

2009

Programa de  
Maestría y  
Doctorado en  
Urbanismo



# [LA VIVIENDA ADECUADA EN MÉXICO ¿REALIZACIÓN O PENDIENTE?]

<sup>1</sup> Georgina Ramírez Sandoval



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



La Vivienda Adecuada en México  
¿Realización o pendiente?

Tesis que para obtener el grado de  
Doctora en Urbanismo presenta:  
Georgina Ramírez Sandoval

Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo  
2009



Director de Tesis: Dr. José Ángel Campos Salgado

Sinodales:

Dra. Cecilia Martínez Leal

Dr. Guillermo Boils Morales

Dr. Víctor Delgadillo Polanco

Arq. Gustavo Romero Fernández



A mi mamá, por una de sus enseñanzas fundamentales: nunca dejar de aprender.

A mis hijas, a quiénes quiero enseñarles a aprender de la vida.

A mis amig@s y familia, de quienes prescindí para hacer una tesis.



# LA VIVIENDA ADECUADA EN MÉXICO ¿REALIZACIÓN O PENDIENTE?

## Índice

1.	Capítulo primero. Capítulo conceptual .....	13
1.1.	Introducción .....	13
1.2.	Referencias, concepciones e ideas para entender la <i>Vivienda Adecuada</i> .....	17
1.2.1.	Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las Obligaciones .....	17
1.2.2.	El Derecho a la <i>Vivienda Adecuada</i> ; de naturaleza indivisible .....	20
1.2.3.	Los postulados neoliberales .....	22
1.2.4.	Elementos desde la actuación nacional .....	24
1.2.5.	Los Actores .....	27
1.3.	El contexto neoliberal. Repercusiones para la realización de la <i>vivienda adecuada</i> . .....	31
1.3.1.	El soporte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. ....	31
1.3.2.	El marco jurídico.....	32
1.3.3.	La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	35
1.3.4.	El producto o la “tiranía igualitarista del objeto-tipo” .....	37
1.3.5.	El hacer del Gobierno en la administración de Vicente Fox.....	38
1.4.	Las paradojas del Mercado .....	41
2.	Capítulo segundo. Metodología de evaluación a través de ejercicios de valoración. ....	45
2.1.	Introducción .....	45
2.1.1.	El Objetivo .....	45
2.2.	Ejercicio de valoración 1- “Herramientas para pensar y crear colectivamente .....	49
2.2.1.	Presentación del ejercicio. La explicación conceptual y metodológica.....	49
2.2.2.	Pero... ¿Por qué evaluar? ¿Es una “moda” contemporánea? .....	50
2.2.3.	El contexto para la realización de la Evaluación.....	52
2.2.4.	Además de la Evaluación, la Planificación .....	56
2.2.5.	La clave metodológica de un ejercicio de evaluación radica en la participación. ....	56



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

2.3.	Ejercicio de valoración 2. Meta evaluación del <i>Informe de Evaluación externa del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa”</i> . Meta análisis 2002-2006 .....	59
2.3.1.	Referencia previa .....	59
2.3.2.	Meta evaluación de la evaluación del Programa Tu Casa .....	60
2.3.3.	La vivienda durante el gobierno Vicente Fox, desde la perspectiva de otros planes y programas.....	62
2.3.4.	Hipótesis de trabajo para la evaluación del Meta análisis. ....	67
2.3.5.	Los compromisos internacionales que vinculan a la vivienda.....	69
2.3.6.	Resultados de la Metaevaluación .....	83
2.3.7.	Desafíos de atención del PTC (La política de subsidios para la producción de vivienda terminada como obligación del Estado Mexicano).....	86
2.4.	Ejercicio de valoración 3. Indicadores ilustrativos del Derecho a la Vivienda Adecuada en México .....	89
2.4.1.	Preámbulo .....	89
2.4.2.	Contexto. La situación en México y la vivienda.....	89
2.4.3.	Matriz de Indicadores del Derecho a la Vivienda. Periodo de Informe: de 2001- 2006. ....	93
2.4.4.	Propuesta de Sistema de Valoración sobre la Vivienda Adecuada .....	98
2.4.5.	Corolario.....	100
3.	Capítulo Tercero. ¿Por qué las Metas del Milenio? Compromisos Políticos, Obligaciones, Políticas ¿Avance en la realización del DHVA? .....	101
3.1.	Preliminar.....	101
3.2.	Reseñas de diez textos que refieren el uso de los indicadores para las metas del milenio.....	103
3.2.1.	La Lista Oficial de Indicadores 2008. ....	119
3.2.2.	Valoraciones generales de las 10 referencias de Indicadores.....	120
3.2.3.	Propuestas para construir Metas e Indicadores .....	124
3.3.	La realización del Derecho a la <i>Vivienda Adecuada</i> en México a través de los Indicadores Cuantitativos. Resultados 2000- 2006. ....	127
3.3.1.	La evolución de las Metas del Milenio .....	127
3.3.2.	La evolución de los Indicadores .....	129
3.3.3.	La estrategia mexicana.....	130
3.3.4.	<i>Indicadores mínimos</i> . Lectura comparada entre los resultados del Censo 2000 y el Conteo 2005 ..	134

3.3.5.	Aproximaciones a los Indicadores adicionales (CEPAL) para el caso de México. Durabilidad de la vivienda y área suficiente para vivir. ....	139
3.3.6.	¿Por qué los ODM se ocupan solo por el ambiente urbano? ¿Y el ámbito rural? .....	149
3.3.7.	La Consulta Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	155
3.4.	A manera de Indicadores; otras maneras de comparar; una propuesta .....	157
3.4.1.	Introducción .....	157
3.4.2.	Metas y resultados de la Administración Pública.....	158
3.4.3.	Otras constataciones de la Política Pública .....	177
3.4.4.	La constatación desde la mirada Financiera .....	193
3.4.5.	La mirada desde la Industria de la Construcción y el Mercado Habitacional.....	211
3.4.6.	La Producción Social del Vivienda .....	219
3.4.7.	La mirada desde la Legislación Habitacional .....	221
3.5.	Cumplimientos .....	223
3.5.1.	Sobre los resultados desde la perspectiva de la vivienda adecuada.....	224
4.	Capítulo cuarto. Resultados cuantitativos y cualitativos. Reconociendo la práctica de la producción social de vivienda .....	225
4.1.	Para reconocer un ejercicio de producción social de vivienda. ....	225
4.1.1.	Objetivo .....	225
4.1.2.	El Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) del Instituto de Vivienda de Distrito Federal ....	225
4.1.3.	Recuento histórico de un Asentamiento.....	229
4.1.4.	Programa de Mejoramiento de Vivienda (la visión de CyC).....	233
4.2.	Indicadores comparativos para la vivienda adecuada: Federación, Distrito Federal, Delegación Gustavo A. Madero y Colonias Gabriel Hernández y Ampliación Gabriel Hernández.....	247
4.2.1.	Objetivo:.....	247
4.2.2.	Variables básicas para contextualizar en la Ciudad de México y la Delegación Gustavo A. Madero.....	247
4.2.3.	Elementos integrantes del Derecho a la Vivienda Adecuada.....	249
4.2.4.	Los otros indicadores comparados con la Federación .....	271
4.3.	La Gabriel desde la lectura del Censo y el Conteo ¿Los siete componentes de la vivienda adecuada? 277	

4.3.1.	Los Indicadores Mínimos de los ODM .....	277
4.3.2.	Los comparativos 2000 – 2005. Decrecimiento poblacional.....	283
4.4.	Los Indicadores Cualitativos. La Producción Social de Vivienda .....	287
4.4.1.	Resultados desde la perspectiva de la <i>Vivienda Adecuada</i> .....	288
4.4.2.	Desde los indicadores de la vivienda adecuada .....	295
4.5.	¿Cómo reconocer el impacto de lo producido por el INVI? .....	313
4.5.1.	Alivio a la situación de hacinamiento desde una política pública .....	313
5.	Capítulo Quinto. Conclusiones .....	325
5.1.	La generación de indicadores de medición para dar cuenta de la realización de la vivienda adecuada.....	325
5.2.	La realización del derecho a la Vivienda Adecuada en México entre 2001 y 2006, siguiendo los cuatro ejes de análisis planteados. ....	343
6.	BIBLIOGRAFÍA .....	361

# 1. Capítulo primero. Capítulo conceptual

## 1.1. Introducción

La situación habitacional es un problema complejo. Desde la ausencia de una oferta inquilinaria, la disposición de suelo, la consecución de un crédito, hasta la adquisición de un inmueble; en cualquier caso se visualiza como un problema individual y cuanto más familiar, a propósito de la propia capacidad de endeudamiento. Por otro lado, no se cuestiona la desmesurada especulación inmobiliaria e hipotecaria; no se le considera un problema político, económico- social –ni siquiera cuando la corrupción política está ligada a los negocios inmobiliarios o a la compra de cartera vencida; es más, la inversión financiera es considerada un factor positivo de dinamismo económico. Tampoco se considera la variable medioambiental –aunque cada día existan más desalojos o desplazamientos por ocupación de suelo, al mismo tiempo que las ciudades tienen un crecimiento desmedido.

Es claro que, por un lado, la idea individualista proveniente de la cultura contemporánea y, por otro lado, la vida cotidiana muestra la desigualdad y exclusión de buena parte de la población. Quiénes piensan en la situación habitacional como un problema social debieran ser los directamente afectados. Sin embargo muchos afectados son participes de cuerpos políticos partidarios que no tienen como fin la realización del “derecho a la vivienda”, es más, lo han convertido en una consigna vacía de contenido; se repite queriendo *decir todo* sin decir nada.

Efectivamente es un problema político, económico, social urbano y medioambiental provocado por el propio mercado. Por ello es importante explorar caminos que permitan elaborar propuestas que busquen la equidad social.

Para la que escribe (y otros militantes de la vivienda social) consideramos que una opción se abre desde el propio Sistema de Naciones Unidas ya que, desde hace muchos años, se cuenta con documentos signados por los Estados Nacionales<sup>1</sup>, que reconocen los derechos humanos políticos y civiles; económicos, sociales y culturales, que incluye el Derecho a la Vivienda<sup>2</sup>; que convertidos en legislación internacional; han generado y determinado conceptos y contenidos específicos<sup>3</sup>. Ellos deberán de convertirse en políticas y programas nacionales, de esa manera el derecho humano a una vivienda adecuada será un derecho humano, una obligación a cumplir y realizar a través de la adopción de medidas apropiadas que involucren fundamentalmente a la población que necesita vivienda.

Es decir se trata de compromisos y acuerdos ya firmados por el estado mexicano que deben ser parámetros de partida; referencias ya establecidas; elementos de comparación. De inicio serán considerados como válidos y cuestionados de manera crítica al final del trabajo. Referenciarlos para valorar la situación mexicana es parte del cometido, a partir de lo cual se podrá establecer el grado de avance en la realización del derecho a la vivienda adecuada en el país.

Pero convertir la vivienda en un derecho humano exigible es aún un proceso en realización y valoración. Las Naciones Unidas a través de su Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –en adelante Comité DESC- reconocen la aplicación de estos derechos recibiendo Informes Oficiales al mismo tiempo que escucha y revisa Informes Alternativos por parte de la Sociedad Civil<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC-- (1966).

<sup>2</sup> Párrafo 1 del Artículo 11 del PIDESC.

<sup>3</sup> ONU: Observación General Nº 4. El Derecho a una Vivienda Adecuada. UN. Doc. E/1991/23 (1991).

<sup>4</sup> En el caso mexicano, se presentaron Informes Alternativos por parte de grupos de la sociedad civil. Sobre vivienda se han presentado tres Informes: EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA EN MÉXICO; por parte de la Coalición Hábitat México (Casa y Ciudad, CENVI, COPEVI y FOSovi) integrantes de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC, por sus siglas en inglés) marzo de 1994; marzo del 2000 y; mayo de 2006.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A partir de participar en la elaboración de los *Informes Alternativos* mexicanos, basados en los propios datos oficiales, he venido entendiendo la importancia de realizar y construir indicadores para la evaluación de las intervenciones y realizaciones públicas, privadas y sociales, así como la necesidad de transmitir esta información y capacitar a la sociedad para el reconocimiento y realización de sus propios derechos humanos. Este es el origen que motiva este trabajo doctoral.

Es decir se tiene un conocimiento empírico que también necesita del soporte conceptual para contribuir en la construcción de instrumentos útiles que permitan valorar el cumplimiento del derecho a la vivienda. Por lo que se han identificado ideas que permiten dar contenido al postulado de la *vivienda adecuada*.

Lo que queda claro es que poder afirmar que el Estado Mexicano si está cumpliendo con sus obligaciones (políticas progresivas, grado de avance en el cumplimiento, adopción de medidas de protección, erradicación de discriminación, minimizar los desalojos forzados, garantizar derechos de información y participación en planes y programas públicos) o viola el Derecho a la vivienda, o está en retroceso en la aplicación de este derecho requiere de mirar el ejercicio público durante la administración federal 2000- 2006, que se ha alabado a sí mismo de cifras sin precedentes: el otorgamiento de más de 3 millones de créditos habitacionales, ello, sin olvidar reconocer el contexto en el que se desarrollan las actuaciones públicas, privadas y sociales.

Si el eje de convocatoria es la realización de la vivienda adecuada –en principio concepto con 7 cualidades que debieran ser indivisibles entre ellas-, habrá que: 1) vislumbrar la obligatoriedad del Estado mexicano; 2) examinar la eficiencia del mercado habitacional; 3) valorar la participación del subsidio público en la realización de vivienda y 4) las opciones para la población que se encuentra fuera del mercado. Con ello, se considerará posible hablar del grado de cumplimiento y realización del derecho humano a la vivienda adecuada en México.

O como señala Pisarello<sup>5</sup> (2003; 28) “se trata de plantear los derechos como instrumentos dirigidos a maximizar, en cada momento concreto, el grado de igualdad necesario para generalizar las libertades individuales, y el grado de libertad necesario para la igualdad colectiva de los individuos”.

Con ello identifico de dónde proviene la idea, fortalezo mi convicción, en donde la vivienda es un derecho humano y no una mercancía; y reafirmo los aportes que este trabajo pretende: reconocer el contenido del concepto de vivienda adecuada y probar y aplicar instrumentos de medición.

Por lo que a lo largo de este documento trabajaré para identificar el grado de realización del derecho humano a la vivienda adecuada, en tanto nuestro país, es parte del Sistema de Naciones Unidas, tenemos instituciones, leyes, políticas y programas de vivienda; sin embargo la respuesta no es sencilla, sino lo compleja. Por ello es pertinente recalcar que el eje central será el concepto vivienda adecuada que se posibilita, de manera simultánea bajo los siguientes supuestos:

- a. La obligatoriedad del Estado mexicano;
- b. La eficiencia del mercado habitacional;
- c. El recurso público subsidiario y;
- d. El esfuerzo que hace la población que no accede al mercado habitacional.

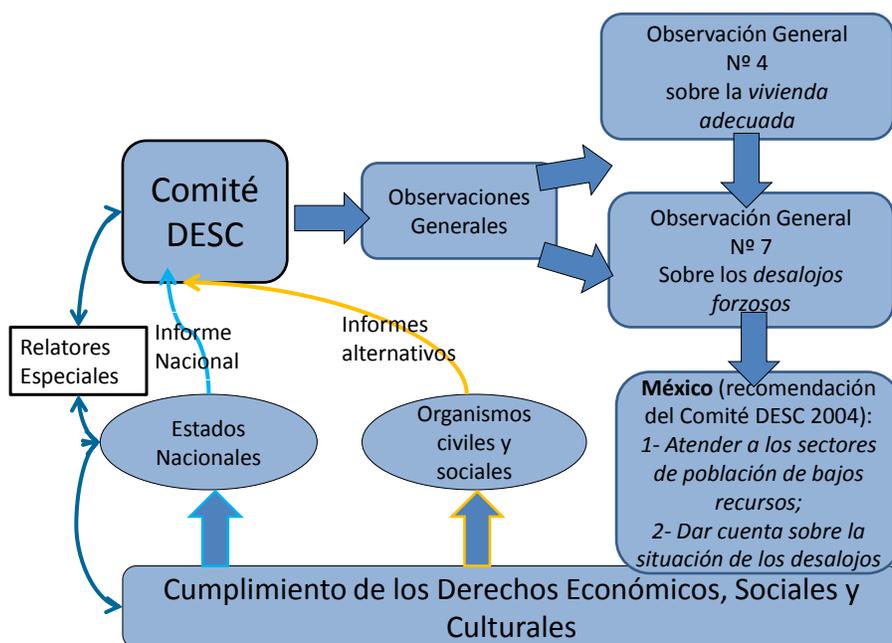
El capítulo primero o conceptual reconoce en los autores la necesidad de referirse al contexto político para dilucidar el complejo universo de reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Con lo que ese espíritu es retomado en la elaboración.

Al mismo tiempo, la revisión bibliográfica permite identificar un conjunto de paradojas emanadas del propio modelo neoliberal y su correspondiente resultado. Las cuales servirán para evidenciar la posición de quien escribe.

---

<sup>5</sup> PISARELLO, Gerardo. VIVIENDA PARA TODOS: UN DERECHO EN (DE) CONSTRUCCIÓN. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible .Edita Icaria Sociedad y Opinión; Barcelona, noviembre de 2003.

Lámina 1. Circuito de rendición de cuentas de los DESC





## 1.2.Referencias, concepciones e ideas para entender la *Vivienda Adecuada*

La revisión bibliográfica, de este capítulo, fue recopilada para dar una muestra de la diversidad de posiciones que implican una suma de disciplinas ante un mismo tema. Aún que se puede reconocer la importancia de las especificidades disciplinares, la circunstancia que parece obvia se refiere a la posibilidad de construir una concepción con diversas facetas.

En este caso, el ejercicio de reconocimiento conceptual ha resultado interesante desde la perspectiva de “armar las piezas de un rompecabezas” que permita examinar distintas visiones que ayudan a comprender los elementos que le conforman; sin embargo, es pertinente recordar que el trabajo no pretende la elaboración conceptual, ni investigar un tema, sino reconocer y explicar visiones para fijar posición para el desarrollo de este trabajo.

Este capítulo es relevante, en tanto reconoce y visualiza desde la abstracción del derecho a la vivienda; los niveles de reconocimiento: desde lo internacional hasta lo local; lo multidisciplinar, desde los jurídico (desde la filosofía del derecho hasta la aplicación jurídica) hasta la arquitectura, que desde el diseño ha creído que puede mejorar la calidad de vida de sus usuarios; los actores, desde los gobiernos hasta la sociedad organizada, sin olvidar la participación del sector privado.

Aunque es difícil pensar qué se trata de un reconocimiento completo, se pretende distinguir y explicar la diversidad y la complejidad del tema del derecho humano a una vivienda adecuada para poder abordar “su contenido”.

Hasta ahora la posición conceptual más fuertemente trabajada desde el campo de la elaboración misma la ocupan los juristas pero no son los únicos. En tanto, como mencionan los propios juristas, *¿Qué son los derechos sin la capacidad de Implementarlos?*

En esta revisión es inevitable reconocer el ámbito de lo nacional, cuya referencia serán los compromisos políticos internacionales, que sin decir más son referencias de buena intención.

### 1.2.1. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las Obligaciones

Para Espejo Yaksic <sup>6</sup> “No resulta sostenible el afirmar que el contenido específico de los DESC es del todo indeterminado (...) aun cuando la labor interpretativa de todo tribunal u órgano de supervisión internacional implica la ardua labor de dotar de contenido específico a derechos que suelen estar formulados de manera vaga y general, esto no implica que no podamos reconocer diversas obligaciones concretas que derivan de los DESC. Las obligaciones pueden ser clasificadas como<sup>7</sup>:

Obligaciones sustantivas o correlativas a cada derecho en específico (donde el Estado debe respetar, proteger, satisfacer y promover el derecho en cuestión);

Obligaciones genéricas o básicas, relacionadas las disposiciones generales de los tratados (tales como las de adoptar medidas que progresivamente avancen en los niveles de satisfacción de los derechos o las de no discriminación) y;

Obligaciones procedimentales vinculadas con los procesos de supervisión del tratado en cuestión (como la de informar periódicamente).

<sup>6</sup> ESPEJO YAKSIC, Nicolás: *¿QUIÉN DEBERÍA DE CREER EN LOS DESC?*; p. 30; Ponencia presentada, en agosto 2005 durante el Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. PROGRAMA DE COOPERACIÓN SOBRE DERECHOS HUMANOS MÉXICO- COMISIÓN EUROPEA, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. *MEMORIAS DEL SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES*. Edita Secretaría de Relaciones Exteriores; México, diciembre 2005.

<sup>7</sup> Espejo señala que está basado en el texto de Magdalena Sepúlveda: *The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, School of Human Rights Research Series; 2003. En donde Sepúlveda sugiere esta clasificación en relación específica con las obligaciones derivadas del Pacto DESC.

Si a lo anterior sumamos el desarrollo sostenido de elementos interpretativos sobre el contenido específico de los DESC por parte de diversos tribunales nacionales, así como por la jurisprudencia y la doctrina internacional<sup>8</sup>, resulta posible rechazar de plano, toda afirmación de que los DESC sufren de un problema agudo de falta de determinación normativa.” Con lo que Espejo afirma que “los DESC dotan de valor a una libertad jurídica formal que si no tuviese en cuenta la libertad fáctica de los sujetos —o real capacidad para vivir sobre el nivel de existencia mínima o decente— equivaldría a una simple fórmula vacía.”

Para Carbonell<sup>9</sup> es necesario revisar cuáles son, en concreto, las obligaciones por medio de las cuales se cumple con esas prestaciones y si existen o no parámetros normativos que las enmarquen. Esto es importante porque nos ayuda a definir, preliminarmente y con carácter general, el alcance semántico de los derechos sociales, que es una condición para poder desarrollar la plena exigibilidad de los mismos:

Obligaciones Generales: Las obligaciones del Estado en materia de derechos sociales son: respetar, proteger y cumplir o realizar.

La obligación de respetar significa que el Estado —lo que incluye a todos sus organismos y sus agentes, sea cual sea el nivel de gobierno— debe abstenerse de hacer cualquier cosa que viole la integridad de los individuos, de los grupos sociales o pongan en riesgo sus libertades y derechos; lo anterior incluye el respeto del Estado hacia el uso de los recursos disponibles para que los sujetos de los derechos puedan satisfacer estos derechos por los medios que consideren más adecuados.

La obligación de proteger significa que el Estado debe adoptar medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen los derechos sociales, lo que incluye mecanismos no solamente reactivos frente a las violaciones, sino también esquemas de carácter preventivo que eviten que agentes privados puedan hacerse con el control de recursos necesarios para la realización de un derecho.

La obligación de cumplir o realizar significa que el Estado debe adoptar medidas activas, incluso acciones positivas a favor de grupos vulnerables, para que todos los sujetos de los derechos tengan la oportunidad de disfrutar de ellos cuando no puedan hacerlo por sí mismos.

---

### Los DESC exigibles y justiciables

Es importante hacer énfasis en los señalamientos de Carbonell respecto a las posibilidades de exigibilidad<sup>10</sup> y justiciabilidad ya que aunque “esas vías no existan, no significa que los derechos sociales no obliguen de forma plena a los órganos públicos; implica simplemente, lo cual no es poco desde luego, que sus violaciones no podrán ser reparadas por medio de juicios llevados ante los tribunales nacionales.

El trabajo de Carbonell recuerda que la Observación General N° 3 señala que los estados deben “adoptar medidas apropiadas”, que deben ser cumplidas en un plazo razonablemente corto; “significa que el Estado tiene marcado un claro rumbo y debe comenzar a dar pasos, que sus pasos deben apuntar hacia las metas establecidas y debe marchar hacia esa meta tan rápido como le sea posible.

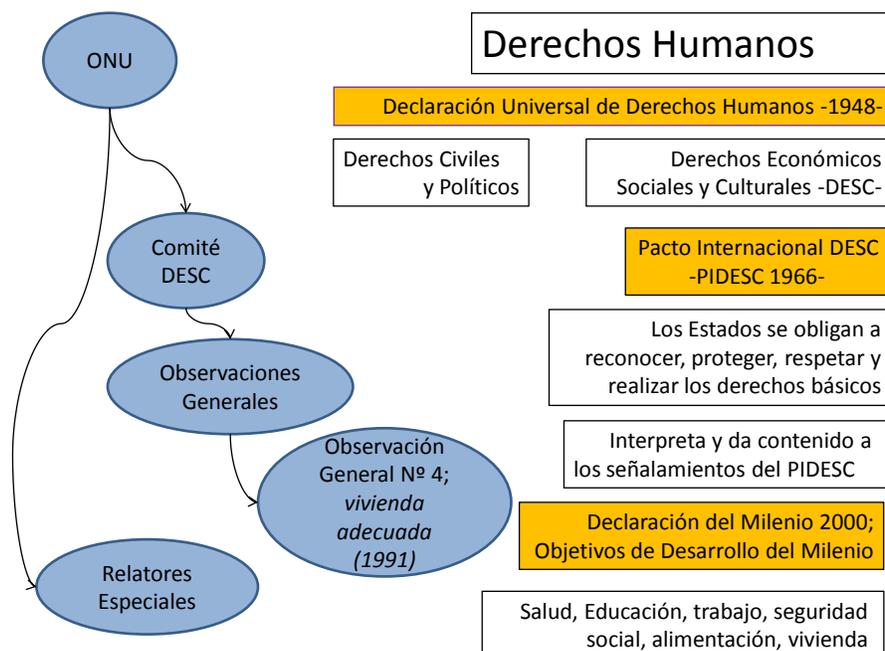
---

<sup>8</sup> Espejo remite a una lista de documentación que ha sido presentado ante el Comité DESC de las Naciones Unidas; nos interesa destacar la serie Observaciones Generales y conclusiones finales de los informes presentados. Los que se encuentran disponibles en <http://www.unhchr.tbs/doc.nsf>

<sup>9</sup> CARBONELL, Miguel: *\_\_BREVES REFLEXIONES SOBRE LOS DERECHOS SOCIALES\_*; p.52; ponencia presentada Ponencia presentada, en agosto 2005 durante el Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. PROGRAMA DE COOPERACIÓN SOBRE DERECHOS HUMANOS MÉXICO- COMISIÓN EUROPEA, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. *\_\_MEMORIAS DEL SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES\_*. Edita Secretaría de Relaciones Exteriores; México, diciembre 2005.

<sup>10</sup> Entendido como la elaboración de leyes, reglamentos y programas, hasta la demanda frente a tribunales o diferentes vías de movilización y presión ciudadana.

Lámina 2. Ubicación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la estructura de las Naciones Unidas



### La actuación política desde los DESC

Carbonell<sup>11</sup> considera que no es posible plantear un punto de vista ingenuo: los derechos sociales para ser realizados, requieren de cierta organización estatal, necesitan de un apoyo social, de un conjunto de actitudes cívicas y un compromiso democrático serio. Así, de ser entendidos como *derechos de defensa*, en la actualidad los derechos fundamentales pasan a ser *derechos de participación democrática* y también, como sucede con algunos aspectos de los derechos sociales, *derechos a prestaciones* suministrados por el Estado.

Carbonell se pregunta qué significa que los derechos sociales sean, en parte, *derechos a prestaciones*. Por lo que recurre a Robert Alexy quien lo explica de la siguiente manera: “los derechos a prestaciones en sentido estricto, son derechos del individuo frente al Estado a algo que –si el individuo poseyera medios financieros suficientes y si encontrase en el mercado una oferta suficiente—podría obtenerlo de particulares”. Las prestaciones no son más que actuaciones del estado (en forma de bienes y servicios) constatables y medibles, como pueden ser la construcción de hospitales, la provisión de equipamiento escolar, la construcción de viviendas o el financiamiento para adquirirlas.

Si bien el capítulo es de reconocimiento conceptual, es importante considerar las referencias que los distintos autores hacen sobre instrumentos jurídicos internacionales y los acuerdos entre los Estados. Por la temporalidad y operación “contemporánea”; el texto Objetivos de Desarrollo del Milenio es tratado como referente de comparación en el apartado metodológico.

La lámina siguiente reconoce los principales instrumentos jurídicos y acuerdos entre los Estados, vinculados con el derecho humano a la vivienda adecuada.

<sup>11</sup> CARBONELL, Miguel, *op.cit.*, p.46.

Lámina 3. Documentos de referencias Internacionales sobre el Derecho Humano a la Vivienda

<b>Instrumentos Jurídicos</b>	<b>Acuerdo entre los Estados:</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales – DESC- (1966);</li><li>• Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC- Art. 11 (1966)</li><li>• Observación General N°4, El Derecho la Vivienda Adecuada (1991)</li><li>• Referencia de 7 atributos o aspectos que le identifican.</li><li>• Los 15 indicadores DHVA.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La Estrategia Mundial al año 2000 (1987);</li><li>• La Declaración del Milenio (sep. 2000);</li><li>• Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (enfrentan la dimensión de la pobreza):</li><li>• En general, 18 Metas cuantitativas y 48 Indicadores para su monitoreo.</li><li>• Vinculado a Vivienda: 2 metas y 3 indicadores.</li></ul>

### 1.2.2. El Derecho a la *Vivienda Adecuada*; de naturaleza indivisible

Pisarello inicia su texto<sup>12</sup> preguntándose ¿Por qué el Derecho a la Vivienda Adecuada? Para él, “los derechos son estrategias para proteger necesidades”. Continúa “Una vivienda digna resulta fundamental para la supervivencia y para llevar una vida decente, en paz y con seguridad. Eso hace del derecho a la vivienda un derecho compuesto cuya vulneración acarrea la de otros derechos fundamentales. Su violación hace peligrar el derecho al empleo, que se torna difícil de asegurar y mantener, afecta el derecho a la salud, física y mental, dificulta el derecho a la educación y menoscaba el derecho a la integración física, a elegir la residencia, a la privacidad o a la vida familiar. La conciencia de esta situación de interdependencia, indivisibilidad e interrelación, ha contribuido en las últimas décadas, a un creciente consenso en torno a la conveniencia de su consideración, nacional e internacional, ya no solo como una necesidad, sino como un auténtico derecho exigible. (...) A pesar de los avances en el plano jurídico-formal, la mercantilización y la deserción de las garantías estatales han dado el tono dominante en materia de vivienda en las últimas décadas.”

#### La Vivienda Adecuada

Este es el concepto central de este trabajo. Lo es en tanto su elaboración ha requerido de la participación, diagnóstico y consenso de un sinnúmero de actores, instancias, estados en los últimos años. Lo es también porque el Estado Mexicano ha participado, aceptado, y viene entregando Informes para dar cuenta de los DESC en el país. Para efecto práctico de este trabajo será el eje central, así como los indicadores que el propio Comité DESC ha generado para evaluar la realización de los DESC en tanto metodológicamente puede permitir la comparación con otros países y al interno del país; permite verificar si el instrumental generado es óptimo y; generar la crítica propositiva.

El documento que precisa el concepto de *vivienda adecuada* es la Observación General N° 4, mismo que fue emitido por el Comité DESC de la ONU y su función es dar interpretación y contenido a los señalamientos del PIDESC. Está fechado en 1991 y en su soporte participan las siguientes consideraciones: (párrafo 2) “El Comité ha podido acumular gran cantidad de información relativa a este derecho. Desde 1979, el Comité y sus predecesores

<sup>12</sup> PISARELLO, Gerardo. *\_EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA: NOTAS PARA SU EXIGIBILIDAD\_*; pp. 181 a 201 en ABRAMOVICH V, AÑÓN M. J, COURTIS Ch. (Compiladores): “Derechos Sociales; Instrucciones de Uso”; Distribuciones Fontamara; México, 2003.

han examinado 75 informes relativos al derecho a una vivienda adecuada. El Comité dedicó también un día de debate general a esa cuestión en sus períodos de sesiones tercero y cuarto (E/1989/22, párr.312 y E/1990/23, párr. 281 a 285). Además, el Comité tomó buena nota de la información obtenida en el Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar (1987) y de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, aprobada por la Asamblea General en su resolución 42/191 de 11 de diciembre de 1987”.

Por lo que el texto considera que “El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte (...) El derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos (...) No se debe entender el sentido de vivienda a secas sino de vivienda adecuada (...) el concepto significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”<sup>13</sup>

“Así pues, el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas (sic) formas de vivienda se puede considerar que constituyen una “vivienda adecuada”. Entre esos aspectos figuran los siguientes: a) Seguridad jurídica de la tenencia. b) Disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura. c) Gastos soportables. d) Habitabilidad. e) Asequibilidad. f) Lugar. g) Adecuación cultural.”<sup>14</sup>

La Observación General–OG- Número 4 explica **el concepto de vivienda adecuada**, sirve para subrayar los factores de este derecho que hay que tener en cuenta para que una vivienda pueda considerarse adecuada en cualquier contexto (párrafo 8):

**1. Seguridad jurídica de la tenencia**

Todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los gobiernos deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección, consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

**2. Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras**

Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deben tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.

**3. Gastos adecuados al nivel de ingreso (Asequibilidad)**

Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deben ser de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Se deben crear subsidios para los que no puedan costearse una vivienda y se debe proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados partes deben adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

**4. Vivienda habitable**

Una vivienda adecuada debe ser habitable. En otras palabras, debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

**5. Accesibilidad (para todos los grupos sociales sin discriminación)**

---

<sup>13</sup> Comité DESC- ONU: \_ OBSERVACIONES GENERALES ADOPTADAS POR EL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES; OBSERVACIÓN GENERAL Nº 4, EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA\_ (Sexto período de sesiones, 1991), NU. Doc E/ 1991/ 23 (1991); Párrafo 7.

<sup>14</sup> *Idem.* Párrafo 8.

Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debe garantizarse una cierta prioridad en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos desahuciados, las personas infectadas con el virus VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas.

#### **6. Lugar adecuado**

La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a centros de empleo, servicios de atención de salud, guarderías, escuelas y otros servicios sociales. La vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que pongan en peligro el derecho a la salud de los habitantes.

#### **7. Adecuación cultural de la vivienda**

La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir una adecuada expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en esta esfera deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda.

Considera que si alguno de estos factores no se respeta, entonces se está poniendo en peligro la realización y goce del derecho humano a una vivienda adecuada. Por lo que (párrafo 11) “Los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás”.

Desde el punto de vista de quien elabora, el concepto de *vivienda adecuada* permite referirse a ella, no solo como una “acción” (la actuación pública), ni como un “crédito” (la mirada financiera); ni a una ejecución de cuatro paredes (la visión de un constructor); tampoco como una demanda (el sueño de un grupo social) sino más bien a todo eso y más. Es decir da una mirada integral de la vivienda, su relación con la ciudad y los actores que en ello intervienen.

---

### **Suministro u obtención de la *Vivienda Adecuada***

Si como nos dice, Pisarello<sup>15</sup> “en un sentido amplio, los derechos pueden considerarse instrumentos dirigidos a proteger necesidades e intereses vitales para las personas. Las necesidades suponen bienes y recursos que las personas consideran relevantes (...) Existen sin duda, una serie de recursos transculturales indispensables para vivir (...) Pero la forma en que dichos bienes se suministran o se obtienen dependen del entorno social en que se viva.”

---

### **1.2.3. Los postulados neoliberales**

Reconocer conceptualmente y entender la actuación de los Estados, y en particular del Estado Mexicano es parte fundamental para la realización de valoraciones y referencias del cumplimiento del derecho humano a una vivienda adecuada.

---

### **Los Principios**

Julio Boltvinik<sup>16</sup> en su texto al abordar la actuación del Estado en América Latina recurre a Pilar Vergara --quien hizo un estudio de las políticas hacia la extrema pobreza en Chile— para definir los siguientes principios neoliberales de política social y de lucha contra la pobreza:

En primer lugar está “el principio de subsidiaridad del Estado, según el cual éste debe abstenerse de toda forma de intervención, salvo aquellas que los particulares no puedan desempeñar adecuadamente”.

---

<sup>15</sup> PISARELLO, *op.cit*, Barcelona, p. 23.

<sup>16</sup> BOLTVINIK, Julio: *\_POBREZA, DERECHOS HUMANOS Y DESMERCANTILIZACIÓN\_* En “Hacia la transformación de la política social en México”, p. 57; Universidad Iberoamericana de Puebla, Biblioteca Padre Pedro Arrupe; México, 2003.

El segundo principio es que los dos valores sociales fundamentales del neoliberalismo: la libertad individual y la igualdad de oportunidades requieren como condición fundamental el principio de subsidiaridad.

En tercer lugar, la igualdad de oportunidades es definida como ausencia de discriminación en oposición al intervencionismo estatal. Ella se alcanzará sólo cuando sea el mercado —que somete todas las decisiones a reglas impersonales y uniformes— y no el poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas, el que regule el suministro y acceso a las prestaciones sociales.

En cuarto lugar, para que todos los miembros de la sociedad disfruten de una real igualdad de oportunidades, se requiere que estén en condiciones de satisfacer, a un nivel siquiera mínimo, sus necesidades básicas, es decir, que no sean pobres extremos. Mientras este objetivo no se haya alcanzado, las personas afectadas por pobreza extrema se encuentran inhabilitadas para participar en el mercado, por lo que no pueden ejercer su libertad ni impera para ellos una auténtica igualdad de oportunidades. Por tanto, el gobierno debe intervenir solo en casos de pobreza extrema. De ahí en adelante las desigualdades subsistentes serían atribuibles solo al esfuerzo o al mérito de los individuos.

Boltvinik retoma la siguiente *paradoja*:

La auténtica igualdad de oportunidades, se contrapone con la tendencia hacia la igualdad de resultados, la que, aparte de conspirar contra la libertad, implica uniformizar, colectivizar, en suma, eliminar al individuo. (Vergara, 1990).

---

## El papel del Estado

Cabrero<sup>17</sup> a partir del concepto de *acción pública* nos abre otra dimensión o escala de actuación propositiva. “Se trata de dar cuenta de un “Estado- socio” no solo en la producción de soluciones, sino en la co- construcción colectiva de las opciones y los problemas públicos. Por ello, este escenario no debe entenderse como una situación de desorden y caos, sino más bien como un desplazamiento de la acción estatal que abandona la dirección y control de arriba hacia abajo para actuar horizontalmente como un agente más, aunque se trata de un agente articulador del conjunto, dado que el nuevo papel estatal es justamente la institucionalización de la acción colectiva mediante la construcción de la acción pública.”

Cabrero continúa “se trata de comprender cómo se articulan e interpretan la naturaleza de los problemas que generan la acción desde la perspectiva de los actores y el marco institucional y organizacional en el interior del cual se expresan los componentes de dicha acción (...) a partir de este enfoque, entender la interacción entre la política como función de distribución del poder en la sociedad, la política como acción de gobierno y la política como juego cotidiano de actores por espacio de poder e influencia (...) menciona a Kiser y Ostrom<sup>18</sup>, quienes caracterizan la acción pública como un modo específico de condensación de tres modos de acción: el nivel operacional de estrategias de actores; el nivel de elección colectiva en el que las autoridades gubernamentales construyen itinerarios de acción, y el nivel constitucional que estructura las oportunidades de elección.

Pisarello<sup>19</sup>, retomando el texto *Problemas actuales de los derechos fundamentales* “En el lenguaje moderno, los derechos son precisamente eso: una exigencia, una pretensión dirigida al poder público para que tutele, incluso frente a los demás, ciertos intereses o necesidades considerados vitales. A veces mediante acciones positivas, haciendo algo; a veces de manera negativa, absteniéndose de actuar en un sentido que pueda menoscabar la necesidad en cuestión”.

También precisa en el párrafo 14 de la Observación General Nº 4 que las medidas implican a los sectores público y privado: “En esencia, la obligación consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas que se están tomando son

---

<sup>17</sup> CABRERO, Enrique: *\_ACCIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO LOCAL\_* p. 20; Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

<sup>18</sup> KISER y OSTROM: *\_THE THREE WORDS OF ACCION, A METATHEORETICAL SYNTHESIS OF INSTUTIONAL APPROACHES\_* en Ostrom (comp.) *Strategies of Political Inquiry*; Londres 1982

<sup>19</sup> PISARELLO, Gerardo, *op. Cid.*, Barcelona, p.24.

suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles”.

#### 1.2.4. Elementos desde la actuación nacional

##### Los aspectos jurídicos

Carbonell<sup>20</sup>, a partir de los estudios constitucionalistas en México, señala: “las normas constitucionales que contienen derechos sociales no son concebidas como verdaderos mandatos, vinculantes para todas las autoridades, sino que representan más bien recomendaciones o programas que las autoridades deben ir observando tal y como vayan pudiendo...”. Continúa señalando para hacer completamente exigible los derechos sociales se tiene que proponer alternativas: la primera “consiste en determinar el contenido semántico y los alcances concretos de cada derecho social (...) para hacer plenamente normativos estos derechos”

Desde la opinión de Carbonell<sup>21</sup>, “La determinación del campo semántico de los derechos sirve, entre otras cuestiones, para poder determinar las obligaciones mínimas de los poderes públicos en relación con cada derecho social...”. Para referirse a las “obligaciones mínimas” se refiere a los autores Abramovich y Courtis, quienes consideran que la determinación de esas obligaciones mínimas es quizá “el principal déficit del derecho constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos, tanto en la formulación de las normas que consagran los derechos, cuanto en las obligaciones de los órganos nacionales e internacionales encargados de la aplicación de cláusulas constitucionales”. Más adelante precisa, se trata de un concepto (el de obligaciones mínimas) no solamente aplicable a los derechos sino también a sectores de población; concretamente, se puede aplicar para identificar al mínimo de personas a las que el Estado debe proteger en caso de una crisis económica. Es decir, el contenido mínimo en relación a grupos obliga al Estado a identificar a las personas en situación de vulnerabilidad para asegurarles el disfrute. El umbral mínimo para enfocar el problema sostiene que el establecimiento de un nivel mínimo de satisfacción de necesidad es un requisito previo esencial de la consecución progresiva de la realización de los derechos.

Desde la Observación General Nº 4 se prevé: (Párrafo 12) “...el Pacto claramente requiere que cada Estado Parte tome todas las medidas que sean necesarias con ese fin. Esto requerirá casi invariablemente la adopción de una estrategia nacional de vivienda que, como lo afirma la Estrategia Mundial de Vivienda en su párrafo 32, "define los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda, determina los recursos disponibles para lograr dichos objetivos y busca la forma más efectiva de utilizar dichos recursos, en función del costo, además de lo cual establece las responsabilidades y el calendario para la ejecución de las medidas necesarias".

Para Carbonell<sup>22</sup>, la segunda cuestión que se tiene que trabajar en materia de derechos sociales es en la denuncia de la inexistencia de vías procesales idóneas para hacerlos exigibles, entendido como la necesidad de crear esos medios de defensa, de forma que sus violaciones puedan ser llevadas ante los tribunales o ante otros órganos protectores de los derechos fundamentales (...) superar los obstáculos que impiden su adecuada justiciabilidad, entendida como la posibilidad de reclamar a un juez o tribunal al menos de alguna de las obligaciones que se deriva de ello.

##### Los lineamientos de los Organismos Financieros

Boils<sup>23</sup> aborda el tema considerando la actuación del Banco Mundial: “quien tiene como consideración fundamental el “criterio de rentabilidad (...) como condición necesaria para considerar “una adecuada política habitacional” Esto es, que sean recuperados en su totalidad los créditos personales para la adquisición o mejoría

<sup>20</sup> CARBONELL, Miguel, *op.cit.*, p. 45.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>23</sup> BOILS, Guillermo: \_EL BANCO MUNDIAL Y LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO\_ En Revista Mexicana de Sociología, año 66, nº 2; p.348; abril- junio, México, 2004.

de inmuebles habitacionales, otorgados por las instituciones gubernamentales". Estamos ante el esquema financiero de eficacia.

Para Boils "De acuerdo con este propósito (el criterio de rentabilidad), toda política de desarrollo habitacional desplegada por las entidades oficiales ha de estar encaminada hacia el fortalecimiento del mercado, sobre un modelo fincado en el más riguroso cumplimiento del libre cambio. Por ende, las empresas constructoras privadas han de ser la columna vertebral sobre la que descansa el conjunto de la actividad constructiva. Por consiguiente, el Estado en todos sus niveles debe limitarse a crear condiciones que faciliten el funcionamiento de las empresas privadas."

Sobre este tema del financiamiento -o cooperación internacional-, la Observación General Nº 4 señala en el párrafo 19: Finalmente, el párrafo 1 del artículo 11 concluye con la obligación de los Estados Partes a reconocer "la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento". Tradicionalmente, menos del 5% de toda la asistencia internacional se ha dirigido hacia la vivienda o los asentamientos humanos y con frecuencia la manera en que se dispone esa financiación se dirige poco a las necesidades de vivienda de los grupos en situación desventajosa. Los Estados Partes, tanto receptores como suministradores, deberían asegurar que una proporción sustancial de la financiación se consagre a crear condiciones que conduzcan a que un número mayor de personas adquieran vivienda adecuada. Las instituciones financieras internacionales que promueven medidas de ajuste estructural deberían asegurar que tales medidas no comprometen el disfrute del derecho a la vivienda adecuada. Cuando consideran la cooperación financiera internacional, los Estados Partes deberían tratar de indicar las esferas relativas al derecho a la vivienda adecuada en las que la financiación externa tendría el mayor efecto. Tales solicitudes deberían tener plenamente en cuenta las necesidades y opiniones de los grupos afectados.

El trabajo de Boils es claro para rastrear los designios de los organismos internacionales, sin embargo, la administración pública es quien realiza el suministro de recursos públicos llamados subsidios; así se puede reconocer desde el ejercicio de la cuenta pública. Sin embargo el recurso destinado al subsidio habitacional, no es aplicado como recurso para apoyar a la población en pobreza extrema, sino para colocar el producto realizado por los promotores, a través de los derechohabientes.

---

### La administración pública

Sin embargo, sobre la administración pública, dice Pisarello<sup>24</sup>: "la descentralización política y administrativa en materia de políticas habitacionales pueden servir para incrementar y fortalecer la participación de la sociedad civil y de los grupos más vulnerables en los procesos de toma de decisiones que afectan problemas inmediatos en materia de vivienda o de planeamiento urbano. Se trata sin embargo, de un fenómeno cuyos efectos benéficos para la autogestión local dependen, en última instancia, de que las transferencias de competencias vayan acompañadas de una adecuada transferencia de recursos y no se utilicen como parte de una estrategia más o menos encubierta de privatización.

Cabrero<sup>25</sup> convoca a Jean Claude Thoenin, quien señala que la acción pública es "la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento" También señala que para Duran, "aporta un marco estimulante para el estudio de las modalidades de regulación política de las sociedades modernas y representa en este sentido una perspectiva de elaboración de una teoría moderna del gobierno." Para Cabrero, se asume el fin de una lógica estandarizada de la acción gubernamental diferenciada y territorializada de los problemas públicos, lo cual conduce a sustituir un interés general mítico por el enunciado de un interés colectivo posible. Esta perspectiva permitirá entonces entender mejor un mundo poli céntrico, de acciones conjuntas y de producción permanente de mecanismos de

---

<sup>24</sup> PISARELLO, *op.cit*, Barcelona, p. 37.

<sup>25</sup> CABRERO, Enrique, *op.cit*, p. 19.

coordinación, muy alejado de las soluciones gubernamentales jerárquicas establecidas y burocráticamente implementadas.

---

### La pobreza

El texto de Boltvinik<sup>26</sup> presenta una tipología de formas del Estado de bienestar que permiten ubicarse y ubicar hacia donde están “empujando” las presiones y las reformas en marcha.

Dice Boltvinik, “La definición de pobreza más aceptada, como insatisfacción de necesidades humanas puede leerse como violación de los derechos humanos si partimos de la concepción de que toda persona, por el solo hecho de existir tiene derecho a la satisfacción de necesidades humanas.

Boltvinik señala: “la actitud hacia la pobreza en gran medida está determinada, o por lo menos relacionada fuertemente, con la idea que se tenga del origen de la pobreza (...) la pobreza se origina por fallas del individuo o la pobreza se origina en fallas no del individuo, sino de los sistemas sociales”.

Boltvinik nos recuerda que “La filosofía neoliberal considera que la intervención del estado en lo social (debe ser) restringida a la pobreza extrema, debe hacerse subsidiando a la demanda, dando dinero o vouchers a los pobres para que puedan demandar en el mercado y sean empresas capitalistas las que provean estos servicios. Para que haya más campos de negocios”.

---

### La focalización

Boltvinik<sup>27</sup> señala que: “los neoliberales sugieren que el camino al crecimiento y a la prosperidad está pavimentado de flexibilidad y desregulación”. Pero se necesita de la “creación de nuevos programas dirigidos a los más pobres a través de mecanismos de focalización a hogares. El enfoque de la focalización ya ha cobrado fuerza en México a través, sobre todo, del Progres a (ahora Oportunidades). En este enfoque se pone claramente en práctica el modelo neoliberal o liberal residual, en el cual solo recibe transferencias del Estado el que pruebe que no tiene medios para resolver sus necesidades. Nos lo han vendido como solución maravillosa porque cuesta menos, es más eficiente.

El mismo Boltvinik se encarga de citar a Amartya Sen<sup>28</sup> quien se refiere a los Programas Focalizados:

Concebir los objetos de la focalización como pacientes, más que como agentes, puede debilitar el ejercicio de eliminación de la pobreza en varios aspectos. El punto teórico a favor de la focalización de la política anti pobreza es muy claro: mientras más precisamente llega un subsidio a los pobres, menor es el desperdicio y menor es el costo de lograr el objetivo deseado. Es un asunto de costo- efectividad. Si los así llamados blancos, *targets*, en inglés, fueran todos identificables y no reaccionaran, ése sería el fin de la discusión.

---

### Los apoyos focalizados

El texto “La focalización como estrategia de política pública”<sup>29</sup> a cargo de la SEDESOL señala que “en la última década, tanto México como en muchos otros países, se ha impulsado la implantación de políticas focalizadas dentro del ámbito del desarrollo social. En la actualidad podemos decir que la política social está consolidando los esquemas de focalización, con el fin de dirigir la mayor parte de los recursos hacia la población que enfrenta mayores niveles de vulnerabilidad”. Y continúan afirmando que “de forma simplificada puede decirse que los apoyos focalizados son aquellos que se dirigen hacia grupos de población que presenta características específicas o que se encuentra habitando en zonas delimitadas territorialmente”.

---

<sup>26</sup> Boltvinik, *op.cit*, p. 53.

<sup>27</sup> Boltvinik, *op.cit*, p. 60.

<sup>28</sup> El mismo Boltvinik se encarga de señalar que el economista, laureado con el premio Nobel de Economía en 1998, es respetado tanto por neoliberales como sus críticos.

<sup>29</sup> SEDESOL, HERNÁNDEZ, DANIEL (ET AL): *\_LA FOCALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA DE POLÍTICA PÚBLICA\_*; Serie: Documentos de Investigación, 25; p. 25; Noviembre 2005.

“Una de las características más importantes de los apoyos focalizados es que parten de la premisa de que no existe un acceso equitativo a los bienes y servicios para toda la población y que sólo una direccionalidad intencionada ayuda a que quienes menos tienen puedan superar los obstáculos para el aprovechamiento de los apoyos”.

---

### La desmercantilización

El concepto de desmercantilización es traído a la mesa por el propio Boltvinik que le permite explicar por qué “la pobreza puede interpretarse como violación a los derechos humanos.” Basado en los postulados de Esping-Andersen (1990: 21-22) dicen que “La introducción de los derechos sociales implica liberar a las personas del estatus de mercancía pura. La desmercantilización ocurre cuando un servicio es prestado como un derecho y cuando una persona puede sustentarse sin depender del mercado”.

Boltvinik se encarga de recordarnos que: “Lo que nos recomiendan los neoliberales es exactamente lo contrario: mercantilizar, es volver a la esfera del mercado todas las áreas que se habían desmercantilizado. Por eso se quieren privatizar los servicios de salud; por eso, por ejemplo, todo apoyo a la vivienda se quiere convertir en el “voucherismo”, darle *vouchers* a la gente para que demanden bienes en el mercado.

---

### La producción social de vivienda

La Observación General Nº 4 también precisa en el párrafo 10 “muchas de las medidas requeridas para promover el derecho a la vivienda requieren sólo la abstención del gobierno de ciertas prácticas y un compromiso para facilitar la autoayuda de los grupos afectados. En la medida en que tales medidas se considera que van más allá del máximo de recursos disponibles para el Estado Parte...”.

Enrique Ortiz<sup>30</sup> plantea que “Por producción social del hábitat entendemos todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y vivienda que se realiza bajo el control de los auto productores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos. Parte de la idea de la vivienda y el hábitat como proceso y no como producto terminado; como producto social y cultural y no como una mercancía; como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio.” Concepto considerado en tanto la mayor parte de las ciudades y sus viviendas se han conformado por este tipo de procesos organizados, a veces a partir de grandes colectivos, otras a partir de pequeños núcleos.

---

#### 1.2.5. Los Actores

Al examinar cómo las ciudades pasan a estar articuladas con los circuitos globales hay varias unidades de análisis posibles: (...) redes de activistas, desde los ambientalistas y defensores de los derechos humanos hasta las redes de activistas de los pobres.<sup>31</sup> Lo cierto es que también está jugando el mercado bursátil e inmobiliario como actores internacionales determinantes de modelos y condiciones.

Para Cabrero<sup>32</sup>, señalando las expresiones de Duran, al realizar un análisis de la co-producción de acciones más o menos institucionalizadas de actores públicos y privados, habla de un “Estado- socio” no solo en la producción de soluciones, sino en la co-construcción colectiva de las opciones y los problemas públicos. Aunque más adelante el mismo Cabrero nos hace énfasis en que “esta perspectiva de análisis nos sirva no solo para intuir o describir mejor la complejidad de la realidad de la acción pública, sino para aprehender y explicar mejor esa realidad. Por ello es importante entender este enfoque como una expresión de la sociología de la acción colectiva, dado que a partir de ese momento estamos introduciendo dos dimensiones de gran relevancia para hacer operativo este marco analítico: la *intencionalidad* de la acción y las *condiciones* en las que ésta se ejerce.

---

<sup>30</sup> ORTIZ, Enrique: \_NOTAS SOBRE LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA\_; p. 36; Edita Casa y Ciudad A.C.; Febrero de 2004.

<sup>31</sup> SASSEN, Saskia. \_LOCALIZANDO CIUDADES EN CIRCUITOS GLOBALES\_. *EURE (Santiago)*, dic. 2003, vol.29, no.88, p.7. ISSN 0250-7161

<sup>32</sup> CABRERO, Enrique, *op. Cit.*, p. 20.

---

## El papel del sector privado

Los articuladores claves incluyen ahora no sólo a los estados nacionales, sino también a empresas y mercados cuyas operaciones globales vienen facilitadas por nuevas políticas y estándares transfronterizos producidos por estados, voluntariamente o no tanto<sup>33</sup>. Señalamiento que convoca el quehacer de inversionistas y desarrolladores habitacionales que compiten en el mercado de valores y especulan a través del mercado hipotecario.

Martha Schteingart y Beatriz García<sup>34</sup> hacen referencia al notable cambio registrado en los desarrolladores privados, en los últimos 15 años y manifiestan que ha habido cambios que han ocurrido en su forma de accionar y una importante acumulación de los mismos se ha acompañado de cambios paralelos en las instituciones especializadas de gobierno; en particular vinculados a INFONAVIT.

Consideran que “se ha producido recientemente un incremento del llamado “mercado abierto”, a través del cual los desarrolladores se relacionan directamente, desde sus múltiples oficinas, con los derechohabientes elegibles para la obtención de un crédito, lo que hace más expedito el trámite de individualización del mismo, y más destacado el papel de los desarrolladores, que actúan con una autonomía cada vez mayor.” Consideran que “las familias de menores ingresos, que también pueden optar por un crédito mixto con la banca o las Sofoles, no cuentan con tasas preferenciales de interés, no se les reducen pagos extras, impidiéndoseles además recibir un crédito Infonavit si alguna vez ya lo tuvieron, cosa que no ocurre con el crédito para sectores de mayores ingresos. Esto muestra una mayor preocupación por facilitar los créditos a los sectores de mayores ingresos y por ampliar el mercado para los desarrolladores, que por abrir mejores posibilidades de acceso a una vivienda a los grupos más necesitados.”

La administración federal 2001-2006<sup>35</sup> se planteo “brindar oportunidades para que el proceso de producción de vivienda asuma un papel promotor con mayor certidumbre y logre un crecimiento económico sostenido, basado en la conducción eficaz de las finanzas públicas y la participación de un sector financiero sólido y competitivo.” Por ello el Objetivo rector 2 se plantea “promover el desarrollo y la competitividad sectorial a partir de la vivienda” por ello tendrá “de las más altas prioridades de estado”.

La justificación se soporta en señalar que “la industria de la construcción ocupa de manera directa a 2.2 millones de personas y transmite efectos multiplicadores sobre 37 ramas de actividad económica que crean empleo adicional”.

---

## La acción de las comunidades demandantes de “vivienda digna”.

Las grandes concentraciones urbanas del país han sido testigo histórico de la cantidad de demandas, manifestaciones, negociaciones y propuestas emanadas de los grupos sociales y movimientos urbanos y su lucha por la vivienda. Sobre ellos existe información y documentación, que si bien no es motivo de este trabajo es imposible no señalarlo y reconocerlo a efecto de señalar que el derecho a la vivienda adecuada no es solo un satisfactor individual, lo es también desde un carácter colectivo.

“Si la gente no conoce, ni es capaz de exigir sus derechos en el ámbito local, el futuro del derecho a la vivienda y el acceso a la tierra puede ser desolador”<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> SASSEN, Saskia, *op. cit.*, p. 17

<sup>34</sup> SCHTEINGART, Martha y GARCÍA, Beatriz: *\_NUEVAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN MÉXICO. NUEVAS RELACIONES ENTRE SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO Y RETOS PARA EL FUTURO\_*; p. 40; en *LA VIVIENDA EN MÉXICO: CONSTRUYENDO ANÁLISIS Y PROPUESTAS*; Colección Legislando la Agenda Social; Edita Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Cámara de Diputados / LIX Legislatura octubre de 2006.

<sup>35</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL: *\_PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2001-2006\_*; p. 30; México 2001.

<sup>36</sup> KOTARI, Miloon (Relator Especial sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada. Comisión de Derechos Humanos- Naciones Unidas): Prologo a *\_VIVIENDA PARA TODOS: UN DERECHO EN (DE) CONSTRUCCIÓN*. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible\_.p. 17. Edita Icaria Sociedad y Opinión; Barcelona, noviembre de 2003.

Pisarello<sup>37</sup> al referirse a estrategias disponibles para hacer del derecho a la vivienda un derecho exigible, considera que “no se articulan ni se aplican en el vacío. Más bien estarían condenadas a la esterilidad o a una fácil revisión sin garantías sociales y ciudadanas extensivas, que involucren a los propios afectados en la conquista y protección del derecho.”

Pisarello continúa “La garantía de los derechos, enseña la historia, sólo puede concebirse con éxito como una lucha en la que, más allá de las actuaciones institucionales puedan estipularse, sean los grupos cuyas necesidades son de facto negadas y violadas quienes tengan, en último término, el protagonismo”.

---

### La acción pública

Cabrero<sup>38</sup> retomando a Duran, nos introduce en el concepto de Acción Pública como categoría de análisis para situar alcances en tanto, considera, es necesario entender los desafíos de la gobernabilidad en las sociedades contemporánea. Consideran que “el postulado es sencillo: Gobernar es conducir la acción colectiva, y para ello se requiere la construcción de acción pública, la cual no sólo se reduce a la acción de gobiernos. De hecho desde la acción pública se puede entender el Estado y la sociedad civil no como una dicotomía, sino como un continuo: un Estado que pierde su monoteísmo, que se fragmenta en agencias diversas, en racionalidades parciales, en intereses y perspectivas en ocasiones encontradas. Una sociedad civil que se bifurca, que se diferencia, se pluraliza cada vez más, en ocasiones se atomiza en una gran diversidad de preferencias, de grupos, de necesidades y de convicciones. –Duran añade que el análisis de la acción pública nos permite ver la imagen de una democracia imperfecta, en la cual la responsabilidad y la confianza serán siempre limitadas. Podríamos concretizar esta idea en que la acción pública no se determina por un actor en particular, sino más bien se construye colectivamente; de ahí que utilizar este prisma de observación nos ayuda a entender la realidad de dicha acción no en su apariencia formal, sino en su dinámica real.

---

<sup>37</sup> PISARELLO, Gerardo, *op. cit.*, p. 199, México.

<sup>38</sup> CABRERO, Enrique: *op. cit.*, p. 19.



### 1.3.El contexto neoliberal. Repercusiones para la realización de la vivienda adecuada.

Los autores revisados en este capítulo conceptual, consideran, son críticos y valoran el contexto. Desde mi opinión muestran, las contradicciones provocadas por el modelo neoliberal, que pretende la “solución” a partir de las leyes del mercado.

Lámina 4. Documentos referencia para el seguimiento y verificación de los DESC y el Derecho Humano a una Vivienda Adecuada



La lámina muestra las referencias de valoración discutidas y propuestas por el Sistema de Naciones Unidas. Si bien incorpora el quehacer de la administración pública –que es sectorial- es importante incorporar las valoraciones respecto a la eficiencia de programas financieros y habitacionales; más que un reconocimiento conceptual requiere del reconocimiento de métodos de planeación, monitoreo y evaluación.

Si esto es así es importante formular las preguntas a soportar en el desarrollo de este trabajo sin olvidar que el eje de referencia será la vivienda adecuada. Ellas versarán sobre 1) El papel del Estado mexicano en materia habitacional y sus compromisos internacionales en materia de DESC; 2) la eficiencia del mercado habitacional; 3) el papel del subsidio como elemento de participación del Gobierno mexicano y 4) la opción para la población que queda fuera de mercado habitacional.

Las opiniones de los autores considerados son importantes en tanto permiten fijar postura del presente trabajo.

#### 1.3.1. El soporte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

“El derecho internacional de los Derechos Humanos incorpora ampliamente a los DESC a través de una serie de instrumentos, declaraciones y resoluciones regionales y universales que califican, más allá de toda duda razonable, el carácter jurídicamente vinculante de estos derechos (...) la comunidad internacional ha ratificado sistemáticamente en carácter indivisible e interdependiente de todos los derechos humanos (...) teniendo en cuenta el papel determinante que los DESC desempeñan para el respeto, protección y garantía de niveles básicos de vida digna, del reconocimiento del valor de la diversidad cultural y de la protección del medio ambiente”<sup>39</sup>

<sup>39</sup> ESPEJO YAKSIC, Nicolás, *op.cit.*, p.27.

---

## Derechos y Obligaciones

Pisarello<sup>40</sup> “La percepción de una necesidad insatisfecha o amenazada, en consecuencia, puede conducir a la formulación de un derecho. Ahora bien, “hacer visible” esa necesidad en términos de derecho no equivale, evidentemente, a garantizar su satisfacción. La garantía de cualquier derecho, de cualquier interés, depende en realidad de otros factores. Desde el punto de vista del poder, de su improbable voluntad de obligarse y de auto delimitarse, así como limitar a otros que puedan vulnerar los intereses en juego. Desde el punto de los destinatarios, de su capacidad de obligar al poder y de hacer valer sus necesidades como intereses indisponibles para el conjunto de la sociedad.”

La acción desde los DESC

Sugiere Carbonell<sup>41</sup> “que otra medida que los Estados parte pueden acometer de inmediato es la realización de un “diagnóstico” de la situación que guardan cada uno de los derechos protegidos por el Pacto<sup>42</sup>”. Continúa precisando “...una serie de instrumentos de medición que sirvan tanto al Estado como al Comité para medir concretamente si se ha avanzado o no en la consecución de un derecho determinado. Los instrumentos de medición son determinados sobre una base y unos criterios nacionales, lo cual sirve para poner a salvo la gran variedad de contextos económicos y sociales existentes, con ella se podrían vaciar de contenido muchos contenidos sustantivos del Pacto”.

---

### 1.3.2. El marco jurídico

Hasta ahora, según nos informa Pisarello<sup>43</sup> desde el punto de vista jurídico, el tono dominante de las reflexiones sobre el derecho a la vivienda como derecho humano ha sido a menudo de resignación. Relegado, como el resto de los derechos sociales, a la categoría de derechos indirectos, el derecho a la vivienda aparece desplazado al mundo de las aspiraciones éticas. La tesis que anima esta concepción es sencilla y conocida: los derechos habitacionales, como el resto de los derechos sociales, constituirán nobles consignas recogidas de manera solemne en leyes, constituciones y convenios internacionales. Sin embargo, perseguirán objetivos caros, condicionados por complejos designios de la oferta y la demanda, cuyo reconocimiento como auténticos derechos comportaría una desmesurada carga para las arcas públicas.”

---

### Marco jurídico en México

Para Carbonell<sup>44</sup>, desde el estudio constitucionalista en México, el derecho social “...no vincula a todas las autoridades, si no nada más a las de carácter administrativo, pues el legislador no está, por virtud de los derechos, obligado a tomar ningún tipo de medida, ni tampoco los jueces, dentro de cuya esfera de competencia no se encuentra prácticamente ninguna atribución en materia de derecho a la vivienda (...) quienes defienden este punto de vista señalan que los derechos sociales no son vinculantes puesto que no pueden ser exigidos jurisdiccionalmente”. Carbonell continúa: “...es cierto que en la práctica todavía no se han desarrollado los cauces procesales para poder hacer exigibles por vía jurisdiccional los derechos sociales y que es una tarea pendiente de la ciencia jurídica pues en la medida que avance en el plano teórico, también lo hará en el plano práctico.”

La siguiente lámina ubica las referencias internacionales y la estructura jurídico administrativa para la consecución de vivienda en México. Sin embargo es prudente distinguir si se trata de la ¿Aplicación de una política social; de una política financiera; del cumplimiento y realización del derecho humano a una vivienda adecuada o del cumplimiento del derecho constitucional?

---

<sup>40</sup> PISARELLO, Gerardo, *op. cit.*, p. 24.

<sup>41</sup> CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, p. 55.

<sup>42</sup> Por cierto que la administración del Presidente Fox, posibilitó que la Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas, realizara el DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO; concluido en diciembre de 2003; a diferencia de la propuesta de Carbonell, el documento no arriba a instrumentos de medición que sirvan tanto al Estado como al Comité; pero, en el caso del capítulo destinado a la revisión del Derecho a la Vivienda, si tiene apartado sobre propuestas.

<sup>43</sup> PISARELLO, Gerardo, *op. cit.*, p. 41 Barcelona, 2003.

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 43

## México 2000



SEDESOL: Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001- 2006

## Situación rural 2000

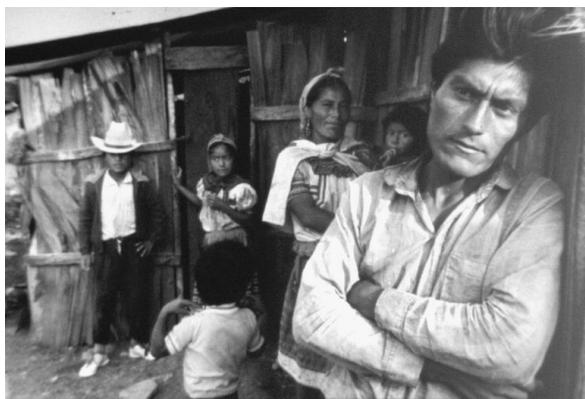


Foto: Michael Roget /casa y ciudad A.C. /archivo

- Existen 2,139 Centros de Población, tienen entre 2,500 y 15 mil habitantes.

- Tres de cada diez mexicanos habitan en alguna de las 195,152 localidades de 1 a 2,449 habitantes.

- En las zonas rurales vive la mayoría de la población indígena

SEDESOL: PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO 2001- 2006.

## El poder público

Por eso es importante recordar que las obligaciones de los poderes públicos en materia de derechos sociales han sido detalladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su Observación General Nº 3, referida a la índole de las obligaciones de los Estados en el año de 1990. Carbonell<sup>45</sup> recuerda que el artículo 2.1 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece: “Cada uno de los Estados parte en el presente pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacional, especialmente económica y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Lámina 5 .Referencia Jurídica para México



## El papel del Estado en México

El trabajo desarrollado por Gerardo Ordóñez<sup>46</sup>, a propósito de sus reflexiones sobre el Estado de Bienestar, parte de la consideración que “...la Constitución (en México) reconoce los derechos sociales que son comúnmente aceptados en las sociedades modernas como ingredientes del mínimo indispensable para disponer de una vida digna”. “Aunque en la actualidad existen más dudas que certezas sobre el futuro del sistema de bienestar. Lo único que queda claro es que acudimos, de cara a fin de siglo, a la conformación de un modelo de estado que en lo social se declara incapacitado para cumplir con los compromisos de universalidad formalmente establecidos en la Constitución General. Se puede decir que en los últimos 17 años el Estado de Bienestar en México pasó a ser un proyecto nacional inacabado, en términos de sus responsabilidades no cubiertas, a otro con una posición deliberadamente limitada en cuanto a la definición de objetivos y alternativas de inclusión social.”

El mismo Ordóñez señala que “la tendencia hacia la contracción de la intervención estatal en materia de desarrollo social observada en las dos últimas décadas parece haberse extendido a toda la América Latina. De acuerdo con el diagnóstico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL): el cambio de orientación de las políticas públicas que conoció la región desde los años ochenta, se caracterizó por la crítica a la visión universalista y a la

<sup>45</sup> CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, p. 53.

<sup>46</sup> ORDOÑEZ, Gerardo: \_HACIA EL ESTADO DE BIENESTAR EN MÉXICO: UNA PROPUESTA DE AGENDA MÍNIMO PARA EL DESARROLLO\_. en GENDREAU, Mónica/ VALENCIA, Enrique (Coordinadores): \_HACIA LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO\_ ; p. 26; Edita Universidad Ibero Americana de Puebla y otros; México, 2003.

responsabilidad exclusiva del sector público, al proponer la reducción de la participación del Estado, la mayor participación de los actores privados, la selectividad de las políticas hacia los sectores más pobres y el impulso de procesos de descentralización, aunados al convencimiento de que el crecimiento económico automáticamente redundaría en un beneficio social”

---

### Los lineamientos financieros

Pero parece que Boils<sup>47</sup>, revisando la política habitacional muestra que los pobres extremos no son parte de la política neoliberal o por lo menos es una postura en la realización de vivienda. Considera que el proceso de globalización tiene “uno de sus principales vehículos de realización en el ámbito financiero.” Continúa señalando que los préstamos para programas de desarrollo que vienen del Banco Mundial “repercuten de manera significativa en la toma de decisiones por parte de las autoridades gubernamentales (...) en tanto los gobiernos receptores de créditos se comprometen a seguir criterios, procedimientos, plazos (y hasta esquemas de operación sobre sus políticas específicas) (...) los contratos se convierten en verdaderas fuentes de orientación que dictan las líneas centrales de las políticas de gasto social (y hasta las directrices generales de la política económica) (...) trae consigo un debilitamiento de su soberanía nacional (...) adoptan políticas contrarias sobre todo de aquellos sectores sociales con más bajos ingresos y que se encuentran en situación de pobreza extrema. De esta manera se van afianzando mecanismos y procedimientos de exclusión social. Al impulsar exclusivamente mecanismos de mercado de bienes como la vivienda, cancelando toda forma de subsidio, se propicia que una cantidad cada vez mayor de los sectores más vulnerables queden colocados fuera de los canales de acceso a la vivienda auspiciada por el sector público.

---

### El mercado

Por su parte, nos señala Pisarello<sup>48</sup>: “los derechos fundamentales, así como la relación de interdependencia y indivisibilidad existente entre ellos ha contribuido a que el acceso a una vivienda adecuada haya pasado a ser considerado no solo una simple necesidad individual y colectiva sino un auténtico derecho, exigible frente al propio poder. Ocurre, sin embargo, que la organización de las relaciones sociales y económicas ha conspirado contra esa evolución. A pesar de los importantes avances en el plano jurídico- formal, la especulación creciente, la mercantilización y la concentración de recursos habitacionales han dado el tono dominante en materia de vivienda en las últimas décadas.”

Para el Relator Especial sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada -ONU- existe una “empecinada insistencia en el paradigma neoliberal que gobierna las políticas públicas estatales, regionales e internacionales en materia de vivienda, acceso a la tierra y los servicios públicos. La confianza automática en el “mercado” y la privatización como panaceas para resolver la crisis del derecho a la vivienda y el acceso a la tierra, continua teniendo un impacto devastador sobre las personas y comunidades que buscan un sitio seguro y accesible donde vivir en paz y dignidad”<sup>49</sup>

---

### 1.3.3. La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Entender esta declaración y sus compromisos tiene una cara política pero también la preocupación, entre otras, por erradicación de la pobreza en el mundo. Los textos de la ONU señalan que América Latina tiene una tasa de urbanización del 80% con lo que la premisa es “si no creamos ciudades más equitativas, con menos pobreza, no habrá seguridad ni tranquilidad; los “orígenes” de nuestras inseguridades son resultado de nuestras pobres políticas que se traducen en la pobreza y la miseria extrema en la que en nuestras ciudades y países mantenemos a gran cantidad de la población”<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> BOILS, Guillermo, *op. cit.*, p. 346, 2004.

<sup>48</sup> PISARELLO, Gerardo, *op. cit.*, p. Barcelona, 2003.

<sup>49</sup> KOTARI, Miloon, *op. cit.*, p. 16, 2003.

<sup>50</sup> ONU- HABITAT; GIRALDO FABIO (*Et Al*): \_HABITAT Y POBREZA\_; Bogotá, junio 2006.

La Declaración<sup>51</sup> se firma en el año 2000 con representantes de 189 países miembros de las Naciones Unidas que teniendo como preocupación la pobreza, los derechos humanos y el buen gobierno, al mismo tiempo que aprueban la rendición de cuentas periódica y se fija metas de cumplimiento al año 2015 y 2020. Para el 2002 se establecen las condiciones de aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas<sup>52</sup>, aquí se determinan los indicadores que medirán “de la manera más adecuada los progresos alcanzados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” –ODM-.

Para dar cuenta del avance y cumplimiento de los ODM se ha considerado que: “En el cálculo de los indicadores se siguió una metodología común, para poder comparar, dentro de lo posible, los datos resultantes no sólo entre áreas urbanas del mismo país, sino que también entre áreas urbanas en diferentes naciones.”<sup>53</sup>

Lámina 6. Metas e indicadores del Objetivo 7 del Desarrollo del Milenio

## Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Objetivo	Metas	Indicadores <sup>a</sup>
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	9. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	25. Proporción de la superficie cubierta por bosques 26. Relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total 27. Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por 1 dólar del producto interno bruto (PPA) 28. Emisiones de dióxido de carbono per cápita y consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono (toneladas de PAO) 29. Proporción de la población que utiliza combustibles sólidos
	10. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento	30. Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales 31. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales
	11. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	32. Proporción de hogares con acceso a tenencia segura
<sup>a</sup> El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos acordó incluir otras 4 dimensiones: i) Acceso al agua potable en tugurios; ii) Acceso al saneamiento básico en tugurios; iii) Durabilidad de la vivienda; iv) Área suficiente para vivir.		

Tomado de CEPAL: OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: UNA MIRADA DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; 2005

En referencia al Derecho a la Vivienda Adecuada, el Relator Especial, Miloon Kothari durante su mandato trabajo para proporcionar instrumentos prácticos y operativos para promover, vigilar y aplicar el derecho humano a una vivienda adecuada. Consideró que “la labor conceptual sobre indicadores de derechos humanos ha progresado suficientemente y en la actualidad hay una buena base para los indicadores destinados a vigilar el derecho a la vivienda adecuada”.<sup>54</sup>

### Los efectos

“La expansión de la gestión global y de actividades de servicio ubicadas en ciudades ha traído consigo un ascenso masivo y la expansión de áreas urbanas centrales, aún cuando grandes fragmentos de estas ciudades caen en una profunda pobreza y deterioro infraestructural”<sup>55</sup>

<sup>51</sup> ONU: \_DECLARACIÓN DEL MILENIO\_; Doc (A/55/L.2); Septiembre 2000.

<sup>52</sup> ONU: \_APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS\_; (DOC A/57/150); Jul. 2002

<sup>53</sup> CEPAL: \_LA MEDICIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO\_; Serie Estudios estadísticos y prospectivos; Nº 43; Junio 2006.

<sup>54</sup> ONU: \_APLICACION DE LA RESOLUCIÓN 60/251 DE LA ASEMBLEA GENERAL DEL 15 DE MARZO DE 2006, TITULADA “CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS”; INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE VIVIENDA ADECUADA, COMO PARTE DEL DERECHO A UN NVEL DE VIVIENDA ADECUADA, MILOON KOTHARI\_; DOC A/HRC/4/18; 5 Febrero 2007.

<sup>55</sup> SASSEN, Saskia, *op. cit.*, p. 6, 2003.

En síntesis, coincidiendo con Pisarello<sup>56</sup>, los resultados son: “las enormes desigualdades en la distribución de los recursos habitacionales solo pueden subsistir al precio de una degradación progresiva de las condiciones ambientales y sanitarias y de un crecimiento exponencial de la violencia social”

“Hay pocas dudas acerca de que la conexión a circuitos globales ha traído consigo un significativo nivel de desarrollo de extensas áreas centrales urbanas y de las redes metropolitanas de nodos de negocios y un considerable dinamismo económico. Pero la cuestión de la desigualdad no ha sido implicada.”<sup>57</sup>

Una suerte de dualismo en la acción que el Estado despliega en el ámbito social: privatización y libre elección en el mercado para algunos; para otros (pobres extremos), asistencialismo y dependencia de subsidios estatales para asegurar la subsistencia, no así la movilidad social.<sup>58</sup>

Para Boltvinik nos subraya que “Es importante entender que la lucha contra la pobreza extrema es parte integral del neoliberalismo, no es un adorno que se pueda quitar o poner, no es un acto externo al modelo. En Hayek mismo está la idea de que, para alcanzar efectivamente la igualdad de oportunidades, todos deben tener suficientes capacidades para jugar el juego del mercado”. Continúa “Es decir, salvo el Estado policía, la pobreza extrema es la gran excepción a la regla de que no debe intervenir el Estado.

---

### La oferta y la demanda

Boils<sup>59</sup> relata el contenido de la carta de intención y otros documentos firmados por el gobierno mexicano: supresión de subsidio, ordenamiento jurídico, simplificación, papel de los organismos oficiales que se “tienen que circunscribir su acción a las tareas de vigilancia y de respaldo financiero”. (...) “Por ello, las relaciones entre oferta y demanda habrán de ser, en primera instancia, las que determinen cuáles serán las condiciones de acceso a los créditos hipotecarios en los programas oficiales de vivienda”.

Continúa Boils<sup>60</sup> señalando que “el fundamento primordial para sostener ese carácter excluyente (reside) en los requerimientos de ingreso familiar para tener acceso a un crédito de los organismo estatales de vivienda”.

---

#### 1.3.4. El producto o la “tiranía igualitarista del objeto-tipo”<sup>61</sup>

Ábalos<sup>62</sup> nos recuerda los planteamientos filosóficos de los arquitectos modernos —aproximadamente—, se refiere a las investigaciones de Hugo Häring, Hannes Meyer o Ludwig Hilberseimer, “el objetivo es obtener tipologías sistematizadas de bajo coste, buena orientación solar, y un buen aprovechamiento de la parcela para familias tipo, de clase obrera o burguesa. La repetición de unidades idénticas es en todos los dibujos de estos arquitectos un sello recurrente que remite claramente a un despliegue masivo de este programa. La casa pasa a ser un objeto producido en serie, a imagen y semejanza del Ford T, el gran paradigma de la industrialización.”

Más adelante, Ábalos se pregunta sobre el entendimiento de la temática de la casa a partir de las características físicas y materiales, pero necesariamente llega con el sujeto: ¿Para quién pueden ser estas viviendas?, ¿A quién, a qué formas de vida están destinadas?, ¿Qué valores implican en relación con el espacio privado y en relación, también —aunque solo fuera por la evidencia con qué éste se niega— al espacio público? ¿Quiénes son los sujetos?, ¿Hacia qué abstracción del hombre se proyectan estas casas? ¿Qué referencias implican? Parte de la respuesta es

---

<sup>56</sup> PISARELLO, Gerardo, *op. cit.*, p. Barcelona, 2003.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>58</sup> PISARELLO, Gerardo, *op. cit.*, p. 42, Barcelona, 2003.

<sup>59</sup> BOILS, Guillermo, *op. cit.* p. 352.

<sup>60</sup> *Ibid.* p. 348.

<sup>61</sup> Frase tomada de Iñaki Ábalos; 2000.

<sup>62</sup> ÁBALOS, Iñaki: *\_LA CASA DE ZARATUSTRA\_* Capítulo 1 en: *LA BUENA VIDA, Visitas guiadas a las casas de la modernidad.* Editorial Gustavo Gilli; Barcelona, 5ª tirada, 2005.

marcada por el propio autor al señalar que “las casa-patio han sido proyectadas sin clientes. No hay familias es estas casas, la familia como programa ha sido rechazada.

---

### Objeto, ¿sujeto?

Ábalos<sup>63</sup> (p.25) utiliza el trabajo de investigación de Mies Van de Rohe —quien propone la diversidad— para señalar que: “los muros están ahí por que el sujeto huye de la publicidad, desea aislarse, desarrollar su yo con plena independencia respecto a cualquier comentario moral. Quiere negar la posibilidad misma de ese comentario, afirmar su individualidad, afirmar la casa como el imperio del yo...”.

El capítulo 2 del texto de Ábalos<sup>64</sup>, siguiendo con la revisión filosófica, utiliza el tema metafórico de la casa en donde “El lenguaje es la casa del ser. En su hogar, el hombre habita”, pretendiendo con ello que la filosofía sea un pensamiento sobre la habitación. Reflexiones que son útiles en tanto el tema central sigue siendo el sujeto: “La casa de este sujeto que se interroga sobre si mismo es así algo más que un marco neutro; en ella habita quien se piensa a si mismo y es este pensamiento a su vez, el que habita la casa. La casa, la construcción de la habitación, no es tanto una metáfora como el sujeto mismo de la filosofía existencial. En ella podría desplegarse un auténtico habitar, la plenitud del ser, pero la casa no es un marco inocente sino el reflejo de nuestros conflictos; el lugar de lo íntimo tanto como el de lo inhóspito; un espacio de alienación que vela o esconde un desarraigo, una incapacidad para el pleno despliegue del ser-ahí. No solo en la modernidad, pero de forma especialmente intensa en ella, se ha extendido este desarraigo, esta inautenticidad del marco existencial según se intensificaba nuestra capacidad de acción mediante el avance del conocimiento y el uso abusivo de nuestra técnica.”

Ábalos<sup>65</sup> considera que es necesario interrogarse sobre el sentido de nuestras acciones. “No es tan importante qué o cuánto construir como saber por qué construimos, cual es el significado original de esta acción” continua advirtiendo que “contra la técnica moderna, exige una relación atenta hacia la naturaleza y opone al tiempo finalista un tiempo radical en el que la memoria sustituye como valor al progreso”. Lo que podría devolver al hombre contemporáneo una dignidad que la técnica contrapuesta a la naturaleza eliminaba. Lugar, Memoria y Naturaleza, se contraponía frontalmente a Espacio, Tiempo y Técnica.

En el capítulo 3 Ábalos<sup>66</sup> considera que “El espacio fluido de la modernidad positivista está asociado a la vigilancia, implica una totalidad vinculación de la cuestión del espacio a una finalidad edificante (...) Podemos sintetizar lo dicho hasta ahora con estas palabras: en el espacio moderno, lo privado se expone, lo doméstico se anula, lo íntimo se castiga. Esa visibilidad convertida en vigilancia. (...) La casa es una máquina de vigilar.

---

### 1.3.5. El hacer del Gobierno en la administración de Vicente Fox

Vicente Fox en la nonagésima asamblea del INFONAVIT, señaló “En un solo sexenio han igualado el número de créditos otorgados durante los primeros 28 años de vida del Instituto. Ustedes han hecho historia, es un triunfo...”<sup>67</sup>.

En la nonagésima Asamblea del INFONAVIT se señaló que este “ejerce el tripartidismo y de que el número de créditos otorgados equivalen al 60% del total del mercado hipotecario del país, se han entregado, hasta marzo del 2006, 1 millón 566 mil 782 créditos.” Manuel Borrás, director del instituto, señaló que “el hito en la vida del instituto por distintos factores, entre los que sobresalen la reforma a su ley, la disminución de la cartera vencida a una tercera parte, la duplicación de su ingreso y el nulo crecimiento real de sus gastos de operación”. En otro segmento se señala que “en el 2006 esperamos atender a un segmento de menor capacidad económica, a la gente

---

<sup>63</sup> *Ibid.* p.25.

<sup>64</sup> *Ídem.* p.45.

<sup>65</sup> *Ídem.* p.47.

<sup>66</sup> *Ídem.* p.75.

<sup>67</sup> Publicación de CANADEVI: ESTOS SEIS AÑOS SERÁN RECORDADOS COMO LA ERA DE LA VIVIENDA: VICENTE FOX; Año 4/ número 40/ publicación mensual/ mayo del 2006.

que gana menos de 3 mil pesos al mes. Esto lo haremos, por supuesto con la ayuda de los 50 mil subsidios del Gobierno Federal autorizó a través del FONHAPO.”<sup>68</sup>

Por su parte la CONAVI informó: Al cumplirse este primero de diciembre cinco años de la administración del Presidente Vicente Fox, se entregó el crédito dos millones 275 mil para adquisición de vivienda. Esto significa que mil 246 familias han sido beneficiadas diariamente con un financiamiento para adquirir una casa propia. Así mismo, también informó la CONAVI, que adicionalmente se han otorgado más de 976 mil créditos para mejoramiento, ampliación o remodelación, con lo que la inversión en el sector, en los últimos cinco años, supera los 546 mil millones de pesos.<sup>69</sup>

---

## El hacer del Gobierno desde la perspectiva de los Derechos Humanos

Como parte de la actuación internacional, la administración Fox ha privilegiado el tema de los derechos humanos para mostrarse. Producto de ello se realizó un *Diagnóstico sobre los Derechos Humanos en México* que estuvo a cargo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y que fue publicado en diciembre de 2003.

Contiene un capítulo dedicado al derecho a la vivienda. El apartado “Presupuesto de vivienda a la baja”<sup>70</sup> señala que: “El Programa Nacional de Vivienda 1995-2000 definió objetivos y líneas de acción, pero no fijó metas concretas; el actual Programa 2001-2006 establece metas, aunque con un marco presupuestal menos holgado. Sobre la base de las modificaciones legislativas, el INFONAVIT ha saneado su cartera vencida en 15%: opera por vía de intermediarios financieros, el ahorro de los trabajadores y no recibe aportaciones gubernamentales; y se dedica a organizar la demanda cautiva, con lo cual los promotores aseguran la venta de su producto y garantizan el pago del crédito. En México, la administración pública aborda de manera separada a la vivienda, el suelo y el desarrollo urbano --pese al esfuerzo por establecer una estrategia territorial, con miras al desarrollo integral y equilibrado, a través del Programa de 100 Ciudades. El programa fue iniciado en 1992 y desapareció abruptamente durante la administración de Ernesto Zedillo. La administración pública se apoya en programas de incorporación de suelo urbano --el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) y el Programa Piso--, sin incorporar el tema de vivienda, aunque en 1998 el programa VIVAH promovió unas 7,000 acciones de vivienda progresiva con subsidio fiscal para población de hasta 2 salarios mínimos. Sin embargo, estas acciones todavía son insuficientes ante la demanda de la población con ingresos más bajos. No obstante lo valioso de este programa, en 1998 su presupuesto se recortó en 26%, lo cual implicó reducir su margen de acción casi 30%. El recorte se debe al subejercicio del mismo programa.” Estas líneas muestran la diversidad de cambios en la política pública habitacional y los alcances de los recursos públicos destinados a través del subsidio.

---

## ¿Y el producto? ¿Y la vivienda?

Boils<sup>71</sup>: “las propuestas de diseño de viviendas a base de prototipos --que los organismos habían desarrollado a lo largo de varias décadas-- han sido abandonadas. En ese mismo sentido, los departamentos de diseño que había en las dependencias han perdido totalmente su razón de ser, salvo para desempeñar tareas limitadas a la supervisión de los diseños presentados por las empresas constructoras privadas.” En las dimensiones de este trabajo vale la pena preguntarse sobre el papel del diseño arquitectónico ¿es un problema de diseño?

---

<sup>68</sup> *Ídem.*

<sup>69</sup> Boletín de CONAFOVI; diciembre de 2005.

<sup>70</sup> OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: *\_DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO\_*; Capítulo 4.5. Derecho a la Vivienda; Publicado por la OACDH-México; Diciembre de 2003.

<sup>71</sup> BOILS, Guillermo, *op. cit.*, p. 253.

## Lámina 7. Las Observaciones del Comité DESC 1999

OBSERVACIONES  
EN MATERIA DE  
VIVIENDA DEL  
COMITÉ DE  
DERECHOS  
ECONOMICOS,  
SOCIALES Y  
CULTURALES AL  
TERCER INFORME  
PERIODICO DE  
MÉXICO –párrafo  
43-

1) **El Comité recomienda se adopte una legislación nacional completa para vivienda, incluida una ley de control de alquileres**

2) **El Comité reitera su petición de que en el próximo Informe periódico el Estado facilite información detallada sobre el número de desalojos forzados.**

3) **El Comité pide al Estado le comunique la información estadística sobre la amplitud de la falta de vivienda. Que afine los indicadores y referencias para supervisar los progresos cumplidos en la lucha contra la pobreza.**

DOCUMENTO ONU:  
E/C.12/MEXICO/4  
9 DE Junio 2008

El punto de partida, la línea base

## El producto

Ofertan para un “nicho de mercado”; con un costo \$247,553 o 21,433USD\* por una vivienda de 40m<sup>2</sup>

Ser sujeto de crédito requiere de un empleo formal, referencias bancarias, prestaciones sociales y ganar de 4 salarios mínimos (470USD) a 7 smm.

En el país sólo 10 empresas construyen proyectos de más de 1000 viviendas; dos de ellas cotizan en la bolsa mexicana de valores. Los pequeños desarrolladores han sido desplazados.



Foto: Georgina Sandoval / archivo casa y ciudad A.C.

1USD a \$11.55, julio 2004

## 1.4. Las paradojas del Mercado

Ante la elaboración simple, ante la repetición de mentiras que terminará siendo verdades, hasta el sentido común pierde su razón de ser, su valor. Es así como se nos presentan las leyes del mercado: las que van a resolver los problemas de la sociedad sin más. Lo cierto es que pasa y pasa el tiempo y los resultados no parecen confirmar la eficiencia de las “leyes” del mercado. Para el fin de la administración, los distintos candidatos a la presidencia de la república, han manifestado que continuarían la “política de vivienda” de la administración de Fox; pero al mismo tiempo, el Comité DESC de Naciones Unidas, en mayo del presente año, ha instado al Gobierno mexicano a “realizar esfuerzos para atender, en materia habitacional, a la población de bajos recursos así como a dar cuenta sobre la situación que guardan los desalojos en nuestro país.”<sup>72</sup>

Quien escribe considera que ante el paradigma político, económico y social que representa el mercado, ante el pragmatismo ideológico de los políticos, el campo de los derechos humanos es una posibilidad y una perspectiva de contrapeso, sobre la cual aún falta mucho por hacer, al mismo tiempo que es una reivindicación política social y comunitaria.



Cartón: Periódico El País, Edición Cataluña; 15 septiembre 04

La producción habitacional, la forma en que se hace, los resultados que arroja, no hace sino evidenciar las contradicciones del propio modelo neoliberal:

- a. Cuando se habla de que el libre mercado vendrá a solucionar el problema de la vivienda, cuando se está generando una producción “sin precedente”, cuando se dan datos de macroeconomía, por parte de los gobernantes, cuando se habla de eficiencia del sector; no se ubica, ni se menciona que la microeconomía de una familia (En el año 2000 las familias en pobreza patrimonial eran 45.7% en el país; para el 2005 las familias en pobreza patrimonial eran 35.5%)<sup>73</sup> no es suficiente para comprar un producto habitacional en

<sup>72</sup> NACIONES UNIDAS, CONSEJO ECONÓMICO SOCIAL, COMITÉ DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: \_EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 16 Y 17 DEL PACTO; MÉXICO\_; Documento E/C.12/CO/MX/4; Original en Inglés; 17 mayo 2006.

<sup>73</sup> CONEVAL: Evolución de la pobreza 1992 – 2006. Hogares. Las cifras corresponden a las nuevas bases de datos que incorporan las modificaciones hechas tras la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO. 2007. [http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion\\_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp](http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp)

el mercado hipotecario, al mismo tiempo que los reportes inmobiliarios señalan una sobre oferta en el “nicho de mercado” de la llamada “vivienda social”. Lo cual se puede reconocer visualmente en la cantidad de viviendas nuevas vacías, así como por los resultados del Censo de Población del INEGI que ubica cuatro millones doscientas mil viviendas vacías.

- b. Gobernantes y políticos se llenan la boca con señalamientos respecto a la industria habitacional: “es motor de la economía nacional ya que moviliza 37 ramas industriales”; lo que no dicen es que esas industrias, en general ya son transnacionales y que ello, tampoco, se refleja en los empleos generados en tanto las partes están tecnificadas. No están preocupados por cumplir con las necesidades habitacionales del país están preocupados por hacer eficiente su participación competitiva en la bolsa de valores.
- c. Un Estado debe proteger y dar garantías a sus ciudadanos, está obligado a ello; para eso existe, entre otros, el poder legislativo que ayudaría a buscar equilibrios entre los distintos sectores de la sociedad. Las leyes generales de protección, las que reconocen los derechos humanos, se mantienen, siguen vigentes o se actualizan como la hoy Ley de Vivienda; no importa que leyes de menor rango, “las mercantiles”, sean las que en realidad operen, funcionen, en tanto son las que norman las relaciones entre individuos, o entre particulares. Por ejemplo, las denuncias sobre el anatocismo, producto de la cartera vencida en el año 1995 no fue motivo de atención de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- d. Se repite constantemente el señalamiento en donde los Estados deben dejar de tener y soportar la carga social, para trasladar las necesidades de la sociedad a las leyes de la oferta y la demanda de productos; los resultados se miden a partir de la eficiencia financiera (para hablar en sus propios términos). Las posibilidades de fuertes volúmenes de producción se concentran en algunas 10 empresas que construyen grandes conjuntos habitacionales en el país, lo que les permite ser cotizantes de la Bolsa de Valores de México. Lo cual muestran desequilibrios entre los mismos grupos privados que desplazan a los pequeños productores. Sin embargo, tampoco se fijan las obligaciones y responsabilidades sociales de quienes ahora detentan esa “oferta”. Por ejemplo, se construyen viviendas pero no se construye ciudad.
- e. Las recomendaciones internacionales contenidas en la Agenda Hábitat, señala la pertinencia de que los Estados “faciliten” la producción de vivienda para todos. La interpretación de “facilitación” hasta ahora solo se favorece al sector privado sin reparar que también existen otros productores que no tienen “facilidades” y que se han hecho cargo de la construcción, hasta el año 2003, del 62.9% del parque habitacional del país.<sup>74</sup>
- f. De la totalidad de la inversión en materia habitacional, la menor parte (casi el 3% en el 2004) corresponde al sector público, el resto es ahorro social y participación privada. El recurso público destinado a “la política de vivienda” está etiquetado desde el Presupuesto de la Federación como subsidio; forma parte de la idea de focalizar recursos para los más pobres, para generar oportunidades entre algunos de los más pobres; sin embargo el recurso no es usado en el consumo de las familias de bajos recursos y si es usado para colocar un producto del “nicho de mercado”; ejemplo de ello es el ejercicio del INFONAVIT, en el cual, el subsidio favorece al sector privado al completar parte del costo de su producto y; no es para que los pobres consuman a su libre elección. ¿El subsidio debe ser para generar más desigualdad?
- g. Las ganancias que se puede seguir generando en el mercado habitacional no parecen tener fin. Se ha aprendido del quebrando financiero del año 95, tanto que hoy los bancos vuelven a “tener confianza” en el mercado hipotecario que modificó su legislación y estructura para garantizar que no exista morosidad en el crédito habitacional. Si una familia entra en morosidad, la deuda de su vivienda se puede “vender” como parte de una cartera vencida a un tercero especializado en ello. La familia habrá utilizado su tiempo para la gestión, habrá pagado enganches y diferenciales de crédito, habrá pagado mensualidades, pero ante el escenario de la cartera vencida, no tiene opción ni derecho al tanto; su vivienda pronto (en 3 meses) será rematada y su compra apenas tendrá un valor de 3 mil pesos; para poder volverlas a vender a otros.
- h. El modelo neoliberal se reconoce a sí mismo, no reconoce otras posibilidades; cualquier otra opción será descalificada. Así existe el calificativo de la “informalidad” y “la irregularidad” en la ciudad, en la ocupación de suelo, en el desarrollo de construcciones de uso habitacional, en la organización; en el darse una opción –colectiva o individual– de un lugar en donde vivir. Al mismo tiempo que no ha habido, no

---

<sup>74</sup> HIC-AL: \_LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA EN MÉXICO; SU IMPORTANCIA NACIONAL Y SU IMPACTO EN LA ECONOMÍA DE LOS HOGARES POBRES\_; Cap. II La dimensión de la producción social de vivienda; p. 23; Sept. 2006.

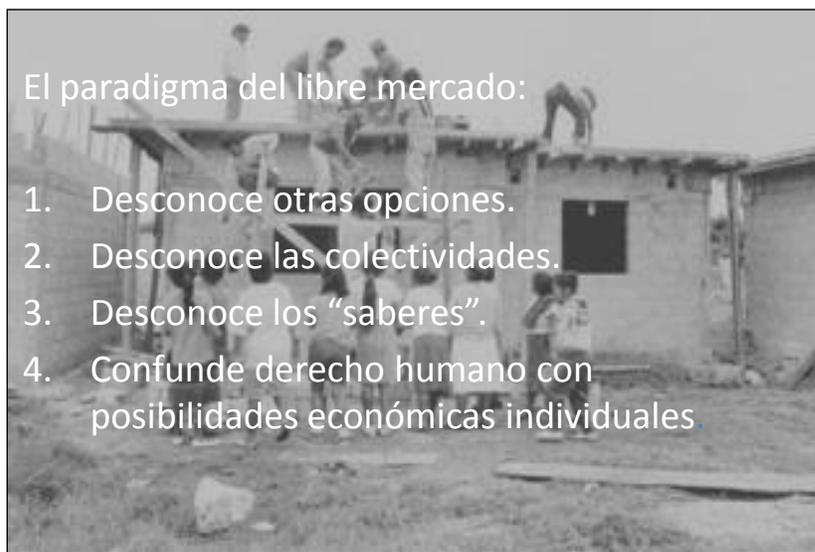
hay, políticas ni instrumentos para el campo de los productores sociales, que por cierto, son los que han construido mayoritariamente las grandes ciudades en el país. Hoy día, quien quiera obtener un lugar para vivir por otra vía que no sea “la formal”, corre el riesgo de ser desalojado, de ser señalado como quien atenta contra el medio ambiente, de ser acusado como delincuente que pagará con la cárcel.

## Casas sin gente...



Para 2004 hay una sobreproducción 42 mil viviendas

## Gente con casa



- i. El mercado genera fórmulas, modelos de repetición “universal”; así son las recomendaciones del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo, en donde las decisiones tomadas, además de no ser decisiones autónomas para las naciones, tienen resultados impersonales y uniformes; La paradoja es, un producto igual para individuos que consideran que podrían elegir libremente donde quieren vivir. ¿Acaso se trata de eliminar a los individuos?
- j. Se hace creer que el libre mercado posibilita la libertad individual, libertad de elección, ¿o libertad de compra?; en el caso habitacional se tiene que optar por un producto que se repite (el prototipo) tantas veces en donde, cada individuo no puede hacerse distintivo, donde no se puede desarrollar el súper yo. Si el producto es “igual” y no se puede modificar, ¿en qué momento el individuo se hace individuo? Además, hoy día, para que un gran conjunto habitacional pueda entrar en la bursatilización necesita contar con un mantenimiento óptimo.
- k. El modelo de repetición habitacional, la atención a un “nicho de mercado”, a través de conjuntos habitacionales, que desconoce otros requerimientos habitacionales (en función del número, edad y sexo de los integrantes de una familia; situación de la familia a lo largo del tiempo de ejercicio de crédito); que no considera otro tipo de tenencia (el inquilinato, por ejemplo); modelo que tiene que ser igual para facilitar los trámites crediticios; o que “olvida” actividades económicas y recreativas a escala comunitaria. En donde los desarrolladores consideran que la plusvalía es parte de su ganancia pero no gana la administración local ni los nuevos colonos.
- l. El costo de producción habitacional, --para vivienda de 48 m2, sin muchos acabados—, es casi el costo de un auto mediano que se paga en 5 años; esa misma vivienda tendrá un costo de venta distinto que sin más se habrá triplicado y; ni pensar en el costo final, después de una hipoteca de 20 o 30 años. En contraparte, los productores sociales tendrán un proceso también de 20 años, la diferencia es que podrán tener el triple de construcción, no tendrán deuda hipotecaria, su posible endeudamiento responderá a su propia capacidad de pago y requerimientos; al final la vivienda será un patrimonio familiar y no un bien de consumo.
- m. La libertad del individuo, en el caso de la consecución de un crédito habitacional, puede requerir de la participación de otros individuos, de un crédito familiar; --justo cuando la idea de familia la viene modificando la propia realidad-- ¿Cuáles son los límites del “individuo”? En el discurso, cuando conviene la “familia” está presente, cuando conviene se trata del sujeto, del individuo; aquel que no debe conformar colectividades, ni en el caso de lazos afectivos.
- n. Es grave que se confunda las posibilidades de acceso a una vivienda en función del recurso económico con el que cuenta y no como parte de la exigibilidad de un derecho humano, que no solo le de cobijo sino que le satisfaga para hacerse pleno.
- o. En tiempos de la velocidad de las comunicaciones, el lenguaje se simplifica o se especializa; hablar de la situación de la vivienda en México; de economía y finanzas, del mercado de desarrolladores habitacionales; reconocer la vivienda como un derecho humano parece un tema ajeno y especializado; cuando la necesidad debería de llevarnos al reconocimiento sencillo y propio. Llegar a esto significa procesos de información, capacitación pero, ¿Quién está dispuesto a mirar esto como inversión?
- p. Entonces parece que los derechos humanos corresponden a los individuos, pero al mismo tiempo llevarlos a cabo depende de una exigencia de colectividades.

Es evidente la complejidad y contradicciones que conlleva la posibilidad de valorar el derecho humano a una vivienda adecuada en México. El problema no es solo de quien carece de un techo; también es de quien tiene un crédito hipotecario (la única “solución” que ha ofrecido el mercado y algunos gobiernos) y vislumbran la amenaza de que no lo puede pagar aún teniendo empleo.

El reconocimiento y contenido en este capítulo ofrece una gama de visiones especializadas de un mismo tema, sin embargo los límites no son claros entre las obligaciones del estado, la libre actuación del mercado, la resultados de los recursos subsidiarios y las respuestas que se da la población. Tampoco lo son las responsabilidades entre cada uno de estos actores y; peor aún, entre ellos “no se quieren” reconocer aunque queda claro que el actor protagonista es el mercado.

Por eso la salida tiene que estar en reconocer otras propuestas y buscar otras soluciones.

## 2. Capítulo segundo. Metodología de evaluación a través de ejercicios de valoración.

### 2.1. Introducción

En el Capítulo conceptual se logró identificar las ideas vinculadas al *Derecho Humano a la Vivienda adecuada – DHVA-*, el siguiente paso propuesto es reconocer posturas sobre la metodología de evaluación a partir de ejercicios aplicados, en general, al tema de la vivienda adecuada; o adecuados a los factores del concepto central de este trabajo. Con ello también se identificarán algunos instrumentos de medición o indicadores.

Desde la lógica de los Derechos Humanos el Estado tiene compromisos internacionales; es el garante de la realización de este derecho; lo hace a través de la política pública y; en *acción pública* participa el conjunto de la sociedad; pero esta conjunción es compleja. Por ello los esfuerzos públicos se focalizan, se coloca recurso público al subsidio como elemento para equiparar a la sociedad; sin embargo, no toda la sociedad accede al subsidio y realiza sus propias iniciativas que no son reconocidas por las instituciones.

Entender este proceso de manera “*objetiva*” y emitir una valoración requiere de un conocimiento metodológico, reconocimiento de otros ejercicios y realizar ejercicios prácticos, por lo que recurrí al manejo conceptual metodológico e instrumental que posibilita la planeación+ monitoreo+ evaluación+ comunicación; la Evaluación de las políticas y programas públicos y; el reconocimiento de indicadores estructurales, de proceso y de realización.

Materia de especialización novedosa, específica y nueva para quien escribe, pero al mismo tiempo, no me puedo olvidar de mi tema de trabajo que tiene su propia complejidad. Resolver el cómo abordar de manera conjunta estas dos condiciones fue motivo de reflexión, exploración y propuesta; en tanto por un lado tenía que reconocer la evaluación como instrumento útil o no en sí mismo; pero por otro lado tenía que comenzar a resolver si era útil específicamente para este trabajo.

Al adentrarme a la evaluación se valoró que su complejidad, variables, posiciones, resultados, utilidades no las terminaría de entender si no las ponía en práctica. Por ello resolví que también tendría que explorar prácticas y propuestas realizadas por otros y a partir de ello, comenzar a fijar mis propias posiciones que sustenten cualquier propuesta futura. Ello significó la búsqueda de material de evaluación vinculado al tema del hábitat y la vivienda. Conforme avanzaba se aclaraban los conceptos y la propia metodología me permitía comenzar a emitir mis propios juicios sobre el material encontrado y que terminé convirtiendo en casos para mi propia exploración.

#### 2.1.1. El Objetivo

A partir de estas líneas se pretende seguir abonando en la identificación del grado de realización del Derecho Humano a la Vivienda en México. Por lo que se identificará los efectos provocados; la aplicación de escalas de medición; comparar las medidas logradas; explicar los resultados analizados:

- a. La obligatoriedad del Estado mexicano;
- b. La eficiencia del mercado habitacional;
- c. El recurso público subsidiario y;
- d. El esfuerzo que hace la población que no accede al mercado habitacional.

Es decir, el objetivo de este capítulo no es propiamente sobre metodologías de evaluación, sino de metodologías aplicadas para comenzar a evaluar desde la perspectiva del Derecho Humano a una Vivienda Adecuada usando: un ejercicio que reconoce la práctica social en el Hábitat y la Vivienda en América Latina; analizando un ejercicio nacional basado en la evaluación del programa “tu casa” que valora la actuación casi sexenal y; una propuesta de indicadores del Relator Especial del Derecho a la Vivienda Adecuada presentada en 2007 y que para 2008 forma



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

parte de un documento más amplio de indicadores preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>75</sup> (ACNUDH).

Herramientas para Crear y Pensar Colectivamente; sistema integrado de diagnóstico+ planificación+ monitoreo+ evaluación+ comunicación.<sup>76</sup> Material latinoamericano producto de la experiencia desarrollada por el equipo de Tecnologías Sociales en la Producción Social del Hábitat, Red XIV F, del Programa CYTED –Ciencia y Tecnología Iberoamericana para el Desarrollo.

Evaluación Externa del Programa *Tu Casa* y Meta análisis del Programa *Tu Casa (2002-2006)*<sup>77</sup>. Material nacional escondido en los confines de la página Web de SEDESOL que paradójicamente es información pública disponible pero que nadie usa.

Lista de Verificación que desarrolla los Indicadores Ilustrativos del Derecho a una Vivienda Adecuada<sup>78</sup>. Se asume la propuesta del Relator Miloon Kothari en tanto, como él mismo señala, es un instrumento que ayudará, tanto a gobiernos como a sociedad civil, a vigilar la aplicación del derecho humano a una vivienda adecuada. El trabajo nuestro ha sido colocar los contenidos correspondientes para nuestro país.

El primer ejercicio basado en prácticas sociales permite vislumbrar múltiples propuestas basadas en la creatividad popular latinoamericana. El segundo y tercer ejercicios permiten, al mismo tiempo, una visión amplia y adecuada al contexto mexicano. Contienen referencias de relación entre Legislación, Política- programa- proyecto; entre política económica, política urbana y política social. En particular el tercer ejercicio permite, tal y como lo sugiere el relator “aplicar indicadores para comprender y aplicar a escala nacional y subnacional”.

Gracias al capítulo tercero de este trabajo y una vez reconocida esta diversidad, estaré en condiciones de aplicar- responder y hacer mi propia medición sobre la situación mexicana. Es decir no se pueden emitir conclusiones metodológicas, lo relevante es usarlas, practicarlas, hacerlas propias.

La apreciación conceptual ahora es compartida con la postura pluralista. Dice Monnier, a propósito de cómo llevar a cabo la evaluación pluralista, que *tiene un carácter colectivo abocado a integrar las condiciones inherentes al funcionamiento del sistema de actores englobado en su formulación y en su puesta en práctica. De ello se infiere que la estructura de la evaluación ha de configurarse al tenor del problema que hay que resolver y del sistema de acción ineludiblemente constituido.*

*A partir de ahí, la evaluación debe orientarse a reproducir la dimensión colectiva propia de la elaboración de cualquier política, así como atenerse, también, al establecimiento de un modelo de aprendizaje colectivo que convierte el dispositivo de evaluación en un lugar de negociación iterativo e interactivo.*

La crítica a este enfoque señala que *la existencia per se de una interacción no implica un proceso de aprendizaje, lo mismo que el pluralismo no supone una garantía de democracia.*

El reconocimiento, entonces, no solo es conceptual y metodológico también es práctico por ello es importante precisar que estarán en juego 3 ideas distintas pero constantemente vinculadas:

---

<sup>75</sup> ONU, INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS: \_INFORME SOBRE INDICADORES PARA PROMOVER Y VIGILAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS\_; Doc. HRI/MC/2008/3; Ginebra, mayo 2008.

<sup>76</sup> ENET, MARIANA (*Et al*): \_HERRAMIENTAS PARA PENSAR Y CREAR EN COLECTIVO EN PROGRAMAS INTERSECTORIALES DE HÁBITAT; SISTEMA INTEGRADO DE DIAGNÓSTICO + PLANIFICACIÓN + MONITOREO + COMUNICACIÓN\_; Edita Red CYTED/ HIC-AL/ OXFAM; Córdoba, Argentina, 2008.

<sup>77</sup> EL COLEGIO DE MÉXICO; HERNÁNDEZ, Gerardo: EVALUACION EXTERNA DEL PROGRAMA DE AHORRO, SUBSIDIO Y CRÉDITO PARA VIVIENDA PROGRESIVA “TU CASA” META ANÁLISIS (2002-2005); Marzo, 2006. Disponible en página WEB, [www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectivas/contenidos/dgemps\\_evaluaciones\\_05.htm](http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectivas/contenidos/dgemps_evaluaciones_05.htm)

<sup>78</sup> ONU: \_APLICACION DE LA RESOLUCIÓN 60/251 DE LA ASEMABLEA GENERAL DEL 15 DE MARZO DE 2006, TITULADA “CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS”; INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE VIVIENDA ADECUADA, COMO PARTE DEL DERECHO A UN NIVEL DE VIVIENDA ADECUADA, MILOON KOTHARI\_; DOC A/HRC/4/18; 5 Febrero 2007.

### Lámina 8. Las vertientes conceptuales

<p><b>A) La racionalista/ científica/ experimental</b></p> <p><b>PRINCIPIOS:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Relaciones causales</li> <li>2. Comparación de medidas</li> <li>3. Asignación aleatoria</li> <li>4. Representatividad</li> <li>5. Posibilidad de replica</li> </ol> <p><b>FUNDAMENTO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La Estadística para la verificación científica/ control</li> </ul> <p><b>METODOLOGÍAS/ TÉCNICAS (positivistas):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Análisis estadístico</li> <li>▪ Diseño experimental</li> <li>▪ Análisis de costo- beneficio</li> </ul> <p><b>RESULTADO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cuantitativo</li> </ul>	<p><b>B) La pluralista</b></p> <p><b>PRINCIPIOS:</b></p> <p>Equilibrio entre necesidades técnicas y exigencias políticas.</p> <p><b>FUNDAMENTO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El aprendizaje del análisis de las políticas públicas.</li> <li>▪ Formula hipótesis de acción</li> <li>▪ Tiene un carácter colectivo</li> <li>▪ Reconoce un sistema en donde participan actores</li> <li>▪ Identifica problema a resolver</li> </ul> <p><b>METODOLOGÍAS/ TÉCNICAS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participativas.</li> <li>▪ De investigación acción.</li> <li>▪ Construcción de sus propios instrumentos.</li> </ul> <p><b>RESULTADO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ejercicio útil</li> <li>▪ Cualitativo</li> </ul>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Mapas mentales realizados a partir de Monnier; pp. 44- 56, 2003– / p.82; Días/Rosales.

#### OBJETIVOS, METAS E INDICADORES<sup>79</sup>

Los objetivos son los fines que se desean alcanzar y se expresan en términos cualitativos, como por ejemplo “reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años”.

Las metas son los niveles cuantitativos que se desean alcanzar en un período determinado, como por ejemplo “reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años”.

Los indicadores son las variables utilizadas en las metas para medir el progreso hacia los objetivos. Un ejemplo es la “tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años.”

En este trabajo construir indicadores es el análisis del “antes- después”. Según Cardozo<sup>80</sup> los indicadores se definen como expresión de medida de un atributo, medidas cuantitativas de aspectos del logro, que permiten contar con señales sobre su desempeño, mediante su comparación con referentes internos o externos. Constituyen instrumentos para comprobar si hay o no un acercamiento progresivo a las metas propuestas y permiten hacer operativo la medición de las variables, señalando los grados y variaciones en la forma más objetiva y verificable posible.

Entonces es importante entender el marco lógico como un sistema expresado a través de una tabla que contiene los indicadores sirve para monitorear el cumplimiento de objetivos y metas. Actualmente es usado por los organismos multilaterales y otras instancias para la asignación de presupuestos.

<sup>79</sup> CEPAL: \_LA MEDICIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO\_; Serie Estudios estadísticos y prospectivos; N° 43; Junio 2006.

<sup>80</sup> Cardoso; 2006.

Lámina 9. Indicador /Índice

Indicador:

- Expresión de medida
- Son señales sobre el desempeño
- Son un instrumento de comprobación
- Se pueden diseñar

Índice:

- Escala de medida
- Permite comparar.
- Permite analizar

Cardozo; 2006.

## 2.2. Ejercicio de valoración 1- “Herramientas para pensar y crear colectivamente”

### Presentación del ejercicio. La explicación conceptual y metodológica.

El texto es un instrumento de referencia para quienes estén en la práctica de la *Producción Social del Hábitat y la vivienda*, la provocación consiste en no hacer una evaluación *a posteriori*, sino en reconocer el proceso que inicia en algún momento en la vida de una comunidad.

La intención central radica en que se utilice el sistema de instrumentos para pensar y crear en colectivo, que esto sea posible; para ello plantea una propuesta metodológica de transferencia y construcción colectiva con herramientas, técnicas y dinámicas adecuadas para el trabajo intersectorial de hábitat. *La preocupación es cómo hacer accesible y fácil de utilizar todos estos instrumentos para que no queden solo en manos de supuestos expertos que deciden. Es cómo lograr que los tradicionalmente excluidos tengan voz y voto, que puedan entender, manejar y tener espacios donde discutir las políticas que los implican.*

No es intención debatir metodológicamente a la evaluación, sino partir de su utilidad en la práctica de la PSH y me atrevería a decir en todos los objetos de análisis complejos. Le interesa romper mitos, prejuicios que frenan el análisis colectivo, al igual que la participación (mitos que frenan la participación y la evaluación).

Quien está involucrado en procesos sociales sabe que no hay recetas, sin embargo al ser la evaluación una *ciencia* nueva, quienes están en su reconocimiento están recurriendo a los casos, a los ejemplos; sin embargo Mariana Enet distingue, recomienda, alerta.

Los actores de la acción pública interesados en la producción social del hábitat, encontrarán ideas para imaginar el futuro, luchar por él y controlar el proceso de realización. Si bien se hace énfasis a través de los métodos y técnicas para la acción comunitaria en la realización, operación y control de la producción social del hábitat sustentable. Es decir, se refiere al último eslabón entre la abstracción de la política pública y la focalización de la acción, que al estar esperando cambios en el entorno, requieren de una sincronía entre los que realizan y los que son responsables de la eficiencia y eficacia de la acción pública. Así se iniciaran nuevos procesos, se mejoraran las políticas públicas, se realiza el concepto de vivienda adecuada y se aplica el derecho a una vivienda.

---

#### Un texto/ manual que puede ser reconocido en dos formas.

Como reconocimiento teórico, basado en el *pluralismo*, que propone una práctica.  
Como manual práctico basado en una reflexión.

El texto/ manual podría plantearse hacer aportes a la teoría y a la metodología de la evaluación. Sin embargo no es su pretensión, porque no mira a la evaluación en sí misma; su compromiso no está en las esferas académicas ni del poder de las políticas públicas. El texto/manual sólo puede ser concebido y escrito por alguien que tiene un pensamiento holístico, integrador tanto de la relación del manejo conceptual como práctico. Alguien capacitado para el trabajo multidisciplinario; que usa de manera cotidiana instrumentos de pedagogía. Con lo que se coloca en lo que los textos consultados llaman *la evaluación novedosa*, la que integra organización, políticas, percepción de usuarios y sociedad. En fin, que el texto/manual dejará los límites de su propia aproximación para seguir dando pasos.

---

#### Iniciando por el final. Una conclusión de Mariana Enet a manera de hipótesis

*Herramientas para pensar y crear colectivamente* es un conjunto de métodos, técnicas y herramientas para la evaluación que Mariana Enet adjetiva “para el gerenciamiento participativo”; al desarrollarlo afirma “La evaluación es un proceso colectivo de aprendizaje en la acción para encontrar alternativas de solución sistemática y concertada”. Evidentemente se trata de una postura política que no utiliza la retórica ideológica y sin embargo la contiene; no es un texto de revisión del concepto *evaluación* ni de las metodologías existentes sobre la evaluación y lo hace; es un texto/manual, sin que ella lo califique así, producto de una práctica. A partir de ello propone y convoca a construir futuro; con lo que al mismo tiempo realiza la reflexión crítica. Lo mejor, parte de reconocer un

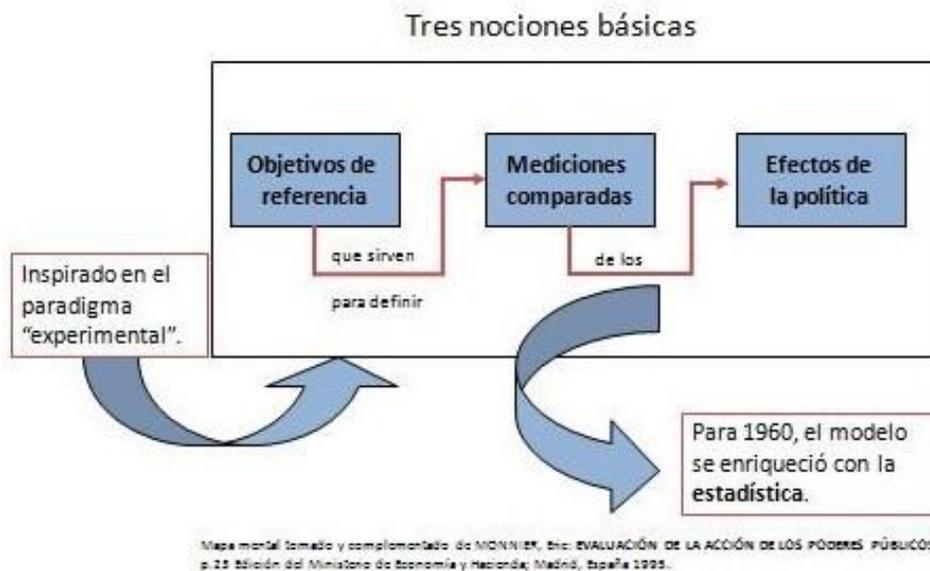
universo complejo y cambiante y logra hacerlo de fácil entendimiento justamente para quienes lo requieren de manera práctica.

Nos pone “en la mesa” conceptos importantes para entender la *dinámica* actual de nuestra sociedad; los modos de realización propositiva basados en el reconocimiento de lo *no único, ni particular*; sin olvidarse del señalamiento para volver a pensar y del camino andado. Desde mi opinión se pretende, a través de la evaluación, no solo reconocer lo *complejo y lo diverso*, también esclarecer el debate-propuesta entre diversos actores, los distintos ámbitos del hábitat y las posibilidades de realización de la Producción Social del Hábitat; porque, si el debate es claro y sencillo se contribuirá con un elemento democratizador.

### 2.2.2. Pero... ¿Por qué evaluar? ¿Es una “moda” contemporánea?

La literatura revisada insiste en atribuir a la evaluación, no solo un largo desarrollo histórico sino también, una autoridad moral y ética con soporte científico y técnico en condiciones de objetividad y neutralidad valorativa. Según Monnier<sup>81</sup> *La práctica de la evaluación ha revestido una multiplicidad de formas según la época y los países. Fue recibiendo influencias del pensamiento científico, en un principio para medir algunos aspectos de la sociedad; luego para valorar los efectos sociales de una política y; por último, para comprobar el alcance de programas de acción innovadores por parte de los poderes públicos.* En donde el Estado ha tenido apremio por encontrar una fuente adicional de legitimidad.

Lámina 10. Modelo de Tyler (1932). Sistema de Programación (Racionalización)



Mapa mental tomado y complementado de MONNIER, Eric: *EVALUACIÓN DE LA ACCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS*; p.23 Edición del Ministerio de Economía y Hacienda; Madrid, España 1995. El paradigma experimental, equivale pues al acervo, con los contornos difuminados, de los supuestos y planteamientos intelectuales que compartían, al iniciarse el siglo XX, la mayoría de los investigadores científicos (MONNIER; 2003).

Pero es importante señalar que también, dice Díaz/ Rosales<sup>82</sup>, *la evaluación se constituye en un elemento clave para identificar la consecución de los objetivos y la efectividad de las prácticas organizacionales de las empresas y de las industrias (...) corresponde a la iniciativa privada incorporar la preocupación por el consumo y la*

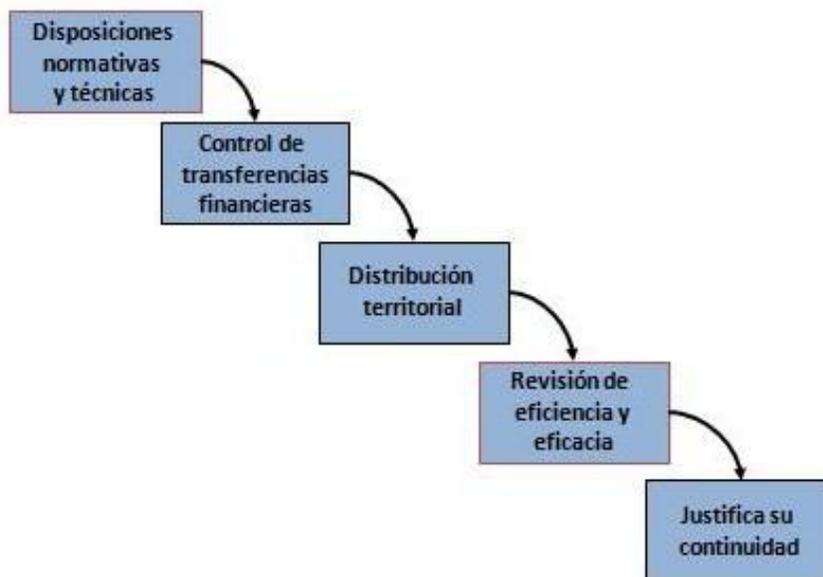
<sup>81</sup> MONNIER, Eric: *\_EVALUACIÓN DE LA ACCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS\_*; p. 19; Edición del Ministerio de Economía y Hacienda; Madrid, España 1995.

<sup>82</sup> DÍAZ, Luís/ ROSALES Rotsay: *\_META-EVALUACIÓN, EVALUACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES\_*; Editorial Universidad Estatal a Distancia; Sistema de Estudios de Postgrado, UNED; San José, Costa Rica 2003.

optimización de esos recursos, Así la evaluación orientada por la eficiencia y la productividad es un ejercicio de gestión privada.

Esta línea es retomada por otro autor<sup>83</sup> al señalar que en un contexto en donde los cambios en la responsabilidad exigible al Estado del S XXI tendríamos que entender la evaluación de la acción pública como práctica de responsabilidad democrática.

Lámina 11. Evaluación: la experiencia Española desde la CEE (1985)



Elaboración propia en función de la idea planteada por BAÑÓN I MARTÍNEZ, Rafael: LA EVALUACIÓN DE LA ACCIÓN Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS; p.217 Ediciones Díaz de Santos; Madrid, España 2003.

Para Bañón y otros, la evaluación como campo de estudio no es una realidad hasta que se plantea una vocación anticipada y ordenada y; tiene una dimensión de responsabilidad en tanto es instrumento de los parlamentarios para poder tener un seguimiento de la gestión presupuestaria del gasto público; que la vincula a organizaciones políticas y económicas supranacionales. Aunque también nos recomiendan *tener en cuenta que las organizaciones multilaterales y de integración regional, a diferencia de los gobiernos, no producen materialmente las políticas que financian, por lo que su función de aseguramiento del destino de los fondos a los objetivos previstos se ejerce a través de la evaluación, entre otros mecanismos de tutela y control.*<sup>84</sup>

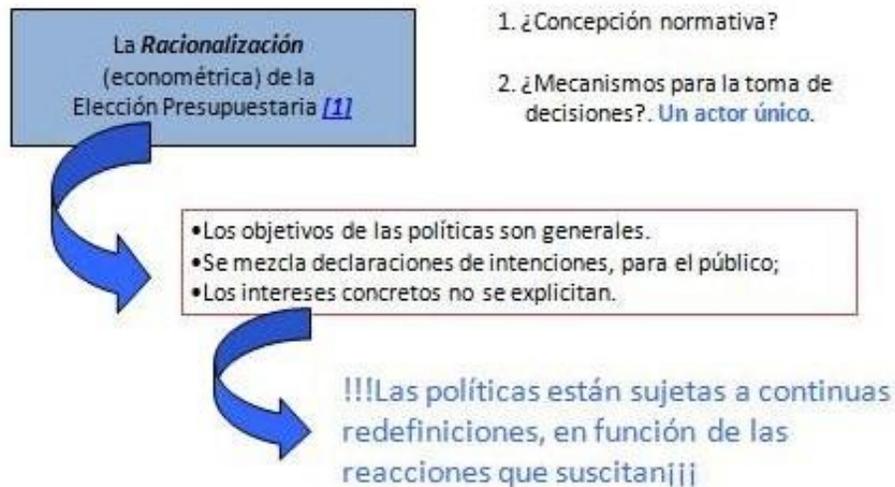
Lo cierto es que, para los inicios del S XXI, los organismos multilaterales han fijado los modelos a implementar, no solo en materia de Hábitat en la América Latina; en tanto los gobiernos y sus distintos niveles de gobierno están empezando a conocer el tema de las evaluaciones; con lo que los resultados y bondades de la evaluación son aún tema de conocimiento y uso de algunos cuantos y; en general la sociedad desconoce que se realizan y menos saben de los resultados.

Es más, habrá que preguntarse sobre las posturas y prácticas que frente a la evaluación tienen los gobiernos latinoamericanos. En donde no importa su vertiente ideológica; derechas, centros o izquierdas. El uso de las evaluaciones no parece aún tener trascendencia legislativa, ni de planeación, ni programática. Aunque por ahora, se afirma que su popularidad va en aumento.

Lámina 12. Evaluación a priori

<sup>83</sup> BAÑÓN I MARTÍNEZ, Rafael: \_LA EVALUACIÓN DE LA ACCIÓN Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS\_; Ediciones Díaz de Santos; Madrid, España 2003.

<sup>84</sup> Bañón I Martínez; p. 216; 2003.



[1] Monnier aclara que la racionalidad a la que se refiere está fundamentada en la lógica técnico-económica (econométrica). Aunque aclara que hay otro tipo de racionalidad, basada en la lógica jurídica o en la lógica política. (p.28)

Hasta ahora la reacción de la sociedad civil se basa en el prejuicio, en tanto que los funcionarios se refieren a los resultados de “una evaluación” --seguramente desconocida para la población-- para justificar decisiones que ya no se pueden cuestionar. No en balde el texto/manual reconoce, recrea y convoca a la innovación propositiva a partir de *Los 10 mitos más comunes que frenan la participación*; que al convertirse en *Los diez retos a superar*, estoy convencida, se convierte en el desafío basado en el reconocimiento de muchas historias, experiencias e influencias; está proponiendo una práctica apropiada responsablemente; con lo que considera a *la evaluación como punto de partida para planificar una estrategia de futuro*<sup>85</sup>. Lo hace cuando afirma que se tiene que *construir un nuevo concepto y uso de la evaluación*. Lo mira como un principio cuando considera que *tenemos la responsabilidad ética de comenzar a plantear el problema de la Producción Social del Hábitat, desde una perspectiva que no ignora los factores históricos y contemporáneos, las estructuras económicas y sociales*.

### 2.2.3. El contexto para la realización de la Evaluación

Los textos europeos<sup>86</sup> revisados desde lo conceptual y lo metodológico insisten en que un elemento fundamental para el aporte en la realización de la evaluación es reconocer el contexto en el que se desarrollan. En el contexto neoliberal actual, el papel del Estado se ha venido modificando desde los años 80's, ya no pretende ser el responsable de las políticas públicas; por eso los textos se refieren a la evaluación de la *Acción Pública, que justifican por su capacidad de resolver situaciones que se reconocen como problemáticas y (...) la legitimidad de la acción de los poderes públicos en una sociedad que se autodefine como democrática se apoya básicamente en la demanda de los individuos y/o sectores afectados por estas acciones*. (Monnier; 2005).

Cabrero<sup>87</sup> retoma a Jean Claude Thoenin, quien señala que la acción pública es *“la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento”*.

<sup>85</sup> Frase de BAÑÓN/ CABALLERO/ SANCHEZ: \_EVALUACIÓN DE LA ACCIÓN Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA VISIÓN DESDE LA BIBLIOGRAFIA\_; en Cuarta Parte, La producción Bibliográfica; p. 220; La evaluación de la acción y de las políticas pública; Ediciones Díaz de Santos; Madrid, España 2003.

<sup>86</sup> Españoles y franceses usados como bibliografía en esta introducción.

<sup>87</sup> CABRERO, Enrique: \_ACCIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO LOCAL\_; p.10; Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

Para Cabrero, se asume el fin de una lógica estandarizada de la acción gubernamental diferenciada y territorializada de los problemas públicos, lo cual conduce a sustituir un interés general mítico por el enunciado de un interés colectivo posible. Esta perspectiva permitirá entonces entender mejor un mundo poli céntrico, de acciones conjuntas y de producción permanente de mecanismos de coordinación, muy alejado de las soluciones gubernamentales jerárquicas establecidas y burocráticamente implementadas.

Desde esta perspectiva, el trabajo de Mariana Enet ha asumido el reconocimiento del contexto y las transformaciones de las relaciones Estado, sociedad y mercado en la realización del texto/ manual, al señalar que *El mundo es cambio permanente*; y sin embargo, nos coloca la pregunta, *¿Por qué algunos problemas permanecen?* La respuesta documentada que encuentra es de CEPAL, que califica a América Latina como la región más desigual del planeta.

El Capítulo llamado *Marco Conceptual* lo dedica a reconocer distintos postulados del debate actual de la sociedad: la manera en que se comunican las ideas dominantes; la relación del hábitat y la pobreza; la relación entre globalización y el desarrollo de políticas a distintos niveles de gobierno; para justificar una visión estructural y sistémica para crear políticas y tecnologías para la producción social del hábitat en una estrategia de participación. Es decir, no se encuentra el reconocimiento o replanteamientos de conceptos sobre la evaluación para debatir sobre ellos mismos.

Por eso, el siguiente desafío es la construcción participativa de un nuevo modelo de producción social; que requiere *concretar una democracia participativa, permitiendo la integración de la sociedad civil en el diseño, planificación, ejecución y control social de los proyectos, programas y políticas de desarrollo local, nacional e internacional*. En lo personal me permito agregar, lograr el cumplimiento pleno del Derecho a la Vivienda Adecuada que tiene su fundamento legal en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que han signado la mayor parte de los países latinoamericanos. Pero también como poner en práctica el concepto de *vivienda adecuada*.

---

### **Ubicación conceptual y metodológica. Objetivos y utilización**

Mariana Enet hace evidente que viene de una experiencia práctica; lo muestra cuando propone construir un nuevo concepto y uso de la evaluación. Sabe que eso no es posible, si no se han llevado a cabo procesos y realizaciones previas. No obstante, vale la pena preguntarnos ¿Mariana Enet y el texto/manual necesitan ser identificada con alguna postura conceptual?

Partamos de que la evaluación es una *ciencia* relativamente nueva; en debate y en revisión, y por o tanto no está ajena a posiciones ideológicas. O como dice Bañón (2003), *el concepto de evaluación es variable y dinámico de acuerdo a la evolución de su finalidad y del asentamiento de las experiencias evaluadoras*. Así, para este autor *evaluar es formar un juicio acerca de la acción o de la concatenación de acciones para establecer si su concepción y desarrollo corresponden a los objetivos deseados*. Esto engloba todas las vertientes ideológicas, hasta las subjetividades de los que evalúan. Por eso se hace necesaria la revisión conceptual para precisar y fijar posiciones, frente a los procedimientos metodológicos y las propias prácticas.

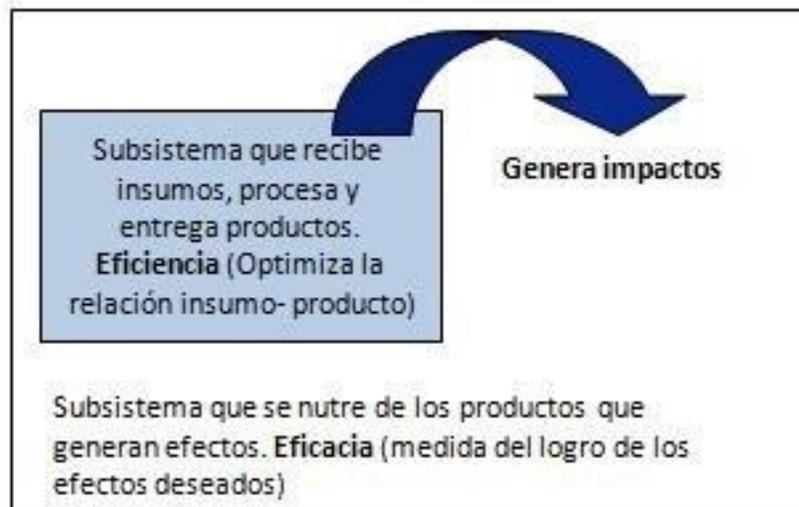
Monnier ubica la creación de un método para evaluar a cargo del estadounidense Ralph Tyler, a partir de 1932; quien diferenció claramente los conceptos evaluación y medida. La publicación de su trabajo en 1950 señala que *La evaluación se concibe como un proceso que se inserta en el tiempo y que requieren que se tomen en cuenta los fenómenos en condiciones de cambio previsto. La medida mantiene un papel importante, pero se la define en función de los objetivos de la política evaluada*.

*La noción de objetivo se erige así claramente en norma de referencia. Con ella deben de contrastarse los resultados obtenidos a partir de la medición de los cambios que se han operado en las conductas estudiadas antes y después de la aplicación de una política. Estas tres nociones –objetivos de referencia, medición comparada y efectos de la política—se incorporan desde entonces a muchas evaluaciones.*

Pero también es el origen de la vertiente conceptual racionalista, científica y experimental; fundamentada en la estadística y cuyo resultado es cuantitativo. Según dice Monnier, al aplicarse a proyectos de innovación social los resultados se tomaban su tiempo; de tal suerte que ya no le eran útiles a los políticos/ administradores/ legisladores (que tiene que tomar la decisión); hoy día ni los científicos defienden el “modelo” que refleja valores cuantitativos que muestran el primer orden y desestiman impactos secundarios.

Lo cierto es que ese proceso de experimentación, hasta nuestros días, permite reconocer, lo que Monnier llama *postulados erróneos* y que aquí se sintetizan en: 1) no han extraído enseñanzas de los fracasos; 2) el dispositivo se concibe considerando relaciones causales lineales y unívocas, cuando las relaciones sociales implican una red de relaciones complejas e interdependientes; 3) los experimentos no pueden ratificar un programa considerando las variables espacio y temporalidad idénticas; en tanto el dispositivo experimental es estático por antonomasia, la evidencia señala que los programas desencadenan procesos dinámicos; 4) la perspectiva de generalizar la modalidad de la acción comprobada, equivale a admitir la existencia de una solución única y uniforme para la totalidad de soluciones, cuando no existen soluciones universales para el conjunto de contextos locales.

Lámina 13. Enfoque vertebral: eficiencia y eficacia



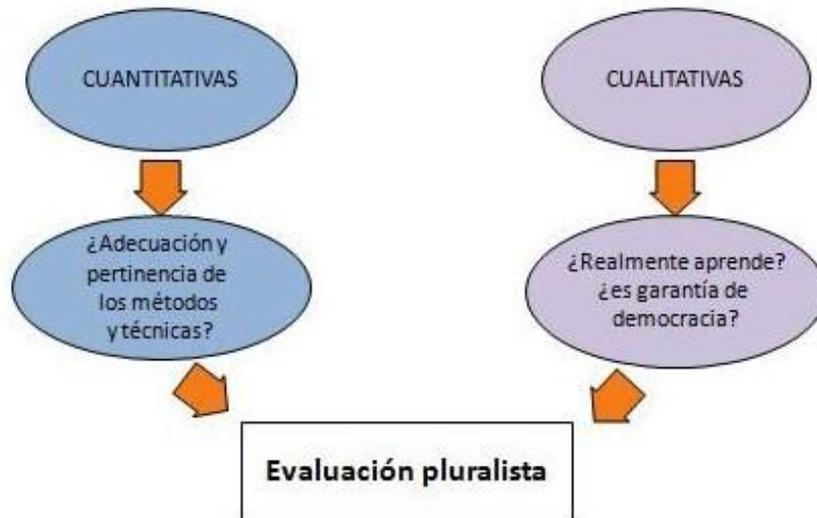
Elaboración propia en función de la idea planteada por CEPAL/ SANÍN ÁNGEL, Héctor: CONTROL DE GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS EN LA GERENCIA PÚBLICA (META-EVALUACIÓN Y MESOEVALUACIÓN); p. 12; Serie Manual Nº 3; Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1999.

Según consensa Buñón, las evaluaciones de eficiencia y eficacia estrictas son insuficientes; por lo que se define, él y otros, por la *evaluación pluralista* caracterizada por una perspectiva multidisciplinar que contiene importantes ingredientes cualitativos y cuestiona los fines de las políticas y de la evaluación.

Una *evaluación pluralista*, según Monnier, es un espacio para la mediación y la integración donde se negocian distintas rejillas de interpretación de la decisión y de la acción. En el seno del dispositivo de evaluación quedan organizados los flujos de información; estos fomentan una reflexión colectiva sobre los modos de regular el proceso de decisión y sobre la formación de opiniones fundamentadas.

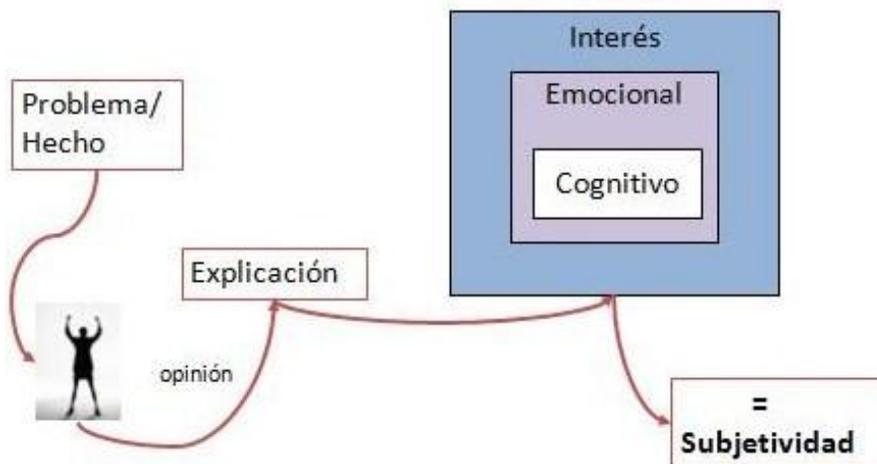
Mariana Enet usa distintos aportes conceptuales para referirlos al contexto de América Latina. Su discusión no es la evaluación ni sus metodologías por sí; el tema para ella es el uso práctico de diversas metodologías, no en forma aislada, sino como parte de un sistema. Sabe que después, algún día, en otro *momento*, vendrá la reflexión para el aporte crítico a los conceptos. Por lo menos la realización del texto no evidencia esa preocupación.

Lámina 14. ¿Cuantitativa o Cualitativa?



Dicho de otro modo, el texto/manual está ofreciendo alternativas metodológicas, desde la perspectiva de un objeto social concreto en condiciones para desarrollar la planificación social. Si esto es así, el texto/ manual estaría cumpliendo con las condiciones marcadas por Díaz y Rosales, que le reconocen como *la existencia de la evaluación como fenómeno social*.<sup>88</sup>

Lámina 15. Relatividad y Subjetividad  
Dimensiones



Mapa mental basado de ENET, Mariana: *\_HERRAMIENTAS PARA PENSAR Y CREAR COLECTIVAMENTE\_*; p. 22; Colección Tecnologías Sociales; CYTED; Argentina 2006.

<sup>88</sup> Díaz/ Rosales; p. 35, 2003.

Si utilizo una *lista de comprobación*<sup>89</sup> para reconocer los pasos, contenidos y propuestas utilizados por Mariana Enet, identifico que se encuentra sistematizado el tratamiento a un proceso organizacional; se evidencia la construcción de un proceso de evaluación cuya base es la planificación. Según el texto de referencia que se basa en una propuesta generada por Ackoff, el abordaje debe contener *un tratamiento del contexto* (o problema sociológico); *se preocupa por la aplicabilidad de los resultados, las relevancias y la pertinencia teóricas y prácticas, el impacto y los actores, y la valoración de la oportunidad. La forma de presentar preguntas refuerza la idea de la intención de una evaluación (a priori). El esquema nota la clara intención de cubrir la totalidad de la temática que puede pasar en la calidad de una investigación.*

#### **2.2.4. Además de la Evaluación, la Planificación**

Incorpora la necesidad de articular el diagnóstico integral georeferenciado, realizado por los diversos actores como parte necesaria del proceso. Es de destacar la importancia del diagnóstico georeferenciado ya que se suele contar sólo con estadísticas generales, que precisamente no llegan a los sectores pobres o que los ven desde la lógica dominante y deformante.

Es importante la construcción de un diagnóstico interdisciplinario e intersectorial para evitar la visión compartimentada y deformante. Evitar los núcleos duros de creencia. Es, además, importante como herramienta pedagógica de los técnicos por la experimentación interdisciplinaria, intersectorial y del contexto real y humano con el que trabajarán.

Otro aspecto fundamental es la comunicación, y el análisis de la información en diversos escenarios de trabajo: el campo, el equipo de proyecto, el equipo de programa y la discusión a nivel de política local y otras.... (Ver diversas reuniones planteadas para Rosario Hábitat donde se ejemplifica qué actores y cómo se construye la información – conocimiento de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo).

*Es importante el uso de metodologías de educación popular y comunicación social, ya que los informes científico – técnicos sólo duermen en cajones, lo mismo que las planificaciones.* Otro aspecto fundamental es que: el sistema. D+P+M+E+C (Diagnóstico, Planeación, Monitoreo, Evaluación y Comunicación) es continuo y va en forma de espiral geométrica, especializándose según el avance en el conocimiento y necesidad de intervención especializada en la práctica.

Es para destacar que en la teoría siempre se promueve la relación entre D+P+M+E+C, pero no se han desarrollado métodos o metodologías que permitan alcanzarlo menos con el enfoque intersectorial, interdisciplinario y ligado al hábitat. El marco lógico es el que más se acerca pero no lo desarrolla como un sistema continuo, abierto, flexible. Otro aporte es cómo se propone la triangulación entre los datos cuantitativos y cualitativos; como se construye la información desde las distintas lógicas, incorporando sus contradicciones y sus alianzas ligadas a intereses sectoriales, plantea claramente la subjetividad y cómo mostrarla, analizarla y utilizarla para el trabajo de fortalecimiento de redes sociales, visibles, e invisibles, formales e informales, como identificar las identidades culturales y cómo fortalecerlas.

#### **2.2.5. La clave metodológica de un ejercicio de evaluación radica en la participación.**

La palabra “participación” puede tener significados múltiples; pero quienes quieren hacer una evaluación participativa tienen que asumirla como un instrumento de mejora en la planificación y en la transparencia. Dice Ozuna que la evaluación participativa es aquella en la que las peticiones, demandas, asuntos y cuestiones planteadas por los implicados se convierten en foco organizativo (...) que busca conseguir que la política lleve al logro de la equidad.

---

<sup>89</sup> Díaz/ Rosales; 2003. Capítulo 2 Evaluación y Meta evaluación; apartado 5.2 Estado del Arte. Un Inventario de Instrumentos; 5.2.1 *Las listas de comprobación*. Donde se señala que se ofrece una versión simplificada de la propuesta por Scriven (1991). Se considera que tienen la ventaja de poder descomponerse y reconstruirse fácilmente; que pueden utilizarse para ir comprobando paso a paso los componentes utilizados. Son preparadas para que las use el evaluador y controle su trabajo.

Lámina 16. Herramientas para Crear y Pensar Colectivamente

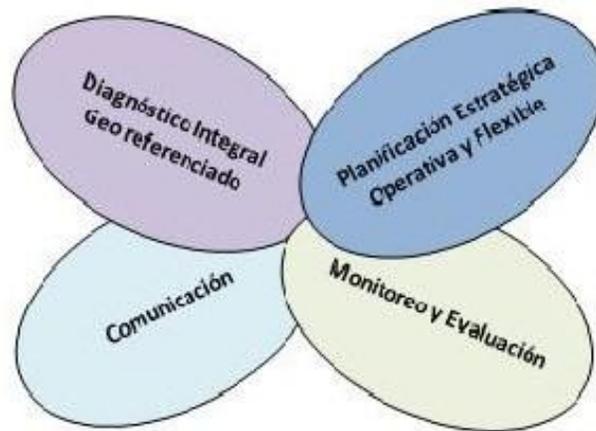


Grafico de Mariana Enet

**El diagnóstico, la planificación, el monitoreo, la evaluación y la comunicación se consideran fases de un mismo proceso que interactúan en forma sistémica entre sí durante el desarrollo del programa.**

Ligado a la participación se plantea la estrategia y la prospectiva para tomar decisiones claves que permitan transformar escenarios complejos con diversidad de actores.

Otra clave metodológica que es el mayor aporte es la metodología de transferencia y construcción colectiva, para lograr el objetivo de instalar y sostener el sistema en modos de gestión descentralizados y participativos de realizar políticas y programas de hábitat.

Los “momentos” y la metodología abierta y prospectiva de construcción permiten que, en cada situación se desarrolle un sistema apropiado y apropiable a las necesidades y recursos concretos.

Aunque escribo estas líneas, lo vuelvo a pensar y es probable que al mismo tiempo, en *un momento*, se esté haciendo la revisión conceptual, es decir es al mismo tiempo un desafío teórico- práctico. Por lo pronto y como motivación del texto/ manual, estos aportes se tienen que validar y por su naturaleza, por su motivación la validación vendrá de una práctica colectiva.

Lámina 17

## ¿Cuantitativo o Cualitativo?

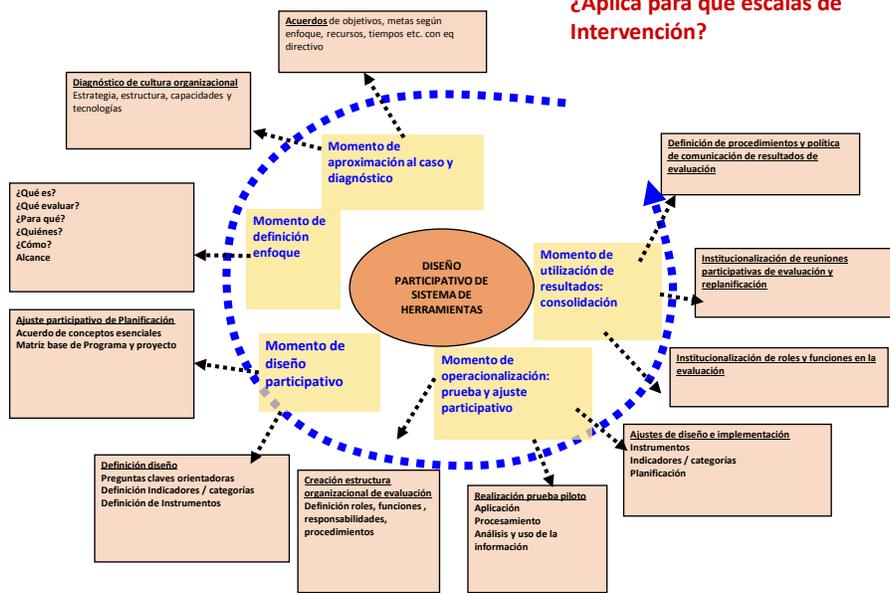


**¿Qué pasa si retomo la idea de conformar un sistema integral técnico, integral y participativo?**

Grafico de Mariana Enet

Lámina 18

¿Aplica para qué escalas de Intervención?



Vocación anticipada y ordenada con los diversos actores.

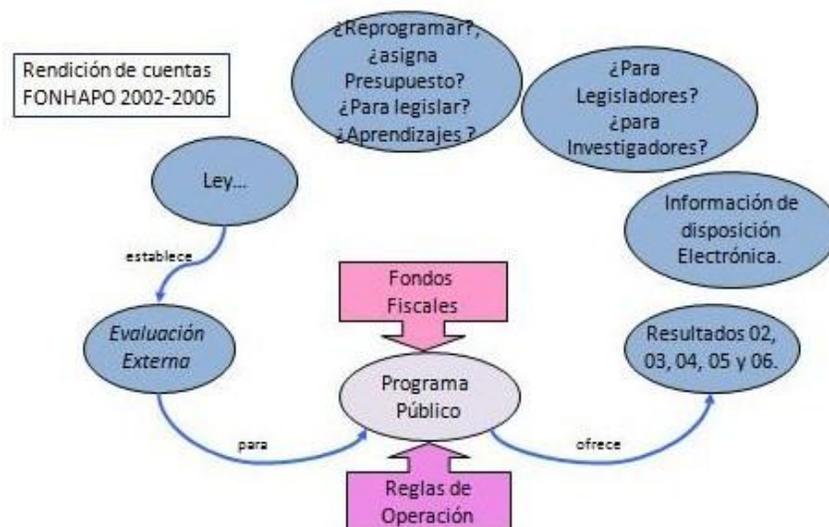
Grafico de Mariana Enet

## 2.3.Ejercicio de valoración 2. Meta evaluación del Informe de Evaluación externa del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa”<sup>90</sup>. Meta análisis 2002-2006

### 2.3.1. Referencia previa

En México, *las evaluaciones* cuentan con un marco jurídico “muy joven”: Según Cardozo es a partir del ejercicio fiscal 2001 cuando el Congreso comenzó a exigir la realización de evaluaciones externas a los programas que reciben recursos fiscales y están sujetos a reglas de operación y cuya lista se incluye en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y ello fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2002. Dice la autora<sup>91</sup> con la intención de que las evaluaciones sean de calidad para mejorar el desempeño de los programas federales, se generen insumos adicionales a las dependencias para mejorar el resultado y el diseño de sus programas.

Lámina 19. Resultado del Programa Tu Casa



Elaboración propia para explicar el sentido de la evaluación en México.

En la información pública disponible en medios electrónicos<sup>92</sup> se encuentran entre otros el Programa Hábitat, Programa de Vivienda Rural y retomo, para el presente ejercicio, lo referido al Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva, “Tu Casa” (PTC) en tanto éste y Oportunidades son a los que se les practican evaluaciones casi todos los años del Gobierno de Vicente Fox.

Sin ser formalmente un monitoreo, “retrata” en el tiempo el desarrollo del Programa desde 2002. La suma de las evaluaciones al PTC, y la realizada en 2005 es llamada por sus autores “Meta Análisis”<sup>93</sup>, y permite un ejercicio de

<sup>90</sup> EL COLEGIO DE MÉXICO; HERNÁNDEZ, Gerardo: EVALUACION EXTERNA DEL PROGRAMA DE AHORRO, SUBSIDIO Y CRÉDITO PARA VIVIENDA PROGRESIVA “TU CASA” META ANÁLISIS (2002-2005); Marzo, 2006. Disponible en página WEB, [www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectivas/contenidos/dgempes\\_evaluaciones\\_05.htm](http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectivas/contenidos/dgempes_evaluaciones_05.htm)

<sup>91</sup> Cardozo (p. 197; 2006).

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> EL COLEGIO DE MÉXICO; HERNÁNDEZ, Gerardo: EVALUACION EXTERNA DEL PROGRAMA DE AHORRO, SUBSIDIO Y CRÉDITO PARA VIVIENDA PROGRESIVA “TU CASA” META ANÁLISIS (2003-2005); Marzo, 2006. Disponible en página WEB, [www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectivas/contenidos/dgempes\\_evaluaciones\\_03.htm](http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectivas/contenidos/dgempes_evaluaciones_03.htm)

Meta evaluación. Para distinguirla desde este primer momento, Díaz/ Rosales<sup>94</sup> dicen que Meta evaluar es identificar la naturaleza de la evaluación misma, de manera que pueda hacerse accesible al entendimiento; tanto especializado como a la práctica cotidiana. Por su parte, Cardozo<sup>95</sup> es más precisa, al afirmar que la Meta evaluación no se enfoca a los resultados de las evaluaciones, sino a los procesos implicados en la realización de una o varias de ellas y, cuando implica a los primeros, no es para sintetizarlos, sino para ver si cuentan con evidencia suficiente, si la metodología ha sido adecuada, si las interpretaciones, juicios o recomendaciones fueron lógicamente diseñados, etcétera. Cumple dos funciones básicas: la de descripción, análisis y valoración de los procesos de evaluación y la de seguimiento, fomento y control de calidad de las evaluaciones, mismos que también permiten asegurar la credibilidad de la evaluación en contextos muy politizados.

Lámina 20. Meta evaluar



Elaboración propia.

### 2.3.2. Meta evaluación de la evaluación del Programa Tu Casa

De tal manera que, además de hacer un reconocimiento conceptual, metodológico e instrumental, pretendo hacer un reconocimiento práctico. Es decir a ejercicios concretos vinculados a la evaluación en el campo de la vivienda, realizaré una exploración que me permita reconocerlos y usarlos como experimentación para buscar las condiciones de diseño para los indicadores para medir la aplicación del derecho a la vivienda. (ver lámina 7)

#### Objetivo del ejercicio Meta evaluación

- Reconocer la concepción teórica, la metodología y los instrumentos con que fue elaborado el “Meta Análisis” del PTC;

<sup>94</sup> DÍAZ, Luís/ ROSALES Rotsay: \_META-EVALUACIÓN, EVALUACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES\_; p. 40; Editorial Universidad Estatal a Distancia; Sistema de Estudios de Postgrado, UNED; San José, Costa Rica 2003.

<sup>95</sup> Cardozo (p. 138; 2006)

- Analizar el PTC, través de un cuadro analítico o lista de comprobación<sup>96</sup>, evaluado por evaluadores externos; reconocer las concordancias con otros programas; el contenido requerido para una evaluación; el contenido desarrollado en la evaluación, las fuentes de información y las ausencias;
- Examinar los sesgos ideológicos de la evaluación y ubicar otros elementos no distinguidos ni abordados.
- Hacer referencias analíticas hacia: la obligatoriedad del Estado mexicano; la eficiencia del mercado habitacional; el recurso público subsidiario y el esfuerzo que hace la población que no accede al mercado habitacional.

---

### Objetivo específico

Comprobar que el PTC es la concreción de la Política del Sector y otras Políticas transversales, entre ellas, Derechos Humanos/ Desarrollo Urbano.

Comprobar que el Programa define con precisión sus objetivos, metas y población objetivo, así como las acciones a realizar en el tiempo.

Los señalamientos de contexto que se identifican, tienen como afán el recuperar referencias e información útil para la comparación y la realización de una meta evaluación.

---

### Las referencias del contexto.

Este apartado se realiza considerando que un meta análisis no solo es el estudio de los métodos y procesos implicados por el evaluador, es fundamentalmente la recuperación de las propuestas que, desde la teoría de la organización y el enfoque pluralista, sugieren tomar en cuenta el contexto inmediato en que la evaluación se desarrolla; considerada ésta como un proceso social complejo (Cardozo, p. 138; 2006).

---

### Esquema de comprensión del conjunto

Se ha desarrollado el esquema en tanto es ilustrativo y ofrece el reconocimiento en el que se desarrolla el PTC, al mismo tiempo que permite identificar las contradicciones:

- Por un lado, la circunstancia internacional de la inversión del mercado hipotecario VS la protección de los Derechos Humanos, en particular hacia la población económicamente más débil.
- Las repercusiones de carácter nacional en donde la vivienda es considerada como parte importante del motor de la economía VS las necesidades de vivienda de la población en general pero en particular de los que están fuera de mercado.
- La intervención del Gobierno que dispone de recursos públicos para intervenir a través de políticas focalizadas – subsidiarias. El discurso señala que la intervención es para que la población de bajos recursos acceda a una vivienda; aunque al mismo tiempo las Reglas de Operación condicione el subsidio al vínculo de un crédito (que regularmente ofrece el mercado); que servirá para adquirir un producto de algún desarrollador.
- Lo que también evidencia el esquema es que no establece vínculo con otras políticas públicas; concretamente con las políticas de Desarrollo Social y de Desarrollo Urbano.

---

<sup>96</sup> Instrumento proporcionado en el Diplomado. Posteriormente identificado en Díaz/ Rosales; Capítulo 2 Evaluación y Meta evaluación; apartado 5.2 Estado del Arte. Un Inventario de Instrumentos; 5.2.1 *Las listas de comprobación*. Donde se señala que se ofrece una versión simplificada de la propuesta por Scriven (1991). Se considera que tienen la ventaja de poder descomponerse y reconstruirse fácilmente; que pueden utilizarse para ir comprobando paso a paso los componentes utilizados. Son preparadas para que las use el evaluador y controle su trabajo.

Lámina 21. Esquema de Metaevaluación del Programa Tu Casa (Comprensión del conjunto)



Adecuación propia para el caso del Programa Tu Casa; idea tomada del Diplomado de Evaluación de Políticas Públicas. Autora del esquema Dra. Cardozo.

### 2.3.3. La vivienda durante el gobierno Vicente Fox, desde la perspectiva de otros planes y programas.

Como parte de la actuación internacional, la administración Fox privilegió el tema de los derechos humanos para destacarse en la esfera internacional. Producto de ello, se realizó un *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* a cargo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y que fue publicado en diciembre de 2003.

Hoy existe en nuestro país un *Programa Nacional de Derechos Humanos (2004)*; ambos documentos contienen capítulos dedicados al Derecho a la Vivienda, al considerarlo componente de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), y de la Constitución Política Mexicana.

El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* considera a vivienda como: el elemento articulador existente entre el crecimiento económico y el desarrollo social. Así, el discurso oficial señala al sector vivienda como activador de 37 ramas de la economía nacional; una industria de mexicanos y generadora de empleo.

Para el *Programa Sectorial de Vivienda (PSV) 2001-2006*, la vivienda es un indicador básico del bienestar de la población, constituye el cimiento del patrimonio familiar y es, al mismo tiempo, condición primordial para alcanzar niveles adicionales de desarrollo.<sup>97</sup> Por ello establece unas metas genéricas: el financiamiento hipotecario, con un incremento gradual hasta alcanzar la meta anual de 750 mil viviendas y; el otorgamiento de 225 mil subsidios anuales (110 mil para la vivienda nueva y 115 mil para mejoramiento).

<sup>97</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL: PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2001.2006; México, 2001; pp. 23.

**La estrategia 1.** *Articulación institucional y fortalecimiento del sector vivienda*, del PSV, señala como una de sus líneas de acción, la creación de un Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda<sup>98</sup>; mismo que se medirá de dos maneras: a través de indicadores de gestión e indicadores de impacto.<sup>99</sup>

**La estrategia 2.** *Apoyo social a la población más necesitada para la adquisición de vivienda, el mejoramiento habitacional rural y urbano, y la consolidación jurídica de su patrimonio*, considera desarrollar los programas de apoyo social con esquemas que homologuen y hagan eficiente el uso del subsidio al frente; la meta se alcanzará por medio de permitir que el subsidio, adicionado al enganche generado con ahorro propio, sirva para la adquisición, autoconstrucción y financiamiento de la vivienda básica y social, en atención a la población de menores ingresos; lo cual también incluye mezcla de programas y créditos con tasas de mercado. Situación que es una precisión muy importante para entender para qué debe servir el subsidio.

Lámina 22. Programa Sectorial de Vivienda 2001 - 2006



Durante la administración Fox el subsidio a la vivienda<sup>100</sup> se concentra administrativamente en el Fideicomiso Fondo Nacional de las Habitaciones Populares –FONHAPO—y el Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda

<sup>98</sup> SEDESOL: IV. CÓMO SE MEDIRAN LOS AVANCES en; PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2000-2006; pp. 121-123.

<sup>99</sup> Dice TORRES/ PINA (p. 66; 2003) que en la implementación de indicadores en la Administración Pública se han centrado en separar entre las medidas del *output* de las instituciones y del *outcome*, o impacto social de la actividad de la entidad, como vía para delimitar los objetivos operativos y los objetivos políticos. De esta forma, el diseño de indicadores que permitan evaluar la actividad o la posible obsolescencia de programas o políticas públicas adquiere especial relevancia. Para ello, tiene que preparar un plan estratégico a largo plazo, e indicadores y otro de actividad anual vinculado con los objetivos estratégicos a largo plazo, e indicadores de medios y logros para medir el *output*, el *outcome* y el nivel de servicios prestados por cada programa. En América Latina le llaman *Indicadores de Gestión e Indicadores de Impacto*.

<sup>100</sup> El Glosario de términos disponible en la página [www.conafovi.gob.mx/secciones/glosario](http://www.conafovi.gob.mx/secciones/glosario) define como:

Subsidio	Prestación efectuada por una institución para completar los ingresos de un individuo o familia (asignación, subvención).
Subsidio al frente	Traslado de recursos por parte del Gobierno Federal que se entrega directamente al interesado para un fin determinado, como puede ser la adquisición de una vivienda.

–FONAEVI<sup>101</sup>-- su distribución programática es a través del Programa de Vivienda Rural y El Programa VIVHA (a cargo de SEDESOL) -hasta el 2003-, actualmente es Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva, “Tu Casa” –PTC-.

Sobre la base de las modificaciones legislativas, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores –INFONAVIT--, en este sexenio ha saneado su cartera vencida; opera por vía de intermediarios financieros, el ahorro de los trabajadores, sin recibir aportaciones gubernamentales; y se dedica a organizar la demanda cautiva, con lo cual los promotores aseguran la venta de su producto y garantizan el pago del crédito. Para finales de la administración Fox, parte del recurso subsidiario es colocado en el organismo.

Casi al final del sexenio se aprueba la Ley de Vivienda<sup>102</sup>, que explícitamente no reconoce el derecho a la vivienda pero entre otras peculiaridades señala las diferencias entre el subsidio a la producción y el subsidio al consumo; al mismo tiempo que abre expectativas para que se reconozca a los *productores sociales de vivienda*.

Será interesante rastrear, a través de las evaluaciones practicadas este conjunto de elementos subrayados y retomados de documentos oficiales para reconocerlos de cara a la aplicación en el Programa Tu Casa.

Lámina 23. La Meta 01- 06/ Resultados 06\*

- “El financiamiento hipotecario, con un incremento gradual hasta alcanzar la meta anual **de 750 mil viviendas**” y;
- “El otorgamiento de **225 mil subsidios**” (110 mil para la vivienda nueva y 115 mil para mejoramiento).

Resultados al 2006:

- 3 millones de créditos entregados y 815 mil subsidios.
- Comité DESC-ONU\*\* : insta al Gobierno Mexicano a atender a la población de bajos ingresos.

*¿Por qué los problemas permanecen?*

\*Programa Sectorial de Vivienda (PSV) 2001-2006.  
\*\*ONU, CTE DESC (E/C.12/CO/MEX/4

Subsidio en dinero	El que se otorgue a los asegurados será igual al sesenta por ciento del último salario diario de cotización. El subsidio se pagará por periodos vencidos que no excederán de una semana, directamente al asegurado o a su representante debidamente acreditado. (Artículo 98 LSS).
--------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>101</sup> FONHAPO: \_INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS; ACCIONES EMPRENDIDA, PROGRAMAS ESTABLECIDOS Y RESULTADOS OBTENIDOS\_; 2006. En el año 2003, se integraron los recursos de los distintos programas federales de apoyo a la vivienda en el Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda –FONAEVI--, que es operado a partir de 2004 por el Fonhapo, a fin de establecer una estrategia coordinada de los programas federales que otorgan subsidio.

<sup>102</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN; 27 de abril de 2006.

## El “hacer habitacional” del gobierno de Vicente Fox

Vicente Fox en la nonagésima Asamblea del INFONAVIT, señaló “En un sólo sexenio han igualado el número de créditos otorgados durante los primeros 28 años de vida del Instituto. Ustedes han hecho historia, es un triunfo...”<sup>103</sup>.

En la Asamblea del INFONAVIT también se señaló que éste “ejerce el tri partidismo y de que el número de créditos otorgados equivalen al 60% del total del mercado hipotecario del país, se han entregado, hasta marzo del 2006, 1 millón 566 mil 782 créditos.” Manuel Borrás, Director del Instituto, señaló que “el hito en la vida del instituto por distintos factores, entre los que sobresalen la reforma a su ley, la disminución de la cartera vencida a una tercera parte, la duplicación de su ingreso y el nulo crecimiento real de sus gastos de operación”. En otro segmento se señala que “en el 2006 esperamos atender a un segmento de menor capacidad económica, a la gente que gana menos de 3 mil pesos al mes. Esto lo haremos, por supuesto con la ayuda de los 50 mil subsidios del Gobierno Federal autorizó a través del Fonhapo.”<sup>104</sup>

Por su parte la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda –CONAFOVI-- informó, al cumplir cinco años de la administración del Presidente Vicente Fox se entregó el crédito dos millones 275 mil para adquisición de vivienda. Esto significa que mil 246 familias han sido beneficiadas diariamente con un financiamiento para adquirir una casa propia.

Ya para el fin del sexenio, “al participar en la Feria de Vivienda, el titular del Fonhapo explicó que en el caso de subsidios para mejoramientos y ampliaciones de viviendas, se tenía prevista una meta de 200 mil, pero aseguró que esa meta se rebasará al llegar a 250 mil en todo el país.”<sup>105</sup>

Lo cierto es que, a pesar de que el Gobierno e Iniciativa Privada se empeñan en señalar el “éxito” de la política habitacional, en mayo del 2006 el Comité de Derechos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas se encargó de hacer una recomendación al Gobierno Mexicano<sup>106</sup>: “se debe atender a la población de menores recursos”.

*De los tres millones de financiamientos para adquisición de vivienda otorgados en el periodo 2001-2006, el Infonavit entregó el 57.8 por ciento; la Sociedad Hipotecaria Nacional –SHF-- el 11.9 por ciento; el Fondo Vivienda para los Trabajadores del ISSSTE –Fovissste-- 8.8 por ciento, el FONHAPO el 7.8 por ciento, la banca y las SOFOLES el 6.5 por ciento; y otros, como son los institutos de vivienda de los estados, el 7.2 por ciento restante*<sup>107</sup>.

Lo cual se explica entendiendo que en realidad, el recurso público para el subsidio de vivienda se utiliza para garantizar que la producción de la iniciativa privada se venda; es decir, la población que gana menos de 5 salarios mínimos –smm--<sup>108</sup> ya necesita del subsidio para adquirir una vivienda terminada que cuesta más de 350 mil pesos.

Las preguntas que debería responder una evaluación y una meta evaluación son: ¿A quién y cómo está beneficiando el subsidio?, ¿el subsidio es para la población que se encuentra en pobreza patrimonial?, ¿el subsidio podría ser para el consumo y no a la producción?, ¿Identifica el tipo de logro o producto habitacional final que consiguen los beneficiarios? Estas preguntas están ausentes en las evaluaciones y en el meta análisis. Son preguntas que deberían ser parte de los Indicadores de Gestión e Indicadores de Impacto.

<sup>103</sup> Publicación de CANADEVI: \_ESTOS SEIS AÑOS SERÁN RECORDADOS COMO LA ERA DE LA VIVIENDA: VICENTE FOX\_; Año 4/ número 40/ publicación mensual/ mayo del 2006.

<sup>104</sup> *Idem.*

<sup>105</sup> Boletín Conafovi; Núm. 187; 28 de octubre de 2006.

<sup>106</sup> UN, Consejo Económico y Social: E/C.12/CO/MEX/4 17 Mayo 2006. EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 16 Y 17 DEL PACTO; Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. MÉXICO.

<sup>107</sup> Boletín electrónico de la CONAFOVI: Entrega el Presidente Vicente Fox el crédito tres millones para adquisición de vivienda; 8 de noviembre de 2006.

<sup>108</sup> FONHAPO- FONAEVI (2006) Concluye que *será necesario redefinir y reorientar las condiciones de operación para los intermediarios financieros para que puedan incorporarse a atender a la población con ingresos de 3.5 a 5.0 salarios mínimos que ahora no tienen acceso.*

Preguntas, por cierto, no abordadas en las distintas evaluaciones realizadas al Programa “Tu Casa”; es más, el actor protagónico, el que se beneficia, el sector privado a través de ser el promotor, realizador y ejecutante, no aparece como actor de la evaluación. Pero ese es otro tema que no abordaremos en este trabajo que hasta aquí nos sirve como elementos de contexto. En síntesis, en México la vivienda no es parte de una política social, es una política financiera.

### La información disponible y las evaluaciones realizadas

Lo que muestra este apartado es que al estar la información en páginas electrónicas, se está cumpliendo con la Ley de Acceso a la Información de la Administración Pública y se está haciendo transparente la información. Aunque esto no significa que “todos” tengan acceso ni que pueda ser comprensible la información, lo disponible en medios electrónicos es:

- El Sistema de Indicadores prometido por el PSV no existe; lo que existe es el “Seguimiento del Programa de Financiamiento de Créditos y Subsidios para Vivienda”<sup>109</sup>, mismo que permite la consulta personalizada de algún usuario y no refleja avance de los programas.
- Al fin del sexenio está disponible en la página Web del FONHAPO la “Rendición de Cuentas 2001-2006”<sup>110</sup> del organismo.
- El programa “Tu Casa”, se ha venido evaluando anualmente desde el año 2002; dando cumplimiento a la obligación para todos los programas gubernamentales sujetos a Reglas de Operación.
- La última evaluación externa realizada por el Colegio de México contiene información a marzo 2006 y es titulada “Meta Análisis”; considera las evaluaciones previas; y parte de la afirmación de que los indicadores han sido fijados en los términos de referencias, pero no los hace públicos.

Lámina 24 . Marco Lógico: Programa Tu Casa



Gráfico base de Gonzalo Hernández/ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; adaptación propia.

Elaboración propia usando la documentación FONHAPO; en base a esquema de Gonzalo Hernández Licona: Construyendo un Sistema de Evaluación y Monitoreo: Un Reto de Política Pública; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Presentación en el Diplomado Evaluación de Políticas Públicas; UAM-X; Nov. 2006.

<sup>109</sup> [www.fonhapo.gob.mx](http://www.fonhapo.gob.mx) noviembre 06.

<sup>110</sup> Ídem.

### 2.3.4. Hipótesis de trabajo para la evaluación del Meta análisis.

Aunque no es un requerimiento metodológico de una evaluación el formular una hipótesis, me está implícito considerar el grado de realización del derecho humano a la vivienda adecuada bajo los siguientes supuestos:

- a) La obligatoriedad del Estado mexicano;
- b) La eficiencia del mercado habitacional;
- c) El recurso público subsidiario y;
- d) El esfuerzo que hace la población que no accede al mercado habitacional.

En el caso de este ejercicio, además nos permite considerar si la evaluación es:

- a) Información esclarecedora para coadyuvar al debate preciso y sencillo en una sociedad que pretende ser democrática.
- b) Instrumento de utilidad en tanto se usan sus resultados, ello con independencia de que sea el propio gobierno quien diseña los términos de referencia.

El Instrumento aplicado sugiere que se desarrolle de la siguiente manera:

Lámina 25. Lista de Chequeo para Metaevaluación

Índice del texto	Información incluida y comentarios sobre la evaluación	Aspectos insuficientes
Coherencia objetivos- necesidades/ estrategias- objetivo		
Opinión		

Díaz/ Rosales: Se considera que tienen la ventaja de poder descomponerse y reconstruirse fácilmente; que pueden utilizarse para ir comprobando paso a paso los componentes utilizados. Son preparadas para que las use el evaluador y controle su trabajo.

Sin embargo, también este tipo de instrumentos se encuentran abiertos a las adecuaciones de quien les utiliza.

### En nuestro caso: el Cuadro Analítico o Lista de Comprobación.

La técnica de trabajo fue:

- a) Recolectar otras informaciones que abonen no solo a comprender la evaluación en sí misma (conceptos/ métodos/ técnicas aplicadas) sino su correspondencia con la política de vivienda y el cumplimiento del derecho a la vivienda;
- b) Estas 2 variable que fueron incorporados a la lista de comprobación (texto en color verde) desde la perspectiva o condición de abonar parámetros de medición o referencia y si estos son parte de las motivaciones de evaluación o de referencia de política pública;
- c) Para efectos prácticos se genera otra lista de chequeo sobre los temas que si incluye la evaluación.
- d) Consulta de textos referidos a la materia o bibliografía sobre el propio FONHAPO;
- e) Realización de un par de entrevistas a personas clave.
- f) En la tabla, en negro y cursiva está señalado si las referencias están incluidas en la evaluación.
- g) Tal y como lo sugiere Cardozo, en la realización de una Meta evaluación, las evaluaciones serán analizadas mediante un conjunto de indicadores o lista de comprobación a fin de comprobar su congruencia, coherencia y consistencia.

Todos los elementos que han querido ser valorados en base a criterios de validez, confiabilidad, consistencia y objetividad.



### 2.3.5. Los compromisos internacionales que vinculan a la vivienda

CUADRO ANALÍTICO QUE CONSIDERA LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES QUE VINCULAN A LA VIVIENDA.		
	INFORMACIÓN <u>NO</u> INCLUIDA Y COMENTARIOS SOBRE SU POSIBLE PARTICIPACIÓN EN LA EVALUACIÓN	ASPECTOS INSUFICIENTES
PREVIO- Cumplimiento del Gobierno mexicano con pactos internacionales.	<p>Congruencia con la Declaración de Estambul (Conferencia de Hábitat II). -<i>MENCIONADA EN LA EVALUACIÓN DEL COLMEX-</i></p> <p>Congruencia con las Metas del Milenio<sup>111</sup>; meta 11 en materia de Vivienda. -<i>SIN MENCIÓN EN EVALUACIÓN-</i></p> <p>Congruencia con recomendaciones del Relator del Derecho a la Vivienda. UN, Consejo Económico y Social: E/CN4/2003/5/Add3 27 de marzo de 2003 -<i>SIN MENCIÓN EN EVALUACIÓN-</i></p> <p>Congruencia con Recomendaciones del Comité DESC de la ONU-</p> <p>1. UN, Consejo Económico y Social: E/C.12/1/Add.41; 3 dic.1999.</p> <p>2. UN, Consejo Económico y Social: E/C.12/CO/MEX/4 17 Mayo 2006.-<i>SIN MENCIÓN EN EVALUACIÓN-</i></p>	<p>Las declaratorias y compromisos internacionales no son referencia para la evaluación (y parece que tampoco para los programas)</p> <p>La meta 11 de los Objetivos del Milenio; Mejorar considerablemente la vida de habitantes de viviendas precarias<sup>112</sup> tiene 2 indicadores básicos: 1) proporción de la población con acceso a servicios y 2) proporción de hogares con acceso a tenencia segura.</p>
OPINIÓN	<p>Todos estos documentos refieren elementos vinculados a la vivienda; haciendo énfasis en la situación de la población de bajos ingresos y en situación de marginación para el cumplimiento de los Derechos Humanos.</p> <p>El "Manual para Introducir la Perspectiva de los Derechos Humanos en las Políticas Públicas" emitido por la Secretaría de Gobernación (s/fecha)<sup>113</sup> señala: <i>para diseñar una política pública de derechos humanos se debe consultar las recomendaciones nacionales e internacionales hechas al Gobierno de México que identifican problemas concretos y requieren atención prioritaria.</i></p>	
PREVIO- Relación con el cumplimiento de los Derechos Humanos.	<p>Programa Nacional de Derechos Humanos -PNDH--<sup>114</sup>.-<i>SIN MENCIÓN EN EVALUACIÓN-</i></p> <p>El Informe de Ejecución del PNDH 2005 (p. 105) Se refiere a los "Elementos de la Metodología del INEGI para elaborar Indicadores". -<i>SIN MENCIÓN EN EVALUACIÓN-</i></p>	<p>El Libro Blanco del PNDH señala el trabajo realizado en donde destacan la concurrencia entre dependencias; la participación del INEGI al desarrollar una metodología para elaborar indicadores de derechos</p>

<sup>111</sup> Los Objetivos del Milenio -ODM-- fueron el resultado de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, acordada por 189 países en 2000; estos objetivos, adoptados prácticamente por todos los gobiernos del mundo, se han convertido en el "programa" para un mejor siglo XXI. Se extienden hasta el año 2015 y definen 18 metas para el progreso en ocho áreas claves.

<sup>112</sup> CEPAL: LA DECLARACIÓN DEL MILENIO; La Agenda del desarrollo desde la perspectiva de América Latina y el Caribe; Capítulo VI, p. 177

<sup>113</sup> Libro Blanco del Programa Nacional de Derechos Humanos, SEGOB; p.25: El 5 de Agosto del 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el texto del Programa Nacional de Derechos Humanos -PNDH--, que incluye el Manual, constituyéndose así en un documento de obligada referencia para la Administración Pública Federal -APF—en [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx) noviembre 2006.

<sup>114</sup> [www.derechoshumanos.gob.mx](http://www.derechoshumanos.gob.mx) noviembre 2006.

		humanos;(p.59) –SIN MENCIÓN EN EVALUACIÓN- y; la necesidad de que el programa tenga un seguimiento y evaluación. El Informe de rendición de cuentas, etapa enero noviembre 2006; registra su congruencia con respecto al PDH.
OPINIÓN	No se están utilizando otro tipo de elaboraciones, como serían las relacionadas al cumplimiento al Derecho a la Vivienda; se hacen elaboraciones propias: La Secretaría de Desarrollo Social –SEDESOL-- publicó Informe México 2004 Objetivos del Desarrollo del Milenio; Cuadernos de Desarrollo Humano N° 25; 25 de junio 2005. En donde se refieren al avance en el tiempo a su aplicación en México; Sobre la Meta 11 y para los años de 1990 a 2003 se reporta “n/d” (no hay datos). La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda –CONAFOVI-- realiza sus propias referencias estadísticas para el sector en sí mismo <sup>115</sup> : Rezago y Necesidades; Rezago Habitacional 2000; Necesidades de Vivienda 2000-2010; Estadística de Vivienda, así como el seguimiento de Programas de Financiamiento, de Créditos y Subsidios. La CONAFOVI también cuenta con un Sistema de Estadística Históricas de Vivienda.	
Relación y concurrencia con otros lineamientos internacionales; Banco Mundial.	Recomendación de la CEPAL: Estados Nacionales y concurrencia en la oferta de vivienda. <sup>116</sup> <i>Focalización del Gasto. Mayor eficiencia e impacto, reemplazo de las prácticas clientelares, con subsidios "objetivos".</i> <i>Descentralización. Participación más activa de instancias sub nacionales y comunidad.</i> <i>Modernización de servicios y normativa pública. El estado como facilitador y regulador del mercado habitacional.</i> En un análisis de la CEPAL se señala <sup>117</sup> : <i>Se desvinculó al Estado de la construcción directa de vivienda y se incorporó al sector privado. Una exigencia para la entrega del subsidio es disponer de un ahorro previo hasta por un 30% del valor de la solución, en tanto el crédito hipotecario podrá financiar hasta un máximo de 70%.</i> El Informe de Rendición de Cuentas <sup>118</sup> ; segunda etapa, realiza un escenario cronológico del Presupuesto FONHAPO de 2001- 2006; su apartado “c” señala: los costos no asignables para el pago de intereses y amortización del crédito 3140-ME del Banco Mundial, que	Sin mención ni referencia en las evaluaciones. La evaluación no se debe referir al préstamo de Banco Mundial en tanto es un préstamo al FONHAPO; sin embargo valdría la pena saber el uso de ese recurso y el programa asignado para valorar las referencias hacia los subsidios.

<sup>115</sup> [www.conafovi.gob.mx/que%20hacemos/financiamiento/index.htm](http://www.conafovi.gob.mx/que%20hacemos/financiamiento/index.htm) ; enero 2007.

<sup>116</sup> CEPAL: \_Producción de vivienda en América Latina y el Caribe: Áreas de interés para una política innovativa\_; 1996.

<sup>117</sup> CEPAL: \_Perfil de déficit y políticas de viviendas de interés social: situación de algunos países de la región en los noventas\_; p. 47; 2000

<sup>118</sup> El Informe de Rendición de Cuentas 2006, en su capítulo, Situación en que se recibió la dependencia en diciembre de 2000, señala que al 30 de noviembre se pagaron 184.5 millones por pago de servicio del préstamo 3140-ME a cargo del Banco Mundial; cuyo saldo ascendía a 609.3 millones de pesos.

	se cubren con recursos propios, que de origen debían cubrirse con fiscales de acuerdo al contrato firmado por Banco Mundial, mismos que vienen disminuyendo a lo largo de la vida del crédito y que se terminará de amortizar en el ejercicio 2007.	
OPINIÓN	Aquí es prudente recordar lo señalado por Guillermo Boils <sup>119</sup> : “Un primer elemento que se relaciona con las propuestas del Banco Mundial en función de las políticas de vivienda, es el peso decisivo que esa entidad financiera otorga al criterio de “rentabilidad” (...) lo anterior guarda cabal correspondencia con el esquema financiero de eficacia, impulsado como otro aspecto prioritario por el Banco Mundial”. La evaluación debería probar la eficiencia del esquema financiero y la relación como factor de exclusión social y económica.	
PREVIO- Relación y concurrencia con otros Sectores (Urbano) y Programas Sociales en México.	Tal y como lo relata El Programa Sectorial de Vivienda – PSV-- 2001-2006 y el texto Rendición de Cuentas de FONHAPO, su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo –PND-- 2001-2006 es: Así la vivienda ha quedado delineada en el área de Desarrollo Social y Humano; en tanto objetivos y estrategias del área de Crecimiento con Calidad, la vivienda aparece en los objetivos sobre solidez macroeconómica y competitividad. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 considera que la vivienda es también un centro de costos, ingresos y externalidades que recaen directamente en el ámbito urbano e impactan la operación y desarrollo de la ciudad. Atender la demanda deriva del hacinamiento y la ocupación irregular del suelo requerirá aproximadamente 12,500 hectáreas. Con lo que las Estrategias generan tres programas de actuación institucional: Programa de Ordenación del Territorio; Programa Hábitat y; Programa de Suelo- Reserva Territorial. El documento de rendición de cuentas señala como objetivos del PND, que inciden directamente en el FONHAPO: Promover y concertar políticas públicas de programas de vivienda y desarrollo urbano. Programa de Vivienda Rural es (actualmente) un programa subsidiario a cargo del FONHAPO. Con lo que sería importante establecer vínculos entre el PTC y este. –SIN MENCIÓN EN LA EVALUACIÓN-	Desde la Evaluación al PTC No se hace mención a estos programas del PNDU-OT. El Programa Sectorial de Vivienda considera como Objetivo Estratégico el articular la política habitacional con la ordenación del territorio. –SIN MENCIÓN EN LA EVALUACIÓN-
OPINIÓN	Al revisar con cuidado el PSV no se compromete con el sector urbano en tanto la ubicación, el lugar de la vivienda no considera como variable la ubicación de la misma; sin embargo sería importante valorar el impacto físico que tiene la expansión de las ciudades a través de los proyectos de vivienda.	
PREVIO- Existencia de documento de Rendición de cuentas.	Existe el Informe de Rendición de Cuentas <sup>120</sup> cuyo corte es el 31 de Octubre del 2006. CONAFOVI <sup>121</sup> El Informe de Rendición de Cuentas <sup>122</sup> , en su capítulo de Resultados; apartado Gobierno Honesto y Transparente al	El informe de rendición de cuentas FONHAPO no existía al momento de la elaboración de las evaluaciones; las

<sup>119</sup> BOILS, Guillermo; 2004.

<sup>120</sup> [www.fonhapo.gob.mx](http://www.fonhapo.gob.mx), noviembre 2006. Basado en los lineamientos para la formulación de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2000-2006.

<sup>121</sup> [www.conafovi.gob.mx/Rendicion\\_de\\_Cuentas/index.htm](http://www.conafovi.gob.mx/Rendicion_de_Cuentas/index.htm), noviembre 2006. Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006.

	referirse solamente al año 2004, apenas tiene una mención a la evaluación: <i>El Fideicomiso a través de evaluaciones realizadas por terceros de conformidad con lo establecido en el Artículo 55 y el 8º transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004; realizó la evaluación externa a través del Colegio de México. Uno de los resultados de la evaluación fue obtener información sobre la percepción de los beneficiarios en el Programa de Subsidios respecto al mejoramiento de su vivienda y la utilidad de los programas sociales como apoyo en la superación de la pobreza, se utilizó un cuestionario donde se definieron preguntas que reflejaban la satisfacción y cambios que represento para su vida el apoyo del subsidio.</i>	evaluaciones ya existían cuando se hizo el Informe.
OPINIÓN	Cumple con el formato de Ley; da información complementaria no incluida en la evaluación.	
PREVIO- Información pública para los ciudadanos.	La información (especializada) está disponible en páginas electrónicas de otra dependencia. En este caso las evaluaciones al PTC se encuentran en la página de SEDESOL y no de FONHAPO.	No existe difusión entre la población o público especializado respecto a la existencia de ésta información y para qué sirve.
OPINIÓN	Recurriendo a la entrevista directa establecí comunicación con la Maestra Claudia Puebla <sup>123</sup> para preguntar si en el desarrollo de su trabajo, le habían informado, mencionado, proporcionado las evaluaciones practicadas al Programa Tu Casa, la respuesta fue contundente: nadie las mencionó, ni el Director del FONHAPO a quien ella entrevistó en 2 ocasiones en 2005. Por otro lado recurrí a José Muñoz <sup>124</sup> considera que el problema de las evaluaciones es que nadie (los legisladores) está obligado a leerlas. Menos se usan para definir la asignación presupuestal.	
Postura Conceptual de la evaluación.	El Capítulo "Informe Metodológico", (p.6) señala que <i>está fundamentado en los Términos de Referencia del Programa.</i> Si bien no explica conceptualmente qué es el <i>Meta Análisis</i> , en el Capítulo "Metodologías para el Cumplimiento de los Objetivos de la Evaluación" (II.11; p. 34) se refieren a éste como el análisis multianual, "...en el que se contrastan los resultados de las evaluaciones externas 2002, 2003, 2004, y 2005 <sup>125</sup> del Programa Ahorro, subsidio y crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa".	No queda suficientemente claro el por qué de la necesidad de cruzar en el tiempo; se infiere que para destacar las coincidencias de resultados. En tanto los Términos de Referencia no son públicos; por un lado, no se sabe si el ejercicio de

<sup>122</sup> FONHAPO/ FONAEVI- Informe de Rendición de cuentas 2000-2006; 1ª Etapa; Presentación; p. 14.; 31 de Octubre de 2006.

<sup>123</sup> Autora de El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, capítulo 9 de "Entre el Estado y el mercado; la Vivienda en el México de hoy"; 2006; en su introducción René Coulomb y Martha Schteingart señalan *este libro se llevó a cabo en el contexto de una demanda del Senado de la República para poder elaborar un nuevo proyecto de ley de vivienda para México.* También se describe que se recurrió, *al análisis de algunos documentos de los propios organismos de vivienda acerca de sus políticas, programas y producción, trabajo que fue completado con entrevistas a encargados de los mismos.*

<sup>124</sup> Secretario Técnico de la Comisión de Desarrollo Social (a cargo de la diputada Clara Brugada del PRD) en la Legislatura LVIII; Secretario Técnico de la Comisión de Política Social del Grupo Parlamentario del PRD en la Legislatura LIX. En la Legislatura LVIII se promovió por parte de la Comisión de Desarrollo Social y se acordó en el Pleno incorporar las evaluaciones en forma obligatoria y quedan consideradas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

<sup>125</sup> Evaluaciones externas realizadas por la UNAM para el ejercicio fiscal 2002; la Fundación Mexicana para la Salud A.C. para el ejercicio fiscal 2003; el Colegio de México para los ejercicios fiscales 2004 y 2005.

		evaluación cumplió a cabalidad y; por el otro, siendo una referencia de calidad no se puede emitir valoración.
OPINIÓN	<p>Los términos de referencia los elaboran las dependencias con el apoyo de la SEDESOL; si bien este trabajo se refiere a la evaluación de un programa, no puedo dejar de preguntarme sobre la pertinencia de que las dependencias públicas, personas de movilidad sexenal sean las responsables de establecer los términos de referencia. Es decir ¿a qué concepciones o normativas responden? El capítulo metodológico no revela la concepción teórica a la que pertenece.</p> <p>Autores como Bañón/ Caballero/ Sánchez<sup>126</sup> dicen que <i>el concepto de evaluación es variable y dinámico de acuerdo a la evolución de su finalidad y las experiencias evaluadoras. En la actualidad, no se concibe la evaluación sin referencia a su propósito y utilidad.</i></p>	
Postura Metodológica de la evaluación.	<p>Es un tema que no se revela; los responsables de la elaboración dan repuesta a unos <i>términos de referencia</i> en donde reconocen la ausencia de un marco de análisis experimental por lo que establecen una estrategia metodológica compuesta, con procedimientos y técnicas cuantitativas y cualitativas. Destaca el uso de un modelo <i>quasi-experimental</i> con base en encuestas a un grupo de beneficiarios que proporciona SEDESOL.</p> <p>El apartado Meta análisis (2002- 2005) se realiza a partir de contrastar en una matriz, los resultados de las evaluaciones externas; se destacan las áreas de coincidencia y se muestran áreas de evidencia mixta.</p>	<p>Los Objetivos del meta análisis no son los suficientemente explícitos; en el apartado “Meta Análisis” se señala que <i>“los resultados del análisis multianual nos dan idea del proceso que ha observado el Programa desde 2002 hasta 2005 y permite con ello proponer una agenda para evaluaciones futuras”.</i></p>
OPINIÓN	<p>Según Bañón/ Caballero/ Sánchez<sup>127</sup>. <i>La elección del enfoque y del tipo de evaluación a realizar es un dato de importancia, pues esta elección condiciona la metodología y el efecto de la evaluación.</i></p> <p>En este caso infiero que se trata de una <i>Evaluación de objetivos</i>: Modelo que centra su análisis en la eficacia y consecución de los objetivos previstos. El procedimiento señala que de aquí se derivan los Indicadores de Gestión</p> <p>Por la ausencia de insumos de monitoreo y verificación durante la aplicación del PTC, se infiere que se cataloga como una evaluación <i>a posteriori</i>.</p> <p>Me pregunto si es posible evaluar el cumplimiento de objetivos precisos cuando los medios se asignan y no se separan del aparato estatal complejo.</p>	

<sup>126</sup> Bañón/ Caballero/ Sánchez (p. 219; 2003)

<sup>127</sup> *Ídem.*

---

## VALORACIONES DEL CUADRO ANALÍTICO QUE CONSIDERA LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES QUE VINCULAN A LA VIVIENDA.

- a) Si los términos de referencia de una evaluación no solicitan valoraciones de contexto/ de referencia/ de vinculación más allá del programa en cuestión es imposible querer extraer informaciones que contextúen el programa. Por ello, se refiere a la vivienda como parte de un derecho contenido en la Constitución mexicana sin que se pueda decir más.
- b) Por ello es importante convocar la atención en la necesidad de trabajar los contenidos de este derecho en México. Circunstancia que se apunta para próximos trabajos.
- c) Tampoco se puede afirmar que la perspectiva de derecho no se ha trabajado; como tampoco se puede decir que la circunstancia de atención a la pobreza no existe; lo que se evidencia es que entre los Derechos Humanos, la política social y la política habitacional no existe vínculo.
- d) Los derechos humanos se debaten entre la perspectiva de la universalidad o su focalización para “los más necesitados”. Al mismo tiempo que el mercado ayuda a la confusión al ayudar a confundir y hacer creer que los derechos son individuales, cuando los derechos también tendrían que ser colectivos.
- e) Entre los elementos que se evidencian tomando esta perspectiva, es la presencia de los Organismos financieros internacionales, no solo por las recomendaciones que hace a los gobiernos naciones; sino por los créditos que otorga; las condiciones que fija; sus criterios de rentabilidad y las repercusiones que esto, evidentemente tiene, hacia organismos determinados. Situación que no es parte de los elementos a evaluar.
- f) Acá es donde la perspectiva deja de tener luz. La información no es pública, se maneja con total discrecionalidad. Es decir, el mercado no da la cara, no se muestra, un investigador no sabe con quién habla, quien es el interlocutor, cuales son las reglas para terminar de identificar si es posible regular el mercado.
- g) La concurrencia con otros sectores como la de suelo- desarrollo urbano, a escala de relación entre políticas públicas es una ausencia, no solo cotidiana, tampoco reconocida documentalmente.
- h) Una ausencia notable que no aparece como referencia internacional es la participación de grupos sociales y comunitarios que se esfuerzan por ofrecerse alternativas habitacionales. Sabemos de la fuerza que desarrollan en la vida cotidiana pero las condiciones que se les ofrecen para ser parte de una sociedad, empieza por reconocer las posibilidades que han generado y pueden generar.
- i) Respecto a los ejercicios de evaluación en sí mismos, no es obvia la consistencia conceptual ni metodológica porque cada cual es distinta. Ello tiene como consecuencia que no exista continuidad entre los resultados y las recomendaciones.

## CONTENIDOS DE LAS EVALUACIONES PRACTICADAS AL PROGRAMA TU CASA

CUADRO ANALÍTICO QUE CONSIDERA LOS CONTENIDOS DE LAS EVALUACIONES PRACTICADAS AL PROGRAMA TU CASA.		
	INFORMACION INCLUIDA Y COMENTARIOS SOBRE EVALUACIÓN	ASPECTOS INSUFICIENTES
Adecuación de las fuentes de información y mecanismos de recolección y tratamiento de datos.	<p>El modelo a emplear y los instrumentos de acopio y análisis de información van a estar diseñados para poder ser replicados en periodos subsecuentes, obteniendo una base de datos.</p> <p>Se hace usos de 4 fuentes básicas de información: estadísticas/ información del Programa/ evaluaciones externas anteriores/ estudios de campo –un modelo quasi (sic) experimental<sup>128</sup>-- (diseñado y aplicado por SEDESOL). Información de Estudio de Campo: 800 Cédulas de beneficiarios/ responsables de instancias ejecutoras (Personal de la Delegación Estatal de SEDESOL y/o personal del municipio)/ Cédulas de instancias auxiliares (Delegados SEDESOL, Personal de los Organismos Nacionales de Vivienda, de la SHF, de BANSEFI/ Entrevistas).</p> <p>Como elemento novedoso, el Colmex 2005, en el apartado de Diseño, “presenta un marco conceptual sobre el problema económico y social que da origen al Programa y los factores que contribuyen al problema”.</p> <p>Como resultado de este análisis, se logran consolidar áreas donde hay coincidencias en los resultados del diseño.</p> <p>El Informe de Rendición de Cuentas; capítulo Resultados señala que <i>en 2005 se implementó en el FONHAPO un sistema integral que de respuesta a las necesidades de seguimiento y registro de datos de todos los procesos del otorgamiento de créditos y subsidios, Se implementó el sistema denominado GRP SAP R/3 con lo cual dejaron de operar sistemas aislados.</i> En la evaluación no hay mención a la cantidad de sistemas que operaban ni el uso de estos en la evaluación.</p>	<p>Al reconocer el instrumento estudio de campo se encuentra: Fue proporcionado por SEDESOL.</p> <p>No identifica fecha de aplicación.</p> <p>Tan solo en 2004 el PTC se planteo otorgar más de 100 mil subsidios; con lo que una muestra de 800 cédulas es el 0.8% con lo que no es representativa.</p> <p>Se aplican 400 para beneficiarios de vivienda nueva y 400 para mejoramiento; que tampoco es representativo del programa.<sup>129</sup></p> <p>No hay referencia en la página Web del Sistema GRP.</p>
<b>OPINIÓN</b>	<p><i>Insistiría en denominar al trabajo Evaluación de Objetivos. No puede ser una Evaluación de resultados porque buscaría evaluar los efectos causados en la población objeto; tampoco es una Evaluación de impacto porque buscaría evaluar los efectos causados en toda la población.</i><sup>130</sup></p> <p><i>Resulta evidente que el diseño de la evaluación no generó sus propios instrumentos; con lo que, si se tuviera una concepción y actitud pluralista, dice Cardozo<sup>131</sup>, insistirían en que la metodología no se reduce a la selección de instrumentos, implica una reflexión sobre el conjunto de procesos que permiten la producción del a evaluación. En</i></p>	

<sup>128</sup> Monnier (p.43; 2003): Al describir el proceso histórico se refiere a la experimentación, que se fundamenta en los principios de la estadística e; identifica ramificaciones del modelo experimental clásico. Con nombre ligeramente despectivo de “cuasi-experimentos”, designan a los programas donde ciertos sesgos no son eliminables, en particular cuando no cabe la asignación aleatoria de los sujetos.

<sup>129</sup> COLMEX; Evaluación 2005 (p.14): En el periodo 2003- 2005, el programa ha realizado en promedio menos acciones de subsidio a la vivienda (24.8%), con respecto a la mejora a la vivienda (75.2%), se observa una tendencia positiva en acciones a subsidio a la vivienda.

<sup>130</sup> Bañón/ Caballero/ Sánchez; 2003

<sup>131</sup> Cardozo; 2003.

	<a href="#">este caso, esta no es una evaluación pluralista.</a>	
Pertinencia actual del programa.	<p>La población objetivo son los jefes de familia en situación de pobreza<sup>132</sup> cuyo ingreso mensual de pareja no exceda al equivalente 3 veces el salario mínimo.</p> <p>El FONHAPO<sup>133</sup> otorga las siguientes modalidades de Programas:</p> <p>Programa “Tu Casa” (PTC); con 5 tipos de subsidios. (Subsidio para la adquisición de un lote con servicio/ Subsidio para vivienda económica con crédito SOFOL/ Subsidio para vivienda económica con crédito de INFONAVIT/ Subsidio para adquisición o edificación de una Unidad Básica de Vivienda/ subsidio para la ampliación o mejoramiento de vivienda urbana)</p> <p>Programa de Vivienda Rural; con dos tipos de subsidios.</p> <p>Programa de Crédito; con 4 tipos.</p> <p>Por su parte el Informe Final, síntesis ejecutiva, mzo 2005 dice que el PTC cuenta con 2 modalidades: Subsidio a la Vivienda” y “Mejoramiento a la Vivienda”.</p> <p>En la Síntesis Ejecutiva 03-05 (p.6) se señala que <i>el PTC ya no puede alentar la participación de la industria de la construcción. Se promueve el acceso de la población al mercado formal de vivienda; que surge debido a que se da prioridad a la demanda de los posibles beneficiarios y no a la posible oferta de los constructores.</i></p> <p>La evaluación se refiere a la participación de los gobiernos estatales y municipales como instancias ejecutoras; sin embargo Claudia Puebla<sup>134</sup> recuerda que, en las RO 2003 establecían que las entidades federativas y municipales que participen el PTC deberían comprometerse a aportar, al menos, un apoyo de igual valor al federal.</p> <p>La síntesis ejecutiva 03-05(p. 9) marca como debilidad: <i>No es muy clara la diferencia entre los diversos programas administrados por FONHAPO: están orientados a una población objetivo similar y la diferencia importante radica en que unos son de crédito y otros son subsidio. Los créditos también son subsidiados. Los programas ofrecen ventajas que no son obvias para los participantes. Por lo que recomienda diferenciar entre subsidio puro y subsidio montado a crédito otorgado por un organismo de vivienda.</i></p>	<p>La participación de los promotores/ ejecutores de la vivienda no son reconocidos como actores en la evaluación. También podrían ser instancias ejecutoras o simplemente reconocerlos como un actor a evaluar, en tanto habría que dar cuenta sobre:</p> <p>¿el producto que se consigue con el subsidio?</p> <p>¿y la calidad del producto?</p> <p>El Informe de rendición de cuentas; capítulo de resultados; p.55, señala que <i>en 2005 se implementó el Servicio Web con Sociedad Hipotecaria Nacional (Organismo Privado), para la colaboración y automatización de los trámites del Programa de Crédito SHF con subsidio FONAEVI para vivienda económica.</i> También existe el vínculo para INFONAVIT. Existe un pequeño señalamiento a estas actuaciones electrónicas en la evaluación 03-05.</p>
OPINIÓN	<a href="#">En tanto las modalidades de “Subsidio para la adquisición de la Unidad de Vivienda Económica con un crédito aprobado por SOFOLES” y “Subsidio para la adquisición de la Unidad de Vivienda Económica con un crédito aprobado por INFONAVIT”; en realidad</a>	

<sup>132</sup> A partir de 2005 se agrega la precisión de que se refiere a pobreza patrimonial. Que se define como todos aquellos hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación; esto equivale a 28.1 y 41.8 pesos diarios del 2000, según SEDESOL (Medición de la Pobreza).

<sup>133</sup> FONHAPO/ FONAEVI- Informe de Rendición de cuentas 2000-2006; 1ª Etapa; Presentación; p. 14.; 31 de Octubre de 2006.

<sup>134</sup> PUEBLA, Claudia; p. 333, 2006.

	<p>son subsidios a la producción (no al consumo) de Promotores Privados; debería de reconocerse la cantidad créditos y recursos destinados a apoyar la producción; así como evaluar la participación de estos otros actores (otros organismos y los propios promotores privados y su producto.</p> <p>Si fuera una evaluación de impacto tendríamos algunas de estas informaciones. Puebla; 2006 concluye: <i>No existe claridad en la política federal sobre el tipo de programas (los del FONHAPO). Se puede considerar que este el rubro más abandonado de la política de vivienda, que además es el que se dirige hacia la mayoritaria población de menores ingresos. La actuación del gobierno en esta materia ha sido errática y poco clara.</i></p> <p>Coincido con Puebla en el sentido de que existe poca claridad y poca pertinencia respecto a los beneficiarios; las modalidades y la participación de otros actores. Sin embargo; también puede ser funcional a la producción privada a quienes <i>solo</i> les interesa colocar su producto.</p>	
Reconoce la existencia de un Marco Lógico.	Instrumento no usado en la práctica institucional.	Las distintas evaluaciones no reconocen la presencia de un marco lógico.
OPINIÓN	<p><i>Es un instrumento de gestión para acompañar el ciclo de un proyecto en sus distintas fases para facilitar la articulación vertical con objetivos superiores.</i><sup>135</sup></p> <p><i>Una evaluación de resultados requiere integrar un sistema integrado de monitoreo y evaluación. Su marco lógico se compone de indicadores para el monitoreo de desempeño continuo y evaluación de impacto de largo plazo</i><sup>136</sup>.</p> <p>Las Reglas de Operación 2006 de Fonhapo incorporan los Indicadores de Resultados: nombre del Indicador/ Formula del indicador/ Unidad de medida.<sup>137</sup></p>	
Coherencia objetivos- necesidades/ estrategias- objetivo	<p>La Evaluación de Diseño<sup>138</sup></p> <p>Congruencia con el PSV- los documentos consideran congruente el PTC con el PSV</p> <p>Cambio de Reglas de Operación en relación con principios y estrategias. RO 2002 cambiaron al incluir “no solamente población en zona urbana”; RO 2003 incluye nuevas modalidades. (que confunden con otros programas Fonhapo no subsidiarios); RO 2004 /RO 2005, señala que se apoya a familias en <i>pobreza patrimonial</i><sup>139</sup>.</p> <p>Para 2004 y 2005 se señala que el Programa contempla la generación y promoción de esquemas de ahorro.</p> <p>El programa ha cumplido con las metas propuestas.</p> <p>Aunque las distintas evaluaciones coinciden en que una grave deficiencia del programa es el tiempo entre la aprobación y la entrega del recurso; el tiempo promedio es de 12 meses.</p> <p>La síntesis ejecutiva de la evaluación 03-05 <i>el programa ha</i></p>	Como referencia de calidad: las evaluaciones no evidencian que el PTC cuente con su propio diseño, recolección y tratamiento de datos riguroso.

<sup>135</sup> SANÍN, Héctor 199; p. 57, 1999

<sup>136</sup> Cardozo, Miriam; p. 67, 2006

<sup>137</sup> Diario Oficial; 17 de febrero de 2006; p. 127.

<sup>138</sup> Realizado en base al Meta Análisis 2002-2005.

<sup>139</sup> *Pobreza Patrimonial*: Hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación (SEDESOL, Medición de la pobreza, julio 2002).

	<p>realizado en promedio menos acciones de subsidio a la vivienda (24.8%), con respecto a mejora a la vivienda (75.2%). También señala que la modalidad de subsidio a la vivienda es la que más recursos ha recibido (en el 05 fue el 78%). Se observa una tendencia positiva hacia subsidio a la vivienda.</p> <p>La síntesis ejecutiva de la evaluación 03-05 (p.15) observa que las instancias ejecutoras al dar prioridad a la modalidad de SV tienen que reducir el número de beneficiarios de MV. Para atender a un beneficiario de SV, se requiere dejar de atender aproximadamente a 9 beneficiarios de MV.</p>	
OPINIÓN	<p>La CONAFOVI realizó su propio ejercicio de proyección de necesidades de vivienda. Desde la lógica de mercado, en donde se realiza más vivienda nueva y se demuestra a través de su propia estadística; sin que ello tenga que ver con otras referencias de medición, como las de CONAPO. Estos insumos deberían ser parte de la evaluación.</p>	
Focalización de la población objetivo.	<p>Se utiliza: Focalización por grado de marginalidad de CONAPO; focalización por grado de pobreza patrimonial y focalización por rezago habitacional. –Parámetros distintos en donde es difícil el análisis y la comparación entre ellos tres- En donde es una constante el calificar una mala focalización. Pero no elabora conclusiones- Análisis detallado de la focalización de la distribución de subsidios de acuerdo a las características de la población: el programa atendió, en 2003, al 19% de la población en municipios con alta pobreza patrimonial; en 2004 es el 17%; y en 2005 fue de 14%. Análisis detallado de la focalización de la distribución de subsidios de acuerdo a las modalidades de operación. Las evaluaciones son coincidentes en que el mayor impacto observable sobre los beneficiarios y sus familias consiste en el aumento del patrimonio; el beneficio es en términos de <i>calidad de vida</i>. Lo que no dicen es cómo llegaron a esta apreciación.</p> <p>El Informe de rendición de cuentas dice: <i>En 2004 se implementó y desarrollo el Sistema Integral de Información (SIDI), para el seguimiento y control del Programa Ahorro, Subsidio y Crédito para el PTC; mediante la automatización electrónica de sus trámites de alto impacto vía Internet; En el capítulo de resultados, p. 65 se señala que durante 2003 con el SIDI se lograron los indicadores y metas institucionales.</i> Se realizará contraste con el Grado de Marginación del CONAPO, el Índice de Pobreza Patrimonial y el Rezago Habitacional de FONAVI. El sistema denominado GRP SAP R/3</p>	<p>Respecto al SIDI, la síntesis ejecutiva de la evaluación 03-05 (p. 6) señala que <i>tal sistema informático no está referenciado en las reglas de operación para el 2004 (son las que también operan en 2005); al haber iniciado su operación en 2004 no se puede contrastar la calidad y veracidad de los datos en campo.</i> Las RO 2006 ya mencionan el SIDI. El sistema es una base de datos que contiene los datos de beneficiarios validados y no validados. Su acceso vía Internet es solo para usuarios que ingresan sus datos.</p>
OPINION	<p>La evaluación no vierte información respecto a cómo se establecen los criterios para hablar de focalización. La metodología sugiere que para evaluar se parta de la medición porcentual que el Programa sugiere. Las conclusiones del Informe de Rendición de Cuentas, parte de señalar que: <i>El análisis de la demanda y de la oferta de viviendas, reflejaba que más de la mitad de la población no contaba con ingresos suficientes para acceder a una</i></p>	

	<p><i>vivienda como la que actualmente se construye y vende en el país, a menos que fuera favorecido por algún programa de subsidio.</i></p> <p>La Política Nacional de Vivienda señala que “El tipo de materiales, las dimensiones, ubicación geográfica, así como la disponibilidad de infraestructura básica y de servicios, constituyen la calidad<sup>140</sup> y el grado de satisfacción”; ¿Por qué no se utilizan estos parámetro para medir los resultados del programa?</p>	
Gastos y costos del programa	<p>La evaluación de operación</p> <p>Proceso operativo, tomando en cuenta los actores responsables. –lo contiene-</p> <p>Cumplimiento de meta física.-lo contiene-</p> <p>Análisis de costos indirectos. –los contiene</p> <p>Análisis de costos de los recursos asignados.</p> <p>Cumplimiento de Manual de Operación.</p> <p>Sistema de Información.</p> <p>Corrección de debilidades operativas. -No incluye-</p> <p>De los datos que ofrece el resultado del diseño financiero es que una tercera parte de los beneficios tiene a endeudarse para cubrir con el ahorro.</p> <p>Por lo demás no concluye ni ofrece recomendaciones.</p> <p>El Informe de Rendición de Cuentas, capítulo de resultados; p.57 señala: El PTC, en agosto de 2004 inicia los trabajos para el establecimiento del Sistema de Gestión de Calidad (SGC) bajo la Norma NMX-CC-9001-IMNC-200 ISO 9001:2000 correspondiente al Proceso de Otorgamiento y Administración de Subsidios. El Fideicomiso obtuvo el 28 de junio el Certificado N° mx0170/2005cre0011 por parte de IONET (International Certification Network); para el otorgamiento y administración de subsidios de vivienda, con una vigencia de 3 años, hasta el 28 de junio de 2008. - Sin mención en la evaluación-</p>	<p>Relación recursos asignados- recursos ejercidos.</p> <p>Relación presupuesto- PIB</p> <p>La información no identifica/ califica la eficiencia<sup>141</sup> y eficacia<sup>142</sup> del PTC. Más referencia en Bañón p. 248.</p>
OPINION	<p>Si es una Evaluación de objetivos; tendría que valorar su eficiencia (cómo llega a su producto) sin embargo no hay conclusiones.</p> <p>Por otro lado, pareciera que los evaluadores no contaron con toda la información con la que está procesando y operando el propio FONHAPO.</p>	
Análisis de otros insumos y de procesos.	<p>Las evaluaciones externas de años anteriores.</p> <p>Se incorporó al proceso de análisis el Informe de rendiciones del FONHAPO.</p>	<p>Los parámetros utilizados no son los mismos en cada año.</p>
OPINION	<p>La operación es muy compleja (muchas modalidades de crédito) diversa (distintos territorios de atención estatal, municipal; además de localidades de distintas dimensiones) distinta (tan solo si nos referimos a los usuarios y su cultura de ocupación habitacional) y multiactoral. ¿La pregunta es quién tiene la cadena de mando?</p>	

<sup>140</sup> Coulomb/ Schteingart, 2006. En su anexo metodológico presentan los resultados de una elaboración de escala de medidas que facilitara la comparación de la calidad de la vivienda para distintos espacios geográficos según los niveles de desarrollo. El resultado es un índice sintético que agrupa variables parciales (índice de calidad física e instalaciones, calidad de usos del espacio y calidad con los que cuenta la vivienda cuya base es el Censo de Población y Vivienda 2000.

<sup>141</sup> La eficiencia se propone optimizar el tránsito de insumo a producto. Manual “Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública” le llama *Control de Procesos*.

<sup>142</sup> La eficacia es el logro de los efectos deseados; que según el texto arriba citado, le llama *Evaluación de Resultados*.

Medición de cobertura y otros resultados	Según los términos de referencia <sup>143</sup> se debe determinar en qué medida, las acciones del Programa se enfocan a mejorar las condiciones de las personas que viven en pobreza patrimonial. Comparará el número de subsidios por modalidad y Estado con respecto a 2003. El Informe de Rendición de Cuentas; capítulo de Resultados; apartado recomendaciones concluye: <i>es necesario redefinir estrategias de atención por niveles de ingreso, lo cual maximizaría el uso de los subsidios, ya que se podría combinar con esquemas de crédito y ahorro dependiendo de las capacidades de cada familia.</i> –la evaluación no emite recomendaciones-	El programa solo es subsidiario; ¿quién cumple con la “otra” parte de las Reglas de Operación? El organigrama desarrollado en la evaluación no reconoce el producto final al que abona el subsidio; ni otros actores que participan en el proceso (promotores y constructores de la vivienda económica)
OPINION	Si se recuerda, el PSV, en el apartado Diseño de la Política de Subsidio plantea que se lograrán las metas al <i>homologar los subsidios</i> . La evaluación no concluye, ni recomienda. La política de vivienda hoy día ¿tiene una política de subsidio?	
Medición de impactos.	Los objetivos de la Evaluación señalan que sus resultados (impactos) en: Resultados del programa con relación a los beneficios económicos. Realizar estudio econométrico <sup>144</sup> en el que se analiza la probabilidad de éxito. Analizar la evolución de las condiciones de la vivienda adquirida con el subsidio otorgado. Se trabaja a partir de una Muestra del Padrón de beneficiarios.	Capítulo con descripciones vagas en donde más del 90% de los encuestaron negaron conocimiento alguno sobre la institución.
OPINION	Las referencias se hacen a partir de la percepción; pareciera que no se implementaron otros instrumentos de medición de impacto.	
Participación y satisfacción de los beneficiarios en la gestión del programa y su evaluación.	De satisfacción de los beneficiarios: Medir el Grado de Satisfacción. –no se dan resultados- Obtener indicador de la Percepción del Beneficiario. El 16% de los entrevistados mencionó que antes si tenían agua potable y entubada. El 33% mencionó que su anterior vivienda si tenía pavimentación. El 50% indicó que antes si tenían teléfono. El 29% señaló que ahora no tienen acceso a su empleo; el 51% indicó que las vivienda nueva no se encuentran cerca de los comercios. El 20% de las viviendas están desocupadas. Se obtiene a partir de encuestas distintas en temporalidad.	No queda lo suficientemente explícito si ¿Cambio la situación de los beneficiarios?
OPINION	Existe la evaluación con esquema participativo <sup>145</sup> : <i>La evaluación es un proceso en el que intervienen diversos actores para alcanzar metas y objetivos; El esquema participativo presenta la peculiaridad de que se establecen, a lo largo del proceso evaluativo y previo a la toma de decisiones, grupos de consulta y control que participan del proceso evaluativo.</i>	

<sup>143</sup> Los Términos de Referencia de la Evaluación es mencionada pero no está disponible, por lo que no se puede determinar si la evaluación cumplió con los alcances.

<sup>144</sup> Resultados con variables dependiente binarias (logit o probit), en donde la variable dependiente asumirá diferentes medidas de “éxito” del programa. Ver Metodología Econométrica, Pág. 25 de Informe Metodológico.

<sup>145</sup> Bañón/ Caballero/ Sánchez; 2003.

Escenarios prospectivos	No existe capítulo. El Informe metodológico señala que el Meta Análisis sirve para proponer una <i>agenda de evaluaciones</i> futuras.-existe- La intencionalidad del Meta análisis, en su capítulo metodológico, más bien se plantea “generar el modelo y los instrumentos de acopio y análisis de información que van a estar diseñados para ser replicados en periodos subsecuentes (...) obtendrán una base de datos que permita la comparabilidad (sic) ínter temporal y un análisis sobre la evaluación del programa.	
OPINIÓN	No se precisan los elementos o proceso que hay que modificar para lograr los objetivos del PTC	
Juicio de valoración global del programa y propuesta de continuación.	No existe como tal. Existe la <i>Agenda para evaluaciones futuras</i> .	Siendo una referencia de calidad de la evaluación, no aparece.
OPINION	La falta de continuidad es un elemento que trastoca, no solo la metodología, también el sentido de la evaluación misma.	
Utilización de resultados y recomendaciones de evaluaciones previas.	Las evaluaciones son la base del Meta Análisis.	Se han modificado las Reglas de Operación; pero no hay evidencia que se deba a los resultados de evaluación. Se ha modificado el presupuesto pero no a partir de consideraciones de evaluación o meta análisis.
OPINION	Se evidencia el aprendizaje hasta el 2006 cuando las Reglas de operación ya contienen los indicadores a utilizar en la evaluación del correspondiente año; lo cual posibilitaba, metodológicamente, poder construir el marco lógico. Sin embargo es hacer notar que aún fijada una meta para este mismo año, las metas físicas y financieras casi se duplican. Se presume que se debe a que ese año es electoral.	
Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía	La evaluación no registra/ no propone mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo por ley hoy son públicos los Informes de Rendición de Cuentas; mismos que han ayudado a conformar una opinión.	
OPINION	¿A la ciudadanía o a los beneficiarios? Si fuera una evaluación participativa, la metodología señala que se tienen que regresar los resultados a la comunidad. ¿Quién exige conocer los resultados de las evaluaciones?	
Instancias responsables y participantes en el meta análisis.	Colegio de México.	
OPINION	¿Podrían existir instancias receptoras de los resultados de la evaluación?	
Composición profesional y experiencia del equipo	La composición del Equipo únicamente tiene presencia de economistas de la UNAM.	

evaluador.		
OPINION	<p>Siendo una referencia de calidad: el trabajo del COLMEX no fue elaborado por un equipo interdisciplinario ni pertinente al tema del Programa Tu Casa (en términos de conocer el proceso de gestión y producción de la vivienda social).</p> <p>Es prudente preguntarse sobre el conocimiento temático que deberían de tener los evaluadores. Que también es tema de debate teórico entre los evaluadores, unos consideran que se supone deben tener un amplio conocimiento del campo y; otros que señalan que basta con que el evaluador sepa de metodología de la evaluación.</p>	

### VALORACIONES DEL CUADRO ANALÍTICO.

- a) La realización de los distintos ejercicios de evaluación va generando práctica y obliga a reconocer sus propias ausencias. Para la Evaluación 2006<sup>146</sup> las Reglas de operación del programa prevén los indicadores de medición que deberán ser usados por la evaluación;
- b) Lo cual permite que la evaluación pueda construir un marco lógico.
- c) Entre los elementos que son reconocidos abiertamente se refieren a señalar que hay que “definir claramente la población objetivo”. Y precisa más: “Definir con criterios claros y en términos cualitativos y cuantitativos la población objetivo que se busca atender.”
- d) Ello es consecuencia de la necesidad de “definir metas e indicadores para dar seguimiento a la cobertura y focalización de los beneficios otorgados.”
- e) Sobre las metas, el texto evidencia como en año electoral las condiciones se alteran. De fijan metas iniciales que más tarde son modificadas para “una mayor cobertura”. Entonces este tipo de valoraciones deberían ser parte de los elementos a considerar en una evaluación.
- f) Para el 2006 las recomendaciones de los organismos financieros internacionales son convertidos en Reglas de Operación (relación ahorro- crédito- subsidio); el programa complementa su nombre. Con lo cual es prudente incorporar a la evaluación la participación de otros actores los financiadores y los desarrolladores.
- g) Entonces, las obligaciones del Estado mexicano quedan diluidas en medio de la complejidad; el mercado no necesita dar la cara en tanto ha garantizado que el estado le sea facilitador; los subsidios en realidad son útiles para colocar la producción privada; de la gente que “necesita” vivienda, no se tiene certeza ya que si no ocupan una vivienda es que tiene resuelto la necesidad de espacio; de la población que está fuera de mercado no se tiene mayor dato como no sea cuantitativo.
- h) La eficiencia de la actuación queda entre dicho cuando no queda claro cuál es el producto y cuando el producto (la posible “vivienda”) no se ocupa.

<sup>146</sup> INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA: \_EVALUACIÓN EXTERNA 2006 DEL PROGRAMA DE AHORRO, SUBSIDIO Y CRÉDITO PARA LA VIVIENDA PROGRESIVA “TU CASA” DEL FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO)\_; Marzo de 2007. [http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion\\_monitoreo/principales\\_recomendaciones.pdf](http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/principales_recomendaciones.pdf) ; 2008.

Lámina 26. El Programa Tu Casa: operación y otras actuaciones



Interpretación propia sobre la operación y resultados del Programa Tu Casa.

### 2.3.6. Resultados de la Metaevaluación

El ejercicio de meta análisis tiene un capítulo, que es una síntesis, en tanto aborda los temas de diseño, operación, cobertura y focalización, resultados y percepción de los beneficiarios en donde se reconocen las *Áreas de coincidencia o mixtas* de las 4 evaluaciones practicadas al Programa Tu Casa; trabajo que tuvo como base una matriz y que les permite finalizar, no con conclusiones sino con una *Agenda para evaluaciones futuras* que apenas esboza recomendaciones genéricas.

Para poder desarrollar la *meta análisis* se desarrolla una *Matriz de principales resultados de coincidencia y mixto*. Retoma las 4 evaluaciones con resultados distintos e intenta un análisis. No debe ser fácil pero además, hacerlo cuando los documentos son de distintos años, que no tienen la misma estructura, los mismos parámetros de medición y los mismos indicadores debe ser, además complicado.

Por un lado se evidencian los elementos presentes (que deben ser requerimiento de términos de referencia), los ausentes y por otro las distintas percepciones que cada equipo tuvo.

El resultado que ofrece no me ha sido útil ya que, describe de manera corta elementos por tema. No se pueden comparar porque no ofrece resultados de todos los años y algunas de las opiniones tienen posiciones antagónicas. Todo lo anterior puede explicar porque no existe un capítulo de conclusiones.

Lámina 27. Razones de abandono o no ocupación de viviendas  
 Gráfico G4.2 Razones de abandono o no ocupación de las viviendas expresadas por los beneficiarios (los porcentajes suman más de 100 porque se permitieron respuestas múltiples)



Fuente: Elaboración de los autores con datos de la encuesta con beneficiarios para la evaluación del Programa (2007)

Tomado de EVALUACIÓN EXTERNA 2006 DEL PROGRAMA DE AHORRO, SUBSIDIO Y CRÉDITO PARA LA VIVIENDA PROGRESIVA "TU CASA"; Marzo de 2007.

Pero yo me atrevo a dar mis propias conclusiones. El PTC, que opera el FONHAPO tiene otras operaciones y actores participantes, como es la intervención de los promotores privados que están fuera del *control* del proceso del mismo FONHAPO y de los cuales no se tiene un conocimiento preciso. En el orden en que están dispersamente esbozados: las encuestas a beneficiarios no corresponden a una aplicación reciente; hay 32 entidades federativas que son corresponsables; las instancias normativas y ejecutoras no tienen capacitación y una realización oportuna; los promotores de vivienda; el BANSEFI y los ONAVI's cuentan con información sobre la operación y; aspectos de derechohabientes del INFONAVIT y FOVISSSTE.

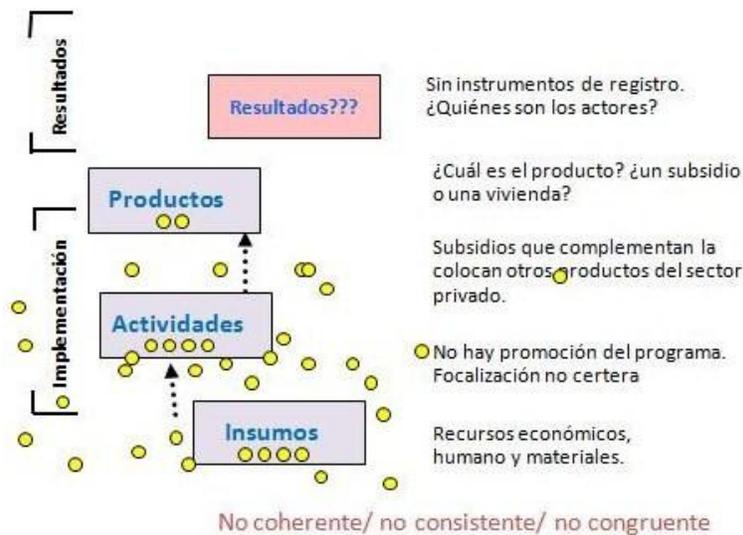
Lámina 28. Resultado del Programa Tu Casa



El diseño financiero incluye la sumatoria de ahorro, crédito y subsidio pero que no se ven como conjunto, sino como elementos aislados. El resultado es que la población de menos recursos tiene problemas de tiempo para lograr el ahorro o simplemente no puede ahorrar, con lo que, a pesar del recurso dispuesto para el subsidio para la población en pobreza patrimonial, el resultado es que a mayor pobreza menor posibilidad de acceder a un subsidio. Esta hipótesis mía se basa en menciones sueltas a lo largo del documento y la insistencia en el documento del meta análisis que dice *investigue si los incentivos para el enganche son los óptimos o, los beneficiarios se endeudan para juntar el ahorro requerido*, con lo que considera necesario generar sistema que favorezcan al beneficiario.

Otro tema de insistencia, además del ahorro es la recepción de información que recibe el posible beneficiario o la difusión que sobre el programa se realiza. Si a esto agregamos la cantidad de variables de créditos y subsidio que otorga al FONHAPO ¿cómo reconocer la eficiencia de la gestión?

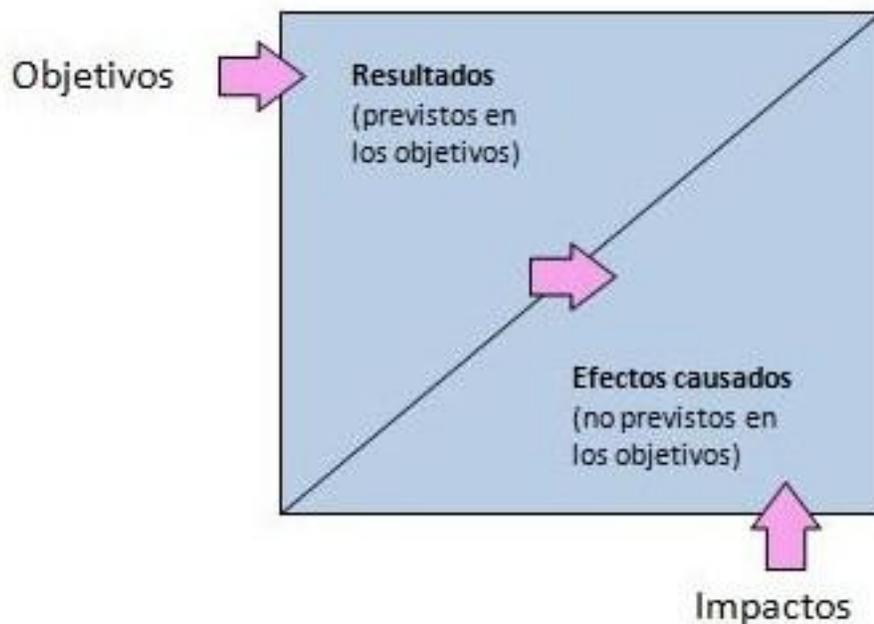
Lámina 29. Modelo Lógico : Realidad Actual



Sin mencionar las posibilidades de una futura evaluación de impacto, el meta análisis señala una serie de referencias, otra vez, de manera no vinculante ni como conjunto que van más allá del propio PTC. En lo personal partiría del hecho de que las distintas acciones de vivienda deberían terminar conformando un espacio físico y ello impactará la ciudad, la localidad o poblado. Es decir se requiere suelo, infraestructura y servicios (temas atendidos por el Programa Hábitat) y proteger el medio ambiente. Con lo que tendríamos que resolver la relación entre las políticas de vivienda y desarrollo urbano.

Por otro lado, a lo largo del texto extraigo una serie de frases con las que solo puedo concluir que hasta el momento del meta análisis no existía la información suficiente, constante, común, clara y precisa que permita arrojar conclusiones objetivas por parte del evaluador y en consecuencia la calidad no es la óptima. Frases como: *estudiar posibles efectos negativos/ análisis de diseño que investigue/ que las evaluaciones hagan un seguimiento de procesos/ analizar la capacitación de sus instancias/ es importante contar con información sobre la forma de operación/ se recomienda dar seguimiento de tiempo, eficiencia y transparencia/ no existe evidencia / que se cuente con instrumentos que puedan indagar/ generar análisis de cobertura/ error de inclusión/ genera análisis/ seguimiento necesario para generar análisis*. Con lo que los meta analistas no han podido reconocer el conjunto del programa.

Lámina 30. Diferencia entre resultados e impactos



### 2.3.7. Desafíos de atención del PTC (La política de subsidios para la producción de vivienda terminada como obligación del Estado Mexicano)

- a) Los Derechos Humanos son delimitados por la pobreza; la cual al mismo tiempo crea un contexto propio para la violación de los derechos humanos. Entre más pobres más excluidos.
- b) ¿Cómo atiende el Gobierno a la *Pobreza* y las *Necesidades*? De su concepción depende la realización de las políticas públicas. Es una política de subsidio o el subsidio es parte de un sistema de financiero que considera el equilibrio entre los que tienen recursos y los que no los tienen.
- c) Desde esta concepción los pobres, la gente de bajos recursos no tiene derecho a ser productivos; tampoco a una actuación colectiva.
- d) ¿Para qué y cómo se aplican los subsidios? Los subsidios son “migajas para los pobres” o los subsidios deben coadyuvar a que los sectores de bajo recursos tengan condiciones para ser productivos o los subsidios son para que el sector privado pueda colocar sus productos.
- e) Otro tema que se presenta incierto se refiere a la georeferencia de los subsidios; durante el periodo de estudio se utiliza como referencia la definición municipal de grados de marginación del CONAPO pero es solo eso, una referencia.
- f) Se focaliza en el territorio; se focaliza a un sector de población; se focaliza un tipo de producción; pueden ser preguntas que aun siguen sin resolver pero tampoco se dispone de información que nos muestren el impacto físico y social en las ciudades y zonas urbanas del país.
- g) La inversión pública en materia de subsidios ¿es suficiente?

Entonces, la obligación del Estado mexicano no es suficiente con conformar “políticas” focalizadas y subsidiarias para atender a la población pobre. Necesitamos reconocer el impacto de esta actuación en el lapso de esta administración; reconocer la participación privada y la opción de para la población que no tiene acceso al mercado.

## COMENTARIOS A EVALUACIÓN, METODOLOGÍA E INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN

He leído en el texto de la doctora Cardozo, dicho por Beltrán, que “no existe unanimidad en lo que se entiende por método científico, en tanto método único, detallado, riguroso y universalmente aceptado”. Se precisa en el mismo texto que al hablar de método se refiere al procedimiento de investigación que se desprende de una postura epistemológica y un marco teórico, basado en esta perspectiva y bajo un conjunto de principios y normas, se realizan una serie de operaciones que permiten seleccionar y coordinar ciertas técnicas para alcanzar los objetivos. Con estas líneas me siento identificada en tanto mi trabajo de investigación pretende la construcción de conocimiento que de contenido desde una perspectiva desde México al principio de la vivienda adecuada; por ello, las normas son las que dan las instituciones del país; por lo que he seleccionado técnicas e instrumentos que me permitan al arribo de mostrar la situación de este derecho en nuestro país.



## 2.4. Ejercicio de valoración 3. Indicadores ilustrativos del Derecho a la Vivienda Adecuada en México<sup>147</sup>

### 2.4.1. Preámbulo

La ONU, a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUDH)<sup>148</sup> ha intencionado un trabajo, desde hace varios años, para “la utilización de indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos”. Para 2008 se cuenta con un documento que contiene un marco conceptual y metodológico para establecer “indicadores que fuesen operacionalmente viables” con lo que se define a los indicadores de derechos humanos como “información concreta sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueda relacionarse con las normas de derechos humanos; que aborda y refleja problemas y principios de derechos humanos, y que se utiliza para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos”.

El mismo texto señala que se pretende adoptar un método estructurado y coherente para traducir las normas universales de derechos humanos en indicadores que fuesen pertinentes en los distintos contextos y útiles en el plano nacional. Por lo que sugieren “se adecúen al contexto en el que se apliquen”. Los indicadores estructurales reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización del derecho humano; los indicadores de proceso relacionan los instrumentos de política de los Estados con objetivos intermedios que acumulados se convierten en indicadores de resultado; en tanto los indicadores de resultados describen los logros, individuales y colectivos, que reflejan el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto.

El relator le llama a esta matriz “Lista de indicadores ilustrativos del derecho a una vivienda adecuada”. A diferencia de los indicadores de las Metas del Milenio (que para el caso de vivienda además de cuantitativas están reducidas al mínimo ya que solo consideran tenencia segura, saneamiento, y abastecimiento de agua) esta propuesta permite una visión amplia; ayuda a profundizar y comprender la complejidad del tema habitacional; va desde lo abstracto que pueden ser las leyes hasta el resultado concreto de una práctica pública.

El trabajo ha sido darle contenido la matriz, usando como criterio de elaboración el encontrar, cuando es posible, elementos que permitan establecer un comparativo; el “antes- después”, como sugiere la metodología; con lo que, en algunos casos, los datos hacen referencia al periodo 2000- 2005.

### 2.4.2. Contexto. La situación en México y la vivienda.

El Estado Mexicano está comprometido con PIDESC –Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que entró en vigor el 23 de junio de 1981-, con lo que ha entregado Informes DESC sobre la situación que estos derechos tienen, ante el Comité DESC- ONU. La Sociedad Civil también lo hecho<sup>149[1]</sup>. Por lo que nuestro país ha presentado ante el Comité DESC cuatro informes periódicos, el primero (con tres informes parciales) en 1986; el segundo en 1993; el tercero en 1999 y, el cuarto en mayo del 2006.

El Comité DESC, integrado por 18 expertos independientes, hace una revisión de los Informes presentados de conformidad con las directrices proporcionadas por él mismo; durante su sesión de trabajo escucha a la opinión de organizaciones civiles y de base sobre la aplicación del Pacto en su país; con ello concluye definiendo y publicando

<sup>147</sup> Idea tomada de: UN- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: \_APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 60/251 DE LA ASAMBLEA GENERAL DE 15 DE MARZO DE 2006, TITULADA “CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS”; Informe del Relator Especial sobre una Vivienda Adecuada como parte del Derecho a un nivel de vida adecuada, Miloon Kothari; A/HRC/4/18; 5 de Febrero de 2007.

[www.un.org](http://www.un.org)

<sup>148</sup> ONU; 2008.

<sup>149[1]</sup> Véase: Informe de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1997- 2006. O específicamente Casa y Ciudad. \_DERECHO A LA VIVIENDA. SITUACIÓN EN MEXICO 1997-2004. COMPILACIÓN\_ Septiembre 2006.

unas “*Observaciones finales*”. Por lo que es importante considerarlas como la opinión del único órgano de expertos internacionales encargados de vigilar el cumplimiento de los DESC. La reacción de los Estados a las *Observaciones* mostrará la voluntad política en el cumplimiento de sus obligaciones.

Las *Observaciones finales* referidas a la vivienda adecuada que el Comité DESC ha hecho para el Estado mexicano, son prácticamente las mismas en los 2 últimos Informes (E/1994/104/Add.4 de 1999 y E/C.12/CO/MEX/4; del 17 de mayo de 2006):

- a) El Comité observa con preocupación que los programas de vivienda existentes no atienden adecuadamente las necesidades de vivienda de las personas pobres.
- b) Reitera su preocupación acerca de la ausencia de información estadística en el Informe del Estado parte sobre el número desalojos forzosos y sobre el alcance del problema de las personas sin vivienda en el país.

¿Por qué se tienen como resultado estas observaciones? En general los Estados en el mundo cada día participan menos de la obligatoriedad de las políticas sociales en donde se enmarca la política habitacional. México no es la excepción y para entenderlo debemos considerar algunos datos y referencias de la *Política Federal de Vivienda* como la producción habitacional formal, que durante la administración de Vicente Fox (2001- 2006), se ha afianzado y fortalecido en el siguiente escenario:

La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) entiende por necesidades de vivienda el número de unidades que, producto del incremento demográfico y del deterioro natural del inventario existente, son requeridas para evitar un aumento en el rezago habitacional por edificación. Por ello señala que para el año 2004 se calculan las necesidades totales de vivienda en 1'088,214, que 707,273 de ellas son viviendas nuevas y 380,941 son acciones de mejoramiento.

Según el INEGI, los datos del *Conteo de Población y Vivienda de 2005* señalan que en el país residen un total de 103'263,388 personas, es decir que comparativamente al año 2000, la población creció a una tasa media anual de 1.02%, en tanto las viviendas habitadas lo hicieron al 2.11%, lo que provocó que se incrementara la disponibilidad de servicios habitacionales y que el promedio de ocupantes por vivienda descendiera de 4.4 a 4.2 personas por vivienda. Por su parte la entidad administrativa, denominada Distrito Federal tiene una población de 8'760, 916 habitantes que representa el 8.4% del total nacional y en los últimos 5 años creció a una tasa media anual de 0.24%, mientras que el total de vivienda ocupadas lo hizo 1.25%, con lo cual el promedio de ocupantes por vivienda habitada descendió de 4.02 a 3.8 personas por vivienda. Al referirse a los servicios públicos se señala que se han incrementado: el porcentaje que tiene acceso de agua potable por medio de la red pública, pasó de 96.9 a 97.1% y las que cuentan con drenaje conectado a la red pública pasó de 93.1 a 93.2%. Con lo que es la entidad con los porcentajes más altos del País.

Las cuentas nacionales no ofrecen datos exactos sobre las personas sin techo, sin embargo tomando en cuenta la metodología aplicada en el Conteo de Población y vivienda 2005, fue posible estimar que se trata aproximadamente de 5022 personas sin techo que pernoctan en la calle a nivel nacional.

Por su parte el CONAPO en su *Carpeta Informativa 2005* señala que los problemas urbanos más urgentes se encuentran en las 55 zonas metropolitanas con las que cuenta el país; 36.7 millones de personas (34.5% de la población nacional) viven en las 9 zonas metropolitanas con más de 1 millón de habitantes (Guadalajara, Juárez, La Laguna, León, Monterrey, Puebla- Tlaxcala, Tijuana, Toluca y Valle de México); que tienen una tasa de crecimiento medio anual de población de 2.3%; en donde casi 7 de cada 10 mexicanos (habitantes de la zona metropolitana) viven en barrios y colonias de alta y muy alta marginalidad que a su vez son carentes de los servicios urbanos de agua y drenaje.

La situación de la tenencia de la tierra y los asentamientos irregulares es otro tema no reconocido en las cuentas nacionales, de ello sabemos a través de los medios de comunicación que cada temporada de lluvias muestran datos aislados a cargo de distintas autoridades:

“El Secretario de Protección Civil señaló que se incrementó de 25 mil a 30 mil el número de familias que habitan en zonas de alto riesgo” (La Jornada, 20 de junio 07) otros señalamientos dicen: “En la Delegación Álvaro Obregón existen 39 asentamientos irregulares, de los cuales 27 se ubican en zonas urbanas y 12 en suelo de conservación que se ponen en alerta ante la temporada de lluvias, ante los riesgos por deslaves o desbordamiento de presas de la zona”. (La Jornada; 23 junio 07); sobre los desalojos no existe información certera más que la que aparece en los periódicos que tienen como peculiaridad ser tratadas como “notas amarillas”.

- a. El sector inversionista genera, con *facilidades* del gobierno federal, instrumentos aplicables a partir de 2004 para la inyección de “recursos frescos” (en Sudamérica le llaman “Securitización” y en México “bursatilización de la Cartera Hipotecaria”);
- b. Los Organismos y los Fondos de Vivienda buscan su *eficiencia* para colocar el producto habitacional generado por los desarrolladores entre sus propios ahorradores cautivos;
- c. El sector privado produce habitación para *un nicho de mercado* cuyos ingresos deben ser por lo menos de 5 salarios mínimos diarios. En enero de 2001, significa ganar \$201.75 (20.58 USD); para diciembre de 2006 significa ganar diario más de \$243.35 (22.06 USD)<sup>150[2]</sup>.
- d. El INFONAVIT<sup>151[3]</sup> es el organismo que más créditos otorga en el país ya que más del 50% tienen este origen. Lo hace gracias a las aportaciones de los propios derechohabientes que en 2004 son de 9.300 millones; solo que 6.901 millones de cotizantes ganan menos de 3.9 salarios mínimos<sup>152[4]</sup>, con lo que no podrán acceder a un crédito y; al final resulta que los más pobres terminan subsidiando la cadena de producción privada de vivienda.
- e. Por su parte, el gobierno federal realiza una inversión fiscal para asignar *subsidios*, a través de 3 programas: “Tu casa”, “Vivienda Rural” y “Programa Hábitat” dirigidos formalmente a la población en *pobreza patrimonial*, que en general, el resultado es que el subsidio fiscal termina apoyando para que los promotores privados coloquen su producto; Una vivienda social tradicional tiene un valor de venta de 345 mil pesos en enero 2001 (35,204 USD); aproximadamente la misma vivienda en el 3er semestre de 2006, cuesta 430 mil pesos (38,985 USD)<sup>153[5]</sup>.
- f. Los conjuntos habitacionales del sector privado tienen como características el estar cada vez más alejados de los centros y han *olvidado* de construir ciudad;
- g. Si consideramos que en México, en el 2000, el 52.12% de los hogares tiene ingresos inferiores a 5 salarios mínimos; en 2002 representan el 52.08% de los hogares con ese ingreso y que para 2004 son el 51.59% de los hogares con ese ingreso<sup>154[6]</sup>; ello significa una discriminación por cuestiones de ingresos en tanto no tendrán opción en el sistema de crédito hipotecario.
- h. La población intermedia (entre ser pobre sin subsidio y ganar menos de cinco salarios mínimos) —tanto en su vertiente organizada o no—, no tienen ningún apoyo o instrumentos de *facilitación* (legal, financiero, económico y técnico) para *hacer efectivo* el acceso al suelo y a una vivienda y a su vez posibilitar su derecho a una vivienda.
- i. El resultado es que en la administración federal pasada (2001-2006) se colocaron 3 millones de créditos de vivienda sin que ello signifique que hayan llegado a los pobres.
- j. Para fin del 2006 el “nicho de mercado” de 5 a 10 VSMM está agotando. Con lo que ahora el sector inversionista y productor pretenden explorar otros nichos y se muestra muy *preocupado* porque los pobres accedan a una vivienda. El propio mercado habitacional reporta una *sobreoferta* de viviendas en el país.

<sup>150[2]</sup> En enero de 2001 el salario mínimo es \$40.35 Méx. pesos; 4.11USD (1 USD en enero 2001= 9.80 pesos); en 2006: \$48.67 Méx. pesos o 4.41USD (1 USD en Dic. De 2006= 11.03 pesos –Banco de México--.

<sup>151[3]</sup> INFONAVIT –Instituto Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores— Organismo encargado de captar el ahorro de los trabajadores para la seguridad social de la vivienda; los vincula a la producción de los desarrolladores privados; otorga créditos, dicen sus Reglas de Operación a población que gana hasta 4 salarios mínimos (aunque en la realidad una familia con este ingreso no logra un crédito); sus montos de crédito no cubre la totalidad del precio de venta de una vivienda del mercado.

<sup>152[4]</sup> Datos del Comité de Financiamiento, CONAFOVI (Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda); 14 de Julio 2004.

<sup>153[5]</sup> Pablo Benlliure: LA PRODUCCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL; Actualización al Cuarto trimestre del 2006; Mimeo.

<sup>154[6]</sup> Datos propios a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2002 y 2004 (INEGI).

- k. El INEGI, producto de la realización del Censo de Población y Vivienda 2005 ha vertido *Información inédita que considera será de gran utilidad para tomar decisiones en materia de política habitacional*, está reportando que “Las cifras del II Censo reportan que al 17 de octubre de 2005 el parque habitacional del país ascendía a 30.4 millones de viviendas, de las cuales 24.7 millones, que representan el 81.3%, estaban habitadas; 4.3 millones se encontraban deshabitadas (14.0%), y poco más de 1.4 millones eran utilizadas en forma temporal (4.7 por ciento).
- l. El tema de *los desalojos* es todavía más complicado en tanto no hay información oficial de ningún tipo, como no sean las notas hemerográficas que más bien reportan actos de violencia o de escándalo, por ejemplo, la cartera vencida fue vendida a costos ridículos (300 USD) por unidad de vivienda a personas vinculadas al poder presidencial.

A pesar de la importante producción habitacional en México y la oferta de créditos acceder a una vivienda en el sistema hipotecario significa ser considerado sujeto de crédito; requiere de un empleo formal, referencias bancarias, prestaciones sociales y ganar más de 5 salarios mínimos para adquirir un producto terminado de aproximadamente 40 m<sup>2</sup> (o vivienda tradicional) con un tope de crédito de \$250,000 (22,665USD) –datos del INFONAVIT, 4º trimestre de 2006 – pero con un precio de venta de 430 mil pesos (38,985 USD). Como se percibe, se puede concluir, entre la idea de la vivienda adecuada y los resultados básicos de la política habitacional existe un desencuentro, ya que no habría forma de sustentar que en México, su gobierno, trabaja por hacer efectivo el cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada.

El tema de los desalojos es todavía más complicado en tanto no hay información oficial certera, situación que implica que el Estado mexicano está violando las obligaciones previstas en la OG N. 7 antes mencionadas. Existe la información hemerográfica, que en general reporta el tema si hay algún hecho violento. A partir de ello en Casa y Ciudad proponemos identificar dos tipos de desalojos forzosos que por lo tanto violan el Derecho a una Vivienda Adecuada: los que frecuentemente buscan contar con cierta justificación legal, y aquellos tipificados como consecuencia de un posible riesgo. En ambos casos se hace omisión de lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre la jerarquía de los tratados internacionales en el orden jurídico interno, que establece que todos los Tratados celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Lo que significa, conforme a la tesis de interpretación de este artículo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 1999<sup>155[7]</sup>, que los tratados internacionales, incluidos los de derechos humanos, se ubican por debajo de la Constitución pero por encima de las demás leyes federales y estatales. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

---

<sup>155[7]</sup> Tesis jurisprudencial número LXXVII/1999.

**2.4.3. Matriz de Indicadores del Derecho a la Vivienda. Periodo de Informe: de 2001-2006.**

Tipo de Indicador	Habitabilidad	Facilidad de acceso a los servicios	Asequibilidad (gastos soportables de la vivienda)	Seguridad de la tenencia
<b>ESTRUCTURAL</b>	<p>Instrumento Internacional de derechos humanos, pertinente al derecho a una vivienda adecuada ratificada por el Estado Mexicano:  <a href="#">México ha ratificado el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC–</a> entró en vigor el 23 de junio de 1981.                      México ha presentado ante el Comité DESC cuatro informes periódicos, en 1986; el segundo en 1993; el tercero en 1999 y, el cuarto en mayo del 2006. Las recomendaciones están contenidas en: E/C.12/CO/MEX/4.</p>			
	<p>Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a una vivienda adecuada en la Ley fundamental/ Constitución/ Carta de Derechos.  <a href="#">La Constitución Mexicana, reconoce el derecho al disfrute de la vivienda de la familia (no del individuo), artículo 4º, párrafo 5; el suelo ejidal y la protección de su propiedad en el artículo 27, párrafo 3º; sobre los asentamientos irregulares en zonas conurbadas en el artículo 115 o; el artículo 123 en cuanto a la vivienda de los trabajadores.</a></p>			
	<p>Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales pertinentes a la aplicación del derecho a una vivienda adecuada.  <a href="#">La legislación federal de vivienda se ha modificado recientemente, después de más de 20 años; la actual Ley de Vivienda entró en vigor el 27 de junio de 2006.</a>                      El marco legislativo vigente en materia de vivienda, suelo y desarrollo urbano no obliga al cumplimiento del derecho a la vivienda por no haber sido modificado conforme a lo establecido por el PIDESC y otros instrumentos internacionales.</p>			
	<p>Número de organizaciones de la sociedad civil inscritas que participen en la promoción y protección del derecho a una vivienda adecuada- <a href="#">Miembros de la Coalición Internacional para el Hábitat y otras organizaciones sociales y civiles que desde hace varios años se encargan de presentar ante el Comité DESC los Informes Alternativos.</a> La práctica social vinculada a la tierra y vivienda tiene larga tradición; la tendencia de las autoridades es no reconocerles como colectividades y si como individuos. A pesar de ello, participan activamente en las tareas de gestión y realización de vivienda así como en la elaboración de propuestas.</p>			
	<p>Calendario y cobertura de la declaración/ estrategia de política nacional para la aplicación progresiva de medidas en pro del derecho a una vivienda adecuada a diferentes niveles del gobierno: <a href="#">Estrategia Política sin perspectiva de DH en Programa Sectorial de Vivienda –PSV– 2001-2006.</a>  <a href="#">Programa Nacional de D.H. vigente a partir de 2005.</a>                      Creación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (2001) organismo desconcentrado; con la función de integrar y coordinar el sector habitacional. (Para 2007, Comisión Nacional de Vivienda, descentralizado, nueva Ley).                      Ni el PSV ni la CONAVI trabajan en pro del derecho humano a la vivienda adecuada; en tanto no es parte de sus objetivo y si el aliento de la producción privada de vivienda.</p>	<p>Fecha de entrada en vigor y cobertura de la legislación sobre seguridad de la tenencia, igualdad de herencia y protección en contra de los desalojos forzosos.                       No existe.                      A nivel estatal existen leyes de castigo a quien “ocupe” la propiedad privada. Muchas agrupaciones sociales y sus integrantes son convertidos en delincuentes.</p>		
	<p>Calendario y cobertura de la política nacional de rehabilitación y reasentamiento. FONDEN- Fondo Nacional de Desastres; se reporta el rubro con cargo administrativo al Ramo 23 en la Cuenta Pública; incluye la atención de damnificados de escasos recursos y la reconstrucción de viviendas a través de SEDESOL.<sup>156</sup></p>			

<sup>156</sup> Presidencia de la República, Anexo del Sexto Informe de Gobierno. \_Tabla FONDEN POR RUBRO DE ATENCIÓN\_; p. 607; México, septiembre 2006

PROCESO	<p>Número de denuncias sobre el derecho a una vivienda adecuada recibidas, investigadas, y resueltas por la institución nacional de derechos humanos y otros mecanismos administrativos (creados para proteger los intereses de grupos concretos de la población)- CDHDF- Durante el periodo comprendido de enero de 2005 a mayo de 2007, se registraron un total de 90 quejas presuntamente violatorias de derechos humanos, en las cuales las Visitadurías calificaron la probable violación del <i>Derecho a un nivel de vida adecuado</i>, en su tipo de violación <i>Obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada</i>.</p>			
	<p>Gasto Público en reconstrucción<sup>157</sup> y rehabilitación de los desplazados como proporción del presupuesto público de desarrollo. FONDEN –Fondo Nacional de Desastres— no incorpora la restitución de vivienda. Otorga un subsidio a cada familia de escasos recursos cuyo monto no equivale a restituir en la totalidad la vivienda.</p>			
	<p>Gasto público de vivienda: Se retoma la tabla <i>Inversión ejercida en vivienda</i><sup>158</sup> --ver tabla 20—se considera como inversión pública la canalizada a FONHAPO y SEDESOL. Esta inversión durante el periodo, suma 11,635.1 millones de pesos que comparada con la inversión total de 732,789.03 millones de pesos, representa el 1.59% del total de la inversión en materia de vivienda.</p> <p>Referencia al PIB nacional: Según datos de la CONAVI<sup>159</sup>, -- ver tabla 18—en 2001 la inversión total ejercida en el financiamiento de la vivienda en 2001 fue del 1.1 del PIB, se desarrolla en aumento hasta llegar, en el 2006 al 2.1 del PIB. Si de esa inversión ejercida excluimos las entidades financieras (banca comercial y sociedades financieras de objeto limitado –SOFOL—con recursos que no provienen de SHF), en 2001 el financiamiento a la vivienda fue del 1.0 del PIB, en aumento desigual, hasta llegar a 1.4 del PIB.</p>			
	<p>Proporción de poblaciones que abarca las disposiciones de códigos y reglamentos de construcción. Actualmente los Reglamentos de Construcción son municipales. Así es porque el Municipio es el encargado de regular su territorio. Banco Mundial, está por financiar un Código de Edificación único para todo el país.<sup>160</sup></p>	<p>Proporción del presupuesto de los hogares destinado al acceso de los servicios en particular abastecimiento de agua, saneamiento, electricidad y vertido de basura.</p> <p>-En el 2002, el 95.36% de los hogares manifestaron un gasto, en general, del 9.67% en servicios de conservación de vivienda, energía eléctrica y combustible (ver tabla 34)</p> <p>-En 2004 el 95.27% de los hogares manifestaron un gasto, en general, del 8.46% en servicios de conservación de vivienda, energía eléctrica y combustible (ver tabla 38).<sup>161</sup></p> <p>Sobre el vertido de basura no se han encontrado datos nacionales. La actuación puede ser pública pero en muchos municipios es un servicio privado.</p>	<p>Proporción de hogares que reciben asistencia pública para vivienda, incluidos los que reciben subvenciones para el alquiler y compra de vivienda.</p> <p>Durante el periodo se otorgaron 815,144 subsidios cuyos recursos eran fiscales<sup>162</sup>. Si consideramos que los requerimientos por pobreza patrimonial, como línea base 2000 son 5'629,855 hogares urbanos<sup>163</sup>, entonces el 14.48% recibió un subsidio. En general el monto otorgado puede servir de complemento para un crédito o el mejoramiento. El monto de subsidio no alcanza para dotar de una vivienda.</p>	<p>Tiempo medio de solución de conflictos relacionados con la vivienda en tribunales y juzgados: N/D</p> <p>El tiempo requerido para ejecutar el procedimiento de venta de propiedad en subasta pública (cuando hay adeudo) y pagar al demandante por el monto del juicio (o la apropiación de los activos por parte del otorgante del crédito), teóricamente no deberá ser mayor a 4 meses.<sup>164</sup></p>

<sup>157</sup> En el caso mexicano, nos abre la puerta a incorporar el tema vinculante entre pobreza, vulnerabilidad, desastres naturales y medio ambiente sustentable. Cada año se tienen fenómenos y desastres naturales como una constante. FONDEN –Fondo Nacional de Desastres—no incorpora la restitución de vivienda. Otorga un subsidio a cada familia de escasos recursos cuyo monto no equivale a restituir en la totalidad la vivienda.

<sup>158</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. \_Anexo del Sexto Informe de Gobierno\_; p. 157; México, septiembre 2006. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

<sup>159</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. \_Anexo del Sexto Informe de Gobierno\_; p. 155; México, septiembre 2006. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

<sup>160</sup> Información verbal de funcionario de la CONAVI; julio de 2007.

<sup>161</sup> INEGI. \_Encuesta nacional de Ingreso Gasto de los Hogares\_; Cuadro 5.50; 2002/ 2004. Archivos digitales.

<sup>162</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. \_Anexo del Sexto Informe de Gobierno\_; p. 91; México, septiembre 2006. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

<sup>163</sup> CONEVAL (CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL). \_LOS MAPAS DE LA POBREZA EN MÉXICO\_; JULIO 2007. [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

<sup>164</sup> Texto de la CONAVI; documento no público: REFORMAS A CÓDIGOS CIVIL Y DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA LA BURSATILIZACIÓN; junio 2007.

	<p>Parte del presupuesto público de desarrollo dedicado a la vivienda social/ de la comunidad.</p> <p>El Programa Hábitat atiende zonas marginadas de las ciudades y específicamente a la población –focaliza-- que se encuentra en pobreza patrimonial (hogares con ingresos de 1 salario mínimo diario).</p> <p>Identificar el gasto destinado al programa no fue posible identificarlo en tanto no aparece como programa específico en los archivos del 6º Informe de Gobierno.</p>	<p>Proporción de hogares vulnerables que dependen de fuentes privadas para el abastecimiento de agua.</p> <p>N/D –existen referencias de que en el norte del país, empresas privadas son las responsables del suministro de agua.</p>	<p>Proporción de hogares en ocupación ilegal. N/D</p>	<p>Número de apelaciones para impedir desalojos</p> <p>Para poder operar un mercado secundario de hipotecas en México, entre las primeras acciones están las relativas a la adecuación del marco jurídico.</p> <p>En especial, respecto de los Códigos Civiles, se requieren reformas para facilitar la transferencia de los derechos de cobranza sobre las hipotecas, sin que tengan que pasar nuevamente por el Registro Público de la Propiedad.</p> <p>Actualmente 30 de los 32 Estados del país han hecho reformas a Códigos Civil y al Código de Procedimientos Civiles.</p>
	<p>Aumento de la zona habitable gracias a la rehabilitación, incluidos terrenos peligrosos y cambio en la forma de uso de suelo. N/D</p>	<p>Parte del presupuesto público de desarrollo dedicado al suministro, y el <u>mantenimiento</u> del saneamiento, abastecimiento de agua, electricidad y la conexión física de las poblaciones.</p> <p>En el periodo hay una inversión de 57,587.4 millones de pesos que no distingue entre mantenimiento y nueva infraestructura. De ella, el 92.50% se destina a zonas urbanas. (ver tabla 20' y 20'').</p> <p>-La inversión es casi 4 veces mayor que la dedicada a la vivienda.</p> <p>-En tanto los estados y municipios son recaudadores, el origen de la inversión corresponde en un 56.42% a la federación; el 35.71 a los Estados y municipios y un 7.87 a Organismo recaudadores.<sup>165</sup></p>	<p>Con datos aislados: "El Secretario de Protección Civil señaló que se incrementó de 25 mil a 30 mil el número de familias que habitan en zonas de alto riesgo"<sup>166</sup> otros señalamientos dicen: "En la Delegación Álvaro Obregón existen 39 asentamientos irregulares, de los cuales 27 se ubican en zonas urbanas y 12 en suelo de conservación que se ponen en alerta ante la temporada de lluvias, ante los riesgos por deslaves o desbordamiento de presas de la zona"<sup>167</sup>.</p>	<p>Número de procedimientos jurídicos para obtener indemnización después de los desalojos. N/D</p>
	<p>Adición a la zona habitable destinada a vivienda social/ de la comunidad durante el periodo que abarca el informe.</p> <p>En algunos estados existen Programas de mejoramiento de vivienda; permiten la suma de nuevos espacios así como reestructuras la</p>			<p>Proporción de personas desplazadas o desalojadas que han sido rehabilitadas/ reasentadas al año durante el periodo que abarca el informe. N/D</p>

<sup>165</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. \_Anexo del Sexto Informe de Gobierno\_; p. 536; México, septiembre 2006.

[www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

<sup>166</sup> (La Jornada, 20 de junio 07)

<sup>167</sup> La Jornada; 23 junio 07

	vivienda existente. Si se compara con la promoción de la vivienda nueva la relación sería: por cada 11 viv. nuevas hay 1 vivienda mejorada. <sup>168</sup>			
RESULTADOS	Proporción de la población (personas por habitación o habitaciones por hogar) con espacio suficiente/ promedio de personas por habitación entre los hogares elegidos. Hacinamiento- más de 2 personas por habitación- Con datos de CONAPO, la Línea base es, para el 2000 el 54.06% de las viviendas no presentarían problemas de hacinamiento; para el 2005, el 59.30% de las viviendas no presentarían hacinamiento.	Proporción de población urbana que vive en tugurios. N/D	Proporción de hogares que gastan más del "x"% de sus ingresos/ gasto mensuales de vivienda. Los datos ofrecidos por la encuesta de ingreso- gasto de los hogares son muy generales; entienden por "estimación del alquiler de la vivienda" lo erogado sin distinguir si la vivienda es de alquiler, propia, prestada. La línea base del 2002 sería que del total de hogares, el 89.46% manifestó este gasto al que destina el 58.46 del total de gasto que hace (ver tabla 34); para el 2004, el 89.79 de los hogares manifestó un gasto por el 68.46% en el alquiler.	Casos de "desalojos forzoso" por 100,000 habitantes de que se ha informado durante el periodo que abarca el informe. Sobre los desalojos no existe información certera más que la que aparece en los periódicos que tienen como peculiaridad ser tratadas como "notas amarillas; El INFONAVIT contempla "recuperar" mediante esta vía (venta de cartera) 110 mil viviendas, es decir pretende lanzar a la calle alrededor de medio millón de personas debido a la imposibilidad de los "beneficiarios" a pagar sus créditos." 169
	Proporción de hogares que viven en construcciones permanentes en cumplimiento de los códigos y reglamentos de construcción. N/D Para el Censo 2000, a nivel nacional, el 63.86% de las viviendas tiene techo de material durable. 56% se ubican en la zona urbana y solo 7% en el área rural. Difícil saber que proporción cumple con el reglamento.	Proporción de población (urbana y rural) con acceso sostenible a fuentes mejoradas de agua* -Con datos del Censo, línea base 2000 es, del total nacional el 84.32% de las viviendas tienen acceso al agua; en donde el 91.41% de las viviendas urbanas tiene el servicio y; el 61.29% de las viviendas rurales tiene servicio. (ver tabla 5) -Es decir 14,891,755 habitantes no tienen agua; 9,070,649 son habitantes rurales sin servicio. -Para el 2005, el total nacional con acceso al agua, es de 87.84%; en donde el 93.82% de las viviendas urbanas tienen servicio y el 67.01% de las viviendas rurales tienen servicio. (ver tabla 9) Es decir 12'145,956 habitantes no tienen agua; 7'825,510 son habitantes rurales sin servicio.	Promedio anual de personas sin hogar por 100,000 habitantes. -El INEGI reconoce la categoría personas sin vivienda como "Conjunto de personas que viven en el territorio nacional y que no tienen un lugar de residencia habitual" <sup>170</sup> . Sin embargo los resultados no los identifican. - Para el 2000, si consideramos que la población que vive en "local no construido para habitación", "vivienda móvil" y "refugio" como población que no cuenta con vivienda, la cifra asciende a 121,012 personas y representa el 0.12% del total nacional. <sup>171</sup> - Las cifras del II Censo reportan que al 17 de octubre de 2005 el parque habitacional del país ascendía a 30.4 millones de viviendas,	Proporción de hogares con protección jurídicamente exigible de carácter contractual que ofrece seguridad de la tenencia/ proporción de hogares con acceso a la seguridad de la tenencia.* N/D

<sup>168</sup> Cálculos propios.

<sup>169</sup> Castillo, Laura en HIC-AL, Op. Cit.

\* Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

<sup>170</sup> INEGI. \_GLOSARIO COMPLETO\_; [www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/)

<sup>171</sup> INEGI (INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA). \_CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2000\_; México, Base de datos digitales.

[www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/cpv2000](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/cpv2000)

			de las cuales 24.7 millones, que representan el 81.3%, estaban habitadas; <u>4.3 millones se encontraban deshabitadas (14.0%)</u> , y poco más de 1.4 millones eran utilizadas en forma temporal (4.7 por ciento). <sup>172</sup> Y con los conceptos que maneja, se pudo realizar una estimación del número de población sin vivienda, que asciende en el país a <u>aproximadamente 5,222</u>	
	Proporción de poblaciones/ hogares que viven cerca de lugares peligrosos. N/D	Proporción de <u>población</u> (rural y urbana) con acceso sostenible a fuentes mejoradas de saneamiento.* -Con datos del Censo, la línea base 2000 es, del total nacional, el 78.10% de las viviendas tienen acceso a saneamiento; en donde el 90.37% de las <u>viviendas urbanas</u> tiene el servicio y; el 38.21% de las viviendas rurales tiene servicio. (ver tabla 7) - Es decir 22, 137,266 de habitantes no disponen de drenaje; 15'131,210 son habitantes rurales sin servicio. Para el 2005, el total nacional con acceso al saneamiento, es de 86.75%; en donde el 94.79% de las viviendas urbanas tienen servicio y el 58.75% de las viviendas rurales tienen servicio. (ver tabla 11) Es decir para 2005, 13'176,689 de habitantes no disponen de drenaje; 9,665,960 son habitantes rurales sin servicio.	Proporción de población sin hogar que utiliza albergues públicos y de la comunidad.  En el 2005, el Censo de Población y vivienda registró los siguientes datos para la República Mexicana: Casa-hogar para menores, orfanatorio, casa-cuna 28 107 niños; Casa-hogar para adultos mayores, asilo de ancianos: 17, 061 personas. Albergue para víctimas de violencia intrafamiliar 988 personas. Albergue o dormitorio público para indigentes: 2, 861 personas En total constituyen 49,017 personas que representan el .05%	Proporción de mujeres entre las personas con títulos de propiedad sobre la tierra y la vivienda. N/D

## VALORACIÓN DEL INSTRUMENTO

Para el relator del Derecho a la Vivienda, “el marco (anterior) propuesto se ha generado a partir del trabajo en curso de elaboración de indicadores para el cumplimiento por los Estados Partes de los instrumentos internacionales de derechos humanos. La configuración de los indicadores estructurales, de proceso, y de resultados debe considerarse un marco para abarcar sistemáticamente todos los aspectos de realización de un derecho –desde la perspectiva de los titulares de las obligaciones y sus obligaciones correspondientes, así como desde la de los derechohabientes y sus derechos”<sup>173</sup>. Coincido con él en sentido de que trabajar este planteamiento significa la selección de indicadores y alienta el uso de información contextualmente pertinente.

<sup>172</sup> INEGI: Presentación de “Viviendas habitadas y deshabitadas por localidad”; [www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo2005](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo2005). Julio 2007.

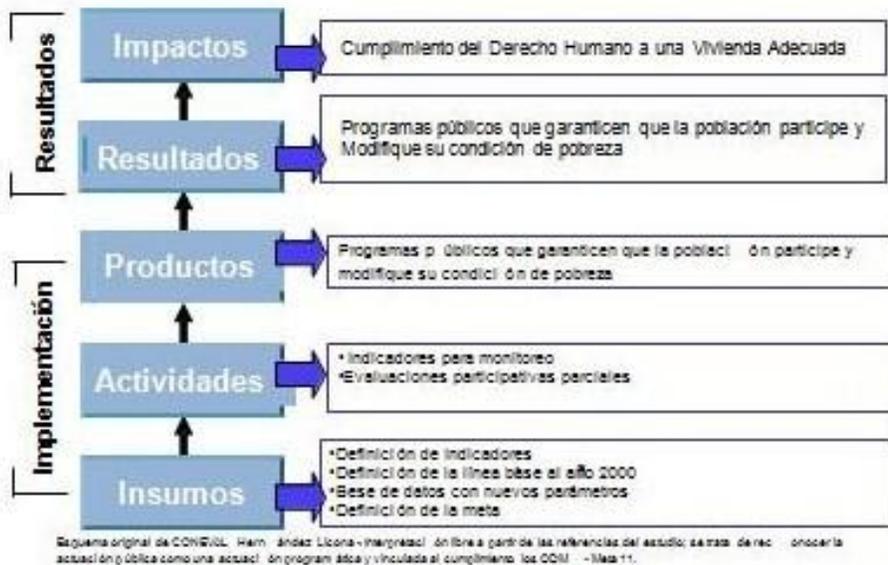
<sup>173</sup> Ver texto de Miloon Kothari. Febrero 07

Esta tabla propuesta por Miloon Kothari incorpora algunos elementos novedosos, propios no solo de las ciudades y los asentamientos humanos también para establecer vínculo con el medio ambiente. Establecer vínculos es procurar una visión integral del derecho humano a una vivienda adecuada.

Luego entonces la pregunta será ¿Es posible reconocer un marco lógico? En el entendido conceptual, metodológico y práctico de que de nada sirven los indicadores en sí mismos; son parte de un sistema en donde a través de los indicadores se puede monitorear el desempeño, completar, en algún momento la evaluación, para luego continuar con el proceso en donde las comunidades son activas y asumen responsabilidades con respecto a hacer efectivo el derecho a la vivienda adecuada.

#### 2.4.4. Propuesta de Sistema de Valoración sobre la Vivienda Adecuada

Lámina 31 . Marco Lógico para lograr la Vivienda Adecuada en México



Cuando no hay una versión oficial de México para trabajar en el cumplimiento de la Meta 11 y el cumplimiento de la vivienda adecuada.

#### LECTURA Y RESULTADOS DE LA MATRIZ

La matriz muestra entonces una propuesta para la evaluación de las políticas públicas en materia habitacional, en su nivel estructural, los procesos y la medición de los resultados. Desde el enfoque de los derechos humanos arroja no solo la insuficiencia en los programas e instrumentos para su cumplimiento, sino incluso el que el gobierno federal no los tiene considerados como soporte del diseño y operación de los mismos.

En el nivel estructural puede observarse que existen instrumentos normativos y se han suscrito pactos internacionales que dan un sustento al reconocimiento del derecho, no así su obligatoriedad; de particular relevancia es el tema que se refiere a los desalojos forzados, sobre el cual el gobierno mexicano simplemente no lo considera.

Respecto a los procesos, destaca que el planteamiento gubernamental parta estrictamente metas cuantitativas anuales, 750 mil créditos en el periodo 2001-2006 y un millón para la presente administración; créditos que en su mayor parte provienen de la iniciativa privada, dejando como responsabilidad del Estado el otorgamiento de subsidios. El Gobierno Federal destinará (en 2009) cerca de 7,400 millones de pesos en subsidios directos para apoyar a las familias de menores ingresos en la adquisición y mejora de su casa. Estas cifras son relevantes si el indicador logra establecer la relación directa entre el presupuesto público destinado a la vivienda con el objetivo que busque mejorar las condiciones de vida (y de vivienda) de las familias de menores recursos. El gobierno

mexicano más bien establece como objetivo el otorgamiento de créditos (a través de los Organismos Nacionales de Vivienda y de la iniciativa privada, que no son recursos públicos) y, en su caso los subsidios que aparentan ser más un complemento para acceder a los créditos que una vía para acceder a un solución habitacional.

Las referencias de las metas parten de los cálculos cuantitativos del rezago y de nuevas necesidades, las deficiencias en cuanto al acceso a los servicios básicos. Sin embargo estos factores no son suficientes para garantizar el acceso al derecho a la vivienda adecuada ya que no existe información que permita dar cuenta sobre la tenencia de la vivienda y los desalojos forzosos (tema de particular relevancia si consideremos que la cartera vencida de está en aumento y las medidas de los agentes financieros para recuperar la vivienda –como se menciona en la matriz- aparece permanentemente en la prensa, pero sobre lo que el gobierno mexicano no se ha expresado).

“Una característica común de los tres últimos sexenios, en política de vivienda, es la tendencia a que los recursos públicos destinados a atender el rezago y necesidades de vivienda, se orientan a la producción de vivienda terminada, conducidas por el mercado inmobiliario y destinadas a sectores medios y medios altos, y a ofrecer “soluciones” cada vez más precarias a aquellos sectores sociales con más bajos ingresos y que se encuentran en situación de pobreza extrema, de modo tal que se han ido consolidando mecanismos y procedimientos de exclusión social, pues al impulsar únicamente mecanismos de mercado en bienes como la vivienda, cancelando toda forma de subsidio, se propicia que una cantidad cada vez mayor de los sectores más vulnerables queden colocados fuera de los canales de acceso a la vivienda financiada por el sector público”<sup>174</sup>.

La matriz muestra claramente aquellos datos básicos que permitirían determinar, por una parte, la posición gubernamental respecto a la vivienda como un derecho; por la otra, los alcances de los programas e instrumentos diseñados para tal fin; la falta de información por sí misma es un indicio sobre el enfoque que parte hacia el mercado y no a cubrir los requerimientos de vivienda de la población de menores recursos, citemos como ejemplo la seguridad en la tenencia de la tierra y los desalojos forzosos solo como ejemplos; la falta de relación entre la construcción de vivienda y los servicios (no solo agua y drenaje) que ello trae aparejado.

Como se puede vislumbrar los datos referidos a la participación del sector privado y sus responsabilidades no saltan en el propio instrumento. Si algún señalamiento propositivo podría agregarse a la matriz sería el referido a encontrar los mecanismos para monitorear la responsabilidad social de las empresas o sector privado. En este caso a las desarrolladoras, los institutos que venden la cartera para bursatilizarse; las empresas de cobranzas de cartera morosa y vencida que en un corto tiempo rematan la vivienda; todo ello parte de la cadena del mercado hipotecario. Y que es parte de otro tema a profundizar desde la perspectiva de los derechos humanos.

Considerando que la vivienda adecuada no solo refiere al acceso físico a un techo, es importante hacer referencia a las cifras generales producto de la comparación entre el Censo del año 2000 y el Conteo de Población del 2005 para valorar el acceso a los servicios de saneamiento; aquí hemos iniciado un referente simple de comparación y el escenario ofrece un resultado óptimo. Se avanza positivamente. Sin embargo es pertinente ver las cifras referidas a la calidad, el detalle del avance, entre otras variables; a lo cual dedicaremos el capítulo tercero de este trabajo.

---

<sup>174</sup> Boils, 2004

## Lámina 32. Las Observaciones del Comité DESC 2006

<b>OBSERVACIONES EN MATERIA DE VIVIENDA DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES AL TERCER INFORME PERIODICO DE MÉXICO –párrafo 43-</b>	<b>1) El Comité recomienda se adopte una legislación nacional completa para vivienda, incluida una ley de control de alquileres</b>
	<b>2) El Comité reitera su petición de que en el próximo Informe periódico el Estado facilite información detallada sobre el número de desalojos forzados.</b>
	<b>3) El Comité pide al Estado le comunique la información estadística sobre la amplitud de la falta de vivienda. Que afine los indicadores y referencias para supervisar los progresos cumplidos en la lucha contra la pobreza.</b>
	<b>DOCUMENTO ONU: E/C.12/MEX/CO/4 9 DE Junio 2006</b>

### 2.4.5. Corolario

Como se ha evidenciado a lo largo del texto las vicisitudes que acompañan la identificación de la realización del derecho humano a una vivienda adecuada son complicados y diversos. Reconocer las variables no solo es un trabajo conceptual y metodológico. Los soportes documentales pueden ser múltiples e insumos de estadística nacional. Los cuatro puntos que nos preocupan: la obligación del estado mexicano; la eficiencia del mercado; el papel de los subsidios y las posibilidades de la población que están fuera del mercado vislumbran algunas referencias que en el siguiente capítulo tendrán que documentarse en términos cuantitativos.

La relación entre estos cuatro elementos, que tienen como eje el concepto de vivienda adecuada, puede ser reflexionada desde la perspectiva actoral. Es decir de responsables que toman decisiones. Si bien es difícil reconocer las instituciones del sector privado y la cara de los grupos sociales no quiere ser reconocida, entonces ¿debemos insistir en solo revisar los resultados de las instituciones? Ese es un camino insoslayable, pero desde qué lugar de debe mirar.

A efecto de insistir en la realización de los derechos humanos, del derecho humano a la vivienda adecuada es conveniente no solo mirar desde la perspectiva de los que no tienen acceso al mercado habitacional. Es decir, es ineludible considerar la perspectiva de derechos humanos la cual centra su atención en los sectores más vulnerables (no solo los más pobres, también aquellos que por sus condiciones físicas, sociales y socioeconómicas son más débiles); tampoco se puede olvidar la mirada institucional sobre la vivienda, sus propósitos, resultados (según declaraciones de Vicente Fox, el problema habitacional lo arregla el mercado) y sus clasificaciones que han pretendido sirva para la justificación del recursos de subsidio y donde las bases estadísticas se diluyen desde la generalidad; por eso hay que profundizar en la lectura cuantitativa que pueda ser compatible y comparable con parámetros internacionales que pueden proporcionar las Metas del Milenio.

### 3. Capítulo Tercero. ¿Por qué las Metas del Milenio? Compromisos Políticos, Obligaciones, Políticas ¿Avance en la realización del DHVA?

#### 3.1. Preliminar

El hecho de que los Estados parte hayan aceptado dar cuenta sobre el cumplimiento de las Metas del Milenio, de alguna manera les ha obligado a ponerse de acuerdo en los parámetros para reconocer sus políticas y sus propios avances. Es decir “al aceptar estos objetivos, la comunidad internacional se ha comprometido con los pobres del mundo –los más vulnerables- en términos precisos, por medio de metas cuantitativas”<sup>175</sup>. Es por eso que existe una producción constante y en evolución respecto a precisiones conceptuales; referencias de medición y ejercicios de valoración.

Parto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- y sus Metas porque de inicio reconocen una base conceptual y metodológica consensada entre expertos; además ya cuentan con una base de datos, indicadores cuantitativos y resultados a escala nacional. Mismos que permiten comparaciones mundiales, regionales y nacionales.

En relación al tema de vivienda, los expertos con perspectiva de derechos humanos consideran que los principios de la realización del derecho humano a una vivienda adecuada son compatibles con el Objetivo 7 “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” y la Meta 11 “Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios”.

México ha rendido informes sobre los resultados para los ODM, está cumpliendo con su compromiso internacional, pero ¿cumple con sus obligaciones para que el derecho a la vivienda avance gradualmente en su realización? ¿Sus políticas públicas son eficientes y atienden a la población más pobre del país? Hasta acá, un indicador tendría que dar respuesta y los datos que se tienen son tan generales que no permiten identificar respuestas.

Pero aún así, para efectos de los propósitos de este trabajo faltaría hacer referencia a otras dos preguntas: ¿En la ejecución de las políticas se reconoce la participación y eficiencia del sector privado? ¿Los productores sociales cuentan con posibilidades para su actuación?

Si el método de cómo se construye la medición es correcto, entonces tendríamos parámetros y condiciones para seguir midiendo a escalas menores e identificando indicadores cualitativos. Reconocer las definiciones de los indicadores y las condiciones de información para la aplicación en los indicadores y de esa manera no solo validar, también aprender es el objeto de esta exploración.

---

#### Objetivo del Capítulo

Entonces el objeto de este capítulo tercero consiste en valorar lo dicho y lo hecho por el estado mexicano en la administración 2001-2006 con referencia al contexto de los conceptos, metodologías; en este apartado validaré los indicadores proporcionados y desarrollados por distintas instancias de la ONU y el gobierno mexicano desde 2002. A través de ello, tal y como es el propósito general de este trabajo, verificaré si los indicadores establecidos pueden dar cuenta de: 1) el cumplimiento de obligaciones por parte del estado mexicano para con respecto al derecho a la vivienda adecuada; 2) la participación del mercado habitacional; 3) la eficiencia de la política pública y; 4) el esfuerzo que hace la población para realizar su derecho a la vivienda.

---

<sup>175</sup> UN- HABITAT: \_GUÍA PARA EL MONITOREO DE LA META 11\_; 2003.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

En tanto durante la administración señalada se llevó a cabo el Diagnóstico sobre Derechos Humanos y se generó el Plan Nacional de Derechos Humanos; luego entonces la pregunta es qué relación existe entre los acuerdos internacionales, las políticas públicas de gasto social y el derecho humano a la vivienda adecuada. Entre ellos ¿existe un evidente diálogo o vínculo?

Por otro lado, se trata de aprender de todas estas experiencias para hacer un ejercicio que permita la construcción de parámetros de menor escala en el país para generar aportaciones cualitativas que puedan hacer contribuciones en la construcción del derecho humano a la vivienda adecuada en México.

Lámina 33. Escalas / Parámetros de reconocimiento



Elaboración propia para identificar el escenario de trabajo.

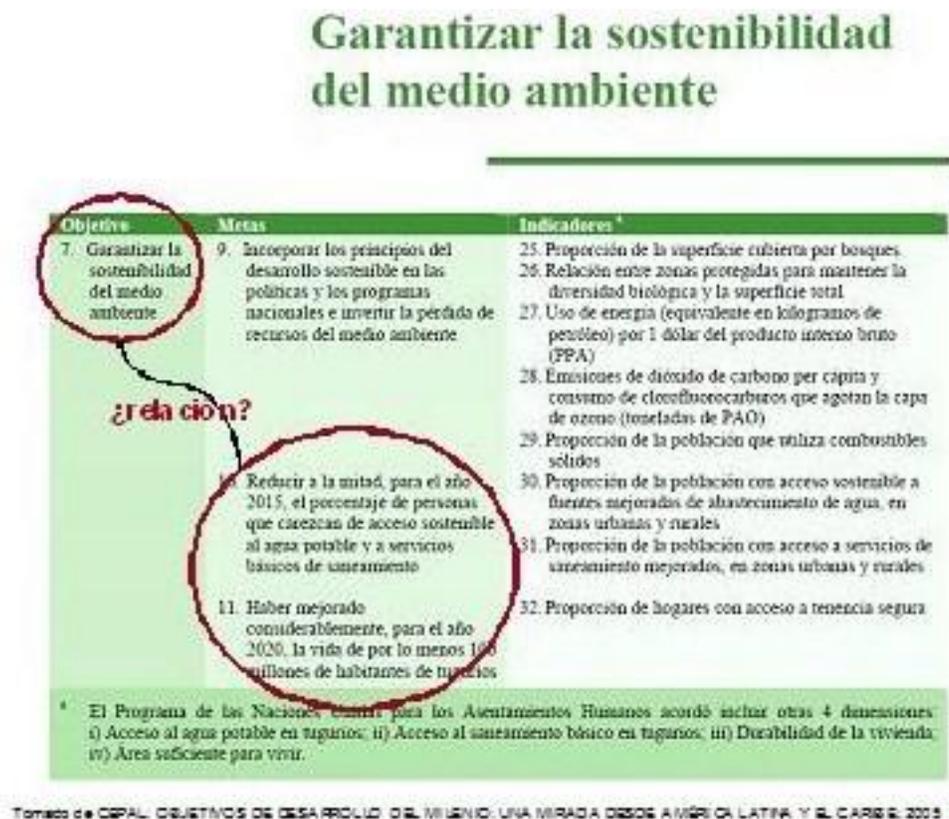
### 3.2. Reseñas de diez textos que refieren el uso de los indicadores para las metas del milenio

Esta exploración sirve para afirmar que a pesar de la gran cantidad de discusiones, condiciones, metas numéricas y posibilidades hasta de construir indicadores cualitativos, al final la propuesta que toman y desarrollan los gobiernos –en particular el mexicano- es sobre “el escenario de mínimos” de tenencia agua, saneamiento y asentamientos humanos en tugurios

Se han reconocido 10 ejercicios ordenados cronológicamente y de mayor a menor, inician en el ámbito internacional, pasan por las referencias latinoamericanas, para llegar a los resultados nacionales de México; a través de ellos veremos cómo se ha avanzado en las precisiones. La pretensión es reconocer las justificaciones y aportaciones de, sobre todo los caminos que se sugieren para mejorar la aplicación de los indicadores vinculados a la vivienda adecuada.

Si bien el objetivo 7 convoca a la sostenibilidad del medio ambiente (Ver Lámina 34), quien escribe considera que no existe vínculo entre las respectivas metas relacionadas con el medio ambiente; el suministro de agua, el desalojo de las aguas usadas y los asentamientos en tugurios. Hace falta crear esos vínculos pero acá solo se señala y se reconoce como una necesidad imperante para futuros trabajos.

Lámina 34. Relación entre Metas e indicadores del Objetivo 7



## 1. La aplicación de la Declaración del Milenio

El texto generado dos años después de la Declaración del Milenio cuenta con un *Anexo Estadístico*<sup>176</sup> “sobre los avances realizados en la consecución de los objetivos a partir de una base de referencia común”. Señala que los indicadores cuentan con “la opinión de expertos profesionales sobre lo que podría medirse de manera fiable y sobre el estado de información disponible”. Al mismo tiempo que advierte que si bien los indicadores y datos presentados “son los mejores de que se dispone (...) es importante señalar que algunos de los indicadores tendrán que revisarse a medida que vaya mejorando la calidad de la información”<sup>177</sup>

Se fija, a partir de una Tabla (Ver Tabla 1), una metodología sencilla que define el indicador; establece una unidad de medida sencilla y; fija como línea base el año 1990. Los resultados son generales, pero como se advierte es una elaboración de partida.

Tabla 1. Los ODM, el Objetivo 7, la Meta 11 y sus indicadores 2002

Objetivos y metas	Indicadores	1990	2000	Unidad de medida
Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente				
Meta 10- Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carecen de agua potable	30- Proporción de población con accesos sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales			
	Mundial	77	82	Porcentaje total
	América Latina y el Caribe	82	86	
Meta 11- Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.	31- Proporción de población urbana con acceso a mejores servicios de saneamiento.			
	Mundial	81	85	Porcentaje
	América Latina y el Caribe	85	86	
	32. Proporción de hogares con derecho seguro a la tenencia de tierra (en propiedad o alquilada)			
	Mundial	n. d.	71	
	América Latina y el Caribe	n. d.	74	

Fuente: Anexo estadístico del Documento “Aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas” A/57/270; 2002.

<sup>176</sup> UN- Asamblea General. \_ANEXO. APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS\_ A/57/270; 31 julio de 2002.

<sup>177</sup> Para referencias de indicadores actualizados revisar:

<http://millenniumindicators.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Indicators/HandbookSpanish.pdf>

---

## 2. La Guía para el Monitoreo de la Meta 11

“Para el año 2020 haber mejorado sustancialmente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios”<sup>178</sup> es producto de una reunión de expertos sobre indicadores urbanos realizada en octubre de 2002; evento que fue convocado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Considera que “la meta 11 del Objetivo 7 es la respuesta a uno de los desafíos más acuciantes del Milenio. Ocupándose de la gente que vive en las peores condiciones físicas en las ciudades en el mundo”. La organización de las Naciones Unidas está muy interesada en la compilación de datos y cálculos estimativos que cuantifiquen la magnitud y características de los *asentamientos precarios*, como un primer paso necesario para formular recomendaciones y acciones.

Desde la opinión de quien escribe, el concepto de vivienda adecuada está presente en la afirmación: “La meta 11 requiere de políticas y acciones coordinadas relacionadas con la recuperación y rehabilitación de los asentamientos *precarios*, la gestión medioambiental, el desarrollo de la infraestructura, la prestación de servicios y la reducción de la pobreza en general”.

No es deseo entrar en la discusión y diferencias conceptuales respecto a la denominación de los *asentamientos precarios*, *tugurios*, *asentamientos irregulares*; en tanto si es importante para este efecto que por ello se entienda “un grupo de individuos que viven bajo el mismo techo que carecen de una o varias de las condiciones siguientes: tenencia segura, calidad estructural y durabilidad de las viviendas, acceso a agua potable, acceso al agua potable, acceso a servicios de saneamiento y espacio suficiente para vivir”. Tal y como lo señala en este mismo texto.

Necesariamente el concepto de asentamiento precario o tugurio hace referencia hacia la vivienda; al mismo tiempo que el concepto de vivienda adecuada hace referencia a “algo más allá de cuatro paredes”. Es imposible separarles y para entender el fenómeno es necesario reconocer la complejidad, la cantidad de actores que intervienen y cómo se modifica en el devenir del tiempo.

Es útil en tanto hacer un reconocimiento de los diferentes parámetros y referencias no solo para entender la Meta 11 también es una guía práctica de monitoreo. Aclara un punto importante para este trabajo: “cada país debe utilizar esta guía para entender los problemas y fijar sus propios objetivos, metas en lo referente a reconocer las condiciones, tendencias y necesidades de los asentamientos precarios”.

Fija 5 dimensiones fundamentales (ver Tabla 2): 1) acceso al agua potable; 2) acceso a saneamiento básico; 3) tenencia segura; 4) durabilidad de la vivienda y 5) área suficiente para vivir. Todas ellas cualidades reconocidas por el concepto de vivienda adecuada.

---

<sup>178</sup> UN- HABITAT: \_GUÍA PARA EL MONITOREO DE LA META 11\_; 2003.

Tabla 2. Dimensiones fundamentales para la mejora de asentamientos precarios

**Mejora de los asentamientos precarios: cinco dimensiones fundamentales<sup>2</sup>**

Acceso al agua potable	Se considera que un hogar tiene acceso al suministro de agua potable si dispone de la <i>cantidad de agua suficiente</i> para el uso familiar, a un <i>precio asequible</i> , disponible a todos los miembros del hogar, sin que necesiten someterse a un <i>esfuerzo extremo</i> , especialmente las mujeres y los niños.
Acceso al Saneamiento básico	Se considera que un hogar tiene acceso adecuado al saneamiento básico, si sus miembros disponen de un sistema de eliminación de los excrementos, ya sea en la forma de <i>una letrina privada o de una letrina pública compartida con un número razonable de personas</i> .
Tenencia segura	Tenencia segura es el derecho de todos los individuos y grupos a contar con una protección eficaz del Estado contra los desalojos forzados. La gente cuenta con tenencia segura cuando: - Existen <i>pruebas documentales</i> que se puedan utilizar para comprobar el derecho a la tenencia; - Existe una <i>protección de hecho o de derecho</i> contra los desalojos forzados.
Durabilidad de la vivienda	Una casa se considera “durable” si está construida en un <i>emplazamiento no peligroso</i> y tiene una estructura <i>permanente y adecuada</i> lo bastante para proteger a sus habitantes de las inclemencias del tiempo tales como la lluvia, el calor, el frío y la humedad.
Área Suficiente para vivir	Se considera que una casa proporciona un área suficiente para que sus miembros vivan si no más de dos personas comparten la misma habitación.

<sup>2</sup> Según las recomendaciones hechas en la Reunión del Grupo de Trabajo en Indicadores que se llevó a cabo en Nairobi, en Noviembre de 2003. ([http://www.unhabitat.org/programa/indicadores/indicadores/Civil/Final\\_report\\_03\\_Dec\\_03.pdf](http://www.unhabitat.org/programa/indicadores/indicadores/Civil/Final_report_03_Dec_03.pdf))

Fuente: UN- HABITAT: \_GUÍA PARA EL MONITOREO DE LA META 11\_ ; 2003.

### 3. Para monitorear el Derecho a la Vivienda Adecuada

El “*Report Expert Group Meeting on Housing Rights Monitoring*”<sup>179</sup>, sesión celebrada en noviembre de 2003 tiene por objeto discutir el desarrollo y aplicación de los indicadores del derecho a la vivienda. Se considera que con los indicadores de derechos humanos se mejorará el monitoreo y la situación sobre el análisis y será un camino para medir la realización de los derechos humanos. La atención se pone en mejorar el número y la cuantificación de los indicadores. Se establece que los indicadores deben ser reflejo de los estándares establecidos en la Observación General Número 4 sobre el derecho a la vivienda adecuada (situación que no es referida expresamente desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio ni por la Meta 11).

El escrito no olvida reconocer la inconsistencia en los métodos de recolección de los datos; ausencias en el cruce de información nacional; que inevitablemente tiene como resultado una limitada visión del estado del derecho a la vivienda que existe en el mundo. Entre las recomendaciones más importantes se encuentra la necesidad de reconocer “el contexto” que permita entender los indicadores. Proponen una lista de 15 indicadores (Ver Tabla 3) sobre el derecho a la *vivienda adecuada* distinguiéndolos entre ellos mismos por su circunstancia cualitativa o cuantitativa.

Tabla 3. Indicadores reflejo de la Observación General número 4

Elemento	Indicador
<i>Habitabilidad</i>	<i>Indicador sobre suficiente área para vivir (personas por cuarto)</i>
	<i>Indicador de durabilidad (porcentaje vivienda en estructuras permanentes en concordancia con códigos de construcción y leyes.</i>
<i>Acceso a servicios</i>	<i>Proporción de hogares en asentamientos precarios - households- con acceso a agua potable.</i>
	<i>Proporción de hogares en asentamientos precarios - households- con acceso a servicio de saneamiento.</i>
<i>Proporcionar vivienda</i>	<i>Proporción gasto medio mensual de los hogares en tugurio para la propia vivienda</i>
<i>Seguridad de la tenencia</i>	<i>.Proporción de hogares en asentamientos precarios en donde aplica protección contractual.</i>
<i>Población sin casa</i>	<i>Personas sin casa por cada 100 mil habitantes durante un periodo de 5 años.</i>
<i>Población en tugurios</i>	<i>Proporción de población urbana viviendo en asentamientos precarios “slum” durante un periodo de 5 años.</i>
<i>Desalojos forzados</i>	<i>Personas objeto a desalojo forzado por cada 100 mil habitantes durante un periodo de 5 años.</i>
<i>Estructura legal</i>	<i>Las normas y estándares sobre el derecho a la vivienda adecuada son involucrados en la Corte.</i>
	<i>Hay una titulación libre o subsidiada en caso de violación al derecho a la vivienda adecuada.</i>

<sup>179</sup> UN-HABITAT/ OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights). \_REPORT EXPERT GROUP MEETING ON HOUSING RIGHTS MONITORING\_; Noviembre, 2003. [www.un.org](http://www.un.org)

Elemento	Indicador
	<i>Promedio de tiempo que toma una disputa legal relacionada con el derecho a una vivienda adecuada en la Corte o los Tribunales</i>
<i>Política Institucional</i>	<i>Cuál es la proporción de personas que viven debajo de la línea de pobreza que reciben asistencia relacionada con la vivienda.</i>
	<i>Los individuos tienen acceso a la información o son consultados a cerca de las decisiones que pueden violar su derecho a la vivienda adecuada.</i>
	<i>Hay mecanismos públicos, accesibles a nivel local que provea información y asistencia referida al derecho a la vivienda.</i>

*Traducción libre. Anexo 2. "List of Indicators on the Right to Adequate Housing" Report of Expert Group Meeting on Housing Rights Monitoring"; Nov. 2003.*

La lista es un esfuerzo por conjuntar o integrar por un lado, la información que da cuenta del estado, no solo sobre la situación de la vivienda y sus habitantes, sino también sobre la violación del derecho a la vivienda adecuada. Sobre todo desde la perspectiva de los desalojos forzados para lo cual existen referencias contenidas en la Observación General Número 7 elaborada por las Naciones Unidas. Por cierto es una perspectiva que este trabajo no aborda en tanto es un tema de especialización jurídica, que quién escribe desconoce. Por otro lado, es importante señalar que en la definición de indicadores, se hace precisión, a que los porcentajes son sobre la población afectada; no sobre la población total. Esto no es un asunto menor en tanto sobre el total se pierde la dimensión de la población que modifica su situación. Finalmente, en la propuesta descartan la posibilidad de generar indicadores para la "adecuación cultural".

#### 4. La incorporación del concepto de DESC en la CEPAL

El trabajo de Carmen Artigas: “*La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL*”<sup>180</sup> proviene del año 2003. entra de manera directa a uno de los elementos “tabú” en el plano de aceptar plenamente la vivienda como un “derecho humano” –Tabú en tanto desde la óptica de los Estados Unidos, no es aceptable considerar la vivienda como derecho humano porque le convertiría en “exigible”, es decir, jurídicamente les significaría entregar vivienda a las personas que se los demanden-. Plantea como “inquietud”, las aproximaciones hechas por la propia CEPAL, “desde la perspectiva de los instrumentos de derechos humanos, que se estimaba podrían contradecir algunas tesis sobre el monto, la estructura y el equilibrio del gasto público o sobre la posibilidad real de los Estados de la región de avanzar en la realización de dichos derechos”.

Lámina 35. ¿Derechos Humanos o Declaración del Milenio?

<ul style="list-style-type: none"><li>• UN. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales – DESC- (1966);</li><li>• Art. 11 del PIDESC;</li><li>• Observación General Nº 4, <b>el Derecho la Vivienda Adecuada.</b></li><li>• Referencia de 7 atributos</li><li>• Los 15 indicadores DHVA.</li><li>• Observación General Nº 7, sobre los <b>Desafíos Forzados.</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• UN. La Declaración del Milenio (sep. 2000);</li><li>• Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (enfrentan la dimensión de la pobreza):</li><li>• En general, 18 Metas cuantitativas y 48 Indicadores para su monitoreo (2002)</li><li>• <u>Para los Asentamientos precarios: 2 metas y 3 indicadores.</u></li></ul>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**INDICADOR:** expresión de medida de un atributo

Elaboración propia para identificar el escenario de trabajo.

El trabajo, señala de sí mismo, *es un esfuerzo* por demostrar que las distintas investigaciones y análisis y propuestas de la CEPAL, en más de una década, lejos de contraponerse, limitar o encasillar el potencial de un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, lo facilitan, clarifican y vuelven necesario en atención a que debe construirse todavía una propuesta al respecto. La afirmación ayuda a reforzar la validez de este trabajo en general sobre todo porque una propuesta del mismo señala que “el establecimiento de metas e indicadores consistente con los estándares internacionales de derechos humanos es importante” para establecer diálogos entre los distintos actores.

<sup>180</sup> CEPAL --Comisión Económica para América Latina y el Caribe— / ARTIGAS, Carmen. \_LA INCORPORACIÓN DEL CONCEPTO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES AL TRABAJO DE CEPAL, RESEÑA DE ALGUNAS LECTURAS PERTINENTES\_; Serie Políticas Sociales; Santiago de Chile, septiembre de 2003.

## 5. Para los Productores Sociales del Hábitat

El texto *Producción Social del Hábitat y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*<sup>181</sup> se propone ser una caja de herramientas diseñada con la intención de fomentar la conciencia entre organizaciones comunitarias, ONG's y Gobiernos locales sobre los ODM y estimular en las mismas la acción y el debate. La caja de herramientas pretende mostrar como los ODM pueden ser localizados en proyectos realizados a través de la Producción Social del Hábitat (PSH); también considera que se puede “proveer ideas de valiosas contribuciones hechas por iniciativas de producción social de vivienda de ámbito comunitario”. El texto también considera que “el uso de indicadores en el ámbito de la comunidad pueden ser un punto de partida para que se monitoreen iniciativas y valoren los impactos que generan (...) facilitar la comprensión del conceptos de producción social de hábitat y pueda ser incorporado a las políticas urbanas”.

Genera una matriz (ver tabla 4) que compara los ODM, sus metas e indicadores, con los componentes de la PSH. La matriz parte de considerar la meta 11 y su indicador 32, pero incorporar los indicadores 32a proporción de hogares que vive en una vivienda considerada “durable” y; 32b proporción de hogares con tres personas o más por habitación.

La opinión que genera el trabajo se refiere no solo a la oportunidad de considerar a la población comunitaria como un actor que retoma y participa en los ODM; sino también como el conjunto de objetivos e indicadores pueden tener una acercamiento integrador e indivisible de la realidad comunitaria; ello ha obligado a otro aporte importante, desde la opinión de quien escribe: los indicadores se convierten en un instrumento sencillo con operaciones fáciles que comparan (a diferencia de otros ejercicios, que además de complejos están hechos con metodologías que requieren de conocimiento de estadístico, programas de computo y analistas especialistas).

Tabla 4. Los Objetivos del Milenio y la Producción Social del Hábitat

III. SUMMARY SHEET		
MDG 7 – ENSURE ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY		
<b>Target 10: Halve, by 2015, the proportion of people without sustainable access to safe drinking water and basic sanitation</b>		
<b>PART 1: SUMMARY OF DATA COMPUTATION</b> PLEASE COMPLETE THE FOLLOWING BOXES. REFER TO STEP 3 FOR EACH INDICATOR IN THE PACKAGE:		
<b>Indicator 30</b> Access to improved water sources	1. Proportion of population with sustainable access to an improved water source for latest available year: 2006 = <input type="text" value="67"/> %	2. Proportion of population with sustainable access to an improved water source for projected target in 2015 = <input type="text" value="100"/> %
<b>Indicator 31</b> Access to improved sanitation	1. Proportion of population with access to improved sanitation facilities for latest available year: 2006 = <input type="text" value="47"/> %	2. Proportion of population with access to improved sanitation facilities for projected target in 2015 = <input type="text" value="100"/> %
<b>PART 2: SUGGESTIONS FOR ACTION</b> PLEASE RESPOND TO THE FOLLOWING QUESTION:		
What actions can be carried out to increase the proportion of people with sustainable access to safe drinking water and basic sanitation?	WHO SHOULD DO WHAT?  WHERE?  AND WHEN?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establish education programs to create awareness on water and sanitation issues</li> <li>- Monitor and control drinking water quality</li> <li>- Involve local people in water and sanitation management</li> <li>- Reviving traditional methods of irrigation could facilitate access to drinking water</li> </ul>

<sup>181</sup> UN- HABITAT/ROLAC: *PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HABITAT Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO. UNA HERRAMIENTA PARA AMPLIAR LOS CONOCIMIENTOS DE LA POBLACIÓN SOBRE LOS ODM Y PROMOVER EL DEBATE SOBRE EL DESARROLLO LOCAL Y EL HÁBITAT HUMANO*; Documento digital 2006; <http://www.unhabitat-rolac.org/>

Target 11: By 2020, to have achieved a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers						
<b>PART 1:</b> SUMMARY OF DATA COMPUTATION PLEASE COMPLETE THE FOLLOWING BOXES. REFER TO STEP 3 FOR EACH INDICATOR IN THE PACKAGE:						
Indicator 32 Households with access to secure tenure	1. Proportion of households with documents used as proof of tenure for latest available year: 2002 = <input type="text" value="44"/> %					
	2. Proportion of households with documents used as proof of tenure for projected target in 2020 = <input type="text" value="100"/> %					
	1. Perception of security of tenure for latest available year: 2006 = <input type="text" value="19"/> %					
	2. Perception of security of tenure for projected target in 2020 = <input type="text" value="100"/> %					
Indicator 32a Durable housing	1. Proportion of households considered as "durable" for latest available year: 2005 = <input type="text" value="14"/> %					
	2. Proportion of households considered as "durable" for projected target in 2020 = <input type="text" value="100"/> %					
Indicator 32b Sufficient living area	1. Proportion of households with three persons or more per room for latest year: 2005 = <input type="text" value="58"/> %					
	2. Proportion of households with three persons or more per room for projected target in 2020 = <input type="text" value="0"/> %					
<b>PART 2:</b> SUGGESTIONS FOR ACTION PLEASE RESPOND TO THE FOLLOWING QUESTION:						
What actions can be carried out to improve the lives of slum dwellers?	<table border="1"> <tr> <td>WHO SHOULD DO WHAT?</td> <td rowspan="4">           - Strengthen workers co-operation and participation in the process of gaining access to secure tenure            - Involve civil society in planning for the community            - Skills training in construction methods         </td> </tr> <tr> <td>WHERE?</td> </tr> <tr> <td>AND WHEN?</td> </tr> <tr> <td></td> </tr> </table>	WHO SHOULD DO WHAT?	- Strengthen workers co-operation and participation in the process of gaining access to secure tenure - Involve civil society in planning for the community - Skills training in construction methods	WHERE?	AND WHEN?	
WHO SHOULD DO WHAT?	- Strengthen workers co-operation and participation in the process of gaining access to secure tenure - Involve civil society in planning for the community - Skills training in construction methods					
WHERE?						
AND WHEN?						

Fuente, UN Habitat- ROLAC: *\_Social Production of Habitat and the Millennium Development Goals\_*, sin fecha.

## 6. Para las áreas urbanas de América Latina

El texto de la CEPAL, *"La medición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en áreas urbanas de América Latina"*<sup>182</sup> por su temporalidad –2006- revela una serie de precisiones que han tenido los ODM y sus indicadores (Ver Tabla 5): la atención no es para la totalidad de los pobres; sino para los pobres de las áreas urbanas y; al mismo tiempo reconoce la complejidad en que está inmerso el tema habitacional y lo complicado que es su ubicación física en las ciudades. Desde la opinión de quien escribe, no se trata solamente del dato estadístico; sino del dato estadístico vinculado a una ubicación en el territorio que tampoco se obtiene de manera general. Por eso es importante comenzar a señalar que el tema es complejo.

Señala que "la meta 11 ha resultado ser una de las más complejas y desafiante a medir. Atañe a la mejora de las condiciones de vida de la población en tugurios; lo cual se presta para varias lecturas, procedimientos y cálculos ya que la noción de "condiciones de vida" es muy amplia y el concepto de "tugurio" está lejos de ser obvio".

Señala también que la propuesta de medición de las Naciones Unidas en 2004 se basa en la noción "tenencia segura" misma que se presta a confusión ya que "se operacionaliza (sic) según la formalidad con que se posea o habite el inmueble y se olvida de la noción de tugurio (*slum*), sea en su expresión de asentamiento o en expresión de hogar de asentamiento precario<sup>183</sup> (*slum household*)" en tanto, se advierte que en los censos es difícil capturar adecuadamente la condición de propiedad del inmueble.

La operación para hablar de tenencia segura combina la disponibilidad de servicios básicos (agua/ saneamiento/ electricidad), la tenencia regular (en propiedad o arriendo) y la edificación sólida. Solo las viviendas con todas estas características se consideran con "tenencia segura".

<sup>182</sup> CEPAL: *\_LA MEDICIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, EN ÁREAS URBANAS DE AMÉRICA LATINA\_*; Serie Estudios Estadísticos y prospectivos; N° 43; 2006.

<sup>183</sup> UN- Habitat (2003) define un hogar de asentamiento precario como un grupo de individuos que viven debajo del mismo techo y que carecen de una o más de las siguientes condiciones: tenencia segura, área suficiente para vivir, durabilidad de la vivienda, acceso al agua potable y acceso al saneamiento básico.

Propone una metodología que usa distintos procedimientos para identificar y localizar tugurios para luego caracterizarlos. En base a esta experiencia metodológica advierte: Usar los Censos implica aprovechar la información disponible; mediante el uso de dos censos consecutivos permite un seguimiento y mirar la evolución y; usar fotos satelitales para localizar tugurios.

En el caso mexicano una de las complicaciones es que las brechas entre censos no permite el monitoreo de corto plazo: los censos se aplican cada 10 años, y los conteos de población y vivienda de manera intermedia, 5 años después del censo, además de que algunas variables del censo no se consideran en el conteo, por lo que el análisis secuencial no es posible en algunos casos sino cada 10 años; otra complicación es que los datos censales no brindan información para describir los tugurios ya que tiene variables ausentes: equipamiento comunitario, uso productivo del espacio, entre otros.

Tabla 5. Medición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Áreas Urbanas

<b>30. Personas con disponibilidad de agua potable en la vivienda</b>	
<b>Definición</b>	Proporción de personas con disponibilidad de agua potable en la vivienda.
<b>Unidad de medida</b>	Porcentaje de la población
<b>Metodología de cálculo</b>	Se calcula como el cociente entre el número de personas que viven en hogares que disponen de agua potable, en un área geográfica y período de tiempo determinado (numerador), dividido por el número total de personas residentes en esa misma área y período de tiempo (denominador). El resultado se multiplica por 100.
<b>Comentarios</b>	La población que dispone de agua potable es aquella que puede acceder a agua no contaminada sin que ello demande el uso de una parte desproporcionadamente alta de su tiempo. En general para el sector urbano se suele establecer como criterio que la fuente de agua no esté a más de 200 metros de la vivienda del consumidor. Los problemas de definición operativa son mucho más complejos en el sector rural, lo que afecta la confiabilidad de los datos en esa área geográfica.
<b>31. Personas con disponibilidad de saneamiento en la vivienda</b>	
<b>Definición</b>	Corresponde a la proporción de personas que viven en hogares conectados a sistemas de recolección y eliminación (con o sin tratamiento) de excrementos humanos y de aguas servidas que son arrastradas por corrientes de agua, sobre la población total del área geográfica considerada.
<b>Unidad de medida</b>	Porcentaje de la población
<b>Metodología de cálculo</b>	Se calcula como el cociente entre el número de personas que viven en hogares que disponen de saneamiento, en un área geográfica y período de tiempo determinado (numerador), dividido por el número total de personas residentes en esa misma área y período de tiempo (denominador). El resultado se multiplica por 100.
<b>Comentarios</b>	Definiciones de saneamiento provenientes de las encuestas de hogares de los países utilizadas por CEPAL:
<b>32. Proporción de la población propietaria o arrendataria de la vivienda que ocupa</b>	
<b>Definición</b>	Población según condición de tenencia de la vivienda (propiedad y arriendo).
<b>Unidad de medida</b>	Porcentaje de la población
<b>Metodología de cálculo</b>	Este indicador se obtiene al dividir el número de personas que habitan en viviendas que han sido pagadas, se están pagando o han sido arrendadas con o sin contrato, sobre el total de personas que habitan en viviendas de una área geográfica determinada de cada país. El resultado se multiplica por 100.
<b>Comentarios</b>	-

Fuente: Anexo 2 Fichas técnicas de los indicadores ODM; en CEPAL: Serie Estudios Estadísticos y prospectivos; N° 43; 2006.

## 7. La propuesta del Relator Especial de Vivienda y la OACDH

Miloon Kothari, Relator especial sobre una vivienda adecuada de las Naciones Unidas, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, en su Informe “*Aplicación de la resolución 60/251*”<sup>184</sup> presenta “instrumentos prácticos y operacionales para promover, vigilar y aplicar el derecho humano a una vivienda adecuada”, aunque parte de señalar la ausencia internacional de reconocimiento al derecho humano a la tierra.

Considera que la labor conceptual sobre los indicadores de derechos humanos ha progresado suficientemente y en la actualidad hay una buena base para apoyar una lista de indicadores destinados a vigilar el derecho a una vivienda adecuada (Ver Tabla 6). Por lo que se insta a que se ensayen y adopten esos indicadores para establecer puntos de referencia nacional. El relator no ha olvidado en su mandato advertir contra los peligros de la práctica de los desalojos forzosos como parte central de las violaciones a este derecho.

Tabla 6. Indicadores del Derecho a Una Vivienda Adecuada

Anexo II

### LISTA DE INDICADORES ILUSTRATIVOS DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

(Párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

Tipo de indicador	Habitabilidad	Facilidad de acceso a los servicios	Asequibilidad	Seguridad de la tenencia
<b>Estructural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumentos internacionales de derechos humanos, pertinentes al derecho a una vivienda adecuada, ratificados por el Estado</li> <li>- Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a una vivienda adecuada en la Ley fundamental/Constitución/Carta de Derechos</li> <li>- Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales pertinentes a la aplicación del derecho a una vivienda adecuada</li> <li>- Número de organizaciones de la sociedad civil inscritas/en funcionamiento que participan en la promoción y protección del derecho a una vivienda adecuada</li> </ul>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Calendario y cobertura de la declaración/estrategia de política nacional de vivienda para la aplicación progresiva de medidas en pro del derecho a una vivienda adecuada a diferentes niveles del gobierno, si procede</li> <li>- Calendario y cobertura de la política nacional de rehabilitación y reasentamiento</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fecha de entrada en vigor y cobertura de la legislación sobre seguridad de la tenencia, igualdad de tenencia y protección contra los desalojos forzosos</li> </ul>
<b>Proceso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de denuncias sobre el derecho a una vivienda adecuada recibidas, investigadas y resueltas por la institución nacional de derechos humanos/Ombudsmán de derechos humanos/institución especializada y otros mecanismos administrativos (creados para proteger los intereses de grupos concretos de población) en el período que abarca el informe</li> <li>- Gasto público en reconstrucción y rehabilitación de los desplazados como proporción del presupuesto público de desarrollo</li> <li>- AOD meta recibida/ofrecida como parte del gasto público de vivienda/ingreso nacional bruto*</li> </ul>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporción de poblaciones (ciudades, pueblos y aldeas) que abarcan las disposiciones de los códigos y reglamentos de construcción</li> <li>- Parte del presupuesto público de desarrollo dedicado a la vivienda social/de la comunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporción del presupuesto de los hogares destinada al acceso a los servicios, en particular abastecimiento de agua, saneamiento, electricidad y vertido de basuras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporción de hogares que reciben asistencia pública para vivienda, incluidos los que reciben subvenciones para el alquiler y la compra de vivienda</li> <li>- Proporción de hogares en viviendas de propiedad pública y de ocupación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiempo medio de solución de conflictos relacionados con la vivienda y los derechos a la tierra en los tribunales y juzgados</li> <li>- Número de apelaciones para impedir desalojos/demoliciones planificados por medio de requerimientos judiciales en el período que abarca el informe</li> <li>- Número de procedimientos jurídicos para obtener indemnización después de los desalojos en el período que abarca el informe</li> </ul>

A/HRC/4/18  
página 30

<sup>184</sup> UN- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: \_APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 60/251 DE LA ASAMBLEA GENERAL DE 15 DE MARZO DE 2006, TITULADA “CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS”; Informe del Relator Especial sobre una Vivienda Adecuada como parte del Derecho a un nivel de vida adecuada, Miloon Kothari; A/HRC/4/18; 5 de Febrero de 2007. [www.un.org](http://www.un.org)

Tipo de indicador	Habitabilidad	Facilidad de acceso a los servicios	Asequibilidad	Seguridad de la tenencia
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento en la zona habitable gracias a la rehabilitación, incluidos terrenos peligrosos y cambio en la forma del uso del suelo</li> <li>- Adición a la zona habitable destinada a vivienda social/de la comunidad durante el periodo que abarca el informe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporción de hogares vulnerables que dependen de fuentes privadas para el abastecimiento de agua</li> <li>- Parte del presupuesto público de desarrollo dedicado al suministro y el mantenimiento del saneamiento, abastecimiento de agua, electricidad y la conexión física de las poblaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ilegal</li> <li>- Alquiler medio de los tres deciles inferiores de ingresos como proporción de los tres deciles superiores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporción de personas desplazadas o desalojadas que han sido rehabilitadas/reasentadas al año durante el periodo que abarca el informe</li> </ul>
<b>Resultado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporción de la población (personas por habitación o habitaciones por hogar) con espacio suficiente/promedio de personas por habitación entre los hogares elegidos</li> <li>- Proporción de hogares que viven en construcciones permanentes en cumplimiento de los códigos y reglamentos de construcción</li> <li>- Proporción de poblaciones/hogares que viven cerca de lugares peligrosos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporción de población urbana que vive en tugurios</li> <li>- Proporción de población (rural y urbana) con acceso sostenible a fuentes mejoradas de agua*</li> <li>- Proporción de población (rural y urbana) con acceso sostenible a fuentes mejoradas de saneamiento*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporción de hogares que gastan más del "x"% de sus ingresos/gastos mensuales en vivienda</li> <li>- Promedio anual de personas sin hogar por 100.000 habitantes</li> <li>- Proporción de población sin hogar que utiliza albergues públicos y de la comunidad</li> </ul> <p>"x" se define de forma normativa para el contexto del país</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Casos de "desalojos forzados" por 100.000 habitantes de que se ha informado (por ejemplo, a los procedimientos especiales de las Naciones Unidas) durante el periodo que abarca el informe</li> <li>- Proporción de hogares con protección jurídicamente exigible de carácter contractual, estatutario o de otro tipo que ofrece seguridad de la tenencia/proporción de hogares con acceso a la seguridad de la tenencia*</li> <li>- Proporción de mujeres entre las personas con títulos de propiedad sobre la tierra/vivienda</li> </ul>

\* Indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio.

Fuente: Naciones Unidas: A/HRC/4/18; Febrero 2007.

Como se recordará la tabla desarrolla su contenido, a manera de ejercicio, y está contenida en el capítulo 2 en tanto valorada por sus aportes metodológicos y ahora referida por la construcción de indicadores.

Tiempo después esta propuesta es parte de un sistema de indicadores de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas<sup>185</sup>. Para 2008 la OACNU de México inicia actividades de difusión del Sistema, en la misma lógica que planteo el Relator Especial del Derecho a la Vivienda Adecuada: hacer ensayos nacionales.

<sup>185</sup> UN- INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS: \_INFORME SOBRE LOS INDICADORES PARA PROMOVER Y VIGILAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS\_; Documento HRI/MC/7200873; 15 de mayo 2008.

---

## 8. El Informe México 2005.

La elaboración de “México, ante los desafíos del desarrollo del milenio” (México, 2005)<sup>186</sup> es un conjunto de estudios de prospectiva que ilustran las tendencias nacionales de los principales indicadores de desarrollo. El estudio *pretende contribuir a dar mayor consistencia y solidez a las propuestas de políticas, programas, estrategias y acciones que el Estado Mexicano impulsa para alcanzar los objetivos y las metas propuestas en los ODM*. El estudio señala la importancia de incorporar la demografía en la planeación del desarrollo.

---

## 9. El Informe México y los Asentamientos Humanos

El capítulo “La precariedad del hábitat en las ciudades mexicanas” del texto anterior, reconoce un contexto referido al derecho a la vivienda adecuada y aplica una metodología para estimar la población urbana que reside en viviendas precarias en cada una de las ciudades que integran el sistema urbano nacional (asentamientos mayores a 15 mil habitantes); analiza los cambios entre 1990- 2000 para hacer una prospectiva. Desde la opinión de quien hace esta reseña, el texto da cifras *optimistas* a partir de un análisis estadístico de AGEB’s urbanas del sistema urbano nacional y en los cuales se calcula los indicadores de la meta 11. Sin embargo, y considerando que “los asentamientos precarios” no solo están en localidades urbanas y que aún en los asentamientos urbanos estos no son “fáciles” de localizar físicamente ya que las ciudades son heterogéneas; intentar un vínculo desde las condiciones físicas de la vivienda creemos que no es óptimo; en tal caso el ejercicio es útil para reconocer la ausencia de georeferencia en los indicadores de tenencia segura. Ello permitiría hacer distinciones entre ciudad-asentamientos precarios- hogares precarios- y personas que habitan viviendas precarias. Lo cual abre otra vertiente a desarrollar.

En tanto el análisis considera que las ciudades del sistema urbano nacional son las que tienen *mejores* servicios; omite abordar el reconocimiento o definición conceptual de los asentamientos precarios haciendo su propia interpretación de la *precariedad urbana*, con lo que toma el total de las viviendas como su universo de trabajo – error metodológico, en tanto el total de vivienda esconderá el universo real de la pobreza-, el método estadístico empleado es complejo y; sus resultados no tocan el tema de preocupación de los ODM referido a la población pobre y al llegar al resultado, *advierte una reducción generalizada de la precariedad habitacional, al identificar una disminución de 7.7 por ciento en la precariedad*. No aporta ninguna novedad al reconocimiento de fenómenos ni acercamiento a dar cuenta sobre el estado de los ODM.

---

<sup>186</sup> SEGOB- CONAPO (ZUÑIGA, ELENA. COORDINADORA): \_ MÉXICO, ANTE LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO DEL MILENIO\_ ; 2005 DOCUMENTO DIGITAL; [www.conapo.gob.mx/publicaciones](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones)

## 10. La mitad del camino, el Informe México 2006

El reporte Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: “Informe de Avance 2006”<sup>187</sup> señala que en abril de 2005, el gobierno mexicano y el Sistema de Naciones Unidas en México dieron a conocer el documento *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*. En éste se da cuenta del compromiso de alcanzar en el 2015 los Objetivos derivados de la Declaración del Milenio suscrita por representantes de 189 países en el 2000. “Este nuevo documento (la versión 2006) pone al día la información publicada en el *Informe de Avance 2005*. Recientemente se obtuvo información que permitió actualizar los diagnósticos existentes del país. En 2005 se contó a la población y a las viviendas; a partir de este Censo, el CONAPO, el INEGI y el COLMEX realizaron conjuntamente un ejercicio de conciliación demográfica que básicamente consistió en que a la población registrada en el Censo de 2000 se le agregaron los nuevos nacimientos, se le restaron las defunciones y el saldo neto migratorio. De esta forma, se definió que al 1 de julio de 2005 en México había 103.9 millones de personas”.

El estado mexicano, a pesar de diversos razonamientos, generados por otras instancias, en particular de los derechos humanos y la CEPAL, considera los parámetros de las recomendaciones 2005<sup>188</sup> para dar su Informe sobre la situación de los ODM y agrega algunas metas adicionales que pretenden algunos desgloses que no impactan los temas de nuestro interés. Cumple con la forma en el caso de los indicadores referidos al agua y saneamiento y en el caso de la tenencia segura reconoce, hasta 2006, que no se cuenta con la información suficiente aunque “es posible asegurar que se ha avanzado”<sup>189</sup>. Su afirmación se basa en la aplicación del Programa Hábitat, sin embargo no dicen que este programa trabaja en asentamientos con tenencia regular.

Las valoraciones en referencia a la pobreza, desde el indicador “porcentaje de personas que tienen ingresos menores a un USD”, no es compatible con los parámetros de medición que se utilizan en la administración Fox: pobreza alimentaria; pobreza de capacidades y pobreza patrimonial. Es una concepción basada en la *oportunidad* generada a partir del subsidio, que no ha probado, en el caso de los recursos destinados a la vivienda, su eficiente focalización. Al final, son referidos a la capacidad, creada momentáneamente, para la adquisición de bienes.

Sobre los indicadores relacionados con agua y saneamiento las operaciones son sobre el total de la población con lo que las condiciones de avance de la población pobre y sin servicios o servicios deficientes se pierden en el promedio y; sobre los asentamientos precarios o tugurios se dice que se inició la recopilación de información en 13 centros urbanos (solo que el país en el año 2000 contaba con un sistema urbano de 364 ciudades mayores de 15 mil habitantes<sup>190</sup>) –sin referirse nunca a la vivienda–; a pesar de ello se hace referencia al Programa Hábitat como el encargado de atender este tipo de problemática, sin decir que el mismo solo actúa sobre suelo regular.

Se retoman textualmente (los subrayados son propios) las valoraciones que hace el Gobierno Mexicano, en tanto, más adelante, serán elementos de señalamientos críticos:

“El presente documento ratifica el avance presentado en el Informe que lo precede. La pobreza se ha reducido de manera constante a partir de 1996, después de la crisis 1994- 1995 que situó a quince millones de personas en situación de pobreza. La disciplina fiscal ha impulsado al mercado crediticio, especialmente el crédito al consumo y el hipotecario. Finalmente, las transferencias focalizadas y condicionadas por parte del gobierno federal han contribuido a incrementar el ingreso y a mejorar las capacidades de la población en pobreza para que en el futuro puedan acceder a empleos mejor remunerados.” (Ver Tabla 7).

<sup>187</sup> ONU- MÉXICO GABINETE DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL /COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESARROLLO SOCIAL: \_LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN MÉXICO: INFORME DE AVANCE 2006\_;

<http://www.undg.org/docs/7624/ODM%202006.pdf> otra opción se encuentra en

<http://www.onu.org.mx/Docs/ODM%202006.pdf>

<sup>188</sup> UN, ASAMBLEA GENERAL - 62O.PERÍODO DE SESIONES. SUPLEMENTO NO. 1 (A/62/1) ANEXO II - MEMORIA DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LA LABOR DE LA ORGANIZACIÓN: \_MARCO DE SEGUIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, CON METAS E INDICADORES NUEVOS, REVISADO SIGUIENDO LAS RECOMENDACIONES DEL GRUPO INTERINSTITUCIONAL DE EXPERTOS SOBRE LOS INDICADORES DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO\_; Cumbre Mundial 2005.

<sup>189</sup> Informe de avance 2006; p. 48.

<sup>190</sup> SEDESOL: \_PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO 2001- 2006\_; 2001.

Tabla 7. Informe de avance en México de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2006.

CUADRO RESUMEN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO					
INDICADORES <sup>1</sup>	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos? <sup>2</sup>
OBJETIVO 1: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE					
META 1: REDUCIR A LA MITAD EL PORCENTAJE DE PERSONAS CUYOS INGRESOS SEAN INFERIORES A 1 DÓLAR DIARIO ENTRE 1990 Y 2015.					
META 1A: REDUCIR A LA MITAD LA PROPORCIÓN DE PERSONAS EN POBREZA ALIMENTARIA ENTRE 1990 Y 2015.					
O1M1-1 Proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a un dólar diario (Paridad Poder de Compra respecto al dólar)	10.8 (1989)	5.6 (1994)	8.6	3.5	✓
O1M1A-1 Proporción de la población en pobreza alimentaria <sup>2</sup>	22.4 (1992)	36.9 (1996)	24.1	18.2	Meta adicional 15.7
O1M1A-2 Proporción de la población en pobreza alimentaria en el ámbito urbano <sup>2</sup>	n.a.	26.3 (1996)	12.5	9.9	Meta adicional 6.7
O1M1A-3 Proporción de la población en pobreza alimentaria en el ámbito rural <sup>2</sup>	n.a.	52.3 (1996)	42.4	32.3	Meta adicional 17.8
O1M1-2 Coeficiente de la brecha de pobreza (incidencia por intensidad de la pobreza)	3.6 (1989)	1.3 (1994)	2.6	0.9	✓
O1M1-3 Proporción del consumo nacional que corresponde al 20 por ciento más pobre de la población	6.4 (1989)	5.6 (1994)	5.3	6.4	✘

Fuente: Informe de Avance 2006.

### Meta 10. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

#### Las valoraciones

“En el rubro de cobertura de servicios de agua potable y alcantarillado los avances registrados son satisfactorios por lo que puede confiarse que se alcanzará la Meta fijada. La cobertura de agua potable, incluyendo la disponible a través de agua entubada dentro del predio o la vivienda aumentó de 75.4 por ciento en 1990 a 87.1 por ciento en el año 2005. En los últimos cinco años (2000-2005) se incorporaron a este servicio alrededor de 7.6 millones de habitantes. La cobertura de alcantarillado y drenaje se incrementó sustancialmente en los últimos cinco años pasando de 72.8 por ciento en el año 2000 a 83.4 por ciento en el 2005.” (Ver Tabla 8).



Foto: La Jornada.

## Los retos

“De no detenerse el deterioro de los cuerpos de agua, el desarrollo del país se verá afectado en el futuro cercano. El reto principal es que la satisfacción de las necesidades de agua, tanto las relativas a los servicios básicos como las de las actividades productivas, no sea a costa del deterioro de los ecosistemas acuáticos y sus servicios ambientales.”

Tabla 8. Avance Meta 10

INDICADORES <sup>1</sup>	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos? <sup>2,2</sup>
OBJETIVO 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE					
META 10: REDUCIR A LA MITAD EL PORCENTAJE DE PERSONAS QUE CAREZCAN DE ACCESO SOSTENIBLE A AGUA POTABLE Y A SERVICIOS BÁSICOS DE SANEAMIENTO PARA EL AÑO 2015.					
07M10-30 Proporción de ocupantes en viviendas particulares con agua entubada dentro del predio o la vivienda	75.4	83.0	83.3	87.1	✓
07M10-31 Proporción de ocupantes en viviendas particulares con drenaje conectado a red pública o fosa séptica	58.6	69.2	72.8	83.4	✓

Fuente: Informe de Avance 2006.

Por lo que acá encontramos todo un camino para analizar, es decir si establecemos un comparativo entre los datos que ofrece el Censo de Población y Vivienda 2000 y el Conteo de Población 2005 a partir de indicadores de medición porcentual en función del tipo de servicios de agua y saneamiento podríamos ver el avance o retroceso de la situación habitacional y sus habitantes. Propuesta que se desarrollará más adelante.

## Meta 11 Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de viviendas precarias para el año 2020.

El diagnóstico es: “Se cuenta con buenas fuentes de información sobre las condiciones socioeconómicas en las zonas urbanas, pero éstas no permiten hacer un diagnóstico completo en materia de tenencia irregular de la propiedad, de la proporción de hogares establecidos en zonas inadecuadas (inundables o deslizables), o del número o peso relativo de los asentamientos irregulares en las ciudades. Tampoco se cuenta con información suficiente para determinar con exactitud las características de las zonas de asentamiento precarias e irregulares.” Y continúa con una afirmación delicada y contradictoria: “Aunque todavía no se cuenta con información suficiente y adecuada para medir la evolución en el cumplimiento de esta Meta, es posible asegurar que se ha avanzado.”

Entre las acciones que destacan está el programa *Hábitat*, con presencia en casi mil zonas de atención prioritaria ubicadas en asentamientos precarios. En el Informe de avance 2005 solo se hace referencia del inicio del programa en el año 2003 y de que atiende a esta población, no fija metas ni avance. Para el Informe 2006, si reporta avance pero no se menciona que el programa solo se aplica en asentamientos con tenencia regular: los logros de Hábitat son diversos: “como ejemplos está la construcción o mejoramiento de redes de agua potable y de alcantarillado, que superaron los 760 mil y un millón de metros lineales, respectivamente.”

Las consideraciones se quedan en lo elemental del indicador, es decir no hay mención a las viviendas, los hogares y la situación en que habitan las personas; el tema de hacinamiento y la realidad de la seguridad estructural de vivienda también están ausentes.



En Álvaro Obregón; La Jornada.

### Los retos

“Sin embargo, uno de los desafíos principales en materia del mejoramiento de las condiciones de vida en asentamientos urbanos precarios es la falta de información adecuada de los mismos.”

“Se cuenta con buenas fuentes de información sobre las condiciones socioeconómicas en las zonas urbanas, pero éstas no permiten hacer un diagnóstico completo en materia de tenencia irregular de la propiedad, de la proporción de hogares establecidos en zonas inadecuadas (inundables o deslizables), o del número o peso relativo de los asentamientos irregulares en las ciudades. Tampoco se cuenta con información suficiente para determinar con exactitud las características de las zonas de asentamiento precarias e irregulares.”

“Por ello, en aras de reducir la desigualdad y la diferenciación socio-espacial de los asentamientos informales en el medio urbano resulta fundamental ampliar la información en la materia, con acciones como la integración de un censo de asentamientos irregulares de los principales centros urbanos del país. Esto permitiría mejorar el diseño de programas sociales dirigidos al logro de la Meta 11 del milenio.”

Como ya se refirió la Meta 11 tiene una acción pública que es el Programa Hábitat, lo que no dice es que este solo actúa sobre “los asentamientos urbanos precarios regulares” en ciudades mayores a 50 mil habitantes en materia de agua y saneamiento. De más recalcar la ausencia referida a la actuación para con los asentamientos irregulares y sus habitantes; mucho menos referirse a la situación en la que viven los asentamientos rurales.

Desde la opinión de quien escribe, la propuesta es criticable no sólo para con el Estado Mexicano, también para con el Sistema de Naciones Unidas, en tanto no aborda directamente el tema de la vivienda y en consecuencia, el derecho a la vivienda adecuada y el derecho a la tierra.

---

### 3.2.1. La Lista Oficial de Indicadores 2008.

En efecto, como hemos visto en los 10 textos anteriores, hay discusión, propuestas, búsquedas y exploraciones. El resultado más significativo lo reporta el tema medioambiental; en otros, hay algunas precisiones que, en el caso del tema que nos interesa –ver la tabla actualizada de los indicadores versión 2008- no se han modificado sustancialmente. El tema, para quien escribe, es finalmente, los resultados que se arrojan desde el Gobierno Mexicano.

Tabla 9. Lista oficial de los Indicadores de los ODM. 2008  
 Los indicadores deberán ser desagregados por sexo y áreas urbanas y rurales cuando corresponda.  
 Vigente a partir de 15 de enero de 2008

Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM)	
Objetivos y metas extraídos de la Declaración del Milenio	Indicadores para el seguimiento de los progresos
<b>Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b>	
Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (total, per cápita y por cada dólar PPA del PIB) 7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono 7.4 Proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros
Meta 7B: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida	7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada 7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas 7.7 Proporción de especies en peligro de extinción
Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento	7.8 Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable 7.9 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados
Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	7.10 Proporción de la población urbana que vive en tugurios <sup>191</sup>

[http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG\\_Report\\_2008\\_SPANISH.pdf](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2008_SPANISH.pdf)

[http://www.cinu.org.mx/ong/dpingo/objetivos\\_milenio.htm](http://www.cinu.org.mx/ong/dpingo/objetivos_milenio.htm)

### 3.2.2. Valoraciones generales de las 10 referencias de Indicadores

Referirse a las Metas del Milenio significa referir a un sistema en proceso de construcción; significa relatar una mira que es indivisible como los derechos humanos. Con la ventaja de que no se mirará así mismo; encontrará puntos de comparación para constatar a partir de otras diversas y variadas miradas.

Los textos muestran la relación conceptual y política entre el campo de los Derechos Humanos y la Pobreza que si bien podrían ser complementarios, la documentación revisada prefiere no entrar en polémica que no se desahogaría en el campo conceptual; sino más bien en el campo de lo político. De parte de quien escribe, prefiere no entrar en esta discusión en tanto lo que interesa es el campo de la realización.

Por ello, en el campo de lo político es relevante la toma de acuerdo de los ODM entre 189 países, ello a pesar de que las metas y los indicadores están al *mínimo*, los gobiernos vienen cumpliendo con la entrega de informes. Corresponde a cada estado parte no solo dar cuenta el externo -a nivel internacional-, también es necesario dar cuenta al interno -a nivel nacional- en donde este tema es prácticamente desconocido.

En el campo de las elaboraciones conceptuales, metodológica y búsquedas, es claro que el tema avanza para *los expertos*, sin embargo ello no ha impactado el campo de las declaraciones y los acuerdos políticos entre los

<sup>191</sup> Nota del texto original- En la práctica, la proporción de personas que viven en tugurios se calcula a partir de un indicador indirecto, que representa la población urbana cuyo hogar presenta al menos una de las siguientes cuatro características: a) falta de acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua; b) falta de acceso a mejores servicios de saneamiento; c) hacinamiento (3 o más personas por habitación); y d) viviendas construidas con materiales precarios.

estados parte, en tanto, como hemos visto entre los primeros indicadores 2002 y la lista oficial de indicadores 2008 no hay cambios.

Lámina 36. Instrumentos de Referencia Internacional



En realidad, como se verá lo que no cambia es la versión oficial de la UN- Asamblea General que es la versión de los mínimos indicadores, la de acuerdos políticos entre los estados parte; distinta es la postura UN- Derechos Humanos que convoca al vínculo referido al contexto en consideración al marco legal vigente, la situación socioeconómica de cada país, de cara a los esfuerzos que hace cada estado a través de sus políticas públicas. De esa manera se podrá saber de los esfuerzos o retrocesos; UN- CEPAL que reacciona a su propia naturaleza analítica para la América Latina, por lo que propone otros “sub indicadores” o indicadores complementarios con lo cual se tendría información complementaria; por su parte UN- HABITAT, además de ser responsable de monitorear la Meta 11, se ha encargado de explorar el acontecer a escalas menores a la nacional a través de la iniciativa *Observatorios Urbanos Locales*, con lo cual debe tener una información valiosa que no es pública -por lo menos en México-. En el caso nuestro se intentó acceder al Sistema generado y se requiere de una clave que tiene la autoridad municipal quien se encarga de incorporar datos sobre su ejercicio.

Casi todos los ejercicios están desarrollados a partir de cuadros que metodológicamente tienen un carácter cuantitativo, sin que la vertiente cualitativa sea considerada. Así se establecen las orientaciones generales para que cada estado elabore sus informes cuantitativos con lo que se diseñan “tablas” que identifican el nombre del indicador; su definición; el periodo a comparar y; la unidad de medida. Toca a cada estado hacer la justificación e interpretación de los resultados de sus propias políticas públicas, por lo menos así parece desde el Informe Mexicano; entonces ¿cada estado es juez y parte?

### Entre los asentamientos precarios, tugurios, asentamientos irregulares y ciudades perdidas

Si las determinaciones políticas no se modifican y se hacen evidentes desde la dureza ideológica del mercado. También es cierto que la realidad de la pobreza es inminente. En el caso de la vivienda, hasta ahora el mercado no ha mostrado “sus bondades”.

Los textos evidencian que el indicador referido a “población urbana que vive en tugurios” es el gran desafío para la sociedad mundial, de lo cual México no es la excepción. Por ello vale mirarle en el proceso de reconocimiento ya

que originalmente se hizo una redacción sencilla que adquirió su complejidad en la medida que se quiso explicar y medir.

Lámina 37 . Asentamientos precarios. Valoración conceptual



Elaboración propia para identificar el escenario de trabajo.

Asentamiento tugurizado ¿incluye las viviendas que están contenidas en el propio asentamiento? La manera en que se están dando resultados parece responder que esto no es así. Pero por otro lado está, la relación con respecto a la tenencia segura de sus pobladores.

Por ello CEPAL hace la siguiente evolución: del *asentamiento precario*, a *los hogares en asentamiento*, para llegar a las personas que viven (en una vivienda) en asentamiento precario que se ubican en un área geográfica, en un tiempo determinado, (Ver apartado 3.2).

Para quien escribe hacen falta las consideraciones respecto a reconocer los diversos actores que intervienen (públicos, privados y sociales); el papel y las responsabilidades que asumen en el marco del desarrollo de los Derechos Humanos y la aplicación de las políticas públicas.

Otra manera de reconocer la cantidad de variables que intervienen en el territorio lo dicen la Guía para el Monitoreo de la Meta 11: “La meta 11 requiere de políticas y acciones coordinadas relacionadas con la recuperación y rehabilitación de los asentamientos precarios, la gestión medioambiental, el desarrollo de la infraestructura, la prestación de servicios y la reducción de la pobreza en general”.

Desde la Guía para Monitorear la Meta 11, necesariamente el concepto de *asentamiento precario o tugurio*<sup>192</sup> hace referencia hacia la vivienda; al mismo tiempo que el concepto de *vivienda adecuada*<sup>193</sup> hace referencia a “algo más allá de cuatro paredes”; al mismo tiempo que es *los hogares en asentamiento precario*<sup>194</sup> viven personas. Por ello,

<sup>192</sup> Según UN- Hábitat (2003): “Un asentamiento precario es un asentamiento contiguo donde los habitantes se caracterizan por tener vivienda y servicios básicos inadecuados. A menudo, los asentamientos precarios no son reconocidos y no son tratados como una parte incorporada o igual a las demás partes de la ciudad por las autoridades públicas.”

<sup>193</sup> Estrategia Mundial de Vivienda: Concepto de Vivienda Adecuada significa “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuada, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

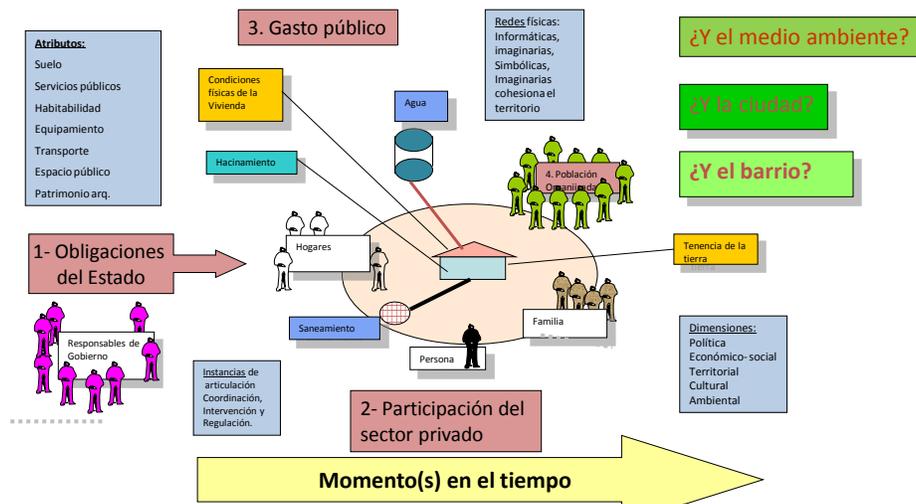
<sup>194</sup> UN- Hábitat (2003): “Un hogar en asentamiento precario es un grupo de individuos que viven debajo del mismo techo y que carecen de una o más de las condiciones de estatus residencial inseguro (tenencia); acceso inadecuado al agua potable; acceso

para la misma instancia de UN: “La meta 11 requiere políticas y acciones coordinadas relacionadas con la recuperación y rehabilitación de los asentamientos precarios, la gestión medioambiental, el desarrollo de la infraestructura, la presentación de servicios y la reducción de la pobreza en general.”<sup>195</sup>

Es imposible separarles y para entender el fenómeno es necesario reconocer la complejidad, la cantidad de actores que intervienen y cómo se modifica en el devenir del tiempo. Es volver a pensar en el fenómeno urbano en su evolución. Es reconocer la segregación.

Lámina 38. Complejidades a considerar

El hábitat y las distintas dimensiones, capacidades y libertades del desarrollo humano pueden entenderse como componentes fundamentales de los **derechos humanos** y, como tales, indivisibles



“La meta 11 requiere de políticas y acciones coordinadas relacionadas con la recuperación y rehabilitación de los asentamientos precarios, la gestión medioambiental, el desarrollo de la infraestructura, la prestación de servicios y la reducción de la pobreza en general”. Guía para el monitoreo;2003

Elaboración propia para identificar el escenario de trabajo.

En este marco, el gobierno mexicano, si bien no entra en la discusión conceptual, ni ideológica, por la vía de los hechos evidencia su postura: La vivienda es una mercancía, por ello su informe no encara, ni aborda el tema habitacional.

También es cierto, históricamente la estructura operativa del país es sectorial con lo que administrativamente es difícil una actuación vinculada y coordinada; tanto que se cuestiona la eficiencia y eficacia del sector público.

Una manera de dar cuenta de esta situación de segregación se establece a través de los índices de marginación que elabora CONAPO. Otro elemento que muestra las discrepancias entre los indicadores requeridos por los ODM y la *novedad* de dar cuenta de la pobreza: mientras por un lado se solicita la referencia de la población que tiene percepciones económicas menores a un dólar; en México se desarrolla una metodología que distingue la pobreza entre pobres alimentarios, de pobres de capacidades y pobres patrimoniales. Por cierto, su definición no incluye la referencia a su ingreso.

inadecuado al saneamiento básico y a otra infraestructura; vivienda de baja calidad estructural y; hacinamiento. De acuerdo a la situación de la ciudad en que el asentamiento precario se encuentra, este concepto puede ser adoptado localmente.”

<sup>195</sup> *Idem.*

## Lámina Universo de Trabajo



### 3.2.3. Propuestas para construir Metas e Indicadores

Las propuestas vienen de una discusión amplia, sobre todo las que vienen de la perspectiva de los Derechos Humanos; entonces, para efecto de este trabajo, más que pensar en la innovación se hace eco a la recomendación de la CEPAL, a través de la Guía para el Monitoreo la Meta 11 que sugiere: "cada país debe utilizar esta guía para entender los problemas y fijar sus propios objetivos, metas en lo referente a reconocer las condiciones, tendencias y necesidades de los asentamientos precarios".

Por ello para construir una propuesta mexicana en el marco de la realización no de la violación ni de los desalojos del derecho a la vivienda (en tanto tema de otras especialidades) se hacen las siguientes consideraciones:

- Del Relator Especial se toma en consideración la elaboración de contexto que explique las condiciones en que se desarrolla el acceso a una vivienda.
- Se toma también la propuesta de elaborar la Lista de Chequeo que establece los vínculos entre la situación estructural, la situación de proceso y los resultados. Dijo: "Por lo que se insta a que se ensayen y adopten esos indicadores para establecer puntos de referencia nacional."
- Para dilucidar la situación de los asentamientos en tugurios, es importante considerar la relación que tienen con la vivienda y sus habitantes. Ello necesariamente incorpora los indicadores referidos al hacinamiento (en el caso mexicano, CONAPO convierte esta variable en un índice) y a la situación estructural de la vivienda (variable contenida en el Censo).
- En la construcción de indicadores es necesario referirse a la situación y proceso de las políticas públicas urbano- habitacionales para construir contexto pero también para verificar la Obligatoriedad del Estado, la participación del mercado y la participación social y comunitaria.
- Es necesario validar los datos ofrecidos por el gobierno mexicano ante la misma dirección de los ODM.
- Para referirse al universo de población es necesario referirse no a la totalidad de la población, sino a la población en condición de carencia; también es importante distinguir entre la población urbana y la población rural.
- Para definir el universo de referencia se hará una distinción entre la población que accede al mercado habitacional y los pobres patrimoniales, los pobres de capacidades y pobres alimentarios.

- h) Es necesario crear indicadores sobre la política pública habitacional, de tal manera que tampoco se olvide el “establecer puentes” entre la política pública y el campo de los derechos humanos. A través de ello poder establecer un dialogo entre los distintos actores.
- i) Se considerará la referencia de valoración en el tiempo a partir de las propias cuentas nacionales. Ello permitirá establecer dos puntos de comparación en el tiempo. CEPAL dice: Usar los Censos implica aprovechar la información disponible; mediante el uso de dos censos consecutivos permite un seguimiento y mirar la evolución y; usar fotos satelitales para localizar tugurios.
- j) No se trata solamente del dato estadístico; sino del dato estadístico vinculado a una ubicación en el territorio que tampoco se obtiene de manera general, tiene que tener referencias más amplias.
- k) Se retoma la propuesta del propio Gobierno mexicano sobre: “...la integración de un censo de asentamientos irregulares de los principales centros urbanos del país.”
- l) Se retoma la propuesta de UN Hábitat de: El texto también considera que “el uso de indicadores en el ámbito de la comunidad pueden ser un punto de partida para que se monitoreen iniciativas y valoren los impactos que generan (...) facilitar la comprensión del conceptos de producción social de hábitat y pueda ser incorporado a las políticas urbanas”.
- m) Los indicadores se convierten en un instrumento sencillo con operaciones fáciles que comparan, a diferencia de otros ejercicios, que además de complejos están hechos con metodologías que requieren de conocimiento de estadística e instrumentos de cómputo.

---

### **Futuras líneas de investigación.**

Si bien se ha reconocido la relación asentamiento precario- viviendas en asentamientos precarios y población (que les habita), es una ausencia establecer la relación con el medio ambiente. En tanto no lo hace el propio Objetivo 7.

El campo de los Derechos Humanos conlleva un trabajo referido a la denuncia de las violaciones o, su par, el campo de las realizaciones. Por una cuestión disciplinar el primero no se aborda en este trabajo pero es necesario no dejar de marcarlo.

La ausencia de una georeferencia en la construcción de indicadores se convierte en imperativo a escala internacional. Este trabajo hará algunas consideraciones a manera de propuestas.

---

### **¿AVANCE O RETROCESO?**

Como queda evidenciado, el Estado Mexicano cumple formalmente con sus compromisos internacionales, sin embargo no es claro el grado de avance o retroceso y si ello equivale al cumplimiento de sus obligaciones frente a la sociedad.

Los resultados nacionales son de un carácter en exceso general y no permiten el análisis a través del cual respondamos sobre el grado de avance o de realización del derecho humano a una vivienda adecuada. Por lo que es importante precisar de quién informa a nivel internacional, es el mismo que elabora los datos y sin embargo, no tenemos otra información nacional, de registro periódico más que la información nacional. El Estado mexicano, quien notifica no reconoce la participación de otros actores en la realización o cumplimiento, en consecuencia no visualiza ni registra en los informes la complejidad del fenómeno habitacional y del hábitat. Al mismo tiempo un dato cuantitativo sin contexto, tampoco permite valorar si la actuación pública es eficiente.

El tema no son los datos sino los conceptos; el asunto no son los números que arroja, sino la manera en que se construye la medición. Por ello es importante revisar y validar los datos que han proporcionado las autoridades mexicanas sobre la meta 10 y 11; por ello se desarrolla el siguiente apartado.



### 3.3.La realización del Derecho a la *Vivienda Adecuada* en México a través de los Indicadores Cuantitativos. Resultados 2000- 2006.

#### 3.3.1. La evolución de las Metas del Milenio

Este documento da cuenta sobre el proceso institucional y el resultado de “mitad de periodo” que ha seguido la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM–; el Objetivo 7 (Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente); expresamente las valoraciones hechas sobre tres indicadores cuantitativos vinculados al concepto de la *vivienda adecuada*.

A partir de la Declaración (2000), en el transcurrir del tiempo se precisan los indicadores (2002) para lograr medir el avance de las Metas; la CEPAL reconoce las condiciones de registro- medición- monitoreo en América Latina (2005) y para ese mismo tiempo, se llega a los primeros informes por país; en el caso mexicano, con sus respectivas interpretaciones, reconocimiento y ausencias<sup>196</sup>.

#### El Derecho a la Vivienda y el “éxito” de la Política Habitacional

Poder afirmar que el Estado Mexicano está cumpliendo con sus obligaciones, viola o tiene retrocesos en materia del derecho a la vivienda, requiere de dar contenidos a la frase “derecho a la vivienda” y construir un sistema de instrumentos de medición, de realización y de evaluación. Es decir, se cuenta con un marco legislativo recientemente actualizado; con un sistema financiero y de crédito que se ha convertido en “un tren”; con una diversidad de instituciones “para estatales” que vinculadas a los promotores privados han atendido a la población sujeta de crédito; un recurso federal que, en concordancia con el modelo financiero, otorga el subsidio complemento para “la colocación” de la producción habitacional y; con ello, las ciudades se expanden. Desde la visión de la administración de Fox, colocar 3 millones de créditos es un éxito.

#### ¿Por qué seguir los Objetivos de Desarrollo de las Metas del Milenio?

En primer lugar, que México haya signado los ODM y la política habitacional *exitosa* comparten el mismo periodo de tiempo; luego entonces es posible establecer referencias de comparación a partir de lo dicho por el propio Gobierno Mexicano (al margen, es importante referir que el año 2007 es la mitad del periodo de tiempo fijado para cumplir metas).

En segundo lugar, caemos en cuenta que: 1) los resultados de la política habitacional no dependen propiamente del papel del Estado; 2) *nadie* se hace cargo de los impactos medioambientales y socioeconómicos producidos por los grandes conjuntos habitacionales. Con lo que la pregunta es, ¿Qué pasa con la participación financiera y de política pública de la que si es responsable de gobierno mexicano?

En tercer lugar, se entiende entonces que el diseño de la política pública, estará orientada por los ODM y vinculará la población de bajos recursos, en pobreza patrimonial con carencia de servicios y tendrá un impacto como resultado de los indicadores 30, 31 y 32 de las metas 10 y 11.

En cuarto lugar, lograr identificar la atención a la población de menores recursos permitirá reconocer el avance en el cumplimiento del derecho a la vivienda.

Y en quinto lugar, es necesario que este tipo de documentos formen parte del conocimiento de la sociedad mexicana, por ello es importante que se difundan.

<sup>196</sup> Es de hacer notar que la información mexicana disponible está recientemente en medios electrónicos [www.objetivosdelmilenio.org.mx/](http://www.objetivosdelmilenio.org.mx/) (2008); con anterioridad, las referencias se encontraban en documentaciones de las Naciones Unidas; que no mexicanas.

Es decir, este trabajo solo pretende encontrar/ reconocer la coherencia entre lo que se ha escrito (internacional, regional y nacionalmente) y los primeros resultados cuantitativos entre el año 2000 y el 2006 elaborados por el propio gobierno mexicano. Así podríamos comenzar a contestar si acuerdos internacionales tienen impactos nacionales. Si estos acuerdos pueden ser identificables y lograr medir su impacto local.

## La Declaración del Milenio

“Es un documento político que expresa la visión común de los Estados miembros de las Naciones Unidas de un mundo más pacífico, más próspero y más justo, en el que todos los seres humanos puedan vivir mejor y con más seguridad”. Fue signado por 147 jefes de de Estado y de Gobierno entre los que se encuentra México; en ella ha quedado anotado la decisión de “Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo.”<sup>197</sup> Como se observa en el cuadro de abajo, el Objetivo 7 no hace referencia a la atención de las aguas servidas y negras de las sociedades urbanas y rurales. (Ver lámina 9), cuyos indicadores y unidad de medida son precisados en el año 2002<sup>198</sup>, dado que son una base de referencia común y la *línea base* (1990) se transcriben:

Tabla 10. Medición de indicadores a nivel mundial 1990 – 2000<sup>199</sup>

Objetivos y metas	Indicadores	1990 Mundial	2000 Mundial	Unidad de medida
<b>Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b>				
Meta 10. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable	30. Proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales	77	82	Porcentaje total Porcentaje urbano Porcentaje rural Porcentaje América Latina y el Caribe
		94	95	
		64	71	
		85	86	
Meta 11. Haber mejorado, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.	31. Proporción de la población urbana con acceso a mejores servicios de saneamiento	81	85	Porcentaje. Porcentaje América Latina y el Caribe.
		85	87	
	32. Proporción de hogares con derecho seguro a la tenencia de tierra (en propiedad o alquilada)	n/d	71	Porcentaje de la población urbana. Porcentaje América Latina y el Caribe
n/d	74			

Tomado de: ONU: Anexo Documento A/57/270; APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS; p 32 y 33; 2002.

## Reconociendo los Indicadores

Para el año 2005, el documento *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*<sup>200</sup> recuerda “Los objetivos fueron establecidos con la mayor claridad posible y se acordaron, asimismo, metas cuantificables, en las que se indica el nivel que debían alcanzar en 2015 las principales variables económicas y sociales que reflejan los objetivos aprobados. También se convino en examinar periódicamente los adelantos logrados, tratando de evitar así que todo el esfuerzo se desvanezca con el paso del tiempo”. Este texto además de dar cuenta del método común de trabajo entre las distintas naciones, permite la identificación y cuantificación del progreso logrado en cada región, en base a las cuentas nacionales de cada país.

<sup>197</sup> ONU: Documento A/RES/55/2; 13 Septiembre de 2000. [www.eclac.cl/mdg/docs/N0055954.pdf](http://www.eclac.cl/mdg/docs/N0055954.pdf)

<sup>198</sup> ONU: Documento A/57/270; APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS; 31 de julio de 2002.

<sup>199</sup> Recordar que los indicadores han evolucionado, ver tabla 9. Lista oficial de los indicadores de los ODM 2008.

<sup>200</sup> CEPAL: OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: UNA MIRADA DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; Santiago, Chile, junio de 2005.

### Vinculo con los DESC

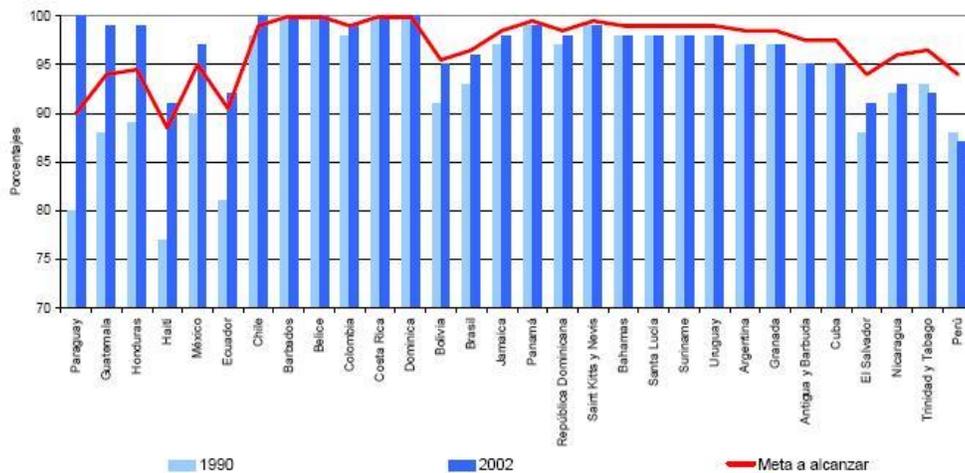
Pero el mismo texto señala que “la agenda multilateral retoma una visión integral del desarrollo, partiendo de la premisa de universalizar no solo los derechos civiles y políticos sino también los derechos económicos, sociales y culturales, sobre la base del concepto de que los seres humanos tienen, como tales, los mismos derechos, con independencia de su sexo, el color de su piel, su lengua, la cultura a la que pertenecen y su poder económico y social.”

### 3.3.2. La evolución de los Indicadores

En América Latina para el año 2005, según el mismo texto<sup>201</sup>: “La meta 10 abarca la reducción a la mitad, para el año 2015, del porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable (...). En vista del progreso de la cobertura de los servicios de agua potable en el período 1990-2002, es altamente factible que una gran parte de los países de la región logren cumplir con la meta. A la mayoría de ellos le bastaría con expandir la cobertura un porcentaje anual similar o menor al correspondiente a la década de 1990 entre el 2000 y el 2015”. Cuando este texto se refiere, de manera gráfica<sup>202</sup>, a la situación Mexicana lo hace señalando que en materia de suministro de agua potable a población urbana, la cobertura entre el año 1990 y 2002 es una meta rebasada en ese último año.

Gráfico 1. Población urbana con acceso a agua potable. América Latina y El Caribe

Gráfico VI.13  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN URBANA CON ACCESO A AGUA POTABLE<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio [en línea], [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi\\_goals.asp](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp). Los países están ordenados en función de la cercanía a la meta.

<sup>a</sup> Al revisar los datos y comparar con otras fuentes (OMS, UNICEF) se han encontrado variaciones de algunos puntos porcentuales, que dependen de las fuentes y la metodología adoptada.

Tomado de CEPAL: OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: UNA MIRADA DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; p. 201; 2005

<sup>201</sup> CEPAL: p. 201; 2005.

<sup>202</sup> CEPAL: Gráfico VI.13; p.201; 2005

---

## Las Metas

La meta 11 se refiere a la mejora considerable, para el año 2020, de la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios. Dada las características tan disímiles de los tugurios en las diferentes regiones del mundo fue necesario buscar un consenso sobre una definición aplicable a los distintos contextos. Se acordó que un tugurio “es un asentamiento contiguo donde los habitantes se caracterizan por tener vivienda y servicios básicos inadecuados. A menudo, los asentamientos precarios no son reconocidos y no son tratados como una parte incorporada o igual a las demás partes de la ciudad por las autoridades públicas” (Naciones Unidas-Hábitat, 2003).

---

## Otros acuerdos

Con el fin de dar seguimiento a esta meta se acordó “utilizar la variación en la proporción de hogares con acceso a tenencia segura. Sucesivamente se convino incluir otras cuatro dimensiones: la durabilidad de la vivienda, el hacinamiento, el acceso a mejores servicios de agua potable y la disponibilidad de saneamiento.”<sup>203</sup> Es pertinente señalar que estas dimensiones y otras (tenencia segura, costos adecuados y adecuación cultural) están contenidos y desarrollados como componentes del concepto de *vivienda adecuada* que desde hace varios años ha trabajado las propias Naciones Unidas<sup>204</sup>. También es pertinente señalar que los resultados que se han mostrado excluye, sin más, la situación del ámbito rural.

Los resultados para la América Latina del periodo señalan “Las mejoras en los porcentajes son paralelas al aumento de los números absolutos, lo que indica que el ritmo de superación de los tugurios urbanos no es suficiente para que se reduzca el total de personas afectadas por el fenómeno.”

En el caso mexicano baste señalar que el informe presentado hizo caso omiso de lo convenido para “incluir otras cuatro dimensiones”. Y que los resultados mostrados suman los ámbitos urbanos y rurales.

---

## El Indicador 32

Mide la proporción de hogares con acceso a tenencia segura. “Los datos deben manejarse con cierta precaución, ya que la información se refiere a declaraciones de los moradores de la vivienda durante encuestas y censos, lo que puede no corresponder a la posesión de una escritura legal, sino más bien a una percepción de los encuestados. En cuanto a las políticas, en la mayoría de los países se carece de medidas que permitan el acceso oportuno de los pobres urbanos al mercado legal de tierras. El aumento de la calidad de los materiales es resultado tanto de programas oficiales de mejoramiento como del esfuerzo de los propios habitantes para mejorar su hábitat.”

---

### 3.3.3. La estrategia mexicana

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005<sup>205</sup> señala que “incluimos indicadores complementarios a los formulados en la Cumbre del Milenio. Estas adiciones responden a nuestro propósito de ir *Más allá de las Metas del Milenio*.” En el caso de nuestro interés hubiese sido suficiente con precisar cuál es la meta numérica y mostrar que los avances efectivamente se localizan en asentamientos humanos precarios. Si se trata de indicadores complementarios, ya CEPAL tenía una propuesta de otras dimensiones que además son soportes de la *vivienda adecuada*.

El texto sostiene que “La estrategia de desarrollo humano y social *Contigo* es el eje de la política social de México y testimonio de la coincidencia de visiones entre el PND 2001-2006 y la Declaración del Milenio. Esta estrategia

---

<sup>203</sup> CEPAL: p. 204; 2005. Nota del texto original Considerando las dificultades estadísticas para calcular el hacinamiento, se optó por analizar el acceso a tenencia y a la materialidad de la vivienda. Hay que considerar que estos indicadores se refieren a hogares o viviendas, y no a población total, y que los indicadores corresponden al total de hogares sin distinguir los tugurios. Esto hace que el seguimiento de la meta solo se pueda hacer por inferencia.

<sup>204</sup> Observación General Nº 4. El Derecho a una Vivienda Adecuada. UN. Doc. E/1991/23 (1991)

<sup>205</sup> Gabinete de Desarrollo Humano y Social: OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN MÉXICO: INFORME DE AVANCE 2005: México 2005.

contribuye al cumplimiento de los ODM debido a que comparte con ellos las bases de una visión integral del desarrollo, y de la pobreza como un fenómeno multidimensional que debe ser atendido tanto en sus causas como en sus consecuencias.” Por ello, más adelante el texto se pregunta<sup>206</sup> ¿Cómo vamos? Para dar respuesta específica al tema de interés de este trabajo contestan: “las Metas relativas al abastecimiento de agua y cobertura de saneamiento han mostrado mejorías significativas.” (Subrayado nuestro) aunque los datos no coincidan con lo reportado en el texto de CEPAL ver gráfico 1 (arriba).

Tabla 11. Indicadores 30 y 31. Informe México 2005

Indicador	1990	1995	2000	2003p/
30. Proporción de ocupantes en viviendas particulares con agua entubada dentro del predio o la vivienda	75.4	83.0	83.3	89.4
31. Proporción de ocupantes en viviendas particulares con drenaje conectado a red pública o fosa séptica.	58.1	69.2	72.9	77.3

p/ cifras preliminares

Tomado de Gabinete de Desarrollo Humano y Social: OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN MÉXICO: INFORME DE AVANCE 2005: p. 105; México 2005. Señala que tiene como fuente: FUENTE: INEGI. XI y XII Censo General de Población y Vivienda 1990, 2000 y I y II Conteo de Población y Vivienda 1995, 2005.

### El cuadro es indicativo y permite suponer algunas circunstancias:

La línea base, el punto de partida y referencial para fijar la meta es el año 1990.

En el caso de “Proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales” (dice el indicador original), significa que a partir de ese año, falta por cubrir el 25% y que para el 2015, por lo menos, tendríamos que haber avanzado en una mejora del 12.5%.

En el caso de “Proporción de la población urbana con acceso a mejores servicios de saneamiento” (dice el indicador original); si la línea base es 1990, faltaría por cubrir el 42% y que para el año 2015, por lo menos, tendríamos que haber avanzado en una mejora del 20%.

Estos porcentajes, en función del crecimiento poblacional y habitacional pueden ser traducidos numéricamente. (lo que no se hace)

Si los ODM y sus metas son dirección de políticas nacionales, entonces debe ser factible identificar la ubicación y reconocer a la población beneficiaria (los que se encuentran en pobreza).

### La Meta 10 en México

El documento dice<sup>207</sup>: “...los avances registrados son muy satisfactorios por lo que puede confiarse que se alcanzará la meta fijada. De hecho, para el año 2003 ya se había reducido a la mitad la proporción de la población que en 1990 carecía de agua potable (indicador 30) y se estaba muy cerca de lograrlo. (...) La cobertura de alcantarillado y drenaje (indicador 31) también ha mejorado en los últimos años pero sigue siendo sustancialmente menor a la del agua potable.”

### Aportes mexicanos

Es importante reconocer que el texto está haciendo consideraciones a los impactos generados por el suministro, consumo y descarga de agua, situación que como tal no hace el Objetivo 7 –es decir, no establece vínculos entre sus propios indicadores-: “En el año 2000 los centros urbanos generaron 250 m3/s de aguas residuales, de los cuales el 80 por ciento se colectó en el alcantarillado y de este porcentaje sólo el 23 por ciento recibió algún tipo de tratamiento en alguno de los mil 018 sistemas municipales para el tratamiento de aguas. Para el año 2002 estas cantidades cambiaron a 252 m3/s de aguas residuales generados, 80.5 por ciento colectado por el alcantarillado y, de éste, 27.6 recibió algún tipo de tratamiento en alguno de los 1,077 sistemas municipales. Para el 2003 la proporción de agua residual tratada aumentó al 28.8 por ciento y, para el 2004, se estima alcanzar a tratar un

<sup>206</sup> Gabinete, p.7; 2005

<sup>207</sup> Gabinete, p. 105; 2005

caudal que representarían el 29.7 por ciento del total de aguas residuales recolectado. En el año 2000, a escala nacional sólo el 18.3 por ciento del agua residual municipal generada era tratada antes de ser vertida a los cuerpos de agua; esta proporción aumentó al 22.3 para el 2002.”

---

### La Meta 11 en México

El texto considera que “Uno de los desafíos principales en materia del alivio de la pobreza en asentamientos urbanos precarios es la falta de información adecuada de los mismos. Si bien es cierto que se cuenta con buenas fuentes de información sobre las condiciones socioeconómicas en las zonas urbanas, ésta aún no cubre todos los requerimientos necesarios para hacer un diagnóstico completo, sobre todo en materia de tenencia irregular de la propiedad, de la proporción de hogares establecidos en zonas inadecuadas (inundables o deslizables), o del número o peso relativo de los asentamientos irregulares en los centros de población urbanos. En otras palabras, no se cuenta con información suficiente para determinar con exactitud el patrón de tenencia de la propiedad en áreas urbanas, así como de las características de las zonas de asentamiento precarias e irregulares.”

---

### Precisiones

Se considera, haciendo su propia versión (diferente de lo señalado por la CEPAL en donde se refiere a Asentamientos *continuos*) que los “asentamientos precarios, también llamados *tugurios*, que son conglomerados en donde los hogares en condiciones de pobreza tienen un elevado peso relativo. Son un conjunto de viviendas y, consecuentemente de habitantes, que carecen de acceso directo al agua potable, drenaje sanitario adecuado, seguridad en materia de tenencia (por razones de irregularidad legal o jurídica) y que frecuentemente son vulnerables, es decir que no tienen seguridad física, por razones de localización inadecuada.” Con lo que están haciendo una definición mexicana de *asentamiento precario*, que se distingue de la de CEPAL al precisar el “peso relativo” de hogares en condición de pobreza. Identificarlos físicamente será la base de los denominados “polígonos hábitat” y sobre los cuales se ha desarrollado el Programa Hábitat (solo para el ámbito urbano).

---

### ¿Diagnostico? Para la Meta 11

El documento ofrece algunos datos pero no da temporalidad, ni precisa su evolución o desarrollo: “En lo referente a la ocupación irregular, cerca de 3.5 millones de hogares de los casi 15 millones establecidos en el Sistema Urbano nacional –SUN-, se vieron obligados en algún momento a ocupar suelo de manera irregular. Alrededor de 125 mil familias por año no tienen otra alternativa que la ocupación irregular, a menudo en terrenos poco aptos para el desarrollo urbano o en zonas que presentan riesgos para uso residencial.”

Continúa señalando: “Con el fin de delimitar territorialmente a la población que habita en asentamientos precarios, la SEDESOL estableció como unidad de medida a los “polígonos de concentración de pobreza”. En ellos se alojan familias segregadas espacial, social y económicamente, en barrios y colonias con instalaciones precarias y de escaso valor en el mercado urbano. Los polígonos de concentración de la pobreza ascienden a 2 mil 419 en el SUN. En ellos habitan más de 13 millones de personas que conforman cerca de 3 millones de hogares.”

También es cierto que se reconocen los indicadores 30, 31 y 32 pero no se fija la meta absoluta a cumplir en el tiempo.

---

### El Reporte de 2006

Aparece un nuevo documento que pretende dar cuenta de los avances. La proximidad en el tiempo entre los dos documentos, puede tener una interpretación política, en tanto éste último es también firmado por el presidente *electo* de México. Pero es cierto que hay una distinción: el documento de 2005 se trabajó con cifras preliminares del Censo de Población 2005<sup>208</sup> y el del 2006 con cifras finales del Censo de Población 2006.

---

<sup>208</sup> Gabinete de Desarrollo Humano y Social /Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social; Presidencia de la República: LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN MÉXICO: INFORME DE AVANCE 2006; p.17 México, 2006.

Tabla 12. Meta 10. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable y a servicios básicos de saneamiento para el año 2015

Indicador	1990	1995	2000	2005	¿Cómo vamos? <sup>209</sup>
30. Proporción de ocupantes en viviendas particulares con agua entubada dentro del predio o la vivienda	75.4	83.0	83.3	87.1	
31 Proporción de ocupantes en viviendas particulares con drenaje conectado a red pública o fosa séptica.	58.6	69.2	72.8	83.4	

Tomado de Gabinete de Desarrollo Humano y Social /Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social; Presidencia de la República: LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN MÉXICO: INFORME DE AVANCE 2006; México, 2006.

El cuadro es indicativo y permite monitorear resultados:

La línea base, el punto de partida y referencial para fijar la meta es el año 1990.

Para el indicador 30, la meta que reconocimos arriba dice: significa que a partir de 1990, falta por cubrir el 25% y que para el 2015, por lo menos, tendríamos que haber avanzado en una mejora del 12.5%. Entonces, casi, la mitad del camino (2006) se ha avanzado 11.7 puntos porcentuales. Con lo que, formalmente, esta por cubrirse la meta.

Para el indicador 31, la meta que reconocimos arriba dice: si la línea base es 1990, faltaría por cubrir el 42% y que para el año 2015, por lo menos, tendríamos que haber avanzado en una mejora del 20%. Entonces, a casi la mitad del camino (2006) se han avanzado 24.8 puntos porcentuales. La meta está cubierta con 7 años de anticipación.

El texto señala que “En los últimos cinco años (2000-2005) se incorporaron a este servicio (de agua) alrededor de 7.6 millones de habitantes. La cobertura de alcantarillado y drenaje se incrementó sustancialmente en los últimos cinco años pasando de 72.8 por ciento en el año 2000 a 83.4 por ciento en el 2005”.

## Sustentabilidad

“Estos avances, sin embargo, no significan un manejo sustentable del agua. Muchas zonas del país sufren problemas de sobreexplotación de acuíferos debido a la intensa extracción de este recurso para satisfacer necesidades agrícolas, urbanas e industriales, y la mayor parte de los ríos y lagos del país presentan problemas de contaminación como consecuencia de las descargas de aguas residuales urbanas e industriales, del arrastre de sedimentos fomentados por la deforestación, la degradación de los suelos y por la incorporación de fertilizantes y agroquímicos derivados de las actividades agrícolas y pecuarias. De no detenerse el deterioro de los cuerpos de agua, el desarrollo del país se verá afectado en el futuro cercano.”

## Sobre la Meta 11

Se reitera “Aunque todavía no se cuenta con información suficiente y adecuada para medir la evolución en el cumplimiento de esta Meta, es posible asegurar que se ha avanzado. Por un lado, el tema de la pobreza urbana ya es parte de la agenda pública, por lo que se han implementado políticas y programas para reducirla. Entre las acciones que destacan está el programa *Hábitat*, con presencia en casi mil zonas de atención prioritaria ubicadas en asentamientos precarios.”

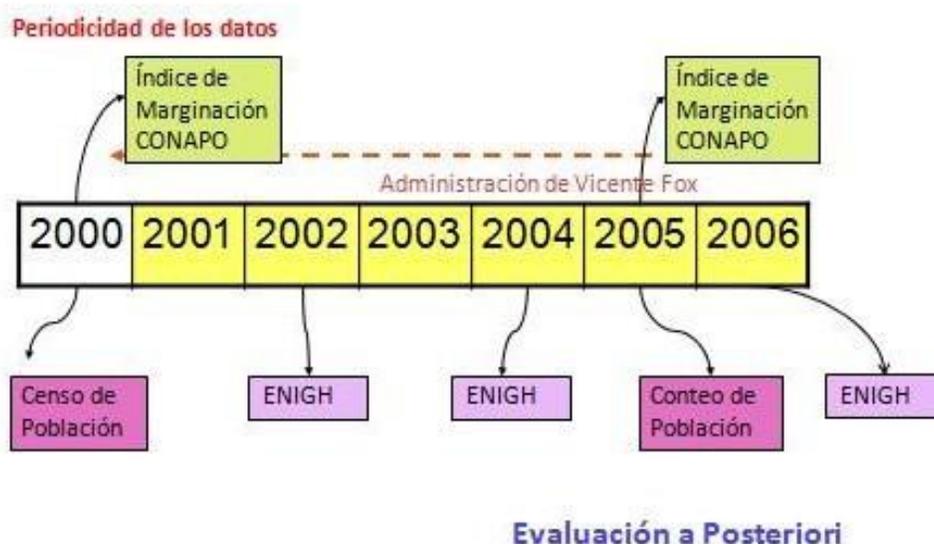
<sup>209</sup> Nota original: La Declaración del Milenio no establece Metas para todos los indicadores. Por lo tanto, el criterio para definir el “¿cómo vamos?” en cada indicador responde a:

- 1) la situación (satisfactoria, poco satisfactoria y no satisfactoria) que refleja en el último año de referencia;
- 2) el grado de cumplimiento de una meta, siempre que el indicador esté directamente relacionado con ésta; o
- 3) la tendencia del indicador en el periodo 1990-2003.

Es claro que, sin haberlo mencionado en los informes, estamos frente a las direcciones de la política de focalización. Sin embargo los datos brindados se refieren a los resultados sobre la totalidad de la población y las viviendas. ¿Qué no se trataba de ver como se ha modificado la situación de los pobres en México?

En tema de tenencia segura involucra fenómenos de apropiación, relación entre diversos actores y reconocer el tipo propiedad del suelo. En particular está última es Información básica que no solo conoce, se apropia y usa el sector privado para la promoción de la producción habitacional.

## Temporalidad/ Cuentas Nacionales



### 3.3.4. Indicadores mínimos. Lectura comparada entre los resultados del Censo 2000 y el Censo 2005

Como se ha observado los resultados son genéricos y optimistas, no dicen más nada (aunque han permitido la interpretación). Por ello es importante hacer un reconocimiento propio. En este caso, se ha hecho una comparación con detalle entre el Censo 2000 y el Censo de Población 2005 para los temas del Agua y drenaje. Se han considerado las variables que ofrecen los propios datos censales y del censo.

En este sentido y con el fin de establecer un punto inicial de análisis cuantitativo, se consideran las variables de disponibilidad de agua potable y de drenaje, indicadores retomados del Censo de Población y Vivienda 2000, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Son variables consideradas importantes como elementos que permiten evaluar el avance con respecto al derecho a una Vivienda Adecuada.

#### Acceso adecuado a Agua Potable.

En relación al acceso adecuado a agua potable, es importante mencionar que los datos que se manejan clasifican la disposición de agua entubada en 3 categorías generales que a su vez contienen otras 2 específicas:

Disponen de agua entubada en el ámbito de la vivienda

- Dentro de vivienda
- Fuera de la vivienda pero dentro del terreno

Disponen de agua entubada por acarreo

- De llave pública e hidrante
- De otra vivienda

No disponen de agua entubada

- Usan agua de pipa
- Usan agua de pozo, río, lago, arroyo y otra

Los informes oficiales, solo hacen referencia a los datos de las categorías generales que, como se puede apreciar, solo señalan la disposición de agua, sin considerar las sub categorías que muestran más específicamente el tipo de acceso y que como se verá, la diferencia se manifiesta de manera importante.

También es importante mencionar que en este trabajo me referiré a la disposición del servicio público de agua potable entubada, considerando éste como el compromiso social que el gobierno debe asumir, es decir, la meta a cumplir debe ser en función de que todas las viviendas del país cuenten con agua entubada dentro de la vivienda, y no sumar con los datos de “fuera de la vivienda pero dentro del terreno”, que inflaría la meta; sin embargo en el caso de las localidades rurales podría considerarse un criterio diferente, en este caso resultaría adecuado también la disposición de agua fuera de la vivienda pero dentro del terreno. Mostraré los resultados obtenidos.

### Los resultados generales

Con el criterio general, que se ha usado para reportar el indicador 30, en el año 2000, el 84% de las viviendas en México disponían de agua entubada en el ámbito de la vivienda, y sólo el 15% no contaba con ésta<sup>210</sup>, lo que correspondió a 3, 156,996 viviendas y 14, 891,978 ocupantes que no contaban con el servicio. Con este mismo criterio, para el año 2005, el 88% de las viviendas en México disponían de agua entubada en el ámbito de la vivienda y solo 11% no contaba con este servicio, lo que correspondió a 2, 729,344 viviendas y 12, 145,956 ocupantes. Con respecto al 2000, bajó 4 puntos porcentuales (Tabla 13).

Tabla 13. Disposición de Servicio de Agua Potable Entubada

Proporción de ocupantes en viviendas particulares con agua entubada dentro del predio o la vivienda				
DISPOSICIÓN DE SERVICIO DE AGUA ENTUBADA	Vivienda 2000	%	Viviendas 2005	%
Dentro de la vivienda (disponen de servicio de agua entubada)	12,427,656	84	16,168,452	88
Fuera de la vivienda pero dentro del terreno	5,712,187		4,918,526	

Fuente: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda 2000/ Conteo de Población y Vivienda 2005. INEGI

### Los resultados particulares

Con el criterio aplicado en este trabajo, en el año 2000, el 58% de las viviendas disponían de servicio de agua entubada dentro de su vivienda, por lo que el 41% no contaban con acceso adecuado de agua potable, lo que correspondía a 8, 869,183 viviendas y 41,361,690 ocupantes.

Para el año 2005, el 67% de las viviendas disponían de agua entubada dentro de la vivienda, y el 32% no disponían del servicio adecuado, es decir 7, 647,870 viviendas con 33, 952,389 ocupantes. Respecto al 2000 la diferencia es de 9 puntos porcentuales menos.

<sup>210</sup> No se suma a éste el 1% del indicador no especificado, la diferencia del 1% entre el 14 y el 15%, es debido al redondeo que realiza el programa

## Otra lectura

La pretensión es monitorear el avance de la meta a partir de establecer un comparativo entre los resultados censales del 2000 y los del Censo 2005. (Ver tabla 14)

- El crecimiento porcentual, respecto al 2000, en la disponibilidad de agua dentro de la vivienda fue del 30%, con 3'740,796 viviendas; a manera de consideración, si se establece que lo anterior está sesgado por el aumento global de 2'493,122 viviendas, el incremento real podría ser de tan solo 1'247,674 aproximadamente, que corresponde al 10%.
- La disminución porcentual de las viviendas que no disponen adecuadamente de servicio público de agua fue del 14%, es decir 1'221,313 viviendas, quedando aun por cubrirse la necesidad en 7'647,870 viviendas.
- Llama la atención el incremento del 14% en el caso del uso de pipa, cuando en el resto de las categorías se mostró disminución.

## Una interpretación de estos resultados (tabla 14)

Es probable que el 30% de incremento de viviendas que disponían de agua entubada se deba a la conformación del nuevo parque habitacional. Considérese que en la pasada administración reporta el otorgamiento de 3 millones de créditos habitacionales.

Los problemas de desabasto del líquido deben corresponder al incremento del 14% de viviendas que usan agua de pipa.

Las viviendas y sus pobladores que usan agua de pozo, río, lago, arroyo deben corresponder al ambiente rural. Llama la atención que su situación prácticamente no es cambiante.

Luego entonces, el verdadero indicador, es decir, los pobladores que deberían ver modificar su situación con los que están es este rango, que en realidad no reporta avance, al contrario.

Tabla 14. Disposición de Servicio de Agua Potable entubada a Nivel Nacional por Tipo de Característica

DISPOSICIÓN DE SERVICIO DE AGUA ENTUBADA	Viviendas 2000	Viviendas 2005	Diferencia	Crecimiento %
Dentro de la vivienda (disponen de servicio de agua entubada)	12,427,656	16,168,452	3,740,796	30%
Fuera de la vivienda pero dentro del terreno (no disponen de servicio)	5,712,187	4,918,526	-793,661	-14%
De llave pública e hidrante (no disponen de servicio)	567,616	189,502	-378,114	-67%
De otra vivienda (no disponen de servicio)	387,997	319,959	68,038	-18%
Usan agua de pipa (no disponen de servicio)	350,210	398,401	48,191	14%
Usan agua de pozo, río, lago, arroyo y otra	1,851,173	1,821,482	-29,691	-2%
No disponen de servicio adecuado de agua	8,869,183	7,647,870	-1,221,313	-14%
No especificado	216,396	190,035	-26,361	-12%
Total	21,513,235	24,006,357	2,493,122	12%

Fuente: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda 2000/ Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI

## Acceso adecuado a Saneamiento Básico.

En relación al acceso adecuado a saneamiento básico, es importante mencionar que los datos que se manejan clasifican la disposición de drenaje en 2 categorías generales que a su vez contienen, en uno de los casos, otras 4 específicas:

Disponen de drenaje

- Conectado a red pública
- Conectado a fosa séptica
- Con desagüe a barranca y grieta
- Con desagüe a río, lago y mar

No disponen de drenaje

Los informes oficiales, hacen referencia a los datos de las categorías generales que, como se puede apreciar, solo señalan la disposición de drenaje, considerando las sub categorías de conectado a red pública o fosa séptica.

Es importante mencionar que en este trabajo me referiré únicamente a la disposición del servicio público de drenaje conectado a la red pública, considerando éste como el compromiso social que el gobierno debe asumir, es decir, la meta a cumplir debe ser en función de que todas las viviendas del país cuenten con drenaje conectado a la red pública para el ámbito urbano, y no sumar con los datos de “conectado a fosa séptica”, que inflaría la meta; sin embargo en el caso de las localidades rurales podría considerarse un criterio diferente, en este caso resultaría adecuado también la disposición de drenaje conectado a fosa séptica.

## Los resultados generales

Con el criterio general, que se ha usado para reportar el indicador 31, en el año 2000, el 75% de las viviendas en México disponían de drenaje y sólo el 24% no contaba con éste, lo que correspondió a 5, 266,684 viviendas y 25, 326,149 ocupantes que no contaban con el servicio. Con este mismo criterio, para el año 2005, el 85% de las viviendas en México disponían de drenaje y sólo el 14% no contaba con éste, lo que correspondió a 3, 360,330 viviendas y 15, 306,754 ocupantes, con respecto al 2000, decreció 10 puntos porcentuales. (Tabla 15)

Tabla 15 . Disposición de Saneamiento Básico

Proporción de ocupantes en viviendas particulares con drenaje conectado a red pública o fosa séptica				
DISPOSICIÓN DE DRENAJE	Vivienda 2000	%	Viviendas 2005	%
Drenaje conectado a la red pública	13,666,180	75	16,632,251	85
Conectado a fosa séptica	2,460,620		3,716,059	

Fuente: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda 2000/ Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI.

## Los resultados particulares

Con el criterio aplicado en este trabajo, en el año 2000, el 64% de las viviendas disponían de servicio de drenaje conectado a red pública, por lo que el 35% no contaba con acceso adecuado a saneamiento básico, lo que correspondía a 7, 727,304 viviendas y 36, 185,277 ocupantes.

Para el año 2005, el 69% de las viviendas disponían de drenaje conectado a red pública, y el 30% no disponían del servicio adecuado, es decir 7, 076,389 viviendas con 31, 247,631 ocupantes. Respecto al 2000 la diferencia es de 5 puntos porcentuales menos.

### Otra lectura

La pretensión es monitorear el avance de la meta a partir de establecer un comparativo entre los resultados censales del 2000 y los del Censo 2005. (Ver tabla 16)

- El crecimiento porcentual, respecto al 2000, en la disponibilidad de drenaje conectado a red pública fue del 22%, con 2,966,071 viviendas; a manera de consideración, si se establece que lo anterior está sesgado por el aumento global de 2,493,122 viviendas, el incremento real podría ser de tan solo 472,949 aproximadamente, que corresponde al 3.5%.
- La disminución porcentual de las viviendas que no disponen adecuadamente de servicio drenaje fue del 8%, es decir 650,915 viviendas, quedando aun por cubrirse la necesidad en 7,076,389 viviendas.
- Llama la atención el incremento del 51% en el caso de drenaje conectado a fosa séptica, cuando en el resto de las categorías se mostró disminución.

### Una interpretación de estos resultados (tabla 16)

Es probable que el 22% de incremento de viviendas que disponen de drenaje conectado a red pública se deba a la conformación del nuevo parque habitacional. Considérese que en la pasada administración reporta el otorgamiento de 3 millones de créditos habitacionales.

El incremento del 51% de drenaje conectado a fosa séptica, debió de corresponder, en su mayor parte a la atención brindada a las otras categorías de no disponibilidad de drenaje, ya que mostraron disminución.

Luego entonces, el verdadero indicador, es decir, los pobladores que deberían ver modificar su situación con los que están en este rango, que en realidad no reporta avance, al contrario.

Tabla 16 . Disposición de Servicio Público de Drenaje a Nivel Nacional

DISPOSICIÓN DE SERVICIO PÚBLICO DE DRENAJE	Viviendas 2000	Viviendas 2005	Diferencia	crecimiento %
Conectado a la red pública (disponen de servicio de drenaje)	13,666,180	16,632,251	2,966,071	22%
Conectado a fosa séptica (no disponen de servicio) ( a )	2,460,620	3,716,059	1,255,439	51%
Con desagüe a barranca y grieta (no disponen de servicio) ( b )	401,393	283,333	-118,060	-29%
Con desagüe a río, lago y mar (no disponen de servicio) ( c )	272,741	193,406	-79,335	-29%
No disponen de drenaje ( d )	4,592,550	2,883,591	-1,708,959	-37%
No disponen de drenaje ( a+b+c+d )	7,727,304	7,076,389	-650,915	-8%
No especificado	119,751	297,717	177,966	149%
Total	21,513,235	24,006,357	2,493,122	12%

Fuente: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda 2000/ Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI

Se ha analizado la disposición de servicios por separado, lo que proporcionó una idea del número de viviendas que no cuentan con éstos, sin embargo considerando el cruce de tres servicios (incluyendo la energía eléctrica) en las

categorías consideradas como adecuadas en la vivienda como una unidad en donde deberían confluir todos los servicios, logramos una mayor aproximación a la cantidad de viviendas que adolecen de servicios adecuados.

Considerando los criterios de agua entubada dentro de la vivienda, drenaje conectado a red pública y acceso a energía eléctrica, tenemos que, para el año 2000, solo 10, 666, 698 viviendas contaban con los tres servicios, y representaron el 49.6% del total de viviendas en el país.

Para 2005 este porcentaje ascendió al 58.4% (14, 012, 702 viviendas); sin embargo hay que recordar que el incremento de viviendas particulares entre 2000 y 2005 correspondió al 12%, es decir 2, 493,122 viviendas, por lo que se puede considerar que el avance real del rezago, fue de tan solo 852,882 viviendas que representaron el 3.5% del total del país en 2005. (Tabla 17)

Tabla 17. Viviendas con acceso a tres servicios (agua, drenaje y energía eléctrica) en México

Año	Total viviendas México	%	Viviendas con los tres servicios	%
2000	21,513,235	100	10,666,698	49.6
2005	24,006,357	100	14,012,702	58.4

Fuente: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda 2000/ Censo de Población y Vivienda 2005.

### 3.3.5. Aproximaciones a los Indicadores adicionales (CEPAL) para el caso de México. Durabilidad de la vivienda y área suficiente para vivir.

Anteriormente referí el acuerdo de incluir otras cuatro dimensiones a los indicadores de las metas para el objetivo 7: acceso a mejores servicios de agua potable y disponibilidad de saneamiento para los tugurios, y la durabilidad de la vivienda y el hacinamiento, y la omisión del gobierno mexicano al omitirlas en los informes proporcionados.

Ya hice referencia a la problemática existente en México y en lo informes oficiales sobre las limitaciones para identificar a los asentamientos irregulares, y por lo tanto de “filtrar” la información correspondiente únicamente a este tipo de asentamientos.

Respecto a los indicadores de durabilidad de la vivienda, me remitiré a las variables consideradas en el Censo de Población y Vivienda 2000, respecto al tipo de materiales de viviendas y para hacinamiento consideraré el número de dormitorio y ocupantes de viviendas, ya que para el 2005 los indicadores no se consideraron de igual manera por parte del INEGI.

#### Durabilidad de la vivienda. Calidad estructural

De acuerdo al concepto de vivienda adecuada, estas características están integradas a lo que se refiere a la habitabilidad, que incluye también la cuestión de no hacinamiento.

En relación a la calidad estructural de la vivienda, los datos contenidos en el Censo de Población y Vivienda hacen referencia a los diferentes materiales predominantes en pisos, techos y paredes, sin hacer la diferencia entre localidades rurales y urbanas. Esto implica que no se cuenta con datos que nos puedan indicar un referente de los asentamientos precarios en las localidades urbanas, como lo es en el caso de los servicios.

Consideraré como materiales de baja calidad los siguientes:

- Pisos: tierra
- Techos: material de desecho, lámina de cartón, asbesto, metálica, palma, tejamanil, madera y teja
- Paredes: material de desecho, lámina de cartón, asbesto, metálica, carrizo, bambú, palma, embarro, bajareque, madera, adobe



Foto: Georgina Sandoval

### Referencias cuantitativas 2000 y 2005

En México las viviendas que presentaban en el año 2000 baja calidad estructural<sup>211</sup> ascendieron al 40% del parque habitacional, se trataba de 8, 615,668 viviendas con 39, 811,240 ocupantes.

<sup>211</sup> Los datos se presentan con categorías por separado, y no se implican entre ellas, por ello resulta muy importante considerar los cruces de las variables (pisos, techos y paredes) con los materiales que considero de buena calidad, ya que deberían incidir en su conjunto en una vivienda, vista como una unidad, para considerarla de buena calidad estructural. Con una sola característica faltante, desde mi punto de vista no podría considerársele con buena calidad.

De esta forma he considerado como una vivienda con material de buena calidad en donde incidan todas las siguientes características:

TECHO	PISOS	PAREDES
Losa de concreto, tabique, ladrillo y terrado con vigería	Cemento y firme	Tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento y concreto
Losa de concreto, tabique, ladrillo y terrado con vigería	Madera, mosaico y otros recubrimientos	Tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento y concreto

En pisos fue del 13% que correspondió a 2, 844,601 viviendas con 14, 017,970 ocupantes; en paredes fue del 21%, es decir, 4, 429,632 viviendas con 20, 666,895 ocupantes y en techos del 36% que correspondió a 7, 649,941 viviendas (Tabla 18).

Tabla 18 . Material Predominante de baja calidad en Viviendas

Material	Viviendas	%	Ocupantes	%
Pisos de tierra	2,844,601	13%	14,017,970	15%
Paredes de material de baja calidad	4,429,632	21%	20,666,895	22%
Techos de material de baja calidad	7,649,941	36%	35,350,164	37%
Total de viviendas	21,513,235	100%	95,373,479	100%

Fuente: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda 2000. INEGI

No se cuenta con parámetros de comparación para 2005, toda vez que el Censo de Población y Vivienda 2005, sólo difundió datos respecto a los materiales de pisos, por que para 2005 el 10% de las viviendas en el país tenían pisos de tierra (2, 453,673), 3 puntos porcentuales menos que en el 2000.

### Otra lectura

El crecimiento de viviendas con pisos con material adecuado entre 2000 y 2005 fue del 15% correspondiendo a 2, 831,181 viviendas, cubriendo así el incremento de viviendas total y marcando un incremento real de aproximadamente del 2% con 338,059 viviendas, cifra muy cercana al número de viviendas con piso de tierra que disminuyeron en el período, 390,928 viviendas. (Tabla 19)

Es notorio el incremento del 20% de viviendas con pisos de madera, mosaico y otros recubrimientos, correspondiendo a 1, 358,132, el 48% del incremento total con material adecuado.

Tabla 19. Material Predominante en Pisos Nacional

Material	Viviendas 2000	Viviendas 2005	Diferencia	Crecimiento %
Tierra	2,844,601	2,453,673	-390,928	-14%
Cemento y firme ( a )	11,866,194	13,339,243	1,473,049	12%
Madera, mosaico y otros recubrimientos ( b )	6,676,844	8,034,976	1,358,132	20%
total con material adecuado (a+b)	18,543,038	21,374,219	2,831,181	15%
No especificado	125,596	178,465	52,869	42%
Total	21,513,235	24,006,357	2,493,122	12%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI

### Una interpretación de estos resultados

Es probable que el 20% de incremento de viviendas con pisos de madera, mosaico y otros recubrimientos se deba, en mayor parte a la conformación del nuevo parque habitacional.

El incremento del 12% de pisos de cemento y firme, cubrieron totalmente la disminución de pisos de tierra, el resto, (1, 082,121 viviendas) debió de corresponder al incremento de viviendas de menor calidad estructural,

probablemente las que se instalaron en tugurios, y/o incluso como unidades básicas de vivienda de los programas del gobierno federal, realmente no se cuenta con información suficiente para poder afirmar una u otra cosa.

Como en el caso del acceso al agua y saneamiento básico; en el tema de materiales de la vivienda, los datos se analizaron con las categorías por separado, y no se implicaron entre éstas, por ello resulta muy importante considerar el cruce de éstas (pisos, techos y paredes) con los materiales que considero de buena calidad, ya que deberían incidir en su conjunto en una vivienda, vista como una unidad, para así estar en condiciones de considerarla con buena calidad estructural. Con una sola característica faltante, desde mi punto de vista no podría considerársele como tal.

De esta forma he considerado como una vivienda con material de buena calidad en donde incidan todas las características siguientes: (Tabla 20)

Tabla 20. Materiales de buena calidad en viviendas en el año 2000

TECHO	PISOS	PAREDES	VIVIENDAS	OCUPANTES
Losa de concreto, tabique, ladrillo y terrado con vigería	Cemento y firme	Tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento y concreto	6,795,734	30,666,176
Losa de concreto, tabique, ladrillo y terrado con vigería	Madera, mosaico y otros recubrimientos	Tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento y concreto	6,101,833	24,896,063
<b>TOTAL</b>			<b>12,897,567</b>	<b>55,562,239</b>

Fuente: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda 2000. INEGI

Como se puede apreciar en la tabla 21, sólo en 12, 897,567 viviendas incidieron materiales de buena calidad, representaron sólo el 60% del total del país, por lo que el resto: 8, 615,688 viviendas no contaban con materiales que les dieran una buena calidad como unidad, se trata de 55, 562,239 ocupantes afectados.

Tabla 21. Viviendas con coincidencia de materiales de buena calidad en techos, pisos y paredes

VARIABLES	VIVIENDAS	%	OCUPANTES	%
Viviendas con las 4 variables	12,897,567	60%	55,562,239	58%
Viviendas con por lo menos una variable faltante y más	8,615,668	40%	39,811,240	42%
<b>total</b>	<b>21513235</b>	<b>100%</b>	<b>95373479</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda 2000. INEGI

### Área suficiente para vivir. Hacinamiento

Se han revisado diversas fuentes que hacen referencia a la definición de hacinamiento, necesarias para poder establecer un criterio para este trabajo, éstas son:

Para el grupo de expertos de la reunión sobre el Monitoreo del Derecho a la Vivienda, realizado en Génova en noviembre de 2003, el hacinamiento, como uno de los indicadores para la vivienda adecuada, debería de considerar la proporción de hogares con más de 2 personas por cuarto<sup>212</sup>.

Para la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en el documento del Observatorio Urbano Global (GUO)<sup>213</sup>, se establecen los indicadores urbanos según la agenda Hábitat (ONU-Hábitat) y para el indicador: área suficiente para vivir: proporción de hogares con por lo menos 3 personas por habitación. Nótese que este por lo menos significa que es suficiente si no más de 2 personas comparten la misma habitación, como se puede apreciar claramente en el siguiente texto.

En la Guía para el Monitoreo de la Meta 11, del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos<sup>214</sup>, se considera que una casa proporciona un área suficiente para que sus miembros vivan si no más de 2 personas comparten la misma habitación. Siendo el indicador: la proporción de hogares con por lo menos 3 personas por habitación.

Por lo tanto queda claramente establecido, que el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, refiere al hacinamiento en las viviendas, cuando más de 2 personas comparten la misma habitación. Llama la atención que para el gobierno mexicano, el límite son de más 3 personas por habitación y hasta se llega a hablar de sobrecupo en cuartos cuando el índice de hacinamiento es superior a 2.5, ¿Cómo si las personas se pudieran partir a la mitad, o en tres cuartas partes?:

En el Estudio de Indicadores ONU – Hábitat para los Observatorios Urbanos locales de las ciudades mexicanas elaborado por SEDESOL<sup>215</sup>, define el hacinamiento como la proporción de ocupantes de viviendas con más de 3 personas por habitación.

Para el Consejo Nacional de Población (CONAPO)<sup>216</sup>, en la determinación de los índice de marginación, consideró para el cálculo del indicador para viviendas con algún nivel de hacinamiento: dividiendo las viviendas con tres o más ocupantes por cuarto (sin contar cocina exclusiva) entre el total de viviendas.

Para SEDESOL – CONAVI, en el documento Rezago Habitacional se considera el hacinamiento en cuartos como: ...” *De acuerdo con las recomendaciones del Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas y atendiendo a la situación económica y social imperante en el país, se considera que existe Hacinamiento por sobrecupo en Cuartos, cuando la relación del índice de hacinamiento es superior a 2.5 personas en promedio por cuarto.*<sup>217</sup>

Es necesario definir dos aspectos en el tema de área suficiente para vivir: por un lado es la cantidad de personas que se considera adecuado para vivir cómodamente compartiendo una habitación /cuarto, y la otra la definición de cuarto.

En cuanto al número de personas, se retomará el criterio del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, es decir, definiremos que existe hacinamiento cuando más de 2 personas comparte una misma habitación / cuarto.

---

<sup>212</sup> Discussion Paper. Expert group meeting on housing rights (26-28 November 2003. Documento impreso. pág. 6.

<sup>213</sup> Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Oficina regional para América Latina y el Caribe. “Observatorio Urbano Global (GUO). Indicadores Urbanos según la Agenda hábitat (ONU – Hábitat)”. 2004, pág. 1.

<sup>214</sup> Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos Un-Hábitat. “Guía para el Monitoreo de la Meta 11”. Progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Nairobi, Mayo de 2003, págs. 7 y 13

<sup>215</sup> SEDESOL / ONU – Hábitat México. 2004. “Estudio de Indicadores ONU – Hábitat para los Observatorios Urbanos Locales de las Ciudades Mexicanas”, pág. 55

<sup>216</sup> CONAPO. Anexo C. Metodología de Estimación del índice de marginación urbana 2005. Pág. 228

<sup>217</sup> SEDESOL- CONAFOVI: \_REZAGO HABITACIONAL\_; Documento digital; sin fecha

En cuanto a la definición de habitación /cuarto, es importante señalar que al referirse a habitación, se consideran todos los cuartos de la vivienda, que de acuerdo al glosario de conceptos del INEGI para el censo del año 2000, define como cuarto "...el espacio de la vivienda delimitado por paredes fijas y techo de cualquier material, destinado al alojamiento de personas, en donde se desarrollan diversas actividades de la vida familiar: los baños, patios, azote huelas y cocheras no son considerados como cuartos de la vivienda".

En el glosario para el Censo población y vivienda 2005 se define cuarto como el espacio de la vivienda delimitado por paredes y techo de cualquier material, con excepción de telas y muebles donde sus ocupantes realizan diversas actividades para la reproducción de la vida diaria, como comer, dormir y cocinar, entre otras. Los baños y pasillos no se consideran cuartos.

Por lo que en los cálculo de avance de los indicadores, se hace referencia a los cuartos de estar (sala), al cuarto para comer (comedor) y la cocina, incluyendo por supuesto los cuartos dormitorios. Conceptualización que desde el punto de vista de quien escribe, encubre la verdadera situación de hacinamiento existente en el país.

Se ha considerado por diversas instituciones de gobierno, que el promedio de ocupantes por cuarto aceptable debe ser menor o igual a 2.5 sin especificar el tipo de cuarto, sin embargo en este trabajo se aplicará que el promedio ideal es menor igual a 2 ocupantes por dormitorio, lo que implica que si se excede hay sobre ocupación de una vivienda.

Así también se ha considerado que la diferencia entre el número de hogares y el número de viviendas arroja una aproximación, bajo el supuesto de que lo ideal es que exista un hogar nuclear por una vivienda particular, sin embargo considero que no es del todo objetiva, ya que pueden existir hogares de diversos tamaños de acuerdo al número de integrantes. Sin embargo considero que es un dato importante para calcular el déficit de vivienda, más que el hacinamiento.

En el caso de México en el Censo de Población y Vivienda del 2000, dicha diferencia fue de 755,681 hogares sin vivienda<sup>218</sup>, y por sus supuestos, ¿el hacinamiento se reduciría a esa cantidad de familias?, como se verá más adelante, con los criterios seleccionados para este trabajo, la cifra resultante excede en mucho dicha cantidad.

Siguiendo con el cuestionamiento a tal criterio, es importante considerar el número de hogares ampliados y compuestos, tomando en cuenta el concepto y las cifras arrojadas. Los conceptos manejados por el INEGI, son los siguientes:

Hogar: unidad formada por una ó más personas unidas o no por lazos de parentesco y que residen habitualmente en la misma vivienda y se sostienen de un gasto común para la alimentación.

Hogar familiar: básicamente hay integrantes con algún parentesco, en México el 98% de los hogares son familiares<sup>219</sup>; se clasifican en:

Hogar familiar nuclear: constituido por el jefe y cónyuge ó el jefe, cónyuge e hijos.

Hogar familiar ampliado: constituido por el hogar nuclear más otros parientes ó un jefe con otros parientes.

Hogar familiar compuesto: hogar nuclear ó ampliado más personas sin lazos de parentesco.

Tan solo para el 2000, la cantidad de hogares ampliados fue de 5, 166,151 con una población de 28, 722,573 personas, en promedio 6 integrantes por hogar, ¡qué lejos estaba esta cantidad de los 755,681 hogares sin vivienda!

---

<sup>218</sup> El total de hogares en 2000, fue de 22,268,916 y el total de viviendas particulares de 21,513,235

<sup>219</sup> Se trata de 20, 751,979 hogares familiares y 1,498,613 hogares no familiares, el resto constituyen los no especificados: 18,324

## Los criterios a considerar

En este trabajo retomaré básicamente los datos que arroja el Censo de Población y Vivienda en función del número de cuartos dormitorio y el número de ocupantes, para la obtención de una cantidad aproximada de viviendas en donde existe hacinamiento y de personas que viven en éste, tomando como base que 2 ocupantes por cuarto dormitorio es el criterio aceptable. No se consideran los cuartos que tienen otro uso, toda vez que se trata de hacer valer el Derecho a una Vivienda Adecuada.

## Las cifras

En México para el año 2000, la mayor parte de las viviendas, el 87% correspondía a casa independientes y el 93% de éstas contaban de 1 a 3 cuartos dormitorio<sup>220</sup>; tan solo en esta categoría existía hacinamiento en el 46% de las casas independientes, 8, 617,910 viviendas, y correspondía al 40% del total de viviendas nacional. Considerando el total de viviendas particulares a nivel nacional la cifra ascendió a 9, 400,984 viviendas con hacinamiento que representaban el 44% del total nacional. (Tabla 22)

Tabla 22. Viviendas con hacinamiento

Tipo de vivienda	Característica	Viviendas	%
Casas independientes	con 1 cuarto dormitorio con 3 a 9 y más ocupantes	4,759,305	
Casas independientes	con 2 cuartos dormitorio con 5 a 9 y más ocupantes	3,107,338	
Casas independientes	con 3 cuartos dormitorio con 7 a 9 y más ocupantes	751,267	
<b>Total</b>		<b>8,617,910</b>	
% respecto a total casas independientes		8,708,569	46%
% respecto a total de viviendas		21,513,235	40%
Departamento en edificio	con 1 cuarto dormitorio con 3 a 9 y más ocupantes	94,638	
Departamento en edificio	con 2 cuartos dormitorio con 5 a 9 y más ocupantes	163,713	
Departamento en edificio	con 3 cuartos dormitorio con 7 a 9 y más ocupantes	25,046	
<b>Total</b>		<b>283,397</b>	
% respecto a total departamento en edificio		1,270,606	22%
% respecto a total de viviendas		21,513,235	1,3%
Vivienda en vecindad	con 1 cuarto dormitorio con 3 a 9 y más ocupantes	390,542	
Vivienda en vecindad	con 2 cuartos dormitorio con 5 a 9 y más ocupantes	81,523	

<sup>220</sup> Para los datos correspondientes a cada tipo de vivienda ver el anexo estadístico.

Tipo de vivienda	Característica	Viviendas	%
Total		472,065	
% respecto a total vivienda en vecindad		839,675	56%
% respecto a total de viviendas		21,513,235	2,2%
Cuarto de azotea	con 1 cuarto dormitorio con 3 a 9 y más ocupantes	11,886	
Cuarto de azotea	con 2 cuartos dormitorio con 5 a 9 y más ocupantes	2,483	
Total		14,369	
% respecto a total cuarto de azotea		29,495	49%
% respecto a total de viviendas		21,513,235	0,1%
Local no construido para habitación	con 1 cuarto dormitorio con 3 a 9 y más ocupantes	8,193	
Local no construido para habitación	con 2 cuartos dormitorio con 5 a 9 y más ocupantes	2,366	
Total		10,559	
% respecto a total local no construido para habitación		25,637	41%
% respecto a total de viviendas		21,513,235	0,05%
Vivienda móvil	con 1 cuarto dormitorio con 3 a 9 y más ocupantes	2,263	
Vivienda móvil	con 2 cuartos dormitorio con 5 a 9 y más ocupantes	421	
Total		2,684	
% respecto a total vivienda móvil		6,667	40%
% respecto a total de viviendas		21,513,235	0,01%
<b>Total viviendas con hacinamiento</b>		<b>9,400,984</b>	<b>44%</b>

Fuente: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda 2000. INEGI

Para el 2005 los datos referentes al número de viviendas por tipo de vivienda y número de cuartos dormitorio con números de ocupantes, no fueron difundidos, únicamente están accesibles los datos referentes al número de ocupantes en viviendas particulares y cuartos dormitorio.

Para el 2005 el número de viviendas con 1 a 4 ocupantes ascendió al 62%, (en el 2000 fue de 57%), y el 38% de 5 a 9 y más ocupantes. (Tabla 23).

Tabla 23. Número de ocupantes en viviendas

Número de Ocupantes	Viviendas particulares habitadas 2000	%	Viviendas particulares habitadas 2005	%
1 ocupante	1,288,935	6%	1,744,107	7%
2 ocupantes	2,639,774	12%	3,351,878	14%
3 ocupantes	3,706,832	17%	4,366,698	18%
4 ocupantes	4,682,744	22%	5,480,021	23%
	12,318,285	57%	14,942,704	62%
5 ocupantes	3,817,204	18%	4,165,368	17%
6 ocupantes	2,335,642	11%	2,286,180	9%
7 ocupantes	1,224,623	6%	1,101,566	5%
8 ocupantes	738,801	3%	632,079	3%
9 y más ocupantes	1,078,680	5%	878,460	4%
	9,194,950	43%	9,063,653	38%
total viviendas	21,513,235		24,006,357	

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI

El crecimiento de viviendas con 1 a 4 ocupantes fue del 21% con 2, 624,419 viviendas, en el segundo indicador decreció en un 1% con 131,297 viviendas; si se considera el aumento de viviendas global, 2, 493,122 viviendas, (la diferencia es la misma) y corresponde sólo al 5% de dicho aumento. (Tabla 24)

Tabla 24. Número de ocupantes en viviendas particulares

Número de Ocupantes	Viviendas particulares habitadas 2000	Viviendas particulares habitadas 2005	Diferencia	Crecimiento %
1 ocupante	1,288,935	1,744,107	455,172	35%
2 ocupantes	2,639,774	3,351,878	712,104	27%
3 ocupantes	3,706,832	4,366,698	659,866	18%
4 ocupantes	4,682,744	5,480,021	797,277	17%
	12,318,285	14,942,704	2,624,419	21%
5 ocupantes	3,817,204	4,165,368	348,164	9%
6 ocupantes	2,335,642	2,286,180	-49,462	-2%
7 ocupantes	1,224,623	1,101,566	-123,057	-10%
8 ocupantes	738,801	632,079	-106,722	-14%
9 y más ocupantes	1,078,680	878,460	-200,220	-19%
	9,194,950	9,063,653	-131,297	-1%
Total viviendas	21,513,235	24,006,357	2,493,122	12%

## Una interpretación de estos resultados

La nuevas viviendas entre 2000 y 2005 probablemente cubrieron la mayor parte de la creación de nuevos hogares entre las familias que habitaban viviendas ocupadas de 1 a 4 personas, ya que fue mínima la reducción de viviendas con 5 a 9 y más ocupantes, es decir la creación de nuevas viviendas no ha resuelto en gran medida el problema de hacinamiento.

## ¿Y de cuántas personas estamos hablando que vivían en hacinamiento?

Para contestar esta pregunta, se considerarán los datos del Censo de Población y Vivienda y Conteo de población y vivienda que hacen referencia al número de ocupantes en viviendas por número de cuarto dormitorio. Se consideró agrupar en dos categorías: Viviendas con 5 y 6 ocupantes (con 1 a 2 cuartos dormitorio) y viviendas con 7 a 9 y más ocupantes (con 1 a 2 cuartos dormitorios. (Tablas 25 y 26)

El resultado es inquietante, para 2000 por lo menos 31, 954,540 ocupantes dormían en 1 ó 2 cuartos dormitorio compartidos con mínimo 5 personas y hasta 9 y más y representaban el 33.5% de los ocupantes de viviendas particulares, para el 2005 fue de 30, 295,158 y representaron el 30% del total de ocupantes de viviendas particulares (Tabla 27).

Con respecto al 2000, la diferencia es de 662,000 personas más en la primera variable y de 2, 321,382 personas menos en la segunda, arrojando una diferencia total al final de 1, 659,382 personas menos, probablemente esta diferencia se deba a la formación de nuevos hogares ó de familias que se cambiaron a otra vivienda.

Tabla 25. Viviendas con 5 y 6 ocupantes por número de cuartos dormitorio

No. De cuartos dormitorios	Viviendas 2000	%	Viviendas 2005	%
1 cuarto dormitorio	1579913	26%	1480249	23%
2 cuartos dormitorio	2436084	39%	2668148	41%
	4015997	65%	4148397	64%
3 cuartos dormitorio	1613035	26%	1739435	27%
4 cuartos dormitorio	412288	6.8%	448970	7%
5 y más cuartos	98481	2%	89971	1.57%
no especificado	13045	0.2%	24775	.43%
	2136849	35%	2303151	36%
total viviendas con 5 y 6 ocupantes	6152846		6451548	

Fuente: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda. INEGI

Tabla 26. Viviendas con 7 a 9 y más ocupantes por número de cuartos dormitorio

No. De cuartos dormitorios	Viviendas 2000	%	Viviendas 2005	%
1 cuarto dormitorio	673290	22%	514619	20%
2 cuartos dormitorio	1023075	34%	850120	32%
	1696365	56%	1364739	52%
3 cuartos dormitorio	810447	27%	731555	28%
4 cuartos dormitorio	348102	11%	341364	13%
5 y más cuartos	160887	5%	159082	6%
no especificado	26303	1%	15365	1%
	1345739	44%	1247366	48%
total viviendas con 7 a 9 y más ocupantes	3042104		2612105	

Fuente: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda. INEGI

Tabla 27. Ocupantes de Viviendas que viven en hacinamiento

Característica	Ocupantes 2000	Ocupantes 2005
Mínimo de personas que duermen en 1 a 2 cuartos dormitorio compartido con 5 y 6 personas	20,079,985*	20,741,985
Mínimo de personas que duermen en 1 a 2 cuartos dormitorio compartido con 7 a 9 y más personas	11,874,555*	9,553,173
Total	31,954,540	30,295,158

\*Las cantidades se multiplicaron por 5 de la tabla 10 y por 7 de la tabla 11

### 3.3.6. ¿Por qué los ODM se ocupan solo por el ambiente urbano? ¿Y el ámbito rural?

Ricardo Jordán se refiere así: “Las ciudades son, en este sentido, el espacio del hábitat social donde se desarrolla la vida en comunidad, la satisfacción de necesidades, la generación de recursos y la cultura, en resumen, donde tiene expresión el desarrollo social y económico. Esta particular condición de la ciudad como emplazamiento del desarrollo humano, exige y demanda, para su gestión, una aproximación y un análisis sistémico que de como resultado una propuesta también sistémica, que se concrete en el aprovechamiento de las potencialidades de la vida en comunidad y mitigación de los efectos o externalidades del proceso de crecimiento y de transformación social.<sup>221</sup>”

No es mi intención entrar a la discusión del papel de las ciudades en tiempos contemporáneos, lo que pretendo con esta línea es llamar la atención a la *decisión* de la ONU respecto a referirse a la pobreza urbana, a los asentamientos en tugurios de las ciudades y no considerar a los pobres y a los asentamientos rurales.

#### La referencia latinoamericana de identificación de la población urbano - rural

De cada 10 habitantes latinoamericanos, 7 viven en algún asentamiento urbano, en tanto los otros 3 están en alguna localidad rural.

La perspectiva es que la cifra de pobladores urbanos aumente. En tal caso es prudente preguntarse sobre la pobreza y las condiciones de las comunidades rurales el día de hoy y en el futuro.

Tabla 28. Población urbano - rural

	1990				2001			
	Total de población (millones)	Población urbana	Población rural	% urbano	Total de población (millones)	Población urbana	Población rural	% urbano
Latino América	440,419	312,995	127,424	71.1	526,594	399,322	127,272	75.8
México	83,223	60,303	22,920	72,5	100,368	74,846	25,522	74.6

Fuente: [www.unhabitat.org/programmes/agua](http://www.unhabitat.org/programmes/agua) Tabla 1 y 2; Mayo 2007

<sup>221</sup> JORDÁN, Ricardo: *CIUDAD Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*; p. 44 en CEPAL (JORDÁN Ricardo/ SIMIONI, Daniela. Compiladores). *\_GESTIÓN URBANA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE\_*; Santiago de Chile, junio de 2003.

El comportamiento en la relación urbano- rural que nos identifica con América Latina no es el mismo con respecto al resto del comportamiento mundial, en donde casi la mitad de la población es rural.

### Acceso al Agua en México en el ámbito rural

En México, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda, en el año 2000, las viviendas en las localidades rurales correspondieron al 24% y en las urbanas al 76%, para el 2005 la proporción fue del 22% y 78% respectivamente.

Con el criterio de los resultados particulares, planteado para este trabajo, en el año 2000 del 41% de viviendas que no disponían de servicio público de agua entubada en el país, el 45% correspondió a localidades rurales y el 55% a localidades urbanas, nótese que en éstas últimas la disposición del servicio fue del 70%, en tanto en las localidades rurales con un criterio diferenciado, fue del 61% (Tabla 29).

Tabla 29. Disposición de agua potable por tipo de localidad. 2000

DISPOSICIÓN DE SERVICIO DE AGUA ENTUBADA	viviendas	%	localidades rurales	% total rural <sup>a</sup>	localidades urbanas	% a total urbano
Dentro de la vivienda (disponen de servicio de agua entubada)	12,427,656	58%	972,141	19%	11,455,515	70%
Fuera de la vivienda pero dentro del terreno (no disponen de servicio) (a)	5,712,187	26%	2,130,294	42%	3,581,893	22%
De llave pública e hidrante (no disponen de servicio) (b)	567,616	3%	211,802	4%	355,814	2%
De otra vivienda (no disponen de servicio) (c)	387,997	2%	163,495	3%	224,502	1%
Usan agua de pipa (no disponen de servicio) (d)	350,210	2%	101,630	2%	248,580	1%
Usan agua de pozo, río, lago, arroyo y otra (e)	1,851,173	8%	1,402,997	28%	448,176	3%
Total que no disponen adecuadamente de agua (a+b+c+d+e)	8,869,183	41%	4,010,218	79%	4,858,965	30%
No especificado	216,396	1%	79,500	2%	136,896	1%
Total de viviendas particulares habitadas	21,513,235	100%	5,061,859	100%	16,451,376	100%

Fuente: Elaboración propia con base al Censo Nacional de Población y Vivienda 2000. INEGI

El criterio que aplico para hacer la diferencia en las localidades rurales, considera el acceso como adecuado al agua entubada fuera de la vivienda pero dentro del terreno, considerando las características de los asentamientos rurales en cuanto a dispersión territorial.

Para el año 2005 del 32% de viviendas que no disponían de servicio público de agua entubada en el país, el 50.6% correspondió a localidades rurales y el 49.6% a localidades urbanas, nótese que en éstas últimas la disposición del servicio fue del 79%, en tanto en las localidades rurales con un criterio diferenciado, fue del 67 % (Tabla 30).

Tabla 30. Disposición de agua potable por tipo de localidad. 2005

DISPOSICIÓN DE SERVICIO DE AGUA ENTUBADA	viviendas	%	localidades rurales	% a total rural	localidades urbanas	% a total urbano
Dentro de la vivienda (disponen de servicio de agua entubada)	16,168,452	67%	1,463,414	27%	14,705,038	79%
Fuera de la vivienda pero dentro del terreno (no disponen de servicio ) (a)	4,918,526	20%	2,126,157	40%	2,792,369	15%
De llave pública e hidrante (no disponen de servicio) (b)	189,502	1%	93,914	2%	95,588	.36%
De otra vivienda (no disponen de servicio) (c)	319,959	1%	141,529	2%	178,430	.64%
Usan agua de pipa (no disponen de servicio) (d)	398,401	2%	116,048	2%	282,353	2%
Usan agua de pozo, río, lago, arroyo y otra (e)	1,821,482	8%	1,378,280	26%	443,202	2%
Total que no disponen adecuadamente de agua (a+b+c+d+e)	7647,870	32%	3,855,928	72%	3,791,942	20%
No especificado	190,035	1%	37,371	1%	152,664	1%
Total de viviendas particulares habitadas	24,006,357	100%	5,356,713	100%	18,649,644	100%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI

El crecimiento porcentual nacional en la disponibilidad de agua dentro de la vivienda respecto al 2000, fue del 51% en las localidades rurales y en las urbanas fue del 28%, distribuyéndose el incremento total entre ambas (3,740,796 viviendas) en un 13% en las localidades rurales y un 87% en las urbanas (3,249,523).

Si se hace la misma consideración que a nivel nacional, en las localidades urbanas el aumento global de viviendas fue de 2,198,268, el incremento real del servicio pudo haber sido de 1,051,255 aproximadamente, es decir del 9% (baja considerablemente con respecto al 28%). Para confirmar esto hay que observar que la disminución en las localidades urbanas de viviendas que no disponen adecuadamente de agua fue del 22%, es decir 1,067,023 viviendas, cifra muy cercana a la cifra anterior.

Para las localidades rurales el incremento de viviendas fue de 294,854, por lo que el incremento real del servicio pudo haber sido de 196,419 viviendas que representaron el 20% frente a un 51%). La disminución en las localidades rurales de viviendas que no disponen adecuadamente de agua fue del 4%, es decir 154,290 viviendas, cifra cercana a la anterior.

El incremento en el uso de pipa se dio el mismo 14% nacional en ambos tipos de localidades, de este incremento el 70% (48,191 viviendas), correspondió a las ciudades. Si realmente hubiera habido un avance real en la dotación de agua potable, ¿no debería de representar un porcentaje negativo? (Tabla 31).

Tabla 31. Crecimiento en la disposición de agua potable 2000 - 2005 por tipo de localidad

DISPOSICIÓN DE AGUA ENTUBADA	Loc. rurales 2000	Loc. rurales 2005	Diferencia	%	Loc. urbanas 2000	Loc. urbanas 2005	Diferencia	%
Dentro de la vivienda (disponen de servicio de agua entubada)	972,141	1,463,414	491,273	51%	11,455,515	14,705,038	3,249,523	28%
Fuera de la vivienda pero dentro del terreno (no disponen de servicio) (a)	2,130,294	2,126,157	-4137	-0,21%	3,581,893	2,792,369	-789,524	-22%
De llave pública e hidrante (no disponen de servicio) (b)	211,802	93,914	-117888	-56%	355,814	95,588	-260,226	-73%
De otra vivienda (no disponen de servicio) (c)	163,495	141,529	-21966	-13%	224,502	178,430	-46,072	-21%
Usan agua de pipa (no disponen de servicio) (d)	101,630	116,048	14418	14%	248,580	282,353	33,773	14%
Usan agua de pozo, río, lago, arroyo y otra (e)	1,402,997	1,378,280	-24717	-2%	448,176	443,202	-4,974	-1%
Total que no disponen adecuadamente de agua (a+b+c+d+e)	4,010,218	3,855,928	-154,290	-4%	4,858,965	3791,942	-1,067,023	-22%
No especificado	79,500	37,371	-42129	-53%	136,896	152,664	15,768	12%
Total de viviendas particulares habitadas	5,061,859	5,356,713	294,854	6%	16,451,376	18,649,644	2,198,268	13%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2000 y Censo de Población y Vivienda 2005

### Acceso al Saneamiento básico en México en el ámbito rural.

Con el criterio de los resultados particulares, planteado para este trabajo, en el año 2000, del 35% de viviendas que no disponían de servicio público de drenaje en el año 2000, el 57% correspondió a localidades rurales con 4,368,245 viviendas y el 43% a localidades urbanas, con 3,359,059 viviendas. En éstas últimas la disposición del servicio fue del 79%. Si se considera el criterio que diferencia la disposición del servicio de drenaje en localidades rurales, en cuanto a considerarlo adecuado si se está conectado a fosa séptica, esto debido a la dispersión de estos asentamientos, en las localidades rurales tan solo el 33% de viviendas disponían de drenaje adecuado. (Tabla 32)

Es muy notable la diferencia en este tema entre las ciudades y las localidades rurales, diferencia que se observó en mucha menor medida con respecto al agua (70% frente 61%).

Tabla 32. Disposición de drenaje por tipo de localidad. 2000

DISPOSICIÓN DE SERVICIO PÚBLICO DE DRENAJE	VIVIENDAS	%	localidades rurales	% a total rural	localidades urbanas	% al total urbano
Conectado a la red pública (disponen de servicio de drenaje)	13,666,180	64%	654,631	13%	13,011,549	79%
Conectado a fosa séptica (no disponen de servicio) (a)	2,460,620	11%	991,119	20%	1,469,501	9%
Con desagüe a barranca y grieta (no disponen de servicio) (b)	401,393	2%	177,380	3%	224,013	1%
Con desagüe a río, lago y mar (no disponen de servicio) (c)	272,741	1%	111,084	2%	161,657	1%
No disponen de drenaje (d)	4,592,550	21%	3,088,662	61%	1,503,888	9%
No disponen de drenaje (a+b+c+d)	7,727,304	35%	4,368,245	86%	3,359,059	20%
No especificado	119,751	1%	38,983	1%	80,768	1%
Total	21,513,235	100%	5,061,859	100%	16,451,376	100%

Fuente: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda 2000. INEGI

Para el 2005, el 29% de viviendas que no disponían de servicio de drenaje, el 59% corresponde a localidades rurales y el 41% a las urbanas, en éstas últimas la disposición de drenaje fue 83%, en tanto en las localidades rurales fue del 55%, en las cuales considero adecuada la conexión a fosa séptica. (Tabla 33)

Para ese año, la tendencia es similar, si se compara con el acceso al agua, la diferencia en este tema entre las ciudades y las localidades rurales siguió siendo notable; diferencia que se observó en mucha menor medida con respecto al agua (79% frente 67%).

Tabla 33. Disposición de drenaje por tipo de localidad. 2005

DISPOSICIÓN DE DRENAJE	VIVIENDAS	%	localidades rurales	% a total rural	localidades urbanas	% al total urbano
Conectado a la red pública (disponen de servicio de drenaje)	16,632,251	69%	1,074,435	20%	15,557,816	83%
Conectado a fosa séptica (no disponen de servicio) (a)	3,716,059	16%	1,852,426	35%	1,863,633	10%
Con desagüe a barranca y grieta (no disponen de servicio) (b)	283,333	1%	137,098	3%	146,235	1%
Con desagüe a río, lago y mar (no disponen de servicio) (c)	193,406	1%	83,072	1%	110,334	1%
No disponen de drenaje (d)	2,883,591	12%	2,093,433	39%	790,158	4%
No disponen de drenaje (a+b+c+d)	7,076,389	29%	4,166,029	78%	2,910,360	16%
No especificado	297,717	1%	116,249	2%	181,468	1%
Total	24,006,357	100%	5,356,713	100%	18,649,644	100%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI

El crecimiento porcentual nacional en la disponibilidad de drenaje respecto al 2000 (22%) se reflejó hasta el 64% en las localidades rurales y en las urbanas en un 20%, distribuyéndose el incremento de 2, 966,071 viviendas en un 14% en las rurales y un 86% en las urbanas (2, 546,267).

Si se hace la misma consideración que a nivel nacional, en las localidades urbanas el aumento global del número de viviendas fue de 2, 198,268, el incremento real podría ser de tan solo 347,999 aproximadamente, es decir del 3%. Sin embargo la disminución en las localidades urbanas de viviendas que no disponen de servicio de drenaje fue del 13%, es decir de 448,699 viviendas, quedando aún por cubrirse la necesidad de 2, 910,360 viviendas.

El incremento señalado anteriormente en viviendas conectadas a fosa séptica se manifestó porcentualmente en las localidades rurales, correspondiendo a 861,307 viviendas, nótese la importante disminución en viviendas que no disponen de drenaje 995,229, por lo que se puede afirmar que en el ámbito rural se avanzó de manera importante al respecto, aunque aún queda un importante número de viviendas sin el servicio (4, 166,029). (Ver tabla 34)

Tabla 34. Crecimiento en la disposición de drenaje 2000 - 2005 por tipo de localidad

Disposición de drenaje	Loc. rurales 2000	Loc. rurales 2005	Diferencia	%	Loc. urbanas 2000	Loc. urbanas 2005	Diferencia	%
Conectado a la red pública (disponen de servicio de drenaje)	654,631	1,074,435	419,804	64%	13,011,549	15,557,816	2,546,267	20%
Conectado a fosa séptica (no disponen de servicio) (a)	991,119	1,852,426	861,307	87%	1,469,501	1,863,633	394,132	27%
Con desagüe a barranca y grieta (no disponen de servicio) (b)	177,380	137,098	-40,282	-23%	224,013	146,235	-77,778	-35%
Con desagüe a río, lago y mar (no disponen de servicio) (c)	111,084	83,072	-28,012	-25%	161,657	110,334	-51,323	-32%
No disponen de drenaje (d)	3,088,662	2,093,433	-995,229	-32%	1,503,888	790,158	-713,730	-47%
No disponen de drenaje (a+b+c+d)	4,368,245	4,166,029	202,216	-5%	3,359,059	2,910,360	-448,699	-13%
No especificado	38,983	116,249	77,266	198%	80,768	181,468	100,700	125%
Total	5,061,859	5,356,713	294,854	6%	16,451,376	18,649,644	2,198,268	13%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2000 y Censo de Población y Vivienda 2005

### 3.3.7. La Consulta Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio

De alguna manera es el documento encargado de dar cuenta no cuantitativa, sino cualitativa al proponerse que la Consulta Nacional tenga “dos objetivos principales: 1) difundir conocimiento sobre la Declaración del Milenio y sus metas cuantitativas y 2) evaluar la viabilidad de un proceso plural que permita consensuar metas más acordes a la realidad nacional.”<sup>222</sup> Más que consensuar metas, quien escribe considera que el valor, además del carácter cualitativo, es hacer vigilante a la sociedad en los alcances de las metas.

#### Resultados significativos

Se rescatan los elementos considerados más significativos: “Entre los actores hay una visión dominante que percibe a los ODM como un instrumento útil para evaluar el desempeño de los gobiernos y orientar las políticas públicas bajo parámetros transexenales (...) Se observa un desconocimiento generalizado en torno a las metas adicionales y de los indicadores planteados en el Informe de Avances que publicó el Gobierno Federal y la ONU.”

Sobre la viabilidad de cumplir con las metas, se percibe que hay metas que no representan mayor reto para México a nivel nacional, en los temas de pobreza extrema y educación. No obstante, se advierte que dadas las enormes desigualdades regionales que caracterizan al país, “*los promedios nacionales esconden más de lo que dicen*”.<sup>223</sup>

#### El Monitoreo

“En lo que concierne al monitoreo de los avances del país en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los entrevistados coincidieron en que existe información disponible en materia de pobreza, salud y educación, a nivel nacional y estatal. En materia de sostenibilidad del medio ambiente, consideran que hay poca información. También es generalizada la opinión de que la información existente debe desagregarse a nivel municipal y hacerse más accesible al público. No existe un cuestionamiento universal respecto a la credibilidad de la información disponible, pero varios entrevistados se mostraron suspicaces hacia la forma en que el gobierno presenta la información, sobre todo en torno a la medición de la pobreza. Asimismo, hablaron de la necesidad de generar mayor información en torno al impacto y efectividad de los programas sociales.”

#### La relación con el Medio Ambiente

Se considera que, “el Objetivo 7<sup>224</sup> relacionado con el medio ambiente es donde menos avances se perciben. Se detecta una relación directa entre la pobreza y la economía de la supervivencia, con el deterioro del medio ambiente, especialmente desde el gobierno federal, expertos y organizaciones ambientalistas. Algunos actores, especialmente los del sector de la sociedad civil, no ven relación directa entre las metas planteadas para este objetivo y la sostenibilidad del medio ambiente.”

Los principales obstáculos se identifican con la falta de conciencia en algunas empresas, así como con la población de menores recursos. “*El problema es la falta de compromiso y la carencia de conciencia.*” Algunos entrevistados vincularon directamente la protección del medio ambiente con procesos de desarrollo comunitarios.

#### Valoraciones

- a. Se comparte con CEPAL la visión de que, los 3 indicadores (30, 31 y 32) “originales” son considerados como limitados y se propone vincularlos a una perspectiva de Derechos Económicos Sociales y Culturales –DESC- (“la agenda multilateral retoma una visión integral del desarrollo, partiendo de la premisa de universalizar los derechos económicos, sociales y culturales”).

<sup>222</sup> NACIONES UNIDAS MÉXICO: CONSULTA NACIONAL SOBRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO; REPORTE FINAL; mayo de 2006. [www.objetivosdelmilenio.org.mx/PDF/Informe%20Consulta%20ODM.pdf](http://www.objetivosdelmilenio.org.mx/PDF/Informe%20Consulta%20ODM.pdf)

<sup>223</sup> Naciones Unidas México, p. 12; 2006

<sup>224</sup> Naciones Unidas México, p 58; 2006

- b. Se considera, igual que CEPAL, “Con el fin de dar seguimiento a esta meta se acordó utilizar la variación en la proporción de hogares con acceso a tenencia segura. Sucesivamente se convino incluir otras cuatro dimensiones: la durabilidad de la vivienda, el hacinamiento, el acceso a mejores servicios de agua potable y la disponibilidad de saneamiento.” En tanto que los cuatro elementos son componentes del concepto *vivienda adecuada*. Y que como se pudo apreciar, el avance registrado no es alentador.
- c. El conocimiento *público* en México de los compromisos y resultados de los ODM es una referencia reciente. (Por lo menos se ha abierto una página WEB); sin embargo el tema no es de dominio gubernamental, académico o de la sociedad civil (ver documento Consulta Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio; reporte final) o materia de referencia para los legisladores, en materia de definición de políticas públicas (ver por ejemplo, el texto Agenda para el Desarrollo, Vol. 12; Derechos y Políticas Sociales, de la LX Legislatura; 2007); mucho menos para otro tipo de población.
- d. Los Informes mexicanos (2005 y 2006) reconocen la pobreza como el eje que condiciona los avances y cumplimiento de las diversas metas; sin embargo, en el tema que es de nuestro interés, no hace valoraciones desde esta perspectiva. Reconoce muy genéricamente, en sí mismo y en *sus avances* los indicadores 30 y 31 y; el indicador 32 es referenciado en su ausencia de información.
- e. Los datos *optimistas* que arrojan los indicadores 30 y 31, no solo son “*los promedios nacionales (que) esconden más de lo que dicen*”, también invalidan la posibilidad de reconocer los efectos directos sobre la población más pobre y si en realidad se ha modificado su situación.
- f. Se omite cualquier referencia al ambiente rural que además de comunidades dispersas y en pobreza concentra la mayor parte de la población indígena del país.
- g. A pesar de la *audacia* de querer *complementar* (las metas adicionales) en México las Metas del Milenio hay indicadores que podrían profundizarse (en algunos casos hay datos, por ejemplo, los materiales de las viviendas) y; otros, como la tenencia irregular, donde recién se percibe que no hay información confiable. Es decir, para que querer “complementar” si hay carencia de información.
- h. Como sea, los indicadores ofrecen algunas referencias generales y cuantitativas sobre las que habría que preguntarse por su utilidad. Por ejemplo, estos datos ¿ayudan a corroborar el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC-?, ¿esta información es indicativa de las políticas públicas? ¿Con esta información, los legisladores y los gobernantes toman decisiones de presupuesto público para la política social?
- i. Los informes tampoco dan cuenta de la participación de los grupos privados y los impactos de los grandes conjuntos habitacionales. Solo por distinguir a la población que ha tenido acceso crediticio de los que no lo pueden tener.
- j. Como consecuencia del monitoreo y de resultados de las políticas ¿por qué no poner en práctica evaluaciones de impactos? Por ejemplo en los desarrollos comunitarios.
- k. La vinculación que es de notar y celebrar es la que hacen los Informes, con respecto al agua; también significa el agotamiento de sus fuentes y el desecho que altera el medioambiente.
- l. Se requiere de evaluaciones no solo de carácter cuantitativo; es importante no olvidar la esfera de lo cualitativo; por ello es importante considerar la voz de los diversos actores y dar cuenta de los ejercicios que están en manos de comunidades organizadas.

## 3.4.A manera de Indicadores; otras maneras de comparar; una propuesta

### 3.4.1. Introducción

Los indicadores referidos a la vivienda adecuada se han “ajustado en el tiempo” apartado 3.1 de tal manera que tenemos los “Indicadores mínimos” señalados en las metas 10 y 11 y los indicadores de derechos humanos que reconocen indicadores estructurales, de proceso y de resultados. Estos indicadores, aún en su versión mínima son importantes porque permiten establecer relaciones de comparación de índole internacional.

Sin embargo como se ha valorado (apartado 3.2), los promedios generales ocultan las particularidades y estos indicadores, difícilmente muestran el grado de avance del concepto de vivienda adecuada que se posibilita bajo los supuestos de participación simultánea de:

- a. Obligatoriedad del Estado;
- b. Eficiencia del mercado;
- c. recurso público subsidiario y;
- d. el esfuerzo que hace la población que no accede al mercado habitacional.

Con lo que, usando la metodología básica de construcción de indicadores y considerando lo dicho por la administración pública y los estudios inmobiliarios se proponen otros indicadores y se desarrollan.

El aporte nuestro es la recopilación de información para querer valorar el grado de avance del derecho humano a la vivienda adecuada.

---

### Precisiones metodológicas

Se pretende verificar el grado de obligatoriedad que el estado mexicano tiene a partir de su propia planeación, metas y resultados. Se entiende que existe una referencia estructural, en tanto ha ratificado acuerdos internacionales y se cuenta con leyes que reconocen el derecho a la vivienda. (Lámina 8. Referencia Jurídica para México).

Se propone en este apartado construir indicadores de proceso en tanto se relacionan con la política pública y los programas que le instrumentan; al señalar la realización estaremos hablando de los indicadores de resultados basados en datos estadísticos y socioeconómicos del propio gobierno mexicano generados a partir de la política pública habitacional y donde hay participación de otros actores. A su vez, los indicadores de resultados se pueden relacionar de manera directa con la realización del derecho humano a una vivienda adecuada.

La relación que se establece en el desarrollo del apartado, genera fichas temáticas, que además de definirse, ofrecerán un comparativo cuantitativo entre la relación planeación- meta- resultado; además, al final irán acompañadas de comentarios críticos sobre el desempeño.

Se trata de encontrar “otros” referentes, además de los indicadores mínimos del objetivo 7 y las metas 10 y 11 y los ya señalados por las cualidades de la vivienda adecuada para valorar la política sectorial de vivienda. Se trata de entregar información específica y de carácter cuantitativa sobre los resultados.

Por otro lado se trata de tener como referente los indicadores sobre el derecho humano a la vivienda adecuada como información utilizada para medir el grado en que el derecho legal a una vivienda adecuada en México está siendo ejercido. (Lámina 34. Marco Lógico para lograr la Vivienda Adecuada en México).

Se debe permitir medir el grado en que las personas pueden ejercer los derechos humanos reconocidos internacionalmente, como también el grado en que los actores responsables están cumpliendo con sus

obligaciones de crear y mantener mecanismos sociales que garanticen el ejercicio de los derechos humanos. Por ello, deben prestar atención a la conducta de los funcionarios públicos, a las políticas y organismos públicos.

Se parte del supuesto de que ningún estado en el mundo puede cumplir al 100 por ciento con los derechos humanos de sus propios ciudadanos, en tanto la realización, además de voluntad política, depende de los recursos financieros disponibles. Entonces, en nuestro caso, se trata de constatar de manera cuantitativa, usando las propias fuentes oficiales, el avance en la realización de vivienda (que no necesariamente del derecho humano de una vivienda adecuada).

En este sentido, se harán las consideraciones necesarias para constatar la participación del sector privado y el sector social. (Lámina 25. Programa Sectorial de Vivienda 2001 – 2006)

Como ya se ha visto en otros capítulos, a través de datos, información y realizaciones de carácter cuantitativas del sector habitacional es difícil establecer la verificación, relación o vínculo directo para constatar la situación de la tenencia; dotación de servicios y equipamientos; la habitabilidad de la misma; capacidad de pago; el lugar accesible y la adecuación cultural de la misma y sobre todo, las relaciones que tienen todos estos indicadores con la población pobre. Por ello, en este capítulo se realizarán revisiones comparativas que nos permitan identificar otras posibilidades de indicadores, al margen de los que proponen DH o los ODM, y en el marco de la política de vivienda en el país.

Si consideramos que desde la metodología de indicador de resultado, se miden los productos de corto plazo (en el caso mexicano tendría que agregar que en realidad es un único plazo, no hay otra posibilidad) de una política pública; entonces debe quedar claro qué se está midiendo, ¿cuál es la unidad de medida? entonces, crédito no es una acción de medida ya que su monto puede ser diverso. Con las cifras, de corte de económico- financiero, ¿se mide ganancia?, ¿se miden créditos? o ¿se miden acciones?; las acciones son una solución habitacional o es una acción física que debe tener un impacto sobre las ciudades; o ¿se trata de familias beneficiarias?, es decir, el tema es cómo medir la eficiencia de las políticas subsidiarias de focalización.

---

### **3.4.2. Metas y resultados de la Administración Pública**

Se han diseñado un conjunto de tablas sobre la administración pública. Comparación entre metas propuestas 2001 y resultados 2006 que recoge lo escrito, a manera de “metas” cuantitativas (cuando existen) del Programa Sectorial de Vivienda; considera como “línea base” las elaboraciones de rezago realizado en base al Censo 2000 y pretende establecer las comparaciones pertinentes a partir de los “resultados” entregados a la Nación en el VI Informe de Gobierno.

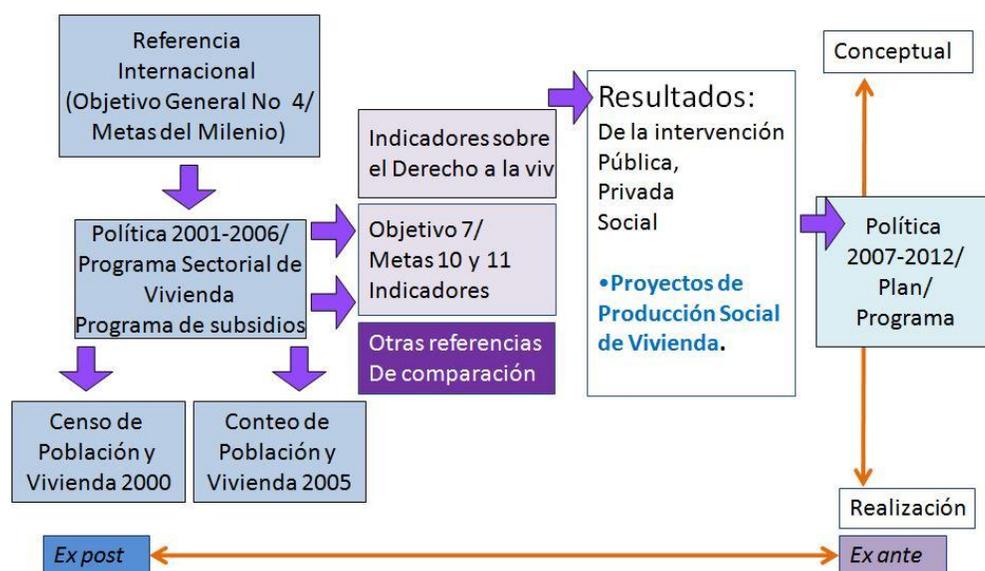
Para reconocer la actuación del sector privado se recurren a otras fuentes, sobre todo de carácter financieras o de estadística.

Los datos recopilados no se muestran consistentes entre sí, pero son los datos oficiales y los disponibles. El supuesto de este apartado sería que las referencias sobre el rezago y las necesidades de vivienda generadas por CONAFOVI están intencionalmente diseñados para el incentivo de la oferta habitacional sin considerar dos variables básicas: quién será el beneficiario y cuáles son las condiciones socioeconómicas que se requiere para “ser considerado sujeto de crédito” y receptor de subsidios.

El ejercicio ha resultado interesante en tanto, si se compara el monto de inversión total de vivienda con el monto público invertido a través del subsidio; deduciremos con facilidad que la dirección de la política habitacional, no está en manos de la Administración Pública sino del sector privado que, a su vez se ha multiplicado y diversificado su participación en el mercado habitacional: Inversionista, inmobiliario, promotor, constructor.

Al querer constatar estas afirmaciones a partir de información de los grandes desarrolladores, encontramos con que no cuentan con una memoria (por lo menos pública) de su pasado; solo proporcionan información de “ventas” del presente.

Lámina 39. Para verificar la realización del Derecho a la Vivienda Adecuada



Por otro lado, a pesar de que “los beneficiarios” de toda esta producción habitacional son hogares, son personas, podrían ser gente organizada, es importante resaltar que ello no es parte de las declaraciones, ni de las preocupaciones en los documentos del sector. Entonces, ¿tampoco preguntemos por los derechos humanos?

#### La Administración Pública. Comparación entre Metas propuestas 2001 y Resultados 2006<sup>225</sup>

Se ha elaborado este apartado considerando el Programa Sectorial de Vivienda –como documento inicial y como documento final, el VI Informe de Gobierno. Así como otros documentos menores como constatación documental. Las fichas temáticas están elaboradas a manera de cartilla para su fácil manejo. Incluye una definición de partida; el cuerpo de la tabla que pretende una comparación entre lo planeado, las metas fijadas y los resultados; para emitir un comentario.

A continuación expongo cinco tablas elaboradas a partir del VI Informe de Gobierno, cuyos datos han sido la base para la elaboración de las fichas temáticas. Los temas abordados son: Subsidios otorgados con recursos fiscales, Créditos para viviendas por tipo de Programa y por principales organismos, Inversión ejercida en viviendas por tipo de programas y por principales organismos.

Llama la atención que el programa hábitat no está reportado como tal en los informes, solo se menciona.

<sup>225</sup> Para este apartado, las notas y fuentes de las tablas son:

a/ SEDESOS: \_Programa Sectorial de Vivienda\_ –PSV- 2001-2006; 2001.

b/ CONAVI: \_REZAGO DE VIVIENDA\_ ; sin fecha. <http://www.conafovi.gob.mx/publicaciones/rezago.pdf> mayo 2007.

c/ Presidencia de la República: \_ANEXOS VI INFORME DE GOBIERNO\_ ; 2006. Con base a información de CONAVI.

d/ [http://www.conafovi.gob.mx/publicaciones/Necesidades\\_2006\\_2012.pdf](http://www.conafovi.gob.mx/publicaciones/Necesidades_2006_2012.pdf)

e/ Tabla 35 Desarrollo de patrimonio

f/ INEGI: \_VIVIENDAS HABITADAS Y DESHABITADAS POR LOCALIDAD\_ ; CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA; 2005.

g/ BANCOMER: Boletín Situación inmobiliaria; enero, 2008.

h/ Evaluación Externa Tu Casa 2006; p.115: De acuerdo a lo publicado en el DOF, para 2006 el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa” iba recibir un presupuesto de \$2’965,000,000 millones de pesos. Este presupuesto es aproximadamente el doble de lo aprobado en el ejercicio anterior (2005). Durante el ejercicio, el presupuesto real ejercido durante 2006 de acuerdo a los datos reportados fue de \$4’185,392,211 lo que representa 51% más de lo presupuestado.

Tabla 35. Desarrollo del Patrimonio

(Número de subsidios otorgados con recursos fiscales)

Año	Programa de Apoyos y Subsidios a la Vivienda (PROSAVI)		Vivienda Rural 3/	Programa de Ahorro, Subsidios y Crédito para Vivienda Progresiva "Tu Casa" 4/	Total por año	%
	FOVI 1/	SHF 2/				
2001	9096	0	0	21746	30842	3,78%
2002	3912	8269	0	121168	133349	16,36%
2003	728	12889	32182	145692	191491	23,49%
2004	0		0	131763	131763	16,16%
2005 e/	0		67717	94176	161893	19,86%
2006	0		31685	134121	165806	20,34%
<b>Total</b>	<b>13736</b>	<b>21158</b>	<b>131584</b>	<b>648666</b>	<b>815144</b>	<b>100%</b>
<b>% respecto al total</b>	<b>1,69%</b>	<b>2,60%</b>	<b>16,14%</b>	<b>79,58%</b>	<b>100%</b>	

1/ A partir de la operación de la SHF y de la sustitución fiduciaria, el FOVI sólo tuvo operaciones residuales y los programas institucionales fueron operados por la SHF.

2/ Inició operaciones en febrero de 2002. A partir de 2004 el Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda administra los recursos de los programas de vivienda que otorgan subsidios, razón por la cual desde ese año las acciones de PROSAVI que se realizan con recursos fiscales, se incluyen en el Programa "Tu Casa".

3/ Se reporta información a partir de 2003, año en que inició su operación. No operó en 2004, en virtud de que en ese año las instancias ejecutoras no cumplieron con los requisitos establecidos en el numeral 4.4 de las Reglas de Operación del programa, publicadas en el DOF el 12 de octubre de 2004, procediéndose al reintegro a la Tesorería de la Federación de la totalidad de los recursos asignados. Los datos de 2004 reportados en informes anteriores correspondieron a estimaciones preliminares.

4/ Los datos de 2000 a 2002 corresponden al Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva, VIVAH, y en 2003 se transforma en el Programa de Ahorro,

Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa". Incluye subsidios para vivienda terminada y mejoramiento de vivienda.

e/ Cifras estimadas al mes de diciembre.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades.

Tomado de Sexto Informe de Gobierno; sept 2006.

Tabla 36. Número de créditos para viviendas por principales organismos. 1/

Año	Total	Por principales organismos												
		INFONAVIT	SHF-FOVI 2/	FOVISSSTE	FONHAPO 3/	SEDESOL 4/	Organismos Estatales	BANOBRAS 5/	Entidades Financieras 6/	ISSFAM	PEMEX	CFE 3/	Otros 7/	Reducción 8/
2001	461927	205346	47555	26641	21077	61860	86991		3707	1233	5605	1912		
2002	704512	275000	46136	11068	141936	92034	120319		9735	228	2840	1241	3975	
2003	735168	300000	54229	68168	149378	51216	59508	3059	17648	2162	8457	1665	19678	
2004	815023	305975	65320	60954	133929	88593	103180		37523	2687	5805	1368	9689	
2005 14/	678343	376444	54449	42317	94500	31513	22344		99986	2806	4728	1081	7659	-59484
2006 p/	750000	435000	115000	70000	140000	0	10500		90000	2000	3500	1500	2500	-120000
Total	4144973	1897765	382689	279148	680820	325216	402842	3059	258599	11116	30935	8767	43501	
% respecto al total		45,78%	9,23%	6,73%	16,43%	7,85%	9,72%	0,07%	6,24%	0,27%	0,75%	0,21%	1,05%	

1/ Se consideran los créditos ejercidos para viviendas a través de los programas: Vivienda completa, Vivienda inicial, Mejoramiento físico, Mejoramiento financiero e infraestructura.

2/ El total no incluye los créditos ejercidos con mezcla de recursos del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1993, 1996 y 1997). En febrero de 2002, se dió el proceso de fusión del FOVI con la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). Asimismo, se incluyen los créditos de PROSAVI, los cuales son entregados directamente por la SHF.

3/ Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "TU CASA" (a partir de 2002).

4/ Incluye programa SEDUE (hasta 1991), FIDACA (hasta 1992), FIDELAC, INCOBUSA, Programa de Reconstrucción (hasta 1993), Programa Nacional de Solidaridad (hasta 1994) y Programa de Autoconstrucción Crédito a la Palabra (hasta 1998).

Programa de Ahorro y Subsidio a la Vivienda -Programa VivAh- (de 1998 a 2001), Programa Vivienda Rural (2003) y Programa PET "Piso Firme".

5/ Incluye el Fideicomiso Casa Propia y el Fideicomiso para la Vivienda y el Desarrollo Urbano hasta 2001, a partir de 2002 el Instituto de Vivienda-DF.

6/ Incluye banca comercial y sociedades financieras de objeto limitado (SOFOLES) con recursos que no provienen de SHF.

7/ Incluye el Programa Especial de Financiamiento a la Vivienda para el Magisterio (FOVIM), Luz y Fuerza del Centro (LFC), el Fideicomiso Privado Provivah (PROVIVAH), la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI) y Hábitat para la Humanidad México A.C. (HABITAT).

8/ Se refiere a los financiamientos de créditos hipotecarios o subsidios que están considerados en dos o más instituciones.

p/ Cifras programadas.

Fuente: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.

Tomado de Sexto Informe de Gobierno; p. 156

Tabla 37. Número de créditos para viviendas por tipo de programa

Año	Total	Vivienda completa 9/	Vivienda inicial 10/	Mejoramiento físico 11/	Mejoramiento financiero 12/	Infraestructura 13/
2001	461927	304769	21988	132146	2663	361
2002	704512	373986	26305	295728	3712	4781
2003	735168	475780	24941	206153	22209	6085
2004	815023	496052	35960	263942	11433	7636
2005 14/	678343	527447	34103	112724	3803	266
2006 p/	750000	666000	84000	0	0	0
Total	4144973	2844034	227297	1010693	43820	19129
% respecto al total		68,61%	5,48%	24,38%	1,06%	0,46%

9/ Incluye créditos para el financiamiento de vivienda nueva, usada, en arrendamiento, con disponibilidad de terreno y mezcla de recursos.

10/ Considera pie de casa y autoconstrucción.

11/ Considera los programas de mejoramiento, rehabilitación y ampliación de viviendas.

12/ Considera los programas de pago de pasivos y pago de enganche.

13/ Incluye créditos para el financiamiento de adquisición de suelo, urbanización para uso habitacional, lotes con servicios e insumos para vivienda.

p/ Cifras programadas.

Fuente: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.

Tomado de Sexto Informe de Gobierno; p. 156

**Tabla 38. Inversión ejercida en viviendas por principales organismos 1/**  
(Millones de pesos)

Año	Total	Por principales organismos												
		INFONAVIT	SHF-FOVI 2/	FOVISSSTE	FONHAPO 3/	SEDESOL 4/	Organismos Estatales	BANOBRAS 5/	Entidades Financieras 6/	ISSFAM	PEMEX	CFE 3/	Otros 7/	Reducción 8/
2001	62 754,2	37 241,1	12 446,6	4 977,2	47,1	516,2	3 313,0	112,7	2 321,1	147,2	1 155,0	477,0		
2002	77 861,9	51 308,7	10 196,3	3 561,7	996,1	171,1	3 898,3		5 956,9	127,3	1 074,8	497,0	73,7	
2003	114 707,5	55 915,9	14 079,1	17 495,0	1 152,8	316,4	3 167,1	316,0	10 833,1	547,9	1 704,8	579,0	8 600,4	
2004	128 577,7	59 129,9	20 517,9	17 103,7	1 887,0	151,2	3 893,9		21 816,9	538,3	1 687,2	546,3	1 305,5	
2005 14/	165 683,1	73 390,7	16 891,5	12 905,7	1 543,0	464,6	2 563,0		55 088,3	532,7	1 905,3	511,5	1 702,9	- 1 816,1
2006 p/	183 204,6	79 540,0	23 065,0	15 500,0	4 389,6	0,0	1 575,0		56 000,0	500,0	1 500,0	600,0	535,0	
Total	732 789,0	356 526,3	97 196,4	71 543,3	10 015,6	1 619,5	18 410,3	428,7	152 016,3	2 393,4	9 027,1	3 210,8	12 217,5	- 1 816,1
% respecto al total		48,65%	13,26%	9,76%	1,37%	0,22%	2,51%	0,06%	20,74%	0,33%	1,23%	0,44%	1,67%	

1/ Se consideran los créditos ejercidos para viviendas a través de los programas: Vivienda completa, Vivienda inicial, Mejoramiento físico, Mejoramiento financiero e infraestructura.

2/ El total no incluye los créditos ejercidos con mezcla de recursos del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1993, 1996 y 1997). En febrero de 2002, se dió el proceso de fusión del FOVI con la Sociedad

Hipotecaria Federal (SHF). Asimismo, se incluyen los créditos de PROSAVI, los cuales son entregados directamente por la SHF.

3/ Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "TU CASA" (a partir de 2002).

4/ Incluye programa SEDUE (hasta 1991), FIDACA (hasta 1992), FIDELAC, INCOBUSA, Programa de Reconstrucción (hasta 1993), Programa Nacional de Solidaridad (hasta 1994) y Programa de Autoconstrucción Crédito a la Palabra (hasta 1998).

Programa de Ahorro y Subsidio a la Vivienda -Programa VivAh- (de 1998 a 2001), Programa Vivienda Rural (2003) y Programa PET "Piso Firme".

5/ Incluye el Fideicomiso Casa Propia y el Fideicomiso para la Vivienda y el Desarrollo Urbano hasta 2001, a partir de 2002 el Instituto de Vivienda-DF.

6/ Incluye banca comercial y sociedades financieras de objeto limitado (SOFULES) con recursos que no provienen de SHF.

7/ Incluye el Programa Especial de Financiamiento a la Vivienda para el Magisterio (FOVIM), Luz y Fuerza del Centro (LFC), el Fideicomiso Privado Provivah (PROVIVAH), la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI) y Hábitat para la Humanidad México A.C. (HABITAT).

8/ Se refiere a los financiamientos de créditos hipotecarios o subsidios que están considerados en dos o más instituciones.

14/ Cierre preliminar

p/ Cifras programadas.

Fuente: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.

Tomado de Sexto Informe de Gobierno; p. 156

Tabla 39. Inversión ejercida en viviendas por tipo de programa

(Millones de pesos)

Año	Total	Vivienda completa 9/	Vivienda inicial 10/	Mejoramiento físico 11/	Mejoramiento financiero 12/	Infraestructura 13/
2001	62 754,2	60 212,4	507,9	1 357,6	407,9	268,4
2002	77 861,9	74 335,3	704,8	2 086,6	564,8	170,4
2003	114 707,5	110 526,3	687,6	1 629,2	1 660,3	204,1
2004	128 577,7	123 353,6	1 399,7	2 379,4	1 100,4	344,7
2005 14/	165 683,1	160 746,0	1 879,7	2 263,2	614,1	180,1
2006 p/	183 204,6	180 042,8	3 161,8	0,0	0,0	0,0
Total	732 789,0	709 216,4	8 341,5	9 716,0	4 347,5	1 167,7
% respecto al total		96,78%	1,14%	1,33%	0,59%	0,16%

9/ Incluye créditos para el financiamiento de vivienda nueva, usada, en arrendamiento, con disponibilidad de terreno y mezcla de recursos.

10/ Considera pie de casa y autoconstrucción.

11/ Considera los programas de mejoramiento, rehabilitación y ampliación de viviendas.

12/ Considera los programas de pago de pasivos y pago de enganche.

13/ Incluye créditos para el financiamiento de adquisición de suelo, urbanización para uso habitacional, lotes con servicios e insumos para vivienda.

14/ Cierre preliminar

p/ Cifras programadas.

Fuente: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.

Tomado de Sexto Informe de Gobierno; p. 156

## 1. REZAGO

### Definición:

Rezago habitacional. *Se entiende por rezago habitacional al número de viviendas que por sus características de ocupación (HACINAMIENTO) y componentes materiales en la edificación (DETERIORO), no satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes.*<sup>226</sup>

Tabla 40. Rezago

METAS A DICIEMBRE DE 2006 a/	LÍNEA BASE 2000 b/	RESULTADOS DE 2001 A 2006 c/	COMENTARIOS/ REFLEXIÓN
	Rezago total: 4.3 millones de viviendas.(dato que corresponde con el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006)	4, 144,973 millones de créditos y 815,144 mil subsidios otorgados (tablas 35 y 37)  3' 000,000 de créditos e/  Para el periodo 07-12 el Rezago total es de 4.4 millones de viviendas nuevas y 2.9 millones de mejoramiento. d/	Los datos oficiales no muestran que se haya modificado el rezago. ¿Cuál es el impacto del quehacer habitacional realizado por la administración 01-06? Los datos de arranque de la administración 2007-2012 no le consideran. La guía para el monitoreo de la meta 11 recomienda: "cada país reconoce condiciones, tendencias y necesidades..."

a/ SEDESOL: Programa Sectorial de Vivienda –PSV- 2001-2006; 2001.

b/ CONAVI: REZAGO DE VIVIENDA; sin fecha. <http://www.conafovi.gob.mx/publicaciones/rezago.pdf> mayo 2007.

c/ Presidencia de la República: ANEXOS VI INFORME DE GOBIERNO; 2006. Con base a información de CONAVI.

d/ [http://www.conafovi.gob.mx/publicaciones/Necesidades\\_2006\\_2012.pdf](http://www.conafovi.gob.mx/publicaciones/Necesidades_2006_2012.pdf)

e/ slogan promocional del Gobierno federal emitido al final de la administración en el Boletín electrónico de la CONAFOVI: Entrega el Presidente Vicente Fox el crédito tres millones para adquisición de vivienda; 8 de noviembre de 2006.

Tabla 41. Indicador: PORCENTAJE DE POBLACIÓN ATENDIDA

Fórmula	Aplicación	Resultado
$\frac{\text{Fam. atendidas} \times 100}{\text{Fam. sin atención}} = \% \text{ de Fam. atendidas}$	$\frac{4,960,117}{4'300,000} \times 100 = 115\%$	Actuación correspondiente a créditos más subsidios: supera al rezago en un 15%
	$\frac{4,144,973}{4'300,000} \times 100 = 96.39\%$	Actuación correspondiente a créditos sobre el rezago: 96.39%
	$\frac{815,144}{4'300,000} \times 100 = 18.95\%$	Actuación correspondiente a subsidios sobre el rezago: 18.95%
	$\frac{815,144}{4'144,973} \times 100 = 19.66\%$	Actuación correspondiente a subsidios sobre los créditos: 19.66%
	$\frac{3'000,000}{4'300,000} \times 100 = 69.76\%$	Actuación correspondiente a créditos sobre el rezago del 69.76% (versión slogan)
Comentario: ¿Por qué prevalece el problema habitacional en el país?		

<sup>226</sup> SEDESOL- CONAFOVI: REZAGO HABITACIONAL; Documento digital; sin fecha.

### ¿Avance o retroceso?

- Si quisiéramos reconocer una meta en materia de vivienda, tendría que ser el rezago fijado en el año 2000; aunque lamentablemente el dato no esté vinculado a la situación de tenencia existente.
- Como se puede apreciar, a pesar de que el indicador propuesto señala que se ha cubierto cerca del 100% del rezago de manera general, se parte en el siguiente sexenio (2007- 2012) de un rezago muy similar al que se partió en el 2001 – 2006. Esto muestra una vez más la ambigüedad de las cifras e indicadores para medir los avances respecto a las actuaciones en materia de vivienda así como la posibilidad real de que el rezago no se haya atendido.
- No se hace referencia de familias atendidas, sino a créditos y subsidios, supongo, recurriendo al sentido común, que hay un crédito por cada familia, inclusive, en mínima proporción, que una familia puede tener más de un crédito, lo cual solo hay que tenerlo presente, ya que no se cuenta con la información para poder considerar la magnitud de esto. O que los créditos fueron otorgados a quien los puede adquirir y no a quienes necesitan una vivienda. (Véase más adelante la “ficha” referida a las viviendas desocupadas).
- Las cifras poco claras, dan la pauta para construir diversos escenarios: así si se suman los créditos a los subsidios, el avance incluso supera el rezago del que se partiría. Si solo se consideran los créditos, que cabe señalar en su mayor parte son otorgados por instituciones financieras, el avance sobre el rezago es del 96.39%. Si se consideran solo los subsidios se cubre el 18.95% del rezago. Si se relacionan los subsidios y los créditos, con base a la fórmula ahorro+ subsidio + crédito, solo el 19.66% de los créditos fueron acompañados por un subsidio. Si nos referimos al slogan promocional de la administración, el rezago se cubre en un 69.76%.
- Se hace referencia a 3 millones de créditos para adquisición de vivienda en el Boletín electrónico de la CONAFOVI del 8 de noviembre de 2006, que no corresponde a la cifra total de créditos otorgados, supongo que el dato se refiere únicamente a viviendas completas y a vivienda inicial, ya que ambas suman 3'071,331 créditos (Ver tabla de la ficha 3.Inversión/tipo de acción). Al parecer, lo que resultaba relevante resaltar era precisamente las acciones encaminadas a promover el mercado financiero, ya que en el caso del resto de créditos, son de menor magnitud y no representan beneficio importante para este sector como los mencionados.

### Las paradojas

- Entonces, las actuaciones en política habitacional, ¿a quiénes han llegado?
- Llama la atención de sobre manera que, a pesar de que las cifras muestran viviendas no colocadas en el mercado de crédito y viviendas deshabitadas (datos a los que hice referencia anteriormente), la siguiente administración piense en duplicar el “modelo de intervención”. Es más, las cifras oficiales muestran que para 2007 el déficit y el rezago, no solo no habían disminuido, había aumentado. ¿Cuál es el impacto de la política habitacional de la administración 2001- 2006?
- El indicador propuesto cubriría el objetivo de medir el avance, sin embargo se requiere de:
- partir de la meta que sería fijada por el rezago existente como punto de partida, cuyo contenido es necesario definir claramente.
- aclarar la relación entre familias – beneficiarios y créditos - subsidios.
- separar las actuaciones dirigidas a las familias de más bajos recursos que requieren de subsidios otorgados por las instancias gubernamentales de los créditos, ya que por los datos vertidos, los subsidios no correspondieron del todo a los créditos, tomando en cuenta que las actuaciones de las instituciones financieras, no son actuaciones de política pública.
- La manera en que se pueden explicar estas cifras de requerimientos de vivienda, no por el rezago, sino por las necesidades futuras, tiene como pretensión una actividad financiera y económica que no está vinculada a los efectos que los desarrollos habitacionales tienen para el medio ambiente, la expansión de las ciudades, y las necesidades de las familias.

## 2. INVERSIÓN / CRÉDITO DE VIVIENDA

### Definición:

Crédito. *Este término conceptualiza en una sola referencia las líneas de crédito que otorgan los organismos financieros habitacionales y que se ejercen en las diferentes modalidades de vivienda. Constituye la unidad genérica de medida y corresponde en otros términos a familias beneficiadas.*<sup>227</sup>

Inversión ejercida: *Se refiere al monto ejercido durante un año calendario. Este monto considera los créditos ejercidos, individualizados o en gestión de individualización. Asimismo, el monto incluye los recursos asignados tanto de los créditos ejercidos como de los que se encuentran en proceso de gestión de años anteriores o del año de referencia.*

Tabla 42. Inversión / crédito de vivienda

METAS A DICIEMBRE DE 2006 a/	LÍNEA BASE 2000 b/	RESULTADOS DE 2001 A 2006 c/	COMENTARIOS/ REFLEXIÓN
Programa Sectorial de Vivienda: otorgar "hasta 750 mil créditos anuales".	756 mil hogares sin vivienda. Reposición total: 1.1 millones.	2'844,034 créditos de vivienda completa 227,297 créditos de vivienda inicial Total= 3'071,331 créditos. (tabla 37)	Si se considera como constante la consecución de 750 mil viviendas anuales el resultado en 6 años tendría que haber sido de 4'500,000 créditos. Ahora bien un crédito es una ¿meta física? O ¿una meta financiera? Créditos no es igual a acción de vivienda. Si las obligaciones del Estado se refieren a la ejecución de políticas tendientes a la realización del derecho; entonces ¿cuál es la relación entre recursos económicos y derechos humanos?
		Inversión total: 732,789.03 (millones de pesos). Inversión de vivienda completa (709,216.35)= el 96.78% de la inversión; el 1.14% de la inversión para vivienda inicial (8,341.48). (tabla 39)	
		Créditos de Banca Comercial y Sofoles = 335,100 (10.91%) con una inversión de 200 mil millones de pesos (27.29%) g/ <i>Indicadores anuales del mercado de vivienda g/.</i>	De esta inversión ¿a cuánto asciende la inversión pública?  La respuesta no es explícita. Si consideramos que el recurso público subsidiario se concentra en FONHAPO (10,015.6 mill. de pesos) y SEDESOL (1,619.5 Mill. de pesos) entonces la suma de la inversión pública sería de 11,635.1 millones de pesos; que frente a la inversión total de vivienda representaría 1.59%.  Entonces ¿quién manda en la definición de la política habitacional?

a/ SEDESOL: Programa Sectorial de Vivienda -PSV- 2001-2006; 2001.

b/ CONAVI: REZAGO DE VIVIENDA; sin fecha. <http://www.conafovi.gob.mx/publicaciones/rezago.pdf> mayo 2007.

c/ Presidencia de la República: ANEXOS VI INFORME DE GOBIERNO; 2006. Con base a información de CONAVI.

g/ BANCOMER: Boletín Situación inmobiliaria; enero, 2008.

### ¿Avances o retrocesos?

- Ciertamente que no se plantearon una meta fija y constante durante los 6 años; con lo que la generación de créditos fue creciendo paulatinamente. ¿Cómo afirmar que sí se cumplió la meta?
- Las cifras muestran que el interés de la inversión se encontró centrado en un "nicho de mercado", la de la vivienda completa: los créditos en este programa representaron el 68.61% y la inversión el 96.78%, y que si se hace la referencia territorial, se presume que se han aplicado en conjuntos habitacionales, alejados de los centros de ciudad.
- Para efecto de distinguir, deberíamos partir de la afirmación de que crédito es una meta financiera. En tanto una familia o individuo puede tener varios créditos es importante, no equiparar (en el caso de cofinanciamientos).

<sup>227</sup> SEDESOL- CONAFOVI \_ESTADÍSTICAS DE VIVIENDA 1998 – 2000; Documento digital de la COMISIÓN NACIONAL DE FOMENTO A LA VIVIENDA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA Y FOMENTO AL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA; s/ fecha.

### **Las paradojas**

- La mayor parte de la inversión se concentró en la vivienda completa, si el 70% de la ciudad se realizó por parte de pobladores con el esquema de auto producción, y la realidad demuestra que la población ha resuelto su problema de vivienda con ese modelo, (por lo que se refiere al Distrito Federal); ¿por qué se insiste, en la política habitacional en la inversión en la vivienda completa?
- El indicador propuesto cubre el objetivo de medir el avance, en tanto .da cuenta de la magnitud de la inversión en qué tipo de créditos, y en el análisis contextual del resultado.

### 3. INVERSIÓN - TIPO DE ACCION

Definición:

Acción de vivienda: *Toda actividad realizada que incida en la vivienda, la cual comprende, desde el mejoramiento más elemental hasta la edificación total de una vivienda completa, incluyendo su titulación.*<sup>228</sup>

Inversión ejercida<sup>229</sup>: *Se refiere al monto ejercido durante un año calendario. Este monto considera los créditos ejercidos, individualizados o en gestión de individualización. Asimismo, el monto incluye los recursos asignados tanto de los créditos ejercidos como de los que se encuentran en proceso de gestión de años anteriores o del año de referencia.*

Programa vivienda completa<sup>230</sup>: *Considera los créditos ejercidos para viviendas cuya ejecución se realiza a través de un proceso continuo y único bajo la gestión de agentes públicos y/o privados. Este tipo de crédito generalmente se otorga en conjuntos habitacionales que incluyen el desarrollo de la urbanización.*

Programa vivienda inicial<sup>231</sup>: *Considera los créditos ejercidos para adquisición de viviendas con desarrollo gradual, a partir de una unidad básica de servicios y/o un espacio habitable de usos múltiples. Su conclusión se realiza por etapas de acuerdo a la disponibilidad de recursos económicos y necesidades de los propios usuarios y, en ocasiones, las etapas posteriores cuentan con apoyo crediticio.*

Programa mejoramiento de vivienda<sup>232</sup>: *Considera el ejercicio de crédito para reparación, rehabilitación y ampliación de la vivienda propiedad del beneficiario.*

Tabla 43. Inversión / tipo de acción

Tipos de Acción	Acciones	%	Inversión	%
Vivienda completa	2'844,034	68.61%	709,216.35	96.78%
Vivienda Inicial	227,297	5.48%	8,341.48	1.14%
Subtotal	3'071,331	74.09	717,557.83	97.92
Vivienda mejorada	1'010,693	24.38%	9,715.99	1.33%
otros	62,949	1.53%	5,515.21	0.75%
Total	4,144,973	100%	732,789.03	100%

Elaborada a partir de los datos del VI Informe de Gobierno; 2006. Tablas 37 y 38

#### ¿Avances o retroceso?

- El texto Estadística de Vivienda 1998- 2000, es el que define “el tipo de acción” sin que ello esté contenido en la Ley, misma que habla de la *vivienda social y vivienda popular*.
- El mismo texto en su capítulo metodológico hace la siguiente consideración: “Con la finalidad de adaptarse a las cambiantes situaciones financieras y a las modalidades de los diferentes tipos de créditos para vivienda que éstas traen consigo, la Estadística de Vivienda 2000 mantiene la modificación de la apertura programática iniciada con la publicación de 1995, buscando con ello reflejar en mayor medida la realidad crediticia actual.”
- Al final, quedará en el vacío qué tipo de acciones representan y si ellas se convierten en una solución habitable para quien le solicita; si cumplen con los mínimos de habitabilidad; si el número

<sup>228</sup> PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2001- 2006: \_GLOSARIO DE TERMINOS\_; 2001.

<sup>229</sup> SEDESOL- CONAFOVI \_ESTADÍSTICAS DE VIVIENDA 1998 – 2000.

<sup>230</sup> *Idem.*

<sup>231</sup> *Idem.*

<sup>232</sup> *Idem.*

de cuartos dormitorio son los óptimos para una familia media mexicana. Con lo que entramos en el campo de las valoraciones de carácter cualitativo.

**Las paradojas:**

- Los datos que nos interesa resaltar se refieren a la relación monto de inversión - tipo de acción. Así, el 68.61% de las acciones de vivienda completa tienen un gasto del 96.78% del total de la inversión; en contra parte, el 24% de las acciones para vivienda mejorada se realiza con el 1.33% de la inversión. Considerando, además, que la inversión es de privados, entonces es claro que la opción es para quién tiene acceso al mercado habitacional.
- Si se divide el monto de inversión de mejoramiento, entre el número de acciones el resultado sería que por cada mejoramiento se ha gastado 9,613 pesos (sin considerar gastos de operación). No hay manera de verificar que este corresponda al gasto subsidiario.
- El indicador propuesto cubre el objetivo de medir el avance en tanto se analice en función del tipo de acción necesaria para cubrir el rezago en la población de más escasos recursos y cumpla con los requerimientos para hacer valer el derecho a la vivienda adecuada.
- Para vivienda completa: el promedio de inversión por crédito fue de \$249,369.00. Para vivienda inicial el promedio de inversión por crédito fue de \$36,698.59.
- Entonces, resulta claro que la mayor inversión en créditos de vivienda no están encaminados a cubrir las necesidades de la población de bajos recursos, sino a la movilidad de la especulación financiera (2'844,034.00 para vivienda completa)

---

#### 4. PROGRAMAS/ SUBSIDIO

##### **Definición:**

Programa vivienda completa<sup>233</sup>: *Considera los créditos ejercidos para viviendas cuya ejecución se realiza a través de un proceso continuo y único bajo la gestión de agentes públicos y/o privados. Este tipo de crédito generalmente se otorga en conjuntos habitacionales que incluyen el desarrollo de la urbanización.*

Programa vivienda inicial<sup>234</sup>: *Considera los créditos ejercidos para adquisición de viviendas con desarrollo gradual, a partir de una unidad básica de servicios y/o un espacio habitable de usos múltiples. Su conclusión se realiza por etapas de acuerdo a la disponibilidad de recursos económicos y necesidades de los propios usuarios y, en ocasiones, las etapas posteriores cuentan con apoyo crediticio.*

Programa mejoramiento de vivienda<sup>235</sup>: *Considera el ejercicio de crédito para reparación, rehabilitación y ampliación de la vivienda propiedad del beneficiario.*

Subsidio al frente (o directo, o a la demanda): *Traslado de recursos por parte del Gobierno Federal que entrega directamente al interesado para un fin determinado, como puede ser la adquisición de una vivienda.*<sup>236</sup>

Los subsidios (Art 61 de la Ley de Vivienda; dic. 2006) *que en materia de vivienda y de suelo otorgue el Gobierno Federal se destinarán exclusivamente a los hogares en situación de pobreza, la cual se definirá, identificará y medirá de acuerdo a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento.*

*Para la estimación de los recursos a que se refiere el párrafo anterior, se deberá considerar el rezago habitacional, las necesidades de vivienda, la condición de pobreza de los hogares, así como el grado de marginación de la comunidad rural o urbana, entre otros.*

---

<sup>233</sup> SEDESOL- CONAFOVI \_ESTADÍSTICAS DE VIVIENDA 1998 – 2000; Documento digital de la COMISIÓN NACIONAL DE FOMENTO A LA VIVIENDA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA Y FOMENTO AL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA; s/ fecha.

<sup>234</sup> *Idem.*

<sup>235</sup> *Idem.*

<sup>236</sup> <sup>236</sup> PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2001- 2006: \_GLOSARIO DE TERMINOS\_; 2001.

Tabla 44. Programas / subsidio

METAS A DICIEMBRE DE 2006 a/	LÍNEA BASE 2000 b/	RESULTADOS DE 2001 A 2006 c/ (tablas 35, 37 y 38)	COMENTARIOS/ REFLEXIÓN
Programa de vivienda completa No fija metas		2'844,034 créditos de vivienda completa  El 96.78% de la inversión total fue para vivienda completa	No queda claro que a este programas cuánto subsidio le corresponde, cuando en la práctica muchos de estos están encaminados a éste
Programa de vivienda inicial No fija metas		227,297 créditos de vivienda inicial  El 1.14% de la inversión total fue para vivienda inicial.	Coincidimos con el estudio de Bancomer (enero 08): "existe un problema de duplicidad en la asignación de los créditos hipotecarios. Por ejemplo, una casa podría tener un subsidio de Fonhapo, un crédito de Infonavit y estar financiada con un crédito de la banca. La cuantificación de este fenómeno es aún desconocida".  Al revisar la tabla 37 y 39 se aprecia que la asignación no es constante y se presentan picos en año electoral (2006). h/  La valoración es que la focalización en población no es eficiente.  La inversión pública fue 11 635.09 millones de pesos, lo que correspondió a 815,144 subsidios, representó únicamente el 1.59% del total de inversión, entonces resulta totalmente cuestionable el objetivo de los subsidios en cuanto a facilitar el acceso a vivienda de los sectores más pobres, el promedio por subsidio correspondió a \$14,273.00
Programa de Mejoramiento: No fija metas	Viviendas inadecuadas: 2.5 millones;	1'010,693 créditos de <i>mejoramiento físico</i>  El 1.33% de la inversión total es para mejoramiento físico.	
Programa de Infraestructura: No fija metas		9, 129 créditos  El 0.16% de la inversión total es para infraestructura.	
Subsidios: Otorgar 225 mil subsidios" anuales (110 mil para la vivienda nueva y 115 mil para mejoramiento. Las metas son anuales, a través de la asignación presupuestal definida por la SHCP y publicada a través del Diario Oficial de la Federación – DOF- y el Programa Operativo Anual –POA-	La línea base supondría que el otorgamiento de subsidios anual, corresponderían el 48.88% a vivienda nueva y 51.11% para mejoramiento,	815,144 subsidios total de subsidios con recursos fiscales de 2001 a 2006 e/ 131,584 (el 16.14%) fueron para vivienda rural.  815,144 subsidios de 2001-2006-Tabla 35 "desarrollo de patrimonio"  Inversión de 11,635.09 millones de pesos como recurso fiscal-; es el 1.59% del total de la inversión. a/ y tabla 38 (suma de inversión Fonhapo y SEDESOL)	

a/ SEDESOL: \_Programa Sectorial de Vivienda\_ –PSV- 2001-2006; 2001.

b/ CONAVI: \_REZAGO DE VIVIENDA\_ ; sin fecha. <http://www.conafovi.gob.mx/publicaciones/rezago.pdf> mayo 2007.

c/ Presidencia de la República: \_ANEXOS VI INFORME DE GOBIERNO\_ ; 2006. Con base a información de CONAVI.

e/ Tabla 35 Desarrollo de patrimonio

h/ Evaluación Externa Tu Casa 2006; p.115: De acuerdo a lo publicado en el DOF, para 2006 el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa" iba recibir un presupuesto de \$2'965,000,000 millones de pesos. Este presupuesto es aproximadamente el doble de lo aprobado en el ejercicio anterior (2005). Durante el ejercicio, el presupuesto real ejercido durante 2006 de acuerdo a los datos reportados fue de \$4'185,392,211 lo que representa 51% más de lo presupuestado.

Tabla 45. Indicador: PORCENTAJE DE EFICIENCIA EN LA FOCALIZACIÓN

Fórmula	Aplicación	Resultado
$\frac{\text{Fam atendidas con ingresos menos 1 smm}}{\text{Hogares sin atención}} \times 100 = \% \text{ Eficiencia focalización}$	$\frac{815,144}{10,821,786^{237}} \times 100 = 7.53\%$	7.53% del Total de la población en pobreza patrimonial
Comentario: NO se tiene la certeza que el total de subsidio hayan sido aplicados en población en pobreza con ingresos hasta 1 smm (pobreza patrimonial). NO existen datos que permitan la ubicación física de las familias.		

<sup>237</sup> [http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion\\_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp](http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp). Corresponde al número de hogares con pobreza de patrimonio en el año 2000: se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación. Ficha temática: La Pobreza y el Subsidio, Tabla 51.

### ¿Avance o retroceso?

- Aunque se establece el otorgamiento anual de 225 mil subsidios anuales, nótese que en 6 años debieron ser en total 1,350 subsidios, por lo que, se podría leer entre líneas, que solo se cubrió el 60% de lo que pudo plantearse.
- Las cifras no muestran claramente la aplicación de los subsidios entre los tipos de programas, ni el monto aplicado en cada uno, ya que solo se hace mención de los subsidios anuales para vivienda nueva (48.88%) y para mejoramiento (51.1%), ¿y la vivienda inicial?, ¿y la infraestructura?
- En el caso de la infraestructura, sería conveniente que se aclarara en las fuentes de información si ésta corresponde a la instalada para nuevos conjuntos habitacionales o en asentamientos que no contaban con ésta.
- De los subsidios otorgados, el 16.14% se destinó a vivienda rural, y el 79.58% al Programa de ahorro, Subsidios y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa, pero no se hace la distinción por tipo programa, lo cual limita cualquier intención de análisis.
- Y el avance de la meta, considerando los subsidios aplicados sobre los hogares en pobreza patrimonial, nos dan indicios, también poco alentadores: sólo se atendió al 7.53%
- No es correcto mirar el subsidio en aislado; forma parte del sistema de financiamiento. Las orientaciones básicas de ello (marcadas por el Banco Mundial) señalan la relación ahorro + crédito+ subsidio.
- En los años de la administración federal 2001- 2006 se generaron distintos productos financieros en condiciones óptimas: Créditos con garantía hipotecaria, crédito de cofinanciamiento o abundantes créditos. O la opción de que varios ahorradores (miembros de una familia) sumen sus posibilidades para un crédito.
- No queda claro, el por qué no se reporta el monto de subsidios de mejoramiento “montados a créditos para vivienda inicial” ya que se asume, de acuerdo la Evaluación Externa realizada al Programa Vivah (antecesor de Tu Casa) en el 2002, que...”los beneficiarios empiezan a ampliar sus viviendas a partir del segundo año, a razón de 10 metros cuadrados anuales a lo largo del periodo de cinco años que las reglas del programa fijan como lapso mínimo para que los beneficiarios deban habitar las viviendas...”<sup>238</sup>, la misma evaluación, en la fase de entrevista a los beneficiarios refiere:..“Obras de ampliación o mejoramiento.- La mayor parte de los beneficiarios había realizado alguna obra de mejoramiento o ampliación de vivienda en los 12 meses anteriores a la realización de la entrevista. Poco más de la tercera parte de ellos ha construido cuartos adicionales, procediendo en el corto plazo a concretar el objetivo de progresividad en la construcción de la vivienda que figura en el diseño del programa VIVAh.”

### Las paradojas:

- El indicador propuesto, porcentaje de eficiencia de focalización cubriría el objetivo de medir el avance en tanto se considere al actor para establecer una manera de clasificar el tipo de vivienda: precio de mercado/costo de vivienda, crédito/capacidad de pago, es necesario unificar una clasificación adecuada para estar en posibilidad de medir el avance.
- ¿Pero entonces el subsidio puede estar focalizado a un sector de población y estar georeferenciado?. De hecho se plantea la necesidad de georeferenciar a la población hacia la que se aplicaría el subsidio.
- Originalmente, la denominación de programa o subsidio no hace referencia a quiénes serán los “beneficiarios” de los mismos y si acceder a ellos requiere de cumplir con ciertas condiciones socioeconómicas.
- Pero, ¿cómo quedaría establecida la relación, programa/subsidio, si no se cuenta con los datos referentes a la aplicación del monto de subsidio sobre los programas?, solo contamos con dos

---

<sup>238</sup> Evaluación del Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva. Resumen Ejecutivo. Universidad Nacional Autónoma de México. Marzo de 2003.

datos que, al parecer no son muy alentadores: la relación subsidios sobre los créditos otorgados tan solo fue del 19.66% y la inversión de recursos fiscales (subsidios) sobre la inversión total, correspondió tan solo al 1.59%.

- Sin embargo, al no conocerse el monto de aplicación por tipo de programa, las posibilidades de escenarios son diversas: la relación directa entre inversión/programa/subsidio: esto es: si la mayor parte del subsidio se hubiese aplicado a la vivienda completa, permitiría vislumbrar, que el objetivo es claramente (como ya se ha detectado) privilegiar el mercado inmobiliario con quienes tienen la capacidad económica. Otro escenario podría ser la aplicación del subsidio en su mayor proporción a los programas de vivienda inicial, mejoramiento e infraestructura lo que estaría más acorde con el objetivo de abatir el rezago y atender a los pobres, sin embargo no se ha privilegiado a estos programas, recuérdese que la proporción de créditos para estos programas fue en mínima proporción: 5.48%, 24.38% y .46% respectivamente. En cuanto a inversión la proporción fue de 1.14%, 1.33% y .75%).
- Es importante resaltar, con respecto a lo anterior, que no nos toca transparentar lo que el gobierno no transparenta en cuanto a los subsidios y programas a los que se aplican.
- Al sector crediticio le interesa el financiamiento de la vivienda completa. La puede producir en masa, en una sola etapa, lo cual repercutirá en el costo de producción, que no en el costo de venta. ¿Quiénes pueden comprar este tipo de vivienda? ¿Qué pasará cuando agoten el nicho de mercado?
- El discurso del sector financiero es que “Los subsidios a la vivienda por el lado de la demanda tienen un efecto dual sobre la disminución del déficit de vivienda: a) incrementan la accesibilidad y b) tiene un efecto multiplicador sobre el mercado. Ambos reducen la brecha entre la demanda potencial y la demanda efectiva.”<sup>239</sup>

---

<sup>239</sup> BANCOMER, SERVICIO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS: **\_SUBSIDIOS GUBERNAMENTALES A LA VIVIENDA: AMINORAN EL DÉFICIT Y MEJORAN LA ACCESIBILIDAD A LA POBLACIÓN DE MENOS INGRESOS\_**; SEPTIEMBRE 2008.

## 5. VIVIENDAS DESHABITADAS

### Definición:

*Viviendas particulares deshabitadas: casas independientes, departamentos en edificio o casas en vecindad que están disponibles para ser habitadas, pero que al momento del levantamiento se encontraban desocupadas.*<sup>240</sup>

Tabla 46. Viviendas deshabitadas

METAS A DICIEMBRE DE 2006 a/	LÍNEA BASE 2000 b/	RESULTADOS DE 2001 A 2006 c/	COMENTARIOS/ REFLEXIÓN
Viviendas deshabitadas	21,942,535 viviendas particulares en el país (Censo 2000)	30,399,932 millones de viviendas particulares en el país (Censo) f/  4,272,287 millones se encontraban deshabitadas (14.0%), y de 1,421,689 millones eran utilizadas en forma temporal (4.7 %). f/	El fenómeno es: Créditos disponibles; Casa vacías; Y gente sin casa. ¿Eficiencia del Mercado? Facilitación gubernamental ¿eficiente?

a/ SEDESOL: Programa Sectorial de Vivienda –PSV- 2001-2006; 2001.

b/ CONAVI: REZAGO DE VIVIENDA; sin fecha. <http://www.conafovi.gob.mx/publicaciones/rezago.pdf> mayo 2007.

c/ Presidencia de la República: ANEXOS VI INFORME DE GOBIERNO; 2006. Con base a información de CONAVI.

f/ INEGI: VIVIENDAS HABITADAS Y DESHABITADAS POR LOCALIDAD; CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA; 2005.

### ¿Avance o retroceso?

- El 14% del total de viviendas en el país, en el 2005, se encontraron deshabitadas y se utilizaban temporalmente el 4.7%.
- Las viviendas vacías ¿corresponden a la oferta del mercado?, existen casos que parece lo confirman, sin embargo este tema plantea nuevas líneas de investigación para identificar el tipo de vivienda deshabitada.
- Las viviendas vacías, ¿están vinculadas a la localización de los grandes conjuntos habitacionales mismos que se encuentran lejos de los centros de ciudad?
- Las viviendas vacías, ¿están vinculadas a la cartera hipotecaria vencida (presentan más de 3 meses sin registrar pago) del mercado o del INFONAVIT?
- De lo que sí se tiene certeza, es que una parte de las viviendas desocupadas (se desconoce la cantidad) corresponden a los mismos programas de vivienda promovidos por el Gobierno: de las evaluaciones externas realizadas al Programa Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa”, desde el 2002 hasta el 2006 se rescata la reiteración anual de que la gente no ocupa su vivienda, y la causa mencionada es por falta de infraestructura, aunque por norma se coloca, pero ello no garantiza el funcionamiento del servicio.

### Las paradojas:

- El análisis de las características las viviendas deshabitadas, permitiría verter un elemento más sobre el avance y la eficiencia de la política habitacional, sin embargo la información no se encuentra a ese nivel y sólo deja entrever una problemática de gran trascendencia.
- Si el mercado colocó el crédito, aunque la vivienda se encuentre vacía, para el sector, ¿no será una evidencia de ineficiencia?
- Sin embargo persiste el problema de la población que no cuenta con vivienda.
- El problema de viviendas deshabitadas, se tendrían que reconocer diversas vertientes, además de la relacionada con el mercado, como lo sería la relación familia /patrimonio; ubicación/arraigo; ubicación/lugar adecuado; entre otros.

<sup>240</sup> INEGI: Viviendas habitadas y deshabitadas por localidad, 2005; II Censo de Población y Vivienda 2005.



### 3.4.3. Otras constataciones de la Política Pública

#### 1. GASTO SOCIAL PER CÁPITA

##### Definición:

Gasto público en vivienda social por habitante.

Tabla 47. Gasto Social Per Cápita en Vivienda

	LÍNEA BASE Enero 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
POBLACIÓN a/	97,114,079					<b>100'221,103</b>	
PRESUPUESTO PÚBLICO b/	Mill. de pesos	563.3	1,167.2	1,469.2	2,038.2	2,007.6	4,389.6
GASTO PER CÁPITA en pesos		5.80	12.09	15.12	20.98	20.03	43.80
GASTO PER CÁPITA USD		0.59	1.32	1.45	1.89	1.78	4.12
USD <sup>241</sup>	\$ 9.3949	9.7140	9.1037	10.3626	11.0885	11.2007	10.6253

a/ INEGI 2000 Y 2005.

b/ Presidencia de la República. Anexos VI Informe de Gobierno; 2006.

c/ Tipo de Cambio al 2 de enero del año en cuestión; tomados de Banco de México. [www.banxico.org.mx/portalespecializado/tipodecambio.html](http://www.banxico.org.mx/portalespecializado/tipodecambio.html)

##### ¿Avance o retroceso?

La CEPAL realizó un texto sobre la producción de vivienda en América Latina<sup>242</sup> en su capítulo primero establece una serie de tendencias y factores, que a principios de los años 90's caracterizan la demanda-oferta habitacional en la Región latinoamericana y el Caribe. El texto es útil, en este desarrollo, en tanto refiere una serie de parámetros de comparación entre varios países, pero en lo particular, cuando reconoce que la "oferta habitacional" considera como variable "la restructuración del gasto y las funciones públicas". A estas alturas sabemos que desde los años 80 se pusieron en práctica "ajustes" al gasto público, en particular el "gasto en vivienda social". La manera en que es valorado, referido y comparado es a través del "gasto social real per cápita en vivienda".

En el caso mexicano, se puede apreciar que en 2001 se partió con un gasto per cápita de 0.59 USD, luego se mantiene en un promedio de 1.61 USD de 2002 hasta el 2005, y sube considerablemente en 2006 (año electoral) hasta 4.12 USD

##### Las Paradojas:

El texto referido de la CEPAL muestra a los países latinoamericanos para 1996, cuyo gasto social per cápita en vivienda supera los 20 dólares hasta otros donde es inferior a uno. Con estos parámetros, ¿en dónde ubicamos a México?, es claro que en los niveles más bajos de inversión per cápita del gasto público. Sobre todo si se toma en cuenta que en 1990 el gobierno invierte hasta 20 USD per cápita en materia de vivienda, según el mismo documento, y en el período de estudio no se llega ni a 2, salvo en año electoral en el que sube hasta 4.

Mientras hay una idea de que va a aumentar el número de créditos de vivienda, que como hemos visto, no corresponde con la inversión, que además no es constante, y que se va a la alza en año electoral.

Desde la opinión de quien escribe, este sería un buen indicador, no solo para comparar las intervenciones entre Estados; también porque requiere de 2 datos disponibles: 1) datos de población y 2) gasto público.

<sup>241</sup>Tipo de cambio a los primeros días del año correspondiente. Tomado de *Indicadores del Banco de México*.

<sup>242</sup> CEPAL: \_PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÁREAS DE INTERÉS PARA UNA POLÍTICA HABITACIONAL INNOVATIVA\_; Doc. LC/L. 972; Agosto 1996.



## 2. RELACIÓN VIVIENDA NUEVA- VIVIENDA MEJORADA

### Definición:

Se define el mejoramiento como la intervención sobre el conjunto de las viviendas según estándares deseables de materialidad, superficie y saneamiento. El diseño de instrumentos debe corregir cuatro vacíos: mecanismos de acceso; sistemas de ejecución técnica; financiamiento especializado y; fomento de una oferta ad hoc para las tareas que planea el mejoramiento. Se debe considerar que la ejecución de este tipo de obras es menos rentable que la construcción de viviendas de mayor valor.<sup>243</sup>

Tabla 48 . Resultados de la Administración Fox

Programa	Resultado 2001-2006	%	Inversión (mill. de pesos)	%
Vivienda completa	2'844,034	68.61	709,216,35	96.78
Vivienda inicial	227,297	5.48	8,341.48	1.14
Mejoramiento físico	1'010,693	24.38	9,715.99	1.33
Mejoramiento financiero	43'820	1.06	4,347.47	0.59
Infraestructura	19,129	0.46	1,167.74	0.16
Total	4'144,993	100%	732,789.03	100%

Realizado en base a PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: VI INFORME DE GOBIERNO; *Tabla Inversión Ejercida en viviendas por tipo de programa y principales organismos.*

### ¿Avance o retroceso?

- ¿Cuál de los programas se convierte en una unidad habitable? ¿Qué relación existe entre el crédito- el ahorro y el subsidio? ¿Quiénes son los inversionistas? En el caso del recurso público, tendría que ser claramente identificado como gasto social de vivienda.
- La trama se confunde, si los criterios de distinción son económicos financieros, tampoco es cierto que a partir de este tipo de información se realicen recuentos claros.
- Por ejemplo, la suma de resultados por programa no coincide con la famosa cifra del sexenio: se han otorgado 3 millones de créditos de vivienda.

### Las paradojas:

- La recomendación ONU- CEPAL, hace referencia sobre la relación vivienda nueva/ vivienda mejorada: Por cada acción de vivienda nueva se tienen que hacer 2 acciones de mejoramiento de vivienda.
- En tanto el “mejoramiento físico” se trata de una actuación sobre el parque habitacional construido, entonces la relación sería:

<sup>243</sup> CEPAL: \_PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÁREAS DE INTERÉS PARA UNA POLITICA HABITACIONAL INNOVATIVA\_; p. 31; Doc. LC/L. 972; Agosto 1996.

Tabla 49. Vivienda mejorada / Vivienda nueva

	Meta realizada 01-06	%
Viv. Completa	2'844,034	73.78
Viv. Mejorada	1'010,693	26.22
	3'854,727	

Elaboración propia

- Por cada vivienda mejorada hay 2.8 viviendas nuevas cuando la recomendación de la ONU es que por cada vivienda nueva se realicen 2 mejoramientos.
- Para CEPAL “Conforme a la magnitud de las necesidades acumuladas en el campo de lo cualitativo, la generación de alternativas para mejorar el parque constituye la necesidad más evidente en lo que se refiere a diversificación de la oferta habitacional (...) entre otros efectos benéficos, la implementación de permitiría en el corto plazo reducir costos unitarios y cubrir una demanda que se halla desatendida y, a mediano plazo, disminuir la demanda de vivienda nuevas, ahorrar suelo urbano y extender la vida útil del parque habitacional.”
- A través de esta tabla es evidente en donde se encuentra el punto de interés de los inversionistas y desarrolladores. es vivienda nueva y completa sin establecer relación con el impacto a la ciudad.
- Favorecer la actuación en vivienda mejorada evitaría la expansión de la ciudad, permitiría mantener el parque habitacional construido y visualizaría la posibilidad de redensificar la ciudad construida.

### 3. La pobreza y el subsidio

Tabla 50. Definición de Pobreza

Pobreza 2000 a/ <sup>244</sup>	Pobreza por ingresos 2006 b/
<p><b>Pobreza alimentaria</b>                      Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria de INEGI/CEPAL.                      Tendrían ingresos diarios por 20.9 pesos -2.22 USD- en áreas urbanas (627 pesos mensuales; 66 USD) y; 15.4 pesos -1.60 USD- diarios (462 pesos mensuales; 49.20 USD) en áreas rurales, en el año 2000.</p>	<p><b>Pobreza alimentaria</b>                      Es considerado pobre alimentario quien tiene un ingreso mensual total menor a 810 pesos (76 USD; 2.54 USD diarios) en el área urbana y menor a 599 (56.40 USD; 1.88 USD diario) en el área rural –a precios de 2006–. Cualquier ingreso inferior a esa cantidad sería insuficiente para adquirir una mínima canasta alimentaria, aun si se destinaran todos los ingresos nada más a ese propósito.</p>
<p><b>Pobreza de capacidades</b>                      Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.                      Tendrían ingresos diarios de 24.7 pesos -2.63 USD- (741 pesos mensuales; 79 USD) en áreas urbanas y; 18.9 pesos -2.01 USD- diarios (567 pesos mensuales; 60.38) en áreas rurales, en el año 2000.</p>	<p><b>Pobreza de capacidades</b>                      Significa la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines. (No aporta datos de ingreso de la población).</p>
<p><b>Pobreza de patrimonio</b>                      Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.                      Tendrían ingresos diarios de 41.8 pesos -4.45 USD- (1,254 pesos mensuales; 133.54 USD) en áreas urbanas y 28.1 pesos -2.99 USD- diarios (843 pesos mensuales; 89.77 USD) en áreas rurales en el año 2000.</p>	<p><b>Pobreza de patrimonio</b>                      Esto significa que cada uno de ellos tenía un ingreso total inferior a 1,625 pesos mensuales (153 USD; 5.10 USD diario) en el área urbana y menor a 1,086 pesos mensuales (102 USD; 3.40 USD diario) en el área rural, lo cual les impedía adquirir sus requerimientos básicos de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público, aun dedicando el total de sus ingresos exclusivamente a satisfacer estas necesidades.</p>

a/ SEDESOL: MEDICIÓN DE LA POBREZA; 2002.

b/ CONEVAL: Estimaciones de pobreza 2006.

En enero de 2000, 1 USD= 9.39 pesos (Banco de México)

En enero de 2006 1 USD= 10.62 pesos (Banco de México)

NOTA: Un indicador de los ODM se refiere a la población pobre que gana menos de un USD diario. Esta es una variable que no es identificada por el Gobierno Mexicano.

Definición de subsidio: ARTÍCULO 61 (de la Ley de Vivienda; 27 de junio 2006). Los subsidios que en materia de vivienda y de suelo otorgue el Gobierno Federal se destinarán exclusivamente a los hogares en situación de pobreza, la cual se definirá, identificará y medirá de acuerdo a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento. Para la estimación de los recursos a que se refiere el párrafo anterior, se deberá considerar el rezago habitacional, las necesidades de vivienda, la condición de pobreza de los hogares, así como el grado de marginación de la comunidad rural o urbana, entre otros.

<sup>244</sup> SEDESOL, COMITÉ TÉCNICO DE MEDICIÓN DE LA POBREZA: \_MEDICIÓN DE LA POBREZA\_; Serie Documentos de investigación 1; p 9; Julio de 2002.

La Comisión Nacional de Evaluación –CONEVAL-, instancia creada para la evaluación de los programas sociales que operan con presupuesto público, ha emitido su opinión respecto al comportamiento de la pobreza en nuestro país. Resulta interesante en tanto considera los datos del Censo de Población y de la Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares para generar su estudio “Los mapas de la pobreza en México” y “Medición de la Pobreza” (2007).

*Tabla 51. Evolución de la pobreza*

Evolución de la pobreza 2000 – 2006 <sup>245</sup>							
Hogares							
	Año	Porcentajes			Número de hogares		
		Alimentaria <sup>1</sup>	Capacidades <sup>2</sup>	Patrimonio <sup>3</sup>	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
Nacional	2000	18.5	25.2	45.7	4,384,487	5,972,949	10,821,786
	2002	15.6	21.4	42.4	3,825,260	5,242,179	10,407,370
	2004	13.8	19.9	39.7	3,535,944	5,089,169	10,155,906
	2005	14.1	19.5	39.6	3,614,648	4,999,913	10,178,614
	2006	10.6	16.1	35.5	2,813,874	4,269,023	9,410,821
Rural	2000	34.1	41.3	60.7	2,916,329	3,535,795	5,191,931
	2002	27.8	35.4	56.0	2,514,751	3,202,821	5,065,371
	2004	22.9	29.9	49.3	2,113,076	2,764,862	4,553,909
	2005	26.1	32.9	53.9	2,323,596	2,922,076	4,789,635
	2006	19.5	26.5	47.2	1,784,234	2,423,656	4,320,574
Urbano	2000	9.7	16.1	37.3	1,468,158	2,437,154	5,629,855
	2002	8.5	13.2	34.5	1,310,509	2,039,358	5,341,999
	2004	8.7	14.2	34.3	1,422,868	2,324,307	5,601,997
	2005	7.7	12.4	32.1	1,291,052	2,077,837	5,388,979
	2006	5.9	10.6	29.3	1,029,640	1,845,367	5,090,247

\* Las cifras corresponden a las nuevas bases de datos que incorporan las modificaciones hechas tras la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO.

<sup>1</sup> Pobreza alimentaria: se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI - CEPAL.

<sup>2</sup> Pobreza de capacidades: se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

<sup>3</sup> Pobreza de patrimonio: se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 2000 a 2006.

### ¿Avance o retroceso?

- La tabla “Evolución de la pobreza 2000- 2006” es referencial en tanto lo que interesa es reconocer las intervenciones públicas a partir de los propios datos del Gobierno.
- Se encuentra subrayado el renglón referido a los datos nacionales sobre cómo se ha modificado la pobreza patrimonial (ya que su definición incluye la vivienda). Si consideramos que sobre este segmento de población (grupo meta) van dirigidos los programas subsidiarios del Gobierno Federal: Programa “Tu Casa” y Programa de Vivienda Rural; que durante el periodo de trabajo (2001 - 2006),

<sup>245</sup>[http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion\\_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp](http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp)

entre estos programas se otorgaron 815, 144 subsidios, ¿cómo se explica la gran diferencia con el total de créditos otorgados, ya que los subsidios representan tan solo el 19.66% de éstos?

*Tabla 52. Pobres patrimoniales/Subsidios/Créditos*

	Valores	%
Pobres patrimoniales 2000	10'821,786	
Pobres patrimoniales 2006	9'410,821	
Diferencia 2000 - 2006	1'410,965	13%
Subsidios 2001 - 2006	815,144	
Créditos otorgados 2001 - 2006	4'144,973	
Diferencia entre créditos y subsidios, (créditos sin subsidios)	3'329,829	80.33%
Diferencia entre disminución pobres patrimoniales y subsidios otorgados	595,821	42.23%

Elaboración propia

- Si la línea base inicial es de 10'821,786 hogares y la línea de arribo 2006 es de 9'410,821 hogares, entonces, si seguimos el supuesto, los hogares pobres patrimoniales disminuyeron en 1, 410,965 como número absoluto, y representa el 13%, la pregunta es ¿cuál es el impacto que sobre la pobreza patrimonial tiene la política subsidiaria para vivienda?
- Ya en la revisión de la Evaluación practicada al Programa Tu Casa, se señaló la intervención de otros actores que no son considerados en la evaluación con lo que la otra pregunta necesaria (seguramente no para desarrollar en este apartado) ¿en realidad el recurso subsidiario... “se destinarán exclusivamente a los hogares en situación de pobreza” o ¿realmente ayuda a colocar la producción privada de vivienda?
- En la misma lógica, pero teniendo como referencia el número de subsidios otorgados durante el periodo de 815,144. Entonces ¿cómo pudo disminuir la pobreza patrimonial en 1'410,965 hogares? La diferencia es de 595,821. ¿No será que debemos considerar en el análisis la intervención de los otros actores? ¿No tiene que ver con los esfuerzos que hace la población que no accede al mercado habitacional? ¿Hay que reconocer entonces la producción social de vivienda?

#### **Las Paradojas**

- El análisis de los indicadores para definir la pobreza y los avances reportados, en función del subsidio aplicado, bajo los supuestos dados por el mismo gobierno, cuestionan contundentemente los mismos, y la efectividad de la llamada “focalización de los recursos”. El problema sigue siendo el mismo: las cifras, son confusas y ambiguas.
- El indicador propuesto sería un magnífico referente del avance, si sus elementos: subsidio y pobreza patrimonial estuvieran contruidos adecuadamente.



#### 4. Los pobres patrimoniales/ Población objetivo/ Esquema financiero: ahorro+ subsidio+ crédito

##### Definición:

La población objetivo son los jefes de familia en situación de pobreza cuyo ingreso mensual no exceda 2.5 vsm y de pareja 3 vsm. A partir de 2005 se agrega la precisión que se refiere a pobreza patrimonial.

##### Los elementos a considerar los constituyen:

- El ingreso de los pobres patrimoniales en veces salarios mínimos 2001 y 2006: 1.06 vsmd que equivale a un ingreso mensual de \$1,254.00 y 1.15 vsmd que equivale a un ingreso mensual de \$1,625.00 respectivamente. (Tabla 50)
- El supuesto establecido en las Reglas de operación de FONHAPO para el Programa Tu Casa, en el cual la población a atender la constituye aquella con ingresos menores a 2.5 vsm.
- El precio de venta de la vivienda más barata del mercado inmobiliario<sup>246</sup>, considerada como del segmento de mercado atendido<sup>247</sup> A, que corresponde al social que va de 61 a 160 vsmm.
- Esquema financiero y monto del crédito establecido por FONHAPO para el Programa Tu Casa: 10% de ahorro; hasta 20% de subsidio y 70% de crédito.

Tabla 53. Ejercicio aplicado a la modalidad de vivienda y edificación de Unidad Básica de Vivienda<sup>248</sup>:

Año	Ingreso mensual pobre patrimonial	VSMD	FONHAPO			Precio de viv segmento "A"***
			Ahorro	Subsidio	Crédito monto máximo	
2004	\$1,438.5	41.8 pesos diarios, es decir a 1.06 vsmd	Hasta \$8,000.00	Hasta \$32,000.00	\$158,792	\$213,200
2006	\$1,625	54.16 pesos diarios, es decir a 1.11 vsmd	Hasta \$8,000.00	Hasta \$32,000.00	\$170,831	\$198,200

Reglas de Operación 2004

(\*\*) BBVA Bancomer con datos de Softec. Precio de venta de las inmobiliarias. Elaboración propia

##### ¿Avance o retroceso?

- Resulta complejo establecer relaciones con las modalidades de los programas, ya que los términos resultan poco claros para su lectura e interpretación, así el subsidio solo se establece entre: subsidio a la vivienda (que supone incluye la adquisición de vivienda y la edificación de unidad básica de vivienda) y subsidio al mejoramiento de vivienda.
- ¿Cuánto se tardarían los pobres patrimoniales para lograr ahorrar \$8,000.00?, de acuerdo a las diversas evaluaciones externas (el resultado es similar) realizadas al programa Tu Casa, con base a

<sup>246</sup>BANCOMER; SITUACIÓN INMOBILIARIA: EL MERCADO DE VIVIENDA EN ESTE CICLO DE CRECIMIENTO; Enero 2008.

<sup>247</sup>Segmento A. Social (61 – 160 vsmm), Segmento B. Económica (161 – 300 vsmm), Segmento C. Media (301 – 750 vsmm), Segmento D. Residencial (751 – 1670 vsmm), Segmento E (1,671 y más vsmm).

<sup>248</sup>Con la intencionalidad de ser más particular en el análisis, nos encontramos con obstáculos debido a que la información es compleja y poco clara respecto a los tipos de programa y modalidades que trabaja Fonhapo. Cabe mencionar que dicha apreciación también ha sido señalada por la evaluación externa realizada en 2005 al Programa Tu Casa.

encuestas a beneficiarios la respuesta sobre el tiempo invertido para cubrir el ahorro solicitado va de 6 a 12 meses y hasta dos años y más, en menor proporción (recuérdese, además que realmente los beneficiarios presentan mayor ingreso del referido para los pobres patrimoniales, cuestión que también ha sido señalada en las evaluaciones externas).

- Otro resultado de las evaluaciones, tienen que ver con los mecanismos alternos para obtener el ahorro que les es solicitado; en orden de importancia, son la participación en cajas de ahorro o cajas de solidaridad, la mantención del dinero en casa u otro lugar, la realización de préstamos con intereses, y la participación en tandas.
- Si las reglas de operación de FONHAPO establecen la afectación salarial hasta del 30% del ingreso salarial, la afectación en el ingreso de los pobres patrimoniales pudo ser:

*Tabla 54. Afectación salarial del 30%*

Año	Ingreso mensual pobre patrimonial	Afectación salarial 30%	Diferencia
2004	\$1,438.50	\$431.55	\$1,002.95
2006	\$1,625.00	\$487.50	\$1,137.50

- ¿La diferencia resulta suficiente, para cubrir sus necesidades mínimas?
- El precio de la vivienda es considerablemente mayor al monto máximo de crédito ofrecido por Fonhapo, ¿cómo lograría el pobre patrimonial cubrir esta diferencia, además del ahorro y las parcialidades?

#### **Las Paradojas**

- La política para los pobres patrimoniales no es el crédito; el supuesto subsidio viene beneficiando realmente como complemento para la producción privada.
- ¿Cuáles son las políticas para hacer accesible la vivienda a la población entre 1 y 4 vsm?
- ¿Qué opción de crédito habitacional tienen los pobres?

## 5. Los pobres (no tan pobres) y los créditos

El gobierno reconoce a los pobres patrimoniales para sus programas de subsidio a la vivienda, que corresponde a los que tienen mayor ingreso entre los pobres (poco más de 1 salario mínimo), situación que se analizó anteriormente (Tabla 50).

Cada organismo fija en sus reglas de operación a la población objetivo, con base a los ingresos en salarios mínimos, lo cual determina quienes acceden a un crédito.

Tabla 55. CRÉDITOS DE LOS ORGANISMOS DE VIVIENDA; MONTOS 2004

Org anismo	Tasa de Interés anual	Plazo	Monto Máximo (*)	Afectación Salarial	Tipo de Crédito	Población Demandante
SHF	13.6% al 16.8% Tasa final de las Sofoles	hasta 25 años	hasta 500,000 UDIS ***(\$1'750,000)	25%	en UDIS	Personas con ingresos mayores a 2.5 VSMM DF
INFONAVIT	4% a 9%*	hasta 30 años	hasta 180 VSMM DF (\$244,296)**	30% incluye aportación patronal del 5%	en VSM	Trabajador derechohabiente del Infonavit
FOVISSSTE	4% al 6%*	hasta 30 años	Hasta 341 VSMM DF (\$462,805.2)	30%	en VSM	Trabajador derechohabiente del ISSSTE
FONHAPO	4%	hasta 30 años	Hasta 117 VSMM DF (\$158,792.4)	hasta 30% del ingreso familiar	en VSM	Familias con ingreso hasta 4 VSMM DF, cuyo jefe de familia tenga un ingreso máximo de 2.5 VSMM DF
(*) El cálculo para 2004 se hace con base en 45.24 pesos diarios de salario mínimo y 3.5 pesos por UDI						

Fuente: Rino Torres y Roberto Elbenzchuts. "La Producción Social de Vivienda en México", pág. 32

\*se debe considerar un incremento en la tasa de interés de acuerdo con los cambios que registra el salario mínimo

\*\*Veces salario mínimo mensual en el Distrito Federal que en noviembre de 2004 asciende a 45.24

\*\*\*unidades de inversión; UDIS su valor promedio en noviembre de 2004 fue de 3.5 pesos por unidad

Tabla 56. CRÉDITOS DE LOS ORGANISMOS DE VIVIENDA; MONTOS 2006

Organismo	Tasa de Interés anual	Plazo	Monto Máximo (*)	Afectación Salarial	Tipo de Crédito	Población Demandante
SHF	11.4% al 13.9% Tasa final de las Sofoles	hasta 25 años	hasta 500,000 UDIS (\$1'850,000)*	25%	en UDIS	Personas con ingresos mayores a 2.5 VSMM DF
INFONAVIT	4% a 9%	hasta 30 años	hasta 180 VSMM DF (\$262,818)	30% incluye aportación patronal del 5%	en VSM	Trabajador derechohabiente del Infonavit
FOVISSSTE	4% al 6%	hasta 30 años	Hasta 341 VSMM DF (\$497,894.1)	30%	en VSM	Trabajador derechohabiente del ISSSTE
FONHAPO	8%	hasta 30 años	Hasta 117 VSMM DF (\$170,831.7)	hasta 30% del ingreso familiar	en VSM	Familias con ingreso hasta 4 VSMM DF, cuyo jefe de familia tenga un ingreso máximo de 2.5 VSMM DF
(*) El cálculo para 2006 se hace con base en 48.67 pesos diarios de salario mínimo y 3.7 por UDI (noviembre de 2006)						

Fuente: Rino Torres y Roberto Elbenzchuts. "La Producción Social de Vivienda en México", pág. 32

Tabla actualizada al 2006

### ¿Avance o Retroceso?

- En el caso de la SHF, aunque se establezca va dirigido el crédito (en UDIS) a población con un ingreso mayor a 2.5 vsm (\$3,393.00 para 2004 y \$3,650.25 para 2006), realmente va dirigido a población con un ingreso medio, mucho mayor.
- Si los pobres patrimoniales no tienen posibilidades de acceder a un crédito y son entre los pobres los de mayor ingreso, entonces ¿a quién se está beneficiando?
- Las reglas de operación no explican que pasa con la gente que gana menos de 1 salario mínimo, ni que pasa con la población que no es pobre patrimonial y obtiene mayor ingreso (más de 2.5 vsm), pero que no es captada por el mercado habitacional, es decir la gente que tiene un ingreso entre 2.6 y 6 vsm.
- En el caso de Fonhapo que es el organismo más accesible para los pobres y los pobres no tan pobres, y que puede otorgar créditos a población de preferencia no asalariada, ¿cuánto tendría que ser el ingreso de una familia para pagar el 30% de su salario y poder cubrir el resto de sus necesidades?
- ¿Son costos soportables para una familia de qué ingresos?

### Las Paradojas

- De los créditos otorgados en el período, la mayor parte correspondió a organismos con demanda cautiva, trabajadores asalariados: 66.6%; por parte de la SHF, Fonhapo y los institutos de vivienda estatales, el 26.9% y la banca y las sofoles el 6.5%(demanda no cautiva).
- Entonces nuevamente las preguntas resultan adecuadas: ¿y la supuesta atención a los pobres patrimoniales y los no tan pobres, se reduce a aproximadamente el 27% del total de créditos otorgados?
- El análisis de los ingresos de la población objetivo y las condiciones del crédito: monto, plazo y afectación salarial, deberían ser congruentes con la política habitacional promovida por el gobierno; situación que al parecer, una vez más, no se establece.

### Lámina 40

## Créditos a la Vivienda Otorgados 2001 - 2006

	Miles	Particip. %
Infonavit	1,734	57.8
SHF	357	11.9
Fovissste	264	8.8
Fonhapo	234	7.8
Banca y Sofoles	195	6.5
Otras entidades	216	7.2
<b>Total</b>	<b>3,000</b>	<b>100.0</b>

Fuente: BBVA Bancomer con datos de Conafovi

Fuente: BANCOSER, SITUACIÓN INMOBILIARIA \_FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA\_ ; Enero 2007.

## 6. Gastos soportables

### Definición:

Gastos adecuados al nivel de ingreso (Asequibilidad)<sup>249</sup>

Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deben ser de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Se deben crear subsidios para los que no puedan costearse una vivienda y se debe proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados partes deben adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

Los gastos que entraña la vivienda deberán ser de un nivel que no impidan ni comprometerían el logro y satisfacción de otras necesidades básicas; deben ser conmensurables con los niveles de ingreso.

Ley de Vivienda del Distrito Federal: Artículo 33. Por concepto de servicio de amortizaciones e intereses, ningún crédito de vivienda otorgado por el Instituto debe superar el veinte por ciento de los ingresos nominales mensuales de la familia beneficiaria.

*Tabla 57. Hogares y su ingreso corriente total trimestral por múltiplos de los salarios mínimos generales según tamaño de localidad*

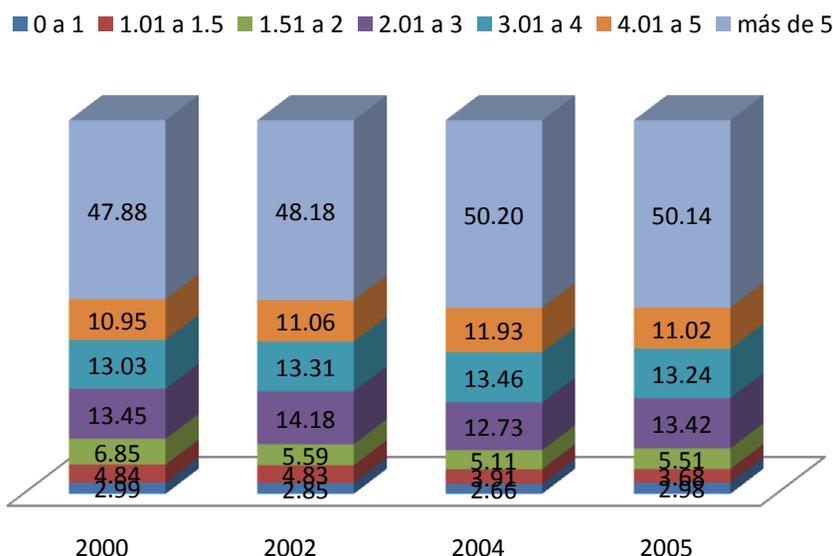
Año	TOTAL Hogares	0.00 A 1.00	1.01 A 1.50	1.51 A 2.00	2.01 A 3.00	3.01 A 4.00	4.01 A 5.00	Suma hasta 5 SMG	más de 5.00
2000	23667479	706,611	1,146,426	1,621,645	3,183,300	3,084,982	2,592,190	12,335,154	11,332,325
%		2.99	4.84	6.85	13.45	13.03	10.95	52.12	47.88
2002	24531631	699,686	1,184,908	1,370,349	3,477,832	3,264,978	2,713,571	12,711,324	11,820,307
%		2.85	4.83	5.59	14.18	13.31	11.06	51.82	48.18
2004	25561447	679,628	998,666	1,307,304	3,254,790	3,440,082	3,049,104	12,729,574	12,831,873
%		2.66	3.91	5.11	12.73	13.46	11.93	49.80	50.20
2005	25709405	765,084	947,184	1,416,912	3,450,458	3,404,527	2,833,503	12,817,668	12,891,737
%		2.98	3.68	5.51	13.42	13.24	11.02	49.86	50.14

Elaboración propia en base a INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000- 2002- 2004- 2005

Consideré la suma hasta 5 salarios porque alguien con “hasta 4 smm” tampoco accede a un crédito; por lo tanto son los hogares que están fuera de mercado.

<sup>249</sup>Comité DESC- ONU: \_ OBSERVACIONES GENERALES ADOPTADAS POR EL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES; OBSERVACIÓN GENERAL Nº 4, EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA\_ (Sexto período de sesiones, 1991), NU. Doc E/ 1991/ 23 (1991).

Gráfico 2. INGRESOS VSMG



#### ¿Avance o retroceso?

- Es importante señalar que la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, no permite identificar claramente la distribución de gastos entre segmentos de hogares clasificados por rangos de ingreso. Una limitante para realizar un análisis aproximado a la realidad.
- Ese 40% de la población con ingresos menores a 4 SMM es el segmento de población que, por un lado no es derechohabiente y tampoco logra tener un subsidio (ya vimos que por R.O. está “amarrado” al crédito y al ahorro) Es el campo de los productores sociales de vivienda que deberían tener instrumentos propios de operación.
- Suponer que la opción la ofrece Fonhapo... ¿Cuántos créditos dio? Se dedicó a dar subsidios...
- Suponer que la opción la ofrece INFONAVIT (el mayor otorgante de crédito), requiere ser derechohabiente, tener un empleo formal y ganar más de 4 SMM con lo que el 40% de la población quedará fuera de la opción crediticia por su condición salarial.

#### Las paradojas

- Se propone que para poder reconocer el indicador *gastos soportables para la vivienda* desde una perspectiva de derechos humanos debe considerar la condición de pobreza de los posibles beneficiarios; lo que implica que el número de familias en pobreza patrimonial es el universo meta.
- En función de esta demanda diseñar una oferta que cumpla con los principios de la vivienda adecuada.
- ¿Qué opción tiene este sector de población; hasta ahora darse sus propios mecanismos.
- Por un lado se debe considerar las reglas de operación de los organismo de vivienda en el que no se otorga crédito a la población/ hogares que ganan abajo de 4 salarios mínimos mensual -5,840.4 pesos mensuales en 2006- (eso dice INFONAVIT hasta 2006, aunque la realidad es que nadie con 4 SMM logra acceder a un crédito de una vivienda terminada); las posibilidades que “ofrece” el mercado (y el gobierno) para acceder a una vivienda terminada requieren de un ingreso mayor a 6 smm<sup>250</sup> -8,760.6 pesos mensuales en 2006-.
- Con lo que para el 2004 el 40% de la población, solo por su condición de ingreso estuvo excluida de adquirir por la vía formal una vivienda adecuada (en el supuesto de que, además, el mercado venda vivienda para población con ingresos menores a 4 smm).

<sup>250</sup> Arturo Aispuro Coronel, Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda –SEDUVI-;2006

## 7. Relación monto promedio de subsidio- costo metro cuadrado= vivienda habitable.

### Definición:

Costo por Metro cuadrado: unidad de medida usada por el sector de la construcción para establecer parámetros de producción. Los componentes de la producción son variables que le definen, en el caso de la vivienda social; vivienda económica; vivienda de segmento A y B; el costo por metro cuadrado no incluye acabados.

Vivienda habitable<sup>251</sup> Una vivienda adecuada debe ser habitable. En otras palabras, debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

Tabla 58. Monto promedio de subsidio / Costo metro cuadrado

	Número de Subsidios otorgados. a/	Monto promedio del subsidio. b/	Costo promedio por metro <sup>2</sup> de construcción – Segmento A- c/	M <sup>2</sup> a construir con monto de subsidio.
2001	30,842	14,274	\$4,303	3.31 m <sup>2</sup>
2002	133,349		4,378	3.26 m <sup>2</sup>
2003	191,491		4,409	3.23 m <sup>2</sup>
2004	131,763		4,584	3.11 m <sup>2</sup>
2005	161,893		4,842	2.94 m <sup>2</sup>
2006 d/	165,806	14,274	4,669	3.05 m <sup>2</sup>
2006		16,638 e/	4,669	3.56 m <sup>2</sup>
Monto promedio			4,530	3.15 m <sup>2</sup>
Total	815,144			

Elaboración propia

a/ Anexo VI Informe de Gobierno 2006: “Desarrollo del Patrimonio” con Información de la SHCP. –ver tabla 17-

b/ Para tener una aproximación se considero el recurso subsidiario otorgado al FONHAPO y SEDESOL; y se dividió entre el número de subsidios señalados en la tabla “Desarrollo de Patrimonio”. Es un número ilustrativo en tanto al ejercicio hay que disminuir los costos de administración, operación y transferencia a los estados.

c/ BANCOMER: \_INDICADORES ANUALES DEL MERCADO DE VIVIENDA\_; Boletín Situación inmobiliaria México; Enero 2008.

d/ La Evaluación Externa al Programa Tu Casa 2006 señala que se benefició a 216,043 Familias en donde la información sugiere que las acciones efectivamente realizadas son en promedio de un costo menor a las consideradas en la elaboración del presupuesto, es decir, en éste se consideró un porcentaje relativamente mayor destinado a viviendas nuevas, y en la práctica se ha llevado a cabo un número mayor de mejoramientos; sin embargo, no se cuenta con el desglose de información para el presupuesto, por lo que no es posible verificarlo.

e/ Recurso promedio por familia beneficiaria en: Evaluación Externa al Programa Tu Casa 2006; p. 132

Tabla 59. Monto máximo de subsidio / Costo metro cuadrado

	Monto máximo de subsidio.	Costo promedio por metro <sup>2</sup> de construcción – Segmento A- c/	M <sup>2</sup> a construir con monto de subsidio.
2004	32,000	4,584	6.98 m <sup>2</sup>
2006	32,000	4,669	6.85 m <sup>2</sup>
Monto promedio		4,626	6.91 m <sup>2</sup>

<sup>251</sup> Comité DESC- ONU: \_ OBSERVACIONES GENERALES ADOPTADAS POR EL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES; OBSERVACIÓN GENERAL Nº 4, EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA\_ (Sexto período de sesiones, 1991), NU. Doc E/ 1991/ 23 (1991).

### ¿Avance o retroceso?

- Las tablas son ilustrativas en tanto solo pretenden mostrar el papel en pesos, del subsidio promedio y del monto máximo de éste, y referirlo a los costos de construcción para responder la pregunta ¿para qué alcanza el subsidio? Como se aprecia en las tablas el monto promedio por subsidio fue de \$14, 274.00 y alcanza en promedio para 3.15 m<sup>2</sup> de construcción. En el caso del monto máximo, alcanza en promedio para 6.91 m<sup>2</sup> de construcción.
- Entonces no está de más recordar que los subsidios son complemento, o para el crédito de vivienda nueva o para mejoramiento de vivienda.
- El juego no solo es de cifras poco claras y transparentes sino sobre el resultado físico que pretende modificar la calidad de vida de una familia.
- ¿A partir de ello, se afirma que se modifica la pobreza patrimonial? La evaluación 2005 ya recomendaba hacer una diferencia entre el subsidio y el *subsidio montado a crédito*.

### Las Paradojas

- El tema para quién escribe es si el papel del subsidio es eficiente para hacer que se cumpla con alguna de las cualidades de habitabilidad del concepto de vivienda adecuada. Supongamos que el recurso “ayuda” a la conformación física de una vivienda; entonces refirámonos a una de las 7 cualidades: la habitabilidad. ¿El recurso que se destina es suficiente para dotar de un espacio a una familia? ¿El recurso ayuda a aliviar el hacinamiento de una familia?
- Un acercamiento lo ofrece, en el caso del DF, las Normas Complementarias al Reglamento de Construcción<sup>252</sup>: consideran que la recámara principal debe medir 7m<sup>2</sup>; en tanto la recámara adicional medirá 6m<sup>2</sup>.
- Otro acercamiento son las características que establece Fonhapo para las Unidades Básicas de Vivienda: UBV:
- Unidad Básica de Vivienda (UBV): Área mínima de construcción de 21m<sup>2</sup>, incluyendo al menos un cuarto habitacional de usos múltiples, una cocina, y un cuarto para baño con regadera y excusado. Además, debe contar con la posibilidad de construir en el futuro dos recámaras adicionales con área de guardarropa.
- Unidad Intermedia de Vivienda (UBV +1): Área mínima de construcción de 34m<sup>2</sup>, incluyendo UBV más una recámara. Debe contar con la posibilidad de construir en el futuro al menos una recámara adicional.
- Unidad Meta de Vivienda (UBV +2): Área mínima de construcción de 47 m<sup>2</sup>, incluyendo UBV más dos recámaras con áreas de guardarropa.

---

<sup>252</sup>2004

#### 3.4.4. La constatación desde la mirada Financiera

Los antecedentes de la actuación privada en materia habitacional pueden ser documentados a partir de la crisis de los años 80's; la orientación general es restringir el gasto público a fin de no generar inflación, con lo que asignar recursos estatales al sector habitacional resulta poco factible en la región latinoamericana.

Para los años 90's se consideró "que es preciso elevar considerablemente la productividad económica y social de los escasos recursos estatales disponibles y transferir al sector privado un rol más protagónico en materia del financiamiento habitacional."<sup>253</sup>

Para la mitad de los años 90's los países de América Latina se encuentran comprometidos en tres procesos de reestructuración: la focalización del gasto; la descentralización de la política administrativa y la modernización de los servicios públicos:

Lámina 41

### Reestructuración del gasto y funciones públicas

<p><b>BANCO MUNDIAL (90's)</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Implementar Industria habitacional coherente con la <u>economía de mercado</u>.</li><li>• Desarrollo derecho de <u>propiedad</u>.</li><li>• Promoción de <u>financiamiento hipotecario</u>.</li><li>• Racionalización de los <u>subsidios</u>.</li> <li>• Suministro de infraestructura para el desarrollo de suelo habitacional.</li><li>• Desregulación, desarrollo de suelo vivienda.</li><li>• Organización de la Industria de la construcción.</li><li>• Desarrollo del marco institucional.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Estados Nacionales y concurrencia en la oferta de vivienda en AL*</b></li><li><b>1. Focalización del Gasto.</b> Mayor eficiencia e impacto, reemplazo de las prácticas clientelares, con subsidios "objetivos".</li><li><b>2. Descentralización.</b> Participación más activa de instancias subnacionales y comunidad.</li><li><b>3. Modernización de servicios y normativa pública.</b> El estado como facilitador y regulador del mercado habitacional.</li></ul>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

CEPAL: Producción de vivienda en América Latina y el Caribe: Áreas de interés para una política innovativa; 1996.

Mapa mental elaborado a partir del texto.

El estado mexicano durante el fin de los noventa se muestra temeroso ante su propia participación como gobierno. Así lo demuestra el documento "Alianza para la Vivienda"<sup>254</sup> —documento que fue lineamiento para la actuación de "todos los sectores" involucrados en la tarea habitacional durante la administración de Zedillo 1995- 2000- en donde la palabra subsidio no existe pero si pugna por su "modernización"; por ejemplo, en ese mismo documento, la SEDESOL se compromete a: "La reducción de impuestos, derechos y tarifas de permisos, licencias de construcción y servicios de infraestructura, en la producción y titulación de la vivienda, hasta lograr que el costo de los mismos constituya un porcentaje no mayor del 4% del valor de la vivienda de interés social y popular, en cada entidad federativa"

<sup>253</sup> Fuente: CEPAL \_PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÁREAS DE INTERÉS PARA UNA POLITICA HABITACIONAL INNOVATIVA\_; Doc. LC/L. 972; Agosto 1996.

<sup>254</sup> DOF \_Alianza para la Vivienda\_; 16 de mayo de 1996.

Por su parte, el estado mexicano ha actuado en términos legales y administrativos para facilitar la actuación del sector privado en donde destaca el trabajo legal administrativo desarrollado para la llamada desregulación y desgravación de la vivienda.

Lámina 42

## CEPAL vislumbra complicaciones

<p><b>Estados Nacionales y concurrencia en la oferta de vivienda*</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li><b>1. Focalización del Gasto.</b> Mayor eficiencia e impacto, reemplazo de las prácticas clientelares, con subsidios"objetivos".</li><li><b>2. Descentralización.</b> Participación más activa de instancias subnacionales y comunidad.</li><li><b>3. Modernización de servicios y normativa pública.</b> El estado como facilitador y regulador del mercado habitacional.</li></ol>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Estados Nacionales y concurrencia en la oferta de vivienda*.</b></li></ul> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Excesiva e <u>inadecuada focalización</u> y olvida a los segmentos medios bajos.</li><li>2. Es más una <u>desconcentración</u> en donde se mantienen débiles los gobiernos locales.</li><li>3. La <u>superposición de funciones</u> entre los organismos de la administración pública repercuten en los costos.</li></ol>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

\*CEPAL: Producción de vivienda en América Latina y el Caribe: Áreas de interés para una política innovativa; 1996.

Mapa mental elaborado a partir del texto.

Es obvio que se trata de responder a adecuaciones paulatinas que tienen un origen en mandatos de Banco Mundial y que se basan en la economía de mercado.

Para fin de los 90's la afirmación era: "Se desvinculó al Estado de la construcción directa de vivienda y se incorporó al sector privado. Una exigencia para la entrega del subsidio público es disponer de un ahorro previo hasta por un 30% del valor de la solución, en tanto el crédito hipotecario podrá financiar hasta un máximo de 70%.<sup>255</sup> Así que en México, esa será la base de las condiciones de crédito para la primera década del siglo XXI.

Las recomendaciones de la CEPAL, ante el abandono de los Estados y de la fuerte presencia del sector privado ha sido hacer propuestas vinculadas a la economía para beneficio de los distintos sectores de la sociedad.

Desde la opinión de quien escribe se trata de un esquema básico para monitorear la eficiencia de una política de repercusiones latinoamericanas. Pero además es claro que, se parte de reconocer las desigualdades de la región y la intención es buscar equilibrios sociales, por lo que la intervención es múltiple. ¿Entonces por qué solo se ha trabajado en una parte del esquema?

<sup>255</sup> CEPAL: \_Perfil de déficit y políticas de viviendas de interés social: situación de algunos países de la región en los noventas\_; p. 47; 2000.

Se ha venido constatando el importante papel que ha jugado el sector financiero, inmobiliario y desarrollador en la política de vivienda y realización de vivienda en el país. La pregunta es ¿ha sido una intervención eficiente y eficaz? Por lo menos a sus propios ojos. (Lámina 16)

Lámina 43

Cuadro 6  
SÍNTESIS DE PROPUESTAS DE CAMBIO Y SUS IMPACTOS POTENCIALES

Objetivos	Medios	Impacto esperado
Oferta de mejoramiento	- Créditos para compra de materiales - Fomento de las pequeñas y medianas empresas - Tecnología especializada	(-) costo unitario (-) demanda del suelo (+) vida útil del parque
Estabilizar la construcción	- Estructuración de sistemas de financiamiento (ahorro institucional, mercado de crédito y subsidio de la demanda) - Adaptación marco legal para integrar al sector financiero	(+) escala de operaciones y captación de recursos privados (+) estabilidad y mejor cobertura socioeconómica (+) interrelación con el crecimiento económico
Fomentar la competitividad del sector informal	- Regularización de la vivienda informal - Programas de tecnología y crédito - Asistencia técnica - Fondos de inversión productiva	(+) volumen de obra y empleo local (+) redistribución del ingreso (+) diversidad de oferta e industria (+) cobertura territorial
Aumento del atractivo económico del sector	- Modernización institucional de la administración y de los permisos de obra	(-) costos de gestión (+) rapidez de ejecución (+) interés del sector privado
Oferta de vivienda a los sectores medibajos	- Desgravación de la construcción de vivienda de bajo costo - Progresividad del sistema de subsidios	(+) diversificación (+) volumen de obras
Elevar la calidad	- Priorizar el rol del diseño en la ejecución de proyectos - Desarrollar sistemas de fiscalización, de inspección técnica y de aseguramiento de calidad	(+) satisfacción del usuario (+) transparencia del mercado (-) costos de mantención
Desarrollo de la base industrial	Políticas de fomento de la producción de materiales, equipos y herramientas; internalizar criterios productivos en los diseños y especificaciones de obras promovidos por el Estado	(-) dependencia externa (+) abastecimiento del mercado y productividad (+) posibilidad de exportación
Coordinar la política de vivienda con el desarrollo urbano regional	- Modernización del sistema municipal - Planes de suelo urbano y densificación - Fomento de la participación social - Subsidios y exacciones diferenciadas - Focalización territorial - Internalización de los criterios medioambientales	(+) equilibrio entre distribución y población (+) interacción entre vivienda y desarrollo regional (-) concentración urbana (+) democracia en el funcionamiento de la ciudad (-) extensión territorial y externalidades (-) segregación socioespacial

39

Fuente: Elaborado por CEPAL, sobre la base de la investigación.

Fuente: CEPAL \_PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÁREAS DE INTERÉS PARA UNA POLÍTICA HABITACIONAL INNOVATIVA\_ ; Doc. LC/L. 972; Agosto 1996.

Lámina 44. Estrategia de Política Habitacional

<p><b>BANCO MUNDIAL 90's</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementar Industria habitacional coherente con la <u>economía de mercado</u>.</li> <li>▪ Desarrollo derecho de <u>propiedad</u>.</li> <li>▪ Promoción de <u>financiamiento hipotecario</u>.</li> <li>▪ Racionalización de los <u>subsidios</u>.</li> <li>▪ Suministro de infraestructura para el desarrollo de suelo habitacional.</li> <li>▪ Desregulación, desarrollo de suelo vivienda.</li> <li>▪ Organización de la Industria de la construcción.</li> <li>▪ Desarrollo del marco institucional</li> </ul>	<p><b>PSV (2001- 2006)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consolidación del <u>mercado</u> habitacional.</li> <li>▪ <u>Consolidación Jurídica</u> del Patrimonio.</li> <li>▪ Desarrollo del <u>Sistema Hipotecario</u></li> <li>▪ Apoyo social a la población más necesitada (<u>Subsidio focalizado</u>).</li> <li>▪ Abasto de suelo con aptitud habitacional, infraestructura y servicios.</li> <li>▪ Desgravación, desregulación habitacional y marco normativo.</li> <li>▪ Abasto competitivo, insumos, normalización y certificación.</li> <li>▪ Activación institucional y fortalecimiento sectorial.</li> </ul>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



## 1. Ahorro – crédito - subsidio

### Definición:

ARTÍCULO 47.-<sup>256</sup> Los instrumentos y apoyos en materia de financiamiento para la realización de las acciones de vivienda serán el crédito, los subsidios que para tal efecto destinen el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como el ahorro de los particulares y otras aportaciones de los sectores público, social y privado.

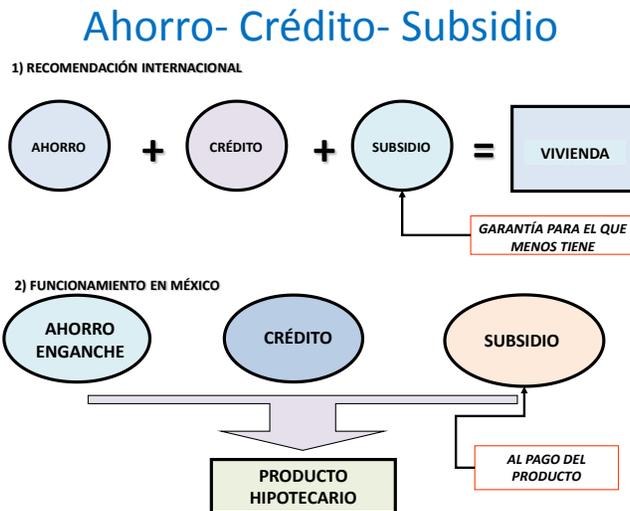
La Comisión fomentará esquemas financieros y programas que combinen recursos provenientes del crédito, ahorro, subsidio y otras aportaciones, para generar opciones que respondan a las necesidades de vivienda de los distintos sectores de la población, preferentemente de los que se encuentren en situación de pobreza y a los productores sociales.

Art. 48. Las inversiones a que se refiere el párrafo anterior deberán guardar proporcionalidad y equidad entre las diferentes regiones y grupos de ingreso, atendiendo a las diversas necesidades de la población y a sus distintas modalidades de atención. En la formulación de sus presupuestos se considerarán la visión de mediano y largo plazo, así como la continuidad y complementariedad que requieren los programas habitacionales.

CEPAL- Se advierte que las actuales condiciones restringen la concurrencia de personas de estratos inferiores al mercado habitacional, así como su potencial de ahorro. Además del problema de equidad que entraña, la desigualdad distributiva limita el potencial de crecimiento económico y de desarrollo generable en la construcción, por lo cual las políticas relativas al sector debieran apuntar simultáneamente en tres direcciones:

Mejora de la productividad y de la calidad del empleo asociado a la actividad;  
Uso intensivo de la subvención directa y;  
Adopción de los mecanismos de financiamiento institucional.<sup>257</sup>

Lámina 45



<sup>256</sup> DOF \_Ley de Vivienda\_; Título Cuarto, Capítulo I; junio 2006.

<sup>257</sup> Fuente: CEPAL \_PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÁREAS DE INTERÉS PARA UNA POLÍTICA HABITACIONAL INNOVATIVA\_; Doc. LC/L. 972; Agosto 1996.

### **¿Avance o retroceso?**

- La fórmula ahorro + crédito + subsidio base del diseño financiero para la consecución de vivienda, aparece como tal en las Reglas de Operación del programa “Tu Casa”. Sin embargo, el organismo que le opera –FONHAPO- se dedica a colocar el recurso subsidiario del gobierno federal.
- La operación se encuentra centrada en el crédito, los otros dos componentes no parecen ser partes de un diseño financiero; simplemente complemento de un crédito.

### **Las Paradojas**

- Si el subsidio fuera importante desde la perspectiva de que su objetivo es lograr eficacia de una política habitacional –llegar a la población objetivo y disminuir la pobreza patrimonial- al generar un impacto en la situación habitacional del país- su aplicación debería ser cuidada, es decir, lograr la focalización del subsidio.
- Al final, el tema del subsidio forma parte de la cadena de ambigüedades ¿de la política pública? O ¿del diseño financiero? No se sabe si se trata de una meta de aplicación de recursos; de una meta física; de una acción habitable; o como el recurso público subsidiario, no solo se focaliza a la población más vulnerable, sino que el apoyo realmente modifique la situación de las familias “en pobreza patrimonial”, ¿Cuál es realmente lo significativo para la política pública: la motivación a la actividad financiera no productiva con el pretexto de la vivienda, ó la producción de vivienda para los sectores que lo necesitan?

## 2. Los ahorradores

### Definición:

ARTÍCULO 59.-<sup>258</sup> Para el otorgamiento del financiamiento destinado a los distintos tipos, modalidades y necesidades de vivienda, se fomentarán programas que incorporen el ahorro previo de los beneficiarios, aprovechando a las instituciones de crédito y a las instancias de captación de ahorro popular, particularmente las entidades de ahorro y crédito popular autorizadas por las leyes aplicables en la materia. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal concertará con las instituciones del sector financiero, las facilidades y estímulos para implementar los programas de ahorro, enganches y financiamiento para la adquisición de vivienda.

Otro elemento que se encuentra poco transparente es la participación de los ahorradores en los grandes Institutos de Vivienda: Infonavit y Fovissste –la población cautiva- a los que no se les reconoce participación alguna. Es gracias a sus cuotas que los organismos tienen solvencia. A los organismos cotizan, una gran mayoría de trabajadores con ingresos menores a 4 VSM, que al mismo tiempo que no lograrán ser sujetos de crédito, en tanto el monto que puedan disponer no es suficiente para una vivienda del mercado –la terminada en grandes conjuntos-. Y sin embargo continúan cotizando al organismo.

Lámina 46

### INFONAVIT Cobertura/ cotizantes 2004

PROGRAMA	P.V. VSM	P.V. AVALUO \$	INGRESO VSM	OFERTA 2004 N° CRED	DEMANDA POTENCIAL (millones de derechohabientes)
VIVIENDA ECONOMICA	117.07	161,005	0 A 3.9	90,000	6.901
VIVIENDA TRADICIONAL (Incluye L3,4y5)	<180.00	247,553	4 a 6.9	200,000	1.246
COFINANCIAMIENTO	180 a 300	247,553 412,590	7 a 10.9	25,000	0.548
APOYO INFONAVIT	300 350 (DF) a 625	412,590 481,355 859,562.5	>11	15,000	0.643
<b>-TOTALES:</b>				<b>305,000</b>	<b>-9.338</b>

CONAFOVI, Comité de Financiamiento; 14 de Julio 2004

### ¿Avance o retroceso?

- La Tabla muestra una relación no lógica entre oferta-demanda. Es decir, los cotizantes de menos ingresos al INFONAVIT –los que gana entre 0 y 3.9 SMM, los que demandan una vivienda- son casi el 74% del total de derechohabientes, sin embargo, la oferta generada para este “nicho de mercado” es de poco más del 29%. En tanto, los cotizantes cuyos ingresos son mayores de 4 SMM hasta 6.9, representan el 13.34% del total de cotizantes; la oferta generada para este nicho es de 65.57%. ¿Acaso no el mercado señala como una de sus leyes (para hacerlo eficiente) es que a la producción para la oferta, le corresponde una demanda real?

<sup>258</sup> DOF: \_Ley de Vivienda\_; Capítulo III; junio 2006.

## Las Paradojas

- Si se toma en cuenta que es el INFONAVIT, el organismo que otorgó el mayor número de créditos (57.8%), se pudo suponer que por lo menos los asalariados de más bajos ingresos, que cotizan para este Instituto, podrían resultar favorecidos con un crédito para su vivienda, cuestión que como ya se analizó, no es cierta, se concentró “el nicho de mercado” entre los cotizantes de mayores ingresos, los que tuvieron ingresos de 4 a 6.9 vsm, descuidándose de manera muy notoria el rango de los de menor ingreso, de 0 a 3.9 vsm.
- Lo anterior se confirma, si consideramos que para el total de la demanda de INFONAVIT, se otorgó crédito tan solo al 3.2% de ésta (cuestión que también expone que realmente no se ha logrado una política habitacional eficaz) y si se analiza al interior por los rangos de ingreso dicha proporción, de la demanda con ingreso de 4 a 6.9 vsm se otorgó crédito al 16%, bajo porcentaje de atención, pero alto si lo comparamos con la demanda atendida con ingresos menores: 1.3%:

Tabla 60. Porcentaje de atención a la demanda

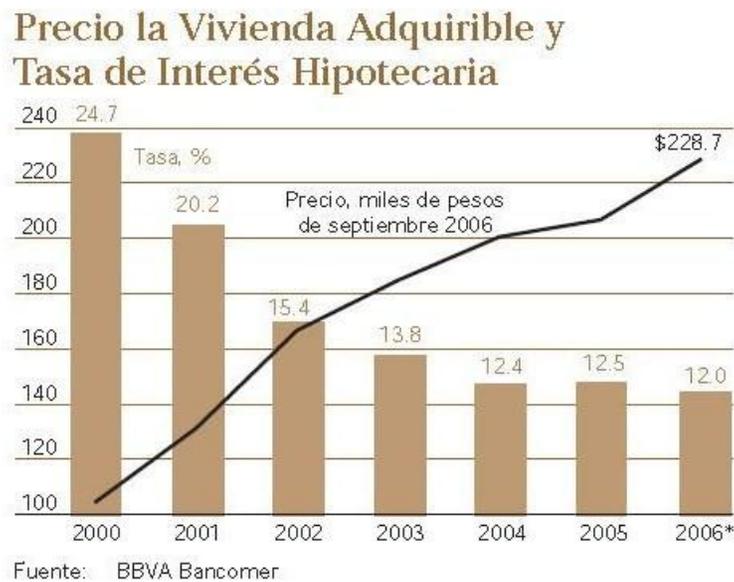
Ingreso vsm	Oferta 2004 no. de créditos	Demanda potencial (millones de derechohabientes)	% de atención a la demanda
0 a 3.9 vsm	90,000	6.901	1.3%
4 a 6.9 vsm	200,000	1.246	16%
7 a 10.9 vsm	25,000	0.548	4.5%
Mayor a 11 vsm	15,000	0.643	2.3%
Total	305,000	9.338	3.2%

- Ya se analizó anteriormente las condiciones desfavorables para la población de menores ingresos, para lograr el ahorro, en el caso de INFONAVIT, quienes de alguna manera, tienen condiciones para ahorrar por su condición de asalariados y porque desde la empresa contratante les destinan de su salario, el monto de ahorro para vivienda, esto tampoco les permite acceder a adquirir una vivienda a los trabajadores de menores ingresos, en tanto, ¿Cuál es el destino de su ahorro?
- ¿Los pobres están financiando la vivienda de los sectores de mayores ingresos?

### 3. La Tasa de Interés Hipotecaria

En el período de 2000 a 2006 las tasas de interés hipotecario han registrado una baja de 12.7 puntos porcentuales, sin embargo en solo tres años, en el período entre el año 2000 y 2002 se registra la mayor proporción de la baja: 9.3 puntos porcentuales, del 2002 en adelante, se registra bajas muchos más conservadoras (que van de .5 a 1.6 puntos porcentuales).

Lámina 47



#### ¿Avance o retroceso?

La disminución de las tasas de interés hipotecario, constituyen un factor de atracción para la población sujeta de crédito, ¿no será este fenómeno una manifestación del acuerdo entre el sector público y financiero, para lograr los objetivos de la política habitacional/financiera del sexenio?

#### La Paradoja

¿Por qué si las tasas de interés bajan más de 12 puntos porcentuales, el costo de las viviendas no lo hace?, se trata de alentar al sector financiero, no al sector productivo, no existe la relación entre ambos, lo que seguramente trae posible eficiencia entre los dos.



#### 4. El Crédito

**Definición:**

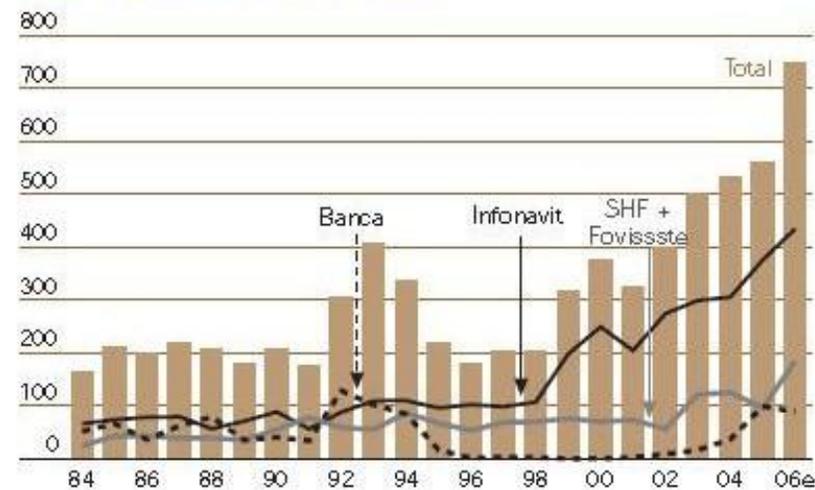
ARTÍCULO 54.-<sup>259</sup> El sector público, con la participación que corresponda de los sectores social y privado; diseñará, coordinará, concertará y fomentará esquemas para que el crédito destinado a los distintos tipos, modalidades y necesidades de vivienda sea accesible a toda la población, de conformidad con las previsiones de esta Ley y demás disposiciones aplicables.

Para la ejecución y complementación de dichos esquemas se procurarán mecanismos de cofinanciamiento entre instituciones públicas, privadas o del sector social, para ampliar las posibilidades económicas de la población en la realización de las acciones de vivienda.

Para fortalecer la capacidad de pago de la población en situación de pobreza, los recursos provenientes del crédito podrán complementarse con subsidios federales, de las entidades federativas y de los municipios, cuyo otorgamiento se sujetará a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos aplicables.

Lámina 48

### Número de Créditos para Vivienda Principales otorgantes, miles



Fuente: BBVA Bancomer con datos de Sexto Informe de Gobierno, 2006

Fuente: BANCOMER, SITUACIÓN INMOBILIARIA \_FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA\_; Enero 2007.

#### ¿Avance o retroceso?

- Es claro el repunte que tuvo INFONAVIT en cuanto al otorgamiento de créditos en el tiempo, mostrando un incremento constante hasta 1999 (con aproximadamente 200 mil créditos), año en que empieza ser notorio el incremento, hasta el 2006 con poco más de 400 mil créditos, separándose sustancialmente del resto de instituciones otorgantes (SHF, Fovissste y la banca (con sofoles), Fonhapo y otros organismos se diluyen en la proporción...).

<sup>259</sup> DOF: \_LEY DE VIVIENDA\_; Capítulo II, junio de 2006

- Al conjuntarse en la gráfica, SHF con Fovisste, y seguramente con Fonhapo y otros organismos, no se logra apreciar de manera objetiva su comportamiento en el tiempo por institución, sin embargo, se puede presumir que en cuanto al otorgamiento de créditos a la población no asalariada, se mantuvo uniforme en el transcurrir de los años (por debajo de los 100 mil créditos, mostrando un ligerísimo repunte en el 2003 (con poco más de 100 mil) hasta el 2006 (que llega hasta un poco menos de los 200 mil créditos).
- En el caso de la banca se observan altas y bajas constantes hasta 1992 que es la más alta en el tiempo (con poco más de 100 mil créditos otorgados), y de ahí la baja constante hasta 2004 (ni siquiera llegó a los 50 mil) que empieza a repuntar hasta 2006 (con un poco menos de 100 mil), pero sin llegar al punto de 1992.

#### **Las Paradojas**

- Al parecer la política habitacional en el período 2001 - 2006 se ha basado en una parte importante en la atención de los trabajadores asalariados a través del INFONAVIT, y entonces la pregunta sería, ¿para beneficio de quién? ¿De los trabajadores?
- El meollo del asunto está en la contención de las tasas de interés, efecto que se logró, al parecer, promoviendo un número mayor de créditos con tasas de interés atractivas al mercado.
- Las Reglas de Operación de cada institución establecen con claridad la población que podría tener acceso a un crédito. Sin embargo es importante no olvidar que el costo de venta de una vivienda depende de su ubicación, sus dimensiones, sus acabados y un precio de venta de mercado.

## 5. El Subsidio desde la perspectiva del Sector Bancario<sup>260</sup>

### Definición:

Los subsidios “son transferencias gubernamentales a la población que califica con criterios de bajo ingreso o débil historial crediticio, lo que les impide acceder a un crédito hipotecario de la banca comercial; se aplican al enganche para adquisición, remodelación o mejorías de la vivienda. (...)

Los subsidios a la vivienda por el lado de la demanda tienen un efecto dual sobre la disminución del déficit de vivienda: a) incrementan la accesibilidad y b) tienen un efecto multiplicador sobre el mercado”.

Señala el analista de BANCOMER que “para el periodo 2001-2006, según datos de CONAVI, el ciclo de expansión más reciente del sector, se otorgaron 1.4 millones de subsidios con un monto de 17.9 miles de millones de pesos”. No está de más señalar que los datos no son coincidentes aunque la fuente entre los datos del VI INFORME y de BANCOMER son los mismos, la CONAVI.

El mismo estudio refiere que estableció una relación entre subsidios otorgados e índice de marginación, el resultado es: “una relación heterogénea, en donde la entidad con mayor grado de marginación no necesariamente tiene la mayor dotación de subsidios”. También señala que el déficit de demanda o el grado de marginación “no necesariamente corresponden a los criterios de asignación de los apoyos”.

Tabla 61. Indicador: RELACIÓN MONTO CRÉDITO ORGANISMOS DE VIVIENDA / PRECIO DE VENTA DE VIVIENDA EN EL MERCADO

	Monto máximo crédito 2001*	Precio de la vivienda por segmento en 2001**		Diferencia	
		A	B	A	B
Infonavit	\$217,890	\$213,200	\$309,500	-\$4,690	\$91,610
Fovissste	\$412,780			-\$199,580	-\$103,280
Fonhapo	\$141,628			\$71,572	\$167,872

(\*) El cálculo para 2001 se hace con base en 40.35 pesos diarios de salario mínimo.

(\*\*) BBVA Bancomer con datos de Softec. (2007)

	Monto máximo crédito 2002*	Precio de la vivienda por segmento en 2002**		Diferencia	
		A	B	A	B
Infonavit	\$227,610	\$208,200	\$310,900	-\$19,410	\$83,290,
Fovissste	\$431,194			-\$222,994	-\$120,294
Fonhapo	\$147,946			\$60,254	\$162,954

(\*) El cálculo para 2002 se hace con base en 42.15 pesos diarios de salario mínimo.

(\*\*) BBVA Bancomer con datos de Softec

	Monto máximo crédito 2003*	Precio de la vivienda por segmento en 2003**		Diferencia	
		A	B	A	B
Infonavit	\$235,710	\$197,600	\$308,200	-\$38,110	\$72,490
Fovissste	\$446,539			-\$248,939	-\$138,339
Fonhapo	\$153,211			\$44,389	\$154,989

(\*) El cálculo para 2003 se hace con base en 43.65 pesos diarios de salario mínimo.

(\*\*) BBVA Bancomer con datos de SOFTEC

<sup>260</sup> GONZÁLEZ, LEONARDO –BANCOMER-: \_SUBSIDIOS GUBERNAMENTALES A LA VIVIENDA: AMINORAN EL DÉFICIT Y MEJORAN LA ACCESIBILIDAD A LA POBLACIÓN DE MENORES INGRESOS\_; Boletín Situación Inmobiliaria, Septiembre 2008.

	Monto máximo crédito 2004*	Precio de la vivienda por segmento en 2004**		Diferencia	
		A	B	A	B
Infonavit	\$244,296	\$196,500	\$315,100	-\$47,796	\$70,804
Fovissste	\$462,805			-\$266,305	-\$147,705
Fonhapo	\$158,792			\$37,780	\$156,308

(\*) El cálculo para 2004 se hace con base en 45.24 pesos diarios de salario mínimo.

(\*\*) BBVA Bancomer con datos de SOFTEC

	Monto máximo crédito 2005*	Precio de la vivienda por segmento en 2005**		Diferencia	
		A	B	A	B
Infonavit	\$252,720	\$196,200	\$327,800	-\$56,520	\$75,080
Fovissste	\$478,764			-\$282,564	-\$150,964
Fonhapo	\$164,268			\$31,932	\$163,532

(\*) El cálculo para 2005 se hace con base en 46.80 pesos diarios de salario mínimo.

(\*\*) BBVA Bancomer con datos de Softec

	Monto máximo crédito 2006*	Precio de la vivienda por segmento en 2006**		Diferencia	
		A	B	A	B
Infonavit	\$262,818	\$198,200	\$335,100	-\$64,618	\$72,282
Fovissste	\$497,894			-\$299,694	-\$162,794
Fonhapo	\$170,831			\$27,369	\$164,269

(\*) El cálculo para 2006 se hace con base en 48.67 pesos diarios de salario mínimo.

(\*\*) BBVA Bancomer con datos de Softec

### ¿Avance o retroceso?

- No existe correspondencia entre el monto de crédito de las instituciones y el precio de venta de las inmobiliarias (se supone incorpora el costo de impuestos y escrituración). Esto se aprecia claramente en el segmento A y los montos de crédito de Fonhapo, en donde la diferencia del 2001 al 2006 si registró una disminución importante, (de \$71,572 a \$27,369), sin embargo aún persiste la diferencia.
- ¿Cómo se cubre la diferencia? ¿es un gasto más para el adquiriente?
- ¿Cómo se vincula el subsidio con esa diferencia?
- En el caso de Infonavit, se puede apreciar que en todo el período, el precio de venta de las viviendas del Segmento A, estaba dentro del monto de crédito.
- El monto de crédito máximo más alto en todos los años es FOVISSSTE y la relación entre éste y el precio de vivienda en todos los años y en los 2 segmentos es negativo, es decir que el monto máximo de crédito es mayor que el precio de vivienda en los dos segmentos.
- ¿En qué difiere la política aplicada en el Fovissste? Su demanda tiene mayor ingreso que la del Infonavit?
- El precio de la vivienda para el segmento A baja de \$213,200 en 2001 a \$198,200 en 2006, ¿qué implicaciones tiene esto?, ¿menor superficie construida?, ¿materiales de menor calidad?
- Queda claro que las viviendas de mayor precio, segmento B, no están destinadas a la demanda de Fonhapo (la de más bajo ingreso). Y podrían ser adquiridas por los rangos de mayores ingresos del Infonavit. Igualmente llama la atención que el precio de la vivienda en el segmento B tiende a subir: va de \$309,500 en 2001 a \$335,100 en 2006.

- Existen diferentes criterios para dar cuenta de la clasificación del tipo de vivienda y de su correspondiente precio de venta, cada instancia establece sus propios criterios, lo que hace que el análisis tenga sus limitaciones:

Tabla 62. Clasificación tipo de vivienda. Infonavit

Programa	Precio de la vivienda en veces salario mínimo mensual
Vivienda Económica	117.07
Vivienda tradicional	Menor a 180
Cofinanciamiento	180 a 300
Apoyo infonavit	300, 350 (D.F.) a 625

Fuente: Lámina 46, Cobertura/cotizantes 2004 INFONAVIT, pág 234

Tabla 63. Clasificación tipo de vivienda. Sector Financiero

Segmento	Veces salario mínimo mensual
A. Social	61 a 160
B. Económica	161 a 300
C. Media	301 a 750
D. Residencial	751 a 1,670
E	1,671 y más

Fuente: Bancomer, Situación Inmobiliaria: El mercado de Vivienda en este Ciclo de Crecimiento; enero 2008

Tabla 64. Clasificación tipo de vivienda. Conavi

Categoría	Veces salario mínimo mensual	Superficie en m <sup>2</sup>
Mínima	Hasta 60	En vivienda progresiva menor a 30 m <sup>2</sup>
Social	61 a 160	45 m <sup>2</sup>
Económica	61 a 300	55 a 60 m <sup>2</sup>
Media	301 a 750	100 m <sup>2</sup>
Residencia	751 a 1,670	Más de 100m <sup>2</sup>
Residencial Plus	Más de 1670	Más de 100 m <sup>2</sup>

Fuente: Informal de Conavi con base a información del mercado inmobiliario (softec)

Inclusive al interior de las instancias existen diferencias a primera vista inexplicables, así es el caso de la información vertida por Bancomer en sus Indicadores Anuales del Mercado Inmobiliario, en septiembre de 2007 emite los promedios de los precios de venta por segmento por año desde 1997 hasta 2006, mismos que para la emisión de enero de 2009 difieren:

## Lámina 49



## Indicadores Anuales del Mercado de Vivienda

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ventas de Viviendas (miles de unidades)										
Segmento A	57.9	73.3	103.3	93.1	63.4	75.6	83.2	94.2	105.3	148.6
Segmento B	53.5	71.4	127.1	172.1	162.2	223.8	259.5	246.4	363.2	285.5
Segmento C	8.0	6.8	7.4	12.0	21.3	34.3	44.2	54.8	58.8	65.5
Segmento D	2.3	2.3	2.2	2.8	3.7	6.4	9.1	13.8	18.9	23.5
Segmento E	1.7	1.6	1.9	2.1	2.6	3.6	4.4	9.4	8.8	21.3
Precio Vivienda (miles de pesos*, promedio)										
Segmento A	221.2	214.7	208.8	232.6	224.1	213.6	202.7	201.5	201.3	196.9
Segmento B	318.8	294.7	301.0	337.7	325.7	318.9	316.2	323.2	336.2	337.3
Segmento C	744.4	786.0	791.7	777.1	741.2	710.2	703.2	721.7	702.7	732.8
Segmento D	1,727.1	1,668.7	1,810.0	1,835.3	1,794.8	1,731.2	1,667.2	1,611.7	1,599.1	1,678.0
Segmento E	4,139.9	4,146.2	4,420.6	4,540.0	4,064.8	3,928.3	3,723.2	3,734.0	3,684.6	3,528.3
Precio Vivienda por M <sup>2</sup> (pesos*, promedio)										
Segmento A	4,346	4,172	4,025	4,110	4,206	4,280	4,310	4,481	4,734	4,564
Segmento B	4,845	4,742	4,703	4,853	4,924	4,963	5,187	5,326	5,477	5,489
Segmento C	6,408	6,257	6,504	6,436	6,617	6,690	7,007	7,139	7,133	7,191
Segmento D	8,775	9,778	10,802	9,462	9,567	9,343	9,735	9,820	10,186	10,387
Segmento E	15,205	17,594	17,616	15,362	14,450	13,293	13,902	14,392	14,987	14,036

Fuente: [http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/0809\\_SituacionInmobiliariaMexico\\_14\\_tcm346-178878.pdf](http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/0809_SituacionInmobiliariaMexico_14_tcm346-178878.pdf). Septiembre de 2007

## Lámina 50



## Indicadores Anuales del Mercado de Vivienda

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Ventas de Viviendas (miles de unidades)											
Total	155.3	242.0	282.2	253.2	343.6	400.5	418.6	554.0	544.4	512.4	419.6
Segmento A	73.3	103.3	93.1	63.4	75.6	83.2	94.2	105.3	148.6	124.0	154.8
Segmento B	71.4	127.1	172.1	162.2	223.8	259.5	246.4	363.2	285.5	248.4	164.7
Segmento C	6.8	7.4	12.0	21.3	34.3	44.2	54.8	58.8	65.5	90.1	59.9
Segmento D	2.3	2.2	2.8	3.7	6.4	9.1	13.8	18.9	23.5	28.5	23.1
Segmento E	1.6	1.9	2.1	2.6	3.6	4.4	9.4	8.8	21.3	21.3	17.1
Precio Vivienda (miles de pesos constantes*, promedio)											
Promedio****	415.5	391.4	406.2	456.6	488.7	490.9	524.2	521.6	593.8	648.9	606.0
Segmento A	264.6	259.1	257.3	265.9	256.9	239.9	227.3	239.8	235.6	242.5	217.3
Segmento B	368.3	368.9	381.9	376.5	398.2	392.3	372.1	403.8	382.3	387.7	364.2
Segmento C	1,022.3	987.9	859.2	879.0	888.0	884.8	815.9	811.3	793.4	807.8	752.9
Segmento D	2,218.1	2,085.6	1,962.7	1,974.7	1,987.9	1,938.9	1,805.2	1,862.3	1,799.3	1,806.8	1,704.5
Segmento E	4,271.1	4,788.4	4,428.7	4,473.4	4,506.3	4,062.6	3,917.1	3,976.8	3,987.7	3,833.6	4,454.5
Precio Vivienda por M <sup>2</sup> (pesos constantes*, promedio)											
Promedio****	5,894	5,740	5,859	6,107	6,240	6,610	6,503	6,840	7,150	7,350	7,165
Segmento A	5,268	5,066	4,990	5,260	4,989	5,200	5,105	5,735	5,487	5,652	5,503
Segmento B	5,901	5,861	5,997	5,923	6,010	6,407	6,112	6,489	6,374	6,520	6,327
Segmento C	8,472	8,105	7,810	8,103	8,614	8,485	8,218	8,274	8,559	8,677	8,452
Segmento D	9,810	12,512	10,765	10,895	11,074	11,918	10,890	11,149	12,066	12,294	12,090

Fuente: [http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/0809\\_SituacionInmobiliariaMexico\\_14\\_tcm346-178878.pdf](http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/0809_SituacionInmobiliariaMexico_14_tcm346-178878.pdf). Enero de 2009

### Las Paradojas

- La diferencia entre el precio de venta de la vivienda y el monto de crédito, cuando el primero es mayor al segundo, implica un elemento totalmente fuera del esquema: ahorro + crédito + subsidio, ya que el subsidio se incorpora al esquema para complementar un enganche junto con el ahorro. Y que la práctica misma ha demostrado que es el beneficiario quien lo cubre. Lo cual es otro factor que hace inaccesible la vivienda a los pobres patrimoniales, si difícilmente pueden cubrir con su ingreso el ahorro y los pagos de un crédito, esta diferencia constituye un nuevo factor económico a cubrir.
- Lo anterior, únicamente se ve reflejado para el caso de Fonhapo, por lo que se confirma todavía más que la política habitacional no va encaminada a atender las necesidades de la población de menores recursos.
- Lo curioso es que para el caso de Infonavit, el monto de crédito cubre sobradamente el precio de venta para el segmento A, al parecer sí hubo voluntad política para lograrlo.
- Para Infonavit la tendencia observada en el período es que al actualizar el monto del crédito a través de los años (aumenta) y al bajar el precio de venta de vivienda de segmento A, se crean condiciones favorables para el acceso a la vivienda, pero como ya se pudo constatar anteriormente, no para los más pobres.
- ¿Y entonces...el subsidio cumple el objetivo de hacer más accesible la vivienda a los más pobres?
- El indicador propuesto: relación del monto de crédito y el precio de venta de la vivienda en el mercado, es sustancial para valorar el avance en la política habitacional.



### 3.4.5. La mirada desde la Industria de la Construcción y el Mercado Habitacional

#### La Industria de la Construcción Habitacional genera empleo

También se *muestra*, a través de los montos de inversión y la asignación de “créditos”, la participación del sector financiero bancario- inversionista desarrollador; lo que significa que debe haber *facilidades* generadas por el gobierno federal y la operación del sistema a través de los organismos de vivienda que, simplemente están diseñados para “otorgar créditos” a una demanda cautiva.

Entre los argumentos explicitados para dar “facilidades” a la industria de la construcción se encuentra el argumento de que ello garantiza empleo (mayormente mano de obra no calificada) a los mexicanos; lo cual sería un indicador de eficiencia. Sin embargo si miramos la siguiente gráfica constataremos que ese no es el reporte que nos da la estadística nacional<sup>261</sup>.

Gráfico 3



#### ¿Avance o retroceso?

- Si bien, este trabajo no es una investigación económica sobre la industria de la construcción, acá hay una pista digna de seguir; ¿Cómo es que en el sexenio que más créditos de vivienda se han otorgado, el reporte de los empleos generados en la industria de la construcción no le corresponde?

#### La paradoja

La Hipótesis podría ser:

- a) Se ha dicho que se otorgaron 3 millones de créditos, ello no quiere decir que sean igual número de viviendas nuevas;
- b) La industria de la construcción especializada en vivienda ha generado sistemas constructivos que no requieren de una mayor cantidad de mano de obra; en consecuencia, ¿la vivienda es más barata?
- c) En realidad cuando se habla de un interés de gobierno –de estado- en esta rama, la situación de su interés es la referida a la inversión; desde esa óptica, donde lo que le interesa al mercado es la movilidad de la inversión y su especulación, ¿efectivamente han sido eficientes?

<sup>261</sup> <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/CONTN>



## Costos de producción/ precios de venta

### Costo- beneficio

El análisis de costo beneficio homogeniza una unidad de medida (generalmente en unidad monetaria), actualiza flujos y compara los valores netos.<sup>262</sup>

Tabla 65. Costo de producción / Precio de Venta

	Costos m2 Viv segmento A. a/	Costo de producción, viv 31 m2 Segmento A b/	Precio de venta vivienda Segmento A. a/	Diferencia entre producción y venta
2001	4,303	133,393	223,700	90,307
2002	4,378	135,718	218,500	82,782
2003	4,409	136,679	207,300	70,621
2004	4,584	142,104	206,200	64,096
2005	4,842	150,102	205,900	55,798
2006	4,669	144,739	212,000	67,261

a/ BANCOMER: Indicadores anuales del mercado de vivienda en Revista Situación Inmobiliaria México; enero 2008.

b/ Se consideran 31 m2 en tanto, según el texto "Estado Actual de la Vivienda en México 2008"; grafica 27 elaborada con datos de INFONAVIT para 2007, el 73% de la vivienda económica tiene una superficie construida entre 31 y 43%

### ¿Avance o retroceso?

- El cuadro supone que el costo por metro cuadrado incluye adquisición de suelo/ urbanización y fraccionamiento/ edificación (a mayor volumen menor costo por unidad).
- El precio de venta supone costo tributario y de escrituración. Costos indirectos.
- Se propone la existencia de información que de cuenta del total de variables que identifican o intervienen en la producción habitacional.

### La paradoja

- Si a mayor volumen de producción –conseguido a través de la realización de grandes conjuntos habitacionales alejados de la ciudad y carentes de vías que le vinculen a la ciudad- entonces, el costo de producción sería menor.

<sup>262</sup> CARDOZO BRUM, MYRIAM; P. 68; 2006.



### 3. Costos indirectos

En el año 95, en el documento “Alianza para la Vivienda”<sup>263</sup> se propuso: “La reducción de impuestos, derechos y tarifas de permisos, licencias de construcción y servicios de infraestructura, en la producción y titulación de la vivienda, hasta lograr que el costo de los mismos constituya un porcentaje no mayor del 4% del valor de la vivienda de interés social y popular, en cada entidad federativa”.

#### Definición:

Sistema Nacional de Costos Indirectos<sup>264</sup>

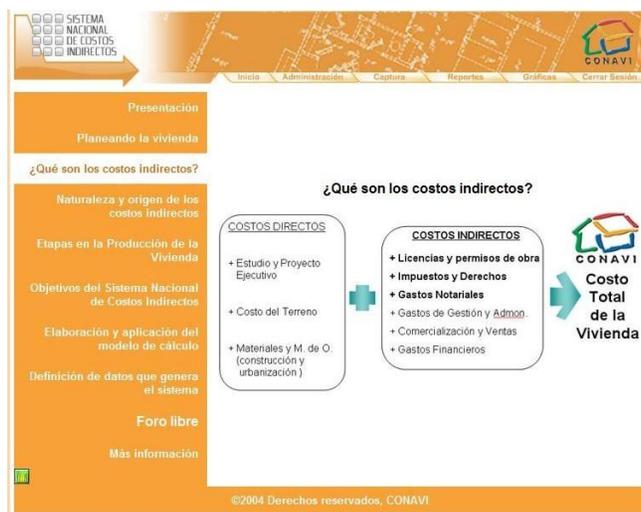


Tabla 66. Costos Indirectos

Meta: Lograr que el costo de los mismos constituya un porcentaje no mayor del 4% del valor de la vivienda de interés social y popular (1996)	RESULTADOS						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Promedio	3.91	4.82	4.57	4.53	4.12*	4.42*	4.34*
Mínimo	2.01	2.39	2.66	2.02	2.13	2.52	2.29
Máximo	6.13	10.37	8.99	8.84	8.37	8.85	9.3

Fuente: CONAVI; 2009

#### ¿Avance o retroceso?

- Durante el desarrollo de estos trabajos, hallé pocos indicios de continuidades entre las propias administraciones. Este sería un ejemplo de continuidades.
- La meta es clara y precisa. La información electrónica es clara y constante.

<sup>263</sup> La Alianza para la Vivienda se considera a sí misma como quien: “constituirá el principal instrumento de coordinación y concertación de los esfuerzos y recursos de los sectores público, social y privado”; mayo del 96.

<sup>264</sup> CONAFOVI: \_SISTEMA NACIONAL DE COSTOS INDIRECTOS\_; <http://estadistica.conafovi.gob.mx/sneci/.php>

- Los resultados además de poder desagregar a nivel estatal también lo hace a nivel municipal.
- Ofrece resultados, no solo como promedio; también como mínimos y máximos.
- Como se puede apreciar, la variabilidad entre los mínimos y máximos es alta (el caso con mayor diferencia fue en el 2001, con 7.98 puntos porcentuales y el de menor fue en el 2000 con 4.12 puntos de diferencia, correspondiendo respectivamente los promedios más bajo (3.91) y más alto del período (4.82).

**La paradoja**

- A partir de ello se puede valorar que el objetivo de controlar y homologar costos con el objetivo de un menor costo de gestión y una mayor rapidez en la ejecución, no se ha cumplido. En consecuencia ¿la vivienda podría ser más barata para la población necesitada?

#### 4. La sobre oferta

##### Definición:

La sobre oferta se puede identificar, con los datos disponibles, sobre absorción de vivienda, o bien con los meses de inventario disponible o stock de inventario. La sobre oferta observada corresponde a la ausencia de clientes calificados para adquirir una unidad residencial.<sup>265</sup>

Tabla 67. La Sobreoferta

METAS A DICIEMBRE DE 2006	LÍNEA BASE 2000	RESULTADOS DE 2001 A 2006	COMENTARIOS/ REFLEXIÓN
		<p>4,272,287 millones se encontraban deshabitadas (14.0%), y de 1,421,689 millones eran utilizadas en forma temporal (4.7 %). f/</p> <p>La fotografía del estado actual del mercado (1er semestre 07) refleja los meses en que se han tardado en colocar "la plaza" (la vivienda); todos los segmentos de mercado reportan el fenómeno de exceso de oferta<sup>266</sup></p>	<p>El sector privado recomienda lograr una mejor sincronización entre los ciclos de oferta-demanda del mercado inmobiliario.</p> <p>El sector parte de señalar una demanda existente pero tiene que analizar con mayor profundidad la demanda efectiva (la que indica la capacidad de pago hipotecario).</p> <p>No es un problema de falta de créditos: una casa puede tener un subsidio FONHAPO, un crédito de INFONAVIT y estar financiada por un crédito de la BANCA<sup>267</sup>. La cuantificación de este fenómeno es desconocido.</p>

f/ INEGI: \_VIVIENDAS HABITADAS Y DESHABITADAS POR LOCALIDAD\_; CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA; 2005.

##### Resultado:<sup>268</sup>

*El 2007 será recordado como un año de inflexión, un parteaguas para el mercado inmobiliario en México desde el inicio de este importante ciclo de crecimiento para la vivienda iniciado en el 2002. Fue un año en donde el ritmo de ventas de viviendas se moderó a niveles inferiores a los observados en los dos años anteriores. Esto a pesar de ser un periodo con crecimiento de la economía superior al 3% y una generación significativa de empleos, más de 800 mil plazas en el sector formal<sup>1</sup>, la más alta en 2 años, en condiciones muy favorables de financiamiento y de accesibilidad de vivienda, abundante crédito, competencia por colocación, las tasa de interés para hipotecas más bajas desde los años 70's y un mayor número de desarrolladores.*

*Los tres grandes pilares de esta etapa han sido la creciente accesibilidad de vivienda, la persistente demanda de vivienda —tanto histórica como inercial— y el crecimiento e institucionalización de los desarrolladores.*

*Lo realmente importante y lo que se tiene que analizar con mayor profundidad es la demanda efectiva de vivienda que indica la capacidad de pago hipotecaria. Es importante destacar que el déficit histórico restante de demanda es aún más difícil de satisfacer pues se caracteriza por estar localizado en plazas más remotas con clientes de menores calificaciones crediticias y pertenecientes en muchos casos a la economía informal.*

*En síntesis, para estos actores involucrados en el sector es necesario pasar a una nueva etapa de menores costos y de impulso del desarrollo urbano del país lo que implica: (a) mejores estadísticas, que reflejen la dinámica del sector, más cobertura y más oportunas. De mejor calidad que eviten el problema de la doble contabilidad; (b) continuar con el desarrollo del mercado secundario de vivienda y (c) Replantear la planeación de las ciudades con un modelo que facilite la generación de plusvalía inmobiliaria.*

<sup>265</sup> BANCOMER- GONZÁLEZ, LEONARDO: \_¿EXCESO DE OFERTA DE VIVIENDA?... ¿ES TAN SOLO ESTO?\_ Boletín Situación Inmobiliaria, Enero, 2008.

<sup>266</sup> *Idem.*

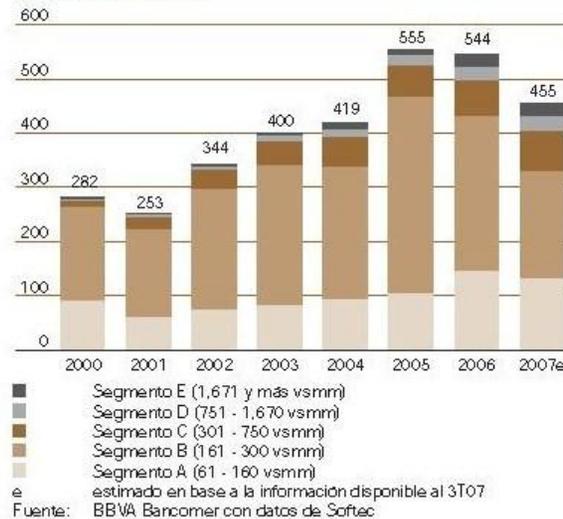
<sup>267</sup> *Idem.*

<sup>268</sup> *Idem.*

El exceso de oferta identificado en México corresponde a los cinco segmentos del mercado de vivienda en México. En los últimos 10 años se han construido 4 millones de viviendas que se han asignado a los clientes con mejor nivel de accesibilidad. Ahora el déficit restante que existe en el mercado es alrededor de 4.3 millones. Sin embargo, este se localiza principalmente en plazas donde hay menos de 50 mil habitantes y con una presencia importante del segmento de economía informal donde aún existe una importante demanda insatisfecha sin financiamiento hipotecario, así como una estructura de microfinanzas incipiente que no es capaz de satisfacer este importante déficit de vivienda restante.

Lámina 51

### Ventas Totales de Vivienda por Segmento Miles de unidades



Fuente: BANCOMER; SITUACIÓN INMOBILIARIA: EL MERCADO DE VIVIENDA EN ESTE CICLO DE CRECIMIENTO; Enero 2008.

### Las Paradojas

- Sí existe una sobre oferta ¿qué reacciones puede tener un estado que ha facilitado las condiciones para que ello pase?
- Sí existe una sobre oferta ¿es una contradicción del mercado?
- Sí existe una sobre oferta ¿es por falta de créditos?
- ¿Demanda efectiva (término de mercado) es igual a Gasto soportable (término de vivienda adecuada)?
- ¿Se está atendiendo el déficit histórico? El que es difícil de satisfacer “con clientes de menores calificaciones crediticias y pertenecientes a la economía informal”.
- La oferta se adapta al mercado o ¿la oferta se quiere imponer al mercado?
- Las metas de los organismos públicos de vivienda se han elaborado con base a metas sexenales que han creado expectativas optimistas entre los inversionistas del ramo de la construcción. Por ejemplo, la meta del sexenio Calderón de asignar 6 millones de créditos entre 2007- 2012, equivale aproximadamente a 5 millones de viviendas; cifra que parecería que está por encima de la capacidad de pago actual del mercado.

### 3.4.6. La Producción Social del Vivienda

#### Incremento de viviendas/ Créditos otorgados para nuevas viviendas/ Viviendas deshabitadas

##### Definición:

Art. 4, Fracción VIII.<sup>269</sup> Producción social de vivienda: aquella que se realiza bajo el control de autoprodutores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones.

Art 4, fracción IX. Productor social de vivienda: la persona física o moral que en forma individual o colectiva produce vivienda sin fines de lucro.

Tabla 68. Parque habitacional 2000 - 2005

LÍNEA BASE 2000	RESULTADOS 2006	DIFERENCIA	COMENTARIOS/ REFLEXIÓN
21'942,535 viviendas particulares en el país (Censo 2000)	30'399,932 millones de viviendas particulares en el país (Censo) f/	8'457,397	El fenómeno es: Créditos disponibles; que no unidad habitable.
	Créditos otorgados para vivienda completa: 2'844,034 Créditos otorgados para vivienda inicial 227,297 (tabla 37)	- 2'844,034 - 227,297 = 5'386,066	Nuevas viviendas: créditos otorgados Aún así hay una diferencia ¿Quién hizo la diferencia?
	4'272,287 millones se encontraban deshabitadas (14.0%), y 1'421,689 millones eran utilizadas en forma temporal (4.7 %).	- 4'272,287 - 1'421,689 = 2'763,421	Otro escenario: Hay viviendas deshabitadas y de uso temporal Casa vacías;

f/ INEGI: \_VIVIENDAS HABITADAS Y DESHABITADAS POR LOCALIDAD\_; CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA; 2005.

##### ¿Avance o retroceso?

- Del incremento total de viviendas particulares entre 2000 y 2005, hipotéticamente el 36.32 % pudo haber correspondido a las viviendas que correspondieron a los créditos otorgados en los programas de vivienda completa e inicial. ¿Y el restante 63.68%, 5'386,066 viviendas de donde provinieron?

##### La paradoja

- No está de más señalar que, no se encuentran indicios documentales, desde los resultados de gobierno, que muestren que la población social, civil pueda actuar y generar alguna alternativa al margen del mercado.
- Pero entonces ¿Quién y cómo se conformó "ese" otro parque habitacional?

<sup>269</sup> Diario Oficial de la Federación: LEY DE VIVIENDA; junio de 2006.



### 3.4.7. La mirada desde la Legislación Habitacional

#### Relación Legislación Habitacional- Organismos de Vivienda- Producción de Mercado.

Definición:

Cada instancia, establece sus propios parámetros para clasificar la vivienda desde la perspectiva de su valor/precio, está por demás decir, que no son coincidentes:

Para la Ley Federal de Vivienda, vigente hasta diciembre de 2006:

Vivienda de interés social<sup>270</sup>: aquella cuyo valor al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por quince el salario mínimo general elevado al año, vigente en el área geográfica de que se trate o el que acuerden las partes en el seno del Comité Técnico de Vivienda a que se refiere este Instrumento, y

Vivienda popular<sup>271</sup>: aquella cuyo valor al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por veinticinco el salario mínimo general elevado al año, vigente en el área geográfica de que se trate o el que acuerden las partes en el seno del Comité Técnico de Vivienda.

Para el mercado inmobiliario y financiero:

TABLA 69. SEGMENTO DE MERCADO ATENDIDO<sup>272</sup>

	Banca	Infonavit	Fovissste	Sofoles
Social (61- 160 SMM= 85,364 a 227,635)	✘	✓	✓	✓
Económica (161-300 SMM= \$227,636 a 426,816)	✓ *	✓	✓	✓
Media (301- 750 SMM= 426,817 a 1'067,040)	✓ *	✓ *	✘	✓ *
Residencial Más de 751 SMM= más de 1'067,040)	✓	✘	✘	✓ <sub>1</sub>

Nota: El cálculo del valor de la vivienda se hizo con base en el salario mínimo mensual (SMM) del D.F.: \$46.80. 2005

\* Mediante Apoyo Infonavit y/o Cofinanciamiento.

1- Con recursos propios.

<sup>270</sup> DOF \_Alianza para la Vivienda\_; 16 de mayo de 1996.

<sup>271</sup> *Idem.*

<sup>272</sup> BBVA- BANCOMER Servicio de Estudios Económicos: \_EL POTENCIAL DE LA VIVIENDA EN MÉXICO\_; La tabla se titula "Con el apoyo del INFONAVIT, la banca y las SOFOLES participarán en segmentos de mercado que antes no atendían"; julio 2006.

Para los organismos de vivienda y la perspectiva integral:

TABLA 70. LA VIVIENDA PARA LOS SECTORES DE MENOS INGRESOS, DESDE LA LEGISLACIÓN; LOS ORGANISMOS DE VIVIENDA Y EL MERCADO.

AÑO/ SMD	Legislación		Organismos de Vivienda		Mercado	
	Viv Social* 15 SMA	Viv. Popular* 25 SMA	Monto máximo crédito		Precio de la vivienda por segmento en 2006**	
					A	B
2001 \$40.35	\$217,890	\$363,150	Infonavit	\$217,890	\$213,200	\$309,500
			Fovissste	\$412,780		
			Fonhapo	\$141,628		
2002 42.15	\$227,610	\$379,350	Infonavit	\$227,610	\$208,200	\$310,900
			Fovissste	\$431,194		
			Fonhapo	\$147,946		
2003 43.65	\$235,710	\$392,850	Infonavit	\$235,710	\$197,600	\$308,200
			Fovissste	\$446,539		
			Fonhapo	\$153,211		
2004 45.24	\$244,296	\$407,160	Infonavit	\$244,296	\$196,500	\$315,100
			Fovissste	\$462,805		
			Fonhapo	\$158,792		
2005 46.80	\$252,720	\$421,200	Infonavit	\$252,720	\$196,200	\$327,800
			Fovissste	\$478,764		
			Fonhapo	\$164,268		
2006 48.67	\$262,818	\$438,030	Infonavit	\$262,818	\$198,200	\$335,100
			Fovissste	\$497,894		
			Fonhapo	\$170,831		

(\*) Según Ley Federal de Vivienda; vigente hasta dic. 2006.

(\*\*) BBVA Bancomer con datos de SOFTEC. 2007

#### ¿Avance o retroceso?

- El Infonavit se apega a lo establecido para la vivienda social en la Ley Federal de Vivienda para determinar el monto máximo de crédito.
- Fovissste se excede a los máximos establecidos en la Ley, tanto para vivienda social como popular, sería motivo de investigación, conocer las cantidades precisas de los créditos otorgados, ya que se hace referencia a montos máximos.
- Fonhapo en todos los años está por debajo de lo establecido por Ley para la vivienda social, una posibilidad es que solo se hace referencia al crédito, y no se está considerando el monto del ahorro y el subsidio, sin embargo, aún así no resulta claro.
- Para el caso del mercado habitacional, los precios de vivienda para el segmento A, se encuentran dentro del máximo establecido por Ley para la vivienda social, para el segmento B para la vivienda popular.

#### Las paradojas

- Como comparar si se tienen distintas denominaciones, ya que la Ley señala para ambos tipos de vivienda "que no exceda", es decir da monto máximo, y de ahí para abajo, el abanico de posibilidades se amplía.
- En la nueva Ley de Vivienda 2006, desaparecen las definiciones de vivienda social y vivienda popular (aunque la Ley de Vivienda del DF la conserva), ¿esto implicaría la liberación del mercado habitacional.

### 3.5. Cumplimientos

A partir de los documentos oficiales se ha logrado establecer otras variables y sus posibilidades de ser medidas y construir indicadores. Al querer constatar las cifras oficiales y validar los datos censales, más bien sale en evidencia la cantidad de informaciones diversas y no coincidentes o simplemente la ausencia (la seguridad de la tenencia, por ejemplo).

Es evidente que los indicadores son instrumentos no usados entre los responsables de la definición de políticas públicas; los inversionistas tendrán como parámetro “otros” indicadores que les permitan medir su ganancia; y tampoco son instrumentos usados por sectores críticos a la administración pública, como serían algunos grupos académicos, de ONG’s y grupos sociales.

Se hace el señalamiento porque sin más comentarios es cuando se ve el resultado y el impacto, no solo la eficiencia de la intervención, sino la eficacia del resultado que evidentemente se considera negativo.

Si bien, sobre la vivienda y su realización existen un sin número de categorías que a su vez tendrían que ser unidades de medida nos encontramos nomenclaturas distintas para las intervenciones. Estamos en categorías en desuso (vivienda social); “actualizaciones” en las denominaciones que además de no tener base de ley (vivienda económica) hacen referencia a una actualización de operación del mercado (vivienda segmento “A”) de referencia al costo y en consecuencia de referencia el mercado de crédito. Lo cual dificulta la lectura e interpretación ya que no existe una unidad de medida clara.

Si bien se han hecho valoraciones particulares desde cada indicador, más que ofrecer respuestas particulares se generan más preguntas. Por lo que lo conveniente es una lectura general, a manera de construir un sistema.

El sistema ya no debería rondar sobre la eficiencia, sino sobre la eficacia (sobre los impactos de la intervención pública privada o privada pública) generada en materia de vivienda adecuada en el país.

Se ha buscado constatar lo dicho por el sector público (en particular las acciones del sector privado) y con preocupación se observa la gran ausencia de la participación del sector social. Este último sector es importante en tanto según la ONU, los derechos humanos se constatan a partir de “permitir medir el grado en que las personas pueden ejercer los derechos humanos reconocidos internacionalmente, como también el grado en que los actores responsables están cumpliendo con sus obligaciones de crear y mantener mecanismos sociales que garanticen el ejercicio de los derechos humanos”.<sup>273</sup>

Junto a la necesidad de tener vínculos claros con el contenido de los derechos humanos y el enfoque en el desarrollo, la elaboración de indicadores de derechos humanos deben considerar los siguientes criterios (PNUD, 2000):

- Pertinentes desde el punto de vista normativo. Significa identificar cuestiones sobre las que se pueda ejercer influencia directa o indirecta adoptando medidas normativas.
- Confiables. Permite que diferentes personas los utilicen y obtengan resultados congruentes.
- Válidos. Establecer criterios que permitan medir lo que se pretende medir.
- Capaces de medirlos de manera consecuente a lo largo del tiempo. Necesario si se están realizando progresos y alcanzando los objetivos.
- Susceptibles de desagregar. Permite centrar la atención en grupos sociales, minorías y personas.

<sup>273</sup> CEPAL- FERRER, MARCELA. \_DERECHOS HUMANOS EN POBLACIÓN: INDICADORES PARA UN SISTEMA DE MONITOREO\_; Serie Población y Desarrollo N° 73; Santiago de Chile; Mayo de 2007.

- Susceptibles de separar, siempre que sea posible, el supervisor de lo supervisado. Posibilita reducir al mínimo los conflictos de intereses que surgen cuando un actor supervisa su propio desempeño.

Entonces una lectura general se debe hacer desde la perspectiva de causalidad (entre la acción, subsidio y sus posibles consecuencias) de la política habitacional subsidiaria.

Si pudiera hacer una lectura general partiría de considerar que *los indicadores son esenciales para evaluar la efectividad de las políticas, nos dan un conjunto objetivo de datos para alimentar la revisión de estrategias de gobernabilidad; pueden ayudar en el monitoreo de resultados de acciones dirigidas a la construcción de capacidades (análisis costo-beneficio); el monitoreo a través de indicadores provee un instrumento para evaluar los resultados de la gestión de líderes elegidos.*

---

### **3.5.1. Sobre los resultados desde la perspectiva de la vivienda adecuada**

Los indicadores de derechos humanos deben permitir cumplir cuatro objetivos interrelacionados:

- Verificar si los Estados respetan, protegen y realizan los derechos. Esto corresponde a la evaluación de la responsabilidad jurídica del Estado y debe considerar las limitaciones de recursos, antecedentes históricos y condiciones naturales.
- Velar por el cumplimiento de los principios fundamentales de los derechos, al determinar si se están realizando los derechos sin discriminación y con suficientes progresos, participación y efectivos recursos.
- Velar por el acceso seguro, por medio de las normas e instituciones, las leyes y un entorno económico propicio que conviertan los resultados derivados de la satisfacción de las necesidades en derechos efectivos.
- Determinar los actores no estatales decisivos, destacando qué otros actores influyen en la realización de los derechos y poniendo de relieve en qué consiste esa influencia.

La propuesta sería el diseño de un sistema de indicadores que pueda apoyar la creación de una plataforma que involucre a la sociedad civil y al sector privado en el gobierno local.

## 4. Capítulo cuarto. Resultados cuantitativos y cualitativos. Reconociendo la práctica de la producción social de vivienda

### 4.1. Para reconocer un ejercicio de producción social de vivienda.

#### 4.1.1. Objetivo

El presente apartado describirá el proceso de actores sociales y civiles que han diseñado, desarrollado e implementado un programa público denominado Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) a lo largo de más de 8 años en la Ciudad de México.

Ello requiere de la voluntad política de la administración local que le ha asignado recursos públicos para el crédito y el subsidio, a la vez que declara la importancia del derecho a la vivienda, a través del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI); este organismo es quien se ha hecho cargo del cumplimiento de la meta física y financiera de un programa de atención masiva; de tal manera que no se dio permiso de sistematizar su propia experiencia y reconocer sus aprendizajes.

La participación del sector de la industria de la construcción está presente a través de su mercado de distribución de materiales en las colonias populares.

Entonces la descripción establece la relación entre una política pública y su realización en un par de colonias de la cual se tiene registro a través de la constancia de estar en un lugar, que tiene presencia organizacional de la Unión Vicente Guerrero entre otras y que llega directamente a las familias.

#### 4.1.2. El Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) del Instituto de Vivienda de Distrito Federal

##### Descripción del proceso

El Programa de Mejoramiento de Vivienda o Programa de vivienda en lote familiar surge como una propuesta frente al déficit de vivienda en el Distrito Federal, encaminado a trabajar en las colonias populares con población de bajos recursos, las cuales han estado en una situación de marginación, así como al reconocimiento de la importancia del proceso de producción social de vivienda que realizan las familias para conformar su propio patrimonio a lo largo de mucho tiempo.

El Programa, en su origen está pensado y diseñado para ser un modelo acorde a los procesos de edificación popular caracterizado por la sumatoria de recursos económicos, técnicos y humanos; tanto públicos, de origen fiscal, como privados de organizaciones no gubernamentales, colegios de profesionales, organizaciones sociales y de los propios beneficiarios por el Programa de Mejoramiento.

Conocedores de este fenómeno de producción habitacional, en tanto realizan su práctica profesional en este ambiente, los organismos Hábitat (la Oficina latinoamericana de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC), Casa y Ciudad, Fomento Solidario a la Vivienda (FOSOVI) y el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI) en 1997 realizan la propuesta de Programa de Mejoramiento de Vivienda al Gobierno del Distrito Federal. Se trata de un esquema de crédito y gestión que hiciera más efectivos los recursos que se destinan a la vivienda, considerando que ello es posible si participa de manera decidida la población organizada. El programa propuesto se concebía para su aplicación en las zonas que necesitaran mejorar o remodelar la



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

vivienda deteriorada ya fuera en la periferia o bien en las áreas ya consolidadas a fin de aprovechar la infraestructura y el equipamiento con que cuenta la ciudad.

---

### **En su desarrollo se pueden identificar distintos momentos:**

En 1998 sólo existía el:

- Programa de Mejoramiento de Vivienda, éste se aplica en los casos en los cuales las intervenciones se tratan de ampliaciones de la vivienda ya existente.
- Es una fase experimental con pocos recursos públicos + recursos de las organizaciones sociales + de las ONG's.
- El Programa inició con dos opciones diferentes de operación: la de demanda abierta operada por el Instituto de Vivienda con recursos propios y el que trabajó Casa y Ciudad, en su primera etapa, con recursos provenientes de FOSOFI, A.C., Caja Popular Mexicana y el mismo Instituto de Vivienda, considerando también el ahorro realizado por las familias beneficiadas por el Programa, a esta modalidad se le denominó Programa Cofinanciado circunstancia en la cual no sólo se aportan los recursos fiscales sino también de otras fuentes de financiamiento.

A partir del 2001 se incorpora una nueva modalidad, con créditos de mayor alcance económico:

- Programa de Vivienda Nueva en Lote Familiar y Segundos Niveles, este tipo de crédito se aplica para realizar la construcción de viviendas nuevas las cuales pueden ser en planta baja o en primer nivel.
- Es un programa que es potenciado y masificado por la administración de Andrés Manuel López Obrador; coloca mayores recursos públicos y limita la participación de las ONG's, los Colegios de Arquitectos e Ingenieros y los grupos sociales.

Y a partir del 2004-06 se incorporan ocho modalidades, según las Reglas de Operación y Política de Administración Crediticia:

- Ampliación. Esta modalidad corresponde a la ampliación del espacio construido a través de la edificación adicional de cuartos cocina o baños para hacer más habitable la vivienda original.
- Mejoramiento. Esta modalidad corresponde a la intervención que tiene como propósito la mejora de la vivienda sustituir o reforzar elementos estructurales en espacios habitados así como sus condiciones sanitarias y de habitabilidad.
- Mantenimiento preventivo. Consiste en la rehabilitación de vivienda con la finalidad de aumentar su vida útil, sin afectar elementos estructurales, interviene en conceptos como la impermeabilización, aplanados, instalaciones hidro sanitarias expuestas ahorradoras de agua, cableado eléctrico y lámparas ahorradoras de energía, cambio de piso, entre otros acabados.
- Mantenimiento correctivo. Esta modalidad consiste en la rehabilitación de la vivienda con la finalidad de aumentar su vida útil, intervienen los elementos estructurales (losas, columnas y trabes) la readecuación del espacio habitable, el cambio de instalaciones ocultas, entre otras.
- Mantenimiento general. Esta modalidad corresponde a la intervención conjunta de los alcances de las modalidades de preventivo y correctivo.
- Mejoramiento y ampliación. Esta modalidad corresponde a la intervención conjunta de los alcances de las modalidades de mejoramiento y ampliación.
- Vivienda nueva progresiva. Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda nueva en segundos o terceros niveles, en sustitución de vivienda precaria o en riesgo, y/o en subdivisiones de facto en predios o en lotes de propiedad de familias de bajos ingresos que habitan en vecindades, barrios o colonias populares.
- Vivienda nueva terminada. Esta modalidad consiste en la edificación de una vivienda completa, ya sea para sustituir viviendas que ya cumplieron su vida útil, como ocurre con inmuebles de vecindades que no se redensificarán; o bien para construir condominios familiares en lotes habitados (en desorden) por familiares directos hacinados y desdoblados.

---

### **Las adecuaciones crediticias del Programa**

En la primera etapa del Programa (Cofinanciada), se buscó e implementó un esquema de financiamiento con crédito revolvente, con montos pequeños, en medida de la capacidad de pago del beneficiario, plazos de pago cortos en los cuales se incluyen subsidios al buen pago; además de considerar la aportación del beneficiario la cual era del 9% del monto del crédito.

En la segunda etapa que inicia en el 2001 a partir de que el Programa se masifica, se incrementan los montos de los préstamos los cuales van 880 a 1728 veces salario mínimo con plazo de pago de hasta 8 años con una aportación del beneficiario del 5%.

El crédito otorgado debe utilizarse para la compra de materiales de construcción, el pago de la mano de obra y la asesoría técnica (7% del monto de crédito), un pago para gastos de operación que realiza el INVI, un cobro anual por concepto de seguro de vida y la aportación al fondo de ayuda social que consiste en la asignación de 5 pesos por cada mil pesos del crédito.

---

### **La política de vivienda del GDF (2001- 2006)**

Señalamientos del entonces Director del INVI<sup>274</sup> consideró “El gobierno de la ciudad se planteó como meta, a través de su Programa de Vivienda, realizar 150 mil acciones de vivienda en el sexenio. Para llevar a cabo esta meta, el gobierno de la ciudad definió su Programa de Vivienda tomando en cuenta tres premisas fundamentales: *a)* contribuir a la realización del derecho humano básico que significa la vivienda; *b)* regular el crecimiento urbano con reglas claras y procedimientos ágiles; y *c)* contribuir al desarrollo de una actividad económica altamente generadora de empleo.”

De esta manera el Instituto desarrolló dos programas básicos, a través de los cuales se aplicó en la ciudad la política habitacional: Uno de ellos es el Programa de Mejoramiento de Vivienda; el segundo es el Programa de Vivienda en Conjunto. La administración de AMLO concluye con resultados concretos; ha declarado y ha sido reconocida como “distinta” con respecto a la política federal de vivienda.

---

### **Participación del sector público, privado, social.**

El DF durante la administración 2000-2006 se mostró con la voluntad política para asignar recursos públicos a la vivienda social; se planteó llegar a la población que no puede ser atendida por el mercado; con lo que marca como objetivo de la política de vivienda atender un derecho humano básico.

La concepción para atender las necesidades de la población es distinta, a nivel federal el recurso se usa como subsidio, la mayor parte para colocar el producto generado por el sector privado; en el caso del DF el recurso está destinado para el financiamiento habitacional a través de los programas a cargo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI).

Se considera que el Programa de Mejoramiento tiene mayor alcance en número de acciones y gasta un menor presupuesto, en tanto su costo por metro cuadrado es menor porque no tiene gastos indirectos. Esto se explica si se observa que cada acción del PMV es administrada directamente por las familias, cuenta con una asistencia técnica, evita intermediaciones en la adquisición de materiales que se compran en el mercado

---

<sup>274</sup> CERVANTES, David: POLÍTICA HABITACIONAL Y VIVIENDA SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL; p.52; en La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados / LIX Legislatura; 2006 –archivo digital en formato PDF-

local y; contrata la mano de obra local y evita gastos indirectos. Es decir es una producción social de vivienda a escala familiar.

---

### Resultados de una política pública

Para 2007 ese programa tiene los siguientes soportes legales e institucionales:

- a. La Ley de Vivienda D.F. (sept. 2004) reconoce a los *productores sociales de vivienda* (Art. 4; fracción XVIII).
- b. Es una Política Pública que lleva ya tres administraciones públicas (Cárdenas, López Obrador y Ebrad).
- c. Reconoce y actúa sobre el “modelo” de expansión de la Ciudad. (La expansión irregular, regularizada)
- d. Actúa en suelo regular ya en propiedad de la familia.
- e. Reconoce y actúa sobre el proceso habitacional y crecimiento familiar. (No hay un modelo de vivienda; cada vivienda responde a la situación particular de cada familia)
- f. Reconoce a la población que tiene percepciones económicas hasta de 4.7 VSMM en requerimiento individual y hasta 8 VSMM en requerimiento familiar. (Reglas de Operación del INVI, 2006).
- g. Reconoce la necesidad de la asistencia técnica a través de arquitectos/ ingenieros en lo individual o asociaciones civiles. De los cuales existe un padrón de registro que se actualiza cada año en función de cumplimientos de trabajo.
- h. Este cuerpo técnico tiene una cualificación práctica y están especializados en los procesos, dinámicas y resoluciones técnicas de la producción social de vivienda.
- i. Se modificó el Reglamento de Construcción (Art. 62, fracc. primera) que considera la actuación del mejoramiento habitacional y que les exime de trámites frente a la autoridad delegacional.
- j. Es importante destacar que la administración del INVI (2001- 2006), grupos sociales y asesores técnicos tuvieron un reconocimiento a este programa, el Premio Nacional de Vivienda 2001 por mejor práctica habitacional.

---

### Ausencias

Las metas planteadas, la dinámica operativa que se necesitaba para cumplirlas también generaron ausencias: a) no se tiene un recuento sistematizado sobre la experiencia generada que no es menor, que no tiene precedentes y que es inédita en volumen y alcances en el resto de América Latina; b) no permitió el agrupamiento de los asesores técnicos que les permitiera reconocerse, intercambiar experiencias y conocimientos y potenciarse desde su especialidad; c) las experiencias territoriales que refrendaron su carácter organizativo y su deseo de mirarse en colectivo son pocas y se enfrentaron a un aparato no interesado en reconocerles ya que interesaba una actividad individual.

---

### Para la reflexión

Lo que puede hacer distinto a un gobierno es su voluntad política para atender las necesidades de su población y no sólo privilegiar a algún sector. Si esto es así, cabe reflexionar a posteriori; ¿la voluntad política tendría que convertirse en una práctica institucional?; ¿la atención a la población debería convertirse en participación organizada para la totalidad de ejercicios del PMV?



Foto: Georgina Sandoval

#### 4.1.3. Recuento histórico de un Asentamiento

Las colonias Gabriel Hernández y Ampliación Gabriel Hernández Constituyen áreas de trabajo del Programa de Mejoramiento, en donde CyC brinda asistencia técnica, estas colonias se encuentran ubicadas en el oriente de la Delegación Gustavo A, Madero, limitando con el municipio de Ecatepec, colindando con el Cerro del Guerrero considerado parque urbano con cobertura regional a nivel Distrito Federal. Dichas colonias están clasificadas por el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social como zonas de alta y muy alta marginación.

La colonia Gabriel Hernández cuenta, en el año 2000 con una población de 17,628 habitantes, en tanto la Ampliación Gabriel Hernández tiene una población de 11,959 habitantes, ocupando aproximadamente 8 mil viviendas, con una población de 4.3 habitantes por familia, la tasa de hacinamiento en Gabriel Hernández es de 31% en tanto en la Ampliación Gabriel Hernández es del 21%.<sup>275</sup>

#### Antecedentes históricos de las colonias Gabriel Hernández y Ampliación Gabriel Hernández.

Desde el año de 1900 el pueblo de Atzacolco ubicado en Guadalupe Hidalgo, actual Delegación Gustavo A. Madero estaba habitado por obreros y personas de escasos recursos que laboraban en las construcciones de la zona así como en las vías del ferrocarril que corren de México a Veracruz.

Entre las décadas de los años 30 a los 50 debido al proceso de urbanización se dio un amplio crecimiento en la periferia de la ciudad, surgiendo construcciones desordenadas al lado de las vías de comunicación de la Delegación, en este tiempo alrededor de las fabricas ubicadas en este territorio surgieron colonias populares

<sup>275</sup> Según datos del PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL 2001-2003; 2003.

entre ellas la Dinamita, Santa Isabel Tola y Gabriel Hernández. En la colonia Gabriel Hernández los fraccionadores vendían las parcelas a los nuevos pobladores subiendo cada vez más a los terrenos del Cerro del Guerrero siendo ocupado para usos urbanos sin ser adecuado para ello. “Esta colonia venía desde Cabo Finisterre hasta arriba del cerro, todo el cerro estaba habitado, el cerro estaba totalmente lleno la gente estaba hasta la cima yo calculo que así estaba en los años cincuenta porque mi abuelo siempre vivió ahí”<sup>276</sup>

Lámina 52. Ubicación de las colonias Gabriel Hernández y Ampliación Gabriel Hernández



Plano de SCINCE de la Delegación Gustavo A. Madero con delimitación de AGEB's



Plano Google; ubica los elementos urbanos más importantes.

<sup>276</sup> Entrevista a Alejandrina Trejo, integrante de la dirigencia de la Unión Vicente Guerrero.

En 1964 se inicio un proceso de reubicación a fin de rescatar las áreas verdes del Cerro del Tepeyac, las familias fueron reubicadas en las unidades habitacionales de San Juan de Aragón. “la idea era rescatar las áreas verdes, había proyectos ecológicos que nunca se llevaron a cabo, el rescate del parque fue muy limitado se reduce solamente al mejoramiento de la carretera de acceso y a una especie de palapa central cerca del mirador de indios verdes, y eso es todo, no hubo más”<sup>277</sup>.

Hasta el año de 1984 se mantuvo deshabitado pero es en este año se pobló la última parte de la colonia a través de una invasión, “cabe señalar que en ese tiempo el área que se había ocupado era un extensión de alrededor de unas ocho hectáreas que estaban consideradas como parque nacional del Tepeyac, en realidad formalmente era eso pero en la práctica era un área muy descuidada, eran basureros, era una región muy deteriorada. En ese tiempo se inician los trámites ante la Dirección de Fomento a la Vivienda en el Distrito Federal y se empezaron a dibujar propuestas de financiamiento para pies de casa con la idea de una vivienda progresiva”<sup>278</sup>. En estos años se da el cambio de uso de suelo para la colonia Gabriel Hernández, de zona natural protegida a zona habitacional y se inicia el proceso de regularización y en este momento (2002) el 90% de los predios se encuentran legalizados.

Actualmente el Cabo de Buena Esperanza y Finisterre están marcados como el centro de la colonia y en este cruce se encuentra ubicados el mercado Gabriel Hernández, el panteón Atzacocalco Viejo y la parroquia del Apóstol Santiago. Según el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Gustavo A. Madero (1997) las colonias están caracterizadas primordialmente como zona habitacional.

Lámina 53. Antecedentes Históricos de las colonias Gabriel Hernández y Ampliación Gabriel Hernández



1900 -1950

El pueblo de Atzacocalco ubicado en Guadalupe Hidalgo estaba habitado por obreros y personas de escasos recursos que laboraban en las construcciones de la zona.



1950- 1984

En 1964 se inicio un proceso de reubicación a fin de rescatar las áreas verdes del cerro del Tepeyac.

<sup>277</sup> Entrevista a José Atenco, integrante de la dirigencia de la Unión Vicente Guerrero

<sup>278</sup> *Idem.*



1984 – 2006

En 1984 se pobló la última parte de la colonia a través de una invasión.



2006

En la actualidad la avenida Finisterre y la calle Buena Esperanza se consideran centro de la colonia.

Simbología :

-  Concentración comercial
-  Mercado Gabriel Hernández
-  Panteón Atzacualco viejo
-  Comercio ambulante en el arroyo vehicular
-  Cruce conflictivo

## Los equipamientos

Según el diagnóstico realizado por Casa y Ciudad, las colonias presentan serias carencias en equipamientos de salud ya que a pesar de que las normas urbanas del Sistema Normativo de Equipamiento Urbano de SEDESOL muestran que este sistema se encuentra cubierto, debido a la ubicación de los módulos de salud queda un área no servida en la parte sur de la Gabriel Hernández. En lo que se refiere a los equipamientos sociales existe un déficit de dos módulos en la zona. El equipamiento cultural solo está cubierto por una Casa de Cultura de proporciones y espacios limitados los cuales no resultan aptos para la realización de las actividades culturales, por lo tanto no logran cubrir las necesidades de estas colonias. Y en lo que se refiere a espacios públicos como áreas verdes y recreativas a pesar de que en las colonias está situado el Parque Tepeyac, éste se encuentra en grave deterioro además de que su acceso es al otro lado del Cerro de Guerrero por lo cual no representa ningún efecto benéfico para la población. Los problemas más graves se localizan en las partes más altas de la colonia.

“El Programa de Mejoramiento ha ayudado en gran medida el desarrollo de la colonia, además de que llegó en un momento muy oportuno, veníamos de un largo proceso de trabajo por la regularización; en el 97 se expide el decreto y se inicia el trámite de escrituración y en el 98 llega el PMV. Ya estábamos en zona regular pero nuestras casas estaban en pésimas condiciones, eran chozas de cartón a quien mejor le iba tenía láminas de asbesto y gracias al Programa pudimos construir, además de generar fuentes de empleo entre los albañiles de la zona, los herreros, yeseros y la gente que acarrea el material”<sup>279</sup>.

<sup>279</sup> Entrevista a Alejandrina Trejo, integrante de la dirigencia de la Unión Vicente Guerrero

## La Estructura Urbana



Foto tomada desde  
Calle Cabo San Vicente.  
Foto tomada desde



Calle Cabo Tixtla Guerrero



Franja Jacinto López



Calle Cabo San Vicente.  
Fotos: archivo Casa y Ciudad



Calle Cabo San Lázaro.

LucioCabañas



El objetivo de Casa y Ciudad es generar también una incidencia a nivel urbano, a nivel económico, organizativo y social, fortaleciendo el tejido social y las acciones organizativas a fin de llegar a una participación organizada que impulse el desarrollo de un Programa de Mejoramiento Barrial que permita a la población de estas colonias acceder a una mejor calidad de vida.

### 4.1.4. Programa de Mejoramiento de Vivienda (la visión de CyC)

El siguiente texto es un mimeo encontrado entre los papeles digitales de quien escribe. Pesé que me sería útil como fuente de alguna información pero al releerlo, me parece un material valioso digno de dejarlo tal cual. Por lo que dice y la forma en que está estructurado me atrevo a señalar que:

Es un escrito del equipo interno de CyC<sup>280</sup> con lo que responde a la idiosincrasia de la institución, también a su concepción y método de trabajo al vincularse con las organizaciones sociales de base territorial, para que estas cuenten con una asistencia técnica; por último muestra la operación que se ha tenido en este programa.

<sup>280</sup> A su vez señala que el texto tiene como base otros tantos textos internos como son:

Casa y Ciudad, A.C. 2001. Memorias del Seminario Experiencias y Expectativas del Programa de Mejoramiento de Vivienda. Sandoval, Georgina (Coord.) 2003. Programa de Mejoramiento de Vivienda. Formas de apropiación social. Casa y Ciudad, A.C. Lohmann C., Zavala, A. 2004. Diagnóstico para el Desarrollo Urbano Integral, Colonia Gabriel Hernández. Casa y Ciudad, A.C. INEGI, Censo de Población 2000. Ortiz, Enrique. 2004. Notas sobre la producción social de vivienda, Casa y Ciudad.

Cuando se refiere al Programa en realidad está hablando de la implementación del programa a través de la estrategia de CyC quienes no se proponen ser solamente asesores técnicos de créditos de vivienda. Por las descripciones y valoraciones que hace, calculo que habrá sido escrito al final del año 2006. De manera implícita muestra el contexto en el que se ha venido desarrollando el trabajo del PMV en las colonias G. Hdez. y Ampliación G. Hdez. y como se realiza; aunque es pertinente señalar que ello no es el común del trabajo de los asesores técnicos del programa. Más bien hay muchas maneras de hacer, ésta es la de CyC.

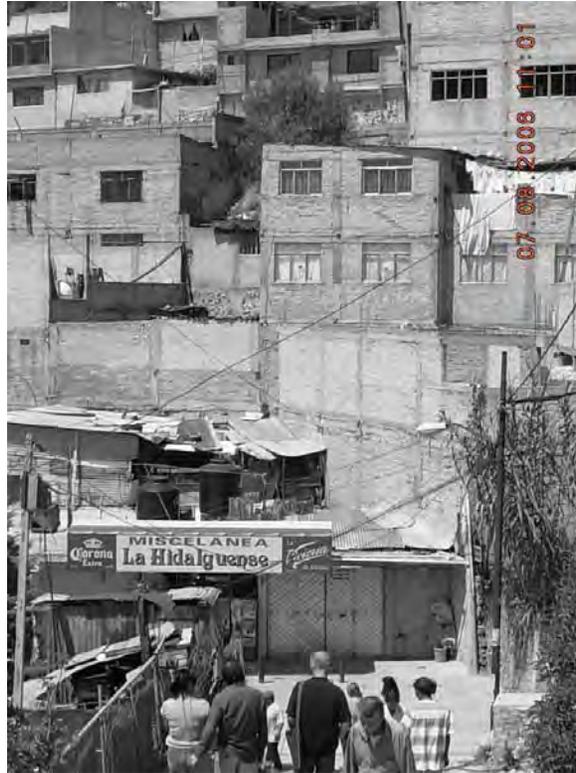


Foto: Georgina Sandoval

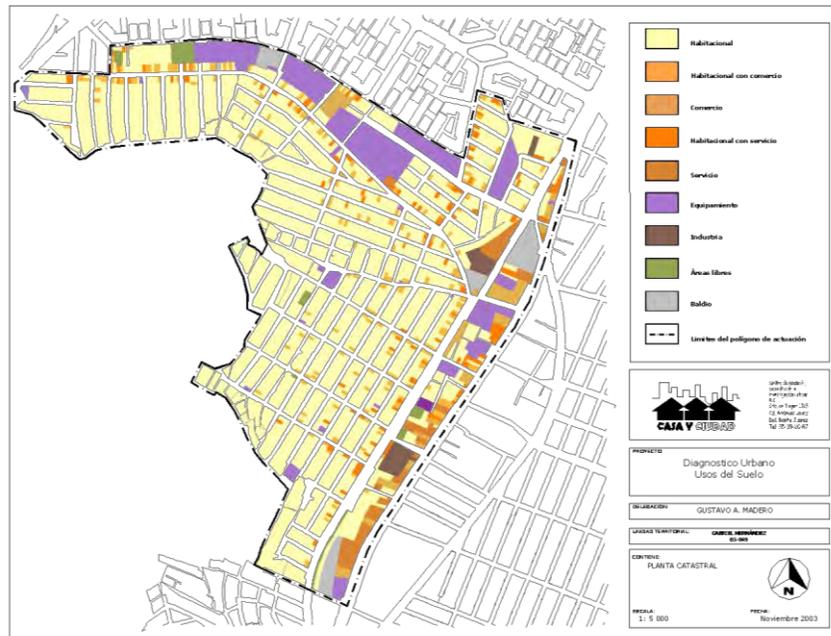
## Objetivos, estrategias, alcances y lecciones del Programa en las colonias Gabriel Hernández y Ampliación Gabriel Hernández

Los principales objetivos del Programa han sido los siguientes:

- Intervenir en el Proceso de Producción Social de Vivienda para familias de escasos recursos.
- Apoyar y establecer un crecimiento programado en el proceso de autoproducción tanto individual como colectiva de la población de bajos ingresos.
- Realizar un proceso de diseño participativo en el cual intervengan de manera corresponsable la asesoría técnica y los beneficiarios a fin de atender las necesidades de la familia.
- Ampliar, reforzar y consolidar las viviendas que se encuentran en proceso.
- Ejercer una supervisión participativa de la obra basada en la interacción entre los principales actores que intervienen en ella como son la asesoría técnica, mano de obra y beneficiarios.
- Solucionar las principales exigencias de funcionamiento, sanidad y confort en las viviendas de los beneficiados.

- Reducir el hacinamiento a través de la ampliación o edificación de nuevas viviendas en los predios que son compartidos por dos o más familias.
- Fortalecer las redes solidarias y familiares mediante la generación de viviendas adicionales en predios familiares.
- Contribuir a la consolidación urbana de las colonias populares impulsando un mejoramiento barrial a partir de la intervención en la vivienda.

Lámina 54 . Diagnóstico de usos de suelo



Elaborado a partir de trabajo de campo de casa y ciudad.

## Principales Estrategias del Programa

Las estrategias las hemos dividido en tres categorías, las cuales están relacionadas con el funcionamiento del Programa, la importancia de la capacidad organizativa de la población y el impacto económico que se ha desarrollado en la comunidad.

### De funcionamiento del Programa

- Relación directa entre el beneficiario y los asesores técnicos en todas las etapas del Programa.
- Manejo del diseño y supervisión de obra participativos que propicien la intervención directa del beneficiario en el proceso de autoproducción de vivienda.
- Realización de talleres informativos a los beneficiarios con el fin de transmitir conocimientos técnicos para fortalecer su capacidad de toma de decisiones en el proceso de diseño y edificación.

### De fortalecimiento de la capacidad organizativa

- Reconocimiento al trabajo de las organizaciones sociales y los grupos organizados, como protagonistas en el proceso de cambio y consolidación de la imagen barrial.
- Fortalecimiento de la organización comunitaria, a fin de lograr un proceso de apropiación territorial, promoviendo la toma de decisiones a través de las comisiones de vivienda y los grupos organizados.

- Creación de mecanismos de negociación con las autoridades locales y centrales para la realización del proceso de gestión.
- Estímulo a la capacidad organizativa de los participantes a fin de lograr un ahorro tanto en especie como en dinero.
- Apoyo a las redes solidarias a fin de optimizar los procesos constructivos en los cuales interviene la mano de obra familiar.



Fotos: Archivo Casa y Ciudad



#### **De fortalecimiento de la economía popular**

- Incidencia en la economía familiar al considerar la inclusión de espacios tanto productivos como comerciales en las construcciones.
- Desarrollo de la capacidad productiva y administrativa de los participantes en el Programa.
- Activación de la economía local por medio del impulso a la contratación de mano de obra de las colonias participantes y compra de materiales de construcción a los distribuidores de la zona.

#### **Alcances territoriales del Programa**

- Los criterios de elección de nuestros territorios de trabajo han sido los siguientes:
- Territorios en proceso de deterioro en la vivienda.
- Alto índice de precariedad en la misma.
- Alta densidad poblacional en los predios lo cual tiene como consecuencia el hacinamiento en los mismos.
- Colonias populares que estén regularizadas o en vías de regularización.
- Áreas que no sean de alto riesgo por inundaciones o grietas en el subsuelo y que no estén ubicadas en zonas de protección ecológicas.
- Zonas en las cuales se ha mantenido un trabajo con organizaciones sociales y grupos organizados.

#### **Aspectos innovadores**

Es importante destacar los aspectos innovadores en nuestros alcances de trabajo, entre los cuales consideramos como los más relevantes el que el arquitecto se convierte en un intermediario en el proceso de autoproducción de vivienda ya que es quien desempeña el vínculo entre los beneficiarios, los maestros de obra y el mismo Instituto de Vivienda.



Foto: Georgina Sandoval

Debido a esta característica es de suma importancia el poder implementar un proceso de diseño y de supervisión de obra participativos que puedan resaltar un proceso de corresponsabilidad entre dichos actores y que además realice una traslación de la técnica a la realidad de manera sencilla a fin de que se de un proceso de apropiación por parte de los beneficiarios del Programa.

#### **Actores involucrados y papel que desempeñan**

El Programa se ha caracterizado por la suma de actores que intervienen en él, todos inmersos en un proceso de corresponsabilidad a fin de lograr los objetivos planteados en su inicio. Dicha suma de actores busca el poder optimizar el aprovechamiento de los recursos tanto humanos, técnicos como económicos del sector público, de las organizaciones no gubernamentales, de las instituciones de educación superior y de las propias familias beneficiadas por el Programa.

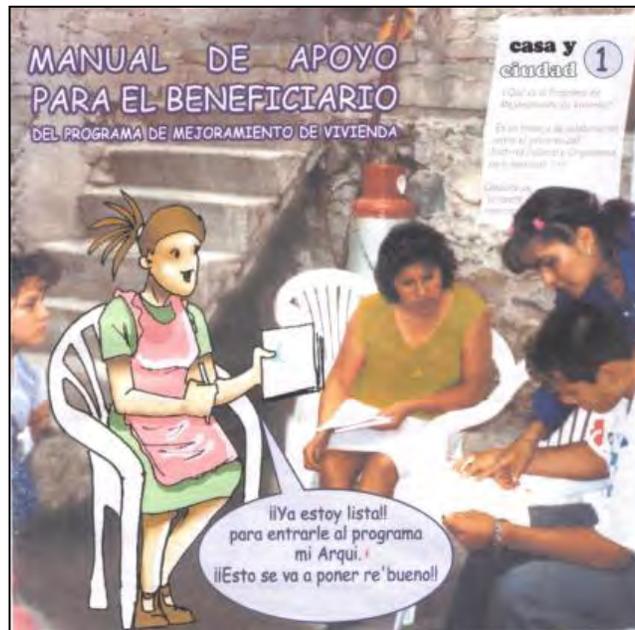


Fotos: Archivo casa y ciudad.

Es así que se ha caracterizado el papel que desempeña cada uno de los actores que participan en el Programa:

- a) Familias beneficiadas, participan definiendo las necesidades del mejoramiento que se realizará y administrando el recurso y la supervisión de obra. Los beneficiarios deciden cual es el tipo de

- mejora que desean realizar, el tamaño de sus espacios habitables, los maestros de obra que contratarán y el tipo de material así como el lugar en el cual lo adquirirán.
- b) Organizaciones sociales, el papel de este actor ha consistido en apoyar la promoción del Programa, dar seguimiento a la gestión del crédito, vigilar y supervisar la operación del Programa en sus territorios de trabajo así como el participar en la preselección de los beneficiarios. Este actor mantuvo un papel relevante en el Programa hasta el año 2000.
  - c) Comisiones de vivienda, actores participantes en el Programa a partir del actual gobierno; las comisiones funcionan como la parte intermediaria entre la comunidad y los demás actores participantes (instituciones de vivienda y grupos técnicos). Sus principales actividades consisten en apoyar la promoción del Programa y en validar a los solicitantes seleccionados.
  - d) Casa y Ciudad A.C., realiza la parte técnica del Programa utilizando una metodología tanto de diseño como de supervisión participativa; realiza la gestión en cuanto a la entrega de recursos y finiquitos e informa tanto al Instituto de Vivienda como a los participantes del Programa sobre el avance y cumplimiento del mismo.
  - e) Asesores Técnicos, integrantes del equipo de Casa y Ciudad, se encargan de detectar las necesidades de mejoramiento de los beneficiarios, realizan sesiones informativas y talleres de diseño y de supervisión participativa; definen con las familias beneficiarias el proyecto propuesto, las etapas constructivas y el material requerido para realizar las obras.
  - f) Delegación Gustavo A. Madero, apoya el desarrollo del Programa a través de diversos convenios en los cuales facilita los trámites necesarios para la construcción y la regularización catastral de la misma.
  - g) INVI, responsable de la operación de las políticas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y de la distribución de los recursos del Programa (tomando en cuenta que dichos recursos son fiscales). Entre las principales actividades que realiza se encuentran las siguientes: integración de la demanda directa en las colonias, coordina la participación de los asesores técnicos, realiza los estudios socioeconómicos a los solicitantes al ingresar al Programa, aprueba y contrata los créditos entre los beneficiarios, al terminar la obra finiquita el crédito y evalúa el desarrollo del Programa de Mejoramiento.



---

## Componentes del Programa de Mejoramiento de Vivienda

- a) Talleres informativos: estas actividades nos permiten que el beneficiario pueda conocer a todos los actores que están involucrados en el desarrollo del Programa de Mejoramiento de Vivienda así como lograr el reconocimiento del papel y las responsabilidades que cada uno de estos actores desempeña en el desarrollo del Programa. Estos talleres son fundamentales para lograr una mayor interacción entre los beneficiarios del programa y el equipo que labora en Casa y Ciudad, logrando un mayor reconocimiento del trabajo integral que desarrolla la institución además de que nos permiten tener un mayor acercamiento con la comunidad.
- b) Proceso Participativo: en el diseño se realiza una especie de traducción a un lenguaje técnico-arquitectónico de las necesidades que han sido expuestas por las familias beneficiadas obteniendo así una propuesta arquitectónica que busca solucionar las necesidades expresadas por los beneficiarios. Este proceso participativo está integrado por varios elementos los cuales llevan una secuencia lógica: el primer paso es el levantamiento de vivienda existente, posteriormente se elabora un programa de necesidades el cual da paso al diseño de una propuesta arquitectónica.
- c) Ejecución de obra: el objetivo de la supervisión de obra participativa es el involucrar a la familia en el procesos de construcción, esto se logra a través de su intervención en la auto administración de los recursos que provienen del crédito y en el transcurso de mejoramiento de su vivienda, tomando las decisiones sobre dicho mejoramiento, verificando los trabajos que deben realizarse, llevando un control tanto del avance físico como del avance financiero de la obra, dichas actividades las realiza con el apoyo de la asesoría técnica, quienes son los responsables de llevar a buen término la ejecución de dicha obra.

---

## Logros y principales lecciones aprendidas

Es posible destacar como los principales logros obtenidos durante la ejecución del Programa

- a) La utilización del diseño participativo como una estrategia para buscar la solución de las necesidades más apremiantes en la vivienda. Es importante poder relacionar a la familia beneficiaria con la asesoría técnica para lograr la obtención de un resultado que cubra tanto las necesidades cotidianas del beneficiario como los alcances técnicos marcados por el Programa.
- b) Los talleres de capacitación, los cuales permiten una mayor identificación entre los diversos actores que intervienen en el Programa.
- c) El poder observar las intervenciones de vivienda como acciones conjuntas, las cuales deben observar criterios que repercutirán en la futura imagen barrial.
- d) El reconocimiento a los comités de vivienda como una parte importante de la sociedad civil organizada en el proceso de poder lograr la obtención de acciones en el Programa de Mejoramiento.
- e) La apropiación del proceso por parte de los integrantes de la institución, a fin de lograr la definición de alternativas de solución.
- f) La conformación de un equipo técnico que ha logrado el alcance de las metas físicas y un buen desempeño en la interacción con los beneficiarios a fin de intercambiar aspectos técnicos particulares de cada acción.
- g) El intercambio de experiencias y conocimientos entre los diversos equipos de trabajo de la instituciones que integran la Coalición Hábitat México.

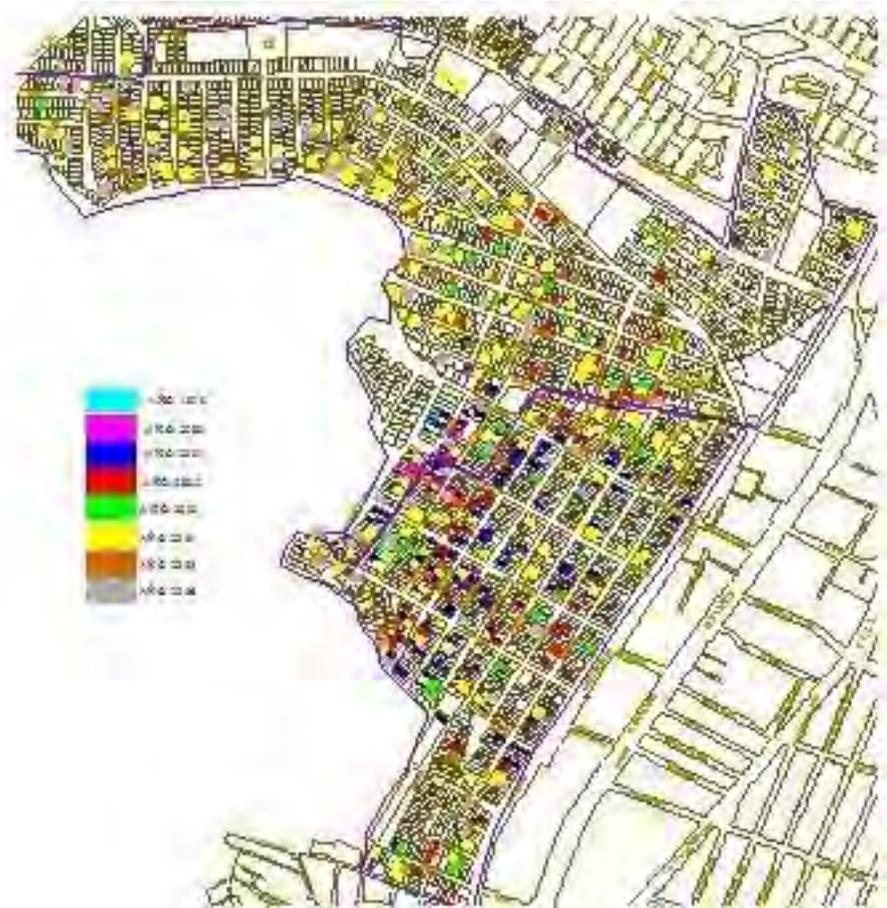
---

## Complicaciones a las que nos enfrentamos

- a) El tiempo para la realización de las obras, propicia que se le brinde mayor importancia al aspecto individual, descuidando el proceso colectivo.
- b) En algunos casos existen cambios en los proyectos lo cual nos lleva a que al finalizar la obra los planos no corresponden con lo construido.

- c) Se han descuidado las compras colectivas de materiales, esto debido a que en muchos casos prevalece una perspectiva individual.
- d) No se ha podido incidir en el desarrollo del mejoramiento barrial.

Lámina 55



Plano de localización de intervenciones, elaborado por Casa y Ciudad

### Conclusiones y lecciones aprendidas

1. El papel relevante de las mujeres en el proceso del Programa ya que el 75% de las personas que se han encargado de la ejecución y seguimiento del mismo corresponde a ellas a pesar de no ser, en ocasiones, las titulares del crédito.
2. Las colonias Gabriel Hernández y Ampliación Gabriel Hernández presentan un porcentaje del 60.47% y del 80% respectivamente, de vivienda desdoblada lo cual evidencia la falta de accesibilidad al suelo ya sea por la falta de recursos económicos y la carencia de oferta de suelo para la construcción de vivienda.
3. Alrededor de un 80% de las viviendas intervenidas emplean materiales permanentes de construcción, mostrando el grado de consolidación de las viviendas en estas colonias.
4. Una de cada 10 viviendas cuenta con uso mixto, habitacional con comercio principalmente dedicados al abastecimiento del consumo diario.

5. Según el estudio realizado, se estima el valor promedio de la vivienda en 260 mil pesos en Gabriel Hernández y en su Ampliación en 245 mil pesos, que implica un costo de 2 mil pesos el metro cuadro.
6. Con el crédito otorgado por el Programa se alcanzan a construir un promedio 30 m2, pero debido al proceso de progresividad de la vivienda se han alcanzado de 117 a 128 m2.
7. Reconocer la importancia de la organización en los alcances económicos del Programa, pues con las compras organizadas se logró (entre 1999 y 2000) un ahorro del 17.5%.
8. Ente 1999 y 2003 los precios en los materiales mantuvieron un incremento constante del 5% anual pero en 2004 éste se elevó en un 250%, lo cual impactó en los alcances previstos de obra (de 30m2 a 15 m2), absorbiendo las familias los excedentes propiciados por esta situación para poder conservar los alcances establecidos.
9. El Programa ha fortalecido una fuente de empleo local como son los acarreo de materiales a las viviendas intervenidas.
10. En la zona sólo 1.16% de la vivienda existente se encuentra en renta, con un costo promedio mensual de 1,800.00.
11. La implementación del diseño participativo como una estrategia que permite solucionar las necesidades más primordiales en la vivienda.
12. La utilización de la capacitación tanto formal como informal nos permite tener un mayor contacto entre los beneficiarios y técnicos y los demás actores participantes en el programa.
13. El considerar el mejoramiento no como una acción aislada sino como parte de un proceso, por lo cual se hace necesario el prever los criterios necesarios para crear una imagen urbana en las colonias.
14. El reconocimiento del papel de varios actores en el proceso del Programa de Mejoramiento de Vivienda (organizaciones sociales, comités vecinales).

---

## 15. Consecuencias

16. La idea, que al inicio de este trabajo tenía sobre el concepto de vivienda adecuada se ha modificado porque no se puede explicar en si mismo, a pesar de que el concepto no se refiere nunca a “las cuatro paredes”.
- 17.
18. El concepto lo he validado (a partir de sus indicadores cuantitativos); lo me monitoreado (a partir de verlo en el tiempo) entendiendo que las Naciones Unidas no podrán entrar en el rubro de las exigencias, eso le corresponde a la sociedad de cada Nación que debe exigir a sus gobiernos el cumplimiento de derechos y esta sociedad también debe estar dispuesta a tener obligaciones.
- 19.
20. El concepto requiere del contexto urbano, económico y social que cada sociedad le da entonces implica que el concepto en todas y cada una de sus cualidades son parte de un conjunto, de una integralidad.
- 21.
22. Seguramente serán los primeros pasos en la construcción de una versión mexicana del concepto de vivienda adecuada que no debe perder el principio de integralidad, participativa y de proceso.



Fotos, archivo Casa y Ciudad

ANTES.



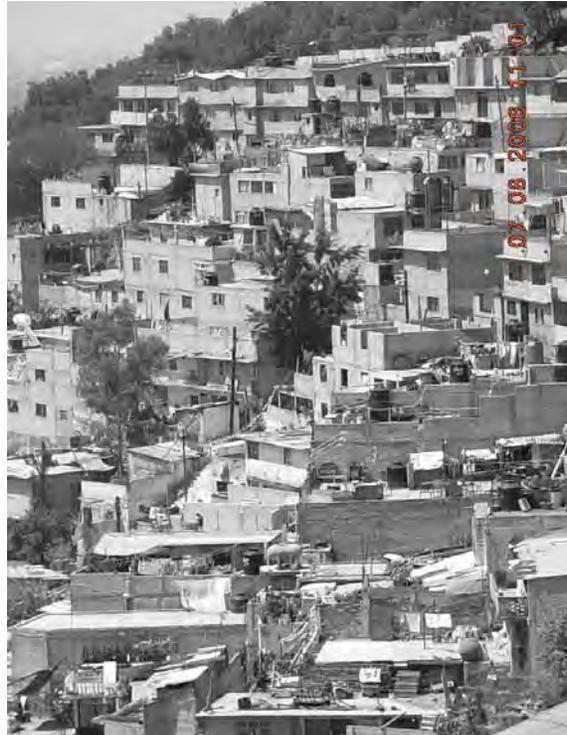
Situación en el 2006. Foto: Georgina Sandoval

### Por qué referirse a la relación Ciudad - Colonia

Se considera como referente central para la elaboración de estas líneas el concepto de vivienda adecuada, una vez que se le ha escudriñado desde la convocatoria cuantitativa y sus "indicadores mínimos" (las Metas del Milenio), es tiempo de comenzar a realizar propuestas.

La idea de vivienda dominante la considera un espacio físico “de cuatro paredes” comprada por individuos cuya colectividad no es mayor al ámbito familiar. Su derecho es solo el que le concede su propio bolsillo como capacidad de endeudamiento.

Sus cualidades nos convocan a preguntarnos sobre el derecho pero también sobre la obligación y, en consecuencia, quién se hace cargo de ordenar las relaciones entre los distintos actores que intervienen y que se relaciona en un espacio físico que alguien más administra.



**Situación en 2006; Foto: Georgina Sandoval**

En contra parte el concepto de vivienda adecuada es mucho más que “cuatro paredes” sus cualidades nos convocan “al lugar” a las relaciones que se establecen más allá del espacio privado, nos convocan al espacio público inmediato en donde la gente se encuentra en su vida cotidiana pero también en lo que les identifica y les hace común.

Dicen algunos expertos como Jordi Borja, que los barrios, las colonias son una especie de célula, de organismos vivos que estructuran un organismo mayor llamado ciudad. Lo común es que el organismo mayor mandate pero desconoce la operación particular que es igual de compleja e importante para quien le habita.

Quien administra, administra sus propios límites que otro organismo mayor, la federación, le otorgó; también le otorgó un modelo por sector. La mirada sectorial prevalece y la quieren transferir a la vida cotidiana y a un territorio. También llegan las políticas que siendo sociales no fueron diseñadas para vincularse al territorio.

La administración pública, las políticas públicas y las personas que las operan participan “un momento” que es distinto a la percepción que la gente tiene desde su vida cotidiana, en donde la vida es un proceso constante, es un ciclo permanente, es una vida llena de partes que hacen un conjunto y no se arregla sectorialmente.



Foto: Georgina Sandoval

Debe ser por eso, que los administradores públicos se sienten trasgredidos ante la realidad que manifiestan o demandan los individuos pero se sienten más vulnerables ante un colectivo mayor de 2, les hace sentir señalados. Es más fácil negarlos, es mejor descalificarlos.

Poner en operación políticas públicas a nivel barrial es una ausencia, no es parte de una política pública; la política pública es ajena a los pobladores de un barrio que a su vez no conocen al administrador en turno.

En un ejercicio de reflexión personal, me pregunto si estas son las razones por las que las políticas públicas no tienen un vínculo territorial a escala barrial, es “el lugar” al que se mira el detalle.

Por ello propongo que los indicadores deben valorar el resultado de las políticas públicas vinculadas a las cualidades de la vivienda adecuada, no solo a las referidas a la construcción de vivienda. Que para efectos de una construcción de indicadores cualitativos no se deben considerar “momentos” sino procesos.

También propongo que las cualidades del lugar debe ser una variable contenida en los indicadores para lo que es necesario reconocer distintas escalas de tratamiento: barrio, colonia, delegación, ciudad, zona metropolitana.

Los pobladores deben tener información clara, precisa, transparente para participar en el diseño de mejoras en su calidad de vida.

## Por qué referirse al impacto de un Programa

La cultura de la evaluación es reciente, la percepción popular piensa que es una manera de criticar al administrador pasado. La evaluación corre el mismo riesgo que la planeación urbana, que teniendo método e instrumentos le gana la decisión política, “la dedición del momento”, la que no piensa ni toma decisiones de futuro.

Por ello, una evaluación no debe mandarse hacer por quien la contrata, por quien diseña los términos de referencia; mismos que consideran el diseño y la operación y no se hacen evaluaciones de impacto.

Las evaluaciones de impacto, las que se refieren a las reacciones no previstas las que recogen opinión; las que miran las consecuencias de las decisiones del pasado.

Pero ¿quién toma las decisiones de futuro? Deben ser los que están en el presente, los que pueden mirar “el lugar” de manera detallada, los que reconocen la complejidad al visualizar la cantidad de actores y sus propios intereses; los que quieren mejorar su calidad de vida. No pueden, solamente, ser los que cambian con la administración y los procesos electorales.

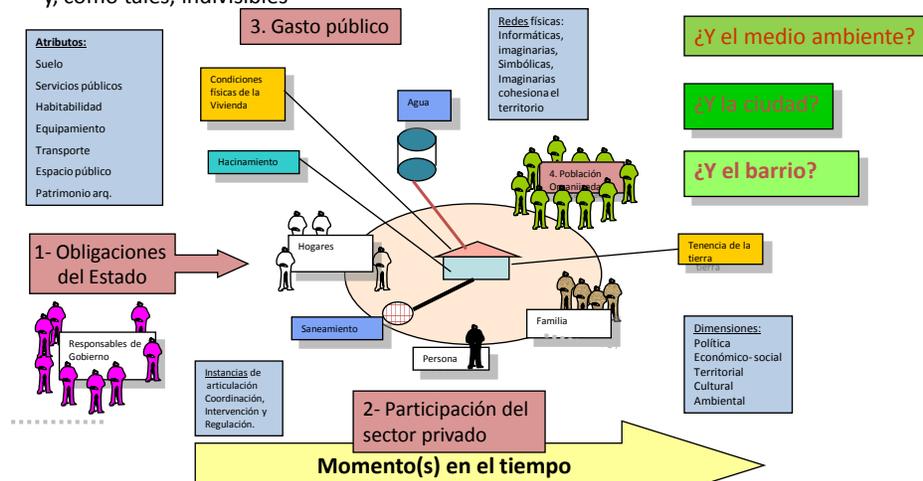
El mapa mental “complejidades a considerar” es resultado de la reflexión a lo largo de este trabajo. Lo he ido desarrollando y modificando durante la elaboración de esta tesis; es una manera abstracta de referirme a un lugar, entenderlo en sus complejidades, contradicciones, en sus atributos y dimensiones.

Es una manera de querer reconocer la integralidad desde “el lugar”; es querer reconocer las cualidades del concepto de vivienda adecuada que visto como derechos, como realización se vincula a otro planteamiento político económico y social: el derecho a la ciudad. No abriré otra discusión conceptual, solo señalaré los vínculos con esta iniciativa que tiene algunos años trabajándose en el ambiente latinoamericano.

Lámina 56

## Complejidades a considerar

El hábitat y las distintas dimensiones, capacidades y libertades del desarrollo humano pueden entenderse como componentes fundamentales de los **derechos humanos** y, como tales, indivisibles



“La meta 11 requiere de políticas y acciones coordinadas relacionadas con la recuperación y rehabilitación de los asentamientos precarios, la gestión medioambiental, el desarrollo de la infraestructura, la prestación de servicios y la reducción de la pobreza en general”. Guía para el monitoreo;2003

## Por qué referirse a la Producción Social de Vivienda y el Hábitat

Si el mercado y las políticas conceden derechos individuales en función de capacidad de pago, también hacen creer que el recurso que cada cual tiene es insignificante, no cuenta, no vale.

Así los que menos ganan, aunque coticen al INFONAVIT piensan que difícilmente lograrán los puntos para una vivienda, lo que no saben (¿o no dejan que reconozcamos las colectividades?) es que la mayor parte de los cotizantes tienen la misma percepción pero que juntos hacen el mayor aporte al instituto; que este sector es el que mantiene buena parte de la operación del organismo.

Pasa lo mismo con la producción social de vivienda, la que no se genera para el lucro, la desarrollada durante muchos años, la que ha consumido los mismos componentes básicos de la construcción, aún en tiempos de crisis. Qué valor puede tener si consideramos que el 63% de la vivienda del país se ha construido al margen del sistema financiero, del mercado habitacional y de apoyo oficial alguno (Torres/ Eibenschutz; 2006).

Esta vivienda que se descalifica por irregular, por no cumplir normas pero también es evidente que así se han construido las ciudades de este país; usando insumos de la industria de la construcción que es motor de la economía nacional, deber ser reconocida y no negada e ignorada.

El texto *La Producción Social de Vivienda en México* tiene un capítulo dedicado a la “importancia macroeconómica de la producción social de vivienda” pero para referirse a qué entiende por producción social de vivienda señala una serie de cualidades que me permito englobar en tanto a su vínculo al concepto de vivienda adecuada: son las construcciones realizadas por quien las habita, generalmente construidas sin el apoyo del estado; las vincula al suelo que se obtiene de diversas formas; se reconoce como parte de un esfuerzo individual pero también colectivo que se produce en forma progresiva; se examinan como parte de la microeconomía local pero claramente vinculada a la macroeconomía; ubica su deficiente localización y ausencia de proyecto de conjunto que le dificulta vincularse (pero no imposibilita) a la ciudad; hay ausencia de espacios para equipamientos, actividades productivas y de esparcimiento, difíciles de resolver incluso en el tiempo; la introducción de infraestructura y servicios tarda en llegar además, deben enfrentarse a los fenómenos naturales.

Agregaría más, en tiempos más recientes, este tipo de asentamientos son considerados un delito y atentado a la propiedad privada; que los líderes sociales son delincuentes a quienes hay que encarcelar ¿la única opción es el mercado habitacional?



Foto: Michael Roger, archivo casa y ciudad

## 4.2. Indicadores comparativos para la vivienda adecuada: Federación, Distrito Federal, Delegación Gustavo A. Madero y Colonias Gabriel Hernández y Ampliación Gabriel Hernández.

### 4.2.1. Objetivo:

Analizar los indicadores que dan cuenta de la situación de la vivienda, y de los elementos que integran el derecho a la vivienda adecuada, en tres niveles de desagregación: a nivel Distrito Federal, a nivel de Delegación Política de la Gustavo A. Madero y a nivel de las AGEB's que integran las colonias Gabriel Hernández y Ampliación Gabriel Hernández con la finalidad de:

Mostrar resultados comparativos en las distintas escalas

Mostrar consistencia y validar

Identificar la coherencia

### 4.2.2. Variables básicas para contextualizar en la Ciudad de México y la Delegación Gustavo A. Madero<sup>281</sup>.

#### Población

La población del Distrito Federal “creció” en los últimos años a una tasa media anual del 0.24%. En contra parte la delegación Gustavo A. Madero decrece en promedio anual 0.61%; tiene 1.2 millones de habitantes, que representa el 13.7% del total de habitantes del DF.

#### Vivienda

Mientras que el total de viviendas habitadas en el DF crecieron en 1.25%, con lo cual el promedio de ocupantes por vivienda habitada descendió de 4.02 a 3.80 personas por vivienda<sup>282</sup>. En el caso de GAM, el promedio de ocupantes por vivienda habitada es de 3.88 y para las AGEB's Gabriel Hernández es de 4.81 (Cálculos nuestros en base a la información del Censo 2005).

#### Las Viviendas deshabitadas

Como resultado de Censo de Población y Vivienda, se ha informado el fenómeno de viviendas deshabitadas<sup>283</sup>. La circunstancia se vuelve relevante en tanto, a nivel nacional, representa el 14% de la totalidad del parque habitacional construido. El propio INEGI considera que “esta información es inédita y será de gran utilidad para tomar decisiones en materia de política habitacional”.

Se considera como “Viviendas particulares deshabitadas: casas independientes, departamentos en edificio o casas en vecindad que están disponibles para ser habitadas, pero que al momento del levantamiento se encontraban desocupadas”.

Según el comunicado del INEGI:

281 INEGI: \_RESULTADOS DEFINITIVOS DEL II CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2005 PARA EL DISTRITO FEDERAL\_; COMUNICADO NÚM. 119/06; mayo 2006.

282 Idem.

283 INEGI: \_VIVIENDAS HABITADAS Y DESHABITADAS POR LOCALIDAD\_; Censo de Población y Vivienda 2005. Consulta electrónica en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/localidad/cigel/default.asp?s=est&c=10397>

- Las entidades que presentan los mayores porcentajes de viviendas habitadas son el Distrito Federal, Tabasco y el estado de México, con 90.1, 86.1 y 85.6%, respectivamente; en contraste, las que registran menores porcentajes en este rubro son: Zacatecas, Morelos, Michoacán de Ocampo y Guerrero con 72.4, 73.8, 74.7 y 75.4%, en el mismo orden.
- Por lo que hace a las viviendas deshabitadas, se observa que en números absolutos las entidades con el mayor número de viviendas en esa situación son: el estado de México con cerca de 409 mil (10.8% del total); Jalisco con 318 mil (16.0%) y Veracruz de Ignacio de la Llave con 259 mil (12.2%); sin embargo, las que en términos porcentuales destacan por tener las mayores proporciones de viviendas deshabitadas son Zacatecas, Michoacán de Ocampo y Durango, con 22.1, 19.1 y 18.6%, respectivamente.

Tabla 71. La vivienda deshabitada. 2005

Condición Nacional	Viviendas	%
Deshabitadas	4,271,287	14.04%
De uso temporal	1,421,689	4.67%
Sin información	647,491	2.13%
Viviendas censadas	24,071,538	79.15%
Vivienda total	30,412,005	100.00%
Condición DF	Viviendas	%
Deshabitadas	205,086	8.07%
De uso temporal	46,589	1.83%
Sin Información	68,116	2.68%
Viviendas censadas	2,220,281	87.41%
Vivienda total	2,540,072	100.00%
Condición GAM	Viviendas	%
Deshabitadas	22,337	6.73%
De uso temporal	5,148	1.55%
Sin información	5,788	1.74%
Viviendas censadas	298,547	89.97%
Vivienda total	331,820	100.00%
Condición AGEBS	Viviendas	%
Si bien no hay datos expresados sobre <i>vivienda deshabitadas</i> por el Conteo a nivel AGEBS es claro que el número de viviendas registradas disminuyó al pasar de 8106 viviendas en 2000 a 7947 viviendas en el 2005.		

Fuente INEGI: Viviendas habitadas y deshabitadas por localidad; Conteo de Población y Vivienda 2005.

Como se puede apreciar en la tabla anterior, el porcentaje de viviendas deshabitadas en el D.F. es mucho menor que a nivel nacional (5.97 puntos porcentuales), la delegación GAM con respecto al DF está por debajo con 1.34 puntos, para las AGEBS que integran las colonias motivo de estudio, solo podría considerarse una aproximación ya que no se cuenta con el dato como tal, solo se puede identificar que disminuyó el número de viviendas particulares habitadas entre 2000 y 2005 en 159 unidades, seguramente una parte de éstas corresponde a viviendas deshabitadas.

Realizar una investigación sobre las circunstancias que provoca este “fenómeno” es motivo de otra investigación. Además de señalarlo, es importante recordar lo que cotidianamente constatan nuestros ojos en las distintas ciudades del país: viviendas nuevas de desarrolladores vacías; sin embargo, también hay que pensar en los ambientes que no son de las grandes ciudades, en donde la migración también debe provocar viviendas vacías.

### 4.2.3. Elementos integrantes del Derecho a la Vivienda Adecuada

#### Seguridad Jurídica de la Tenencia

Más que encontrar un solo hilo conductor que trascienda de lo internacional a lo local, lo que ha permitido este apartado es reconocer el conjunto de fenómenos para, simplemente tratar de reconocer las distintas variables o denominaciones de referencia cuando se trata de hablar de el acceso a la tierra o el derecho al suelo.

De cada elemento se hace una referencia de validación, conveniencia o coherencia de la información.

Tabla 72. Porcentaje de Asentamientos Precarios

	Población 2000		Población 2001 <sup>284</sup>		PGDU 2003 <sup>285</sup>		Población 2005	
	Población total (millones)	% Asentam precario	Población total (millones)	% en asentam precario	Número de As. irregulares en suelo de conservación	Población	Población total (millones)	% Asentamiento precario
México	97,483,412	n/d	100,368	19.6% 14,692 (mill)	n/d	n/d	103,263,388	n/d
D.F.	8,605,239	n/d	n/d	n/d	528 Asentamient	59,302 familias 249,068 personas Aprox. 3,134 HA	8,720,916	n/d
GAM	1,235,542	n/d	n/d	n/d	23.1 Ha. de suelo de conservación	5,813 hab.	1,193,161	
GAM					11.07 Ha. En predios irregulares.	1,417 fam 5,668 Personas		

Fuentes: INEGI: Censo 2000; Censo 2005. SEDUVI: PGDU 2003. SEDUVI: PDDU-GAM. ONU: State of the word's cities 2006/7; Statistical annex; Table 1.

La información de procedencia internacional no coincide con la temporalidad de las cuentas nacionales. La información que contiene no ha sido posible validar desde la información pública en México.

#### Asentamientos irregulares

Según información del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Gustavo A. Madero, son las áreas de vivienda ubicadas en suelo de conservación donde están prohibidas la urbanización y la construcción; estos asentamientos se ubican en terrenos de propiedad ejidal, comunal, pública federal, estatal o municipal y particular.<sup>286</sup>

Tabla 73. Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación

<sup>284</sup> ONU: \_STATE OF THE WORD'S CITIES 2006/7\_; Statistical annex; Table 1.

<sup>285</sup> GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL: \_DECRETO QUE APRUEBA EL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DF\_; p. 34; 31 Dic 2003.

<sup>286</sup> GACETA DEL DISTRITO FEDERAL/ SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA: \_PROGRAMA DELEGACIONAL DE DESARROLLO URBANO DE GUSTAVO A. MADERO\_; Publicado el 12 de mayo de 1997.

Delegación	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda* (2003)				Secretaría del Medio Ambiente (2006)**			
	Número	Viviendas	Población	Superficie (ha)	Número	Viviendas	Población	Superficie (ha)
Álvaro Obregón	27	1078	5605	72.88	12	1451	s/d	22.93
Cuajimalpa	70	3651	18985	550.7	60	5499	S/d	299.36
Gustavo A. Madero	24	1,118	5,813	23.1	15	940	s/d	28.84
Iztapalapa	49	4271	22209	103.03	39	1139	s/d	57.92
M. Contreras	13	3225	16770	167.37	15	1055	s/d	31.97
Milpa Alta	117	4322	22474	361.4	114	4790	s/d	312.3
Tláhuac	80	4301	22365	261.62	92	6589	s/d	388.2
Tlalpan	198	9191	47793	1026.76	191	11654	s/d	985.94
Xochimilco	304	11935	62062	755.56	290	17577	s/d	566.34
<b>Total</b>	<b>882</b>	<b>43,092</b>	<b>224,076</b>	<b>3,322.42</b>	<b>828</b>	<b>50,694</b>	<b>s/d</b>	<b>2,693.8</b>

\*Información generada en 2003 para la actualización de los programas delegacionales en su versión 1997.

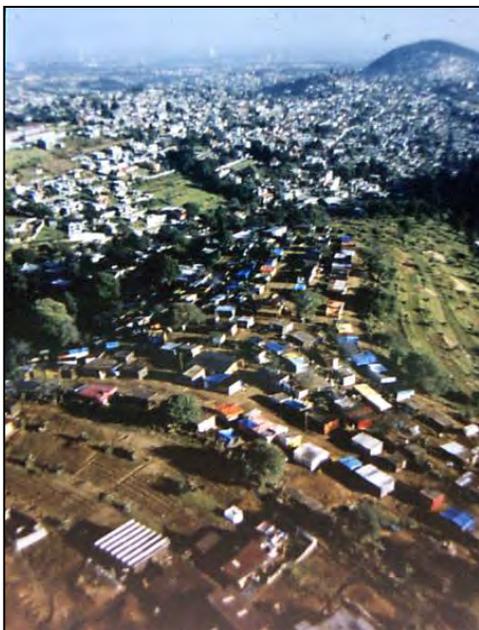
\*\*Coordinación Ejecutiva de Vigilancia; SMA.

Sobre la información obtenida y contenida en la tabla 73, "Asentamientos Humanos Irregulares en suelo de conservación"<sup>287</sup>, no se tiene elementos para hacerlas comparables entre si, considerando desde el año de corte de la información, además sería necesario tomar en cuenta las acciones y estrategias planteadas por cada Delegación y la coordinación existente con la Secretaría del Medio Ambiente, toda vez que generalmente se proponen algunos casos para regularización y otros para reubicación, información que no se encuentra concentrada. Contar con información más aproximada implica definitivamente realizar una investigación específica.

Por lo pronto para los casos que nos ocupan una aproximación es que para el 2006 existían en el D.F. 28 asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación ubicados en 9 delegaciones con 50,694 viviendas, para el caso de la delegación GAM correspondieron al 1.8%.

En el Distrito Federal la expansión urbana y el crecimiento natural de los poblados rurales provoca la irregularidad sobre el suelo de conservación. Sin embargo no es el único fenómeno de irregularidad; las zonas urbanas también presentan irregularidad en la posesión del suelo y la construcción.

<sup>287</sup> SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE. COORDINACIÓN EJECUTIVA DE VIGILANCIA: \_ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN SUELO DE CONSERVACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL\_; 2006.



**Asentamientos irregulares sobre suelo de conservación en la Delegación Tlalpan. Foto Georgina Sandoval**

#### **Ciudades Perdidas**

En México, los slum, sería el equivalente a las llamadas “ciudades perdidas”, Se ubican en zona urbana, no solo no tienen una posesión legal, no cuentan con servicios de agua- drenaje dentro de la vivienda a pesar de que su contexto inmediato si cuenta con ellos, además la vivienda está hecha de materiales precarios. Algunos datos, tomados del reconocimiento de trabajo de campo están plasmados en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, sin embargo esta información no es homogénea entre si (ya que no tiene las mismas variables de reconocimiento).



Ejemplo de “Ciudad Perdida”; denominada Las Abejas. Se ubica en Eje Central y Matías Romero, Col Del Valle; Deleg B. Juárez; cuyos índices de rezago social son los más bajos del país. Foto: La Jornada.

En el caso del Distrito Federal, en el marco del Programa de Ciudades Perdidas<sup>288</sup> cuyo diagnóstico aún se encuentra en elaboración, se caracteriza a éstas, desde el ámbito físico como viviendas construidas precariamente con material de desecho como láminas, madera, cartón y plástico; no cuentan con agua potable, impermeabilización, iluminación o ventilación adecuada, cuentan con servicios sanitarios colectivos. Son espacios de 16 m<sup>2</sup>, sin divisiones, donde habitan 5 ú 8 personas con sus mascotas, donde es común la acumulación de basura y la presencia de fauna nociva. Datos preliminares establecen la existencia de 69 ciudades perdidas en la Ciudad de México con una población de 40, 367 habitantes.

En el caso de GAM, según el PDDU<sup>289</sup>, la situación es:

**CUADRO 28. COLONIAS CON PREDIOS IRREGULARES AISLADOS.**

COLONIA	SUBDELEGACIÓN
Malvinas Mexicanas	1
Asentamiento en el Pueblo de San Juan de Aragón	2
Juan González Romero	3
San Felipe de Jesús	3
Ampliación Guadalupe Proletaria	7

Santa Rosa	7
Siete Maravillas	7
Barrio Purísima Ticomán	7
San José Ticomán	7
Solidaridad Nacional	8
La Pastora Alta	8
Candelaria Alta	8
San Juan y Guadalupe Alta	8
San Rafael Ticomán	8
San José Ticomán	8
Castillo Chico parte Alta	9
Ampliación Castillo Grande	9
Luis Donald Colosio (antes San Lucas Patoni)	9
Tlacaclé I y II	9
Verónica Castro	10
15 de septiembre	10
Ampliación Forestal	10
Tlalpexco	10
6 de junio	10

Fuente: Delegación Gustavo A. Madero. Marzo 1996.

<sup>288</sup> Programa de Ciudades Perdidas. Plan Emergente de Rescate Social para la Equidad y la Seguridad. Coordinación General del Gabinete de gobierno y Seguridad Pública. Jefatura de gobierno del Distrito Federal

<sup>289</sup> PDDU- GAM; 1997 (vigente a la fecha –jul 09).

No existe información referida al número de viviendas y habitantes. Y se hace distingo de otra información que se muestra en lo que el PDDU- GAM llama “Cuadro 9”

**CUADRO 9. INMUEBLES OCUPADOS IRREGULARMENTE EN LA DELEGACIÓN.**

Ubicación	Régimen	Tipo	Superficie M2	Familias
Centenario 2007	Art. y D.D.F.	Edificio	1,200	700
Barrio San Miguel	Particular	Terreno	2,00	120
Atrás U.H. Arcos la Esmeralda	D.D.F.	Terreno	500	30
S.J. de Aragón y Nte. 64	CONASUPO	Ex- Tienda	30,000	60
FF.CC. Hidalgo 1341	DICONSA	Ex- Bodega	59,000	120
Fco. Moreno y Vicente Villada	Art. y D.D.F.	Terreno	2,000	32
Av. de las Torres	Federal	Terreno	500	35
Paganini y Abundio Martínez	D.D.F.	Terreno	2,500	20
Guillermo Ruiz Massieu	Particular	Terreno	2,000	40
Eje Central y Río de los Remedios	Federal	Terreno	500	15
Castillo Chico	Federal	Z. Ecológica	10,000	11

Av. 510 y Gran Canal	Federal	Terreno	500	30
Pto. Cozumel y Cam. de la Liga.	Particular	Edificación		30
Buentono 35 y Narro Acuña	Particular	Edificación		40
Euzkaro 159	Particular	Edificación		6
Turmalina 42	Particular	Edificación		6
Roberto Gayol 85	Particular	Edificación		12
Santiaguito (S.J. de Aragón)	Particular	Terreno		90
Av. Joyas 68	Particular	Edificación		5
Av. Joyas 74	Particular	Edificación		5
Av. Joyas 93	Particular	Edificación		5
Turquesa 95	Particular	Edificación		5

Fuente: Subdelegación de Desarrollo y Obras Delegación Gustavo A. Madero.

Según el PDDU- GAM, “estos inmuebles están ocupados irregularmente por varias familias y fueron detectados mediante recorridos periódicos a las zonas con estas características, esto denota la falta de accesibilidad a la vivienda para las clases populares.” La suma de familias afectadas es de 1,417 familias.

#### **Asentamientos en Zona de Riesgo**

El PDDU- GAM les menciona más no les reconoce: “Los asentamientos ubicados en zona de riesgo a la fecha de publicación de este programa, estarán a un estudio técnico de suelo con la participación de los pobladores que permita definir la posibilidad de que tales asentamientos se consoliden llevando a cabo obras y acciones que eliminen la condición de riesgo o, en su caso, la necesidad de su reubicación integrándolos a los programas de vivienda contemplados en la delegación.”

#### **Valoración**

Como se puede apreciar, definir el estado de las cosas con respecto a la situación de seguridad jurídica de la tenencia pasa por una serie de fenómenos reconocidos de manera diferenciada, misma que no permite contar con una visión integral de esta problemática a detectar y a resolver en toda su magnitud; diferencias de conceptos, de datos entre las diferentes instancias, es lo que encontramos.

Se puede considerar como una aproximación más real, las variables que maneja el INEGI en el caso de la tenencia de la vivienda, con la limitante de que no se registra ni se solicita al momento de captar la información documento alguno que soporte la tenencia en los casos de tenencia propia, por lo que la información se refiere a lo que declaran los entrevistados únicamente, para el caso del Distrito Federal los datos al respecto son los siguientes:

Tabla 74. Tenencia por clase de vivienda en DF. 200

Tipo de tenencia	vivienda	%
Propia	1489494	71%
No propia	604368	28.5%
No especificado	9890	0,5%
Total Viviendas	2103752	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo 2000

Lo que se reporta desde el Programa de Mejoramiento de Vivienda

En tanto el Programa tiene como condición de otorgamiento crediticio, la posesión legal del solicitante, distingue la situación de posesión como múltiple, variada y con distintas consecuencias. Las fichas socioeconómicas de solicitud de crédito INVI, señalan:

Tabla 75. Muestra, posesión legal del suelo y vivienda

	Propietarios	Con Contrato de compra venta	Poseedores
Colonia Gabriel Hernández/ Ampliación G. Hernández	63.16%	10.53%	26.31%

Muestra elaborada a partir de declaraciones de estudio socioeconómica de solicitantes de crédito del Programa de Mejoramiento de Vivienda; sesión 76 Nov 2004.

### Regularidad de la construcción

Ahora bien, una vez que existe una intervención por parte del Instituto de Vivienda a través de un del crédito del programa, y se desarrolla una construcción de mejoramiento, ampliación o una vivienda nueva, cualquiera que sea el caso, no es considerada la regularización de la construcción ante la Delegación correspondiente ni por el programa, ni por los propietarios; la regularización permitiría la actualización del Catastro; se cobrarían impuestos en consecuencia y el gobierno de la ciudad recuperaría una plusvalía. Sin embargo, para los políticos y los administradores de la ciudad es un tema vedado. Lo cierto es que esto sería otra línea interesante de investigación futura.



Barrio San Miguel en la Delegación Gustavo A. Medero;  
las 120 viviendas (según el PDDU) se comunican a través de andadores.  
Foto: Georgina Sandoval.

### Valoración

El Gobierno de la Ciudad reconoce la situación en el denominado suelo de conservación, no así de otros fenómenos de irregularidad. Lo cierto también es que algunos programas públicos no permiten el acceso de la población en caso de irregularidad (a nivel federal el programa Hábitat y a nivel local D.F. el mismo programa de mejoramiento de vivienda). Si consideramos que son en estos lugares donde vive la población más pobre, entonces, en automático quedarán excluidos de una parte importante de las políticas sociales. Es decir éstas no llegan a los más pobres.

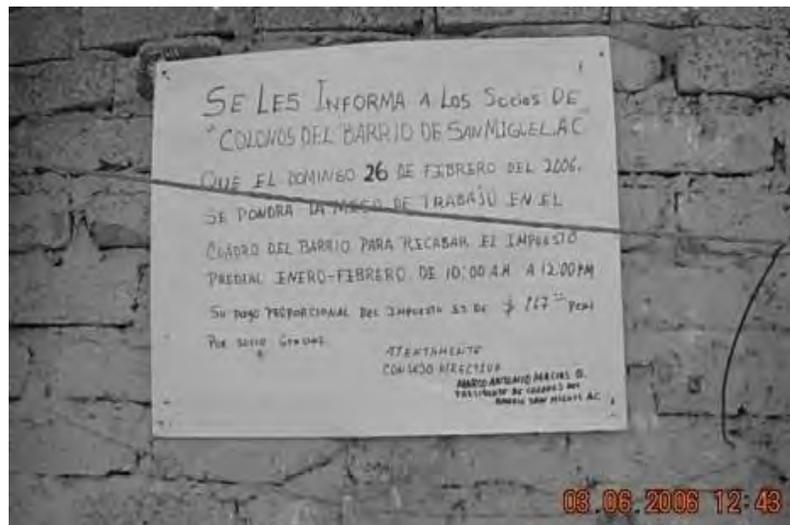


Foto: Georgina Sandoval

## Disponibilidad de Servicios

La versión de UN-HABITAT:

Proporción de Viviendas Urbanas con Agua.<sup>290</sup>

Las variables transmitidas a los organismos internacionales no reflejan, a través de estadísticas nacionales, la complejidad en el suministro y dotación del, agua. Por ejemplo, en el caso de México, lo que significa la dotación a las zonas metropolitanas; en particular, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en tanto su administración está a cargo de tres entidades estatales y múltiples municipios y delegaciones.

Es necesario trabajar para generar indicadores para las ciudades y entre ciudades. Por ejemplo, en el caso mexicano existe un “Sistema Urbano Nacional” que debe ser parte de la planeación económica y territorial del país; según CONAPO comprende 364 ciudades que incluye 7 zonas metropolitanas; sin embargo este no es considerado dentro de la información enviada para dar cuenta de las ciudades en México y que están contenidas en el texto “State of the word’s cities 2006/7”.

En este sentido llama la atención que la información emitida en el texto no se refiera a la capital del país –el DF-, la concentración población más grande del país; si se refiere a la Ciudad de León, que por población es considerada una ciudad media, pero que debe ser de interés de la Presidencia de la República.

Una posible respuesta podría ser de orden político, en tanto la Administración Federal (2001- 2006) corresponde al Partido Acción Nacional (PAN); la administración del DF es del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y; la administración del Estado d México es del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Tabla 76. Acceso al Agua

	ACCESO AGUA				
	1990	1993	1998	2000	2003
Latino America	93.0	93.5	94.3	94.7	95.2
México	91.2	92.5	94.7	95.6	97.0
Guadalajara	96.7	97.2	98.1	98.5	99.0
Tijuana	67.8	74.8	86.5	91.2	98.2
León	88.3	89.4	91.3	92.0	93.1
Culiacan	91.8	93.3	95.8	96.8	98.2
Villahermosa	94.2	94.2	94.2	94.3	94.3

FUENTE: State of the word’s cities 2006/7; Statistical annex; Table 4.

<sup>290</sup> Nota- Se ofrecen datos que no corresponden al Sistema Urbano Nacional del País. Corresponde a una ejercicio muestra de ciudades de los Observatorios Urbanos Globales.

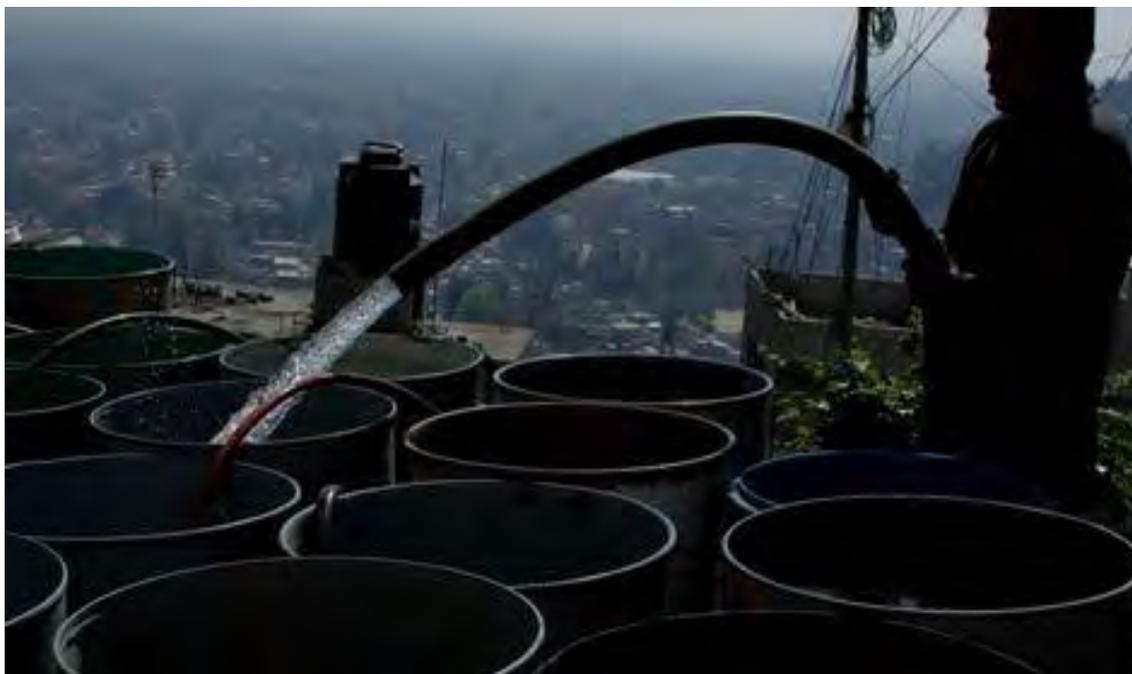


Foto: La Jornada

Por otra parte, las diferentes instituciones que manejan los datos proporcionados por el INEGI, presentan diferentes criterios para la definición del acceso al agua y al saneamiento (drenaje), esto se puede apreciar en las categorías desagregadas en la tabla 77, en el caso de CONAPO es evidente la agregación de datos que hacen al referirse únicamente a ocupantes sin agua entubada, al parecer incluyen a los ocupantes que usan pipa y agua de pozo, ríos, lagos, etc., criterio que no corresponde al considerado en esta investigación como se hizo referencia anteriormente.

Tabla 77. CONAPO para comparar suministro de agua

Población	1995	2000	2005
		91,158,290	97,483,412
% Nacional ocupantes en viviendas sin agua entubada	14.84	11.23	10.14
% DF ocupantes en viviendas sin agua entubada	2.18	1.41	1.57
% GAM ocupantes en viviendas sin agua entubada	--	0.57	0.53

Fuente: Tomado de CONAPO, Índices de Marginación de los años referidos

Tabla 78. Disposición de servicio de agua a nivel nacional

DISPOSICIÓN DE SERVICIO DE AGUA ENTUBADA	% Viviendas 2000	% Ocupantes 2000	% Viviendas 2005	% Ocupantes 2005
Dentro de la vivienda	58%	56%	67%	65%
Fuera de la vivienda pero dentro del terreno	26%	27%	20%	22%
De llave pública e hidrante	3%	3%	1%	1%
De otra vivienda	2%	2%	1%	1%
Usan agua de pipa	2%	2%	2%	2%
Usan agua de pozo, río, lago, arroyo y otra	8%	9%	8%	8%
No especificado	1%	1%	1%	1%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo 2000 y el Conteo 2005

Tabla 79. Disponibilidad de agua en el Distrito Federal

Condición de disponibilidad de agua	% Viviendas 2000	% Viviendas 2005
Dentro de la vivienda	77%	86%
Fuera de la vivienda pero dentro del terreno	19%	11%
De llave pública e hidrante	0,7%	0,4%
De otra vivienda	0,35%	0,2%
Usan agua de pipa	1%	1%
Usan agua de pozo, río, lago, arroyo y otra	0,21%	0,1%
No disponen de agua entubada	1%	1%
No especificado	0,73%	1%
total de viviendas particulares habitadas	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo 2000 y el Conteo 2005

Se observa claramente que en el Distrito Federal existe mayor cobertura del servicio ya que se encuentra muy por arriba del nivel nacional, sin embargo ello no quiere decir que no exista población que no tiene acceso adecuado al agua potable.

Según el PDDU- GAM, el Agua Potable presenta un nivel de cobertura de abastecimiento de este servicio del 98.7% del total de viviendas particulares, el otro 1.3% restante corresponde a la parte alta de Cuauhtepac, que a pesar de tener instalada su red de distribución, las estructuras de abastecimiento y rebombeo resultan insuficientes para proporcionar adecuadamente el servicio. Las colonias ubicadas en esta zona en su mayoría asentamientos irregulares, se abastecen por medio de carros tanque mediante un servicio cada tercer día, éstas son: Tlalpexco, Ampliación Forestal (asentamiento irregular), Predio 6 de Junio o Zona Especial de Desarrollo Controlado El Globo, Joya de Nieves (asentamiento irregular), Luis Donald Colosio.

## Drenaje



Viviendas construidas en el cauce natural de un río; foto de La Jornada.

En cuanto al acceso al servicio de drenaje, igualmente el D.F. se encuentra muy por arriba de la cobertura a nivel nacional.

Tabla 80. Proporción de Viviendas con drenaje a nivel nacional

DISPOSICIÓN DE SERVICIO PÚBLICO DE DRENAJE	% Viviendas 2000	% Ocupantes 2000	% Viviendas 2005	% Ocupantes 2005
Conectado a la red pública	64%	62%	69%	68%
Conectado a fosa séptica	11%	11%	16%	16%
Con desagüe a barranca y grieta	2%	2%	1%	1%
Con desagüe a río, lago y mar	1%	1%	1%	1%
No disponen de drenaje	21%	23%	12%	13%
No especificado	1%	1%	1%	1%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo 2000 y el Conteo 2005

Tabla 81. Proporción de Viviendas con drenaje en el Distrito Federal

Condición de disponibilidad de drenaje	% Viviendas 2000	% Viviendas 2005
Conectado a la red pública	93,1%	93,2%
Conectado a fosa séptica	4%	5%
Con desagüe a barranca y grieta	1%	0,5%
Con desagüe a río, lago y mar	0,13%	0,08%
No disponen de drenaje	1,4%	0,4%
No especificado	0,47%	1%
Total de Viviendas particulares habitadas	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo 2000 y el Conteo 2005

### Validación

Los datos proporcionados y las variables contenidas en el Censo permiten realizar un comparativo tanto para el acceso al agua como al drenaje, en tanto la información es constante en el tiempo, únicamente hay que referir los criterios conceptuales asumidos para el manejo de la información.

## Gastos adecuados/ soportables

Tabla 82. Pobreza por ingresos 2005. CONEVAL

Entidad federativa	Población total	Pobreza por Ingreso		
		Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio
Nacional	103,263,388	18.2	24.7	47.0
Distrito Federal	8,720,916	5.43	10.34	31.82
Gustavo A. Madero	1,193,161	6.01	11.44	35.05

Fuente: Indicadores, índice y grado de rezago social, estimaciones del CONEVAL con base en el II Conteo de Población y Vivienda 2005.

Tabla 83. Indicadores, índice y grado de rezago social, 2005. CONEVAL

Indicadores de Rezago Social								
Entidad federativa	% de viviendas particulares habitadas con piso de tierra	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	Promedio de ocupantes por cuarto <sup>/1</sup>	Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Nacional	9.93	9.90	11.05	11.67	1.12			
Distrito Federal	0.98	5.47	1.83	0.43	0.91	-1.40	Muy bajo	31
Gustavo A. Madero	0.70	4.99	0.51	0.46	-0.07	-1.63	Muy bajo	2420

<sup>/1</sup> Para la construcción del índice de rezago social se utilizó el logaritmo natural del promedio de ocupantes por cuarto.

Fuente: Indicadores, índice y grado de rezago social, estimaciones del CONEVAL con base en el II Conteo de Población y Vivienda 2005.

### Validación

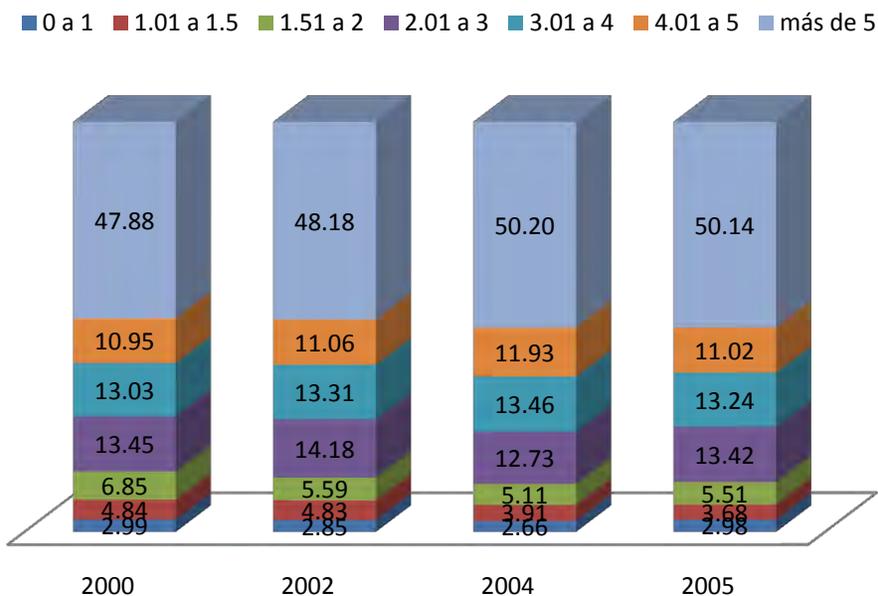
Los indicadores *Índice de rezago social* y *Grado de rezago social* son elementos generados por el CONEVAL a partir del año 2006, con anterioridad se manejaba el Índice de Marginación con lo que vuelve incompatible la lectura de los índices anteriores.



Foto: Michael Roger/ Archivo Casa y Ciudad.

## Hogares y su Ingreso por múltiplos de Salarios Mínimos<sup>291</sup>. Datos Nacionales

Gráfico 4. Ingresos en VSMG



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional Ingresos Gasto de los Hogares (ENIGH) 2000, 2002, 2004 y 2005.

<sup>291</sup> INEGI: \_ENCUESTA NACIONAL DE INGRESOS GASTO DE LOS HOGARES 2000, 2001, 2004, 2005\_; Tabla 2.9; [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

La ENIGH no ofrece datos por localidad; hace una sola distinción referida al tamaño de localidades menores a 2,500 habitantes, pero cada 2 años recoge información que ha sido constante.

A través de esta grafica se constata que el 50% de los hogares estarían fuera del mercado habitacional.

Por su parte el GDF hace su propia aproximación a través de identificar la situación socioeconómica y del territorio de colonia a nivel de cada manzana para conformar las unidades territoriales (UT). Que a su vez fueron la base de la denominada Política Integral Territorial –PIT-

Lamentablemente este esfuerzo aparecido en el año 2003 no tiene actualización ya que los datos que ofrece el Censo de Población 2005 no contienen las variables necesarias para emitir su puesta al día y su continuidad.

Tabla 84. Población e ingresos para las UT de las colonias de estudio

	Población		
	Habitantes	PEA	% Población ocupada que recibe hasta 5 salarios mínimos
UT G. Hdez y Ampliación G. Hernández	29,587	11,383	83.57

Fuente: Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; Coordinación de Planeación para el Desarrollo Territorial; con base en el Censo de Población 2000; emitidos en 2003.

### Validación

Como se logra identificar, no es posible establecer comparaciones con territorios mayores, por la misma metodología de la ENIGH y la información que hacen pública.



En el centro de la Ciudad de Colima;  
Foto: Georgina Sandoval

## Habitabilidad

### Por materiales

Tabla 85. Material no adecuado en viviendas

Material predominante	% Viviendas nivel nacional 2000	Número de viviendas	% Viviendas en el D.F. 2000	Número de viviendas
Pisos de Tierra	13%	2'844,601	1%	24,944
Paredes con material de mala calidad (material de deshecho, lámina de cartón, de asbesto y metálica, carrizo, bambú y palma, barro y bajareque, madera y adobe)	20.5%	4'429,632	2%	38,694
Techos de baja calidad (material de deshecho, lámina de cartón, de asbesto y metálica, carrizo, palma, tejamanil y madera)	35.2%	7'649,941	12.3%	265,545

Elaboración propia a partir del Censo 2000

Se consideran materiales adecuados para piso: cemento y firme, madera, mosaico y otros recubrimientos; para paredes: tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento y concreto; para techos: losa de concreto, tabique, ladrillo y terrado con vigería.

Igualmente en este caso, para el D.F. las viviendas con materiales no adecuados están en menor proporción que a nivel nacional, resaltando la condición en techos, que se eleva hasta un 12.3% de las viviendas.

### Desde el GDF

VIVIENDA ESTRUCTURA 2000*				VIVIENDA ESTRUCTURA 2005**			
% Viv con piso de tierra	% Viviendas particulares con paredes de materiales ligeros, naturales y precarios	% V.P. con techos de materiales ligeros, naturales y precarios	% V.P. con un dormitorio	% Viv con piso de tierra	% Viviendas particulares con paredes de materiales ligeros, naturales y precarios	% V.P. con techos de materiales ligeros, naturales y precarios	% V.P. con un dormitorio
1.89	1.22	15.37	46.91	1.96%	n/d	n/d	41%

\* Elaboración de Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial; GDF,

\*\* Censo de Población 2005.

Los datos de la columna 2000 corresponde a la ficha técnica y plano que por colonia y manzana elaboró la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial; la columna 2005 es el intento nuestro por identificar y colocar los datos ofrecidos por el Censo al mismo tiempo de mostrar los datos faltantes. Suponemos que, en tanto el GDF, desde el Censo, no cuenta con la totalidad de las variables que ofrece el Censo; entonces estas fichas no se han actualizado pero se siguen usando como referencia en la toma de decisiones de la política social.

### Validación

En este caso no se puede realizar un monitoreo en un período de tiempo relativamente corto (5 años) ya que el censo de población y vivienda solo captó la variable de materiales en pisos, en paredes y techos se omitió.



Foto: archivo Casa y Ciudad,

## Por Hacinamiento

Tabla 86. Viviendas con un dormitorio/un cuarto

	Total de viviendas particulares ocupadas y porcentaje de hacinamiento				Viviendas con un dormitorio				Viviendas con un cuarto			
	2000	%	2005	%	2000	%	2005	%	2000	%	2005	%
Nacional	21,513,235	45.72	24,006,357	43.66	7,786,208	36.19	8,510,487	35.45	2,049,485	9.53	1,970,538	8.21
DF	2,103,752	39.02	2,215,451	37.23	678,482	32.25	689,833	31.14	142,333	6.77	134,985	6.09
GAM	295,329	40.97	304,169	37.76	101,760	34.46	97,861	32.17	19,232	6.51	17,015	5.59
AGEB's G Hdez.	8,106	56.85	7,947	50.59	3,709	45.76	3,258	41.00	899	11.09	762	9.59

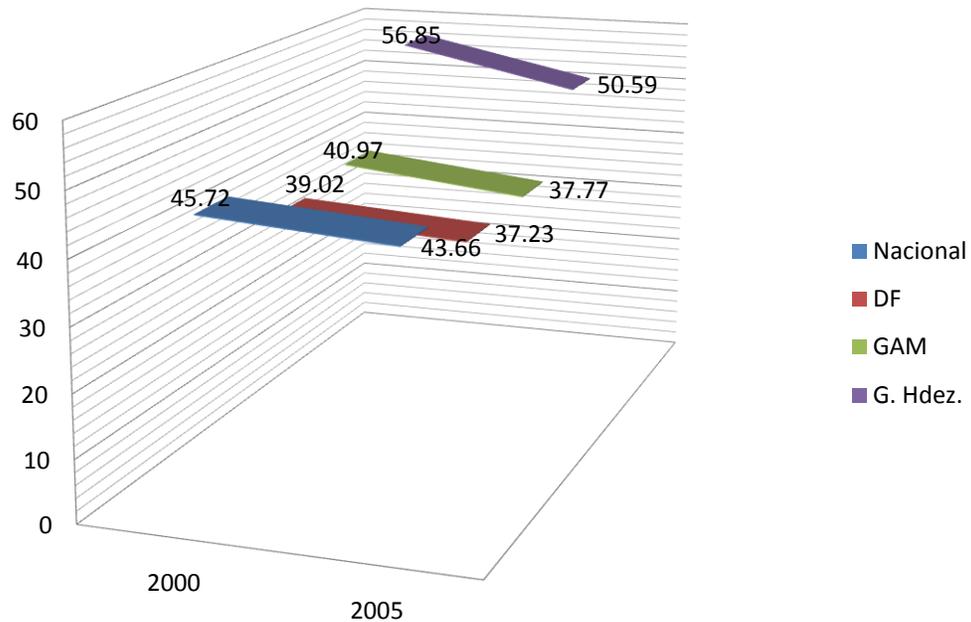
Elaboración propia con datos de INEGI: Censo 2000; conteo 2005; Scince e/ Iris Scince.

La diferencia del hacinamiento entre 2000 y 2005 es llamativa si contrastamos los resultados nacionales, del Distrito Federal y de la Delegación Gustavo A. Madero con los de las colonias Gabriel Hernández, ya que en este caso disminuyó la proporción de viviendas con hacinamiento hasta 6.26 puntos porcentuales, cuando a nivel nacional fue de 2.06 puntos, en el D.F. de 1.79 y en la GAM de 3.21.

¿Esto se deberá a la participación del Programa de Mejoramiento de Vivienda? si bien es cierto, que el programa actúa en diversas situaciones habitacionales, también es cierto que tiene una actuación de 99,456 acciones hasta 2005, para hacer un total de 112, 872 acciones hasta 2006, ¿Se pueden identificar desde los datos que brinda el INEGI? ¿Ha impactado el parque habitacional construido de la Ciudad?

¿La disminución del porcentaje de viviendas que registran hacinamiento en las colonias de estudio será resultado de una política pública denominada Programa de Mejoramiento de Vivienda? Este hallazgo es digno de dedicarle un apartado dentro de este capítulo.

Gráfico 5. Impacto sobre el Hacinamiento



Elaboración propia con datos de INEGI: Censo 2000; conteo 2005; Scince e/ Iris Scince

Tabla 87. Déficit de vivienda por sobre ocupación 2000 - 2005

	2000	2005	Diferencia 2000-2005	% crecimiento 2000-2005
<b>Distrito Federal</b>				
Viviendas particulares	2,103,752	2,215,451	111,699	5.3%
Hogares	2,180,243	2,292,069	111,826	5.1%
Déficit de vivienda	76,491	76,618	127	0.17%
<b>Delegación GAM.</b>				
Viviendas particulares	295,329	304,169	8,840	2.9%
Hogares	305,572	308,182	2,610	.85%
Déficit de vivienda	10,243	4,013	-6,230	-60.8
<b>G. Hernández y Ampliación G Hdez.</b>				
Viviendas particulares	8,106	7947	-159	-2%
Hogares	8,551	8090	-461	-5.4%
Déficit de vivienda	445	143	-302	-67.9%

Elaboración propia con datos de INEGI: Censo 2000; conteo 2005; Scince e/ Iris Scince.

Si consideramos que la diferencia entre viviendas particulares y hogares –las viviendas en sobre ocupación– son el déficit de vivienda en la ciudad, que en este caso para octubre de 2005 es de 76,618 viviendas.

#### La versión del INVI:

Lámina 57. La versión del INVI

**Cuadro 45. Proyección de necesidades de vivienda 2007-2012 en el Distrito Federal**

Concepto	Rezago	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Vivienda Nueva	225,852	38,820	38,709	38,569	38,436	38,244	37,972	456,602
Mejoramiento	282,159	48,547	49,019	49,291	49,129	40,600	39,825	558,570
<b>Total</b>	<b>508,011</b>	<b>87,367</b>	<b>87,728</b>	<b>87,860</b>	<b>87,565</b>	<b>76,345</b>	<b>75,380</b>	<b>1,010,256</b>

FUENTE: las Necesidades de vivienda se elaboración a partir de los datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI; y en base a las Proyecciones de los Hogares y las Viviendas 1995-2020. CONAPO. Las proyecciones de mejoramiento de vivienda se calcularon a partir de datos del INVI

Retoma como referencia el texto del Gobierno Federal, *Necesidades de Vivienda* que esta diseñado para sobredimensionar las necesidades de vivienda nueva.

#### Validación

Los números absolutos emanados del Censo- conteo (76,618 viviendas) permiten identificar con claridad las necesidades habitacionales de la población en el Distrito Federal al corte de octubre de 2005.

La cifra es de poco más de 76 mil viviendas para el DF no se parece a la cifra ofrecida por el INVI que es retomada del texto *Necesidades de Vivienda*, ya que parte de un rezago de 225,852 viviendas nuevas y para mejoramiento de 282,159 viviendas. Por lo que lleva a hacerse la pregunta, la intención de “planificar” la actuación habitacional, tiene por objeto justificar una actuación de mercado que hace vivienda nueva; o bien, cubrir las necesidades actuales de la población que muestra distintas situaciones habitacionales.

Por otro lado, al margen de la cantidad de cifras e instituciones que les emiten; los datos que permiten continuidades; que son de fácil acceso; que no son parte de un procesamiento estadístico que les hacen complejas y, a veces, inentendibles para cierto público son las que ofrece el INEGI en su Censo y Conteo.

De ellos, el dato que aparece como novedoso, que se presenta como hallazgo para quien escribe, se refieren a los datos emanados de la variable “hacinamiento” en su referencia como número absoluto. Si bien el crecimiento poblacional es de los más bajos del país y la vivienda ha aumentado a una tasa de 1.25% la disminución porcentual de las vivienda en situación de hacinamiento es llamativa. La pregunta sería si la política habitacional del DF tiene como principal aporte, no solo haber reconocido distintos fenómenos de habitación y el crecimiento de la familia; sino haber impactado en el hacinamiento habitacional en la ciudad.

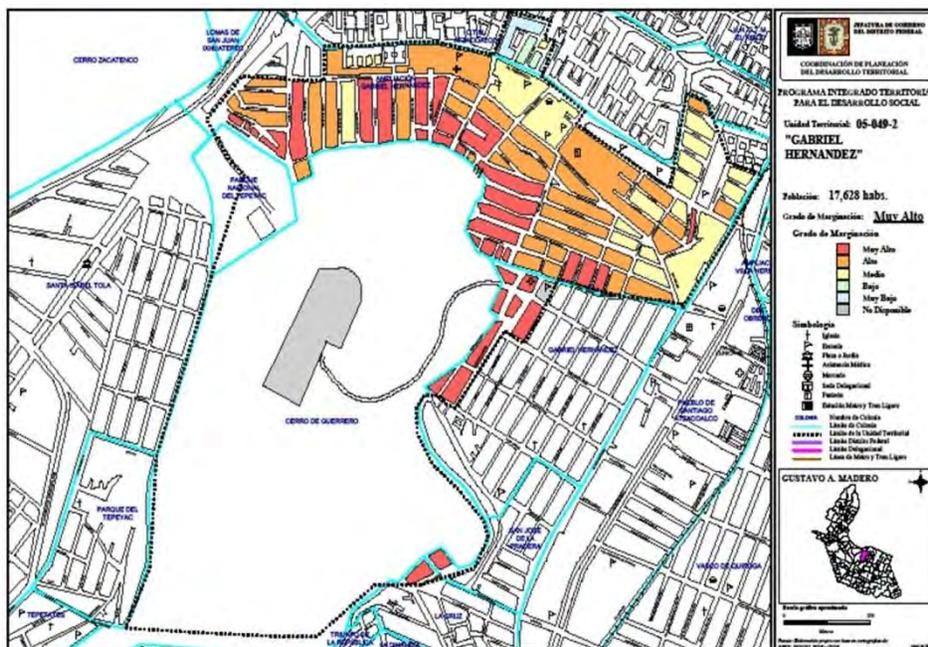


En la colonia Romero Rubio, Delegación Venustiano Carranza.  
Foto: Michael Roger/ Archivo casa y ciudad.

### Lugar adecuado

En el periodo que se revisa, fue condición el vivir en una “Unidad Territorial (UT) de alto grado de marginación” para acceder a un crédito de mejoramiento de vivienda. Aunque también vale la pena señalar que esta identificación también se ha usado para los diversos programas sociales del GDF.



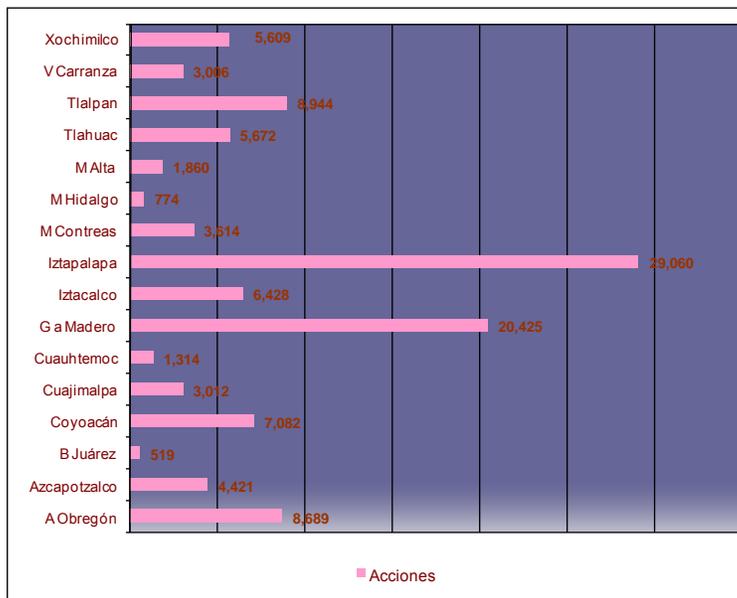


Los resultados sobre esta referencia hacia el territorio de la ciudad quedan constatadas en la gráfica de abajo. En donde las delegaciones que concentran mayor población popular y con niveles de marginalidad altos tienen una intervención decidida.

Lámina 58

**Programa de Financiamiento**

**Programa de Mejoramiento de Vivienda**  
 Créditos otorgados por delegación 2001 - 2006



Fuente: página electrónica del INVI; dic 2006



Col. G. Hernández  
Foto Georgina Sandoval



En el Cerro del Chiquihuite, Deleg. GAM  
Foto: La Jornada

### Densificación

Si observamos la tabla 88, Clase de vivienda 2000-2005 aparece como otra posible línea de investigación y propuesta, la tendencia de densificar la ciudad; por lo pronto se evidencia la disminución de las casas independientes y el aumento de departamentos en edificio.

Tabla 88. Clase de Vivienda 2000 - 2005. Distrito Federal

Clase de vivienda	2000		2005		Diferencia 2000-2005	% de crecimiento 2000-2005
	Viviendas	%	Viviendas	%		
Casa independiente	1,243,468	59%	1,188,549	52%	-54,919	-4%
Departamento en edificio	572,862	27%	705,518	31%	132,656	23%
Vivienda en vecindad	210,463	10%	276,637	12%	66,174	31%
Cuarto de azotea	12,843	1%	8,994	0.4%	-3,849	-30%
Local no construido para habitación	3,028	0.1%	3,256	0.1%	228	8%
Vivienda móvil	130	0.01%	80	0.003%	-50	-38%
Refugio /2	0	0%	286	0.01%	286	
No especificado	60,958	3%	103,869	4.5%	42,911	70%
Viviendas particulares habitadas	2,103,752	100%	2,287,189	100%	183,437	9%

Si bien el costo del suelo es una variable determinante para no seguir “extendiendo” las ciudades y buscar la densificación, también es cierto que la ubicación de “una nueva forma” de habitación, la multiplicación de vivienda en edificio, en condominio, nos coloca ante la pregunta de los equipamientos necesarios y la ubicación de los edificios en función del trabajo, la escuela, el esparcimiento. Si la ciudad se ha hecho al margen de una intención de planeación pública, ello ha significado que el suelo se destina mayormente al uso habitacional con una gran ausencia de equipamientos y espacios verdes a escala comunitaria.

Tabla 89. Resultado de Inventario de áreas verdes urbanas<sup>292</sup>

Unidad administrativa	Área (km2)	Total de áreas verdes (km2)	Áreas verdes/ por habitante (m2)	% Población 2000
DF	632.66	128.28	15.10	100.0
GAM	87.29	14.26	11.50	14.5
G. Hdez.*		0.11	0.30	0.03

\*Cálculos propios.

Trabajando en los barrios pobres de la ciudad, el conjunto de asesores técnicos del PMV y diversas organizaciones sociales propusieron a la administración de Marcelo Ebrad el Programa de Mejoramiento de Barrio. Será deber de este programa el construir sus propios indicadores para medir los resultados e impacto sobre el espacio común, el espacio público.

#### Acceso adecuado

No se logró identificar información sobre población en circunstancia “diferente” y el acceso que tendría a su vivienda.

#### Adecuación cultural

Un tema que requiere ser reconocido desde cada comunidad; que requiere ser visto como indicador cualitativo más que cuantitativo. Por ello se ha desarrollado el apartado indicadores cualitativo aplicado a las colonias de trabajo.



En Valle de Chalco, Estado de México; Foto Michael Roger/ Archivo Casa y Ciudad.

<sup>292</sup> GDF; FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT STIFTUNG: \_HACIA LA AGENDA XXI DE LA CIUDAD DE MÉXICO\_; p.73; México 2004.

#### 4.2.4. Los otros indicadores comparados con la Federación

##### Rezago VS Resultado de la Política Habitacional

Ya hemos experimentado hacer referencias y comparaciones a través de referenciar porcentualmente. Ahora buscaremos otros parámetros.

Tabla 90. Indicador Rezago/Resultado de la Política Habitacional

	Rezago Nacional*	Resultado de Política Habitacional 2001-2006**	Resultado de la relación vivienda nueva- vivienda mejorada	Diferencia
2000-2006	1,811,000 viviendas nuevas	2'844,034 (viviendas completas); 227,297 (viviendas iniciales)	Tres viviendas nuevas por cada mejoramiento	Recurso privado + Recurso público para subsidio
	2,480,000 mejoramientos	1'010,693 mejoramientos		
	4,291,000 viviendas en rezago	Total 4,144,973 millones de créditos y 815,144 mil subsidios		
2000-2006	Rezago DF*	Resultado de Política Habitacional 2001-2006***	Resultado de la relación vivienda nueva- vivienda mejorada	Diferencia
	153,239 vivienda nueva	112,872 créditos de mejoramientos; 33,497 créditos de vivienda nueva	Una vivienda nueva por casi cada 4 mejoramientos	Recurso público para crédito y subsidio
	92,170 mejoramientos			
245,239 viviendas en rezago	Total 146,369 subsidios			

\* Datos de CONAFOVI: REZAGO HABITACIONAL; 2000

\*\* Datos de PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: VI INFORME DE GOBIERNO; 2006

\*\*\* Datos de INVI: página electrónica; 2007

Resulta evidente la gran diferencia entre la política habitacional del gobierno federal y la del Distrito Federal al analizar este indicador: la acción gubernamental entre 2000 y 2006 operó bajo la relación de tres viviendas nuevas por un mejoramiento; en el gobierno local del Distrito Federal fue de una vivienda nueva por casi 4 mejoramientos (recuérdese la recomendación de la ONU de 1 vivienda nueva por dos mejoramientos); el esquema financiero aplicado a nivel federal lo constituyó el recurso privado más el recurso público para subsidio; en el Distrito Federal fue el recurso público para crédito y subsidio.

##### Gasto social en materia de vivienda

El discurso a través de los medios de comunicación sobre el quehacer habitacional consiste en hacer aparecer a la autoridad gubernamental como quien direcciona la política habitacional. Ya se ha hecho referencia a la complejidad del sistema habitacional y los diversos actores que intervienen. Pero si consideramos que de la totalidad de la inversión nacional, solo el 1.59% corresponde a gasto público, quedará claro quién direcciona la actuación.

Por lo que resulta básico identificar de la totalidad de inversión, cuánto corresponde a gasto social, es decir el recurso de origen fiscal a cargo de la cuenta pública que referenciado al gasto por habitante permite las comparaciones del sexenio y anual.



Foto: Presidencia de la República

Tabla 91. Gasto Social en materia de vivienda

Federal 2001- 2006					
Tipos de Acción	Acciones	%	Inversión (millones de pesos)	%	Promedio Gasto social per cápita*
Vivienda completa	2'844,034	68.61%	709,216.35	96.78%	19.63 pesos promedio de 6 años
Vivienda Inicial	227,297	5.48%	8,341.48	1.14%	
Subtotal	3'071,331	74.09	717,557.83	97.92	
Vivienda mejorada	1'010,693	24.38%	9,715.99	1.33%	
otros	62,949	1.53%	5,515.21	0.75%	
Total	4,144,973	100%	732,789.03	100%	
Recurso Público**	(subsidio)		11,635.10	1.59%	
Distrito Federal 2001-2006					
Tipos de Acción	Acciones	%	Inversión (millones de pesos)	%	Promedio Gasto social per cápita*
Vivienda nueva	33,497	22.88	5,710.66	51.77%	216.14 pesos promedio de 6 años
Vivienda mejorada	112,872	77.12	5,318.16	48.22%	
Total***	146,369	100	11,028.82	100%	

\* Cálculo con base en población 2005

\*\* Se considera el recurso público designado a FONHAPO y SEDESOL

\*\*\* Se considera el recurso público designado al INVI

El cuadro muestra que a nivel federal las acciones de vivienda nueva representaban más del 68% y que ello requirió más del 96% del presupuesto. En contraparte, en el DF la inversión para vivienda nueva- vivienda mejorada casi se reparte por partes iguales; además, más del 77% de los resultados corresponden a vivienda mejorada.

Si lo vemos como referencia anual, el resultado sería:

Tabla 92. Comparativo Gasto Social per cápita Federal y Distrito Federal

Gasto Social per cápita en Vivienda (Federal)								
	LÍNEA BASE ENERO 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
POBLACIÓN a/	97,114,079					100'221,103		
PRESUPUESTO PÚBLICO b/ (mil. de pesos)		563.3	1,167.20	1,469.20	2,038.20	2,007.60	4,389.60	11,635.10
GASTO PER CÁPITA en pesos		5.8	12.09	15.12	20.98	20.03	43.8	19.63 pesos promedio
GASTO PER CÁPITA USD		0.59	1.32	1.45	1.89	1.78	4.12	
USD c/	\$9.39	9.714	9.1037	10.3626	11.0885	11.2007	10.6253	
Gasto Social per cápita en Vivienda (Distrito Federal)								
	LÍNEA BASE ENERO 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
POBLACIÓN a/	8,451,255					8,664,769		
PRESUPUESTO PÚBLICO d/ (mil. de pesos)		1,727,000,121	2,353,427,799	1,551,651,282	2,609,559,067	1,589,539,218	1,197,648,000	11,028,825,487
GASTO PER CÁPITA en pesos		204.35	278.47	183.60	308.78	183.45	138.22	216.14 pesos promedio
GASTO PER CÁPITA USD		21.04	30.59	17.72	27.85	16.38	13.01	

a/ INEGI 2000 y 2005. Se refiere a ocupantes en viviendas particulares habitadas

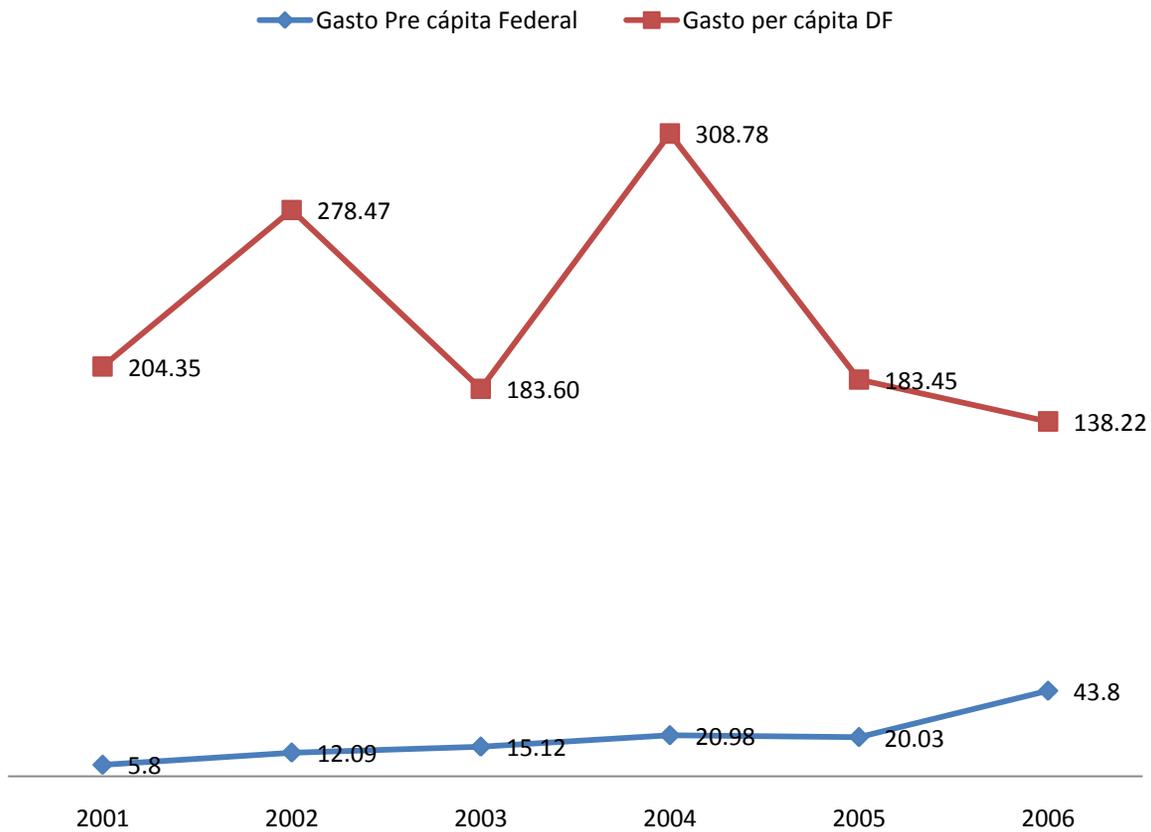
b/ Presidencia de la República. Anexos VI Informe de Gobierno; 2006

c/ Tipo de Cambio al 2 de enero del año en cuestión; tomados de Banco de México.

[www.banxico.org.mx/portalespecializado/tipodecambio.html](http://www.banxico.org.mx/portalespecializado/tipodecambio.html)

d/ Dirección de Planeación del INVI; dic. 2006

Gráfico 6. Gasto social per cápita en Vivienda en pesos



La Jornada, septiembre 2002

El indicador está construido con la siguiente fórmula;

### INVERSIÓN PER CÁPITA

Indicador

$\frac{\text{Presupuesto anual de vivienda}}{\text{Población}} = \text{Inversión per cápita (en pesos y USD)}$

Población

Información sobre el origen de los recursos

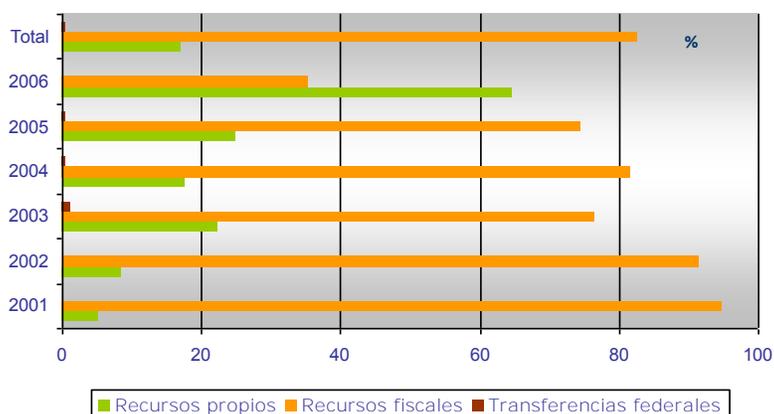
En el caso de la información federal no ha sido posible confirmar la información de los informes de gobierno; la manera de hacerlo sería a través de los resultados de la validación de la cuenta pública. Para el año 2008, la instancia responsable de su revisión (la Cámara de Diputados) ha estado revisando el año 2002.

Por su parte el INVI ha iniciado un proceso a través del cual da cuenta de cuál es el origen de sus recursos. Hablar de recursos propios significa, recursos de la recuperación crediticia. Para lo cual se vienen realizando campañas para evitar la mora o promover el pronto pago.

### Presupuesto

Ejercicio presupuestal por fuente de  
financiamiento 2001 –2006 (al 30 de septiembre) (pesos)

**\$ 12,432,773,201**



Fuente: Tomado de la página electrónica del INVI

---

### La eficiencia de los Programas Subsidiarios

Ya hemos revisado que los datos, a nivel federal, no son claros ni transparentes cuando es fundamental saber a dónde está enfocado y para quienes está destinado el gasto social en materia de vivienda.

#### La Eficiencia de Vivienda Nueva y Mejoramiento de Vivienda

En el caso del Distrito Federal existe más información salvo la referida a la población beneficiaria, los padrones de beneficiarios no son públicos. Dado que las reglas de operación señala como posibles beneficiarios a un(a) jefe de familia más su ingreso personal y/o familiar, entonces no se puede identificar el nivel de ingresos de la familia beneficiaria.

Se podría medir la eficiencia considerando la siguiente fórmula:

Indicador
$\frac{\text{Fam. atendidas}}{\text{Fam. necesitadas}} = \% \text{ de Fam. cubiertas}$

Entonces los datos serían:

$$\frac{146,369 \times 100}{897,306^{293}} = 16.31\% \text{ de las familias necesitadas han sido atendidas}$$

Ello no resta mérito a que la administración local se propuso hacer 150 mil viviendas y realizó un total de 146,369 acciones de vivienda en 6 años.

---

### COROLARIO

Más que conclusiones y propuestas, lo que ofrece este apartado es iniciar a reconocer los elementos que estarían inmersos para tratar de establecer comparaciones entre distintas escalas. Obviamente la limitación fundamental son las fuentes de información y el uso que de ella se hace desde la administración pública.

---

<sup>293</sup> La cifra es construida con los datos del año 2000; suman las familias en hacinamiento (820,815) + las viviendas en sobre ocupación (76,491)= 897,306.

### 4.3.La Gabriel desde la lectura del Censo y el Censo ¿Los siete componentes de la vivienda adecuada?

#### 4.3.1. Los Indicadores Mínimos de los ODM

##### Antecedentes

Las colonias Gabriel Hernández y Ampliación Gabriel Hernández se encuentran ubicadas al oriente de la Delegación Gustavo A. Madero, cerca del límite con el municipio de Ecatepec, Estado de México, colindan con el Cerro del Guerrero. Se consideran por parte de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, con alto y muy alto nivel de marginación social.

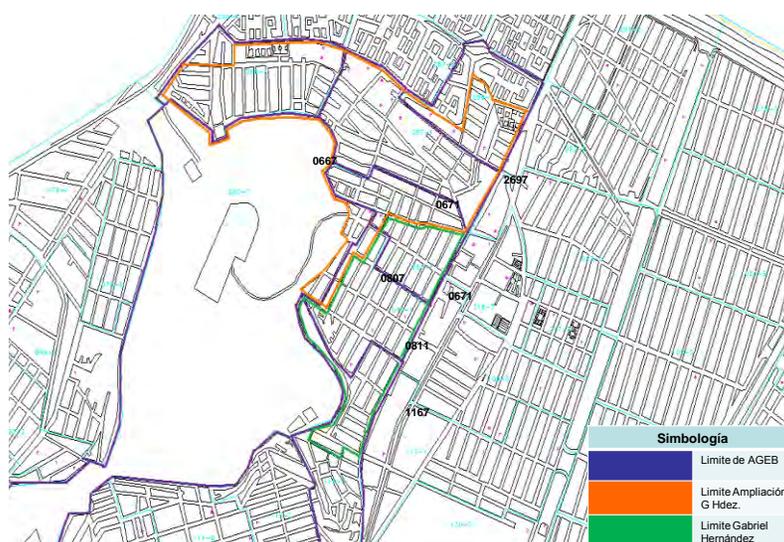
Entre ambas colonias confluye una alta densidad de población, de 404 habitantes por hectárea<sup>294</sup>, siendo la colonia Gabriel Hernández la que cuenta con antecedentes de mayor densidad de población.

Comparar resultados del Censo 2000 y Censo 2005

La intencionalidad es comparar y contrastar los resultados de dos momentos y dos recuentos oficiales, por lo que se recurre al Sistema para la Consulta de Información Censal 2000 (SCINCE)<sup>295</sup> y al Proyecto IRIS-SCINCEII Censo de Población y Vivienda 2005<sup>296</sup>.

Hacer una comparación a través del manejo de los propios instrumentos no es exactamente posible en tanto el levantamiento 2005 no considera la totalidad de indicadores registrados en el 2000. Por lo que aquí se registrará la situación del 2000 y posteriormente se hace el recuento de los indicadores comparables.

Lámina 59. Plano de límites de AGEB y límite de colonias



Plano original de SCINCE 2000; Identificación de AGEB.

<sup>294</sup> Cálculo de la población en 2005 y superficie contenida en el PDDU

<sup>295</sup> INEGI: \_SINCE, SISTEMA PARA LA CONSULTA DE INFORMACIÓN CENSAL 2000; XII CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2000. DISTRITO FEDERAL; Disco compacto. Ofrece información estadística y cartográfica desagregada nivel de área de geoestadística básica urbana (AGEB-Urbana); 2002.

<sup>296</sup> INEGI: \_PROYECTO IRIS-SCINCEII CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2005. DISTRITO FEDERAL; Disco compacto; 2006.

## Los datos del 2000

Como ya se refirió, los límites de las colonias no son exactamente coincidentes pero tenemos una aproximación a partir de 7 AGEB's. (Plano 1)

Los resultado del conjunto de indicadores del Censo y el Conteo para estas 7 AGEB's están contenidos en el anexo 4. El procesamiento de ellos nos dicen:

## Población, Viviendas, Hogares

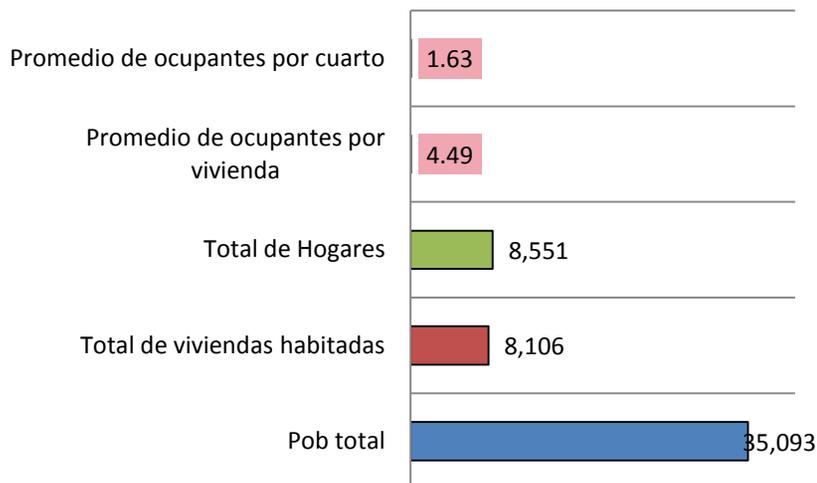
La población total de las colonias para el 2000 fue de 35.093 habitantes en 8,106 viviendas o 8,551 hogares. Una manera de determinar las necesidades de vivienda consiste en obtener la diferencia entre número de hogares y número de viviendas.

En este caso, las necesidades de viviendas serían para 445 nuevas familias.

Según la base de datos del INEGI, el promedio de ocupantes por cuarto (1.63) no reportaría hacinamiento; tampoco lo reflejaría el dato de 4.49 habitantes por vivienda, en tanto reportaría un número parecido a la media nacional.

Sin embargo, si queremos reconocer el hacinamiento podemos recurrir al espacio físico (cuartos redondos o viviendas con un solo dormitorio) y tendríamos un dato contradictorio (véase abajo los datos referidos a hacinamiento).

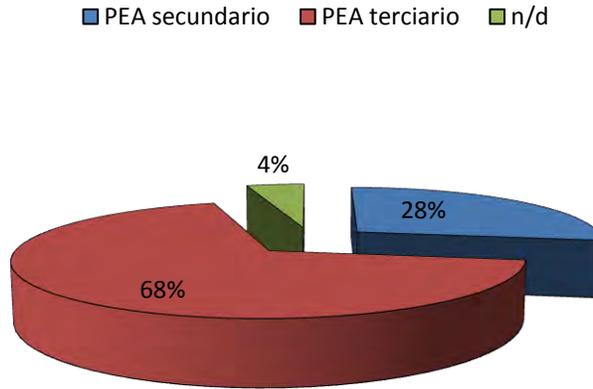
Gráfico 7. Datos generales de las colonias en 2000



## La Población Económicamente Activa

Del total de 35,093 habitantes, el 38.83% - 13,627- corresponden a la Población Económicamente Activa (PEA); que se dedican a:

Gráfico 8. Población Económicamente Activa en el año 2000



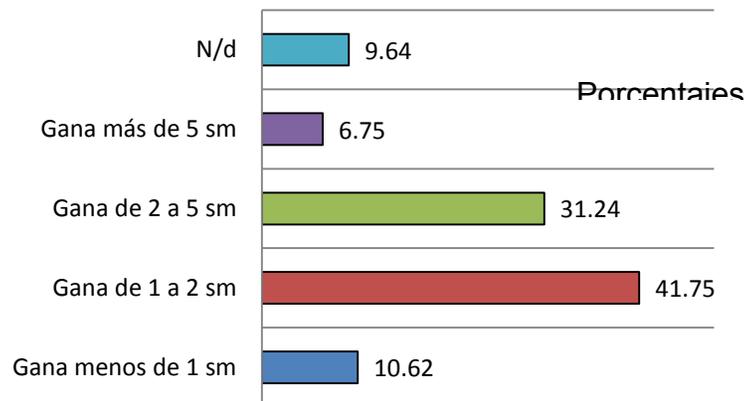
Porcentajes

## Ingresos

Si recordamos los datos de ingresos para acceder a una vivienda ofrecida por el mercado, tendríamos que solo la población que gana más de 5 salarios tendría esta opción, es decir el 6.75% de la población.

Dicho de otra manera el 83.61% de la población tiene ingresos menores a 5 salarios mínimos con lo que están excluidos no solo del mercado, también de instituciones como Infonavit de la cual tendrían que ser cotizantes; pero como vimos en el cuadro anterior, el 68% de la población se dedica al sector terciario o de servicios.

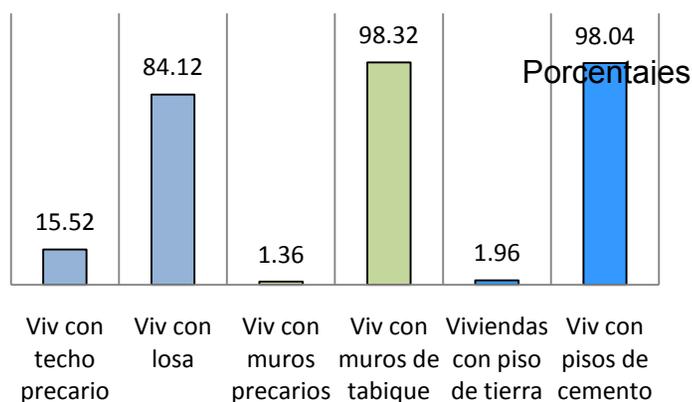
Gráfico 9. Ingreso de Población Ocupada en el año 2000



### Situación física de la vivienda

El registro muestra una situación consolidada de las viviendas; pareciera que, salvo la situación de un porcentaje relativamente bajo, tiene techumbres precarias (15.52%).

Gráfico 10. Situación física de la vivienda en el año 2000



### Hacinamiento

Considerando que existe hacinamiento cuando más de 2 personas están en un cuarto dormitorio, se tomó en cuenta los datos de viviendas que cuentan con un cuarto redondo y un cuarto dormitorio. Entonces el 56.85% de las viviendas registran algún grado de hacinamiento por circunstancia física.

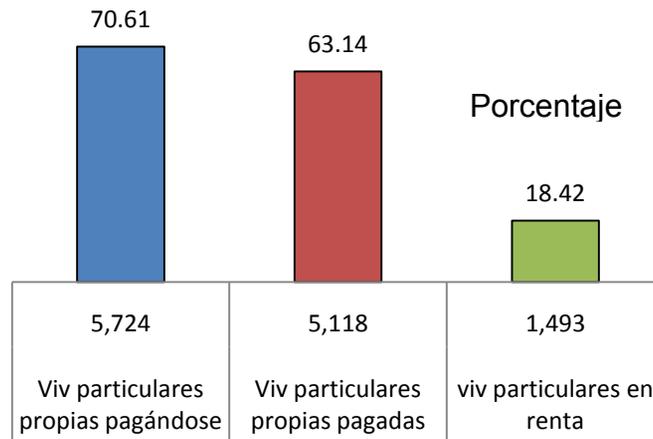
Gráfico 11. Viviendas con algún grado de hacinamiento en el año 2000



## Tenencia de la vivienda

Los datos que se ofrecen no son sumatorios para hacer un total de 100% coincidente con el total de viviendas habitadas. Las variables mostradas son:

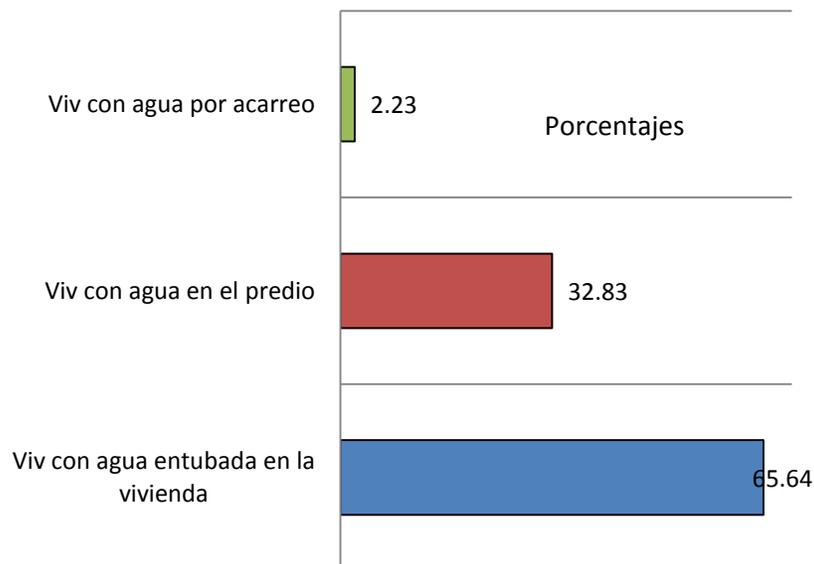
Gráfico 12. Tenencia de la vivienda en el año 2000



## Agua

En el año 2000 se ofrecen particularidades de acceso al agua, cosa que no sucede para el 2005; entonces los datos de población que tiene agua en su vivienda, tiene algunos otros elementos importantes para una ciudad en donde se puede tener la infraestructura pero donde el líquido, el servicio, no llega.

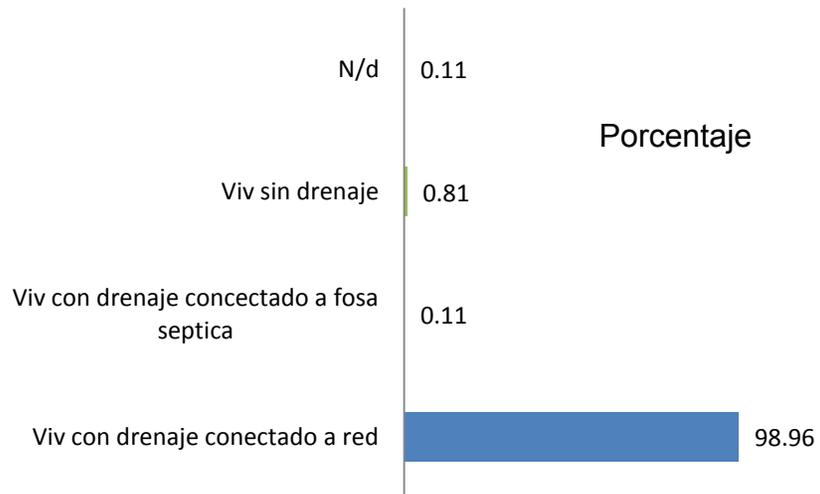
Gráfico 13. Disposición de agua en el año 2000



## Saneamiento

Si bien el levantamiento censal ofrece una serie de elementos particulares, ellos no tienen continuidad en el levantamiento 2005.

Gráfico 14. Saneamiento en el año 2000



### 4.3.2. Los comparativos 2000 – 2005. Decrecimiento poblacional

Si la tendencia, en general de la ciudad, y en particular de la Delegación, es de decrecimiento de su población; aquí también aparece el fenómeno, al existir en el año 2005, 2,927 habitantes menos que en el año 2000. Que representa un porcentaje de decrecimiento de 8.34%.

Lo que llama la atención es la “disminución” del número de viviendas particulares ocupadas, hay una diferencia de 159 viviendas. Se pudo verificar que no hubo modificación en los límites de las AGEB’s, las explicaciones pueden buscarse en los cambios de uso, sin embargo se trata de colonias donde la producción social de vivienda ha sido el motor de desarrollo de la colonia, se puede tratar de viviendas deshabitadas que ya no se cuentan con las habitadas y que pueden constituir el patrimonio familiar aunque no se habiten, e inclusive se puede hacer referencia a la existencia de un mercado habitacional popular, pudiera también atribuirse al manejo de la información en el INEGI. Esto representaría una línea de investigación a futuro.

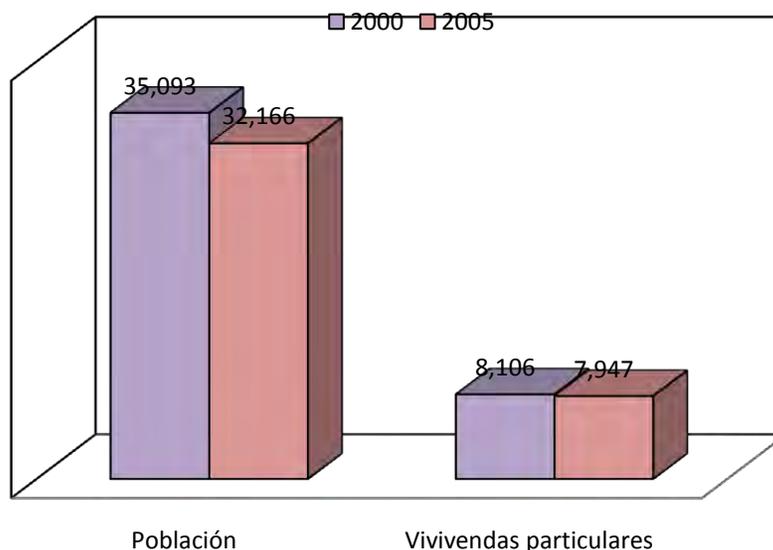
CRECIMIENTO PORCENTUAL

Población 2000	Población 2005	Diferencia	Crecimiento %
35,093	32,166	2,927	-8.34

CRECIMIENTO PORCENTUAL

Vivienda 2000	Vivienda 2005	Diferencia	Crecimiento %
8106	7947	159	-1.96

Gráfico 15. Comparativo de Población y Vivienda 2000 y 2005



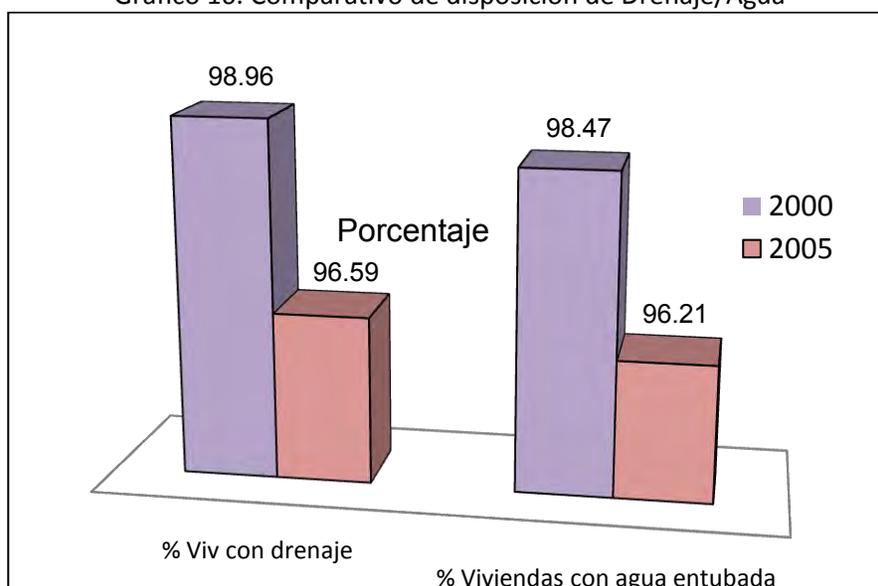
## Los indicadores mínimos: Drenaje y Agua

En cuanto a la dotación y suministro de drenaje y agua, al igual que en el caso anterior, los datos en vez de incrementarse, disminuye tanto en proporción como en números absolutos. Lo cual podría tener relación con las viviendas deshabitadas en las cuales no obtiene información, y también en la modificación de la clase de vivienda, por ejemplo que los cuartos de azotea o de vecindad dejaran de usarse o se sustituyeran, sin embargo no se cuenta con elementos suficientes para dar una explicación lógica a lo observado en los datos.

En capítulos anteriores se ha hecho énfasis en considerar que se cumple a cabalidad con el suministro de agua cuando esta está al interior de la vivienda. Dato contenido y diferenciado en 2000 pero no así para 2005. Por ello y solo para efecto comparativo consideramos el número global.

En este tipo de indicadores no se muestra evidencia alguna respecto a la calidad del servicio.

Gráfico 16. Comparativo de disposición de Drenaje/Agua



### CRECIMIENTO PORCENTUAL EN SANEAMIENTO

Vivienda con drenaje 2000	Vivienda con drenaje 2005	Diferencia	Crecimiento %
8,022	7,676	346	-4.31

### CRECIMIENTO PORCENTUAL EN AGUA

Vivienda con agua entubada 2000	Vivienda con agua entubada 2005	Diferencia	Crecimiento %
7,801	7646	155	-1.98

## El conjunto de indicadores comparables

Si miramos el conjunto de indicadores ofrecidos, podríamos pensar que es una zona servida y en condición óptima: tienen servicios de agua y saneamiento, casi no hay viviendas con piso de tierra y; por ocupantes de cuartos o en vivienda no se muestra condición alguna de hacinamiento.

Ya se han mostrado las extrañezas en los datos “que disminuyen”; ahora también mostramos la extrañeza por “lo óptimo” de los resultados.

Tabla 93. Los indicadores referidos

Año	Población	Viviendas particulares	% Viv con drenaje	% Viviendas con agua entubada	% Viv con piso de tierra	Promedio de ocupantes por cuarto	Promedio de ocupantes en viv part	% Viv con grado de hacinamiento*
2000	35,093	8,106	98.96	98.47	1.96	1.63	4.49	56.85
2005	32,166	7,947	96.59	96.21	1.42	1.12	4.09	50.59

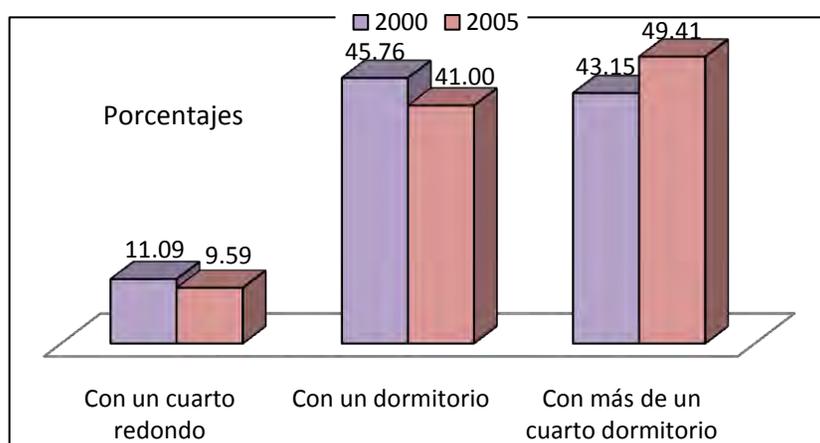
\* No es un indicador propio de la base de datos del INEGI; ha sido construido con la intención de mostrar el grado de hacinamiento.

## Sobre el hacinamiento

Los indicadores ofrecen datos sobre el número de cuartos dormitorio; si consideramos que una vivienda reportada como “cuarto redondo” y una vivienda con un cuarto dormitorio tiene hacinamiento, entonces para el año 2000 el 56.85% de las viviendas de las colonias presentan hacinamiento. Para el año 2005 el dato se ha modificado, es decir, el hacinamiento disminuyó en 27.4% como decrecimiento porcentual.

En números absolutos 588 viviendas modificaron su situación.

Gráfico 17. Comparativo sobre Hacinamiento



Si algún efecto puede haber tenido el PMV, sin duda se refiere a su actuación sobre el hacinamiento poblacional de la zona. Si efectivamente esto se puede visualizar tanto con el gráfico que presenta porcentajes, como por la tabla que presenta los números absolutos.

Entonces, las viviendas que eran un cuarto redondo y las viviendas con un solo dormitorio disminuyeron; en tanto las que presentan más de dos cuartos dormitorio aumentaron en el periodo. Probablemente se consideran viviendas que modificaron su condición de hacinamiento a través del PMV, he aquí un dato que parece dar pistas de ello.

Tabla 94. Números absolutos sobre Hacinamiento

No. Cuartos dormitorio	2000	2005	Diferencia	Crecimiento porcentual
Cuarto redondo	899	762	137	-15.24
%	11.09	9.59		
1 cuarto dormitorio	3,709	3,258	451	-12.16
%	45.76	41.00		
más de 2 cuartos dormitorios	3,498	3,927	429	12.26
%	43.15	49.41		

#### Señalamientos:

Los datos del INEGI, no coinciden en las grandes tendencias de la ciudad y la delegación; genera dudas respecto a la veracidad de la información. Yo creo más bien que es la generalidad la que esconde particularidades...interesantes

Justamente son factores de interés y de sesgo ya que se apartan de la generalidad, a nivel local los datos son un referente que ayuda a suponer que tanto se acerca o se aparta de la generalidad y a buscar explicaciones al respecto, lo que no deja de suponer nuevas líneas de investigación.

#### 4.4. Los Indicadores Cualitativos. La Producción Social de Vivienda

Reconociendo la producción social de vivienda como parte del esfuerzo que hace la población que no accede al mercado habitacional, y como elemento fundamental en la construcción de ciudad, “en el hacer ciudad” cuyo referente son <sup>297</sup>: “las construcciones habitacionales realizadas por la propia población que las habita, generalmente de tipo popular, construidas sin el apoyo del Estado o con pequeños créditos”, analizaré y procesaré la información con que cuento al respecto, en el marco de la vivienda adecuada, y haré una interpretación de la información a manera de monitoreo (desempeño continuo: de entrada y salida de resultados como resultado de corto plazo –Cardozo) y reconociendo las cualidades de la vivienda adecuada.

El texto, La Producción Social de la Vivienda en México<sup>298</sup> tiene como objetivo estimar las dimensiones de la producción social de vivienda (PSV) y los impactos que genera en términos macro y microeconómicos. Entre los objetivos particulares considera “evaluar el impacto microeconómico en la producción social de vivienda en México a partir de experiencias relevantes”. Por ello analiza perfiles y características de barrios y colonias surgidas mediante la auto construcción.

Contempla el levantamiento de campo de fichas (en total 1,111) en 7 colonias en las cuales la vivienda ha sido producida socialmente, el ejercicio es realizado en 2004. En el caso de las Colonias Gabriel Hernández y Ampliación Gabriel Hernández es realizado por el organismo civil Casa y Ciudad<sup>299</sup>. Los resultados que ofrece este estudio se refieren a los promedios generales del total de los 7 estudios.

En tanto la asociación civil Casa y Ciudad, cuenta con los resultados y la base de datos producto para este trabajo, quién escribe agradece que permitan el uso específico de esta información.

Es decir, el levantamiento de las fichas técnicas<sup>300</sup> de 58 preguntas, es realizado en el año 2004 a 105 familias que tenían un crédito del Programa de Mejoramiento de Vivienda del INVI (PMV) y eran asistidos técnicamente por Casa y Ciudad para la aplicación de un crédito del Programa de Mejoramiento de Vivienda. Por ello ofrece “un corte” en el tiempo de escala barrial.

---

#### Los asesores técnicos y su propio proceso

A efecto de fortalecer una evaluación cualitativa se hizo una entrevista a un personaje considerado clave en la aplicación del PMV en las 2 colonias; se trata del Arq. Fernando Alfaro, quien los últimos años ha estado a cargo de la implementación de las acciones de mejoramiento de vivienda de Casa y Ciudad A.C. (actualmente es el Director de institución). Dicha implementación ha requerido de la participación del equipo de profesionales en materia de producción social de vivienda: Arquitectos Leticia Salinas, Mario Medel, Raúl Solares, Héctor Limón, Genaro González, más la participación de estudiantes de servicio social de la UAM-A y UAM-X y de la UNAM.

---

#### Los arquitectos pueden aprender

Alfaro dice que: en Casa y Ciudad hemos participado muchos arquitectos y estudiantes de arquitectura que han iniciado un proceso formativo en la producción social de vivienda. El primer momento es de choque en

---

<sup>297</sup> TORRES RINO Y EIBENSCHUTS, ROBERTO: LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA EN MÉXICO, DIMENSIÓN E IMPACTOS MACRO Y MICROECONÓMICOS DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA EN MÉXICO; editado por UAM-X, SEDESOL, CONAFOVI Y CONACYT; México 2006.

<sup>298</sup> Ídem, pág 22

<sup>299</sup> p. 176

<sup>300</sup> Ver Anexo.

tanto conocerá de los procesos de construcción que no se aprenden en la escuela; se enfrentan a los usuarios; situación que al final lleva a cuestionarse la actividad profesional.

Es la formación de nuevas generaciones de arquitectos que realizan un trabajo en comunidad con población de bajos recursos y que aprenden a reconocer esa realidad. La no correspondencia entre la normativa urbana y los asentamientos populares es parte del desconocimiento de una realidad que se palpa trabajando en estos lugares. Hoy día defendemos una forma de trabajo profesional para gente que necesita personal especializado en ello y que tiene una diversidad de formas y métodos de organización del trabajo profesional.

Hemos aprendido a aprehender otro tipo de necesidades, requerimientos, usos, costumbres y realidades. Dejar que la gente, acompañada por la asistencia técnica, retroalmente un diseño es parte de la clave. La familia puede aceptar un dibujo pero el momento de la verdad es en el trazo de la obra; ya que reconocerán físicamente el espacio y su decisión, al final la obra puede cambiar.

Las familias beneficiarias transmitirán su vida cotidiana, el técnico ayudará a reconocerlo como insumo de trabajo. Esa visión técnica que representa la vida cotidiana tendrá como resultado un mejor proyecto y su apropiación. A través de ello se conformará un método de trabajo propio y generará sus propias herramientas.

---

#### **4.4.1. Resultados desde la perspectiva de la *Vivienda Adecuada***

La cualidad más importante a destacar, del diseño de las fichas técnicas, desde mi opinión se refiere a la identificación del proceso de producción habitacional de los sectores de bajos recursos, de los excluidos por el mercado –cualidad inherente a los procesos de PSH-; distinto de otros estudios o evaluaciones que miran el momento de intervención de una política pública sin un contexto más amplio que expliquen razones.

Al respecto del proceso de producción de la vivienda, Alfaro dice: la operación del PMV es peculiar ya que: reconoce las distintas formas de producción (autoconstrucción, contratación de mano de obra); de participación de la comunidad y de las familias (pueden actuar de manera colectiva) y la asistencia de asesores técnicos que deben permitir la óptima realización de cada proyecto y una mayor eficiencia del dinero del crédito y los recursos de los propios beneficiarios. Solo somos (como asesores técnicos) un momento del proceso de realización de la vivienda, en tanto esta progresará y continuará su propia evolución.

Esto se convierte, también en un señalamiento propositivo para la construcción de indicadores y su monitoreo: en el trabajo de escala local en donde también es necesario comparar y referenciar desde las Metas del Milenio.

---

#### **La vivienda y el desarrollo de la familia**

La mayoría de los habitantes de estas dos colonias, viven en éstas desde hace más de 20 años; por ello la vivienda y su desarrollo se encuentra claramente vinculada al desarrollo familiar, los hijos han entrado en edad de reproducción: por lo que existe la necesidad de ampliarse. Ello explica el tipo de intervención que solicitan al Programa de Mejoramiento de Vivienda (vivienda progresiva, vivienda nueva terminada, mejoramiento de vivienda y vivienda nueva en lote familiar).

Gráfico 18. Años que lleva habitando la vivienda

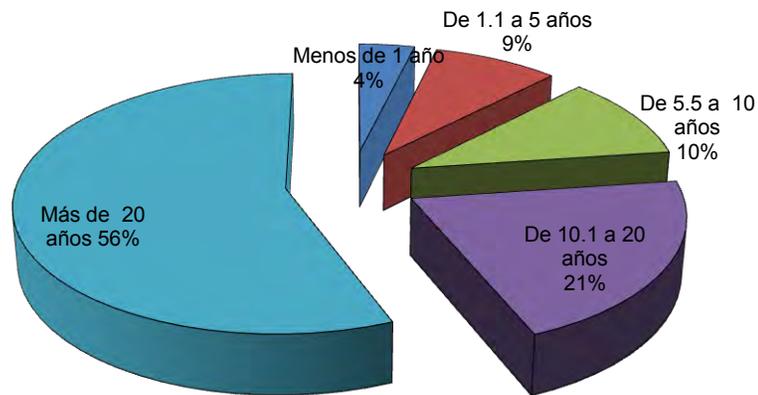
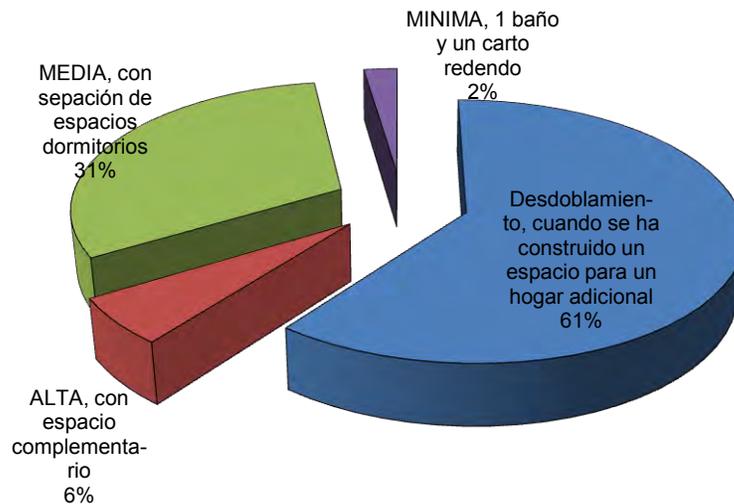
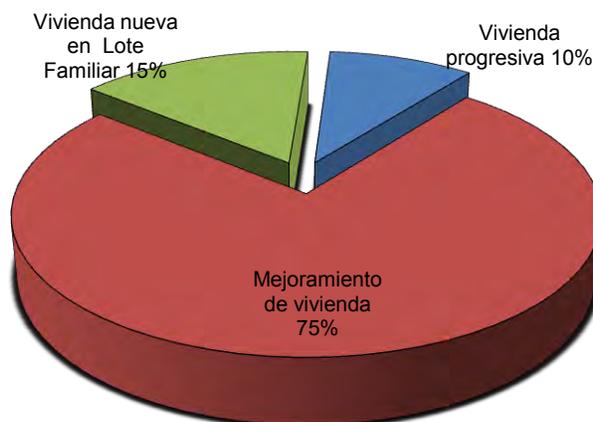


Gráfico 19. Grado de consolidación actual de la vivienda



Es relevante el dato de consolidación de la vivienda actualmente, ya que poco más del 60% de los casos ha construido un espacio para un hogar adicional, que junto con el 31% de consolidación media (con separación de espacios dormitorios), dan pista sobre el alivio del hacinamiento, al parecer con intervenciones básicamente de mejoramiento y ampliación de vivienda.

Gráfico 20. Tipo de intervención



### Una diversidad de grupos de familias

Fernando Alfaro, en entrevista realizada ha observado el comportamiento familiar y frente a la pregunta ¿Cómo son las familias en las colonias Gabriel Hernández y ampliación? Contesta haciendo la siguiente agrupación:

Las familias nucleares. Son las familias jóvenes, primero buscan cumplir sus necesidades básicas; luego prevén el hacer cuartos cuyo uso es cambiante; más adelante distinguirán el acomodo de espacios por el sexo de los hijos.

Las familias desdobladas en el mismo predio. Se separan del núcleo familiar original, conformando otro espacio y reaccionando a sus propias necesidades. Comparten el patio y la zona de lavado, la azotea de tendido. Así alivian el hacinamiento.

La familia “muégano” La casa familiar se va a modificar en función de un cuarto dormitorio por cada hijo – cada nueva familia- Comparten cocinas, baños y todos los otros espacios. Si no hay espacio para desdoblarse. La opción es de mejora de servicios y condiciones de habitabilidad.

### Desarrollo físico de la vivienda

Otro par de elementos que reconocen el proceso de producción habitacional se refieren al desarrollo de la vivienda en el lote tipo, que teniendo mayoritariamente una superficie hasta de 186 m<sup>2</sup>, en el 89% de los casos, implementan inicialmente una vivienda hasta de 51 m<sup>2</sup> (en general hace más de 20 años) el 69%; para reportar su situación actual que en su mayoría tiene una superficie construida entre 52 y 104 metros (48%). El resultado también es la mejora en el tipo de materiales, cuya mayor parte son permanentes, 89%.

Aunque hay que considerar que el 11 por ciento reportan el uso de espacios para actividades económicas.

Gráfico 21. Superficie del lote

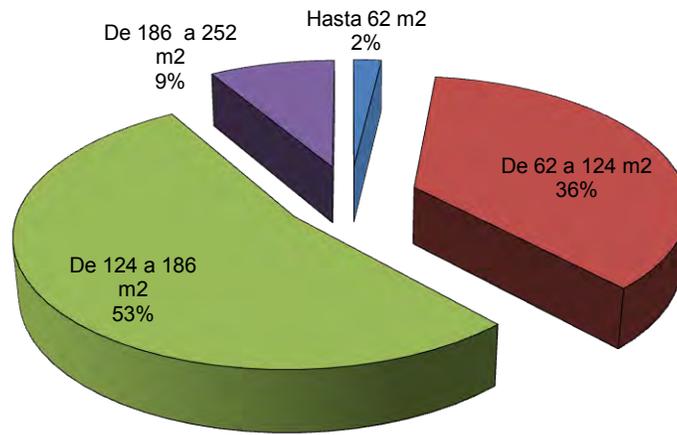


Gráfico 22. Metros cuadrados iniciales de la vivienda

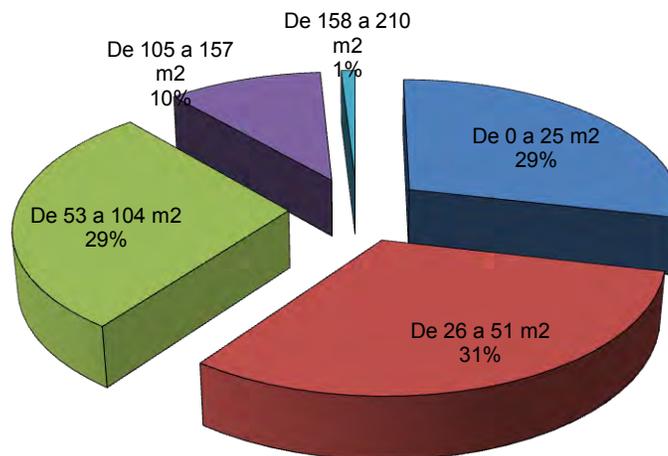


Gráfico 23. Metros cuadrados de construcción actual

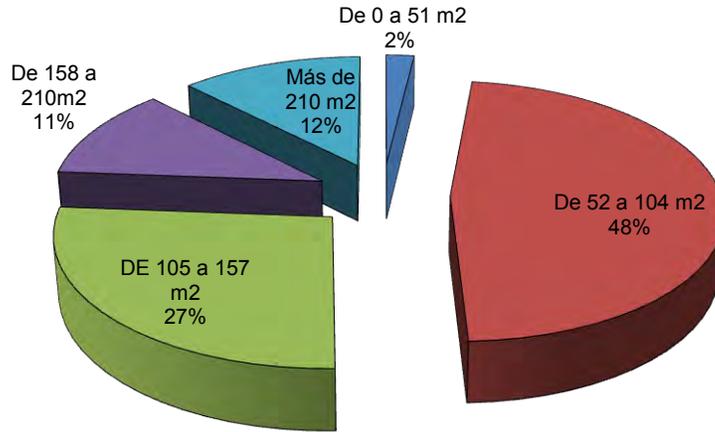


Gráfico 24. Calidad de la construcción actual (consolidación física)

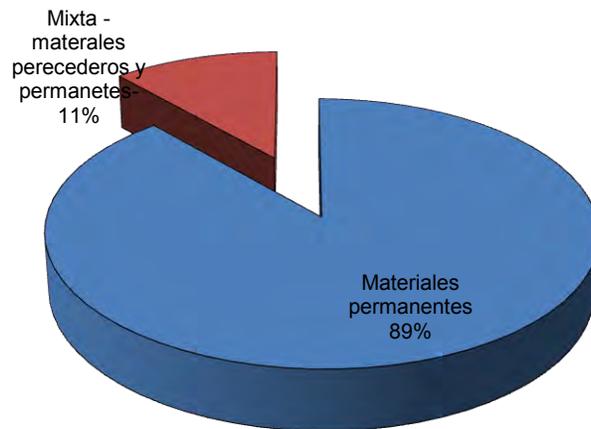
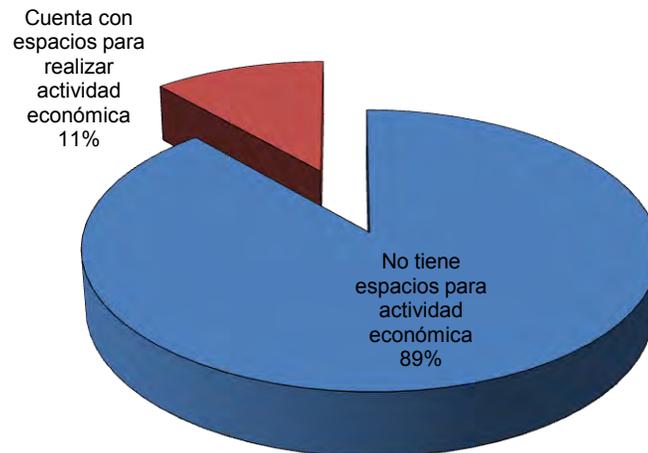


Gráfico 25. Viviendas con espacios para realizar actividad económica

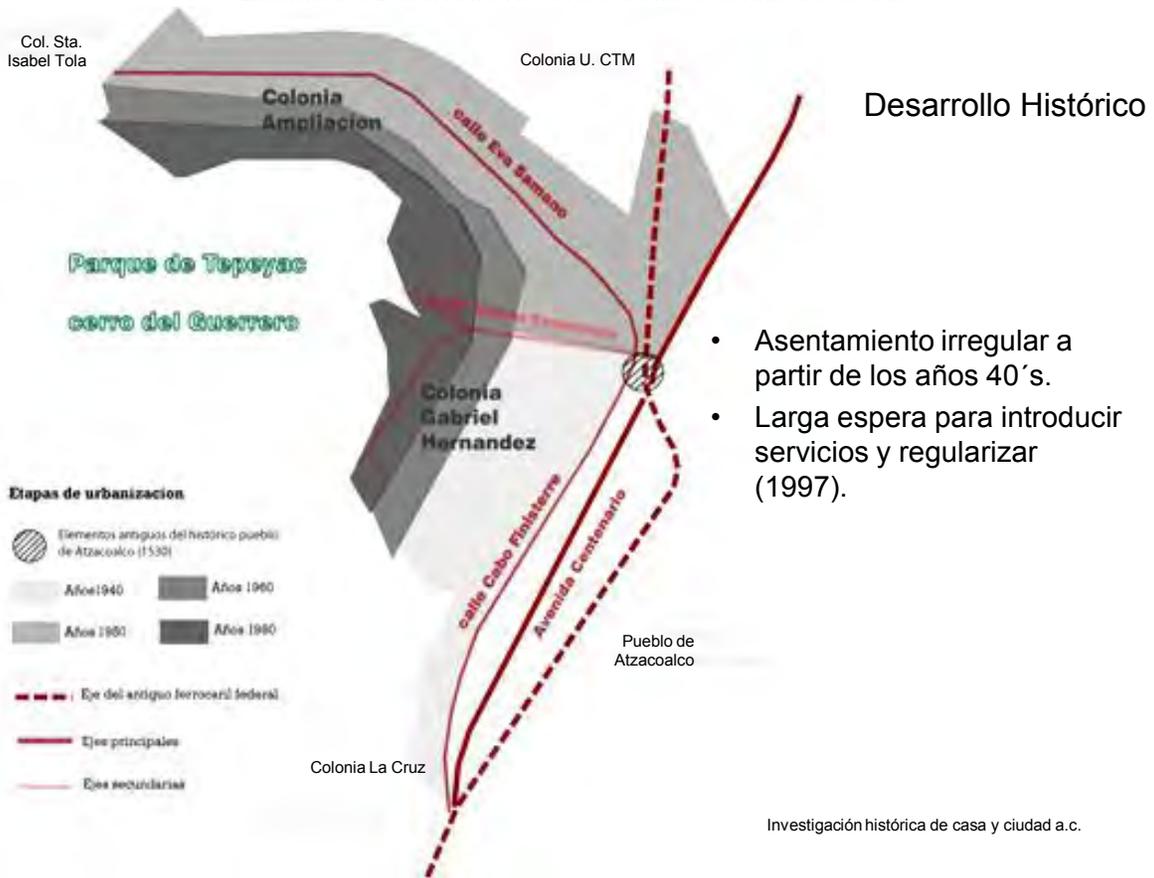


**13 metros<sup>2</sup> como promedio de espacios para realizar actividad económica**

Los documentos “Rezago Habitacional” y posteriormente “Necesidades de Vivienda 2007-2012”, de la CONAVI, se considera que el hacinamiento y las viviendas en deterioro (por sus componentes de edificación) son la justificación de la construcción de más viviendas nuevas. Esa es una justificación del Gobierno Federal para el desarrollo del Mercado. Dice Alfaro que no saben lo que dice Doña Panchita cuando recuerda el costo en “sudor y lagrimas” de su familia para construir ese muro –aún con el desplome-.No considerará jamás su casa como un desecho.

La información anterior es coincidente si consideramos el desarrollo histórico de la colonia Gabriel Hernández y ampliación G. Hernández, ya que inició como un asentamiento irregular por la década de los 40’s, y hasta 1997 introdujeron los servicios y regularizaron la tenencia de la tierra.

Lámina 60. Desarrollo Histórico de las colonias de estudio



#### 4.4.2. Desde los indicadores de la vivienda adecuada

##### SEGURIDAD JURÍDICA DE LA TENENCIA

Esta cualidad de la vivienda adecuada, también puede ser reflejada como proceso. Si recordamos el origen de la colonia, que dado que las colonias se fundaron hace más de 60 años, entonces ha pasado el tiempo suficiente para que el 32% contesten que lo adquirieron a través de herencia. Por lo que actualmente el 75% de los poseedores cuenta con escrituras y se reporta que el 70% han pagado totalmente el suelo.

Para seguir profundizando en este tema es importante considerar que el hecho de que se encuentren regulares la posesión del suelo o tengan una posesión legal de la vivienda, les permite tener acceso a programas sociales; pero otro tema se refiere al registro catastral que no es permanentemente actualizado con lo que la construcción no necesariamente se encuentra regular y en consecuencia no se lleva a cabo una mayor y mejor recaudación del impuesto predial.

Por cierto, regularizar la construcción es un elemento ausente dentro del desarrollo del Programa de Mejoramiento de Vivienda.

Gráfico 26. Adquisición de la vivienda

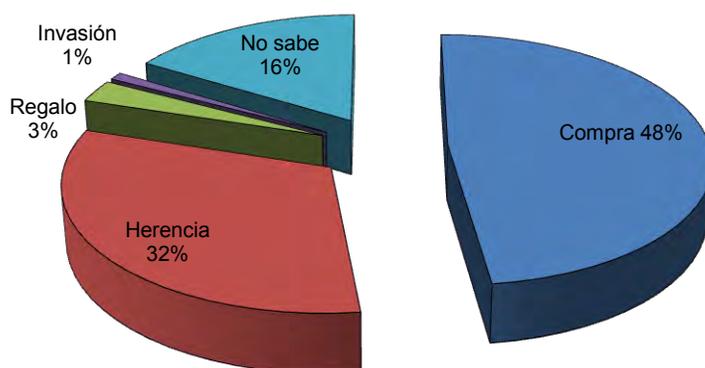


Gráfico 27. Posesión de la vivienda

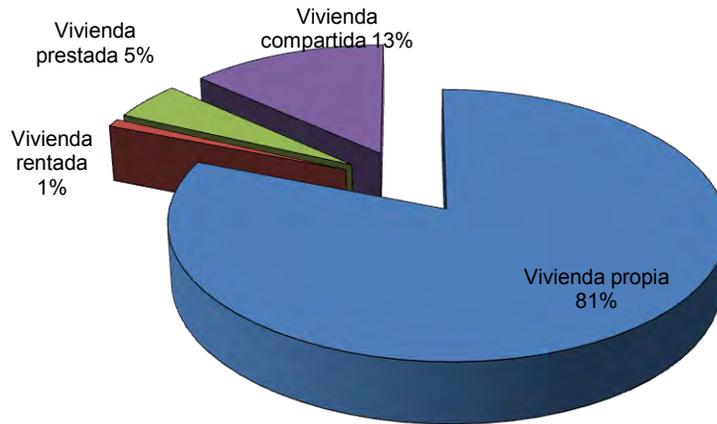
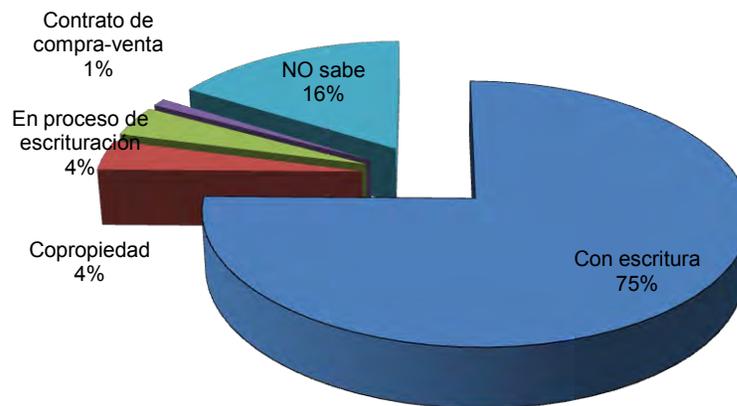
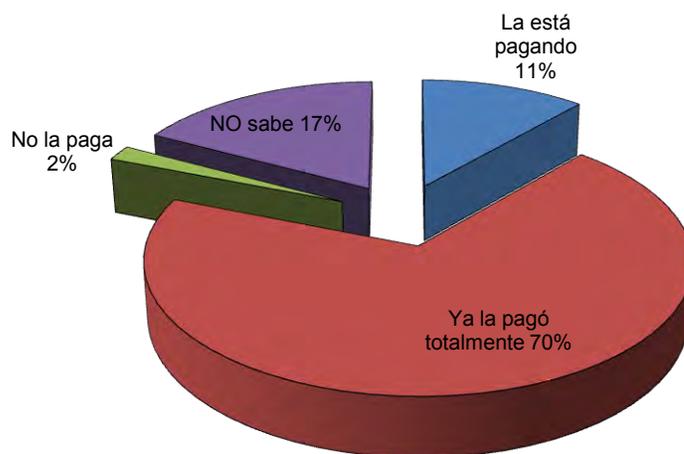


Gráfico 28. Tenencia del suelo



Tenencia de suelo no es igual a la regularidad de la construcción.

Gráfico 29. Pago sobre la Vivienda



Sobre este tema, Alfaro considera: Hoy día, algunos piensan con facilidad que la vivienda –aún la de mejoramiento- puede ser parte de una movilidad para la inversión. Lo que no saben es lo que Don José señala, el suelo y la construcción que en éste existe es patrimonio de los jefes de la familia; éste y la esposa decidirán cuando lo heredan y a quiénes. Es una regla de cultura familiar.

#### Disponibilidad de servicios, equipamiento público e infraestructura

El resultado no es muy lejano a los números generales que se ofrecen a través del Censo/ Conteo. Sin embargo, el ejercicio tanto del Censo- Conteo y este mismo carece de registro de la cotidianidad del suministro de agua, situación a la que se enfrenta la mayor parte de la población de esta ciudad; me refiero a la intermitencia de arribo del líquido y la calidad del mismo.

Los asentamientos populares se desarrollan prácticamente olvidando reservar suelo para el equipamiento y espacios abiertos; en este caso se evidencia a través del registro contemporáneo de los espacios públicos y recreativos.

Si bien, las colonias se encuentran al lado de parque urbano regional ubicado en el Cerro del Guerrero, el límite de este tiene una barda para impedir la expansión del asentamiento humano; con lo que estos pobladores “dan la espalda” a este gran equipamiento y no le pueden usar...

Si hay equipamientos demandados desde el inicio del asentamiento estos son la iglesia y la escuela; éstas últimas se han desarrollado e implementado en el tiempo y son consideradas cubiertas.

Gráfico 30. La vivienda cuenta con:

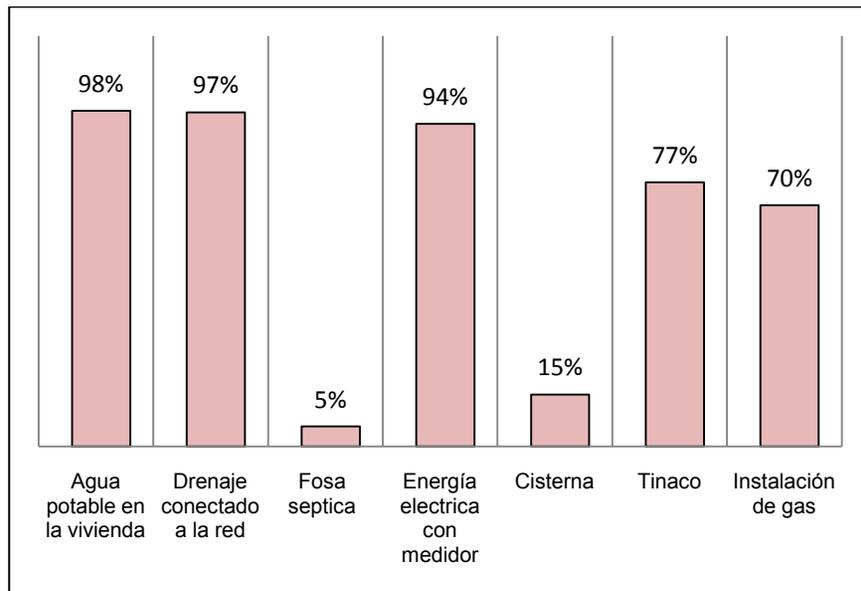
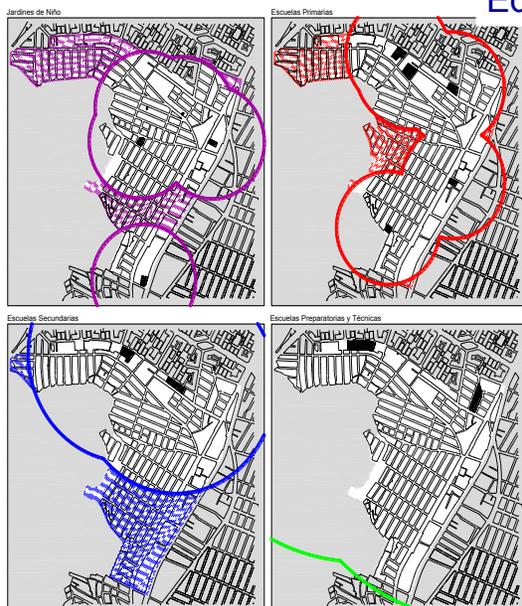


Lámina 61

**Espacios públicos y recreativos insuficientes**



## Equipamiento educativo



- Localización
- Radio de influencia
- Población atendida
- Población servida

Realizado en base a SEDUE:  
Normas básicas de equipamiento  
Urbano.

Medición de de casa y ciudad a.c.

### Gastos (de la vivienda) adecuados al nivel de ingreso (asequibilidad)

Desde la lógica popular, “se gasta lo que se tiene”; y la variable tiempo adquiere importancia. Si bien el INVI tiene sus reglas crediticias, éstas solicitan un enganche mínimo y no registran formalmente la participación del ahorro en el desarrollo de estas viviendas. Es decir, la aportación crediticia del INVI se convierte en un impulso importante que es complementado con “el ahorro” de los beneficiarios, recurso que es obtenido por las redes familiares (46%).

Ello se conoce a partir de la práctica y reconocimiento de los asesores técnicos que son los responsables de implementar ese recurso “extra” en la obra. Se destaca como las comunidades sociales de bajos recursos basan su actuación en las redes familiares.

El monto del crédito promedio por parte del INVI es de 35 mil pesos, y el nivel de ingreso de la mayoría 51% familias cuando se hicieron beneficiarias de un crédito era de 1.6 a 3vsmm, y por debajo de éste un 26% más. Se puede decir entonces que la acción del programa llega a la población de más bajos recursos.

Gráfico 31. Cuánto ganaba usted cuando recibió el crédito INVI

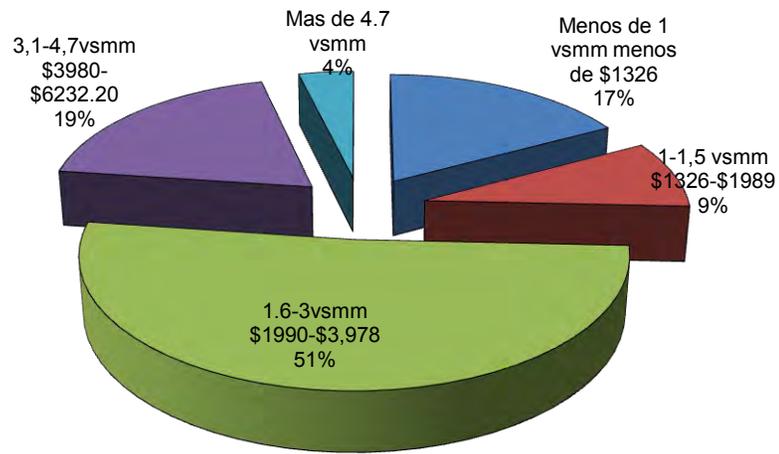


Gráfico 32. Monto de aportación para recibir crédito

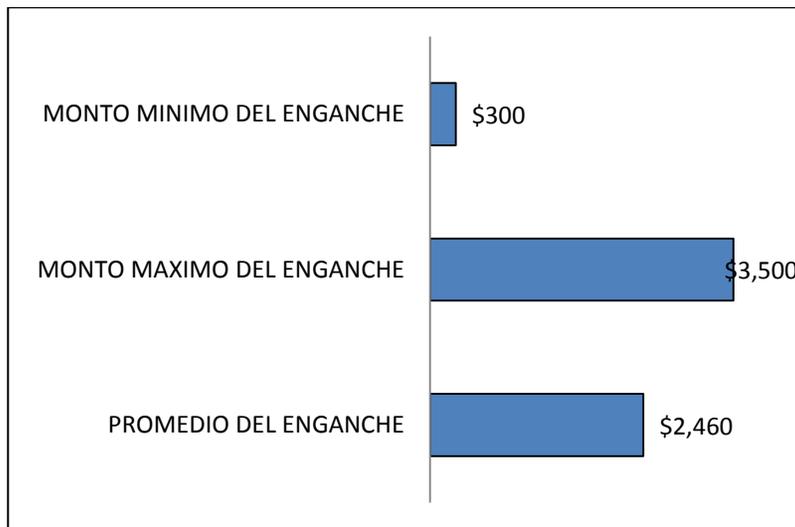


Gráfico 33. Procedencia del enganche

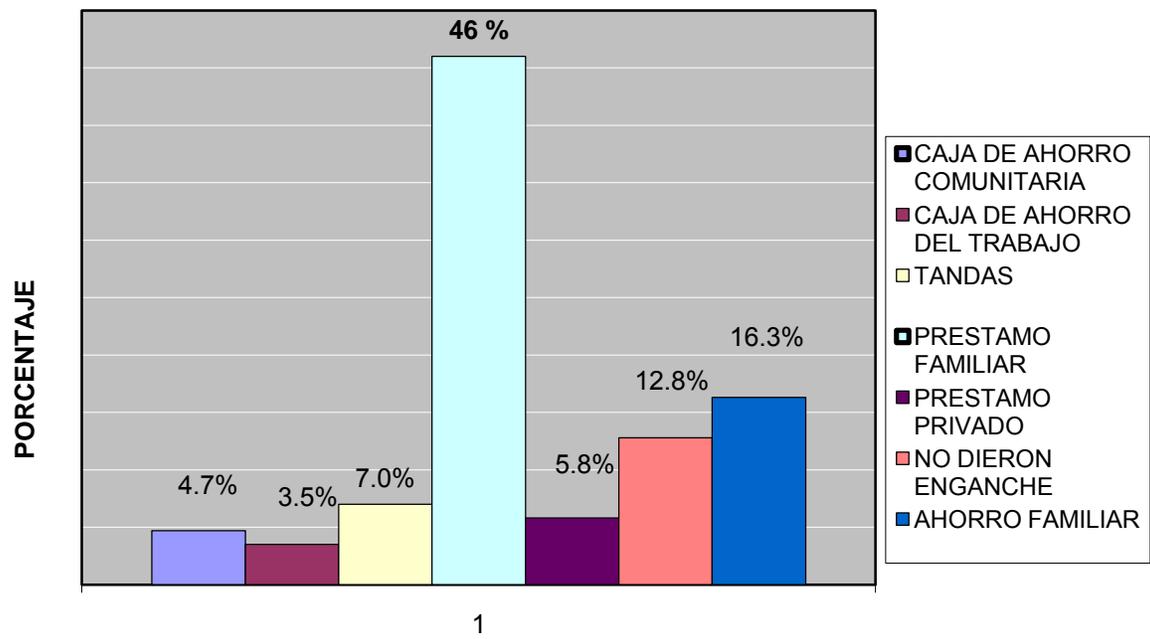
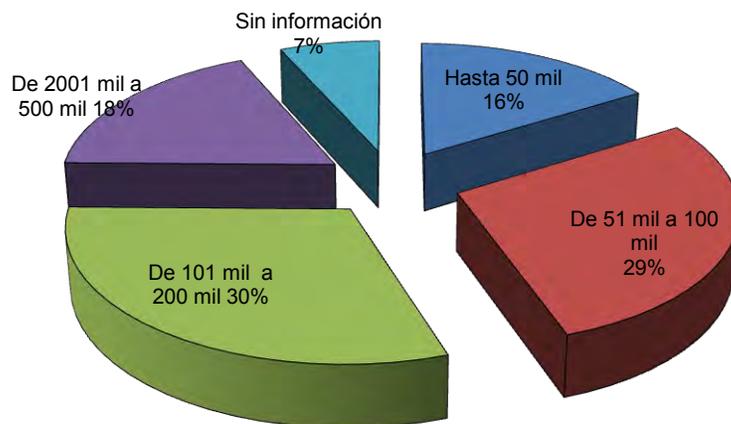


Gráfico 34. ¿Cuánto ha costado tener la casa como está?



## Habitabilidad

El espacio adecuado en función de los integrantes, mejor conocido como hacinamiento, es establecido conforme a la norma de que más de 2 personas en la misma habitación es hacinamiento. En el México del 2005 el promedio es: en cada vivienda habitan 3.9 habitantes.

Si lo vemos en conjunto vinculando otras variables: el número de personas en un predio, el promedio general es de 8.65; pero en cada predio hay en promedio 2.16 familias; en el 94% de las viviendas hay una familia y; en promedio hay 4.81 habitantes por vivienda.

Gráfico 35. Personas por predio

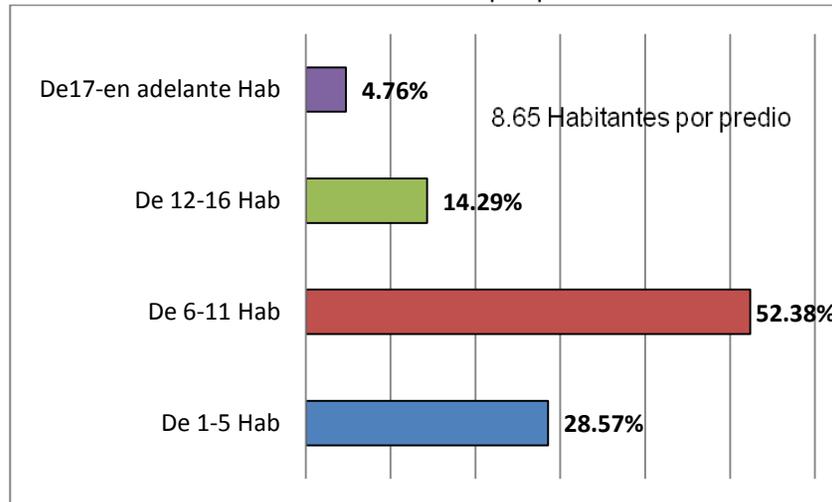


Gráfico 36. Familias por predio

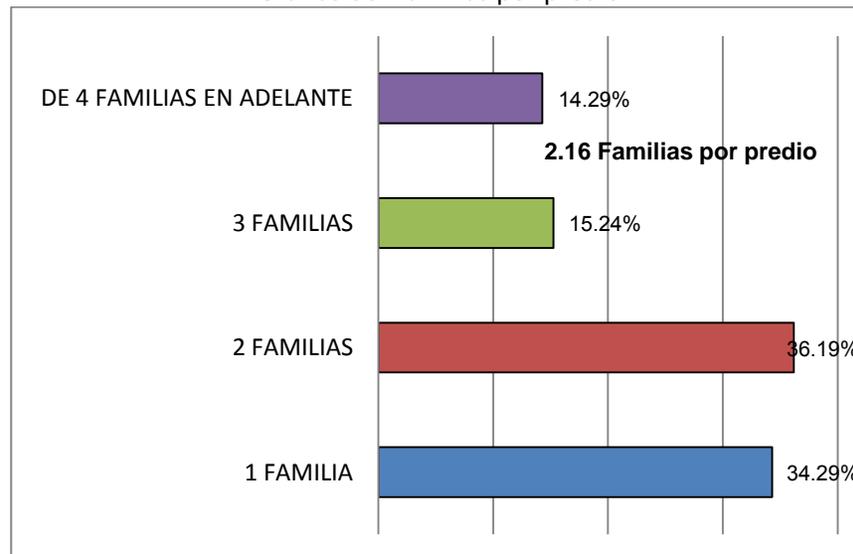


Gráfico 37. Familias por vivienda

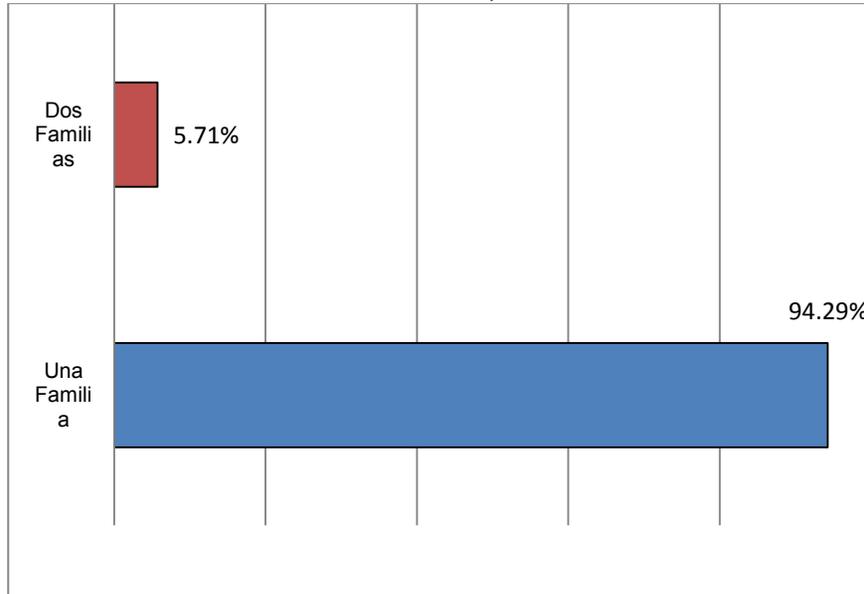
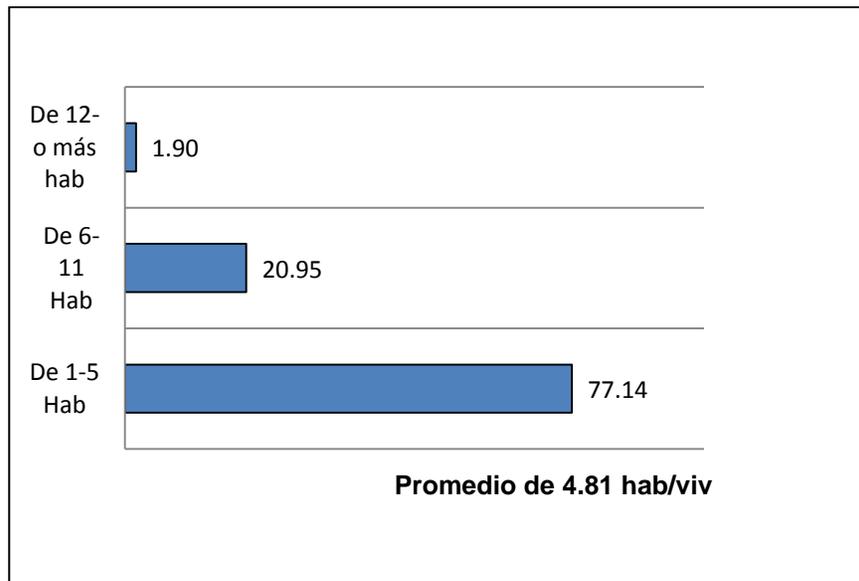


Gráfico 38. Habitantes por Vivienda



Desde la experiencia de Alfaro, considera que: Las mujeres tendrán el mando en el uso y disposición de los espacios existentes y los que se van a generar. Así, ellas buscan un “gran patio” que será el espacio social

para la familia en extenso, es el lugar de la fiesta. Ellas definirán el tamaño de la cocina, la olla del mole tiene que entrar- será el punto nodal de la vivienda, el espacio de confianza –más importante, si existe, que la sala o el comedor-.

Ellas harán permanecer el baño al frente del lote. ¿Vestibular? como idea preestablecida del arquitecto, no se entiende; el baño se separa, es una vieja decisión práctica ya que ahí está la conexión al drenaje.

Ellas pensarán en la familia que viene del pueblo a hacer visita, necesitan otro espacio. Ellas se preocuparán porque su entorno, más allá de su propia vivienda, cumpla con otras necesidades de espacio. Como sea, son distintos momentos y siempre es una visión para el mañana, para la protección familiar.

---

## ACCESIBILIDAD

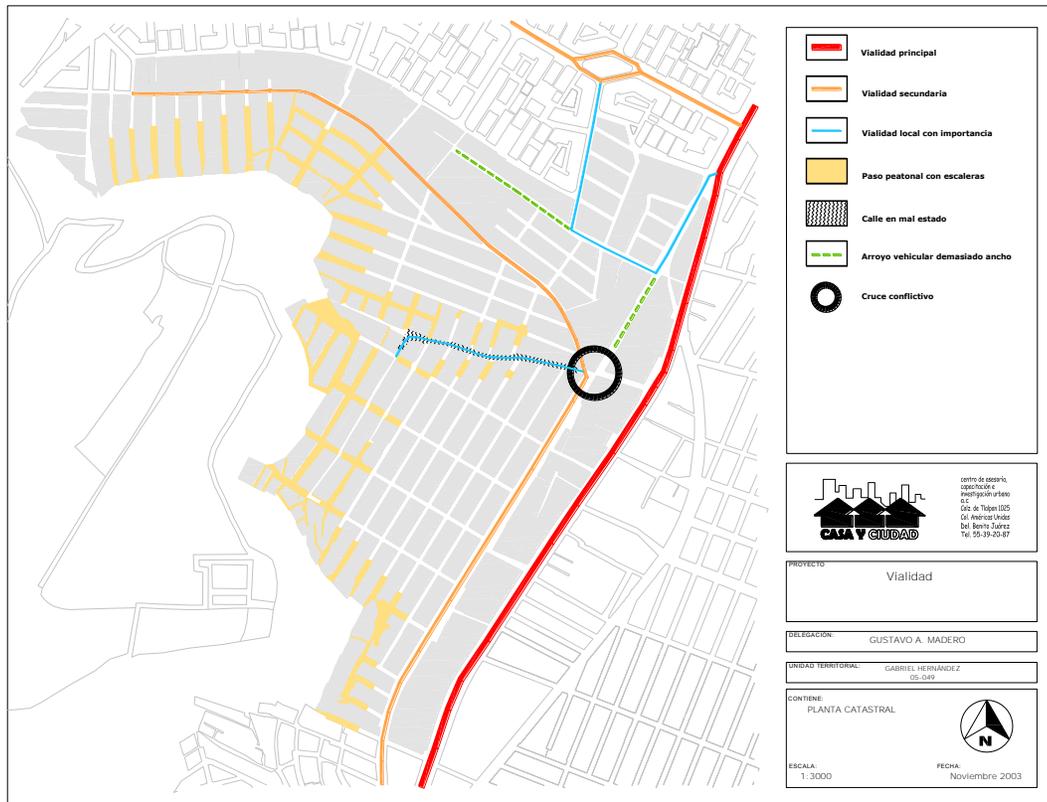
En tanto el asentamiento se implantó en las faldas de un cerro tiene una topografía pronunciada, mayoritariamente de calles peatonales –no en buen estado- y prácticamente una sola calle como acceso vehicular –Cabo de Buena Esperanza- sin embargo esta se conecta directamente a una vialidad primaria desde la cual se conectan al resto de la ciudad.

No se cuenta con datos de personas con capacidades diferentes o sobre la población de adultos mayores, los cuales evidentemente tendrían dificultades para acceder, trasladarse, movilizarse. Se encontrarían en desventaja.



Fotos: Georgina Sandoval

Diagnóstico de Vialidad



**LUGAR ADECUADO**

Como todos los procesos de apropiación del espacio de los pobladores de escasos recursos económicos, en donde, originalmente los nuevos asentamientos se colocan en espacios mal ubicados por su lejanía de la ciudad, sin servicios y sin equipamientos, pero cercanos a una vía principal. Conforme pasa el tiempo, llegan los principales servicios y los equipamientos básicos: la escuela y el mercado.

Este esquema de desarrollo de los asentamientos populares queda constatado a partir de considerar la relación entre el núcleo habitacional y otros elementos de vida cotidiana, que también son importantes para una buena calidad de vida, y el tiempo que les toma llegar y volver a casa. Se observó que los lugares relacionados con la cotidianidad familiar, actualmente los tiempos de traslado son óptimos en la mayoría de los casos, de 15 minutos a 1 hora: las escuelas a nivel básico, medio y superior, el centro de salud, parques y deportivos, lugares de entretenimiento y mercados. Sin embargo en donde se identificó que existe el mayor tiempo de traslado ya que el intervalo se abre hasta las 2 hrs y más son las fuentes de trabajo.



Fotos Georgina Sandoval

Gráfico 39. El jefe (a) de familia que trabaja fuera de la colonia ¿Cuánto tarda en ir y venir del trabajo cada día?

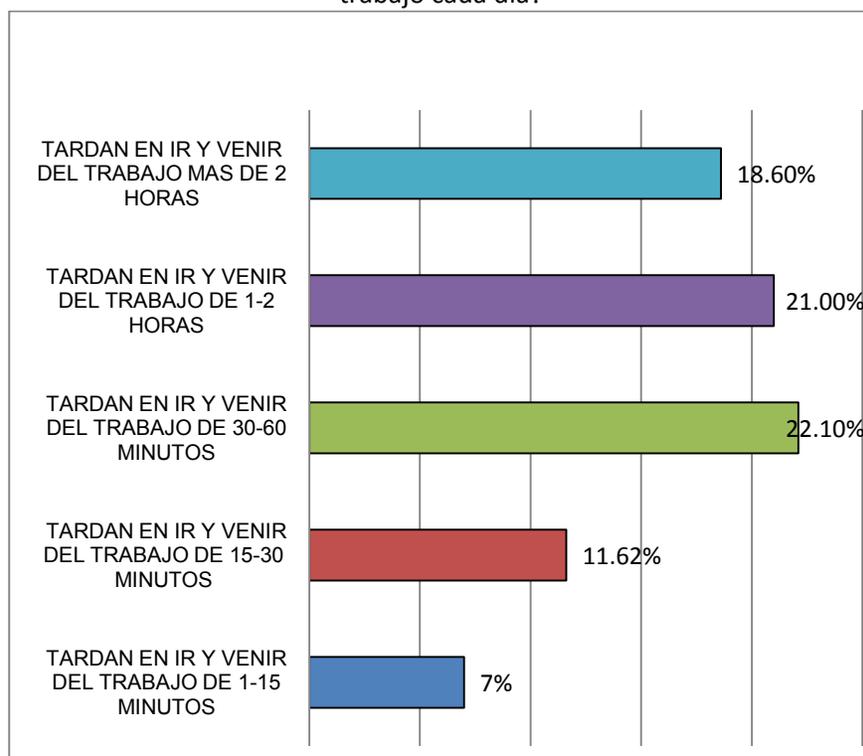


Gráfico 40. Desde la Vivienda, ¿cuánto tiempo ocupa en ir o transportarse a la escuela?

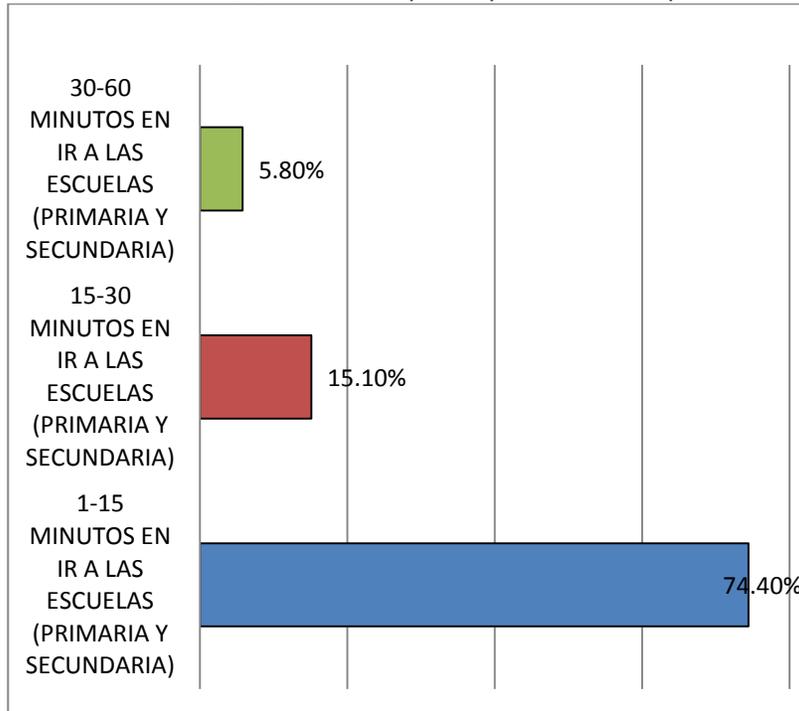


Gráfico 41. Desde la vivienda ¿cuánto tiempo ocupa en ir o transportarse a la escuela de los jóvenes?

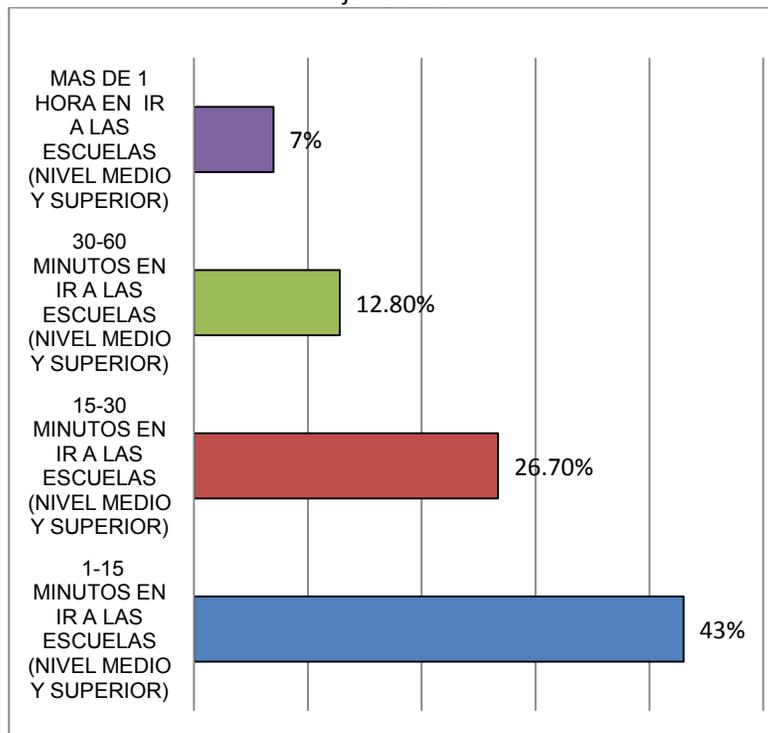


Gráfico 42. Desde la vivienda ¿cuánto tiempo ocupa en ir al Centro de Salud?

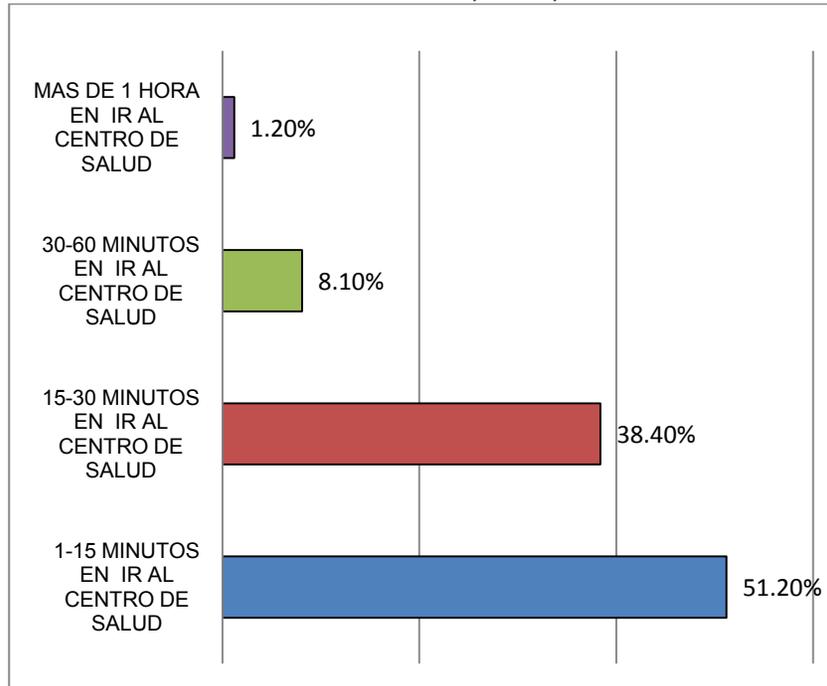


Gráfico 43. Desde la vivienda ¿cuánto tiempo ocupa en ir a la unidad deportiva?

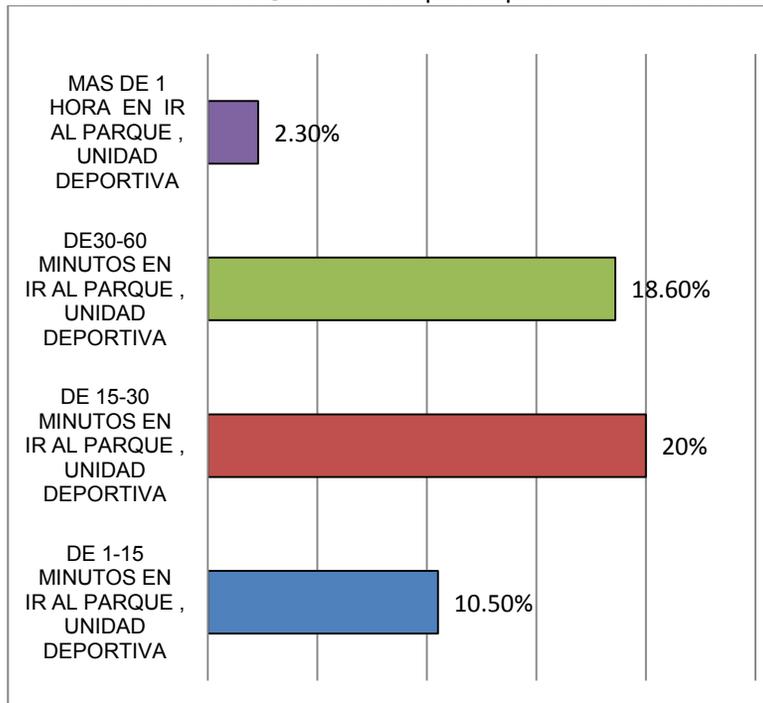


Gráfico 44. Desde la vivienda ¿cuánto tiempo tarda en ir a los lugares de diversión?

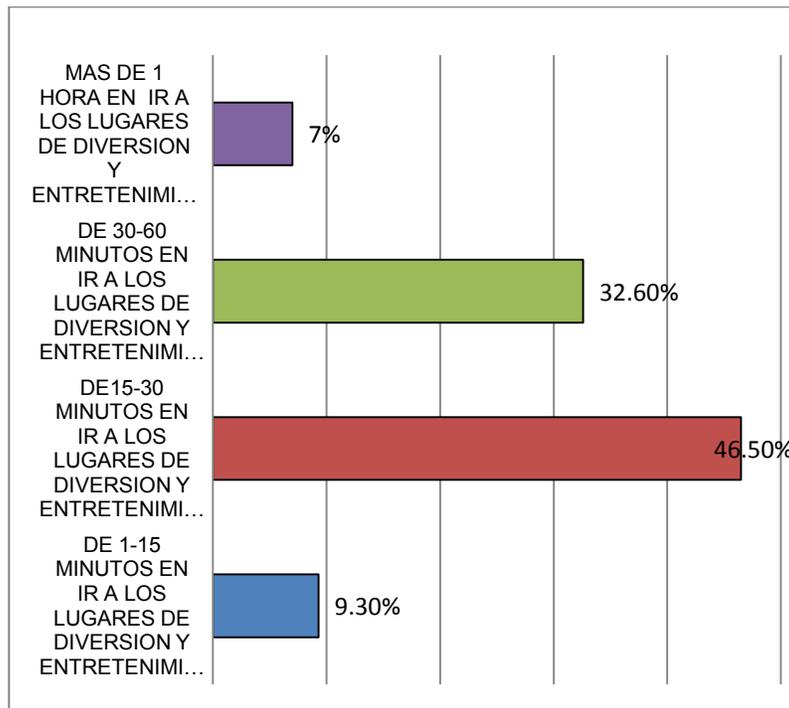


Gráfico 45. Desde la vivienda ¿cuánto tiempo tarda en ir al mercado?

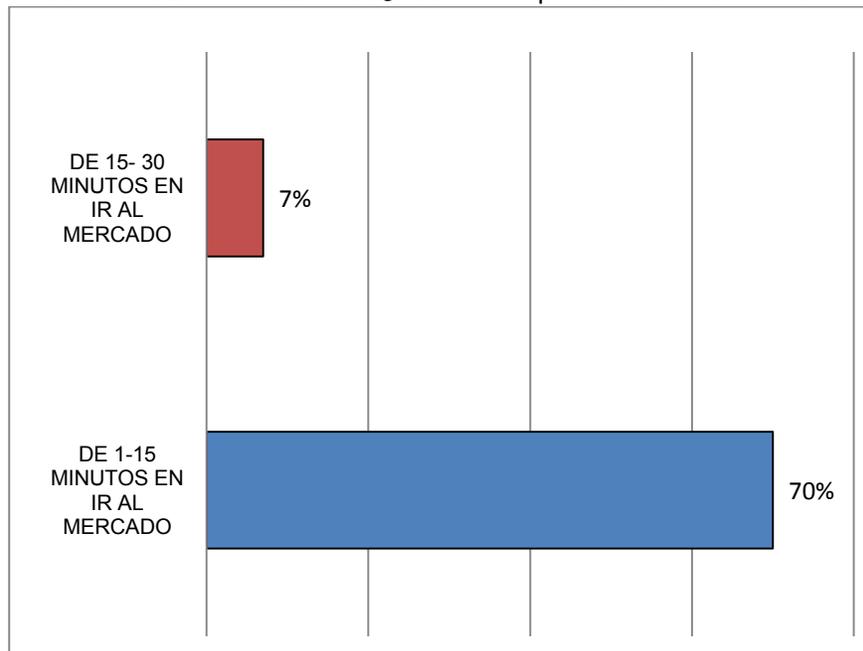




Foto: Archivo de casa y ciudad A.C.

¿Cuál es la superficie de los espacios públicos y recreativos de la Colonia Gabriel?

A pesar de estar al lado del *Parque Metropolitano*, la población no tiene acceso a este en tanto le delimita una barda por todo el perímetro; el objeto fue impedir el emplazamiento de nuevos asentamientos humanos.

Tabla 95. Superficie de espacios públicos y áreas verdes

Espacios públicos y áreas verdes	Superficie
Panteón	19,711.32 m <sup>2</sup>
Cancha	5,798.76 m <sup>2</sup>
Z. Recreativa	5,072.52 m <sup>2</sup>
Baldíos	12,126.43 m <sup>2</sup>
Total	42,709.03 m <sup>2</sup>

Los espacios que podrían ser dispuestos como áreas verdes en un momento futuro suman 42,709.03 m<sup>2</sup>; si consideramos que los habitantes, en el año 2000, son de 35,093 habitantes, entonces tendríamos un espacio público (quizá área verde) de 1.21m<sup>2</sup>/ habitante. Si solo consideramos la cancha y la zona recreativa, entonces tendríamos 10,871.28 m<sup>2</sup> que significarían 30 cm<sup>2</sup> de áreas verdes/ habitante.

Tabla 96. Resultado de Inventario de áreas verdes urbanas<sup>301</sup>

Unidad administrativa	Área (km <sup>2</sup> )	Total de áreas verdes (km <sup>2</sup> )	Áreas verdes/ por habitante (m <sup>2</sup> )	% Población 2000
DF	632.66	128.28	15.10	100.0
GAM	87.29	14.26	11.50	14.5
G. Hdez.		0.11	0.30	0.03

Fuente: Hacia la Agenda XXI de la Ciudad de México, pág. 73. GDF; Fundación Friedrich Eberte Stiftung

<sup>301</sup> GDF; FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT STIFTUNG: \_HACIA LA AGENDA XXI DE LA CIUDAD DE MÉXICO\_; p.73; México 2004.

## Adecuación cultural

Una cualidad de la vivienda adecuada difícil para proponer indicadores que puedan dar cuenta de éste ya que se trata de una variable totalmente cualitativa.

En los casos que nos ocupan se han identificado una serie de elementos dignos de mención, elementos identificados y manifestados por los asesores técnicos de Casa y Ciudad, que tienen que ver con la concepción de la familia y su dinámica interior ante el diseño de una vivienda, cuestión que ha resaltado Alfaro a lo largo de la entrevista realizada. Concepción que vale la pena decir, no pasa por la producción del conocimiento científico, concepción vivencial de lo cotidiano, de la apropiación del espacio: primero para protegerse del entorno y luego del entorno mismo.

Alfaro referiría que el apoyo que proporcionan al proceso de producción habitacional en el marco de la producción social de vivienda, llevaba implícito el aprendizaje de otro tipo de necesidades, requerimientos y usos, y que la retroalimentación con la gente para el diseño de la acción habitacional es parte clave: “Las familias beneficiarias transmitirán su vida cotidiana, el técnico ayudará a reconocerlo como insumo de trabajo”.

Diseño que por ello retoma el desarrollo mismo de la familia, su crecimiento y reproducción, como lo refiere Alfaro al mencionar la diversidad de grupos de familias: a) familias nucleares: “familias jóvenes, primero buscan cumplir sus necesidades básicas; luego prevén el hacer cuartos cuyo uso es cambiante más adelante distinguirán el acomodo de espacios por el sexo de los hijos”; b) familias desdobladas: se separan del núcleo familiar original conformando otro espacio en el mismo predio, comparten patio y la zona de lavado, azotea de tendido; c) familia “muégano”: la casa familiar se va a modificar en función de un cuarto dormitorio por cada hijo –cada nueva familia-, comparten cocinas, baños y todos los otros espacios.

Al respecto recuérdese que el 65% de los casos presentaron la existencia en un mismo predio de 2 a 4 familias, sin embargo los predios han tenido la capacidad de soportar la construcción de viviendas, no sólo de ampliaciones, ya que en el 94% de las viviendas habita una sola familia.

Otro elemento retomado para el diseño han sido los usos y costumbres de las familias, en las cuales se ha manifestado la relevancia de las mujeres como jefas de hogar:

- “Las mujeres tendrán el mando en el uso y disposición de los espacios existentes y los que se van a generar... buscan un “gran patio” que será el espacio social para la familia en extenso, es el lugar de la fiesta... definirán el tamaño de la cocina, la olla del mole tiene que entrar- será el punto nodal de la vivienda, el espacio más importante...”.
- “...Ellas harán permanecer el baño al frente del lote, el baño se separa, es una vieja decisión práctica ya que ahí está la conexión al drenaje”.
- “...Ellas pensarán en la familia que viene del pueblo a hacer visita, necesitan otro espacio. Ellas se preocuparán porque su entorno, más allá de su propia vivienda, cumpla con otras necesidades de espacio. Como sea, son distintos momentos y siempre es una visión para el mañana, para la protección familiar”.

Otro elemento a considerar es la percepción que tiene la población sobre su entorno urbano, en tanto opinión de quienes viven en el lugar, puede ser considerado un indicador cualitativo, variable que retomó la investigación referida<sup>302</sup>, el documento<sup>303</sup> ofrece un “resultado sobre el perfil del barrio” aplicado a los 7 casos que trabajó.

<sup>302</sup> El perfil del Barrio fue una metodología implementada en el proyecto “Estudios Urbanísticos y Ambientales para 75 barrios correspondientes al SUN” que SEDESOL contrató a la UAM-X a través del Programa Universitario de Estudios Metropolitanos en 2003

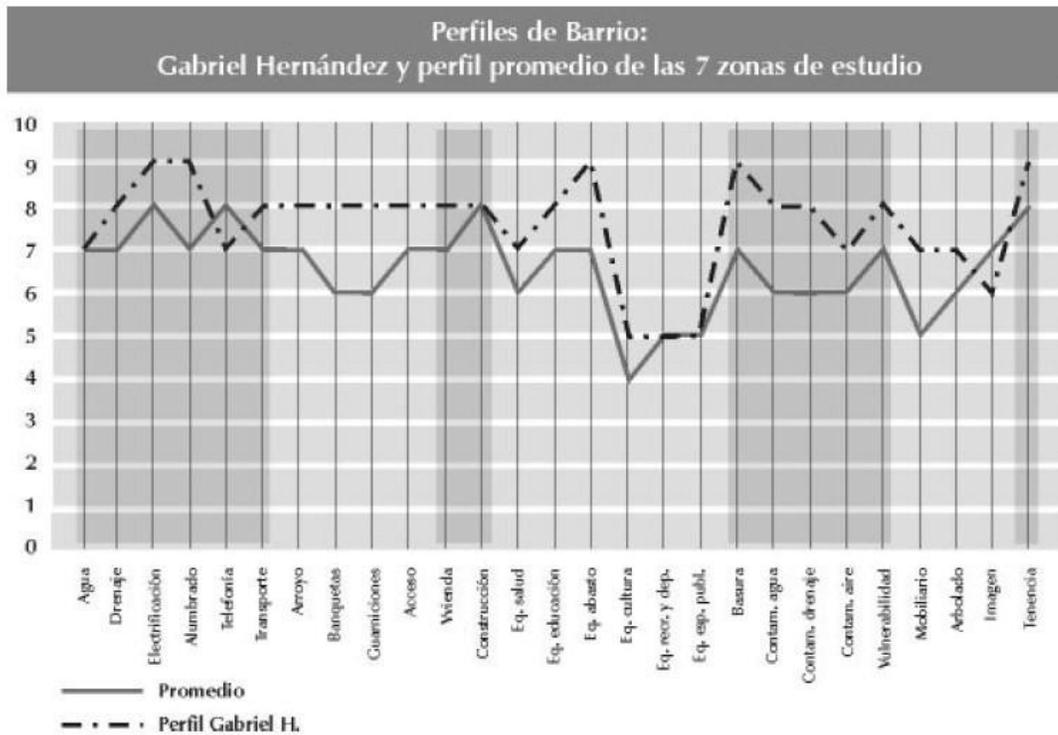
<sup>303</sup> Ob. Cit. Torres Rino y Eibenschuts, Roberto, p. 144

Según las referencias de valoración el “perfil del barrio” es un instrumento que permite determinar el nivel de habitabilidad que tiene el barrio en relación a las carencias físicas. La escala es de 0 a 10.

Entre las 7 zonas de estudio, la Colonia Gabriel Hernández resultó ser, de acuerdo a la percepción de sus habitantes una de las mejor atendidas. Los elementos de infraestructura, medio ambiente, vialidad, edificación, tenencia y medio ambiente se encuentran en condiciones satisfactorias.

Por su parte, el equipamiento es uno de los factores que se encuentra en un nivel de servicio medio, mientras variables como la cultura, la recreación y el deporte, los espacios públicos y el mobiliario son los elementos que presentan menos atención.

Lámina 64



Tomado de Torres- Eibenschultz; p. 144; 2006.

## Conclusiones

Partiendo del reconocimiento de la producción social de vivienda como un elemento de esencial en la construcción de la ciudad, y como práctica de los sectores de población más desfavorecidos, con condiciones económicas que no los hacen susceptibles de ser sujetos de crédito para vivienda, constituye la alternativa ante la ineficacia e ineficiencia del mercado habitacional y de la política habitacional aplicada en México por el gobierno federal para resolver la problemática habitacional de la ciudad de México.

En el marco de la producción social de vivienda ha sido posible conjuntar indicadores cuantitativos con los cualitativos, el ejercicio ha permitido detectar la congruencia y coherencia entre ellos, y sobre todo la aplicación, se podría decir que óptima, de las cualidades de la vivienda adecuada en las colonias de estudio, esto aunado con una acción pública del gobierno local del Distrito Federal, el Programa de Mejoramiento de Vivienda enfocado a brindar el apoyo a los productores sociales esencialmente para mejorar sus condiciones de vida.

## 4.5.¿Cómo reconocer el impacto de lo producido por el INVI?

### 4.5.1. Alivio a la situación de hacinamiento desde una política pública

#### Objetivo

Analizar los datos que dan cuenta de la condición de hacinamiento en las viviendas a nivel del Distrito Federal, la Delegación Gustavo A. Madero y las colonias de objeto de estudio, para estar en posibilidades de comprobar la hipótesis de que el alivio al hacinamiento constituye uno de los mayores aportes del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Distrito Federal.

El diseño original del Programa de Mejoramiento de Vivienda –PMV- partía de reconocer el fenómeno de expansión de la ciudad y el desarrollo, proceso y evaluación de la vivienda popular. Es decir, como señala el texto: Dimensión e impactos Micro y Macro de la Producción Social de Vivienda en México:

“...una parte importante del inventario de vivienda ha sido y es producida en forma progresiva principalmente por la población de menores ingresos (...). A través de las distintas colonias o barrios de la ciudad se observa la diversidad de la producción social de vivienda: las viviendas y sus fachadas reflejan los distintos grados de desarrollo, así como el poder adquisitivo de sus habitantes; se distinguen en el tejido urbano las viviendas que muestran materiales desnudos, hasta los beneficios o no de haber tenido asistencia técnica (...) es frecuente encontrar en estas soluciones habitacionales problemas de irregularidad de la tenencia, deficiencias en sus condiciones de habitabilidad y en su base estructural. Otra característica de los procesos irregulares consiste en su deficiente localización y ausencia de un proyecto de conjunto, lo que dificulta su incorporación a la ciudad, no solo por su lejanía y carencia de infraestructura, sino por el hecho de no respetar normas mínimas respecto a la sección de calle, tamaño de lote y previsión de espacios para equipamientos y actividades productivas y de esparcimiento. Cuestiones que no pueden ser resueltas por la progresividad incorporada a los procesos de producción social de vivienda”.

Reconocer este fenómeno es la clave para entender el éxito que ha tenido el programa en las colonias populares; pero pasado el tiempo también es necesario pensar esta actuación de otra manera, por eso estas líneas son un esfuerzo por pensar la vivienda desde una perspectiva de ciudad; de sumar las células barriales dentro del organismo ciudad.

Se trata de visualizar el impacto generado por el programa: la afirmación de partida es sencilla: el impacto más importante del programa de mejoramiento de vivienda se encuentra en el alivio a la situación de hacinamiento de las familias de colonias populares. Seguramente para los operadores, realizadores y beneficiarios del programa de mejoramiento de vivienda es una obviedad.

El tema acá es mostrar el conjunto, los efectos de una política pública y sus efectos en el territorio para construir una visión cuantitativa validada a partir de comparar los datos del Censo 2000 y el Conteo de Población 2005. Por lo que es menester de este trabajo reconocer la participación del mercado y de los grupos sociales y de la población.

Se trata de reflexionar y aprender de la realidad social para proponer el concepto mexicano de la vivienda adecuada.

---

## El hacinamiento como indicador

Se reconoce y considera el estado de hacinamiento a partir de “la ocupación de un cuarto dormitorio por más de dos personas”. Es un dato cuantificable y en consecuencia un indicador que forma parte de la cualidad “habitabilidad”. Entonces, desde la idea de habitabilidad se entiende como “contar con espacios suficientes en relación al número de ocupantes, seguridad estructural, condiciones higiénicas y protección respecto a factores climáticos, vectores de enfermedad y riesgos naturales”; es decir es parte del concepto de *vivienda adecuada*<sup>304</sup> por último es referente de la Meta 11 de los ODM, que se propone mejorar las condiciones de vida de la población en tugurio, para lo cual, una de las dimensiones a mejorar es “el área suficiente para vivir” por lo que “se considera que una casa proporciona un área suficiente para que sus miembros vivan sino más de dos personas comparten la misma habitación”.<sup>305</sup>

Atender la situación de hacinamiento tendría que ser una variable de atención pública, cuanti más si el Gobierno mexicano tiene acuerdo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En México, el hacinamiento es un *indicador oculto* al tratarse como componente del índice de marginación desde CONAPO o; al manipular el número de ocupantes por cuarto dormitorio, en tanto se usa 2.5 ó 3 ocupantes por cuarto.

---

## El rezago

La administración federal 2001-2006 desarrolló su visión del “*rezago HABITACIONAL*” para el país<sup>306</sup> para el caso del Distrito Federal se señala el requerimiento de 245,409 acciones de vivienda; 153,239 para cubrir necesidades de vivienda nueva y 92,170 para mejoramiento. Es decir el resultado consideró que por cada acción de vivienda nueva es necesaria 0.60 acción de mejoramiento.

La metodología del texto *Rezago Habitacional* supone, basados en los datos censales, que la diferencia entre el número de viviendas particulares y número de hogares arrojará el número de viviendas sobre ocupadas (a lo que consideran “hacinamiento por sobrecupo de hogares”); que sumadas a las viviendas en deterioro –las que por sus materiales son necesarias de sustituir-; “El resultado es el número de viviendas que es necesario edificar para que cada hogar habite una vivienda”. Por otro lado, señala el “hacinamiento en cuartos” para justificar la ampliación y mejora de las viviendas.

El “escenario” generado por el texto oficial permite suponer la elaboración de una referencia estadística que soporta las expectativas de producción del mercado habitacional. Por otro lado, habrá que señalar que las distintas autoridades del INVI, ha tomado “por bueno” estos pronósticos habitacionales.

Datos que evidentemente no coinciden con los datos ofrecidos por el Censo y el conteo, que se han procesado y están contenidos en el apartado anterior que termina señalando un déficit (necesidades del año 2000) de 897,306 viviendas (cifra construida con los datos del año 2000; suman las familias en hacinamiento (820,815) + las viviendas en sobre ocupación (76,491).

---

<sup>304</sup> Para mayor referencia consúltese: ONU: documento E/1992/23 Observación General N° 4; Sexto período de sesiones (1991) que se refiere al concepto de “vivienda adecuada”.

<sup>305</sup> UN- HABITAT: \_GUÍA PARA EL MONITOREO DE LA META 11\_; 2003.

<sup>306</sup> SEDESOL-CONAVI: Rezago Habitacional; p. 28; 2001. <http://www.conavi.gob.mx/publicaciones.html>; 2008.

Tabla 97. Déficit de vivienda por sobre ocupación 2000-2005. Distrito Federal

	2000	2005	Diferencia 2000-2005	% crecimiento 2000-2005
Distrito Federal				
Viviendas particulares	2,103,752	2,215,451	111,699	5%
Hogares	2,180,243	2,292,069	111,826	5%
Déficit de vivienda	76,491	76,618	127	0.17%
Delegación GAM.				
Viviendas particulares	295,329	304,169	8,840	2.9%
Hogares	305,572	308,182	2,610	.85%
Déficit de vivienda	10,243	4,013	6,230	-60.8
G. Hernández y Ampliación G Hdez.				
Viviendas particulares	8,106	7947	-159	-2%
Hogares	8,551	8090	-461	-5.4%
Déficit de vivienda	445	143	302	-67.9%

Elaboración propia a partir de Censo 2000, Conteo 2005, SCINCE.

### Crecimiento poblacional- nuevos hogares

La realidad poblacional del Distrito Federal sigue en decremento, como tasa de crecimiento, al pasar de 0.5 a 0.1<sup>307</sup> y; como número absoluto en el año 2000 se tienen 8'699,216 habitantes y para el año 2005, son 8'812,668 pobladores; la diferencia son 113,452 que al considerar el promedio de ocupantes por vivienda en la fecha del Conteo de Población para el DF<sup>308</sup> (3.80 habitantes) entonces el requerimiento por crecimiento-poblacional/ nuevos hogares es de 29,856 familias/ viviendas en 5 años.

### ¿Reserva de suelo?

El esquema de producción privada aplicado en los municipios conurbados –vivienda unifamiliar en grandes conjuntos habitacionales en horizontal, ocupando grandes extensiones de suelo- no puede aplicar en la misma escala ni en la misma forma en el DF. El Distrito Federal tiene sus propias peculiaridades que se derivan de la forma en que se fue conformando y construyendo la ciudad y sus viviendas; no cuenta prácticamente con reservas de suelo y culturalmente, las familias aún viven en unidades unifamiliares.

### ¿Vivienda Condominal?

En el año 2000 existen 2'103,752 viviendas particulares habitadas "El 58.3% de las viviendas particulares de la entidad son casas independientes –1'243,400 viviendas-, mientras que en el país son 85.3%, es decir, difiere en 27 puntos porcentuales. Esto la ubica a nivel nacional con el porcentaje más bajo de esta clase de viviendas."<sup>309</sup>

<sup>307</sup> INEGI: Anuario Estadístico Distrito Federal 2007, p. 87; 2007.

<sup>308</sup> INEGI: Iris- Scince II Conteo de Población y Vivienda 2005 Distrito Federal; 2008

<sup>309</sup> INEGI: DF Perfil Sociodemográfico XII Censo General de Población y Vivienda 2000; p. 127.

Según los datos del Censo de Población, para 2005<sup>310</sup>, existen en el DF 2'215,451 viviendas particulares, de las cuales el 51% son casas independientes –1'188,549-. Por otro lado, el propio Censo de Población 2005 también registra en la entidad 205,086 viviendas deshabitadas.

Si se comparan los datos, si se consideran la viviendas particulares ocupadas que, si bien el parque habitacional ha crecido en 111,699 unidades (ver tabla 97, Déficit de vivienda por sobre ocupación 2000-2005. Distrito Federal), también es cierto que están desocupadas una cantidad mayor de viviendas.

Por otro lado, en cinco años, las viviendas en casas independientes han disminuido en más de 54 mil unidades.

Tabla 98. Clase de vivienda 2000-2005

Clase de vivienda	2000		2005		Diferencia 2000-2005	% de crecimiento 2000-2005
	Viviendas	%	Viviendas	%		
Casa independiente	1,243,468	59%	1,188,549	52%	-54,919	-4%
Departamento en edificio	572,862	27%	705,518	31%	132,656	23%
Vivienda en vecindad	210,463	10%	276,637	12%	66,174	31%
Cuarto de azotea	12,843	1%	8,994	0.4%	-3,849	-30%
Local no construido para habitación	3,028	0.1%	3,256	0.1%	228	8%
Vivienda móvil	130	0.01%	80	0.003%	-50	-38%
Refugio /2	0	0%	286	0.01%	286	
No especificado	60,958	3%	103,869	4.5%	42,911	70%
Viviendas particulares habitadas	2,103,752	100%	2,215,451	100%	183,437	9%

Fuente: Censo 2000; Censo 2005.

### Resultado de vivienda social

Las cifras ofrecidas por la Directora del INVI<sup>311</sup> señalan: “hasta el año 2006 en INVI otorgó poco mas de 147 mil créditos, de los cuales 112, 749 fueron a través del Programa de Mejoramiento (de ellos 78, 188 fueron para mejoramiento y 34, 561 para vivienda nueva en segundos niveles); dentro del Programa de Vivienda en Conjunto se otorgaron 33, 497 créditos para vivienda nueva; a ello se suman 907 créditos dentro del Programa de Rescate de Cartera Hipotecaria (para aquellas familias que por sus condiciones económicas no podían seguir pagando a la banca sus créditos originales y estaban a punto de ser desalojados).” Con lo que es importante señalar: 1) El resultado es una acción de vivienda nueva por cada 3.36 acciones de mejoramiento; 2) Que el volumen realizado no tiene comparación en el tiempo, por ejemplo, durante la reconstrucción habitacional producto del sismo del 1985, se realizaron 44 mil viviendas en 3 años.

<sup>310</sup> <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005>; 2008.

<sup>311</sup> VEGA, Edna: 2000-2006 POLÍTICA HABITACIONAL EN EL DISTRITO FEDERAL, MÉXICO ¿EXPERIENCIA EXITOSA? en V Jornada Internacional de Vivienda Social; “Desafíos de las políticas urbano-habitacionales en la promoción del derecho a la ciudad y la vivienda”; Organiza Instituto de Vivienda de la Facultad de Arquitectura; Universidad de Chile (Octubre de 2007). [http://www.invi.uchile.cl/derechociudad/presentaciones\\_jornada\\_ulacav.html](http://www.invi.uchile.cl/derechociudad/presentaciones_jornada_ulacav.html); abril 2008.

---

### ¿Cómo se realiza?

Las Reglas de Operación del PMV prevé la asistencia técnica como parte del ejercicio de crédito, entonces cada ejercicio tiene que responder a las particularidades de la vivienda de cada familia; para el suministro de materiales se recurre a la distribuidora más próxima y; se contrata la mano de obra local. Con lo cual se ha generado una derrama económica en las colonias populares que activa y da empleo a mano de obra local. Obviamente este circuito económico no aparece en los registros macro económicos pero sería interesante vislumbrar qué significa esta actividad ¿microeconómica?

Pero también es pertinente señalar que la familia acreditada es la receptora del recurso económico, la responsable de su control y aplicación con lo que está en condiciones de ser productor social de vivienda a escala familiar.

---

### ¿Para quienes?

Continúa Edna Vega “Estos datos cuantitativos dan una idea de las acciones realizadas; sin embargo hay que destacar que se lograron atender temas fundamentales como el hacer accesible la vivienda en la medida que atendió a la población de más bajos recursos. El 66% de las familias beneficiadas tienen un ingreso inferior a 3 veces el salario mínimo y cerca del 60% de los créditos se otorgaron a mujeres”<sup>312</sup>

---

### La realización privada

Según la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda<sup>313</sup> en el periodo de 2001 y 2005 se dictaminaron como factibles 143,505 viviendas a través de el Certificado Único de de Zonificación de Usos del Suelo y del Sistema de Información Geográfica. Es evidente que factibilidad no quiere decir vivienda realizada, terminada y ocupada. Pero si nos da un aproximado de lo producido por los particulares y el sector de desarrolladores de la vivienda social y media residencial.

Ello no suma las viviendas nuevas del INVI en tanto sus Licencias de Construcción y posteriormente sus Manifestación de Construcción fueron autorizadas por un Órgano Colegiado; según la SEDUVI son 91 Licencias para 3,753 viviendas del INVI y 143 Manifestaciones de Construcción para 4,981 viviendas INVI.

Aunque es importante no perder de vista que, por su parte, el Programa de Mejoramiento, para su realización no tiene este tipo de requerimientos, entonces, de ninguna manera se suman a los dos anteriores universos.

---

### ¿Cómo reconocer el impacto de lo producido por el INVI?

Tarea no fácil; reflexión en donde es complicado y comprometedor generalizar. Con lo que acá, se hace una exploración a efecto de reconocer distintas escalas y particularidades e iniciar la búsqueda de una construcción propia de indicadores para este programa.

Para poder abordar las referencias estadísticas, se hace la siguiente consideración. A pesar de vivir en un mismo continuo urbano que implica otro estado y otros tantos municipios, la inercia de la administración pública se empeña en hacer la diferencia. Entonces, este trabajo se remite a los datos Censales y de Censo para el Distrito Federal; se recurre a referenciar la Delegación Gustavo A. Madero en tanto el PMV actuó en ella de una manera importante al contratar 20,425 durante los 6 años de la administración –poco mas del 18% del total de acciones del PMV-; se toman los datos de las Colonias Gabriel Hernández y Ampliación

---

<sup>312</sup> *Idem.*

<sup>313</sup> SEDUVI: Informe de Trabajo 2006; pp. 39- 40 octubre 2006.

Gabriel Hernández gracias al seguimiento y continuidad de la Asociación Civil Casa y Ciudad, mismos que durante el mismo periodo llevan a cabo la asistencia técnica de 732 acciones.

### Precisiones sobre el manejo de cifras.

- Las variables entre el Censo y el Conteo no son iguales; por ejemplo, sobre “viviendas particulares ocupadas” el censo distingue entre casa unifamiliares, edificio de departamentos, vecindades, mientras el Conteo no lo hace.
- Para toda referencia de comparación se trata como números absolutos y los porcentajes de estos.
- Se buscaba mayor precisión sobre los datos de hacinamiento, considerado que existe tal cuando más de 2 personas ocupan un cuarto dormitorio; sin embargo los datos de conteo agrupan variables, con lo que, los datos vertidos en realidad son “un por lo menos” en tanto no podemos llegar a mayores precisiones.
- Los datos, a nivel de AGEB, muestran numéricamente la “disminución de viviendas”, lo cual es una incógnita que necesita explicarse pero que no es motivo de este trabajo.

Tabla 99. Sobre ocupación de Hogares por número de Hogares

Hogares en sobre ocupación*							Producción Habitacional	
	Total de viviendas particulares ocupadas		Nº de Hogares		Nº de Hogares en sobre ocupación		Producción Privada**	Producción Pública***
	2000	2005	2000	2005	2000	2005		
Viviendas ocupadas D.F.	2,103,752	2,215,451	2,180,243	2,292,069	76,491	76,618	143,505 viv.	112,749 PMV 33,397 viv. nva
Vivienda ocupadas GAM	295,329	304,169	305,572	308,182	10,243	4,013	n/d	20,426 PMV 3,668 viv.nva
AGEB G. Hernández	8,106	7,947	8,551	8,090	445	143	n/d	732 <sup>314</sup>
Total nuevo parque habitacional							211,463****	

\* Datos de Censo- Conteo

\*\* Cifra de SEDUVI, Informe de trabajo 2006

\*\*\* Cifra INVI

\*\*\*\* Suma la producción privada+ las unidades de vivienda nueva del INVI+ 34 561 acciones de vivienda nueva en lote familiar del programa de vivienda de mejoramiento.

### Bosquejo analítico

La circunstancia en donde el ritmo de producción de viviendas es mayor que el ritmo de crecimiento poblacional no es nueva ni exclusiva del DF. Por eso mientras en este periodo hay en el DF 113,452 nuevos habitantes; unas 29,935 familias; según el Conteo también se han conformado 111,699 unidades más de vivienda.

Si entre el sector privado y el INVI se logra ubicar la responsabilidad aproximada de 211,463 nuevas unidades, se podría pensar en una disminución de hogares en sobre- ocupación. Sin embargo, a nivel del DF, ello no se manifiesta así en tanto la cifra de más 76 mil hogares en sobre- ocupación se mantiene.

<sup>314</sup> Es la mayoría de acciones. No quiere decir que es el total de acciones del programa en las dos Colonias; en tanto otros compañeros asesores del Territorio 4 del Zonal Norte del PMV también han participado en la zona.

La GAM es considerada una Delegación periférica, y aún con las condiciones de restricción de construcción de nuevos conjuntos habitacionales del Bando 2, el INVI construyó 3,668 unidades de vivienda nueva y 20,426 acciones de mejoramiento. Si bien, al comparar las cifra, hay una disminución importante en las viviendas en sobre ocupación, las cifras no se corresponden.

En el caso propiamente del PMV, en donde los datos que arroja la administración son muy generales; los particulares de casa y ciudad señalan a nivel AGEB que, del total de 732 acciones del PMV en las Colonias Gabriel Hernández y Ampliación G. Hernández, el 26.32% fue para ampliación; el 31.57% fue para mejoramiento y ampliación; el 21.05% fue para mejoramiento y; el 21.06 para una vivienda nueva en lote familiar. Con lo que la disminución en hogares en sobre ocupación queda manifiesta.

Como se aprecia la conformación numérica sigue siendo un aproximado en donde los datos que vienen de las cuentas nacionales y los datos del trabajo de campo (en este caso el trabajo de l@s architect@s de casa y ciudad) no alcanzan a coincidir.

Si de las 732 acciones que PMV implemento en estas colonias, el 21.06% son otras viviendas nuevas, entonces 288 se debe restar de 445 hogares en sobre-ocupación (2000) con lo que el resultado, para 2005, debería ser 157 hogares en sobre –ocupación; el dato que da el recuento de la AGEB es de 143 unidades. Otro aproximado que se tiene un acercamiento mayor.

### Viviendas en hacinamiento

Es importante recordar que las variables de resultado entre Censo y Conteo no coinciden en variables. Con lo que los datos de hacinamiento deben considerarse como un “cuando menos”; en tanto el “número de habitantes por cuarto dormitorio” no lo proporciona totalmente el Conteo y para efecto de comparación se dispuso solamente de “viviendas con un dormitorio” y “viviendas con un cuarto”.

Solo por tener otra referencia se anota que el CONAPO ha desarrollado un Índice de Marginación<sup>315</sup>, que incluye el “porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento” y que considera en el DF para el año 2000 el porcentaje es de 34.82; para el 2005 el porcentaje es de 29.31.

Veamos que sucede si se toma el comparativo Censo- Conteo a nivel Distrito Federal.

Tabla 100. Viviendas ocupadas con un cuarto dormitorio/un cuarto en el DF. 2000

Clase de vivienda	Cuarto dormitorio	%	Un cuarto	%
Casa independiente	378,974	18.01	87,896	4.18
Departamento en edificio	129,509	6.16	5,580	0.27
Vivienda en vecindad	136,980	6.51	38,123	1.81
Cuarto de azotea	9,854	0.47	4,665	0.22
Local no construido para habitación	2,127	0.10		
Vivienda móvil	78	0.00		
En hacinamiento	678,482	32.25	136,264	6.47
No especifica	20,960	1		
Total de Viviendas particulares habitadas DF	2,103,752			

Elaboración propia a partir de Censo 2000

<sup>315</sup> Consejo Nacional de Población CONAPO: Distrito Federal: Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación por localidad, 2005; [www.conapo.gob.mx/publicaciones/indice2005xloc.htm](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indice2005xloc.htm) abril 2008.

El total de viviendas que presentan hacinamiento es de 38.72% (suma de 32.25% más 6.47%) en el año 2000, es decir 814,746 viviendas; si consideramos que cada vivienda tiene en promedio 4.2 ocupantes, entonces estaría afectando a una población de 3,421,933 habitantes en el 2000.

Tabla 101. Viviendas ocupadas con un cuarto dormitorio/un cuarto en el DF. 2000

Clase de vivienda	Cuarto dormitorio	%	Un cuarto	%
Casa independiente	335,927	15.16	71,201	3.21
Departamento en edificio	171,943	7.76	10,578	0.48
Vivienda en vecindad	163,640	7.39	47,528	2.15
Cuarto de azotea	6,615	0.30	3,353	0.15
Local no construido para habitación	n/d		n/d	
Vivienda móvil	n/d		n/d	
En hacinamiento	689,833	31.14	134,985	6.09
No específica	11,708	0.53	2,325	0.10
Total de Viviendas particulares habitadas DF	2,215,451			

Elaboración propia a partir del Censo 2005.

El total de viviendas que presentan hacinamiento, en 2005 es de 37.23% (suma de 31.14% más 6.09%), es decir 824,818 viviendas; si consideramos que cada vivienda tiene en promedio 3.8 ocupantes, entonces estaría afectando a una población de 3,134,308 habitantes en el 2005.

En una diferencia de 5 años, con una política pública habitacional, más el crecimiento poblacional, más la construcción de vivienda y las viviendas desocupadas, la cifra de viviendas en hacinamiento es casi la misma aunque con menor población afectada.

Tabla 102. Viviendas ocupadas con un cuarto dormitorio/un cuarto.GAM 2000

Clase de vivienda	Cuarto dormitorio	%	Un cuarto	%
Casa independiente	60,538	20.50	12,083	4.09
Departamento en edificio	13,947	4.72	658	0.22
Vivienda en vecindad	23,641	8.00	5,521	1.87
Cuarto de azotea	978	0.33	336	0.11
Local no construido para habitación	277	0.09		
Vivienda móvil	8	0.00		
En hacinamiento	101,760	34.46	18,598	6.29
No específica	2,371			
Total de Viviendas particulares habitadas GAM	295,329			

Elaboración propia a partir de Censo 2000

El total de viviendas que presentan hacinamiento es de 40.75% (suma de 34.46% más 6.29%) en el año 2000, es decir 120,358 viviendas; si consideramos que cada vivienda tiene en promedio 4.2 ocupantes, entonces estaría afectando a una población de 505,503 habitantes en el 2000.

Tabla 103. Viviendas ocupadas con un cuarto dormitorio/un cuarto.GAM 2005

Clase de vivienda	Cuarto dormitorio	%	Un cuarto	%
Casa independiente	43,345	14.25	7,370	2.42
Departamento en edificio	17,740	5.83	1,273	0.42
Vivienda en vecindad	34,206	11.25	7,793	2.56
Cuarto de azotea	556	0.18	226	0.07
Local no construido para habitación	n/d		n/d	
Vivienda móvil	n/d		n/d	
En hacinamiento	97,861	32.17	17,015	5.59
No específica	2,014	.66	353	.12
Total de Viviendas particulares habitadas GAM	304,169			

Elaboración propia a partir de Censo 2000 y Censo 2005.

El total de viviendas que presentan hacinamiento, en 2005 es de 37.76% (suma de 32.17% más 5.59%), es decir 114,876 viviendas; si consideramos que cada vivienda tiene en promedio 3.8 ocupantes, entonces estaría afectando a una población de 436,529 habitantes en el 2005.

Tabla 104. Viviendas ocupadas con un cuarto dormitorio/un cuarto. AGEB 2000

Número de Cuartos/dormitorio	Viviendas	%
1 cuarto (redondo)	899	11.09
1 cuarto dormitorio	3709	45.76
En hacinamiento	4608	56.85
Total de Viviendas particulares habitadas AGEB's G Hdez.	8,106	

Elaboración propia a partir de Censo 2000.

El total de viviendas que presentan hacinamiento es de 56.85% (suma de 11.09% más 45.76%) en el año 2000, es decir 4,608 viviendas; si consideramos que cada vivienda tiene en promedio 4.2 ocupantes, entonces estaría afectando a una población de 19,353.6 habitantes en el 2000.

Tabla 105. Viviendas ocupadas con un cuarto dormitorio/un cuarto. AGEB 2005

Número de Cuartos/ dormitorio	Viviendas	%
1 cuarto (redondo)	762	9.59
1 cuarto dormitorio	3258	41.00
En hacinamiento	4020	50.59
Total viviendas particulares habitadas AGEB's G. Hdez.	7,947	

Elaboración propia a partir de Censo 2005.

El total de viviendas que presentan hacinamiento, en 2005 es de 50.59% (suma de 41% más 9.59%), es decir 4,020 viviendas; si consideramos que cada vivienda tiene en promedio 3.8 ocupantes, entonces estaría afectando a una población de 15,276 habitantes en el 2005.

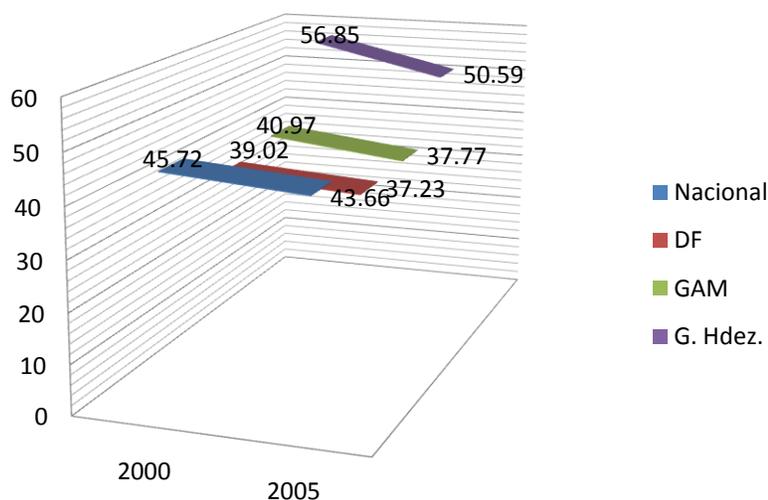
Si del total de acciones del PMV, 78,288 son acciones de mejora y ampliación en el DF; entonces debió haber ayudado al alivio del hacinamiento. Aunque a escala del DF la cifra no parece reflejarse.

Si consideramos que, a nivel delegacional, el programa hizo más de 20 mil acciones de mejoramiento y ampliación, el dato es contrastante ya que los datos de hacinamiento de la GAM señalan que mientras en el 2000, son al menos 120,358 viviendas en hacinamiento; para el 2005 la cifra es de 114,876, es decir es una diferencia de 5,482 viviendas.

Algo similar ocurre a nivel de AGEB en donde, en el año 2000, al menos 4,608 viviendas están en hacinamiento y; para 2005 el número es al menos de 4,020 viviendas en hacinamiento. La diferencia es de 588 unidades. Sabemos que el programa realizó 435 acciones de ampliación y mejoramiento (para efecto de reconocer el hacinamiento no se considera propiamente la acción de mejora en lo ya construido).

Sin embargo, si lo comparamos con el promedio nacional (ver cuadro de capítulo anterior) los resultados gráficos son significativos:

Gráfico 46. Impacto sobre el Hacinamiento



Elaboración propia en base a datos Censo 2000 y Censo 2005.

## Recomendaciones

- Los resultados, a pesar de ser “aproximaciones”, parecen contrastarse de manera cuantitativa; sin embargo hace falta seguir explorando y construyendo otras condiciones para medir, por ejemplo, la *habitabilidad* generada por el propio programa (calidad de materiales; seguridad estructural y servicios de sanidad con los que cuenta); así podríamos constatar el avance y realización del derecho humano a una *vivienda adecuada*. Solo que es necesario que el conteo de población considere la totalidad de variables sobre la situación física de la vivienda y no reporte solamente “pisos de tierra”.
- Los resultados también tienen que ser valorados desde la perspectiva de la *eficiencia – eficacia* de la aplicación de un presupuesto público. Para lo cual se precisa información clara y precisa, sobre todo de la aplicación y resultado del recurso subsidiario; sin olvidar los padrones de beneficiarios en concordancia con la población meta.
- El INVI debe tener un diseño financiero que considere el recurso crediticio, la ahorro de las familias y los subsidios que otorga el propio instituto; y no como hasta ahora que solo considera el diseño crediticio.
- Es importante valorar el monto de ahorro social invertido en el propio programa, que es el que aportan las propias familias beneficiarias para su propia vivienda. Cálculos empíricos de diversos asesores técnicos, los que miran cotidianamente aplicar recursos en obra, consideran que las familias “consiguen” un monto que corresponde entre 20 y 35 % más del otorgado como crédito.
- El programa es un aliciente para que la familia tome en sus manos el derecho y la obligación de la vivienda con lo que calcular el monto social, reconocerlo es parte de un ejercicio ciudadano que es necesario empoderar. Por ello hay que referirse a este programa como un programa de productores sociales de vivienda.
- Desde esa perspectiva, la de reconocerlo como un programa para *productores sociales de vivienda (a escala familiar)*, podría ser una política de *acción pública* en dónde participan los diversos actores; tiene todas las bases pero le hace falta reconocerse y aceptar la participación de otros.
- El programa es noble en el sentido del tipo de población al que va dirigido y los lugares en donde se realiza pero el INVI debería ser el promotor de la organización de las familias y su comunidad y no promotor del no encuentro entre las familias y los asesores técnicos.
- En el caso del DF, las Unidades Territoriales -UT’s aparecidas en el 2003, usan de base estadística el Censo del 2000. Si queremos que un instrumento útil hay que mantenerlo permanentemente actualizado y valorado. Hoy día es referencia de otros programas (Programa C de Mejoramiento Barrial) pero solo eso, referencia para consecución de beneficios de política social.
- Es grave constatar que la creación y situación del parque habitacional de vivienda popular y los resultados de este programa no sea considerados dentro del diagnóstico propio del Gobierno de la Ciudad; el único indicador que tienen los operadores es que la gente sigue llegando a solicitar un crédito de este tipo. Con lo que, crear instrumentos de medición de impactos a distintas escalas es imperativo.
- El sector privado participa colateralmente en este programa, en tanto son los responsables de la distribución de materiales e insumos por toda la ciudad; no así el sector promotor de vivienda, dado que son actuaciones o unidades vivienda resueltas una por una sin que sea condición ofrecer garantías hipotecarias. Tampoco podrían participar porque sus márgenes de ganancia no le han sido atractivos.
- Saber en realidad cuantas viviendas nuevas en segundos y terceros niveles se están conformando (condominio familiar), es importante para vislumbrar la continuidad del programa.

---

## Reflexiones finales

Se ha propuesto identificar el grado de realización del derecho humano a la vivienda adecuada (DHVA) y lo que muestran los indicadores es que pueden ser *adecuables* (acomodados) para cubrir la no atención pública a la población de bajos recursos.

La identificación del grado de realización del DHVA no cuenta con un sistema de información óptimo que sea de fácil acceso a la población; entre más se quiere acercar a la escala del barrio, más inconsistencias se presentan. Por eso los indicadores cualitativos y los que reconocen la adecuación cultural deben adquirir relevancia.

Aún las políticas públicas de Gobierno Local, que declara el cumplimiento de los DH, que pretenden y se reconocen de corte social, aunque hablan de los beneficiarios de bajos recursos, no miran a estos como actores protagónicos en la definición, operación y evaluación de las políticas públicas y de los programas específicos.

La participación del mercado habitacional es a través de la distribución de materiales e insumos de la construcción, pero los desarrolladores en realidad son asesores técnicos (profesionales en lo individual o ONG's) que no están a la caza de ganancia sobre ganancia sin mirar siquiera la cara para quien se trabaja. Entonces este programa da empleo a otro mercado de trabajo que no es el de los grandes desarrolladores.

El recurso público subsidiario está identificado; también se da cuenta sobre su aplicación (cumplimiento de meta física y meta financiera); sin embargo no se tiene información sobre su aplicación, es decir, si es eficaz y los impactos que genera. Al mismo tiempo no queda claro cual es el monto del recurso usado para el crédito y cuál es recurso subsidiario (y los tipos de subsidios aplicados); además de ser promotores de la recuperación crediticia.

La naturaleza del programa, los lugares en donde se desarrolla, la población receptora, todo apunta a reconocer el programa como un programa para la gente que no accede al mercado habitacional. Que desde la opinión de quien escribe, no ha sido reconocido (más bien es desconocido) en sus alcances, en general; y en lo particular tiene aportes hacia la ciudad: al alivio al hacinamiento y al densificar evita la expansión de la metrópoli.

## 5. Capítulo Quinto. Conclusiones

La hipótesis planteada inicialmente para esta investigación, supone que las visiones existentes (oficiales) sobre la producción habitacional así como las actuaciones del sector habitacional no son suficientes para afirmar que en México se realizan “viviendas adecuadas”.

Se planteó como objetivo identificar el grado de realización del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada<sup>316</sup>, identificando: los efectos provocados, la aplicación de escalas de medición, la comparación de las medidas logradas y la explicación de los resultados analizados con base al análisis de los siguientes ejes:

- a. La obligatoriedad del Estado mexicano
- b. La eficiencia del mercado habitacional
- c. El recurso público subsidiario
- d. El esfuerzo que hace la población que no accede al mercado habitacional

Por lo que los resultados de esta investigación se pueden sistematizar en dos vertientes:

- La generación de indicadores de medición para dar cuenta de la realización de la vivienda adecuada.
- La realización del derecho a la vivienda adecuada en México entre 2001 y 2006, siguiendo los cuatro ejes de análisis planteados.

### 5.1. La generación de indicadores de medición para dar cuenta de la realización de la vivienda adecuada

El construir indicadores hace posible el análisis del “antes- después”, se definen como expresión de medida de un atributo, medidas cuantitativas de aspectos del logro, que permiten contar con señales sobre su desempeño, mediante su comparación con referentes internos o externos. Constituyen instrumentos para comprobar si hay o no un acercamiento progresivo a las metas propuestas y permiten operativizar la medición de las variables, señalando los grados y variaciones en la forma más objetiva y verificable posible, sirven para monitorear el cumplimiento de objetivos y metas.

La práctica de la evaluación ha sido realizada para comprobar el alcance de programas de acción de los poderes públicos, y puede constituir para éstos, una fuente adicional de legitimidad.

Inicié con una revisión de metodologías de evaluación a través de tres ejercicios, con la finalidad de comenzar a evaluar desde la perspectiva del Derecho Humano a una Vivienda Adecuada e identificar indicadores, se revisó un ejercicio que reconoce la práctica social en el Hábitat y la Vivienda en América Latina; un ejercicio nacional basado en la evaluación del programa “Tu Casa” que valora la actuación casi sexenal y; una propuesta de indicadores del Relator Especial del Derecho a la Vivienda Adecuada presentada en 2007 y que para 2008 forma parte de un documento más amplio de indicadores preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

---

<sup>316</sup> Cuyos elementos que lo constituyen son: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables a nivel de ingreso; habitabilidad; accesibilidad; lugar adecuado y adecuación cultural



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Consideraciones para la definición de indicadores para la realización de un monitoreo-seguimiento a la vivienda adecuada

Los elementos rescatados del análisis de estas experiencias y que a mi ver, compartiendo algunas posiciones con los autores referidos a lo largo de este trabajo, deben ser consideradas en una evaluación son:

1. Reconocimiento del contexto y las transformaciones de las relaciones Estado, sociedad y mercado en que se desarrollan las evaluaciones.
2. Trabajar una propuesta metodológica de transferencia y construcción colectiva con herramientas, técnicas y dinámicas adecuadas para el trabajo intersectorial de hábitat. La preocupación es cómo hacer accesible y fácil de utilizar todos estos instrumentos para que no queden solo en manos de supuestos expertos que deciden. Es cómo lograr que los tradicionalmente excluidos tengan voz y voto, que puedan entender, manejar y tener espacios donde discutir las políticas que los implican.
3. Considerar la participación de diversos actores y su relación con los productos (grupos sociales y comunitarios, promotores y desarrolladores privados y públicos, ejecutores, constructores, financiadores, beneficiarios - población objetivo de las acciones realizadas-), los distintos ámbitos del hábitat y las posibilidades de realización de la Producción Social del Hábitat.
4. Considerar que las relaciones sociales implican una red de relaciones complejas e interdependientes (no causales y lineales).
5. Considerar que los programas desencadenan procesos dinámicos.
6. La existencia de una gran diversidad de soluciones para la gran diversidad de contextos locales.
7. Concebir la evaluación desde la visión pluralista, es decir, con un carácter colectivo abocado a integrar las condiciones inherentes al funcionamiento del sistema de actores englobado en su formulación y en su puesta en práctica. Cuyos principios son el equilibrio entre necesidades técnicas y exigencias políticas, sus fundamentos: el aprendizaje del análisis de las políticas públicas, metodologías y técnicas: participativas, de investigación acción, construcción de sus propios instrumentos.
8. La articulación de un diagnóstico integral georeferenciado, la importancia de éste radica en que se suele contar sólo con estadísticas generales, que precisamente no llegan a los sectores pobres o que los ven desde la lógica dominante y deformante.
9. La construcción de un diagnóstico interdisciplinario e intersectorial para evitar la visión compartimentada y deformante.
10. La triangulación entre los datos cuantitativos y cualitativos; construir la información desde las distintas lógicas, incorporando sus contradicciones y sus alianzas ligadas a intereses sectoriales.
11. Considerar como referencia de contexto las declaratorias y compromisos internacionales, documentos que contienen elementos vinculados a la vivienda, haciendo énfasis en la situación de la población de bajos ingresos y en situación de marginación para el cumplimiento de los Derechos Humanos (Recomendaciones del Comité DESC, Recomendaciones sobre el Derecho a la Vivienda del Relator de la ONU, las Metas del Milenio, recomendaciones de la CEPAL respecto al tema de vivienda) así como los documentos nacionales que hacen referencia a los Derechos Humanos (Programa Nacional de Derechos Humanos, Informes de México sobre los Objetivos del Desarrollo del Milenio).
12. Considerar las recomendaciones de los organismos financieros internacionales.
13. Considerar como referencia de contexto los documentos nacionales que integran el marco programático y normativo nacional sectorial y de concurrencia con otros sectores (documentos elaborados por la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda – CONAFOVI -, el Programa Sectorial de Vivienda, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial).
14. Considerar la participación de grupos sociales y comunitarios que se esfuerzan por ofrecerse alternativas habitacionales.
15. Considerar los elementos que caracterizan al producto final de las acciones evaluadas (dimensiones, ubicación geográfica, disponibilidad de servicios, grado de satisfacción).

16. La definición clara, en términos cualitativos y cuantitativos de metas e indicadores para dar seguimiento a la cobertura y destino de los beneficios otorgados.
17. Considerar los elementos de tipo político (períodos electorales, por ejemplo) que afectan la modificación de coberturas de atención.
18. Incorporar indicadores de derechos humanos, que permitan la relación entre la actividad o resultado a evaluar con las normas de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos.
19. La configuración de los indicadores estructurales, de proceso, y de resultados debe considerarse en un marco para abarcar sistemáticamente todos los aspectos de realización de un derecho (con base a la matriz “Lista de indicadores ilustrativos del derecho a una vivienda adecuada”):
  - a. Los indicadores estructurales que reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización del derecho humano (instrumentos internacionales de derechos humanos, cobertura del derecho a la vivienda adecuada en la Constitución y leyes nacionales, organizaciones de la sociedad civil inscritas que participan en la promoción y protección del derecho a una vivienda adecuada, planes y programas estratégicos que conforman la política habitacional nacional considerando los diferentes niveles de gobierno).
  - b. Los indicadores de proceso que relacionan los instrumentos de política de los Estados con objetivos intermedios que acumulados se convierten en indicadores de resultado (denuncias sobre violaciones al derecho a la vivienda adecuada, gasto público aplicado en los diversos aspectos del derecho a la vivienda adecuada, presupuesto público dedicado a la vivienda social, incremento de zonas habitables, acceso a servicios: agua, saneamiento, electricidad, recolección basura, presupuesto público dedicado al suministro y mantenimiento de los servicios, hogares con asistencia pública para vivienda: alquiler y compra; hogares en ocupación ilegal, tiempo medio de solución de conflictos relacionados con la vivienda en tribunales y juzgados, apelaciones para impedir desalojos y proporción de personas desplazadas o desalojadas que han sido reasentadas).
  - c. Los indicadores de resultados que describen los logros, individuales y colectivos, que reflejan el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto, personas por habitación o habitaciones por hogar, personas por habitación, hogares que viven en construcciones permanentes, cumplimiento de los códigos y reglamentos de construcción; hogares que viven cerca de lugares peligrosos, población urbana que vive en tugurios; gastos mensuales de vivienda, personas sin hogar, población sin hogar que utiliza albergues públicos y de la comunidad; casos de desalojos forzosos, hogares con acceso a la seguridad de la tenencia, mujeres con títulos de propiedad.

Con respecto a los compromisos internacionales que se vinculan a la vivienda, y que determinan las líneas conductoras de la política habitacional en los Estados, es importante resaltar la recomendación de la CEPAL: Estados Nacionales y concurrencia en la oferta de vivienda. Banco Mundial, en la cual se plantea la focalización del gasto para lograr mayor eficiencia e impacto, reemplazando las prácticas clientelares con subsidios “objetivos”; la descentralización, que implica la participación más activa de instancias sub nacionales y la comunidad; y la modernización de servicios y normativa pública en la que el papel del Estado se limita a ser facilitador y regulador del mercado habitacional. Lo anterior guarda cabal correspondencia con el esquema financiero de eficacia, impulsado como otro aspecto prioritario por el Banco Mundial. Se debería evaluar la eficiencia del esquema financiero y su relación como factor de exclusión social y económica.

Entre los elementos que se evidencian tomando esta perspectiva, es la presencia de los Organismos financieros internacionales, no solo por las recomendaciones que hace a los gobiernos naciones; sino por los créditos que otorga; las condiciones que fija; sus criterios de rentabilidad y las repercusiones que esto,

evidentemente tiene, hacia organismos determinados. Situación que no ha sido parte de los elementos a evaluar.

Es importante convocar la atención en la necesidad de trabajar los contenidos del derecho a la vivienda adecuada en México, aunque evidentemente no se puede afirmar que la perspectiva de derecho no se haya trabajado; como tampoco se puede decir que la circunstancia de atención a la pobreza no existe; lo que se evidencia es que entre los Derechos Humanos, la política social y la política habitacional no existe vínculo.

Los derechos humanos se debaten entre la perspectiva de la universalidad o su focalización para “los más necesitados”.

---

### **Cuestionamientos e hipótesis sobre la realización del derecho a la vivienda adecuada en México como resultado del análisis de los ejercicios de evaluación y de la matriz de seguimiento a indicadores de vivienda adecuada ONU.**

Por otra parte, también fue posible identificar, con el análisis de estos ejercicios, elementos que me permitieron plantear algunas hipótesis y cuestionamientos sobre la realización del Derecho a la Vivienda Adecuada en México, en donde, al parecer la vivienda no es parte de una política social, es una política financiera:

Se identificaron las paradojas que trae la circunstancia internacional de la inversión del mercado hipotecario VS la protección de los Derechos Humanos, en particular hacia la población económicamente más débil. Así como las repercusiones de carácter nacional en donde la vivienda es considerada como parte importante del motor de la economía VS las necesidades de vivienda de la población en general pero en particular de los que están fuera de mercado.

Se cuestiona la intervención del Gobierno que dispone de recursos públicos para intervenir a través de políticas focalizadas – subsidiarias. El discurso señala que la intervención es para que la población de bajos recursos acceda a una vivienda; aunque al mismo tiempo las Reglas de Operación condicionen el subsidio al vínculo de un crédito (que regularmente ofrece el mercado); que servirá para adquirir un producto de algún desarrollador.

Quedó evidenciado que no se establece vínculo entre la política habitacional con otras políticas públicas; concretamente con las políticas de Desarrollo Social y de Desarrollo Urbano. Al revisar con cuidado el Programa Sectorial de Vivienda se constató que no se menciona el compromiso con el sector urbano en tanto la ubicación, el lugar de la vivienda no considera como variable la ubicación de la misma; sin embargo sería importante valorar el impacto físico que tiene la expansión de las ciudades a través de los proyectos de vivienda.

En lo personal partiría del hecho de que las distintas acciones de vivienda deberían terminar conformando un espacio físico y ello impactará la ciudad, la localidad o poblado. Es decir se requiere suelo, infraestructura y servicios (temas atendidos por el Programa Hábitat) y proteger el medio ambiente. Con lo que tendríamos que resolver la relación entre las políticas de vivienda y desarrollo urbano.

En tanto las modalidades de “Subsidio para la adquisición de la Unidad de Vivienda Económica con un crédito aprobado por SOFOLES” y “Subsidio para la adquisición de la Unidad de Vivienda Económica con un crédito aprobado por INFONAVIT”; en realidad son subsidios a la producción (no al consumo) de Promotores Privados; debería de reconocerse la cantidad créditos y recursos destinados a apoyar la producción; así como evaluar la participación de estos otros actores, otros organismos y los propios promotores privados y su producto.

Entonces, las obligaciones del Estado mexicano quedan diluidas en medio de la complejidad; el mercado no necesita dar la cara en tanto ha garantizado que el estado le sea facilitador; los subsidios en realidad son útiles para colocar la producción privada; de la gente que “necesita” vivienda; en tanto la población de bajos recursos no cuenta con instrumentos de apoyo y de aliento.

La eficiencia de la actuación queda entre dicho cuando no queda claro cuál es el producto y cuando el producto (la posible “vivienda”) no se ocupa.

El diseño financiero incluye la sumatoria de ahorro, crédito y subsidio pero que no se ven como conjunto, sino como elementos aislados. El resultado es que la población de menos recursos tiene problemas de tiempo para lograr el ahorro o simplemente no puede ahorrar, con lo que, a pesar del recurso dispuesto para el subsidio para la población en pobreza patrimonial, el resultado es que a mayor pobreza menor posibilidad de acceder a un subsidio. Está hipótesis mía se basa en menciones sueltas a lo largo del documento y la insistencia en el documento del meta análisis que dice *investigue si los incentivos para el enganche son los óptimos o, los beneficiarios se endeudan para juntar el ahorro requerido*, con lo que considera necesario generar sistema que favorezcan al beneficiario.

---

### **Respecto al análisis de la matriz de indicadores del derecho a la vivienda, es importante referir los resultados:**

La matriz muestra una propuesta para la evaluación de las políticas públicas en materia habitacional en México, en su nivel estructural, los procesos y la medición de los resultados. Desde el enfoque de los derechos humanos arroja no solo la insuficiencia en los programas e instrumentos para su cumplimiento, sino incluso el que el gobierno federal no los tiene considerados como soporte del diseño y operación de los mismos.

En el nivel estructural pudo observarse que existen instrumentos normativos y se han suscrito pactos internacionales que dan un sustento al reconocimiento del derecho, no así su obligatoriedad; de particular relevancia es el tema que se refiere a los desalojos forzados, sobre el cual el gobierno mexicano simplemente no lo considera.

Respecto a los procesos, destaca que el planteamiento gubernamental parta estrictamente de metas cuantitativas anuales, 750 mil créditos en el periodo 2001-2006; créditos que en su mayor parte provienen de la iniciativa privada, dejando como responsabilidad del Estado el otorgamiento de subsidios. El gobierno mexicano más bien establece como objetivo el otorgamiento de créditos (a través de los Organismos Nacionales de Vivienda y de la iniciativa privada, que no son recursos públicos) y, en su caso los subsidios que aparentan ser más un complemento para acceder a los créditos que una vía para acceder a una solución habitacional.

Las referencias de las metas parten de los cálculos cuantitativos del rezago y de nuevas necesidades, las deficiencias en cuanto al acceso a los servicios básicos. Sin embargo estos factores no son suficientes para garantizar el acceso al derecho a la vivienda adecuada ya que no existe información que permita dar cuenta sobre la tenencia de la vivienda y los desalojos forzados (tema de particular relevancia si consideremos que la cartera vencida de está en aumento y las medidas de los agentes financieros para recuperar la vivienda – como se menciona en la matriz- aparece permanentemente en la prensa, pero sobre lo que el gobierno mexicano no se ha expresado).

La relación entre estos cuatro elementos, que tienen como eje el concepto de vivienda adecuada, puede ser reflexionada desde la perspectiva actoral. Es decir de responsables que toman decisiones. Si bien es difícil reconocer las instituciones del sector privado y la cara de los grupos sociales no quiere ser reconocida, entonces ¿debemos insistir en solo revisar los resultados de las instituciones? Ese es un camino insoslayable, pero desde qué lugar de debe mirar.

A efecto de insistir en la realización de los derechos humanos, del derecho humano a la vivienda adecuada es conveniente no solo mirar desde la perspectiva de los que no tienen acceso al mercado habitacional. Es decir, es ineludible considerar la perspectiva de derechos humanos la cual centra su atención en los sectores más vulnerables (no solo los más pobres, también aquellos que por sus condiciones físicas, sociales y socioeconómicas son más débiles); tampoco se puede olvidar la mirada institucional sobre la vivienda, sus propósitos, resultados (según declaraciones de Vicente Fox, el problema habitacional lo arregla el mercado) y sus clasificaciones que han pretendido sirva para la justificación del recursos de subsidio y donde las bases estadísticas se diluyen desde la generalidad; por eso hay que profundizar en la lectura cuantitativa que pueda ser compatible y comparable con parámetros internacionales que pueden proporcionar las Metas del Milenio.

---

### Los indicadores para las metas del milenio

Se validaron los indicadores proporcionados y desarrollados por diferentes instancias de la ONU para las Metas de los Objetivos del Milenio – ODM- los cuales he retomado como referente para este análisis ya que reconocen una base conceptual y metodológica consensada entre expertos; además ya cuentan con una base de datos, indicadores cuantitativos y resultados a escala nacional. Se trata de los indicadores mínimos y México ha rendido informes sobre los resultados de los mismos.

A través de la revisión de diversos textos generados por diferentes instancias de la ONU, se pudo identificar una serie de precisiones importantes sobre los indicadores:

1. La importancia que tiene la compilación de datos que cuantifiquen la magnitud y características de los asentamientos precarios (tugurios), considerando a sus habitantes como la gente que vive en las peores condiciones físicas en las ciudades en el mundo.
2. Se hace referencia a los asentamientos precarios como “un grupo de individuos que viven bajo el mismo techo que carecen de una o varias de las condiciones siguientes: tenencia segura, calidad estructural y durabilidad de las viviendas, acceso a agua potable, acceso al agua potable, acceso a servicios de saneamiento y espacio suficiente para vivir”.
3. Se fijan 5 dimensiones fundamentales: 1) acceso al agua potable; 2) acceso a saneamiento básico; 3) tenencia segura; 4) durabilidad de la vivienda y 5) área suficiente para vivir. Todas ellas cualidades reconocidas por el concepto de vivienda adecuada.
4. Se hace la precisión, de que los porcentajes son sobre la población afectada; no sobre la población total. Esto no es un asunto menor en tanto sobre el total se pierde la dimensión de la población que modifica su situación, lo que se pudo apreciar que sucedió con el manejo de la información en el caso de los informes de México. La atención no es para la totalidad de los pobres; sino para los pobres de las áreas urbanas y se reconoce la complejidad en que está inmerso el tema habitacional y lo complicado que es su ubicación física en las ciudades. Por lo que, no se trata solamente del dato estadístico; sino del dato estadístico vinculado a una ubicación en el territorio.
5. Los ODM pueden ser localizados en proyectos realizados a través de la Producción Social del Hábitat (PSH); ya que se considera que son valiosas las contribuciones hechas por iniciativas de producción social de vivienda de ámbito comunitario.
6. El uso de indicadores en el ámbito de la comunidad pueden ser un punto de partida para que se monitoreen iniciativas y valoren los impactos que generan, facilitar la comprensión del conceptos de producción social de hábitat y pueda ser incorporado a las políticas urbanas”.
7. Posibilitando con este enfoque que rescata, para el fin de monitorear los ODM a la Producción Social del Hábitat, que el conjunto de objetivos e indicadores pueden tener una acercamiento integrador e indivisible de la realidad comunitaria; lo que ha obligado a otro aporte importante, desde la opinión de quien escribe: los indicadores se convierten en un instrumento sencillo con operaciones fáciles que comparan (a diferencia de otros ejercicios, que además de complejos están

hechos con metodologías que requieren de conocimiento de estadístico, programas de computo y analistas especialistas).

### Lo dicho y lo hecho por el Estado Mexicano entre 2001 – 2006 y las Metas del Milenio

La metodología aplicada en el informe sobre el avance de las Metas del Milenio 2005, para estimar la población urbana que reside en viviendas precarias en cada una de las ciudades que integran el sistema urbano nacional (asentamientos mayores a 15 mil habitantes) parte de un análisis estadístico de AGEB's urbanas del sistema urbano nacional y en los cuales se calcula los indicadores de la meta 11. Sin embargo, y considerando que “los asentamientos precarios” no solo están en localidades urbanas y que aún en los asentamientos urbanos estos no son “fáciles” de localizar físicamente ya que las ciudades son heterogéneas; intentar un vínculo desde las condiciones físicas de la vivienda creemos que no es óptimo; en tal caso el ejercicio es útil para reconocer la ausencia de georeferencia en los indicadores de tenencia segura. Considerar la georeferencia permitiría hacer distinciones entre ciudad- asentamientos precarios- hogares precarios- y personas que habitan viviendas precarias.

En tanto el análisis considera que las ciudades del sistema urbano nacional son las que tienen *mejores* servicios; omite abordar el reconocimiento o definición conceptual de los asentamientos precarios haciendo su propia interpretación de la *precariedad urbana*, con lo que toma el total de las viviendas como su universo de trabajo –error metodológico, en tanto el total de vivienda esconderá el universo real de la pobreza

En el informe se hace una versión propia de lo que son los asentamientos precarios, diferente de lo señalado por la CEPAL en donde se refiere a Asentamientos *continuos*, estableciendo que son conglomerados en donde los hogares en condiciones de pobreza tienen un elevado peso relativo. Son un conjunto de viviendas y, consecuentemente de habitantes, que carecen de acceso directo al agua potable, drenaje sanitario adecuado, seguridad en materia de tenencia (por razones de irregularidad legal o jurídica) y que frecuentemente son vulnerables, es decir que no tienen seguridad física, por razones de localización inadecuada.”

Con lo que están haciendo una definición mexicana de *asentamiento precario*, que se distingue de la de CEPAL al precisar el “peso relativo” de hogares en condición de pobreza. Identificarlos físicamente será la base de los denominados “polígonos hábitat” y sobre los cuales se ha desarrollado el Programa Hábitat (solo para el ámbito urbano).

El Informe de Avance 2006. Cumple con la forma en el caso de los indicadores referidos al agua y saneamiento y; en el caso de la tenencia segura reconoce, hasta 2006, que no se cuenta con la información suficiente para integrar un diagnóstico en materia de tenencia irregular de la propiedad, aunque aseguran la existencia de un avance. Se plantea la integración de un censo de asentamientos irregulares de los principales centros urbanos del país.

Las valoraciones en referencia a la pobreza, desde el indicador “porcentaje de personas que tienen ingresos menores a un USD”, no es compatible con los parámetros de medición que se utilizan en la administración Fox: pobreza alimentaria; pobreza de capacidades y; pobreza patrimonial. Es una concepción basada en la *oportunidad* generada a partir del subsidio, que no ha probado, en el caso de los recursos destinados a la vivienda, su eficiente focalización. Al final, son referidos a la capacidad, creada momentáneamente, para la adquisición de bienes.

Sobre los indicadores relacionados con agua y saneamiento las operaciones son sobre el total de la población con lo que las condiciones de avance de la población pobre y sin servicios o servicios deficientes se pierden en el promedio y; sobre los asentamientos precarios o tugurios se dice que se inicio la

recopilación de información en 13 centros urbanos (solo que el país en el año 2000 contaba con un sistema urbano de 364 ciudades mayores de 15 mil habitantes) –sin referirse nunca a la vivienda-; a pesar de ello se hace referencia al Programa Hábitat como el encargado de atender este tipo de problemática, sin decir que el mismo solo actúa sobre suelo regular.

Las consideraciones se quedan en lo elemental del indicador, es decir no hay mención a las viviendas, los hogares y la situación en que habitan las personas; el tema de hacinamiento y la realidad de la seguridad estructural de vivienda también están ausentes.

---

### Las valoraciones generales de las referencias de indicadores para los ODM.

En el campo de lo político es relevante la toma de acuerdo de los ODM entre 189 países, ello a pesar de que las metas y los indicadores están al *mínimo*, los gobiernos vienen cumpliendo con la entrega de informes, sin embargo en el campo de las elaboraciones conceptuales, metodológica y búsquedas, es claro que el tema avanza para *los expertos*, sin embargo ello no ha impactado el campo de las declaraciones y los acuerdos políticos entre los estados parte.

En realidad, como se verá lo que no cambia es la versión oficial de la UN- Asamblea General que es la versión de los mínimos indicadores, la de acuerdos políticos entre los estados parte; distinta es la postura UN- Derechos Humanos que convoca al vínculo referido al contexto en consideración al marco legal vigente, la situación socioeconómica de cada país, de cara a los esfuerzos que hace cada estado a través de sus políticas públicas. De esa manera se podrá saber de los esfuerzos o retrocesos; UN- CEPAL que reacciona a su propia naturaleza analítica para la América Latina, por lo que propone otros “sub indicadores” o indicadores complementarios con lo cual se tendría información complementaria; por su parte UN- HABITAT, además de ser responsable de monitorear la Meta 11, se ha encargado de explorar el acontecer a escalas menores a la nacional a través de la iniciativa *Observatorios Urbanos Locales*, con lo cual debe tener una información valiosa que no es pública.

Los textos evidencian que el indicador referido a “población urbana que vive en tugurios” es el gran desafío para la sociedad mundial, de lo cual México no es la excepción. Por ello vale mirarle en el proceso de reconocimiento ya que originalmente se hizo una redacción sencilla que adquirió su complejidad en la medida que se quiso explicar y medir.

Asentamiento tugurizado ¿incluye las viviendas que están contenidas en el propio asentamiento? La manera en que se están dando resultados parece responder que esto no es así. Pero por otro lado está, la relación con respecto a la tenencia segura de sus pobladores.

Por ello CEPAL hace la siguiente evolución: del *asentamiento precario*, a los *hogares en asentamiento precario*, para llegar a las personas que viven (en una vivienda) en asentamiento precario que se ubican en un área geográfica, en un tiempo determinado.

Para quien escribe hacen falta las consideraciones respecto a reconocer los diversos actores que intervienen (públicos, privados y sociales); el papel y las responsabilidades que asumen en el marco del desarrollo de los Derechos Humanos y la aplicación de las políticas públicas.

Otra manera de reconocer la cantidad de variables que intervienen en el territorio lo dicen la Guía para el Monitoreo de la Meta 11: “La meta 11 requiere de políticas y acciones coordinadas relacionadas con la recuperación y rehabilitación de los asentamientos precarios, la gestión medioambiental, el desarrollo de la infraestructura, la prestación de servicios y la reducción de la pobreza en general”.

Desde la Guía para Monitorear Meta 11, necesariamente el concepto de *asentamiento precario o tugurio* hace referencia hacia la vivienda; al mismo tiempo que el concepto de *vivienda adecuada* hace referencia a

“algo más allá de cuatro paredes”; al mismo tiempo que es los *hogares en asentamiento precario* viven personas.

En este marco, el gobierno mexicano, si bien no entra en la discusión conceptual, ni ideológica, por la vía de los hechos evidencia su postura: La vivienda es una mercancía, por ello su informe no encara, ni aborda el tema habitacional.

También es cierto, históricamente la estructura operativa del país es sectorial con lo que administrativamente es difícil una actuación vinculada y coordinada; tanto que se cuestiona la eficiencia y eficacia del sector público.

Una manera de dar cuenta de esta situación de segregación se establece a través de los índices de marginación que elabora CONAPO. Otro elemento que muestra las discrepancias entre los indicadores requeridos por los ODM y la *novedad* de dar cuenta de la pobreza: mientras por un lado se solicita la referencia de la población que tiene percepciones económicas menores a un dólar; en México se desarrolla una metodología que distingue la pobreza entre pobres alimentarios, de pobres de capacidades y pobres patrimoniales. Por cierto, su definición no incluye la referencia a su ingreso.

Como queda evidenciado, el Estado Mexicano cumple formalmente con sus compromisos internacionales, sin embargo no es claro el grado de avance o retroceso y si ello equivale al cumplimiento de sus obligaciones frente a la sociedad.

Los resultados nacionales son de un carácter en exceso general y no permiten el análisis a través del cual respondamos sobre el grado de avance o de realización del derecho humano a una vivienda adecuada. Por lo que es importante precisar de quién informa a nivel internacional, es el mismo que elabora los datos y sin embargo, no tenemos otra información nacional, de registro periódico más que la información nacional. El Estado mexicano, quien notifica no reconoce la participación de otros actores en la realización o cumplimiento, en consecuencia no visualiza ni registra en los informes la complejidad del fenómeno habitacional y del hábitat. Al mismo tiempo un dato cuantitativo sin contexto, tampoco permite valorar si la actuación pública es eficiente.

*El tema no son los datos sino los conceptos; el asunto no son los números que arroja, sino la manera en que se construye la medición. Por ello es importante revisar y validar los datos que han proporcionado las autoridades mexicanas sobre la meta 10 y 11.*

---

### **Propuestas para construir Metas e Indicadores**

Por ello para construir una propuesta mexicana en el marco de la realización no de la violación ni de los desajustes del derecho a la vivienda (en tanto tema de otras especialidades) se hacen las siguientes consideraciones:

1. Del Relator Especial se toma en consideración la elaboración de contexto que explique las condiciones en que se desarrolla el acceso a una vivienda.
2. Se toma también la propuesta de elaborar la Lista de Chequeo que establece los vínculos entre la situación estructural, la situación de proceso y los resultados. Dijo: “Por lo que se insta a que se ensayen y adopten esos indicadores para establecer puntos de referencia nacional.”
3. Para dilucidar la situación de los asentamientos en tugurios, es importante considerar la relación que tienen con la vivienda y sus habitantes. Ello necesariamente incorpora los indicadores referidos al hacinamiento (en el caso mexicano, CONAPO convierte esta variable en un índice) y a la situación estructural de la vivienda (variable contenida en el Censo).

4. En la construcción de indicadores es necesario referirse a la situación y proceso de las políticas públicas urbano- habitacionales para construir contexto pero también para verificar la Obligatoriedad del Estado, la participación del mercado y; la participación social y comunitaria.
5. Es necesario validar los datos ofrecidos por el gobierno mexicano ante la misma dirección de los ODM.
6. Para referirse al universo de población es necesario referirse no a la totalidad de la población, sino a la población en condición de carencia; también es importante distinguir entre la población urbana y la población rural.
7. Para definir el universo de referencia se hará una distinción entre la población que accede al mercado habitacional y los pobres patrimoniales, los pobres de capacidades y pobres alimentarios.
8. Es necesario crear indicadores sobre la política pública habitacional, de tal manera que tampoco se olvide el “establecer puentes” entre la política pública y el campo de los derechos humanos. A través de ello poder establecer un diálogo entre los distintos actores.
9. Se considerará la referencia de valoración en el tiempo a partir de las propias cuentas nacionales. Ello permitirá establecer dos puntos de comparación en el tiempo. CEPAL dice: Usar los Censos implica aprovechar la información disponible; mediante el uso de dos censos consecutivos permite un seguimiento y mirar la evolución y; usar fotos satelitales para localizar tugurios.
10. No se trata solamente del dato estadístico; sino del dato estadístico vinculado a una ubicación en el territorio que tampoco se obtiene de manera general, tiene que tener referencias más amplias.
11. Se retoma la propuesta del propio Gobierno mexicano sobre: “...la integración de un censo de asentamientos irregulares de los principales centros urbanos del país.”
12. Se retoma la propuesta de UN Habitat de: El texto también considera que “el uso de indicadores en el ámbito de la comunidad pueden ser un punto de partida para que se monitoreen iniciativas y valoren los impactos que generan (...) facilitar la comprensión del conceptos de producción social de hábitat y pueda ser incorporado a las políticas urbanas”. Los indicadores se convierten en un instrumento sencillo con operaciones fáciles que comparan (a diferencia de otros ejercicios, que además e complejos están hechos con metodologías que requieren de conocimiento de estadística e instrumentos de computo.

### Valoraciones sobre las aproximaciones a los indicadores (CEPAL) para el caso de México.

1. Se comparte con CEPAL la visión de que, los 3 indicadores (30, 31 y 32) “originales” son considerados como limitados y se propone vincularlos a una perspectiva de Derechos Económicos Sociales y Culturales –DESC- (“la agenda multilateral retoma una visión integral del desarrollo, partiendo de la premisa de universalizar los derechos económicos, sociales y culturales”);
2. Se considera, igual que CEPAL, “Con el fin de dar seguimiento a esta meta se acordó utilizar la variación en la proporción de hogares con acceso a tenencia segura. Sucesivamente se convino incluir otras cuatro dimensiones: la durabilidad de la vivienda, el hacinamiento, el acceso a mejores servicios de agua potable y la disponibilidad de saneamiento.” En tanto que los cuatro elementos son componentes del concepto *vivienda adecuada*. Y que como se pudo apreciar, el avance registrado no es alentador
3. El conocimiento *público* en México de los compromisos y resultados de los ODM es una referencia reciente. (Por lo menos se ha abierto una página WEB); sin embargo el tema no es de dominio gubernamental, académico o de la sociedad civil (ver documento Consulta Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio; reporte final) o materia de referencia para los legisladores, en materia de definición de políticas públicas (ver por ejemplo, el texto Agenda para el Desarrollo, Vol. 12; Derechos y Políticas Sociales, de la LX Legislatura; 2007); mucho menos para otro tipo de población.
4. Los Informes mexicanos (2005 y 2006) reconocen la pobreza como el eje que condiciona los avances y cumplimiento de las diversas metas; sin embargo, en el tema que es de nuestro interés,

no hace valoraciones desde esta perspectiva. Reconoce muy genéricamente, en sí mismo y en sus avances los indicadores 30 y 31 y; el indicador 32 es referenciado en su ausencia de información.

5. Los datos *optimistas* que arrojan los indicadores 30 y 31, no solo son “los promedios nacionales (que) esconden más de lo que dicen”, también invalidan la posibilidad de reconocer los efectos directos sobre la población más pobre y si en realidad se ha modificado su situación.
6. En particular se omite cualquier referencia al ambiente rural que además de comunidades dispersas y en pobreza concentra la mayor parte de la población indígena del país.
7. A pesar de la *audacia* de querer *complementar* (las metas adicionales) en México las Metas del Milenio hay indicadores que podrían profundizarse (en algunos casos hay datos, por ejemplo, los materiales de las viviendas) y; otros, como la tenencia irregular, donde recién se percibe que no hay información confiable. Es decir, para que querer “complementar” si hay carencia de información.
8. Como sea, los indicadores ofrecen algunas referencias generales y cuantitativas sobre las que habría que preguntarse por su utilidad. Por ejemplo, estos datos ¿ayudan a corroborar el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC-?, ¿esta información es indicativa de las políticas públicas? ¿Con esta información, los legisladores y los gobernantes toman decisiones de presupuesto público para la política social?
9. Los informes tampoco dan cuenta de la participación de los grupos privados y los impactos de los grandes conjuntos habitacionales. Solo por distinguir a la población que ha tenido acceso crediticio de los que no lo pueden tener.
10. Como consecuencia del monitoreo y de resultados de las políticas ¿por qué no poner en práctica evaluaciones de impactos? Por ejemplo en los desarrollos comunitarios.
11. La vinculación que es de notar y celebrar es la que hacen los Informes, con respecto al agua; también significa el agotamiento de sus fuentes y el desecho que altera el medioambiente.
12. Se requiere de evaluaciones no solo de carácter cuantitativo; es importante no olvidar la esfera de lo cualitativo; por ello es importante considerar la voz de los diversos actores y dar cuenta de los ejercicios que están en manos de comunidades organizadas.

---

### **Definición de indicadores y su aplicación a la Política Habitacional en México.**

Del análisis previo tenemos un conjunto de indicadores y de valoraciones al respecto: se cuenta con los “Indicadores mínimos” señalados en las metas 10 y 11 y; los indicadores de derechos humanos que reconocen indicadores estructurales, de proceso y de resultados. Sin embargo como se ha valorado los informes oficiales basados en los promedios generales ocultan las particularidades y estos indicadores, difícilmente muestran el grado de avance del concepto de vivienda adecuada. Con los datos, información y realizaciones de carácter cuantitativas del sector habitacional es difícil establecer la verificación, relación o vínculo directo para constatar la situación de la tenencia; dotación de servicios y equipamientos; la habitabilidad de la misma; capacidad de pago; el lugar accesible y la adecuación cultural de la misma y sobre todo, las relaciones que tienen todos estos indicadores con la población pobre.

Con lo que, usando la metodología básica de construcción de indicadores y considerando lo dicho por la administración pública y los estudios inmobiliarios se proponen otros indicadores y se desarrollan. Se construyeron indicadores de proceso en tanto se relacionan con la política pública y los programas que le instrumentan; al señalar la realización estaremos hablando de los indicadores de resultados basados en datos estadísticos y socioeconómicos del propio gobierno mexicano generados a partir de la política pública habitacional y donde, hay participación de otros actores. A su vez, los indicadores de resultados se pueden relacionar de manera directa con la realización del derecho humano a una vivienda adecuada

Los indicadores por sus características los clasifiqué como sigue:

#### **Metas y resultados de la administración pública**

- Familias atendidas/familias sin atención que se traduce en créditos o subsidios otorgados/rezago total reportado
- Inversión/crédito
- Inversión/tipo de acción
- Porcentaje de eficiencia en la focalización: familias atendidas en pobreza patrimonial/hogares sin atención
- Viviendas deshabitadas

#### **Otras constataciones de la política pública**

- Gasto social per cápita: presupuesto/población
- Vivienda nueva/vivienda mejorada
- La pobreza y el subsidio: disminución pobres patrimoniales/subsidios otorgados
- Los pobres patrimoniales/población objetivo/esquema financiero: ahorro+subsidio+crédito
- Los pobres no tan pobres y los créditos
- Gastos soportables
- Relación monto promedio de subsidio/costo metro cuadrado= vivienda habitable

#### **La constatación desde la mirada financiera**

- Ahorro/crédito/subsidio
- Los ahorradores: Ingresos de ahorradores/oferta de vivienda/demanda
- Tasa de interés hipotecaria/costo de vivienda
- El crédito: créditos otorgados/instituciones otorgantes
- El subsidio desde la perspectiva del sector bancario: Relación: monto de crédito/precio de venta de la vivienda en el mercado

#### **La mirada desde la industria de la construcción y el mercado habitacional**

- La industria de la construcción genera empleo: personal ocupado
- Costos de producción/costos de venta
- Costos indirectos
- La sobre oferta: oferta/demanda del mercado

#### **La producción social de vivienda**

- Incremento de viviendas/Créditos otorgados para nuevas viviendas/Viviendas deshabitadas

#### **La mirada desde la legislación habitacional**

- Relación legislación habitacional- Organismos de vivienda/Producción de mercado: Límite legal para costo de vivienda/límite de crédito/precio de venta de vivienda

---

#### **Al aplicar los indicadores se llegó a las siguientes conclusiones:**

1. A partir de los documentos oficiales se ha logrado establecer otras variables y sus posibilidades de ser medidas y construir indicadores. Al querer constatar las cifras oficiales y validar los datos censales, más bien sale en evidencia la cantidad de informaciones diversas y no coincidentes o simplemente la ausencia (la seguridad de la tenencia, por ejemplo).
2. Es evidente que los indicadores son instrumentos no usados entre los responsables de la definición de políticas públicas; los inversionistas tendrán como parámetro "otros" indicadores que les permitan medir su ganancia; y tampoco son instrumentos usados por sectores críticos a la administración pública, como serían algunos grupos académicos, de ONG's y grupos sociales.

3. Si bien, sobre la vivienda y su realización existen un sin número de categorías que a su vez tendrían que ser unidades de medida nos encontramos nomenclaturas distintas para las intervenciones. Estamos en categorías en desuso (vivienda social); “actualizaciones” en las denominaciones que además de no tener base de ley (vivienda económica) hacen referencia a una actualización de operación del mercado (vivienda segmento “A”) de referencia al costo y en consecuencia de referencia el mercado de crédito. Lo cual dificulta la lectura e interpretación ya que no existe una unidad de medida clara.

4. Si bien se han hecho valoraciones particulares desde cada indicador, más que ofrecer respuestas particulares se generan más preguntas. Por lo que lo conveniente es una lectura general, a manera de construir un sistema.

5. El sistema ya no debería rondar sobre la eficiencia, sino sobre la eficacia (sobre los impactos de la intervención pública privada o privada pública) generada en materia de vivienda adecuada en el país.

6. Se ha buscado constatar lo dicho por el sector público (en particular las acciones del sector privado) y con preocupación se observa la gran ausencia de la participación del sector social. Este último sector es importante en tanto según la ONU, los derechos humanos se constatan a partir de “permitir medir el grado en que las personas pueden ejercer los derechos humanos reconocidos internacionalmente, como también el grado en que los actores responsables están cumpliendo con sus obligaciones de crear y mantener mecanismos sociales que garanticen el ejercicio de los derechos humanos”.

7. Junto a la necesidad de tener vínculos claros con el contenido de los derechos humanos y el enfoque en el desarrollo, la elaboración de indicadores de derechos humanos deben considerar los siguientes criterios (PNUD, 2000):

- Pertinentes desde el punto de vista normativo. Significa identificar cuestiones sobre las que se pueda ejercer influencia directa o indirecta adoptando medidas normativas.
- Confiables. Permite que diferentes personas los utilicen y obtengan resultados congruentes.
- Válidos. Establecer criterios que permitan medir lo que se pretende medir.
- Capaces de medirlos de manera consecuente a lo largo del tiempo. Necesario si se están realizando progresos y alcanzando los objetivos.
- Susceptibles de desagregar. Permite centrar la atención en grupos sociales, minorías y personas.
- Susceptibles de separar, siempre que sea posible, el supervisor de lo supervisado. Posibilita reducir al mínimo los conflictos de intereses que surgen cuando un actor supervisa su propio desempeño.

8. Entonces una lectura general se debe hacer desde la perspectiva de causalidad (entre la acción, subsidio y sus posibles consecuencias) de la política habitacional subsidiaria.

9. Si pudiera hacer una lectura general partiría de considerar que *los indicadores son esenciales para evaluar la efectividad de las políticas, nos dan un conjunto objetivo de datos para alimentar la revisión de estrategias de gobernabilidad; pueden ayudar en el monitoreo de resultados de acciones dirigidas a la construcción de capacidades (análisis costo-beneficio); el monitoreo a través de indicadores provee un instrumento para evaluar los resultados de la gestión de líderes elegidos.*

---

### **Sobre los resultados desde la perspectiva de la vivienda adecuada**

Los indicadores de derechos humanos deben permitir cumplir cuatro objetivos interrelacionados:

- Verificar si los Estados respetan, protegen y realizan los derechos. Esto corresponde a la evaluación de la responsabilidad jurídica del Estado y debe considerar las limitaciones de recursos, antecedentes históricos y condiciones naturales.
- Velar por el cumplimiento de los principios fundamentales de los derechos, al determinar si se están realizando los derechos sin discriminación y con suficientes progresos, participación y efectivos recursos.
- Velar por el acceso seguro, por medio de las normas e instituciones, las leyes y un entorno económico propicio que conviertan los resultados derivados de la satisfacción de las necesidades en derechos efectivos.
- Determinar los actores no estatales decisivos, destacando qué otros actores influyen en la realización de los derechos y poniendo de relieve en qué consiste esa influencia.

La propuesta sería el diseño de un sistema de indicadores que pueda apoyar la creación de una plataforma que involucre a la sociedad civil y al sector privado en el gobierno local.

### Reconociendo la práctica de la producción social de vivienda

Se realizó un análisis comparativo de los indicadores para la vivienda adecuada en diferentes niveles de desagregación: a nivel nacional, a nivel Distrito Federal, Delegación Gustavo A. Madero y las colonias Gabriel Hernández y Ampliación Gabriel Hernández.

También se analizó la política habitacional del DF y de la Federación, detectándose diferencias sustanciales, lo que se plasmó de manera importante en las colonias sujetas a estudio, en las que se revisó la acción pública del gobierno local a través del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Distrito Federal que va encaminado a la atención a la población de escasos recursos, y en colonias construidas por productores sociales, como son los casos revisados.

Se trató de reflexionar y aprender de la realidad social para proponer el concepto mexicano de la vivienda adecuada.

Los resultados de este ejercicio me llevaron a las siguientes conclusiones:

1. Partiendo del reconocimiento de la producción social de vivienda como un elemento de esencial en la construcción de la ciudad, y como práctica de los sectores de población más desfavorecidos, con condiciones económicas que no los hacen susceptibles de ser sujetos de crédito para vivienda, constituye la alternativa ante la ineficacia e ineficiencia del mercado habitacional y de la política habitacional aplicada en México por el gobierno federal para resolver la problemática habitacional de la ciudad de México.
2. En el marco de la producción social de vivienda ha sido posible conjuntar indicadores cuantitativos con los cualitativos, el ejercicio ha permitido detectar la congruencia y coherencia entre ellos, y sobre todo la aplicación, se podría decir que óptima, de las cualidades de la vivienda adecuada en las colonias de estudio, esto aunado con una acción pública del gobierno local del Distrito Federal, el Programa de Mejoramiento de Vivienda enfocado a brindar el apoyo a los productores sociales esencialmente para mejorar sus condiciones de vida.
3. El alivio a la condición de hacinamiento constituye uno de los mayores aportes del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Distrito Federal.
4. El programa es un aliciente para que la familia tome en sus manos el derecho y la obligación de la vivienda con lo que calcular el monto social, reconocerlo es parte de un ejercicio ciudadano que es necesario empoderar. Por ello hay que referirse a este programa como un programa de productores sociales de vivienda.
5. Desde esa perspectiva, la de reconocerlo como un programa para *productores sociales de vivienda (a escala familiar)*, podría ser una política de *acción pública* en dónde participan los diversos actores; tiene todas las bases pero le hace falta reconocerse y aceptar la participación de otros.
6. El programa es noble en el sentido del tipo de población al que va dirigido y los lugares en donde se realiza pero el INVI debería ser el promotor de la organización de las familias y su comunidad y no promotor del no encuentro entre las familias y los asesores técnicos.
7. En el caso del DF, las Unidades Territoriales -UT's aparecidas en el 2003, usan de base estadística el Censo del 2000. Si queremos que un instrumento útil hay que mantenerlo permanentemente actualizado y valorado. Hoy día es referencia de otros programas (Programa C de Mejoramiento Barrial) pero solo eso, referencia para consecución de beneficios de política social.
8. Es grave constatar que la creación y situación del parque habitacional de vivienda popular y los resultados de este programa no sea considerados dentro del diagnóstico propio del Gobierno de la Ciudad; el único indicador que tienen los operadores es que la gente sigue llegando a solicitar un

crédito de este tipo. Con lo que, crear instrumentos de medición de impactos a distintas escalas es imperativo.

9. El sector privado participa colateralmente en este programa, en tanto son los responsables de la distribución de materiales e insumos por toda la ciudad; no así el sector promotor de vivienda, dado que son actuaciones o unidades vivienda resueltas una por una sin que sea condición ofrecer garantías hipotecarias. Tampoco podrían participar porque sus márgenes de ganancia no le han sido atractivos.
10. Saber en realidad cuantas viviendas nuevas en segundos y terceros niveles se están conformando (condominio familiar), es importante para vislumbrar la continuidad del programa.

---

## Recomendaciones

- Los resultados, a pesar de ser “aproximaciones”, parecen contrastarse de manera cuantitativa; sin embargo hace falta seguir explorando y construyendo otras condiciones para medir, por ejemplo, la *habitabilidad* generada por el propio programa (calidad de materiales; seguridad estructural y servicios de sanidad con los que cuenta); así podríamos constatar el avance y realización del derecho humano a una *vivienda adecuada*. Solo que es necesario que el conteo de población considere la totalidad de variables sobre la situación física de la vivienda y no reporte solamente “pisos de tierra”.
- Los resultados también tienen que ser valorados desde la perspectiva de la *eficiencia – eficacia* de la aplicación de un presupuesto público. Para lo cual se precisa información clara y precisa, sobre todo de la aplicación y resultado del recurso subsidiario; sin olvidar los padrones de beneficiarios en concordancia con la población meta.
- El INVI debe tener un diseño financiero que considere el recurso crediticio, la ahorro de las familias y los subsidios que otorga el propio instituto; y no como hasta ahora que solo considera el diseño crediticio.
- Es importante valorar el monto de ahorro social invertido en el propio programa, que es el que aportan las propias familias beneficiarias para su propia vivienda. Cálculos empíricos de diversos asesores técnicos, los que miran cotidianamente aplicar recursos en obra, consideran que las familias “consiguen” un monto que corresponde entre 20 y 35 % más del otorgado como crédito.

---

## Reflexiones finales

- Se ha propuesto identificar el grado realización del derecho humano a la vivienda adecuada (DHVA) y lo que muestran los indicadores es que pueden ser *adecuables* (acomodados) para cubrir la no atención pública a la población de bajos recursos.
- La identificación del grado de realización del DHVA no cuenta con un sistema de información óptimo que sea de fácil acceso a la población; entre más se quiere acercar a la escala del barrio, más inconsistencias se presentan. Por eso los indicadores cualitativos y los que reconocen la adecuación cultural deben adquirir relevancia.
- Aún las políticas públicas de Gobierno Local, que declara el cumplimiento de los DH, que pretenden y se reconocen de corte social, aunque hablan de los beneficiarios de bajos recursos, no miran a estos como actores protagónicos en la definición, operación y evaluación de las políticas públicas y de los programas específicos.
- La participación del mercado habitacional es a través de la distribución de materiales e insumos de la construcción, pero los desarrolladores en realidad son asesores técnicos (profesionales en lo individual o ONG’s) que no están a la caza de ganancia sobre ganancia sin mirar siquiera la cara para quien se trabaja. Entonces este programa da empleo a otro mercado de trabajo que no es el de los grandes desarrolladores.
- El recurso público subsidiario está identificado; también se da cuenta sobre su aplicación (cumplimiento de meta física y meta financiera); sin embargo no se tiene información sobre su aplicación, es decir, si es eficaz y los impactos que genera. Al mismo tiempo no queda claro cuál es el

monto del recurso usado para el crédito y cuál es recurso subsidiario (y los tipos de subsidios aplicados); además de ser promotores de la recuperación crediticia.

- La naturaleza del programa, los lugares en donde se desarrolla, la población receptora, todo apunta a reconocer el programa como un programa para la gente que no accede al mercado habitacional. Que desde la opinión de quien escribe, no ha sido reconocido (más bien es desconocido) en sus alcances, en general; y en lo particular tiene aportes hacia la ciudad: al alivio al hacinamiento y al densificar evita la expansión de la metrópoli.

---

## Consecuencias

La idea que al inicio de este trabajo tenía sobre el concepto de vivienda adecuada se ha modificado porque no se puede explicar en si mismo, a pesar de que el concepto no se refiere nunca a “las cuatro paredes”.

El concepto lo he validado (a partir de sus indicadores cuantitativos); lo he monitoreado (a partir de verlo en el tiempo) entendiéndolo que las Naciones Unidas no podrán entrar en el rubro de las exigencias, eso le corresponde a la sociedad de cada nación que debe exigir a sus gobiernos el cumplimiento de derechos y esta sociedad también debe estar dispuesta a tener obligaciones.

El concepto requiere del contexto urbano, económico y social que cada sociedad le da entonces implica que el concepto en todas y cada una de sus cualidades son parte de un conjunto, de una integralidad.

Seguramente serán los primeros pasos en la construcción de una versión mexicana del concepto de vivienda adecuada que no debe perder el principio de integralidad, participativa y de proceso.

---

## Por qué referirse a la relación ciudad - colonia

Se considera como referente central para la elaboración de estas líneas el concepto de vivienda adecuada, una vez que se le ha escudriñado desde la convocatoria cuantitativa y sus “indicadores mínimos” (las Metas del Milenio), es tiempo de comenzar a realizar propuestas.

La idea de vivienda dominante la considera un espacio físico “de cuatro paredes” comprada por individuos cuya colectividad no es mayor al ámbito familiar. Su derecho es solo el que le concede su propio bolsillo como capacidad de endeudamiento.

Sus cualidades nos convocan a preguntarnos sobre el derecho pero también sobre la obligación y, en consecuencia, quién se hace cargo de ordenar las relaciones entre los distintos actores que intervienen y que se relaciona en un espacio físico que alguien más administra.

En contra parte el concepto de vivienda adecuada es mucho más que “cuatro paredes” sus cualidades nos convocan “al lugar” a las relaciones que se establecen más allá del espacio privado, nos convocan al espacio público inmediato en donde la gente se encuentra en su vida cotidiana pero también en lo que les identifica y les hace común.

Dicen algunos expertos como Jordi Borja, que los barrios, las colonias son una especie de célula, de organismos vivos que estructuran un organismo mayor llamado ciudad. Lo común es que el organismo mayor mande pero desconoce la operación particular que es igual de compleja e importante para quien le habita.

Quien administra, administra sus propios límites que otro organismo mayor (la federación) le otorgó; también le otorgó un modelo por sector. La mirada sectorial prevalece y la quieren transferir a la vida cotidiana y a un territorio. También llegan las políticas que siendo sociales no fueron diseñadas para vincularse al territorio.

La administración pública, las políticas públicas y las personas que las operan participan “un momento” que es distinto a la percepción que la gente tiene desde su vida cotidiana, en donde la vida es un proceso constante, es un ciclo permanente, es una vida llena de partes que hacen un conjunto y no se arregla sectorialmente.

Debe ser por eso, que los administradores públicos se sienten trasgredidos ante la realidad que manifiestan o demandan los individuos pero se sienten más vulnerables ante un colectivo mayor de 2, les hace sentir señalados. Es más fácil negarlos, es mejor descalificarlos.

Poner en operación políticas públicas a nivel barrial es una ausencia, no es parte de una política pública; la política pública es ajena a los pobladores de un barrio que a su vez no conocen al administrador en turno.

En un ejercicio de reflexión personal, me pregunto si estas son las razones por las que las políticas públicas no tienen un vínculo territorial a escala barrial, es “el lugar” al que se mira el detalle.

Por ello propongo que los indicadores deben valorar el resultado de las políticas públicas vinculadas a las cualidades de la vivienda adecuada, no solo a las referidas a la construcción de vivienda. Que para efectos de una construcción de indicadores cualitativos no se deben considerar “momentos” sino procesos.

También propongo que las cualidades del lugar debe ser una variable contenida en los indicadores para lo que es necesario reconocer distintas escalas de tratamiento: barrio, colonia, delegación, ciudad, zona metropolitana.

Los pobladores deben tener información clara, precisa, transparente para participar en el diseño de mejoras en su calidad de vida.

---

### **Por qué referirse al impacto de un Programa**

La cultura de la evaluación es reciente, la percepción popular piensa que es una manera de criticar al administrador pasado. La evaluación corre el mismo riesgo que la planeación urbana, que teniendo método e instrumentos le gana la decisión política, “la dedición del momento”, la que no piensa ni toma decisiones de futuro.

Por ello, una evaluación no debe mandarse hacer por quien la contrata, por quien diseña los términos de referencia; mismos que consideran el diseño y la operación y no se hacen evaluaciones de impacto.

Las evaluaciones de impacto, las que se refieren a las reacciones no previstas las que recogen opinión; las que miran las consecuencias de las decisiones del pasado.

Pero ¿quién toma las decisiones de futuro? Deben ser los que están en el presente, los que pueden mirar “el lugar” de manera detallada, los que reconocen la complejidad al visualizar la cantidad de actores y sus propios intereses; los que quieren mejorar su calidad de vida. No pueden, solamente, ser los que cambian con la administración y los procesos electorales.

El mapa mental “complejidades a considerar” es resultado de la reflexión a lo largo de este trabajo. Lo he ido desarrollando y modificando durante la elaboración de esta tesis; es una manera abstracta de referirme a un lugar, entenderlo en sus complejidades, contradicciones, en sus atributos y dimensiones.

Es una manera de querer reconocer la integralidad desde “el lugar”; es querer reconocer las cualidades del concepto de vivienda adecuada que visto como derechos, como realización se vincula a otro planteamiento

político económico y social: el derecho a la ciudad. No abriré otra discusión conceptual, solo señalaré los vínculos con esta iniciativa que tiene algunos años trabajándose en el ambiente latinoamericano.

---

### **Por qué referirse a la Producción Social de Vivienda y el Hábitat**

Si el mercado y las políticas conceden derechos individuales en función de capacidad de pago, también hacen creer que el recurso que cada cual tiene es insignificante, no cuenta, no vale.

Así los que menos ganan, aunque coticen al INFONAVIT piensan que difícilmente lograrán los puntos para una vivienda, lo que no saben (¿o no dejan que reconozcamos las colectividades?) es que la mayor parte de los cotizantes tienen la misma percepción pero que juntos hacen el mayor aporte al instituto; que este sector es el que mantiene buena parte de la operación del organismo.

Pasa lo mismo con la producción social de vivienda, la que no se genera para el lucro, la desarrollada durante muchos años, la que ha consumido los mismos componentes básicos de la construcción, aún en tiempos de crisis. Qué valor puede tener si consideramos que el 63% de la vivienda del país se ha construido al margen del sistema financiero, del mercado habitacional y de apoyo oficial alguno (Torres/ Eibenschutz; 2006).

Esta vivienda que se descalifica por irregular, por no cumplir normas pero también es evidente que así se han construido las ciudades de este país; usando insumos de la industria de la construcción que es motor de la economía nacional, deber ser reconocida y no negada e ignorada.

El texto *La Producción Social de Vivienda en México* tiene un capítulo dedicado a la “importancia macroeconómica de la producción social de vivienda” pero para referirse a que entiende por producción social de vivienda señala una serie de cualidades que me permito englobar en tanto a su vínculo al concepto de vivienda adecuada: son las construcciones realizadas por quien las habita, generalmente construidas sin el apoyo del estado; las vincula al suelo que se obtiene de diversas formas; se reconoce como parte de un esfuerzo individual pero también colectivo que se produce en forma progresiva; se examinan como parte de la microeconomía local pero claramente vinculada a la macroeconomía; ubica su deficiente localización y ausencia de proyecto de conjunto que le dificulta vincularse (pero no imposibilita) a la ciudad; hay ausencia de espacios para equipamientos, actividades productivas y de esparcimiento, difíciles de resolver incluso en el tiempo; la introducción de infraestructura y servicios tarda en llegar además, deben enfrentarse a los fenómenos naturales.

Agregaría más, en tiempos más recientes, este tipo de asentamientos son considerados un delito y atentado a la propiedad privada; que los líderes sociales son delincuentes a quienes hay que encarcelar ¿la única opción es el mercado habitacional?

---

### **Reconociendo futuras líneas de investigación.**

Si bien se ha reconocido la relación asentamiento precario- viviendas en asentamientos precarios y población (que les habita), es una ausencia establecer la relación con el medio ambiente. En tanto no lo hace el propio Objetivo 7.

El campo de los Derechos Humanos conlleva un trabajo referido a la denuncia de las violaciones o, su par, el campo de las realizaciones. Por una cuestión disciplinar el primero no se aborda en este trabajo pero es necesario no dejar de marcarlo.

La Ausencia de una georeferencia en la construcción de indicadores se convierte en imperativo a escala internacional. Este trabajo hará algunas consideraciones a manera de propuestas.

El fenómeno reconocido en el Censo de Población y Vivienda del 2005: Viviendas deshabitadas, cuya existencia cuestiona abiertamente la efectividad de los programas de gobierno, las acciones del mercado inmobiliario y financiero, bases de la política habitacional y que además cabe mencionar también se encontró en las colonias que se estudiaron, es decir, el ámbito del fenómeno es extenso, inclusive se ha manifestado en colonias populares.

Es necesario trabajar para generar indicadores para las ciudades y entre ciudades.

El hallazgo encontrado en la colonia Gabriel Hernández, respecto a la disminución del hacinamiento en relación al Programa de Mejoramiento de Vivienda provoca preguntarse: ¿Se pueden identificar desde los datos que brinda el INEGI? Ha impactado el parque habitacional construido de la Ciudad?

La evidencia de la disminución de las casas independientes y el aumento de departamentos en edificio en el Distrito Federal, ¿muestra la tendencia densificar la ciudad?

Trabajando en los barrios pobres de la ciudad, el conjunto de asesores técnicos del PMV y diversas organizaciones sociales propusieron a la administración de Marcelo Ebrad el Programa de Mejoramiento de Barrio. Será deber de este programa el construir sus propios indicadores para medir los resultados e impacto sobre el espacio común, el espacio público.

Las Reglas de Operación del PMV prevén la asistencia técnica como parte del ejercicio de crédito, entonces cada ejercicio tiene que responder a las particularidades de la vivienda de cada familia; para el suministro de materiales se recurre a la distribuidora más próxima y; se contrata la mano de obra local. Con lo cual se ha generado una derrama económica en las colonias populares que activa y da empleo a mano de obra local. Obviamente este circuito económico no aparece en los registros macro económicos pero sería interesante vislumbrar que significa esta actividad ¿microeconómica?

## **5.2.La realización del derecho a la Vivienda Adecuada en México entre 2001 y 2006, siguiendo los cuatro ejes de análisis planteados.**

Se retomarán los resultados obtenidos en la aplicación de los indicadores que propongo en el capítulo 3, ubicándolos en el eje de análisis correspondiente (obligatoriedad del Estado, eficiencia del mercado habitacional, el recurso público subsidiario y el esfuerzo que hace la población que no accede al mercado habitacional; para llevar al lector por sí solo a sacar sus propias conclusiones:

### **La obligatoriedad del estado mexicano**

Se cuenta con documentos signados por los Estados Nacionales que reconocen los derechos humanos, políticos y civiles; económicos, sociales y culturales, que incluye el Derecho a la Vivienda; que convertidos en legislación internacional; han generado y determinado conceptos y contenidos específicos. Ellos deberían de convertirse en políticas y programas nacionales. Se trata de compromisos y acuerdos ya firmados por el estado mexicano que deben ser parámetros de partida.

Sin embargo se puede concluir que éstos no son tomados en cuenta para la elaboración y aplicación de la Política Habitacional del Estado mexicano, se hizo evidente en el desarrollo de la investigación, aunque inclusive existen informes de México al respecto (existen observaciones a México por incumplimiento por parte de la ONU, se han elaborado informes de México para el avance de los Objetivos del Milenio, sin embargo no han sido satisfactorios ni cubren con los requerimientos planteados por las instancias

internacionales, los datos son muy generales y a los indicadores aplicados se les da un contenido al parecer “conveniente”.

Poder afirmar que el Estado Mexicano si está cumpliendo con sus obligaciones o viola el Derecho a la vivienda, o está en retroceso en la aplicación de este derecho, requiere de mirar el ejercicio público durante la administración federal 2000- 2006.

La política habitacional federal está basada en el esquema financiero: ahorro/crédito y subsidio, en el cual el gobierno solo otorga subsidios, el sector financiero el crédito y el beneficiario el ahorro:

---

### **La eficiencia del mercado habitacional**

Con referencia a la producción habitacional encontré lo siguiente:

Considerando el indicador: créditos o subsidios otorgados/rezago total reportado, considerando como meta el rezago de 2000:

- Las cifras son poco claras, dan la pauta para construir diversos escenarios, que no representan similitud alguna:
- Si solo se consideran los créditos, que cabe señalar en su mayor parte son otorgados por instituciones financieras, el avance sobre el rezago es del 96.39%.
- Si se consideran solo los subsidios se cubre el 18.95% del rezago.
- Si se relacionan los subsidios y los créditos, con base a la fórmula ahorro+ subsidio + crédito, solo el 19.66% de los créditos fueron acompañados por un subsidio.
- Entonces, las actuaciones en política habitacional, ¿a quiénes han llegado?

---

### **Considerando el indicador Inversión/crédito:**

- La inversión se encontró centrada en un “nicho de mercado”, la de la vivienda completa: los créditos en este programa representaron el 68.61% y la inversión el 96.78%,
- La mayor parte de la inversión se concentró en la vivienda completa, si el 70% de la ciudad se realizó por parte de pobladores con el esquema de auto producción, y la realidad demuestra que la población ha resuelto su problema de vivienda con ese modelo, (por lo que se refiere al Distrito Federal); ¿por qué se insiste, en la política habitacional en la inversión en la vivienda completa?

---

### **Considerando el indicador Inversión/tipo de acción:**

El 68.61% de las acciones de vivienda completa tienen un gasto del 96.78% del total de la inversión; en contra parte, el 24% de las acciones para vivienda mejorada se realiza con el 1.33% de la inversión. Considerando, además, que la inversión es de privados, entonces es claro que la opción es para quién tiene acceso al mercado habitacional

Entonces, resulta claro que la mayor inversión en créditos de vivienda no están encaminados a cubrir las necesidades de la población de bajos recursos, sino a la movilidad de la especulación financiera (2'844,034.00 para vivienda completa)

---

### **Considerando el indicador viviendas deshabitadas:**

- El 14% del total de viviendas en el país, en el 2005, se encontraron deshabitadas y se utilizaban temporalmente el 4.7%.
- Las viviendas vacías ¿corresponden a la oferta del mercado?, ¿están vinculadas a la localización de los grandes conjuntos habitacionales mismos que se encuentran lejos de los centros de ciudad?, ¿están vinculadas a la cartera hipotecaria vencida (presentan más de 3 meses sin registrar pago) del mercado o del INFONAVIT?

- De lo que sí se tiene certeza, es que una parte de las viviendas desocupadas (se desconoce la cantidad) corresponden a los mismos programas de vivienda promovidos por el Gobierno, ya que no cuentan con servicios funcionando para ser habitadas
- Si el mercado colocó el crédito, aunque la vivienda se encuentre vacía, para el sector, ¿no será una evidencia de ineficiencia?
- Sin embargo persiste el problema de la población que no cuenta con vivienda.

#### **Considerando el indicador vivienda nueva/vivienda mejorada:**

- La recomendación ONU - CEPAL, hace referencia sobre la relación vivienda nueva/ vivienda mejorada: Por cada acción de vivienda nueva se tienen que hacer 2 acciones de mejoramiento de vivienda.
- En México por cada vivienda mejorada hay 2.8 viviendas nuevas...
- Es evidente en donde se encuentra el punto de interés de los inversionistas y desarrolladores.es vivienda nueva y completa sin establecer relación con el impacto a la ciudad.

#### **Considerando el indicador pobres patrimoniales/población objetivo/esquema financiero: ahorro +subsidio+ crédito:**

- ¿Cuánto se tardarían los pobres patrimoniales para lograr ahorrar \$8,000.00?, de acuerdo a las diversas evaluaciones externas (el resultado es similar) realizadas al programa Tu Casa, con base a encuestas a beneficiarios la respuesta sobre el tiempo invertido para cubrir el ahorro solicitado va de 6 a 12 meses y hasta dos años y más, en menor proporción (recuérdese, además que realmente los beneficiarios presentan mayor ingreso del referido para los pobres patrimoniales, cuestión que también ha sido señalada en las evaluaciones externas).
- Otro resultado de las evaluaciones, tienen que ver con los mecanismos alternos para obtener el ahorro que les es solicitado; en orden de importancia, son la participación en cajas de ahorro o cajas de solidaridad, la mantención del dinero en casa u otro lugar, la realización de préstamos con intereses, y la participación en tandas.
- Si las reglas de operación de FONHAPO establecen la afectación salarial hasta del 30% del ingreso salarial, ¿la diferencia resulta suficiente, para cubrir sus necesidades mínimas?
- El precio de la vivienda es considerablemente mayor al monto máximo de crédito ofrecido por Fonhapo, ¿cómo lograría el pobre patrimonial cubrir la diferencia, además del ahorro y las parcialidades?
- La política para los pobres patrimoniales no es el crédito; el supuesto subsidio viene beneficiando realmente como complemento para la producción privada.
- ¿Cuáles son las políticas para hacer accesible la vivienda a la población entre 1 y 4 vsm?
- ¿Qué opción de crédito habitacional tienen los pobres?

#### **Considerando el indicador los pobres no tan pobres y los créditos**

- De los créditos otorgados en el período, la mayor parte correspondió a organismos con demanda cautiva, trabajadores asalariados: 66.6%; por parte de la SHF, Fonhapo y los institutos de vivienda estatales, el 26.9% y la banca y las Sofoles el 6.5%(demanda no cautiva)
- Entonces nuevamente las preguntas resultan adecuadas: ¿y la supuesta atención a los pobres patrimoniales y los no tan pobres, se reduce a aproximadamente el 27% del total de créditos otorgados?
- El análisis de los ingresos de la población objetivo y las condiciones del crédito: monto, plazo y afectación salarial, deberían ser congruentes con la política habitacional promovida por el gobierno...situación que al parecer...una vez más...no se establece.

---

### Considerando el indicador Gastos soportables:

- Por un lado se debe considerar las reglas de operación de los organismo de vivienda en el que no se otorga crédito a la población/ hogares que ganan abajo de 4 salarios mínimos mensual -5,840.4 pesos mensuales en 2006- (eso dice INFONAVIT hasta 2006, aunque la realidad es que nadie con 4 SMM logra acceder a un crédito de una vivienda terminada); las posibilidades que “ofrece” el mercado (y el gobierno) para acceder a una vivienda terminada requieren de un ingreso mayor a 6 smm -8,760.6 pesos mensuales en 2006-.
- Con lo que para el 2004 el 40% de la población, solo por su condición de ingreso estuvo excluida de adquirir por la vía formal una vivienda adecuada (en el supuesto de que, además, el mercado venda vivienda para población con ingresos menores a 4 smm).

---

### Considerando el indicador los ahorradores: Ingresos de ahorradores / oferta / demanda:

- Otro elemento que se encuentra poco transparente es la participación de los ahorradores en los grandes Institutos de Vivienda: Infonavit y Fovissste –la población cautiva- a los que no se les reconoce participación alguna. Es gracias a sus cuotas que los organismos tienen solvencia. A los organismos cotizan, una gran mayoría de trabajadores con ingresos menores a 4 VSM, que al mismo tiempo que no lograrán ser sujetos de crédito, en tanto el monto que puedan disponer no es suficiente para una vivienda del mercado –la terminada en grandes conjuntos-. Y sin embargo continúan cotizando al organismo
- La Tabla muestra una relación no lógica entre oferta-demanda. Es decir, los cotizantes de menos ingresos al INFONAVIT –los que gana entre 0 y 3.9 SMM, los que demandan una vivienda- son casi el 74% del total de derechohabientes, sin embargo, la oferta generada para este “nicho de mercado” es de poco más del 29%. En tanto, los cotizantes cuyos ingresos son mayores de 4 SMM hasta 6.9, representan el 13.34% del total de cotizantes; la oferta generada para este nicho es de 65.57%. ¿Acaso no el mercado señala como una de sus leyes (para hacerlo eficiente) es que a la producción para la oferta, le corresponde una demanda real?
- Si se toma en cuenta que es el INFONAVIT, el organismo que otorgó el mayor número de créditos (57.8%), se pudo suponer que por lo menos los asalariados de más bajos ingresos, que cotizan para este Instituto, podrían resultar favorecidos con un crédito para su vivienda, cuestión que como ya se analizó, no es cierta, se concentró “el nicho de mercado” entre los cotizantes de mayores ingresos, los que tuvieron ingresos de 4 a 6.9 vsm, descuidándose de manera muy notoria el rango de los de menor ingreso, de 0 a 3.9 vsm.
- Lo anterior se confirma, si consideramos que para el total de la demanda de INFONAVIT, se otorgó crédito tan solo al 3.2% de ésta (cuestión que también expone que realmente no se ha logrado una política habitacional eficaz) y si se analiza al interior por los rangos de ingreso dicha proporción, de la demanda con ingreso de 4 a 6.9 vsm se otorgó crédito al 16%, bajo porcentaje de atención, pero alto si lo comparamos con la demanda atendida con ingresos menores: 1.3%
- ¿Los pobres están financiando la vivienda de los sectores de mayores ingresos?

---

### Considerando el indicador tasa de interés hipotecaria//costo de vivienda:

- En el período de 2000 a 2006 las tasas de interés hipotecario han registrado una baja de 12.7 puntos porcentuales, sin embargo en solo tres años, en el período entre el año 2000 y 2002 se registra la mayor proporción de la baja: 9.3 puntos porcentuales, del 2002 en adelante, se registra bajas muchos más conservadoras (que van de .5 a 1.6 puntos porcentuales)

- La disminución de las tasas de interés hipotecario, constituyen un factor de atracción para la población sujeta de crédito, ¿no será este fenómeno una manifestación del acuerdo entre el sector público y financiero, para lograr los objetivos de la política habitacional/financiera del sexenio?
- Por qué si las tasas de interés bajan más de 12 puntos porcentuales, el costo de las viviendas ¿no lo hace? Se trata de alentar al sector financiero, no al sector productivo, no existe la relación entre ambos, lo que seguramente trae posible eficiencia entre los dos.

#### Considerando el indicador Créditos otorgados/instituciones otorgantes:

- Es claro el repunte que tuvo INFONAVIT en cuanto al otorgamiento de créditos en el tiempo, mostrando un incremento constante hasta 1999 (con aproximadamente 200 mil créditos), año en que empieza ser notorio el incremento, hasta el 2006 con poco más de 400 mil créditos, separándose sustancialmente del resto de instituciones otorgantes (SHF, Fovisste y la banca (con sofoles), Fonhapo y otros organismos se diluyen en la proporción...)
- Al parecer la política habitacional en el período 2001 - 2006 se ha basado en una parte importante en la atención de los trabajadores asalariados a través del INFONAVIT, y entonces la pregunta sería, ¿para beneficio de quién? ¿De los trabajadores?
- El meollo del asunto está en la contención de las tasas de interés, efecto que se logró, al parecer, promoviendo un número mayor de créditos con tasas de interés atractivas al mercado

#### Considerando el subsidio desde la perspectiva del sector bancario; monto de crédito/precio de venta de la vivienda en el mercado:

- La diferencia entre el precio de venta de la vivienda y el monto de crédito, cuando el primero es mayor al segundo, implica un elemento totalmente fuera del esquema: ahorro + crédito + subsidio, ya que el subsidio se incorpora al esquema para complementar un enganche junto con el ahorro. Y que la práctica misma ha demostrado que es el beneficiario quien lo cubre. Lo cual es otro factor que hace inaccesible la vivienda a los pobres patrimoniales, si difícilmente pueden cubrir con su ingreso el ahorro y los pagos de un crédito, esta diferencia constituye un nuevo factor económico a cubrir.
- Lo anterior, únicamente se ve reflejado para el caso de Fonhapo, por lo que se confirma todavía más que la política habitacional no va encaminada a atender las necesidades de la población de menores recursos.
- Lo curioso es que para el caso de Infonavit, el monto de crédito cubre sobradamente el precio de venta para el segmento A, al parecer sí hubo voluntad política para lograrlo.
- Para Infonavit la tendencia observada en el período es que al actualizar el monto del crédito a través de los años (aumenta) y al bajar el precio de venta de vivienda de segmento A, se crean condiciones favorables para el acceso a la vivienda, pero como ya se pudo constatar anteriormente, no para los más pobres.
- ¿Y entonces...el subsidio cumple el objetivo de hacer más accesible la vivienda a los más pobres?

#### El recurso público subsidiario

- Otro tema que se presenta incierto se refiere a la georeferencia de los subsidios; durante el período de estudio se utiliza como referencia la definición municipal de grados de marginación del CONAPO pero es solo eso, una referencia.
- Se focaliza en el territorio; se focaliza a un sector de población; se focaliza un tipo de producción; pueden ser preguntas que aún siguen sin resolver pero tampoco se dispone de información que nos muestren el impacto físico y social en las ciudades y zonas urbanas del país.

### **Considerando el indicador programas/subsidio:**

- Las cifras no muestran claramente la aplicación de los subsidios entre los tipos de programas, ni el monto aplicado en cada uno, ya que solo se hace mención de los subsidios anuales para vivienda nueva (48.88%) y para mejoramiento (51.1%)
- De los subsidios otorgados, el 16.14% se destinó a vivienda rural, y el 79.58% al Programa de ahorro, Subsidios y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa, pero no se hace la distinción por tipo programa, lo cual limita cualquier intención de análisis.

### **Considerando el indicador: Porcentaje de eficiencia en la focalización: Fam. Atendidas en pobreza patrimonial / hogares sin atención:**

- Y el avance de la meta, considerando los subsidios aplicados sobre los hogares en pobreza patrimonial, nos dan indicios, también poco alentadores: sólo se atendió al 7.53%.
- No es correcto mirar el subsidio en aislado; forma parte del sistema de financiamiento. Las orientaciones básicas de ello (marcadas por el Banco Mundial) señalan la relación ahorro + crédito+ subsidio.
- No queda claro, el por qué no se reporta el monto de subsidios de mejoramiento “montados a créditos para vivienda inicial” ya que se asume, de acuerdo la Evaluación Externa realizada al Programa Vivah (antecesor de Tu Casa) en el 2002, que...“los beneficiarios empiezan a ampliar sus viviendas a partir del segundo año, a razón de 10 metros cuadrados anuales a lo largo del periodo de cinco años que las reglas del programa fijan como lapso mínimo para que los beneficiarios deban habitar las viviendas...”, la misma evaluación, en la fase de entrevista a los beneficiarios refiere:..“Obras de ampliación o mejoramiento.- La mayor parte de los beneficiarios había realizado alguna obra de mejoramiento o ampliación de vivienda en los 12 meses anteriores a la realización de la entrevista. Poco más de la tercera parte de ellos ha construido cuartos adicionales, procediendo en el corto plazo a concretar el objetivo de progresividad en la construcción de la vivienda que figura en el diseño del programa VIVAh.”
- Solo tenemos indicios de datos poco alentadores: la relación subsidios sobre los créditos otorgados tan solo fue del 19.66% y la inversión de recursos fiscales (subsidios) sobre la inversión total, correspondió tan solo al 1.59%.

### **Considerando el indicador Gasto Social per cápita: Presupuesto/población:**

- En el caso mexicano, se puede apreciar que en 2001 se partió con un gasto per cápita de 0.59 USD, luego se mantiene en un promedio de 1.61 USD de 2002 hasta el 2005, y sube considerablemente en 2006 (año electoral) hasta 4.12 USD.
- El texto referido de la CEPAL se muestra a los países latinoamericanos para 1996, cuyo gasto social per cápita en vivienda supera los 20 dólares hasta otros donde es inferior a uno. Con estos parámetros, ¿en dónde ubicamos a México?

### **Considerando el indicador Relación monto promedio de subsidio/costo metro cuadrado= vivienda habitable:**

- El ejercicio es ilustrativo en tanto solo se pretende mostrar el papel en pesos, del subsidio promedio y del monto máximo de éste, y referirlo a los costos de construcción para responder la pregunta ¿para qué alcanza el subsidio?. El monto promedio por subsidio fue de \$14, 274.00 y alcanza en promedio para 3.15 m<sup>2</sup> de construcción. En el caso del monto máximo, alcanza en promedio para 6.91 m<sup>2</sup> de construcción.
- El tema para quién escribe es si el papel del subsidio es eficiente para hacer que se cumpla con alguna de las cualidades de habitabilidad del concepto de vivienda adecuada. Supongamos que el

recurso “ayuda” a la conformación física de una vivienda; entonces refirámonos a una de las 7 cualidades: la habitabilidad. ¿El recurso que se destina es suficiente para dotar de un espacio a una familia? ¿El recurso ayuda a aliviar el hacinamiento de una familia?

- Al final, el tema del subsidio forma parte de la cadena de ambigüedades ¿de la política pública? O ¿del diseño financiero? No se sabe si se trata de una meta de aplicación de recursos; de una meta física; de una acción habitable; o como el recurso público subsidiario, no solo se focaliza a la población más vulnerable, sino que el apoyo realmente modifique la situación de las familias “en pobreza patrimonial”, ¿Cuál es realmente lo significativo para la política pública: la motivación a la actividad financiera no productiva con el pretexto de la vivienda, ó la producción de vivienda para los sectores que lo necesitan?

### **El esfuerzo que hace la población que no accede al mercado habitacional.**

Considerando el indicador de pobreza y el Subsidio: disminución pobres patrimoniales/subsidios otorgados:

- Se ha modificado la pobreza patrimonial (ya que su definición incluye la vivienda). Si consideramos que sobre este segmento de población (grupo meta) van dirigidos los programas subsidiarios del Gobierno Federal: Programa “Tu Casa” y Programa de Vivienda Rural; y que durante el período de trabajo (2001 - 2006), entre estos programas se otorgaron 815, 144 subsidios, ¿cómo se explica la gran diferencia con el total de créditos otorgados, ya que los subsidios representan tan solo el 19.66% de éstos?
- Si la línea base inicial es de 10’821,786 hogares y la línea de arribo 2006 es de 9’410,821 hogares, entonces, si seguimos el supuesto, los hogares pobres patrimoniales disminuyeron en 1, 410,965 como número absoluto, y representa el 13%, la pregunta es ¿cuál es el impacto que sobre la pobreza patrimonial tiene la política subsidiaria para vivienda?
- En la misma lógica, pero teniendo como referencia el número de subsidios otorgados durante el periodo de 815,144. Entonces ¿cómo pudo disminuir la pobreza patrimonial en 1’410,965 hogares? La diferencia es de 595,821. ¿No será que debemos considerar en el análisis la intervención de los otros actores? ¿No tiene que ver con los esfuerzos que hace la población que no accede al mercado habitacional? ¿Hay que reconocer entonces la producción social de vivienda?

### **Considerando el indicador .Incremento de viviendas/Créditos otorgados para nuevas viviendas/Viviendas deshabitadas:**

Del incremento total de viviendas particulares entre 2000 y 2005, hipotéticamente el 36.32 % pudo haber correspondido a las viviendas que correspondieron a los créditos otorgados en los programas de vivienda completa e inicial. ¿Y el restante 63.68%, 5’386,066 viviendas de donde provinieron?

No está de más señalar que, no se encuentran indicios documentales, desde los resultados de gobierno, que muestren que la población social, civil pueda actuar y generar alguna alternativa al margen del mercado.

Pero entonces ¿Quién y cómo se conformó “ese” otro parque habitacional?



## TABLAS

TABLA 1. LOS ODM, EL OBJETIVO 7, LA META 11 Y SUS INDICADORES 2002 .....	104
TABLA 2. DIMENSIONES FUNDAMENTALES PARA LA MEJORA DE ASENTAMIENTOS PRECARIOS .....	106
TABLA 3. INDICADORES REFLEJO DE LA OBSERVACIÓN GENERAL NÚMERO 4 .....	107
TABLA 4. LOS OBJETIVOS DEL MILENIO Y LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT .....	110
TABLA 5. MEDICIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN ÁREAS URBANAS.....	112
TABLA 6. INDICADORES DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA .....	113
TABLA 7. INFORME DE AVANCE EN MÉXICO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO 2006.....	117
TABLA 8. AVANCE META 10 .....	118
TABLA 9. LISTA OFICIAL DE LOS INDICADORES DE LOS ODM. 2008.....	120
TABLA 10. MEDICIÓN DE INDICADORES A NIVEL MUNDIAL 1990 – 2000.....	128
TABLA 11. INDICADORES 30 Y 31. INFORME MÉXICO 2005 .....	131
TABLA 12. META 10. REDUCIR A LA MITAD EL PORCENTAJE DE PERSONAS QUE CAREZCAN DE ACCESO A AGUA POTABLE Y A SERVICIOS BÁSICOS DE SANEAMIENTO PARA EL AÑO 2015 .....	133
TABLA 13. DISPOSICIÓN DE SERVICIO DE AGUA POTABLE ENTUBADA .....	135
TABLA 14. DISPOSICIÓN DE SERVICIO DE AGUA POTABLE ENTUBADA A NIVEL NACIONAL POR TIPO DE CARACTERÍSTICA.....	136
TABLA 15 . DISPOSICIÓN DE SANEAMIENTO BÁSICO.....	137
TABLA 16 . DISPOSICIÓN DE SERVICIO PÚBLICO DE DRENAJE A NIVEL NACIONAL.....	138
TABLA 17. VIVIENDAS CON ACCESO A TRES SERVICIOS (AGUA, DRENAJE Y ENERGÍA ELÉCTRICA) EN MÉXICO .....	139
TABLA 18 . MATERIAL PREDOMINANTE DE BAJA CALIDAD EN VIVIENDAS .....	141
TABLA 19. MATERIAL PREDOMINANTE EN PISOS NACIONAL .....	141
TABLA 20. MATERIALES DE BUENA CALIDAD EN VIVIENDAS EN EL AÑO 2000 .....	142
TABLA 21. VIVIENDAS CON COINCIDENCIA DE MATERIALES DE BUENA CALIDAD EN TECHOS, PISOS Y PAREDES.....	142
TABLA 22. VIVIENDAS CON HACINAMIENTO .....	145
TABLA 23. NÚMERO DE OCUPANTES EN VIVIENDAS .....	147

TABLA 24. NÚMERO DE OCUPANTES EN VIVIENDAS PARTICULARES.....	147
TABLA 25. VIVIENDAS CON 5 Y 6 OCUPANTES POR NÚMERO DE CUARTOS DORMITORIO .....	148
TABLA 26. VIVIENDAS CON 7 A 9 Y MÁS OCUPANTES POR NÚMERO DE CUARTOS DORMITORIO.....	148
TABLA 27. OCUPANTES DE VIVIENDAS QUE VIVEN EN HACINAMIENTO .....	149
TABLA 28. POBLACIÓN URBANO - RURAL .....	149
TABLA 29. DISPOSICIÓN DE AGUA POTABLE POR TIPO DE LOCALIDAD. 2000.....	150
TABLA 30. DISPOSICIÓN DE AGUA POTABLE POR TIPO DE LOCALIDAD. 2005.....	151
TABLA 31. CRECIMIENTO EN LA DISPOSICIÓN DE AGUA POTABLE 2000 - 2005 POR TIPO DE LOCALIDAD	152
TABLA 32. DISPOSICIÓN DE DRENAJE POR TIPO DE LOCALIDAD. 2000 .....	153
TABLA 33. DISPOSICIÓN DE DRENAJE POR TIPO DE LOCALIDAD. 2005 .....	153
TABLA 34. CRECIMIENTO EN LA DISPOSICIÓN DE DRENAJE 2000 - 2005 POR TIPO DE LOCALIDAD.....	154
TABLA 35. DESARROLLO DEL PATRIMONIO .....	160
TABLA 36. NÚMERO DE CRÉDITOS PARA VIVIENDAS POR PRINCIPALES ORGANISMOS. 1/.....	161
TABLA 37. NÚMERO DE CRÉDITOS PARA VIVIENDAS POR TIPO DE PROGRAMA.....	162
TABLA 38. INVERSIÓN EJERCIDA EN VIVIENDAS POR PRINCIPALES ORGANISMOS 1/ .....	163
TABLA 39. INVERSIÓN EJERCIDA EN VIVIENDAS POR TIPO DE PROGRAMA .....	164
TABLA 40. REZAGO.....	165
TABLA 41. INDICADOR: PORCENTAJE DE POBLACIÓN ATENDIDA .....	165
TABLA 42. INVERSIÓN / CRÉDITO DE VIVIENDA .....	167
TABLA 43. INVERSIÓN / TIPO DE ACCIÓN .....	169
TABLA 44. PROGRAMAS / SUBSIDIO .....	172
TABLA 45. INDICADOR: PORCENTAJE DE EFICIENCIA EN LA FOCALIZACIÓN .....	172
TABLA 46. VIVIENDAS DESHABITADAS .....	175
TABLA 47. GASTO SOCIAL PER CÁPITA EN VIVIENDA .....	177
TABLA 48 . RESULTADOS DE LA ADMINISTRACIÓN FOX.....	179
TABLA 49. VIVIENDA MEJORADA / VIVIENDA NUEVA .....	180

<b>TABLA 50. DEFINICIÓN DE POBREZA .....</b>	<b>181</b>
<b>TABLA 51. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA .....</b>	<b>182</b>
<b>TABLA 52. POBRES PATRIMONIALES/SUBSIDIOS/CRÉDITOS .....</b>	<b>183</b>
<b>TABLA 53. EJERCICIO APLICADO A LA MODALIDAD DE VIVIENDA Y EDIFICACIÓN DE UNIDAD BÁSICA DE VIVIENDA:.....</b>	<b>185</b>
<b>TABLA 54. AFECTACIÓN SALARIAL DEL 30%.....</b>	<b>186</b>
<b>TABLA 55. CRÉDITOS DE LOS ORGANISMOS DE VIVIENDA; MONTOS 2004 .....</b>	<b>187</b>
<b>TABLA 56. CRÉDITOS DE LOS ORGANISMOS DE VIVIENDA; MONTOS 2006 .....</b>	<b>187</b>
<b>TABLA 57. HOGARES Y SU INGRESO CORRIENTE TOTAL TRIMESTRAL POR MÚLTIPLOS DE LOS SALARIOS MÍNIMOS GENERALES SEGÚN TAMAÑO DE LOCALIDAD .....</b>	<b>189</b>
<b>TABLA 58. MONTO PROMEDIO DE SUBSIDIO / COSTO METRO CUADRADO .....</b>	<b>191</b>
<b>TABLA 59. MONTO MÁXIMO DE SUBSIDIO / COSTO METRO CUADRADO .....</b>	<b>191</b>
<b>TABLA 60. PORCENTAJE DE ATENCIÓN A LA DEMANDA .....</b>	<b>200</b>
<b>TABLA 61. INDICADOR: RELACIÓN MONTO CRÉDITO ORGANISMOS DE VIVIENDA / PRECIO DE VENTA DE VIVIENDA EN EL MERCADO .....</b>	<b>205</b>
<b>TABLA 62. CLASIFICACIÓN TIPO DE VIVIENDA. INFONAVIT .....</b>	<b>207</b>
<b>TABLA 63. CLASIFICACIÓN TIPO DE VIVIENDA. SECTOR FINANCIERO .....</b>	<b>207</b>
<b>TABLA 64. CLASIFICACIÓN TIPO DE VIVIENDA. CONAVI .....</b>	<b>207</b>
<b>TABLA 65. COSTO DE PRODUCCIÓN / PRECIO DE VENTA.....</b>	<b>213</b>
<b>TABLA 66. COSTOS INDIRECTOS .....</b>	<b>215</b>
<b>TABLA 67. LA SOBREFERTA .....</b>	<b>217</b>
<b>TABLA 68. PARQUE HABITACIONAL 2000 - 2005 .....</b>	<b>219</b>
<b>TABLA 69. SEGMENTO DE MERCADO ATENDIDO .....</b>	<b>221</b>
<b>TABLA 70. LA VIVIENDA PARA LOS SECTORES DE MENOS INGRESOS, DESDE LA LEGISLACIÓN; LOS ORGANISMOS DE VIVIENDA Y EL MERCADO. ....</b>	<b>222</b>
<b>TABLA 71. LA VIVIENDA DESHABITADA. 2005 .....</b>	<b>248</b>
<b>TABLA 72. PORCENTAJE DE ASENTAMIENTOS PRECARIOS .....</b>	<b>249</b>
<b>TABLA 73. ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN SUELO DE CONSERVACIÓN.....</b>	<b>249</b>

TABLA 74. TENENCIA POR CLASE DE VIVIENDA EN DF. 200 .....	254
TABLA 75. MUESTRA, POSESIÓN LEGAL DEL SUELO Y VIVIENDA .....	254
TABLA 76. ACCESO AL AGUA .....	256
TABLA 77. CONAPO PARA COMPARAR SUMINISTRO DE AGUA.....	257
TABLA 78. DISPOSICIÓN DE SERVICIO DE AGUA A NIVEL NACIONAL .....	258
TABLA 79. DISPONIBILIDAD DE AGUA EN EL DISTRITO FEDERAL .....	258
TABLA 80. PROPORCIÓN DE VIVIENDAS CON DRENAJE A NIVEL NACIONAL .....	259
TABLA 81. PROPORCIÓN DE VIVIENDAS CON DRENAJE EN EL DISTRITO FEDERAL .....	260
TABLA 82. POBREZA POR INGRESOS 2005. CONEVAL.....	260
TABLA 83. INDICADORES, ÍNDICE Y GRADO DE REZAGO SOCIAL, 2005. CONEVAL .....	260
TABLA 84. POBLACIÓN E INGRESOS PARA LAS UT DE LAS COLONIAS DE ESTUDIO .....	262
TABLA 85. MATERIAL NO ADECUADO EN VIVIENDAS.....	263
TABLA 86. VIVIENDAS CON UN DORMITORIO/UN CUARTO .....	264
TABLA 87. DÉFICIT DE VIVIENDA POR SOBRE OCUPACIÓN 2000 - 2005 .....	265
TABLA 88. CLASE DE VIVIENDA 2000 - 2005. DISTRITO FEDERAL .....	269
TABLA 89. RESULTADO DE INVENTARIO DE ÁREAS VERDES URBANAS.....	270
TABLA 90. INDICADOR REZAGO/RESULTADO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL.....	271
TABLA 91. GASTO SOCIAL EN MATERIA DE VIVIENDA .....	272
TABLA 92. COMPARATIVO GASTO SOCIAL PER CÁPITA FEDERAL Y DISTRITO FEDERAL .....	273
TABLA 93. LOS INDICADORES REFERIDOS .....	285
TABLA 94. NÚMEROS ABSOLUTOS SOBRE HACINAMIENTO .....	286
TABLA 95. SUPERFICIE DE ESPACIOS PÚBLICOS Y ÁREAS VERDES.....	310
TABLA 96. RESULTADO DE INVENTARIO DE ÁREAS VERDES URBANAS.....	310
TABLA 97. DÉFICIT DE VIVIENDA POR SOBRE OCUPACIÓN 2000-2005. DISTRITO FEDERAL .....	315
TABLA 98. CLASE DE VIVIENDA 2000-2005 .....	316
TABLA 99. SOBRE OCUPACIÓN DE HOGARES POR NÚMERO DE HOGARES.....	318

TABLA 100. VIVIENDAS OCUPADAS CON UN CUARTO DORMITORIO/UN CUARTO EN EL DF. 2000 .....	319
TABLA 101. VIVIENDAS OCUPADAS CON UN CUARTO DORMITORIO/UN CUARTO EN EL DF. 2000 .....	320
TABLA 102. VIVIENDAS OCUPADAS CON UN CUARTO DORMITORIO/UN CUARTO.GAM 2000 .....	320
TABLA 103. VIVIENDAS OCUPADAS CON UN CUARTO DORMITORIO/UN CUARTO.GAM 2005 .....	321
TABLA 104. VIVIENDAS OCUPADAS CON UN CUARTO DORMITORIO/UN CUARTO. AGEB 2000 .....	321
TABLA 105. VIVIENDAS OCUPADAS CON UN CUARTO DORMITORIO/UN CUARTO. AGEB 2005 .....	322

#### LÁMINAS

LÁMINA 1. CIRCUITO DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS DESC .....	15
LÁMINA 2.UBICACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES .....	19
LÁMINA 3. DOCUMENTOS DE REFERENCIAS INTERNACIONALES SOBRE EL DERECHO HUMANO A LA VIVIENDA.....	20
LÁMINA 4. DOCUMENTOS REFERENCIA PARA EL SEGUIMIENTO Y VERIFICACIÓN DE LOS DESC.....	31
LÁMINA 5 .REFERENCIA JURÍDICA PARA MÉXICO.....	34
LÁMINA 6. METAS E INDICADORES DEL OBJETIVO 7 DEL DESARROLLO DEL MILENIO .....	36
LÁMINA 7. LAS OBSERVACIONES DEL COMITÉ DESC 1999.....	40
LÁMINA 8. LAS VERTIENTES CONCEPTUALES .....	47
LÁMINA 9. INDICADOR /ÍNDICE .....	48
LÁMINA 10. MODELO DE TYLER (1932). SISTEMA DE PROGRAMACIÓN (RACIONALIZACIÓN) .....	50
LÁMINA 11. EVALUACIÓN: LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA DESDE LA CEE (1985).....	51
LÁMINA 12. EVALUACIÓN A PRIORI .....	51
LÁMINA 13. ENFOQUE VERTEBRAL: EFICIENCIA Y EFICACIA .....	54
LÁMINA 14. ¿CUANTITATIVA O CUALITATIVA? .....	55
LÁMINA 15. RELATIVIDAD Y SUBJETIVIDAD .....	55
LÁMINA 16. HERRAMIENTAS PARA CREAR Y PENSAR COLECTIVAMENTE .....	57
LÁMINA 17.....	57
LÁMINA 18.....	58

LÁMINA 19. RESULTADO DEL PROGRAMA TU CASA.....	59
LÁMINA 20. META EVALUAR.....	60
LÁMINA 21. ESQUEMA DE META-EVALUACIÓN DEL PROGRAMA TU CASA .....	62
LÁMINA 22. PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2001 - 2006 .....	63
LÁMINA 23. LA META 01- 06/ RESULTADOS 06* .....	64
LÁMINA 24 . MARCO LÓGICO: PROGRAMA TU CASA .....	66
LÁMINA 25. LISTA DE CHEQUEO PARA META-EVALUACIÓN .....	67
LÁMINA 26. EL PROGRAMA TU CASA: OPERACIÓN Y OTRAS ACTUACIONES .....	83
LÁMINA 27. RAZONES DE ABANDONO O NO OCUPACIÓN DE VIVIENDAS.....	84
LÁMINA 28. RESULTADO DEL PROGRAMA TU CASA.....	84
LÁMINA 29. MODELO LÓGICO : REALIDAD ACTUAL .....	85
LÁMINA 30. DIFERENCIA ENTRE RESULTADOS E IMPACTOS.....	85
LÁMINA 31 . MARCO LÓGICO PARA LOGRAR LA VIVIENDA ADECUADA EN MÉXICO .....	98
LÁMINA 32. LAS OBSERVACIONES DEL COMITÉ DESC 2006.....	100
LÁMINA 33. ESCALAS / PARÁMETROS DE RECONOCIMIENTO.....	102
LÁMINA 34.RELACIÓN ENTRE METAS E INDICADORES DEL OBJETIVO 7 .....	103
LÁMINA 35. ¿DERECHOS HUMANOS O DECLARACIÓN DEL MILENIO?.....	109
LÁMINA 36. INSTRUMENTOS DE REFERENCIA INTERNACIONAL.....	121
LÁMINA 37 . ASENTAMIENTOS PRECARIOS. VALORACIÓN CONCEPTUAL.....	122
LÁMINA 38. COMPLEJIDADES A CONSIDERAR.....	123
LÁMINA 39. PARA VERIFICAR LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA .....	159
LÁMINA 40.....	188
LÁMINA 41.....	193
LÁMINA 42.....	194
LÁMINA 43.....	195
LÁMINA 44. ESTRATEGIA DE POLÍTICA HABITACIONAL .....	195

LÁMINA 45.....	197
LÁMINA 46.....	199
LÁMINA 47.....	201
LÁMINA 48.....	203
LÁMINA 49.....	208
LÁMINA 50.....	208
LÁMINA 51.....	218
LÁMINA 52. UBICACIÓN DE LAS COLONIAS GABRIEL HERNÁNDEZ Y AMPLIACIÓN GABRIEL HERNÁNDEZ	230
LÁMINA 53. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS COLONIAS GABRIEL HERNÁNDEZ Y.....	231
LÁMINA 54 . DIAGNÓSTICO DE USOS DE SUELO.....	235
LÁMINA 55.....	240
LÁMINA 56.....	245
LÁMINA 57. LA VERSIÓN DEL INVI.....	266
LÁMINA 58.....	268
LÁMINA 59. PLANO DE LÍMITES DE AGEB Y LÍMITE DE COLONIAS .....	277
LÁMINA 60. DESARROLLO HISTÓRICO DE LAS COLONIAS DE ESTUDIO .....	294
LÁMINA 61.....	298
LÁMINA 62.....	299
LÁMINA 63.....	305
LÁMINA 64.....	312
GRÁFICO 1. POBLACIÓN URBANA CON ACCESO A AGUA POTABLE. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	129
GRÁFICO 2. INGRESOS VSMG .....	190
GRÁFICO 3 .....	211
GRÁFICO 4. INGRESOS EN VSMG.....	261
GRÁFICO 5. IMPACTO SOBRE EL HACINAMIENTO .....	265

GRÁFICO 6. GASTO SOCIAL PER CÁPITA EN VIVIENDA EN PESOS.....	274
GRÁFICO 7. DATOS GENERALES DE LAS COLONIAS EN 2000 .....	278
GRÁFICO 8. POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN EL AÑO 2000.....	279
GRÁFICO 9. INGRESO DE POBLACIÓN OCUPADA EN EL AÑO 2000.....	279
GRÁFICO 10. SITUACIÓN FÍSICA DE LA VIVIENDA EN EL AÑO 2000 .....	280
GRÁFICO 11. VIVIENDAS CON ALGÚN GRADO DE HACINAMIENTO EN EL AÑO 2000.....	280
GRÁFICO 12. TENENCIA DE LA VIVIENDA EN EL AÑO 2000 .....	281
GRÁFICO 13. DISPOSICIÓN DE AGUA EN EL AÑO 2000 .....	281
GRÁFICO 14. SANEAMIENTO EN EL AÑO 2000 .....	282
GRÁFICO 15. COMPARATIVO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2000 Y 2005.....	283
GRÁFICO 16. COMPARATIVO DE DISPOSICIÓN DE DRENAJE/AGUA .....	284
GRÁFICO 17. COMPARATIVO SOBRE HACINAMIENTO.....	285
GRÁFICO 18. AÑOS QUE LLEVA HABITANDO LA VIVIENDA.....	289
GRÁFICO 19. GRADO DE CONSOLIDACIÓN ACTUAL DE LA VIVIENDA .....	289
GRÁFICO 20. TIPO DE INTERVENCIÓN .....	290
GRÁFICO 21. SUPERFICIE DEL LOTE .....	291
GRÁFICO 22. METROS CUADRADOS INICIALES DE LA VIVIENDA.....	291
GRÁFICO 23. METROS CUADRADOS DE CONSTRUCCIÓN ACTUAL .....	292
GRÁFICO 24. CALIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN ACTUAL (CONSOLIDACIÓN FÍSICA) .....	292
GRÁFICO 25. VIVIENDAS CON ESPACIOS PARA REALIZAR ACTIVIDAD ECONÓMICA .....	293
GRÁFICO 26. ADQUISICIÓN DE LA VIVIENDA.....	295
GRÁFICO 27. POSESIÓN DE LA VIVIENDA .....	296
GRÁFICO 28. TENENCIA DEL SUELO .....	296
GRÁFICO 29. PAGO SOBRE LA VIVIENDA.....	297
GRÁFICO 30. LA VIVIENDA CUENTA CON: .....	298
GRÁFICO 31. CUÁNTO GANABA USTED CUANDO RECIBIÓ EL CRÉDITO INVI.....	300

GRÁFICO 32. MONTO DE APORTACIÓN PARA RECIBIR CRÉDITO .....	300
GRÁFICO 33. PROCEDENCIA DEL ENGANCHE.....	301
GRÁFICO 34. ¿CUÁNTO HA COSTADO TENER LA CASA COMO ESTÁ? .....	301
GRÁFICO 35. PERSONAS POR PREDIO .....	302
GRÁFICO 36. FAMILIAS POR PREDIO .....	302
GRÁFICO 37. FAMILIAS POR VIVIENDA.....	303
GRÁFICO 38. HABITANTES POR VIVIENDA.....	303
GRÁFICO 39. EL JEFE (A) DE FAMILIA QUE TRABAJA FUERA DE LA COLONIA ¿CUÁNTO TARDA EN IR Y VENIR DEL TRABAJO CADA DÍA? .....	306
GRÁFICO 40. DESDE LA VIVIENDA, ¿CUÁNTO TIEMPO OCUPA EN IR O TRANSPORTARSE A LA ESCUELA? 307	
GRÁFICO 41. DESDE LA VIVIENDA ¿CUÁNTO TIEMPO OCUPA EN IR O TRANSPORTARSE A LA ESCUELA DE LOS JÓVENES?.....	307
GRÁFICO 42. DESDE LA VIVIENDA ¿CUÁNTO TIEMPO OCUPA EN IR AL CENTRO DE SALUD? .....	308
GRÁFICO 43. DESDE LA VIVIENDA ¿CUÁNTO TIEMPO OCUPA EN IR A LA UNIDAD DEPORTIVA? .....	308
GRÁFICO 44. DESDE LA VIVIENDA ¿CUÁNTO TIEMPO TARDA EN IR A LOS LUGARES DE DIVERSIÓN? .....	309
GRÁFICO 45. DESDE LA VIVIENDA ¿CUÁNTO TIEMPO TARDA EN IR AL MERCADO? .....	309
GRÁFICO 46. IMPACTO SOBRE EL HACINAMIENTO .....	322



## 6. BIBLIOGRAFÍA

### Capítulo Primero

- ÁBALOS, Iñaki (2005), *La Buena Vida: Visitas guiadas a las casas de la modernidad*, Editorial Gustavo Gilli, Barcelona.
- ABRAMOVICH, AÑON, COURTIS (Compiladores) (2003), *Derechos Sociales, Instrucciones de Uso, Colección Doctrina Jurídica Contemporánea*, Distribuciones Fontamara, México.
- BOILS, Guillermo (2004), *El Banco Mundial y la Política de Vivienda en México*, Revista Mexicana de Sociología, año 66, n° 2, abril- junio, México.
- BOLTVINIK, Julio (2003), "Pobreza, Derechos Humanos y Desmercantilización" en *Hacia la transformación de la política social en México*, Universidad Iberoamericana de Puebla, Biblioteca Padre Pedro Arrupe, México.
- CABRERO, Enrique (2005), *Acción Pública y Desarrollo Local*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- CASA Y CIUDAD, A.C. (1994), *El Derecho a la Vivienda Adecuada en México*, México.
- \_\_\_\_ (2000), *Derecho a la Vivienda, Situación en México, 1990-1998*, México.
- \_\_\_\_ (2004), *Derecho a la Vivienda (Artículo 11 del PIDESC) 1998-2004*, México.
- CARBONELL, Miguel (2005), "Breves Reflexiones Sobre Los Derechos Sociales", en *Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.
- CEPAL (2006), *La Medición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos; N° 43.
- ESPEJO YAKSIC, Nicolás (2005), ¿Quién debería de creer en los DESC?, en *Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales Y Culturales*, Secretaría de Relaciones Exteriores; México.
- GENDREAU, Mónica y Enrique VALENCIA (Coordinadores) (2003), *Hacia la Transformación de la Política Social en México*, Universidad Ibero Americana de Puebla y otros; México.
- GIRALDO, Fabio, *Et al* (2006), *Hábitat y Pobreza*, ONU- HÁBITAT, Bogotá.
- HERNÁNDEZ, Daniel, *Et al* (2005), *La focalización como estrategia de Política Pública*, SEDESOL, Serie Documentos de Investigación, México.
- HIC-AL (2006), *La Producción Social de Vivienda en México, su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres*, México.
- NACIONES UNIDAS, Comité DESC (1991), *Observaciones Generales Adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales; Observación General N° 4, el derecho a una vivienda adecuada*, Sexto período de sesiones, 1991, Naciones Unidas, Doc. E/ 1991/ 23.
- \_\_\_\_, CONSEJO ECONÓMICO SOCIAL, COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (2006), *Examen de los informes presentados por los Estados Parte de conformidad con los Artículos 16 y 17 del Pacto*; México, Documento E/C.12/CO/MX/4.
- \_\_\_\_, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO (2003), "Derecho a la Vivienda" en *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México.
- \_\_\_\_ (2000), *Declaración del Milenio*, Doc. A/55/L.2.
- \_\_\_\_ (2002), *Aplicación de la Declaración del Milenio*, Doc. A/57/150).
- \_\_\_\_ (2006), *Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General del 15 de marzo de 2006, "Consejo de Derechos Humanos"; Informe del Relator Especial sobre Vivienda Adecuada, como parte del Derecho a un Nivel de Vivienda Adecuada, Miloon Kothari*, Doc. A/HRC/4/18.
- ORTIZ, Enrique (2004), *Notas sobre la Producción Social de Vivienda*, Casa y Ciudad A.C.
- PISARELLO, Gerardo (2003), *Vivienda para Todos: Un derecho en (de) construcción. El derecho a una Vivienda Digna y Adecuada como Derecho Exigible*, Icaria Sociedad y Opinión; Barcelona.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PISARELLO, Gerardo (2003), "El derecho a una vivienda adecuada: notas para su exigibilidad" en ABRAMOVICH V, AÑÓN M. J, COURTIS Ch (Compiladores): *Derechos Sociales; Instrucciones de Uso*, Distribuciones Fontamara; México, pp. 181 a 201.

PROGRAMA DE COOPERACIÓN SOBRE DERECHOS HUMANOS MÉXICO- COMISIÓN EUROPEA, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (2005), *Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Secretaría de Relaciones Exteriores; México.

SASSEN, Saskia (2003), *Localizando ciudades en circuitos globales. EURE (Santiago)*, vol.29, no.88, p.5-27.

## Capítulo Segundo

BAÑÓN I MARTÍNEZ, Rafael/ CABALLERO, Vicente/ SÁNCHEZ, Gema (2003), "Evaluación de la Acción y las Políticas Públicas. Una visión desde la bibliografía" en *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Ediciones Díaz de Santos; Madrid.

CARDOZO BRUM, Myriam (2006), *La evaluación de las políticas y programas públicos; el caso de los programas de desarrollo social en México*; H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/ Miguel Ángel Porrúa, México.

CEPAL/ SANÍN ÁNGEL, Héctor (1999), *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (metaevaluación y mesoevaluación)*; Serie Manual N° 3; Naciones Unidas, Santiago de Chile.

\_\_\_\_ (2000), *Perfil de déficit y políticas de viviendas de interés social: situación de algunos países de la región en los noventas*; Naciones Unidas, Santiago de Chile.

\_\_\_\_ (2006), *La medición de los objetivos de desarrollo del milenio*, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos; N° 43; Naciones Unidas, Santiago de Chile.

DÍAZ, Luís Fernando/ ROSALES, Rotsay (2003), *Metaevaluación, Evaluación de la evaluación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales*. Universidad a Distancia, Sistema de Estudios de Postgrado, UNED; San José, Costa Rica.

HERNÁNDEZ, Gerardo (2006), *Evaluación externa del programa de ahorro, subsidio y crédito para vivienda progresiva "tu casa" meta análisis (2002-2005)*; Colegio de México, disponible en página WEB, [www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectivas/contenidos/dgemps\\_evaluaciones\\_03.htm](http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectivas/contenidos/dgemps_evaluaciones_03.htm)

ENET, Mariana. *Et Al* (2008), *Herramientas para pensar y crear en colectivo en programas intersectoriales de hábitat; sistema integrado de diagnóstico + planificación + monitoreo + comunicación*, Red CYTED/ HIC-AL/ OXFAM; Córdoba, Argentina.

FONHAPO/FONAEVI (2006), *Informe de rendición de cuentas; acciones emprendidas, programas establecidos y resultados obtenidos*, México.

MONNIER, Eric (1995), *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, Ministerio de Economía y Hacienda; Madrid.

Naciones Unidas (2008), *Instrumentos internacionales de derechos humanos: informe sobre indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*, Doc. HRI/MC/2008/3; Ginebra.

\_\_\_\_ (2007), *Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General del 15 de marzo de 2006, "Consejo de Derechos Humanos"; Informe del Relator Especial sobre Vivienda Adecuada, como parte del Derecho a un nivel de Vivienda Adecuada, Miloon Kothari*, Doc. A/HRC/4/18.

SANÍN ÁNGEL, Héctor (1999), *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (metaevaluación y mesoevaluación)*; Serie Manual N° 3; Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.

TORRES, Lourdes/ PINA, Vicente (2003), "Construcción de indicadores para la evaluación de políticas públicas" en *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*; Ediciones Díaz de Santos; Madrid.

## Capítulo Tercero

ARTIGAS, Carmen (2003), *La incorporación del concepto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al trabajo de Cepal, reseña de algunas lecturas pertinentes*, CEPAL, Serie Políticas Sociales; Santiago de Chile.

BANCOMER (2008) *Situación Inmobiliaria: El Mercado de Vivienda en este ciclo de crecimiento*, México.

\_\_\_\_ (2006), *El potencial de la vivienda en México*, México.

- CEPAL (2006), *La medición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en áreas urbanas de América Latina*, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos; N° 43.
- \_\_\_\_ (2000), *Perfil de déficit y políticas de viviendas de interés social: Situación de algunos países de la región en los Noventa*.
- \_\_\_\_ (1996), *Producción de vivienda en América Latina y El Caribe: áreas de interés para una política habitacional innovativa*, Doc. LC/L. 972
- \_\_\_\_ (2005) *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y El Caribe*; Santiago, Chile.
- CONAPO (2005) *Metodología de estimación del índice de marginación urbana 2005*, Anexo C, México.
- DOF, (16 de mayo de 1996), *Alianza para la Vivienda*, México.
- \_\_\_\_ (junio 2006), *Ley de Vivienda*, México.
- FERRER, Marcela (2007), “Derechos humanos” en *Población: indicadores para un sistema de monitoreo*, CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 73; Santiago de Chile.
- GABINETE DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL /COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESARROLLO SOCIAL; PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2006), *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informes de avance 2005 y 2006*; México.
- GONZÁLEZ, Leonardo (2008), *¿Exceso de oferta de vivienda?... ¿es tan solo esto?*, BANCOMER. Boletín Situación Inmobiliaria, México.
- \_\_\_\_ (2008), *Subsidios gubernamentales a la vivienda: aminoran el déficit y mejoran la accesibilidad a la población de menores ingresos* BANCOMER. Boletín Situación Inmobiliaria, México.
- HERNÁNDEZ, Gerardo (2006), *Evaluación externa del programa de ahorro, subsidio y crédito para vivienda progresiva “tu casa” meta análisis (2002-2005)*; Colegio de México, disponible en página WEB, [www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectivas/contenidos/dgemps\\_evaluaciones\\_03.htm](http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectivas/contenidos/dgemps_evaluaciones_03.htm)
- INEGI (2005), *Viviendas Habitadas y Deshabitadas por Localidad, Conteo de Población y Vivienda*, México.
- JORDÁN Ricardo y Daniela SIMIONI (Comp.) (2003), *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y El Caribe*, CEPAL Santiago de Chile.
- NACIONES UNIDAS, Comité DESC (1991), *Observaciones Generales Adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales; Observación General N° 4, el derecho a una vivienda adecuada*, Sexto período de sesiones, 1991, Naciones Unidas, Doc. E/ 1991/ 23.
- \_\_\_\_ (2006), *Consulta Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Reporte Final*, Consulta [www.objetivosdelmilenio.org.mx/PDF/Informe%20Consulta%20ODM.pdf](http://www.objetivosdelmilenio.org.mx/PDF/Informe%20Consulta%20ODM.pdf)
- \_\_\_\_ (2000), *Declaración del Milenio*, Doc. A/55/L.2.
- \_\_\_\_ (2002), *Aplicación de la Declaración del Milenio*, Doc. A/57/150).
- \_\_\_\_ (2000) Documento A/RES/55/2.
- \_\_\_\_ (2007), *Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General del 15 de marzo de 2006, “Consejo de Derechos Humanos”; Informe del Relator Especial sobre Vivienda Adecuada, como parte del Derecho a un nivel de Vivienda Adecuada, Miloon Kothari*, Doc. A/HRC/4/18.
- \_\_\_\_ (2002), *Anexo. Aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*, Doc. A/57/270.
- \_\_\_\_ HÁBITAT/ROLAC (2006), *Producción social del Hábitat y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una herramienta para ampliar los conocimientos de la población sobre los ODM y promover el debate sobre el desarrollo local y el hábitat humano*, documento digital.
- \_\_\_\_ (2008), *Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos: Informe sobre los Indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos*, Documento HRI7MC7200873.
- \_\_\_\_ (2005), *62o. Período de Sesiones, Suplemento no. 1 (a/62/1) anexo II- Memoria del Secretario General sobre la labor de la organización: Marco de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con metas e indicadores nuevos, revisado siguiendo las recomendaciones del grupo interinstitucional de expertos sobre los indicadores de los objetivos de desarrollo del milenio*, Cumbre Mundial.
- \_\_\_\_ (1991), *Observación General N° 4. El Derecho a una Vivienda Adecuada*. Doc. E/1991/23.
- \_\_\_\_ UN-HABITAT/ OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights) (2003), *Report Expert Group Meeting On Housing Rights Monitoring*.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2006), *Anexos VI Informe de Gobierno*, México.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS UN-HÁBITAT (2003), *Guía para el monitoreo de la Meta 11, Progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Nairobi.

\_\_\_\_ OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE / OBSERVATORIO URBANO GLOBAL (GUO). (2004) *Indicadores Urbanos según la Agenda Hábitat (Onu – Hábitat)*

SEDESOL / On – Hábitat México (2004), *Estudio de indicadores ONU – Hábitat para los Observatorios Urbanos Locales de las Ciudades Mexicanas*, México.

\_\_\_\_ CONAFOVI (S/F), *Estadísticas de Vivienda 1998 – 2000*; Documento digital de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda. Dirección General de Política y Fomento al Financiamiento de la Vivienda; México.

\_\_\_\_ CONAFOVI (S/F), *Rezago Habitacional*, documento digital, México.

\_\_\_\_ COMITÉ TÉCNICO DE MEDICIÓN DE LA POBREZA (2002), *Medición de la Pobreza*, Serie Documentos de Investigación, México.

\_\_\_\_ (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001- 2006*, México.

\_\_\_\_ (2001), *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006*; México.

\_\_\_\_ (2001), *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006; Glosario de Términos*, México.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (2003), *Evaluación del Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva.2002. Resumen Ejecutivo*. México.

ZUÑIGA, Elena (Coordinadora) (2005), *México, ante los desafíos del desarrollo del milenio*, documento digital SEGOB- CONAPO, México.

#### Capítulo Cuarto

CASA Y CIUDAD, A.C. (2001), *Memorias del Seminario Experiencias y Expectativas del Programa de Mejoramiento de Vivienda*, México.

CASA Y CIUDAD, A.C. LOHMANN C., ZAVALA, A. (2004), *Diagnóstico para el desarrollo urbano integral, Colonia Gabriel Hernández*. Mimeo.

CERVANTES, David (2006), *Política habitacional y vivienda social en el Distrito Federal; en la vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados / LIX Legislatura, archivo digital en formato pdf, México

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (2008), *Distrito Federal: Población Total, Indicadores Socioeconómicos, Índice y Grado de Marginación por localidad, 2005*; [www.conapo.gob.mx/publicaciones/indice2005xloc.htm](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indice2005xloc.htm).

GACETA DEL DISTRITO FEDERAL / SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (12 de mayo de 1997), *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Gustavo A. Madero*, México.

\_\_\_\_ (31 diciembre 2003), *Decreto que aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, México.

GDF / FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (2004), *Hacia la Agenda XXI de la Ciudad de México*, México.

\_\_\_\_ (2009) *Programa de Ciudades Perdidas: Plan Emergente de Rescate Social para la Equidad y la Seguridad*. Coordinación General del Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública. Mimeo.

\_\_\_\_ (2003), *Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social 2001-2003*; México.

\_\_\_\_ SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE. COORDINACIÓN EJECUTIVA DE VIGILANCIA (2006), *Asentamientos Irregulares en Suelo de Conservación en el Distrito Federal*, México.

INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2000*, México, 2000.

\_\_\_\_ *Encuesta Nacional de Ingresos Gasto de los Hogares 2000, 2001,2004, 2005*, Consulta: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

\_\_\_\_ (2006), *Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005 para el Distrito Federal*, comunicado núm. 119/06, México.

- \_\_\_\_ (2005), *Viviendas Habitadas y Deshabitadas por Localidad, Censo de Población y Vivienda*, México. Consulta electrónica en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/localidad/cigel/default.asp?s=est&c=10397>
- \_\_\_\_ (2007), *Anuario Estadístico Distrito Federal*, México.
- \_\_\_\_ (2000), *DF Perfil Sociodemográfico XII Censo General de Población y Vivienda*. México.
- \_\_\_\_ (2008) *Scince II Censo de Población y Vivienda 2005 Distrito Federal*; México.
- Naciones Unidas (2006), *State of the World's Cities 2006/7, Statistical Annex*.
- ORTIZ, Enrique (2004), *Notas sobre la Producción Social de Vivienda*, Casa y Ciudad A.C.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS UN-HÁBITAT (2003), *Guía para el monitoreo de la Meta 11, Progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Nairobi.
- SANDOVAL, Georgina (Coord.) (2003), *Programa de Mejoramiento de Vivienda: Formas de Apropiación Social*, CASA Y CIUDAD, A.C., México.
- SEDESOL/ CONAFOVI (S/F), *Rezago Habitacional*, documento digital, México.
- SEDUVI (2006) *Informe de Trabajo 2006*, México.
- TORRES, Rino y Roberto EIBENSCHUTS (2006), *La Producción Social de la Vivienda en México, dimensión e impactos macro y microeconómicos de la Producción Social de Vivienda en México*, UAM-X, SEDESOL, CONAFOVI y CONACYT; México.
- VEGA, Edna (2007), "2000-2006 Política Habitacional en el Distrito Federal, México ¿Experiencia Exitosa?" en *V Jornada Internacional de Vivienda Social; "Desafíos de las políticas urbano-habitacionales en la promoción del Derecho a la Ciudad y la Vivienda"*; Instituto de Vivienda de la Facultad de Arquitectura; Universidad de Chile.