda (Conavi, 2021).

⁷ La demanda agregada de vivienda está determinada por la magnitud y distribución del ingreso familiar, tamaño y distribución por edades de población y por los precios relativos de la vivienda, la legislación hipotecaria vigente, y la accesibilidad al financiamiento necesario para pagar ese bien (se trata del universo de los consumidores potenciales de vivienda) (Coneval, 2018b: 16).

Figura 1. Carencia de vivienda, rezago habitacional e ingresos según entidad federativa



Fuente: elaboración propia con base en el SNIIV 2021.

- Se observa también que hay correspondencia entre el porcentaje de población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria y las condiciones de rezago y porcentaje de trabajadores que tienen un ingreso por debajo de la línea de la pobreza. En este caso, Chiapas, Guerrero y Oaxaca son los más altos en las tres variables.

Como se puede observar, son las entidades del sureste, particularmente Chiapas, las que presentan débiles condiciones para hacer frente a la pobreza y desigualdad con relación al acceso a casa habitación y, por ende, las que más requieren el apoyo público.

Adicionalmente a las mediciones sobre las brechas de desigualdad que realiza el Coneval, destaca que: 11 de cada cien mujeres indígenas son titulares de la vivienda, frente a 16 de cada 100 que no son indígenas; 33 de cada 100 mujeres adultas mayores son titulares de la casa, frente a 52 de cada 100 hombres que lo son. En el ámbito rural, 30 de cada 100 mujeres ostenta la titularidad de la

propiedad y 31 de cada 100 son titulares mujeres en comunidades indígenas; 75 de cada 100 mujeres en el ámbito rural residen en casas sin acceso a agua entubada, o en las que se cocina con leña o carbón sin chimenea. En cuanto a jefaturas de hogar que tienen capacidad económica para adquirir casa según grupo de edad, la jefatura joven presenta una brecha de -13.3 puntos frente a la jefatura adulta (SIDS, 2021). Así, las brechas relacionadas con carencia de casa habitación afectan de manera desigual a cada grupo de población, siendo los más afectados los jóvenes, adultos mayores, indígenas y mujeres.

Por otro lado, en la escala local, otro de los factores en los que se manifiesta la desigualdad socioeconómica es la segregación residencial en el ámbito urbano, que hace referencia a las desigualdades territoriales ocasionadas por los desequilibrios en los mercados de suelo formales, lo cual no permite a la mayoría el acceso a una vivienda adecuada, puesto que determinan “quién puede vivir dentro de la ciudad y gozar de los beneficios de la urbanización, y quién debe buscar alternativas fuera de ella, basado solamente en los ingresos y la capacidad de pago con respecto a los precios del suelo formal” (INSUS, 2020: 5).

Las circunstancias anteriores nos aproximan a reconocer las condiciones del acceso a la vivienda como carencia social, pero, ¿cuáles son los compromisos del gobierno mexicano para revertir estas desigualdades?

Compromisos del Estado mexicano en materia de derecho a la vivienda

La Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948) establece que habitar una vivienda adecuada es un derecho universal que implica el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte (ONU, 1991), lo cual atiende dos cuestiones básicas: carencia de casa y existencia de condiciones inadecuadas. Los elementos con los que debe contar una casa habitación para que sea considerada como adecuada son: seguridad de la tenencia, disponibilidad

de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; que sea asequible; que disponga de buenas condiciones de habitabilidad y accesibilidad; así como que posea una ubicación que no comprometa la calidad de vida de sus habitantes y, además, su diseño responda a las necesidades culturales (ONU, 1991).

Este derecho forma parte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) del Sistema Universal de Derechos Humanos y, por tanto, es universal, imprescriptible, interdependiente, indivisible y no jerarquizable.

En el artículo 11 del Pacto Internacional de los DESC se reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (ONU, 1976).

México se adhirió a este pacto en marzo de 1981, con lo que el gobierno mexicano asumió como compromiso principal establecer las medidas necesarias para alcanzar el objetivo del derecho a una vivienda adecuada para cada individuo en el tiempo más breve posible, de conformidad con el máximo de los recursos disponibles. Para ello, debe cumplir con la responsabilidad de tutelar el derecho sin discriminación, establecer objetivos y metas, alcanzarlos tan pronto como sea posible, cumplir con la obligación de progresividad y prohibición de regresividad, asegurar niveles mínimos de satisfacción, establecer vías judiciales para denunciar posibles violaciones, priorizar la protección de los miembros más vulnerables de la sociedad, informar y transparentar la gestión pública y establecer un sistema de indicadores, que dé cuenta de la voluntad y la capacidad del Estado para promover y proteger este derecho, entre los más importantes (ONU, 1976).

Quienes sostienen que el acceso a casa es un derecho, destacan tres roles del sector público: debe garantizar a todos el acceso a una casa adecuada; promocionar programas de vivienda social, privilegiando a las familias más vulnerables facilitando la construcción y financiamiento al mayor número de solicitantes posible.

México ha centrado sus esfuerzos en la elaboración de programas sociales ejecutados, hoy en día, por medio de la Conavi. Para su operacionalización, el Coneval (2018a) destaca como

fundamental la identificación de cuatro elementos institucionales esenciales: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.⁸

Operacionalización del derecho a vivienda mediante la ejecución de programas sociales con subsidio federal

En el caso mexicano, el mandato constitucional establecido en el artículo 4° asigna al Estado funciones redistributivas progresivas, a partir de lo cual, desde una perspectiva de equidad e igualdad de oportunidades, los programas de vivienda gubernamentales forman parte de la agenda de la gestión institucional del bienestar social.

Desde 2006, con la creación de la Conavi,⁹ la tendencia de la política habitacional mexicana ha sido priorizar el subsidio directo a la demanda con la idea de que, con el subsidio en la mano, los pobres accederían sin problema a los mercados del sector. Sin embargo, con dicha tendencia caracterizada, además, por una fluctuante participación del gasto público en este tenor, con metas cuantitativas que contrastan con la dinámica de la demanda y la fragilidad de la política por la carencia de instrumentos y programas, se com-

⁸ *Accesibilidad* a la vivienda “implica que los medios por los cuales se materializa el derecho a la vivienda estén al alcance de todas las personas, al menos de manera física, económica y jurídica. *Disponibilidad* significa “suficiencia de reserva territorial destinada a la vivienda para los diversos grupos sociales, así como la disponibilidad de servicios de transporte; de infraestructura; de servicios básicos y complementarios; de equipamiento de salud, recreación, cultura, seguridad comercio y abasto; de equipamiento para el desarrollo y la participación; y de mecanismos y procedimientos institucionales”. La dimensión de *calidad de la vivienda* significa que ésta debe cubrir estándares mínimos de calidad en su ubicación, diseño, materiales, técnicas constructivas, servicios, equipamiento, así como elementos del entorno físico y comunitario (Coneval, 2018: 12). Acerca de la *aceptabilidad*, Coneval señala que es un elemento fundamental de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y significa la “posibilidad de vivir en un lugar y en una vivienda que refleje y permita la realización de las preferencias propias (costumbres, visiones, necesidades particulares)” (Coneval, 2018b: 63).

⁹ La Ley de Vivienda establece que la Comisión Nacional de Vivienda tiene entre sus principales atribuciones “desarrollar, ejecutar y promover esquemas, mecanismos y programas de financiamiento, subsidio y ahorro previo para la vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades, priorizando la atención a la población en situación de pobreza, coordinando su ejecución con las instancias correspondientes” (LV: artículo 19, párrafo VII). Para la Comisión, el instrumento de operación es el subsidio dirigido a familias de escasos recursos, mediante los programas presupuestarios a su cargo.

promete el alcance de sus objetivos (Coneval, 2016). ¿Cuáles han sido los resultados?

Hasta 2018 la Comisión otorgó los subsidios mediante Entidades Ejecutoras (EE).¹⁰ Posteriormente, en 2019, la mayor parte de la aplicación de los programas los lleva a cabo mediante el otorgamiento de subsidios operados sin la intervención de estos organismos financieros, lo cual implica dos formas de gestión habitacional: *a)* en cofinanciamiento¹¹ y, *b)* el apoyo a demanda organizada por la misma Comisión, sin la intervención de EE.

Con este antecedente, se analizan las tendencias de distribución de los subsidios en el periodo 2007-2021, considerando estas dos formas de gestión y cómo favorece o no la disminución de la desigualdad en materia del derecho a la casa.

Evolución del gasto subsidiario en vivienda social de la Conavi

En cuanto a la *accesibilidad económica*, el total de subsidios otorgados por la Conavi en el periodo 2007 y 2021 fue de 2,317,944 con un monto total de 100.7 mil millones de pesos. En la Tabla 1 se observa la distribución de los subsidios en cada periodo según esquema de otorgamiento por programa presupuestario.

a) Subsidios otorgados en el esquema de cofinanciamiento

Como estrategia financiera, el cofinanciamiento significa la apertura del mercado financiero a los agentes privados, permitiendo la movilización de recursos para quienes construyen y para quienes compran la vivienda (Caicedo, 2006). Esta estrategia permite a las EE colocar una mayor cantidad de créditos (principal motor de la

¹⁰ Las EE con las que trabaja la Conavi son los Organismos Nacionales de Vivienda: Infonavit, Fovissste, Issfam; intermediarios financieros privados regulados; intermediarios financieros que operan con Sociedades Nacionales de Crédito; Organismos Estatales y Municipales de Vivienda; y otras instancias que otorguen financiamiento (Conavi, 2021b).

¹¹ El cofinanciamiento es el “financiamiento otorgado simultáneamente por dos o más fuentes, de las cuales una debe tener la calidad de Entidad Ejecutora” (Conavi, 2021b).

Tabla 1. Subsidios otorgados por programa según esquema de financiamiento (acciones y monto, millones de pesos)
(Conavi 2007-2021)

<i>Esquema de financiamiento / Programa de vivienda</i>	2007-2012		2013-2018		2019-2021	
	<i>Acciones</i>	<i>Monto</i>	<i>Acciones</i>	<i>Monto</i>	<i>Acciones</i>	<i>Monto</i>
Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales						Programa de Vivienda Social (pvs)
CONVIVES	14,301	706.6				
Cajas solidarias	11,225	339.07	41,924	1,949.6		
Fovissste	6,071	216.9	22,341	1,248.7		
Fuerzas armadas	29,883	1,509.4	27,708	968.5	3,943	\$ 48.7
Infonavit	549,685	20,825.9	660,252	37,672.7	7,060	\$387.4
Intermediarios financieros	312,281	2,767.7	149,041	4,449.2	4,238	\$243.2
OREVIS	90,422	1,732.8	20,778	746.4	17,216	\$535.2
PSV desarrolladores sociales	64,552	1,387.5	28,943	1,127.9	7,422	\$458.5
RIF-FOVI			148	7.03		
Reconstrucción	42,430	3,065.5	1,656	224.1	369	\$87.753
Total	1,106,549	31,845.3	967,092	49,101.3	40,248	\$1,760.9
Promedio anual	184,425	5,308	161,182	8,183.5	13,416	587
Programa Nacional de Reconstrucción, componente vivienda (PNR-vivienda)					52,575	7,863.5
Programa de Mejoramiento Urbano, vertiente vivienda en ámbito urbano (PMU-vivienda)					17,741	2,191.5
Proyecto Emergente de Vivienda para contribuir a superar la emergencia económica en el país (PVS-PEV)					115,876	5,893.9
Programa de Vivienda Social por medio de procesos de producción social de vivienda asistida (PVS-PSVA)					17,863	1,615.1
Total					204,055	17,564.1
Total general	1,106.5	31,845.3	967,092	49,101.3	244,303	19,325.07

Nota: Todos los valores monetarios están a precios corrientes, es decir, a precios del año en cuestión.
Fuente: elaboración propia con base en datos del SNIV (2021).

producción de vivienda) y contribuye a abrir un mercado de bajos riesgos, en virtud de que la población tiene mayor capacidad para adquirir deudas. Este esquema surgió como una estrategia del Infonavit, que le permite originar créditos con mayores montos sin afectar la liquidez para atender a un mayor número de derechohabientes (Díaz, 2012: 96).

La táctica del cofinanciamiento forma parte de la cadena productiva de vivienda que se articuló alrededor del Infonavit para ofrecer créditos hipotecarios con mayor celeridad, mediante la coordinación de cada una de las actividades realizadas por los miembros que la conforman (Díaz, 2012: 97). Es lo que el Infonavit denomina “tren de vivienda”.¹²

Con esta forma de gestión la demanda es organizada por las EE e involucra una demanda privada que proviene de los beneficiarios(as) potenciales de estos organismos financieros y, por tanto, el padrón de beneficiarios(as) se integra con bastante independencia de la Conavi. A esta demanda se le otorga el subsidio directo y al frente de forma diferenciada según los costos de la vivienda, lo que apunta a la integración de un único mercado de la producción y de la demanda (Sedesol, 2001).

Con base en lo anterior, de 2007 a 2021 la Conavi trabajó con EE, cuyo papel principal es ofrecer crédito hipotecario en condiciones de mercado, para adquisición, construcción, ampliación o mejoramiento de vivienda, que acompaña al subsidio federal y al ahorro previo de la posible persona beneficiaria (Conavi, 2021c). Las EE son personas morales que, además de aportar los recursos financieros para el crédito y organizar el ahorro del beneficiario, gestionan los subsidios para ejecutar las acciones de vivienda de los programas de la Conavi. Actúan como entidades financieras y trabajan estrechamente con desarrolladores privados y con organismos ejecutores de obra (OEO), es decir, constructores.

Mediante el cofinanciamiento, la Conavi utilizó los subsidios para garantizar a la demanda efectiva la posibilidad de acceder a la

¹² “El tren de vivienda Infonavit es la oferta de vivienda que los promotores designan única y exclusivamente al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), y hace referencia al inicio y terminación de las viviendas, al sistema de producción inmobiliaria relacionado con Infonavit” (Infonavit, 2021).

oferta de los productores privados y los OEO, según las reglas que el mercado determina. Este esquema fue preponderante en el periodo 2007-2018, y operó mediante el Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales (S177), cuyo objetivo fue contribuir a que la población de ingresos bajos tuviera acceso a una solución habitacional (Conavi, 2018). En 2013 se agregó el que éstas debían estar en un hábitat urbano ordenado y sustentable. A partir de 2019 este esquema aplica en el Programa de Vivienda Social.

Por medio del cofinanciamiento, de 2007 a 2021, se otorgaron 2,113,889 créditos (91% del total de todo el periodo), con un presupuesto de 83 mil 137 millones, de los cuales, 58% de las acciones y 71% del presupuesto se otorgó a la demanda potencial registrada en el Infonavit como EE (SNIIV, 2021).

Estas condiciones revelan que, en materia de *accesibilidad económica* para el ejercicio del derecho a la vivienda, la gestión habitacional se enfocó entonces a resolver el problema de acceso a casa para trabajadores con ingresos constantes, y que la interdependencia entre el empleo y la obtención de un crédito es lo que determinó la posibilidad del acceso.

Mediante el cofinanciamiento 58% del presupuesto ejercido entre 2007 y 2021 fue para financiar casa nueva terminada; 22% para vivienda usada; 34% para casa nueva por autoproducción, ampliación, mejoramiento y lote con servicios; y, 0.2% para vivienda en renta (SNIIV, 2021). De manera general, 99.9% de las acciones de vivienda nueva terminada y 71% del presupuesto fue para financiar casas producidas por promotores inmobiliarios privados mediante el Infonavit (SNIIV, 2021).

Mientras que de 2007 a 2018 destaca el papel de los Organismos Nacionales de Vivienda (Infonavit y Fovissste) para la asignación del subsidio para casa nueva terminada, en el periodo 2019-2021 el papel de los Organismos Estatales de Vivienda es particularmente importante, ya que tuvieron a su cargo 43% de las acciones y 30% de los recursos, destinados principalmente a la intervención en casas habitación precarias, mediante acciones de vivienda nueva, por autoproducción, ampliación y mejoramiento que atiende sobre todo el rezago habitacional (SNIIV, 2021).

Varias de estas EE, sobre todo las que ofrecen microcréditos, con el argumento de garantizar la recuperación del capital llevado a crédito, las tasas de interés para producción de vivienda oscilan entre 35 y 100%, de modo que los subsidios han servido para habilitar la capacidad financiera de algunos sectores de la población que tienen cierta capacidad de pago, pero no ha sido capaz de resolver las necesidades de vivienda de los más pobres (Conavi, 2021).

En cuanto a los subsidios otorgados según el valor de la vivienda,¹³ destaca que del total de subsidios autorizados en los tres periodos, 47% de las acciones se dirigieron a vivienda económica y 52% para vivienda popular (SNIIV, 2021).

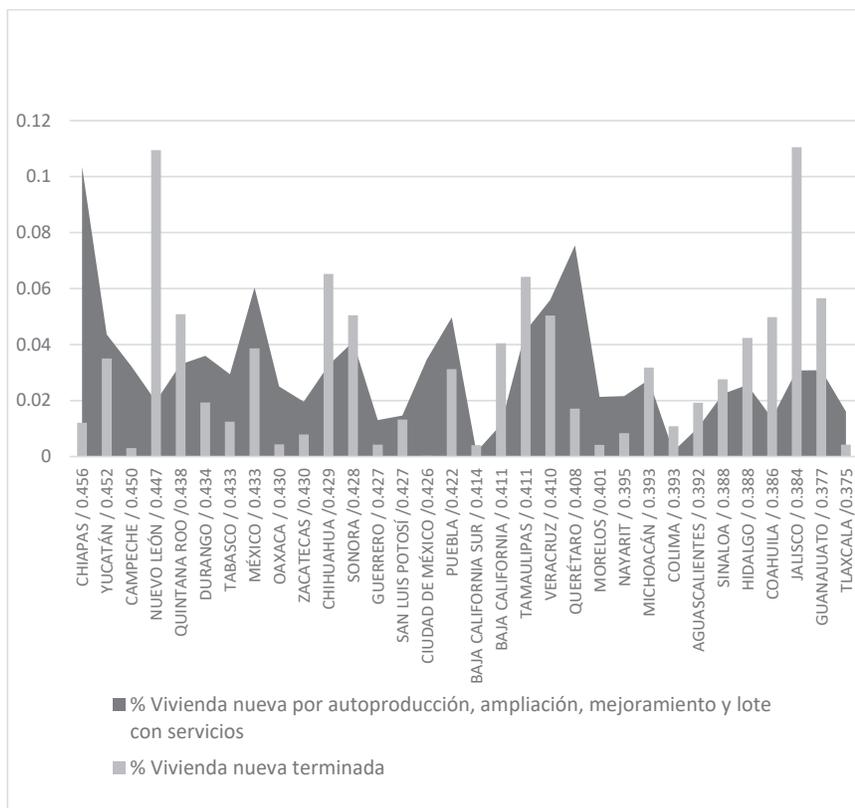
Esta forma de gestión habitacional estuvo claramente vinculada con los objetivos de los desarrolladores de vivienda (privados y “sociales”) para cumplir sus metas, y son éstos los que determinaron los alcances, emplazamiento y valores de las casas que se adquirieron con el crédito, a lo que habrá que añadir que el costo de las mismas se vio impactado en forma considerable por los gastos de comercialización y ventas de los desarrollos inmobiliarios, además de los costos financieros de las garantías de recuperación.

En cuanto a la *accesibilidad territorial*, de acuerdo con datos del SIDS (2021), la mayor desigualdad por ingreso en México se registra en las entidades de Chiapas, Yucatán y Campeche, y como se observa en la Figura 2, las entidades con una mayor desigualdad no son las más beneficiadas con los subsidios otorgados.

El caso de Chiapas es particularmente importante porque presenta el coeficiente de mayor desigualdad, el mayor rezago y el número más alto de población potencial por debajo de la línea de la pobreza; sin embargo, los recursos que ha recibido son 10% del total de acciones de autoproducción, mejoramiento y ampliación y uno por ciento de casa nueva.

¹³ Valores de la vivienda: Económica hasta 118 UMA; Popular mayor a 118 UMA hasta 200 UMA; Tradicional mayor a 200 UMA hasta 350 UMA; Media mayor a 350 UMA hasta 750 UMA; Residencial mayor a 750 UMA hasta 1,500 UMA; Residencial Plus mayor a 1,500 UMA. Todos los valores monetarios están a precios corrientes, es decir, a precios del año en cuestión (SNIIV, 2021).

Figura 2. Subsidios otorgados por entidad según coeficiente de Gini. Esquema de cofinanciamiento, Conavi 2007-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SNIIV (2021) y Coneval (2018).

La misma Figura 2 muestra que la distribución territorial de la vivienda nueva terminada tuvo una inclinación a atender entidades federativas y zonas metropolitanas con mayor población, particularmente en Jalisco, Nuevo León, Chihuahua y Tamaulipas (35% de las acciones totales se asignaron a estas entidades), con lo que la inversión se concentró en la construcción de vivienda nueva en el norte del país, en entidades históricamente beneficiadas por la

inversión en infraestructura y urbanización. Sin embargo, la problemática sobre el rezago habitacional se concentra en entidades del sur-sureste, en localidades con menos de 15 mil habitantes que tienen densidades reducidas, carentes de infraestructura y equipamiento, aspectos que no aportan para obtener el subsidio y, por tanto, las más desatendidas. De esta forma, el programa ocasionó disparidades en el territorio al privilegiar zonas con menor rezago habitacional dentro de los perímetros de contención urbana (PCU), dejando de lado zonas rurales donde se encuentra la población con más carencias.

En cuanto a la dimensión de *disponibilidad*, los PCU¹⁴ mencionados son una herramienta que utilizó la Conavi para el otorgamiento de subsidio federal para la adquisición de viviendas nuevas y usadas ubicadas dentro de perímetros intraurbanos marcados como U1, U2 y U3, con el propósito de procurar que los centros habitacionales estuvieran bien ubicados y con una adecuada calidad en diseño y materiales (Conavi, 2018).

Al final de 2020, 1.3 millones de viviendas beneficiadas con el subsidio (60% del total) se ubicaron dentro de dichos perímetros, lo que supone mayores ventajas cualitativas para las mismas, adquiridas con aportación de recursos fiscales, pero con una menor inclusión y cohesión social.

Los PCU sin duda fueron instrumentos exitosos para el desarrollo del mercado de vivienda en zona intraurbanas, sin embargo, no lograron revertir los procesos de segregación y desigualdad al interior de las ciudades, entre las razones se pueden mencionar las siguientes:

¹⁴ “Los Perímetros de Contención Urbana (PCU) son polígonos determinados por la Conavi en las ciudades del país, mediante metodologías geoespaciales a partir de fuentes oficiales, que identifican geográficamente el nivel de consolidación urbana mediante el acceso de sus habitantes a fuentes de empleo, servicios de infraestructura, equipamiento y movilidad. Se clasifican en tres ámbitos o contornos: intraurbano U1, son zonas urbanas consolidadas con acceso a empleo, equipamiento y servicios urbanos; primer contorno U2, zonas en proceso de consolidación con infraestructura y servicios urbanos de agua y drenaje (mayor al 75%), y segundo contorno U3, zonas contiguas al área urbana, cinturón periférico al área urbana definido de acuerdo con el tamaño de la ciudad” (Conavi, 2018: 85).

- Para la calificación de la reserva territorial dentro de los PCU se establecieron reglas particulares¹⁵ para favorecer a los desarrolladores y promotores de centros habitacionales que ya tuvieran inversión dentro de las reservas territoriales inscritas en el Registro Nacional de Reservas Territoriales (Renaret), de modo que hubo un manejo discrecional y poco claro en los cambios de la delimitación de los perímetros, y una calificación de reserva territorial con procedimientos más bien laxos, de tal forma que en los hechos poco garantizaron la existencia de empleo y de condiciones de infraestructura y servicios.
- La puntuación señalada para el monto del otorgamiento de subsidios establecía que a mayor costo de la vivienda menor subsidio; sin embargo, eso no garantizó que el costo de las casas fuera asequible para las familias de bajos ingresos, lo que originó que la vivienda social se siguiera construyendo en las periferias urbanas.
- La definición de los modelos geoestadísticos generalizaba las condiciones de las zonas urbanas, y no necesariamente identificaban las condiciones reales del suelo (por ejemplo, zonas de riesgo), por supuesto tampoco consideraban las condiciones socioeconómicas y las necesidades de las familias derechohabientes.
- Hubo un seguimiento descuidado de la verificación de la observancia de las reglas particulares y la recolección de evidencias en campo para la calificación de densidad, el equipamiento y los servicios en vivienda nueva. Así que la vivienda intraurbana no necesariamente estaba ubicada en un hábitat adecuado.

Otra estrategia relevante fue la creación de Polígonos Urbanos Estratégicos (PUE), antes conocidos como Desarrollos Certificados, que consistía en polígonos integral y sustentablemente planifica-

¹⁵ En la operación de los PCU las reglas particulares que se establecieron fueron: Regla de intersección, Regla de sobreposición; Regla de Contagio y Regla de Contigüidad, con ellas se controlaba la forma de ocupación de las reservas territoriales y el acceso a los subsidios (Conavi, 2018).

dos por los gobiernos estatales o municipales (Conavi, 2018). Su debilidad residió en que, con frecuencia, se presentaban propuestas y aprobaciones de financiamiento, y solicitudes del subsidio al margen de la opinión de las entidades y municipios en los que se localizaba el PUE, o bien, se aprobaban mediante convenios condicionados a que los desarrolladores resolvieran equipamiento o servicios, los que al final quedaron en el papel y en espera de que el gobierno local lo resolviera.

Con respecto a la dimensión de *accesibilidad económica*, destaca el tema de la focalización de los subsidios a la demanda en condiciones de mayor pobreza y vulnerabilidad. Con relación a la focalización y subsidio a la demanda, debe tomarse en cuenta que son conceptos relacionados con los principios del mercado. Los subsidios son dirigidos a la población excluida del mercado, con la intención de integrarlos a él.

En el esquema de cofinanciamiento, tanto en el caso del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales como en el Programa de Vivienda Social, la focalización de la demanda cautiva de las EE quedó expresada en la conceptualización de la población objetivo de bajos ingresos,¹⁶ es decir, menos de 2.6% de la población afiliada a Infonavit y Fovissste o a cinco UMA para el resto de los derechohabientes con necesidades de una solución habitacional. En este caso identificar como requisito no sólo la necesidad de vivienda para ser población objetivo, sino la capacidad de pago y ahorro, disminuyó fuertemente la posibilidad de su atención; por ejemplo, en 2017 sólo 4.7% de la población objetivo pudo ser atendida (Sedatu, 2018).

Con base en datos del Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda (SNIIV, 2021), se consideró el otorgamiento de subsidios por *nivel de ingresos* de los beneficiarios(as) en este esquema de gestión. Se observó que 90% se concentró en la población que está por debajo de la línea de pobreza por ingreso en áreas urbanas (están en el rango de hasta cuatro UMA, debajo del decil VI), lo que se puede considerar como avance en igualdad de oportunidades en materia

¹⁶ La población beneficiaria de bajos ingresos son aquellas personas físicas cuyo ingreso individual es menor o igual a la línea de pobreza por ingreso, ya sea urbana o rural, establecida por el Coneval.

de acceso a la vivienda; sin embargo, hasta 2018, aunque en un porcentaje bajo, se otorgaron apoyos a la población considerada como no pobre que no los requería y que tenía garantizado el acceso a créditos ofrecidos por las instituciones financieras, lo cual significa que hubo personas con carencias que quedaron sin atención.

En cuanto a la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, hasta 2018 los porcentajes de atención a las últimas fue menor a 49%. Es a partir de 2019 que la tendencia se invierte y se les favorece a razón de 52% de subsidios otorgados (SNIIV, 2021).

Entre 2007 y 2021 tres de cada 10 mujeres que recibieron los apoyos habitan en localidades semiurbanas y rurales; siete de cada 10 en urbanas; seis de cada 100 apoyos fueron para hombres y mujeres que habitan en comunidades indígenas (130,707 acciones), de éstos, siete por ciento son mujeres titulares de la vivienda. Con respecto a los subsidios otorgados por grupo de edad, tres de cada 100 subsidios (70,399 acciones) fueron otorgados a personas de 60 y más años; de éstos, 57% fue para mujeres adultas mayores y 93% se destinó a adultos mayores con ingresos de hasta cuatro UMA (debajo del decil VI) (SNIIV, 2021).

b) Pendientes del esquema de cofinanciamiento para el ejercicio del derecho a la vivienda.

Con base en los datos estadísticos anteriores, es evidente que el esquema de cofinanciamiento centró sus esfuerzos en *accesibilidad económica* para la población objetivo, y también es claro que con la utilización de los PCU y los PUE el gobierno federal atendió la dimensión de *disponibilidad* al incentivar la construcción de vivienda social vertical, incrementando las densidades por hectárea; sin embargo, un análisis más cualitativo indica la existencia de focos rojos relacionados con la igualdad de oportunidades para el ejercicio del derecho a acceso a casa, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

1. Alta dependencia de los créditos otorgados por parte de EE para definir la dispersión del subsidio sin un análisis finan-

ciero sobre los costos finales de las viviendas por parte de la Comisión, y sin una regulación que tomara en consideración las condiciones del financiamiento, sobre todo las tasas de interés que ofrecían estos organismos financieros.

2. La orientación de esta forma de gestión significó el desarrollo de un mercado importante de vivienda nueva terminada, financiada particularmente por el Infonavit y producida totalmente por desarrolladores privados. Dichos mercados se fueron ubicando con relación a la disponibilidad de las reservas territoriales, de los costos del suelo y de los márgenes de renta de las inversiones. Lo anterior dio como resultado la atención a una demanda cautiva con grandes beneficios para la industria de la construcción, ya que se amplió la demanda de adquisición de vivienda nueva; en contrapartida, fue escasa en las regiones con más necesidades y rezago. Otra tendencia fue una magra y cara atención a las intervenciones para autoproducción de vivienda nueva, mejoramiento, ampliaciones o para la compra de materiales de construcción.
3. Con esta oferta de vivienda, se esperaba que el financiamiento a la demanda permitiera que los trabajadores y empleados aplicaran libremente sus créditos para adquirir aquella que mejor se ajustara a sus necesidades y posibilidades, para lo cual había que diversificar los tipos de subsidios que ofrecieran alternativas a la demanda (Sedesol, 2001). Sin embargo, la oferta asequible, de calidad y bien localizada, fue mayoritariamente accesible para trabajadores de ingresos medios y altos, lo que significó la expulsión de la vivienda social de las áreas intraurbanas.
4. En la cuestión territorial, el problema de acceso a casa se consideró como un problema urbano, por lo que las EE de vivienda operaron fundamentalmente en este ámbito, lo cual originó fuertes desigualdades rural-urbano y dentro de estas últimas, desigualdades centro-periferia.
5. Los prototipos de vivienda fueron impuestos unilateralmente por los OEO, sin considerar las condiciones sociodemográficas,

culturales y medioambientales de los derechohabientes que atiende la Comisión. Esto ocasionó que la persona beneficiaria estuviera totalmente al margen del diseño y sin consonancia con las necesidades de la población objetivo.

6. La Comisión dejó en manos de la EE la selección de beneficiarios(as) y la integración de los padrones, lo que significó falta de fiabilidad del ingreso del beneficiario(a), del ahorro previo que éste aportó y del otorgamiento del crédito por la EE (ASF, 2018).
7. Una cuestión importante que no fue considerada tanto en la definición como en la evaluación y ejecución de la política habitacional fue la satisfacción del beneficiario(a), de manera que no hay datos que demuestren el grado de *aceptación* que tiene sobre su casa y su entorno, condición indispensable en el derecho a la vivienda.

Así fueron al menos 15 años de bonanza para el sector financiero e inmobiliario, apoyado por políticas habitacionales que están en cuestionamiento, a consecuencia de modelos de gestión habitacional aparentemente agotados, que enfrentan una seria crisis sectorial derivada de la ausencia de compradores de casas de interés social, su abandono, o moratoria de pago por mala calidad constructiva y mala localización (Pradilla, 2014).

Subsidios Conavi 100%

A partir de diciembre de 2018, con la reorientación de la Política Nacional de Vivienda (responsabilidad ahora de la Sedatu), y los cambios en la Ley de Vivienda en 2019, la Conavi —como organismo ejecutor del gobierno federal y responsable de operacionarlo— estableció como objetivo principal reducir la carencia de vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por riesgo, por ingreso o por condiciones sociodemográficas, convirtiéndose en el objetivo base establecido para todos los programas presupuestarios.

Con esta nueva dirección el esquema de cofinanciamiento se vio paulatinamente disminuido; sobresale el esquema denominado Subsidio Conavi 100%, que se refiere a subsidios otorgados directamente a la persona beneficiaria, no asociados a algún crédito de una EE. La demanda es organizada por la misma institución mediante los programas presupuestarios de vivienda. Los montos de los apoyos se establecen de acuerdo con los techos asentados en las Reglas de Operación (ROP) y en función de las necesidades de intervención en la casa; éstos son aplicados particularmente en el esquema de producción social de vivienda, mediante la modalidad de autoproducción¹⁷ y con el apoyo de asistencia técnica.¹⁸ La calidad de la obra y el ejercicio adecuado del recurso es monitoreado directamente por la Conavi.

La población prioritaria de todos los programas es: habitantes en zonas con población mayoritariamente indígena, jefas de hogar, personas afectadas por fenómenos naturales, asentadas en situación de riesgo, que habitan en zonas con altos índices de marginación, violencia e inseguridad y grupos sociales en situación de vulnerabilidad (Conavi, 2021c).

Esta forma de gestión habitacional ha operado mediante tres programas presupuestarios y, recientemente, en el contexto del Covid-19 se creó un proyecto emergente, tales son: Programa de Mejoramiento Urbano en la vertiente vivienda en ámbito urbano (PMU-vivienda, S273), ejecutado en 2019; Programa Nacional de Reconstrucción en el componente vivienda (PNR-vivienda, S281; Programa de Vivienda Social (PVS- PSVA, S177), y Proyecto Emergente de Vivienda para contribuir a superar la emergencia económica del país (PVS-PEV), que se inserta en PVS. En una primera

¹⁷ Autoproducción de vivienda: el proceso de gestión de suelo, construcción y distribución de vivienda bajo el control directo de sus usuarios de forma individual o colectiva, la cual puede desarrollarse mediante la contratación de terceros o por medio de procesos de autoconstrucción (LV, art. 4).

¹⁸ La asistencia técnica es proporcionada a la población beneficiaria por prestadores de servicios registrados ante la Comisión. Puede comprender aspectos técnicos en diseño y construcción, financieros, organizativos, legales y de gestión, adecuados a las características y necesidades de las familias beneficiarias del programa y atendiendo las condiciones de habitabilidad y seguridad estructural, con el objeto de asegurar una vivienda adecuada por medio del diseño participativo (Conavi, 2021c: 6).

aproximación, algunos de los alcances más relevantes se presentan a continuación.

De 2019 hasta el primer semestre de 2021, del total de apoyos otorgados por la Comisión, 84% corresponde a este esquema. Su distribución por programa puede ser observado en la Tabla 2, la cual muestra que la mayor parte de los recursos (45%) fue destinada a atender a personas afectadas por los sismos de 2017 y 2018 mediante el PNR-vivienda, seguido del PVS-PEV, cuyo objetivo es atender la situación de emergencia por el Covid-19.

De esta forma, los subsidios han estado destinados a atender problemas específicos de las familias mexicanas que, comparado con el ritmo de asignación de presupuesto público en las administraciones anteriores, han recibido recursos limitados. La relevancia de los porcentajes por tipo de acción es que cada uno representa avances en cuanto al ejercicio del derecho a la vivienda como materialización de condiciones sociales igualitarias en contextos muy específicos de necesidades de la misma.

En cuanto a la *accesibilidad territorial* por tipo de localidad, 53% del total de apoyos estuvo dirigido al ámbito urbano, 27% al semiurbano y 20% a zonas rurales. En todos los casos, más de 90% de las acciones fueron para personas de bajos ingresos, hasta cuatro UMA y por debajo del decil VI que establece Coneval (SNIIV, 2021).

Tabla 2. Distribución de montos y acciones según programa presupuestario en el esquema sin intervención de Entidades Ejecutoras, Conavi 2019-2021

<i>Programa presupuestal / Periodo de ejecución</i>	<i>Acciones</i>	<i>%</i>	<i>Montos</i>	<i>%</i>
PNR-vivienda / 2019-2021	52,575	25.7	7,863,555,884	45
PMU-vivienda / 2019	17,741	8.7	2,191,519,285	12
PVS-PEV / 2020-2021	115,876	56.8	5,893,925,000	34
PVS-PSVA / 2019-2021	17,863	8.8	1,615,158,259	9
Total	204,055	100	17,564,158,428	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SNIIV (2021).

De acuerdo con Coneval (2018b), con el coeficiente de Gini para el análisis, se observó que las entidades con mayor desigualdad, después de la Ciudad de México, son Oaxaca (0.496), Chiapas (0.487) y Guerrero (0.482). Al respecto, la dispersión de subsidios por número de acciones se concentró en las tres últimas entidades, con más de 60% de las acciones del PNR-vivienda.

Asimismo, Coneval (2018b) dio a conocer que en México son 3,494 veces los ingresos *per cápita* de la población en pobreza extrema; sin embargo, en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, la desigualdad es de 47.9, 36.5 y 26.7, respectivamente, lo que explica en parte que el rezago habitacional en Chiapas alcanza 71%, en Guerrero 55% y en Oaxaca 59% (Conavi, 2021). En estas entidades se han llevado a cabo 40% de las intervenciones totales de vivienda e intervienen todos los programas, con lo que hay avance en la disminución de las condiciones de desigualdad.

En cuanto a la *accesibilidad económica* en cada programa, 100% de las acciones y montos estuvo focalizado en las familias con ingresos de hasta cuatro UMA y por debajo del decil VI (SNIIV, 2021). Del total de subsidios otorgados, 66% fueron para mujeres (135,232 apoyos). En este rubro destaca que el PVS-PEV es el que ha otorgado un mayor número de subsidios a las mismas (74%), el PMU-vivienda otorgó 68%, el PVS-PSVA 61% y el PNR-vivienda 51%. Del total de acciones dirigidas a mujeres, 17% fue para quienes habitan en municipios indígenas, lo cual implica una evidente atención a la desigualdad por condición de género.

Asimismo, con respecto a los apoyos otorgados a *mujeres titulares de la vivienda* según tipo de localidad, en las zonas urbanas seis de cada 10 acciones son para mujeres, mientras que, en áreas no urbanas, se registra cuatro de cada 10. Es importante mencionar que, por programa, no existe brecha entre el PNR-vivienda y el PVS-PSVA, porque las mujeres beneficiarias habitan sobre todo en áreas rurales (71 y 66%, respectivamente). Por condición de edad, del total de subsidios otorgados en este periodo, 9% de las acciones fueron a personas menores a 29 años, y 26% estuvo destinado a adultos mayores.

En cuanto a la *aceptabilidad* por parte del beneficiario(a) para conocer las características de calidad, en 2020 la Comisión aplicó una encuesta a 898 beneficiarios de los programas PMU-vivienda, PVS-PSVA y PNR-vivienda, ubicados en 145 municipios de 18 entidades federativas. Con relación a esto, de 762 casos que contestaron a la pregunta: “¿Qué le parece su vivienda después de la intervención?”, 69% considera que su vivienda es adecuada, 23% suficiente y 8% inadecuada. En todos los casos, la aceptabilidad fue evaluada a partir del papel del asistente técnico y del resultado de las intervenciones de la vivienda.

En el mismo orden de ideas, se encontró que en el PVS-PSVA seis de cada 10 casos consideraron que su vivienda es adecuada; a cuatro de cada 10 personas beneficiarias les gusta todo de su vivienda y consideran que es cómoda; cuenta con todos los servicios y la calidad de los materiales es buena; es propia y bien construida; tiene puertas y ventanas, seguido de espacios más amplios, cuenta con pintura y aplanado.

En el PNR-vivienda, a seis de cada 10 beneficiarios (as) les gusta todo de su vivienda porque es segura estructuralmente; cuenta con cocina y baño; acabados y reforzamiento del baño y cocina; espacios más amplios; luz y ventilación natural y es resistente a los sismos.

En cuanto al PMU-vivienda, a seis de cada 10 casos les gusta todo de su vivienda, particularmente por la construcción o reforzamiento de la losa; cuenta con servicios, espacios más amplios y tiene pintura y aplanado.

Por otra parte, en el PVS-PSVA, en el caso de considerar a la vivienda inadecuada, fue porque no respetaron la propuesta de materiales locales, apresuraron los tiempos de participación comunitaria y no hubo comprensión de las necesidades culturales, sobre todo en las poblaciones indígenas. En el PNR-vivienda la casa se percibe como inadecuada porque no respetaron las características autóctonas, no hubo integración del diseño de la vivienda con las características del entorno, no resolvieron la carencia de servicios y no atendieron las necesidades culturales de los beneficiarios(as). En el caso del PMU-vivienda, la percepción fue que la vivienda es inadecuada.

cuada porque no fue concluida la intervención, el diseño no corresponde a sus necesidades, la calidad de la vivienda es mala por los materiales y acabados, y los montos de los recursos invertidos no corresponden a la calidad.

*Pendientes del esquema de Subsidio Conavi 100%
para el ejercicio del derecho a la vivienda*

El cambio de orientación de la política habitacional nacional en favor de la producción social de vivienda representa una enorme oportunidad para disminuir la desigualdad de oportunidades de acceso a casa, porque reduce los costos directos en los casos en que incorpora tareas de autoconstrucción y los costos indirectos al disminuir los montos de crédito, costos de venta y utilidades que maneja la producción mercantil. Sin embargo, aunque hubo una focalización más clara, el presupuesto destinado a subsidios para vivienda disminuyó considerablemente y ha tenido un alcance nacional muy limitado, el cual estuvo dirigido a apoyar programas sociales de naturaleza específica como es la reconstrucción, mejoramiento urbano, reactivación económica, programas prioritarios del gobierno federal, etcétera.

La disminución y distribución del gasto público y la ampliación de facultades y obligaciones de la Comisión, ejecutora de programas y organizadora de la demanda de vivienda, puso en apuros considerables a la institución por el decremento pronunciado del gasto de operación, lo que a la postre ocasionó que quedaran sin atención dos aspectos fundamentales: la necesidad de vivienda rural y el rezago a escala nacional, además de la población afiliada sin la posibilidad de acceso al crédito.

La organización de la demanda por parte de la Comisión es uno de los desafíos más fuertes por la localización y dispersión de la población más pobre, y por la participación del asistente técnico que, en muchos casos, no tiene claridad sobre la relevancia de la perspectiva social y la importancia de su actuación frente a los posibles beneficiarios.

Reflexiones finales

1. Con respecto al sistema de encadenamiento de producción de vivienda financiada por cofinanciamiento, se reconoce que ésta forma de gestión habitacional se produce y financia el acceso a casa mediante un régimen crediticio financieramente racional; sin embargo, socialmente injusto, puesto que la vivienda adecuada como derecho no es asequible para la población mayoritaria, entre otras razones por la carencia de créditos para la población no asalariada y para aquellos que aun siendo derechohabientes no tienen los recursos suficientes para asumir un financiamiento. Lo anterior se debe a diversos factores, entre ellos a la orientación de la política habitacional que priorizó dar certidumbre a los inversionistas frente a las necesidades de las personas; por el encarecimiento de la vivienda; por los trámites administrativos; los costos de intermediación de los corredores inmobiliarios y las comercializadoras; y, porque la vivienda autoproducida por las familias de menores ingresos no tuvo un peso importante en los programas de vivienda de la Comisión.
2. Los esquemas de financiamiento de los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis) no cubren la totalidad de las dimensiones de vivienda adecuada y, peor aún, caen en contradicción. Se encontró que se financiaron casas aparentemente asequibles, pero que no cubrían las características de habitabilidad y localización; se asignaron viviendas habitables y bien localizadas sólo a aquellos que tuvieron acceso a créditos altos. Por otra parte, las altas tasas de interés pusieron en riesgo la asequibilidad y la accesibilidad; el financiamiento de vivienda cuyos prototipos no consideran la adecuación cultural las hace poco habitables, etcétera.
3. Los subsidios directos a la demanda transforma a los necesitados en demandantes que acceden al mercado donde se espera que éste les ofrezca soluciones habitacionales. Desde una cuestión sociopolítica, el argumento es que esta forma de dispensar los subsidios es la más adecuada para una asignación social-

mente justa, objetiva y transparente del apoyo gubernamental a la vivienda; sin embargo, aún con el subsidio, es limitada la posibilidad de crear demanda efectiva, puesto que el financiamiento se otorga según la capacidad de pago, la capacidad de endeudamiento y el comportamiento de pago, que son criterios definidos por quien origina el financiamiento. Así es que, lejos de revertir la desigualdad, en realidad la agrava.

4. Con el esquema de subsidio no asociado a crédito y con el impulso a la producción social de vivienda, se logra que el derecho a casa sea vista como una necesidad humana y no como una mercancía; sin embargo, por el recorte presupuestal tan fuerte y la decisión de aplicar los recursos disponibles en los proyectos prioritarios del gobierno federal, los alcances del derecho a la vivienda son limitados, ya no solamente a los derechohabientes del Infonavit, sino ahora a quienes están ubicados en los territorios de interés del gobierno federal, tal como ha sido en el PMU, PEV-PVS, PVS.
5. Con las modificaciones a la Ley de Vivienda en 2019, la Conavi transitó de ser la que dictaba la política, a ser la ejecutora de la misma; ello ha tenido grandes beneficios para atender a la población que está en condiciones de desigualdad por carencia de casa. Sin embargo, en virtud de que se modifica totalmente la forma de trabajo de la propia Comisión —su papel en la ejecución de la política nacional del sector y su relación con los otros organismos nacionales de vivienda—, se requieren cambios legislativos adicionales importantes que habrá que valorar, a partir de lo siguiente.

Es importante la modificación del concepto de *vivienda digna*, por *vivienda adecuada*, por el paradigma que entraña la modificación de mercancía a un derecho.

Acerca del rezago habitacional, al ser la base para la definición de políticas y estrategias relacionadas con la vivienda, es importante establecer la base legal sobre quién tiene las atribuciones formales para hacerlo, porque hay varias instituciones que se lo atribuyen y sólo generan confusión en el sector.

Esta agenda incluye la revisión del glosario de la Ley de Vivienda, en la que el concepto de *mejoramiento de vivienda* limita la posibilidad de evaluar los alcances del ejercicio presupuestal para atender diferentes tipos de necesidades, por ejemplo, ampliación de vivienda. Igualmente, está pendiente la armonización de la Ley de Vivienda con la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Territorial y Desarrollo Urbano en toda la parte que corresponde a suelo apto, espacio edificable, espacio productivo, espacio auxiliar, entre otros.

Otro punto que se debe considerar, es la revisión de las facultades de la Conavi para ofrecer apoyos distintos al subsidio, sobre todo porque es la única institución de gobierno ejecutora de la política habitacional, y otorgar sólo subsidios la hace insostenible.

Una cuestión que también es necesario discutir es si la política habitacional es desarrollo social, desarrollo económico o desarrollo territorial, porque esta ambigüedad tiene repercusiones importantes para establecer las Reglas de Operación de los programas que funcionan con subsidios para vivienda, pues la experiencia muestra que de eso depende el apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la progresividad del derecho a la vivienda.

Bibliografía

- Ángel, Shlomo y Douglas Keare (2010). “Reforma de la política habitacional: una perspectiva global”. En Smolka y Mullahy (eds.), *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy. Pp. 374-378.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2018). “Política Pública de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial”. Evaluación núm. 1591, México, p. 101.
- Boneti, Lindomar (2006). *Políticas públicas por dentro*. São Geraldo: Editora Unijuí, p. 63.
- Caicedo Medina, Julián Alberto (2006). “Configuración y evolución del modelo de gestión habitacional en Chile y Colombia”. *Revis-*

- ta Bitácora Urbano Territorial*, vol. 10, núm. 1, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 158-177.
- Comisión Nacional de Vivienda (2018). Reglas de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales para el ejercicio fiscal 2018. México: Diario Oficial de la Federación.
- (2020). Encuesta de evaluación del desempeño. México: Conavi.
- (2021c). Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social para el ejercicio fiscal 2021. México: Diario Oficial de la Federación.
- (Conavi) (2018). “Libro Blanco. Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales”. México: Sedatu, p. 234.
- (Conavi) (2021a). “Actualización del rezago habitacional con base en el Censo de Población y Vivienda 2020”. México: Conavi.
- (Conavi) (2021b). “Manual de Operación de Cofinanciamiento”. México: Conavi.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2018a). *Estudio diagnóstico del derecho a la vivienda digna y decorosa*. México: Gobierno Federal, p. 91.
- (2018b). “Necesario cerrar brechas entre grupos y regiones del país respecto al derecho a la vivienda”. Comunicado núm. 17. México: Gobierno Federal, p. 5. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-17-Diagnostico-vivienda-2018.pdf>
- (2016). “Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyo a la vivienda y servicios, 2014-2015”. México: Gobierno Federal, p. 50. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IET/Documents/2014/Vivienda_y_Servicios.pdf
- (2021). “Coneval presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2018 y 2020”. Comunicado núm. 9. México: Gobierno Federal, p. 40. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf

- Díaz Ramírez, María Victoria (2012). “Evolución institucional y cambios normativos. El caso del Infonavit”. Tesis de Maestría en Estudios Sociales. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.
- Duvoux, Nicolas (2021). *Les inégalités sociales*, Francia, Que sais-je. Gobierno Federal. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPM). México: Diario Oficial de la Federación.
- Groser, Manfred (2016). “Los principios de solidaridad y subsidiariedad”. En Sánchez de la Barquera y Arroyo. *Fundamentos, teoría e ideas políticas*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 167-182.
- Grupo Milenio (2013). “La ciudad vista por expertos. La vivienda... empujemos el tren del desarrollo”. México: Grupo Milenio. Disponible en <https://www.milenio.com/opinion/editoriales/la-ciudad-vista-por-expertos-jalisco/la-vivienda-empujemos-el-tren-del-desarrollo>
- H. Cámara de Diputados. Ley de Vivienda (LV). México: Diario Oficial de la Federación.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). México: Diario Oficial de la Federación.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) (2021). “Tren de vivienda”. México: Infonavit. Disponible en <https://tramitesenlinea.com.mx/infonavit/tren-de-vivienda-infonavit>
- Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS) (2020). *Política Nacional de Suelo*. México: Sedatu, p. 5.
- Longhi Zunino, A. (2002). “Las dimensiones de la desigualdad”. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 15, núm. 20, Chile: Universidad de Valparaíso, pp. 111-122.
- Organización de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Estados Unidos: ONU. Disponible en <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- (1976). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estados Unidos: ONU.

- (1991). Observación general N° 4. El derecho a una vivienda adecuada. Estados Unidos: ONU.
- Pradilla Cobos, Emilio (2014). “La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina”. *Cadernos metrópole*. Brasil: Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC SP), pp. 37-60.
- Reygadas, Luis (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. México: Anthropos / UNAM.
- Schteingart, Martha y Gustavo Garza (1978). *La acción habitacional del Estado en México*. México: El Colegio de México.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) (2018). “Evaluación de Consistencia y Resultados. Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales”. México: El Colegio de México, p. 70. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344577/InformeFinal_S177.pdf
- (2021a). Programa Nacional de Vivienda 2021-2024. Programa Especial Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2001). Programa sectorial de vivienda 2001-2006. México: Diario Oficial de la Federación.
- Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS, 2021). Indicadores de desigualdad. México: Coneval. Consulta dinámica. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Sistema-de-informacion-de-derechos-sociales.aspx>
- Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2021). México: Sedatu / Conavi. Consulta dinámica. Disponible en <https://sniiv.conavi.gob.mx/cubo/conavi.aspx>