



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

Vivienda y género en la previsión social

TESINA QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN ECONOMÍA

PRESENTA

JOSEFA PÉREZ SÁNCHEZ

ASESOR: MTRO. ALFREDO CÓRDOBA KUTHY.

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX

JUNIO DE 2016





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.

Índice General

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| CAPITULO I | |
| LA VIVIENDA Y GÉNERO EN LA PREVISIÓN SOCIAL..... | 11 |
| I.1 LA DESIGUALDAD | 11 |
| I.1.1 ORÍGENES DE LA DESIGUALDAD | 11 |
| I.2 LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA | 15 |
| I.3 EL PAPEL DEL ESTADO EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA | 17 |
| I.4 LA CONCEPCIÓN DEL ESTADO..... | 20 |
| I.5 POLÍTICAS PÚBLICAS | 25 |
| CAPITULO II | |
| PROTECCIÓN SOCIAL | 30 |
| II. 1.- LA PREVISIÓN SOCIAL | 31 |
| II.2.-SEGURIDAD SOCIAL | 36 |
| II.2.1.LOS DERECHOHABIENTES..... | 39 |
| II.2.2. COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL..... | 40 |
| II.2.3. PENSIONADOS..... | 43 |
| II.2.4. LA VIVIENDA | 44 |
| II. 3. LA POLÍTICA SOCIAL ANTE LOS EXCLUIDOS | 46 |
| II.3.1. LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL | 47 |
| II.3.2. MEDICIÓN DE LA POBREZA..... | 49 |
| II.3.3. LOS INGRESOS..... | 55 |
| II.3.4. LOS PROGRAMAS SOCIALES..... | 59 |
| II.3.4. GASTO PÚBLICO Y SOCIAL..... | 63 |
| II.3.6. GASTO SOCIAL | 65 |
| CAPÍTULO III | |
| LA EQUIDAD DE GÉNERO EN EL ACCESO A LA VIVIENDA 2001-2009 | 75 |
| III.1 MARCO JURÍDICO DE VIVIENDA Y GÉNERO | 75 |
| III.2 LA VIVIENDA DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO | 80 |
| III.2.1 SEXO Y GÉNERO..... | 80 |
| III.2.2 VIVIENDA | 81 |

| | |
|--|------------|
| III.3. ORGANISMOS DE VIVIENDA | 83 |
| III.3.1. COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA (CONAVI) | 84 |
| III.3.2. INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT) | 89 |
| III.3.3. FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (FOVISSSTE). | 99 |
| III.3.4. FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO) | 108 |
| III.3.5. SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL (SHF)..... | 114 |
| III. 4. CAMBIOS EN LA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA..... | 122 |
| III.5 FACTORES QUE INFLUYEN EN LA INEQUIDAD DE GÉNERO EN EL ACCESO A LA VIVIENDA. | 125 |
| III.5.1. TRABAJO NO REMUNERADO | 125 |
| III.5.2 TRABAJO REMUNERADO | 127 |
| III.5.3. ACTIVIDAD ECONÓMICA | 129 |
| III.5.4. OCUPACIÓN INFORMAL..... | 130 |
| III.5.5. PARTICIPACIÓN FEMENINA EN LOS SECTORES DE LA ECONOMÍA | 130 |
| III.5.6. NIVEL DE INGRESO..... | 132 |
| III.5.7. EMPLEO FEMENINO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA | 133 |
| III.5.8. SEGURIDAD SOCIAL | 135 |
| III.5.9. EDUCACIÓN | 136 |
| | |
| CONCLUSIONES FINALES..... | 141 |
| RECOMENDACIONES..... | 144 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 147 |

Agradecimientos

Al Maestro Alfredo Córdoba Kuthy, por su gran entrega al servicio educativo y por ayudarme con su asesoría a dar el salto más importante en mis estudios.

A mis sinodales, Alejandro Augusto Pérez Pascual, Carlos Javier Cabrera Adame, Natividad Vargas Cruz y Claudia Jacqueline Bribiesca Silva, por sus recomendaciones para mejorar este trabajo.

A Laura Casillas Valdivia y José Alberto Rodea Colín, por su apoyo y acompañamiento en todo este proceso educativo.

A todos mis profesores y compañeros del SUA.

Agradecimientos especiales

A Mamá y Papá, por darme la vida, su amor y por inculcarme los valores del trabajo, solidaridad y honestidad. Siempre los recordaré.

A mis querid@s hij@s: Citlali, Nayeli, Itzel e Izcoatl, por constituir este núcleo familiar lleno de amor, cariño, alegría y solidaridad. Por su cálido apoyo y constantes enseñanzas que me inspiran para seguir mejorando en la vida.

A mis adorables Quetzali y Erandi, que con su pureza, ternura y alegría mi vida vuelven a llenar de colores.

A Miguel por todo su apoyo, amor y cariño, para lograr este sueño.

A Saby por todo su cariño y acompañamiento.

A Iván y Darío por formar parte de mi familia y por sus porras para terminar este trabajo.

A Jaime Rello, por su ejemplo en la lucha para que los que menos tienen puedan acceder a los derechos elementales del ser humano y por apoyarme con sus ideas, conocimiento y recomendaciones para que esta investigación tuviera elementos más reales.

A mis amigas, por compartir nuestras alegrías y tristezas.

INTRODUCCIÓN

Nuestro México se ha caracterizado, durante toda su historia, por las grandes desigualdades sociales y económicas, desigualdades que han ido incrementándose a partir de la imposición de políticas neoliberales. En contraste, durante el periodo del llamado Estado de Bienestar, al asumir el Estado la rectoría del desarrollo nacional, se promovió el crecimiento de la economía con acciones conjuntas y complementarias entre el sector privado y público, con el objetivo de incrementar el bienestar social e impulsar el empleo junto con mayor remuneración y mejores prestaciones sociales. El Estado asumió la atención de los servicios de salud, educación y seguridad social, incluyendo pensiones, vivienda y transporte público, sin embargo, en la década de los ochenta, el Estado fue guiándose hacia la ideología neoliberal. Abandonó funciones importantes en dicha rectoría del desarrollo nacional –la cual alguna vez garantizó el bienestar social– y reorientó la política económica hacia el interés privado por encima del interés general: se privatizaron empresas y servicios públicos, se liberalizaron los flujos de comercio y de capital, se expandió el modelo de flexibilización laboral y de desregulación de actividades financieras y económicas importantes, entre ellas las de vivienda.

En este país el 10% de las personas, las más ricas, aumentaron su participación en el ingreso, de un 33% –en 1980–, a cerca de 45% en el año 2000 (Tello, 2012: 348). En consecuencia, según la revista Forbes, para el año 2014 el conjunto de las fortunas de las 16 personas mexicanas más ricas, concentraban el 16% del Producto Interno Bruto del país. Lo anterior demuestra que un pequeño grupo de mexicanos se enriquece día con día, mientras que la gran parte de la población se empobrece. Es preocupante que para el 2014, según el Informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), existían 55.3 millones de pobres en el país, de los cuales 11.4 millones vivían en pobreza extrema, sin ingresos suficientes para alimentarse, para vivir en un espacio digno o para ejercer el derecho a la educación. En este mismo año, de acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la

población ocupada ascendía a 49.8 millones de trabajadores y trabajadoras, de los cuales, 28.8 millones (57.8%) estaban empleados en la economía informal, es decir, sin prestaciones. Esta situación contradice lo estipulado en el Artículo 123 Constitucional.

En suma, las conquistas logradas en cuestión de previsión social se están perdiendo. Es el caso de la vivienda, que hasta los años ochenta se promovía desde una perspectiva social, para el buen desarrollo de las familias, sin embargo, se observa un nuevo enfoque que sólo promueve su mercantilización con el fin de ampliar las utilidades de las empresas desarrolladoras.

A pesar de la amplia legislación nacional e internacional dedicada a garantizar el acceso a la vivienda, en las reglas de operación de los organismos de vivienda no se establecen los mecanismos necesarios para que las personas desempleadas, o con bajos ingresos, puedan ejercer este derecho.

En el caso de las mujeres el acceso a la vivienda es aún más difícil, por un lado, la mayoría de las mujeres trabajadoras perciben ingresos por debajo de lo que se requiere para obtener un crédito de vivienda; por otro lado, en el año 2010, del total de mujeres de 15 años y más (43.2 millones), sólo 26.1 millones realizaban trabajo no remunerado; 10 millones se empleaban en la economía informal –sin prestaciones de seguridad social y sin seguridad en el empleo–, y sólo 7 millones tuvieron un empleo formal. Esta situación ha prevalecido y evidencia las difíciles condiciones que enfrentan el 83.5% de las mujeres en edad de trabajar, para acceder a los derechos de vivienda.

Paralelamente, del total de créditos asignados por los tres organismos de vivienda de mayor importancia, el 41% fueron para mujeres. Cabe señalar que el 86% de estos créditos fueron para las trabajadoras del sector formal, afiliadas al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

No obstante, desde hace décadas, en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se establecieron los derechos igualitarios entre hombres y mujeres al acceso a la vivienda digna y decorosa establecidos en el artículo 1, 4 y 123¹. A pesar de ello, en la actualidad existe discriminación en el acceso a este derecho, por lo que se hace necesario revisar si las políticas públicas, así como los programas de vivienda, permiten el acceso a ésta en igualdad de oportunidades.

No está de más recordar que la vivienda es un espacio físico que protege a los seres humanos ante eventualidades que ponen en riesgo su vida. Por tal motivo, está considerada como parte de la protección social y en tanto derecho humano, el Estado debe brindar las condiciones necesarias para asegurar su acceso. Sin embargo, es necesario revisar si este derecho está garantizado para todos los mexicanos, también si en el contexto de desigualdad histórico-estructural entre hombres y mujeres, la legislación y mecanismos de aplicación de los programas de vivienda, aseguran este derecho para las mujeres.

Por todo lo anterior, el objetivo general de este trabajo es analizar las políticas públicas de previsión social en México, particularmente las de vivienda, en el periodo 2001-2009, e identificar las condiciones de desigualdad entre hombres y mujeres en el acceso a la vivienda. Para ello, es necesario revisar el mandato constitucional que la sociedad le ha otorgado al Estado, en tanto garante del cumplimiento de los derechos en materia de previsión social y de igualdad de género en el acceso a este derecho.

También es importante para esta investigación, explicar cuáles han sido las políticas públicas que el gobierno ha implementado en materia de previsión social, y en particular conocer de los programas de vivienda, con el objetivo de

¹Artículo 1. Todas las personas gozaran de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

Artículo 4. El varón y mujer son iguales ante la Ley; toda persona tiene derecho a salud, alimentación, a un ambiente sano, al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal; toda familia tiene derecho a vivienda digna y decorosa, entre otros derechos.

Artículo 123. Señala las condiciones generales de trabajo, entre ellas, trabajo digno, jornada máxima de 8 horas, prestaciones de seguridad social, salarios mínimos suficientes para satisfacer las necesidades de la familia, trabajo igual y salario igual para ambos sexos.

acercarnos a la realidad que prevalece en el acceso a estos derechos. Asimismo, analizar la normatividad, los programas y la política nacional en materia de vivienda, identificando si las acciones implementadas han ayudado a disminuir las brechas de desigualdad existentes entre hombres y mujeres en el acceso a la vivienda.

En suma, la importancia de esta investigación radica en detectar qué tan profundas son las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el acceso a los derechos elementales de previsión social, en particular el de la vivienda. De esta manera se podrán determinar, cuáles son los factores que influyen para mantener estas desigualdades. En este sentido, se busca aportar elementos objetivos que favorezcan al diseño de políticas públicas integrales para el desarrollo de la sociedad en equidad.

La presente tesina consta de tres capítulos. El primero, busca explicar el origen de la desigualdad entre hombres y mujeres; el surgimiento del Estado y las funciones que constitucionalmente se le asignaron para mediar la diversidad de intereses en la sociedad. Con este objetivo, se encontró que al surgir la propiedad privada se desarrolló a la par, la división del trabajo en la familia. Configurando que a la mujer se le asigne la crianza y el cuidado de los hijos, mientras que al hombre le corresponde procurar los alimentos y los instrumentos de trabajo. He aquí los orígenes de la desigualdad de género, que con el tiempo se ha ido complejizando en el ámbito familiar, social y económico, prevaleciendo hasta hoy en día. Con la división social del trabajo y conforme la acumulación se va incrementando, surgen las clases sociales y con ellas el Estado, bajo el supuesto de conciliar intereses (en sí mismos irreconciliables). Así, el Estado termina por resguardar los intereses de la clase dominante, aunque adquiere distintas facetas según el contexto histórico.

Históricamente, después de la Segunda Guerra Mundial y la consecuente crisis provocada, fue necesario ampliar las funciones del Estado, entre ellas, la rectoría del desarrollo nacional, el direccionamiento hacia una mayor distribución de la riqueza y la atención del bienestar social y económico de la totalidad de los

habitantes para disminuir las desigualdades. A finales del siglo XX, con el ascenso de las políticas neoliberales, el Estado pierde la rectoría de la economía nacional y se inicia un retroceso de las conquistas sociales en cuestión de previsión social.

En el segundo capítulo se describe el panorama general de las políticas públicas en torno a la previsión social: el sistema de seguridad social y su cobertura, la política social basada en la Ley General de Desarrollo Social y sus programas, para dar acceso a la población de menos ingresos; y la distribución del presupuesto de egresos que se asigna para algunos sectores relacionados con la previsión social.

El análisis histórico nos llevó a desglosar que la previsión social surge desde el siglo XVII en Inglaterra con la Ley de Pobres y posteriormente, a finales del siglo XIX en Alemania, donde aparecen las leyes de seguros sociales. Por su parte, desde 1942 Inglaterra se plantea que la seguridad social debería tener alcances universales para toda la población, desde que nace hasta que muere.

A pesar de que en México, en la Constitución de 1917, se establecen derechos de carácter social, es hasta enero de 1943, en el periodo de Ávila Camacho, cuando se aprueba la primera Ley Mexicana del Seguro Social. Para el año 2010 sólo el 40% del total de la población mexicana tenía derecho a servicios de salud en alguna institución pública, dato que muestra que aún hace falta mucho para alcanzar la universalización de la seguridad social.

En este capítulo se descubre que los programas sociales, que se han implementado en la primera década del siglo XXI, no han logrado revertir el gran deterioro de las condiciones sociales y económicas de la mayoría de la población, al contrario, se han profundizado con el desempleo y los bajos salarios.

Por su parte, el tercer capítulo analiza el derecho al acceso de hombres y mujeres a la vivienda, en el periodo 2001-2009, derecho basado en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales que México ha firmado para reducir las brechas de género. Se describe la normatividad para el acceso a los programas

de los Organismos Nacionales de Vivienda, así como la demanda y el número de créditos asignados por estos organismos durante el periodo de estudio. Asimismo se puntualizan algunos factores que obstaculizan el acceso de las mujeres a la vivienda. Cabe señalar que la mayoría de los datos ocupados en este apartado y que están desagregados en hombres y mujeres, son manejados por cada uno de los organismos de vivienda y fueron obtenidos a través del diagnóstico realizado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en el año 2010, presentado por INMUJERES en el cuadernillo Número 12.²

En el diagnóstico presentado sobre el acceso a la vivienda de hombres y mujeres, se muestra que la asignación de vivienda se da para aquellas personas que cumplen con las reglas de operación establecidas en cada uno de los organismos, sin tomar en cuenta las diferentes necesidades y condiciones tanto para hombres cuanto para mujeres. Se muestra también que la mayoría de las mujeres sólo pueden acceder a créditos para vivienda precaria debido a los bajos ingresos que perciben. Por ello se concluye que hace falta diseñar políticas públicas integrales con perspectiva de género para la inclusión de las mujeres.

Finalmente, se presentan las conclusiones en las que, de manera sintetizada, se hace una reflexión sobre lo investigado y posteriormente se proponen acciones que puedan ayudar a mejorar el acceso de las mujeres a la vivienda.

En síntesis, se trata de una investigación descriptiva y cuantitativa, en virtud de la recopilación de datos y su interpretación. Cabe mencionar que en el análisis de esta investigación no se utilizó, propiamente, una metodología con perspectiva de género como la Teoría económica de la unidad doméstica, sin embargo, desde la perspectiva de la economía pública, quisimos mostrar la desigualdad de género en el acceso a la vivienda.

² “Vivienda y Género Análisis de la Inclusión de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas de Vivienda” *cuadernillo 12, INMUJERES, México, agosto 2010, p1-114.*

Esperamos por tanto, que esta tesina abone a la reflexión sobre la gran tarea que tenemos como sociedad para eliminar las brechas de desigualdad y coadyuvar, desde diferentes ámbitos, para impedir la exclusión de las mujeres en los renglones de la vida familiar, social, política y económica.

CAPITULO I

LA VIVIENDA Y GÉNERO EN LA PREVISIÓN SOCIAL

I.1 LA DESIGUALDAD

México es un país que se caracteriza por sus grandes desigualdades sociales, desde su época antigua hasta la sociedad presente. Estas desigualdades han tenido como base fundamental la propiedad privada y la concentración de la riqueza en las manos de unos cuantos. Pero además de tener una condición general de desigualdad social, ha existido desde la época antigua hasta nuestros días una profunda desigualdad en derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, situación que hace relevante el estudio del origen de la desigualdad social y de género.

I.1.1 Orígenes de la desigualdad

La desigualdad es una situación que se vive, en general, en todas las sociedades. Esta desigualdad puede encontrarse entre las personas que tienen diferentes capacidades físicas o biológicas, por ejemplo, entre hombres y mujeres, niños, adultos y personas de mayor edad. También puede haber desigualdad social en las diferentes oportunidades que se tienen al acceder a los medios y satisfactores requeridos para conservar la vida (empleo, alimentación, educación, vivienda, vestido, entre otros).

Se ha considerado que a partir del establecimiento de la propiedad privada, ésta desigualdad se fue profundizando en todas las sociedades, en algunas con mayor magnitud que en otras. Es la creación de la propiedad privada donde radica el origen de la desigualdad entre los hombres, menciona Jean Jacques Rousseau, a mediados del siglo XVIII.

[...] desde el instante en que un hombre tuvo necesidad del socorro de otro, desde que se dio cuenta de que era útil para uno solo tener provisiones para dos, la igualdad desapareció, se introdujo la propiedad, el trabajo se hizo necesario y las vastas selvas se trocaron en campiñas

risueñas que hubo que regar, con el sudor de los hombres, y en las que pronto se vio la esclavitud y la miseria germinar y crecer con las mieses [...]Concibo en la especie humana dos clases de desigualdad : una, que yo llamo natural o física, porque se haya establecida por la naturaleza, y que consiste en la diferencia de las edades, de la salud, de las fuerzas del cuerpo, y de las cualidades del espíritu , o del alma; otra, que se puede llamar desigualdad moral, o política, porque depende de una especie de convención, y se halla establecida, o al menos autorizada, por el consentimiento de los hombres. Consiste ésta en los diferentes privilegios que unos gozan en perjuicio de los otros, como el ser más ricos, más respetados, más poderosos que ellos, o incluso el de hacerse obedecer (Rousseau en Tello, 2012: 329-330).

La diferencia con las comunidades primitivas radica en que existía un trabajo colectivo, donde cada persona aportaba su trabajo para que la colectividad cubriera sus necesidades básicas. En el estadio inferior de la barbarie, la riqueza duradera se limitaba poco o más o menos a la habitación, adornos primitivos y a los enseres necesarios para obtener y preparar alimentos; el alimento debía ser conseguido diariamente. Posteriormente, con la domesticación de los animales y la agricultura se empezó a generar un excedente, el cual inicialmente pertenecía al colectivo, sin embargo, muy prontamente los rebaños, los utensilios, los objetos de lujo, entre otros, empezaron a ser propiedad privada de los jefes de familia. Esto supone una concatenación con el estadio superior de la barbarie, donde aparece esporádicamente el trabajo asalariado junto al trabajo de los esclavos.

Conforme se fue desarrollando la sociedad, la división del trabajo en la familia se hizo más explícita, a saber, en donde al hombre le correspondía procurar la alimentación y los instrumentos de trabajo necesarios, a la mujer se le consignaba la crianza y el cuidado de los hijos, así como las actividades domésticas. La riqueza fue aumentando, colocando al hombre en una posición más importante que a la mujer en la familia. Al respecto Engels escribe en *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, “el primer antagonismo de clases que apareció en la historia coincide con el desarrollo del antagonismo entre el hombre y la mujer en la monogamia; y la primera opresión de clases, con la del sexo femenino por el masculino” (Engels, B-1711-2010: 94).

Es importante resaltar que con la monogamia quedan abolidos la filiación femenina y el derecho hereditario materno, sustituyéndolos la filiación masculina y el derecho hereditario paterno. El derecho paterno con herencia de la fortuna por los hijos facilita la acumulación de las riquezas en la familia, he aquí los gérmenes de una nobleza hereditaria y de una monarquía.

Para ubicarnos en los estadios prehistóricos, la propiedad privada se origina en el estadio inferior de la barbarie y se consolida en el estadio superior de la barbarie, es decir, en el esclavismo. Con ello se establece la desigualdad entre clases sociales.

Posteriormente deviene la propiedad de la tierra, se crean las jerarquías sociales y se acentúa la clase dominante; cuando una familia campesina puede producir suficientes alimentos como para mantener a dos, la mitad de la población se puede dedicar a otras actividades, distintas a la producción agropecuaria. Surgen los comerciantes y los intermediarios. La desigualdad se va profundizando, en la época medieval entre terratenientes y siervos, donde los primeros acaparaban grandes extensiones de tierra, teniendo todo el poder, posición que se iba heredando a las consecuentes generaciones, de la misma manera, también los siervos iban heredando a sus hijos la desgracia de vivir esclavizados por toda su vida.

Alexis de Tocqueville escribe en 1835:

Me remonto por un momento a lo que era Francia hace setecientos años. La veo repartida entre un pequeño número de familias que poseen la tierra y gobiernan a los habitantes. El derecho de mandar pasa de generación en generación con la herencia. Los hombres no tienen más que un solo medio de dominar los unos a los otros: la fuerza. No se reconoce otro origen del poder que la propiedad inmobiliaria (Tocqueville en Tello, 2012: 331).

Al surgir la propiedad privada, se establecen nuevas relaciones sociales de producción y con ellas se acentúa la desigualdad. Las *relaciones sociales de producción* son aquellas que se establecen entre los propietarios de los medios de producción y los productores directos en un proceso de producción

determinado. Esta relación depende del tipo de relación de propiedad, posesión, disposición o usufructo que ellos establezcan con los medios de producción.

Para Marta Harneker (1969), existen dos tipos fundamentales de relaciones sociales de producción que dependen, a su vez, de dos formas de propiedad de los medios de producción.

a) relación de explotador-explotado. Existe cuando los propietarios de los medios de producción viven del trabajo de los productores directos.

Las principales relaciones de explotación son las siguientes: las relaciones de esclavitud, en las que el amo no sólo es propietario de los medios de producción sino que también lo es de la fuerza de trabajo (el esclavo); las relaciones de servidumbre, en las que el señor es propietario de la tierra y el siervo depende de él y debe trabajar gratuitamente para él una cierta cantidad de días al año y, por último, las relaciones capitalistas, en que el capitalista es el propietario de los medios de producción y el obrero debe vender su fuerza de trabajo para poder vivir.

b) relaciones de colaboración recíproca. Estas relaciones se establecen cuando existe una propiedad social de los medios de producción y cuando ningún sector de la sociedad vive de la explotación de otro sector. Por ejemplo, las relaciones que se establecen entre los miembros de las comunidades primitivas o las relaciones que caracterizan, según Marx, el modo de producción comunista (Harneker, 1981: 43).

Es así, como en el sistema capitalista determina las relaciones sociales de producción, unos, quienes son los dueños de los medios de producción (los amos, los ricos, los capitalistas) y los otros, los que no los poseen (los obreros, los pobres, los que sólo tienen su fuerza de trabajo que ofrecer). Carlos Marx sostenía que conforme evolucionara el capitalismo las desigualdades se profundizarían cada vez más, que los trabajadores pasarían una parte creciente de su tiempo produciendo plusvalía para los capitalistas y terratenientes, en lugar de producir para su propia subsistencia.

Con la consolidación de la monogamia y la familia, se terminó de establecer el patriarcado y la propiedad privada a manos del hombre. La mujer quedó relegada al cuidado de los hijos y a las actividades domésticas, suprimiéndole a ésta todos los derechos. Pero además, fue considerada como propiedad privada del hombre, sin algún derecho civil, político, económico, social y cultural. La

propiedad privada de bienes materiales se consolida en el esclavismo, como también, la propiedad humana. Es así como se originan las desigualdades económicas, sociales y también de género.

Hasta aquí se puede concluir que la desigualdad se genera cuando las capacidades del ser humano se diferencian entre sí y algunos van obteniendo (en la tribu o comunidad) cierto liderazgo en el ámbito de lo familiar, lo económico y lo social, dando origen a la disputa del poder por la sucesión del liderazgo. De esta manera el tipo de liderazgo puede propiciar dos fenómenos, la inclusión de todos los miembros de la comunidad o la exclusión de unos hacia los otros, formándose sociedades, unas, de tipo excluyentes y extractivas en donde la lucha por el poder va a ser permanente, generando antagonismos irreconciliables, y otras de tipo incluyentes donde la lucha por el poder va a ser institucional, es decir, democrática y consensada donde las decisiones son colectivas y en beneficio de las mayorías.

I.2 La distribución de la riqueza

Algunos estudiosos de la economía, pensaban que conforme se desarrollaran los medios de producción la riqueza se distribuiría más equitativamente, pero no fue así, cuando se desarrolla la industrialización se empiezan a formar grandes masas de trabajadores obreros que empiezan a trabajar largas jornadas de trabajo con salarios miserables.

En el México de finales del siglo XIX se desarrolla la industria y la minería, pero el grueso de la población seguía siendo campesina: nacía, vivía y moría en las haciendas. Los obreros recibían bajísimos salarios con jornadas interminables de entre 13 y 14 horas, laborando en lugares insalubres. Es conocido el caso de los obreros y obreras de la minera de Cananea y la fábrica textil de Rio blanco, entre otras.

La concentración de la riqueza y del ingreso prevaeciente durante la Colonia (siglos XVI al XVIII), continúo y se incrementó, de tal manera que para

finales de 1910 un número reducido de haciendas controlaba la mayoría de la superficie del país.

A principios del siglo XX, la idea de que los mercados se regularían por sí solos, entre la oferta y la demanda, empieza a desvanecerse ya que las economías presentan grandes desequilibrios, principalmente en cuanto al desempleo y las grandes desigualdades que se generan.

Alfred Marshall en su libro *Principios de economía* (1961), escribe:

La desigualdad en la riqueza, aun cuando menor de lo que se la representa, es un serio defecto de nuestra organización económica. Cualquier reducción que pueda obtenerse sin drenar las fuentes de la libre iniciativa y la fuerza de carácter y que, por tanto, no disminuya materialmente el crecimiento del producto nacional, constituye claramente una ganancia social (...) [con todo]. El sistema de libertad económica es probablemente el mejor, tanto desde el punto de vista moral, como material (Marshall en Tello, 2012: 338).

En la crisis de 1929 se concibió que el mercado por sí sólo no corregiría las fallas que se generaban. Las ideas de John M. Keynes y de Michal Kalecki, empezaron a tomar importancia, la intervención del Estado era necesaria para corregir estas fallas de mercado, generar el pleno empleo y mejorar la distribución de la riqueza. Keynes, por ejemplo, señaló que las fallas más sobresalientes de la sociedad en “la que vivimos son: su fracaso de proporcionar pleno empleo y su arbitraria e inequitativa distribución de la riqueza y del ingreso”. Para él, la eficiencia económica requiere de la redistribución del ingreso, de forma tal que se eleve la propensión a consumir y esto tenga efectos positivos sobre el crecimiento del capital (Tello, 2012: 339).

En los primeros años de la segunda posguerra –y para afianzar la paz y la tranquilidad en las naciones y entre las naciones–, resultaba necesario llegar a un acuerdo clasista entre el capital y el trabajo. Los Estados Nacionales asumieron el compromiso de buscar el pleno empleo, promover salarios remuneradores y multiplicar las prestaciones de carácter social de los trabajadores. El único camino para sacar adelante a las sociedades, era la construcción de una buena mezcla de Estado, mercado e instituciones democráticas, para garantizar la paz, la inclusión,

el bienestar y la estabilidad. De tal manera que la época marcaba una tendencia de los gobiernos a ser “keynesianos” y las economías que dirigían crecieron a un ritmo relativamente elevado.

El Estado de Bienestar fue impulsado al concluir la Segunda Guerra Mundial, como un nuevo orden económico. Ante la idea de que corresponde al Estado asumir la responsabilidad de atender el bienestar social y económico de la totalidad de los habitantes de un país, el gobierno desempeñó un papel fundamental: basado en los principios de igualdad de oportunidades, la equitativa distribución de la riqueza y de la responsabilidad pública del Estado, se proporcionaría a los ciudadanos lo necesario para tener una vida digna y adecuada.

El Estado de Bienestar, significó el incremento del poder adquisitivo de los trabajadores y se abocó a la atención de los servicios de salud, educación y la seguridad social (incrementando notablemente las pensiones).

Durante los años que van del final de la Segunda Guerra Mundial a 1973-75, la época fue la de la Economía Mixta, durante la cual la acción conjunta y complementaria de los sectores público y privado, llevaron a muchos Estados Nacionales, en buena parte del mundo, a estadios crecientes de bienestar social y en lo económico, a tasas aceleradas de crecimiento (Tello, 2013: 32). Así pues, el Estado tomó en sus manos la regulación de la economía para una mejor distribución de la riqueza y para corregir fallas del mercado.

I.3 El papel del Estado en la distribución de la riqueza

El Estado, a lo largo del siglo XX, ha buscado atender un espectro amplio de objetivos nacionales, entre los que destacan: propiciar y estimular las condiciones favorables para el crecimiento, garantizar la permanencia y fluidez de un orden jurídico, administrativo e institucional acorde con las necesidades de la producción; actuar en la arena de los conflictos sociales y políticos como una instancia de mediación y negociación entre los intereses contradictorios.

Finalmente, establecer los mecanismos que garanticen una más rápida y adecuada integración de la economía internacional.

Las responsabilidades genéricas del Estado son: preservar la integridad territorial, defender la soberanía y garantizar la convivencia pacífica, estableciendo un orden normativo y vigilando que éste se cumpla.

Por su parte, las funciones sustantivas del Estado son:

- a) mejorar la asignación de los recursos.
- b) promover el crecimiento económico.
- c) hacer más equitativa la distribución del ingreso.
- d) procurar el pleno empleo de las personas y de la capacidad de producción instalada.
- e) buscar la estabilidad de los precios y
- f) garantizar el cumplimiento de la Ley: derechos de propiedad, contratos y regulaciones (Tello, 2014: 22).

En México no se agota ahí la responsabilidad del Estado. Los mexicanos, por el sólo hecho de serlo, tienen derecho a que el Estado proporcione las condiciones mínimas necesarias para estar en posibilidad de ejercer plenamente los derechos individuales y ciudadanos.

Con la introducción de las garantías sociales en el texto constitucional, el Estado añade a su responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades; la de procurar también igualdad de seguridades que proteja a todos los ciudadanos de los riesgos fundamentales de la vida: el hambre, la ignorancia, la insalubridad, la miseria. En la democracia social mexicana la responsabilidad central del Estado es propiciar la satisfacción de las necesidades básicas de la población; liberar a cada habitante de los obstáculos que le impiden, en su calidad de ser humano libre, su desarrollo como persona digna.

En el artículo 25 de la Constitución, se afirma:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el crecimiento económico y el empleo haya una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el

pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.....El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga esta Constitución.

Con respecto a los derechos sociales en la Constitución (artículos 3° y 4°) se dice: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación”... “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud”... “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”... “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”... “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”.

De forma sumaria, la Constitución le asignó al Estado un papel importante en la distribución de la riqueza para disminuir las desigualdades, de tal manera que el Estado intervino para que los hombres y las mujeres tuvieran la misma oportunidad de obtener lo necesario para satisfacer sus necesidades básicas y alcanzar una vida digna.

Si bien, estas funciones que la Constitución Mexicana le asignó al Estado se habían impulsado en el Estado de Bienestar, mejorando notablemente el nivel de vida de la población, a partir de 1982 fueron reorientadas para favorecer el interés privado por encima del interés general. Después de la crisis de la deuda externa, los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), exigieron a los países en desarrollo y principalmente a los del sur del continente Americano, implementar las políticas neoliberales surgidas y validadas en el Consenso de Washington.

En México, las políticas neoliberales están basadas en tres “Reformas estructurales” las cuales han ido complementando a otras, permaneciendo hasta el actual gobierno de Enrique Peña Nieto (2012--). Las tres reformas consisten en:

- a) Redimensionar al Estado
- b) Apertura al exterior

c) Reforma de los mercados monetario, crediticio y financiero.

En la práctica, el redimensionamiento del Estado se tradujo en:

- Reducción del gasto público, en particular en el de inversión.
- Orientar los movimientos de los impuestos hacia los de carácter indirecto.
- Privatizar la mayoría de las empresas públicas.
- Desregular las diversas actividades de la economía nacional (Tello, 2014: 340-341)

El resultado de la implementación de dichas políticas neoliberales ha sido: bajo crecimiento de la economía, desempleo, bajos salarios y pérdida de las prestaciones laborales como las de previsión social, encarecimiento de los bienes y servicios básicos. La riqueza se está concentrando en un grupo minoritario y la pobreza se ha ido extendiendo a la mayoría de la población.

Poniendo atención a los efectos del neoliberalismo, se reafirma que los mecanismos de mercado por sí solos acentúan la desigualdad, por ello se requiere que el Estado retome las funciones establecidas en la Constitución para lograr el crecimiento económico, darle continuidad al desarrollo nacional y mejorar las condiciones de vida de toda la población.

I.4 La concepción del Estado

Como se explicó anteriormente, la aparición de la propiedad privada sobre los rebaños y los objetos de lujo, condujo a valorizar el cambio entre los individuos: los productos se transformaron en mercancías. Del mismo modo, con la producción de mercancías apareció el cultivo individual del suelo. Más tarde vino el dinero, la mercancía universal con la cual se podían intercambiar todas las demás.

Con los progresos tanto de la industria cuanto del comercio, se desarrollaron cada vez más las diferentes ramas de la producción como la agricultura y los oficios manuales (entre estos, el comercio y la navegación, etc.), por ende, la división del trabajo aumentó. La población se dividía ahora, según sus ocupaciones, en grupos bastante bien determinados, cada uno con nuevos

intereses comunes, por estas variaciones, se necesitaban nuevos funcionarios que velasen por ellos. Es así que surgieron órganos para la defensa de los intereses, dando fundamento y vida al Estado.

El Estado, afirma Engels, es un producto de la sociedad con cierto grado de desarrollo, en específico, cuando la sociedad ha generado una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables. Es impotente para conjurarlos y se ha constituido por clases sociales con intereses económicos en pugna. El Estado se configura para que dichas clases no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril; se hace, por tanto, necesario un poder situado, aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del “orden”. Ese poder es el Estado (Lenin, 1960: 298).

Según Marx, el Estado es un órgano de dominación de clase pues instituye el resguardo de los intereses de dicha clase dominante. Es un órgano de opresión de una clase por otra, al ser también el origen del “orden” que legaliza y afianza esta opresión, aminorando los choques entre las clases (Lenin, 1960: 299). Es decir, en tanto organismo funciona para intervenir en las contradicciones más férreas entre las diferentes clases sociales.

Durante este proceso y conforme se van desarrollando los medios de producción, el antagonismo entre las clases sociales se va profundizando. Las funciones del Estado se van transformando y también se va modificando su grado de intervención en los asuntos económicos y sociales.

Para José Ayala Espino, el Estado puede ser concebido como:

Una macroestructura compleja que no está determinada abstractamente por alguno de sus componentes y que está influida por el contexto histórico concreto. Es decir, el Estado puede ser enfocado simultáneamente como actor y como una estructura institucional que incide en la escena política dependiendo de las condiciones históricas.

El Estado se va constituyendo en el sujeto principal de la modernización de la sociedad: como el promotor y organizador de las nuevas capas y grupos sociales y la estructuración de la sociedad de masas. El Estado se vuelve más complejo y diversificado, crea nuevas instancias de mediación y

procura su institucionalización para regular el conflicto social, a través de la concertación, disuasión o coacción. El Estado conquista su autonomía y separación de la sociedad a través de presentar una de sus facetas, la de universalidad, la neutralidad y la representación del interés general para alcanzar el máximo de logros posibles (Ayala, 2003:16)

En el proceso de transformación, al Estado en México se le ha ido concibiendo como ente regulador del conflicto social para que conduzca a la sociedad a sus fines, éste debe impulsar políticas públicas para atender y hacer cumplir los derechos políticos, económicos y sociales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es así como el Estado a través de instituciones, en tanto ente gubernamental, diseña y ejecuta las políticas públicas para mediar el conflicto social, perfilando los cambios en los objetivos que la sociedad plantea para la solución de temas específicos.

Pero, no basta con impulsar políticas públicas para que el Estado pueda regular el conflicto y conducir a la sociedad a sus fines, es necesario que éste garantice el estado de derecho, esto es, que dé certeza a la sociedad en su vida cotidiana. El estado de derecho consiste en la vigencia efectiva de un órgano constitucional, con las leyes estables e iguales para todos, que el gobierno las respete en forma cabal y reduzca al mínimo la coerción para que los ciudadanos las cumplan. Es importante que la gente tenga la capacidad, a través de sus representantes, de participar en la elaboración de dichas leyes, las cuales rigen a todas las personas e instituciones dentro de la sociedad, incluyendo al gobierno, teniendo como fundamento político una división real y no meramente formal de poderes.

El gobierno, al ser representante del Estado ante la sociedad y de la sociedad ante el Estado, tiene un papel central en la creación de un ambiente legal. No podemos perder de vista que la justicia es el principio de toda acción del Estado, cuando se pierde el eje de la justicia en el Estado, éste se vuelve vulnerable y débil: pierde su esencia. Se vuelve solo un árbitro sujeto a las resoluciones de los tribunales por la vía de la argumentación de las partes pero no por la justicia.

Desde esta perspectiva, sin leyes y sin fuerzas de impartición de justicia, no se puede mantener el estado de derecho. Es por ello que la división de poderes supone que la impartición de justicia llegue a todas las personas miembros de una sociedad, a su vez, la legislación debe garantizar tanto el acceso como la equidad de oportunidades durante los procesos institucionales para todos los sujetos. El objetivo de que todas las personas puedan acceder equitativamente a la justicia, las leyes y los reglamentos es el de proporcionar, el acceso a la información y a las mismas condiciones en tiempo y forma.

El rol de las instituciones judiciales se basa en garantizar el acceso y la promoción de la justicia para todos. En este sentido el gobierno debe contar con la suficiente capacidad para hacer cumplir sus resoluciones, hacer valer los derechos de los ciudadanos, actuar con eficacia y transparencia. Lo anterior permitiría generar un clima de credibilidad y confianza, para favorecer a una mayor cohesión social.

Sin embargo, cuando el sistema legal es ineficiente: contagia y contamina a toda la sociedad de predación y corrupción. Situación que genera violencia, ingobernabilidad, exclusión y pobreza. Por el contrario, cuando el sistema legal es eficiente y se ejerce el estado de derecho se genera en todos los sectores de la sociedad certidumbre, predictibilidad y credibilidad. Situación que favorece la gobernabilidad, así como al desarrollo económico y humano.

En síntesis, no se puede alcanzar el pleno potencial político y económico de un país hasta que sus ciudadanos gocen de igualdad de derechos. En este contexto, uno de los temas importantes que el Estado debe considerar para lograr la cohesión social y el progreso nacional, es la equidad de género. La igualdad de oportunidades tanto para las mujeres cuanto para los hombres, en los ámbitos económico, político, social y cultural, es una tarea pendiente del Estado, si ésta tarea no se asume, continuaremos con la ausencia del estado de derecho y de falta de justicia, es decir, con la permanencia de un Estado débil.

Durante la etapa del Estado de Bienestar, el Estado impulsó en la ciudadanía la solidaridad –como medio fundamental para lograr la prosperidad de la población–, así como para disminuir las desigualdades y cohesionar a la sociedad. Es decir, cuando las personas toman conciencia de pertenecer a un mismo grupo donde se comparten intereses y responsabilidades comunes, adquieren una predisposición a sujetarse a las normas que se aplican a toda la comunidad. Participan en los gastos comunes y su distribución se resuelve aprobar mediante un proceso político conveniente. Los ciudadanos del país deben sentir la pertenencia a la nación, en el sentido de estar dispuestos a participar de buena gana en los sacrificios comunes, cuando mediante el adecuado proceso político, éstos se consideren necesarios. Ejemplo claro lo tenemos en la expropiación petrolera cuando la sociedad se solidarizó para sacar adelante la industria nacional del petróleo, se acordaron el contrato colectivo de los trabajadores y las aportaciones tripartitas para la jubilación, entre otros.

Al respecto, Myrdal Gunnar escribe que:

[...] la conciencia de una comunidad nacional de intereses y aspiraciones comunes, la voluntad común de hacer sacrificios para otros propósitos que un beneficio económico inmediato, y el desarrollo de instituciones y reglas adecuadas para esos fines son el resultado histórico de haber vivido estrechamente unidos mucho tiempo bajo una política unificada y de haber participado activamente en el proceso público de determinar dicha política. Si esta base psicológica llegara a faltar, el Estado se desintegraría. (Gunnar, 1962: 44)

Por el motivo de un beneficio económico unificado es que la fuerza del Estado nacional debe estar basada en la solidaridad nacional. En consecuencia, el Estado como tal ha cobrado una importancia de gran dimensión en la vida política, social y económica del país, ya que no basta con ser el conciliador de las clases en pugna y mediar el conflicto en la sociedad, sino que también, el Estado puede conducir a la sociedad hacia sus fines, apoyándose en los principios de justicia, solidaridad y equidad. Al reducirse el principio de justicia, el Estado sólo asume su papel originario que es el de proteger y preservar los intereses de la clase dominante, convirtiéndose en órgano de opresión de una clase por otra, tal como lo consideraba Marx.

1.5 Políticas públicas

En nuestro país, la Constitución Mexicana mandata al Estado a dirigir el desarrollo económico de la nación, a fomentar el crecimiento económico y el empleo y a promover una justa distribución de la riqueza (Art.25 Constitucional). Además, se le han asignado las siguientes funciones:

- La planeación, coordinación y orientación de la actividad económica.
- El fomento de la actividad económica en el marco de una economía de mercado.
- El logro de la justicia social (Ayala, 2001:49).

El Estado, para cumplir el mandato constitucional, impulsa políticas públicas, que ayudan a mediar el conflicto generado por la pugna entre la lucha de clases. Las políticas públicas son acciones de gobierno para corregir fallas e ineficiencias de los mercados. Estas pueden ser de carácter económico y social.

Las políticas públicas se definen en la arena política, con los distintos grupos de la sociedad y con el Estado, pero también en los distintos niveles del gobierno y sus distintos órganos y agencias. Por un lado, los grupos sociales reclaman derechos, por el otro, el Estado es el encargado de hacer cumplir esos derechos mandados por las leyes establecidas en nuestra Constitución. En este sentido, el Estado a través del gobierno diseña e implementa acciones para hacer cumplir los derechos sociales. También el Estado debe intervenir en la regulación de la economía del país, de manera que, las políticas públicas tienen un papel importante dentro de las acciones de gobierno para el desarrollo de un país.

Por todas las características que he mencionado, se puede decir que las nuevas funciones del Estado rebasaron los límites que convencionalmente se le habían asignado. El gobierno intervino en la provisión de bienes y servicios públicos asociados con la urbanización e industrialización de las economías: muchos países establecieron diversos programas de seguridad social (pensiones para el retiro, asistencia y ayuda médica y amplios programas de vivienda), la

educación pública se amplió significativamente, los gastos en mantenimiento urbano se incrementaron; aumentó el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura básica de comunicaciones y transportes en puertos y aeropuertos, entre otros aspectos más relevantes.

El economista Joseph Stiglitz ha destacado seis aspectos de políticas públicas y arreglos institucionales necesarios, en tanto que han sido un factor decisivo en el desempeño económico de países exitosos:

- La promoción de la educación como un derecho universal.
- La promoción de la tecnología.
- Apoyar el desarrollo de un sistema financiero capaz de dirigir los recursos financieros escasos eficientemente hacia las actividades más provisorias de elevar la productividad y la competitividad.
- Invertir en infraestructura física, social e institucional.
- Prevenir la degradación ambiental y mejorar el uso de los recursos naturales.
- Crear y mantener el sistema de seguridad social que incluye el acceso a los servicios básicos de salud. (Stiglitz en Ayala, 2001: 31)

Según Roth Deubel, las políticas públicas son un “conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. (Roth Deubel, 2002: 27)

En los regímenes democráticos es posible que existan instituciones que se coordinen para alcanzar resultados positivos en la implementación de políticas, es por ello que los arreglos institucionales deben permitir la participación de la mayoría de los individuos y garantizar la inclusión de los intereses de todos ellos. Nadie debe quedar formalmente excluido de sus derechos. Estos arreglos son los que pueden evitar privilegios e intereses especiales. El sistema democrático favorece la construcción de instituciones que permitan el desarrollo de intereses incluyentes y se mantengan a largo plazo (Ayala, 2002:11).

Es fundamental que en el diseño e implementación de las políticas exista mayor democratización, es decir, mayor participación de los actores y agentes en la toma de decisiones. Al consolidarse la democracia se disminuye la conducta oportunista de los políticos, se acota el poder de las burocracias a las reglas existentes y se permite el establecimiento de controles legales y sociales.

Desde estos supuestos es posible evaluar la eficiencia y eficacia de una determinada política, pues no depende únicamente de su diseño, sino de muchos otros factores externos a esa política que pueden alterar su aplicación y sobre todo los resultados esperados. Por ejemplo, la calidad de las instituciones, la preparación y habilidad técnica de la burocracia, la responsabilidad y consistencia de los políticos, así como, la participación de los medios de comunicación³.

En el ámbito social, el Estado asigna recursos para satisfacer necesidades humanas individuales que considera básicas y que el mercado no es capaz de solucionar en todos los casos. Las políticas sociales buscan enfrentar y superar situaciones de pobreza de tipo permanente, normalmente asociadas a la insuficiencia de ingresos, contribuyendo a un mayor bienestar de la población.

Las necesidades prioritarias y básicas de las personas tienen que ver, normalmente con la salud, la educación, la alimentación y la habitación. La política social debe preocuparse de que los pobres tengan acceso a todos los satisfactores mencionados. En el caso de la vivienda, el Estado como parte de su política social, interviene directamente en la oferta habitacional para apoyar a las familias de bajos ingresos en sus requerimientos.

La forma en que el Estado interviene en la vivienda expresada en lineamientos, programas y acciones específicas para orientar e intervenir en la producción de las áreas habitacionales es lo que se concibe como “política habitacional”. La política habitacional debe ser considerada como un componente importante de la política social en consecuencia, su principal objetivo debe ser social (Villavicencio, 2000: 265).

³ Para el filósofo Amartya Sen, la libertad de prensa ha sido una variable importante para la ejecución de políticas de combate contra el hambre en algunos países.

Dentro de este orden de ideas, la equidad de género es un tema relevante para las políticas públicas de carácter social. Por el seguimiento de las políticas públicas en México, se puede decir que el gobierno ha implementado diversas acciones encaminadas a reducir las desigualdades en cuestión de género. Sin embargo, en la actualidad aún perviven, en la familia y en la sociedad, dominación, segregación, desigualdad y maltrato en contra de la mujer.

En el Capítulo I Artículo 1 de la Constitución Mexicana se establece que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte [...] Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Más adelante en el mismo capítulo Artículo 4o. se menciona que: “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia”.

México ha firmado y ratificado diversos instrumentos internacionales que reconocen y establecen obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos de las mujeres, como la Convención contra Todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer (CEDAW); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por mencionar algunos.

A pesar de que existen éstas y otras leyes, así como Tratados Internacionales que protegen los derechos de la mujer y del hombre por igual, los indicadores respecto a la situación de las mujeres arrojan los siguientes resultados: las mujeres padecen violaciones graves a sus derechos laborales, de seguridad social, a la educación, a la alimentación, a la vivienda y a sus derechos civiles. Por tanto, se corrobora que es el Estado, a través del gobierno, el que debe implementar políticas públicas eficaces para eliminar toda forma de

discriminación y lograr plenamente la equidad e igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres.

Conclusiones preliminares

A partir de lo anterior, se concluye que la desigualdad económica y social surge desde la aparición de la propiedad privada y se reproduce durante los siguientes modos de producción y cuando la mujer deja de tener un papel predominante en la producción económica.

Al desarrollarse la sociedad se generaron instituciones para establecer paz y orden entre las clases sociales, surgiendo de esta manera el Estado como representante de la sociedad, con la pretensión de mediar el conflicto. Poco a poco el Estado mexicano fue asumiendo mayores responsabilidades, de las cuales podemos mencionar: hacer más equitativa la distribución del ingreso para disminuir las desigualdades económicas, sociales –y de género–, garantizando el cumplimiento de las leyes, es decir, respondiendo al Estado de derecho.

En nuestra Constitución existen leyes que protegen todos los derechos económicos, sociales y humanos para toda la población sin discriminación alguna, pero es necesario que el Poder Judicial ejerza la justicia social en todos los niveles de la sociedad.

A partir de lo que ya se expuso sobre el Estado de Bienestar y sus preceptos, la función del Estado puede ser la de promover la justicia social. El circuito podría ser descrito de la siguiente manera: el Estado emana de la sociedad y ésta debe conservar el principio de solidaridad como medio para lograr el bienestar social y ejercer la organización. Para poder preservar todos sus derechos, la sociedad debe mandar al Estado las funciones debidas, en tanto representante general, para que no funja como representante sólo de un grupo privilegiado.

CAPÍTULO II

PROTECCIÓN SOCIAL

Las políticas públicas tienen un papel fundamental en la disminución de las desigualdades generadas en los distintos ámbitos económicos, políticos y sociales. Son un medio importante para promover la inclusión, la equidad y la justicia social.

La *protección social* es implementada, por medio de políticas públicas, con el objetivo de preservar a la mayoría de la población de eventos que interfieran en el desarrollo de las condiciones necesarias para conservar una vida digna. Sus orígenes pueden ser rastreados entre los siglos XV al XIX y contienen rasgos de intentar prever adversidades como accidentes laborales, enfermedades, vejez y despidos. Las primeras formas institucionales de la protección social surgen en Europa, sobre todo en el siglo XVIII y posteriormente se extienden a todo el mundo.

Historiográficamente, la *protección social* se amplía, asegurando ciertas condiciones para los trabajadores y sus familias. Se implementa el Sistema de Seguridad Social a partir del siglo XX, dirigido a los trabajadores asalariados de la burocracia, la industria y del campo, con una cobertura más amplia.

Cabe apuntar que dado este sistema es discriminatorio y no incorpora a toda la población, el Estado a través del gobierno se ve obligado a implementar, ante las crisis económicas, una política social de mayor alcance, con programas sociales dirigidos principalmente a la población en situación de pobreza: los trabajadores no asalariados, trabajadores del sector informal y a los sectores más vulnerables.

Otra de las formas que dan origen a la *protección social* y que no necesariamente se ampara en el Estado, surge a partir de la solidaridad de la población: como ayuda mutua en la familia, de los vecinos de las localidades, en

centros religiosos, en asociaciones laborales, etcétera. En consecuencia, uno de los principios básicos de la *protección social* es la solidaridad. Este relacionamiento social va más allá de la pasividad social y el paternalismo de estado. Se conoce que gran mayoría de los derechos ganados se han logrado porque trabajadores y sociedad en general obligan al patrón y al Estado a asumir esta responsabilidad.

En México, las bases de la protección social se encuentran plasmadas en la Constitución mexicana, en sus artículos 123, donde se establece un conjunto de derechos para los trabajadores incorporados a los mercados formales. Asimismo se encuentran establecidos otros derechos sociales como el de la educación en el artículo 3º, el derecho de los pueblos indígenas y a la igualdad de género, el acceso a la salud, a la vivienda digna y a un medio ambiente adecuado, en el artículo 4º.⁴

II. 1.- La previsión social

Mario de la Cueva (1984) definió a la *previsión social* como el apoyo económico otorgado a los trabajadores y a sus familias, en los casos imperativos donde sobrevenga la falta de medios para subsistir (por motivos naturales o involuntarios, derivados de accidentes, enfermedades, paros forzosos, invalidez, vejez o fallecimiento).

En esta larga historia de la *previsión social* se rastrea que a principios del siglo XVIII en el transcurso de la revolución industrial, en Europa, la revolución

⁴ Artículo 4o. La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del Artículo 73 de esta Constitución. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.

industrial trae consigo una serie de condiciones desfavorables para el buen desarrollo laboral de los trabajadores y sobre todo perjudiciales para sus vidas. En los pequeños talleres existía una alta concentración de trabajadores, las jornadas de trabajo eran extenuantes y pagadas con salarios que apenas cubrían las necesidades para sobrevivir. En estas condiciones los trabajadores eran proclives a enfermedades y accidentes.

Este tratamiento de las condiciones de la clase trabajadora, se arrastra desde el sistema feudal, donde el siervo estaba al servicio del latifundista el cual le otorgaba vivienda y alimentación, pero en condiciones muy precarias e insalubres. En el sistema capitalista de la llamada revolución industrial (y su versión recargada de la actualidad) el patrón sólo utiliza la fuerza de trabajo a cambio de un salario, de tal manera que el trabajador tiene que buscar por su cuenta: vivienda, alimentación y vestido, entre otras necesidades.

La precariedad en las condiciones de trabajo generan la unidad entre los trabajadores para solicitar al patrón y gobierno mejores condiciones de trabajo que les permitan tener una vida más justa y saludable. Por otro lado, el patrón se da cuenta que el trabajador puede generar mayor productividad cuando se le proporcionan mejores condiciones laborales.

En este sentido, también el Estado se ve involucrado como mediador del conflicto y en tanto delegado de la sociedad, se obliga a dar alternativas para reducir las desigualdades.

Es a partir de mediados del siglo XV y hasta finales del siglo XVIII, que principalmente la Iglesia y la administración virreinal y monárquica van interviniendo en el problema de la pobreza, a través de una especie de asistencia pública. Se crean las primeras instituciones destinadas a socorrer a los más pobres, como los hospitales, los hospicios, los conventos y las casas de caridad.

En el siglo XVII se establecen las primeras *leyes de protección social*. Se decreta la *Ley de Pobres* en Inglaterra, la cual representó un conjunto de leyes promulgadas desde 1601, perdurando hasta el siglo XX y derogándose

definitivamente en 1930. El principal objetivo de estas leyes era socorrer a los campesinos desarraigados de sus tierras que no contaban con un ingreso para subsistir.

Cabe señalar que los economistas liberales de esa época, como Adam Smith, Malthus, David Ricardo, Stuart Mill, entre otros, estaban en contra de la *Ley de Pobres* porque impedían la circulación de los trabajadores, es decir, la ayuda que les proporcionaban a los desposeídos los inmovilizaba para encontrar un buen empleo. Ellos sostenían que dichas leyes eran la causa de la desigualdad de precios en los salarios de trabajo en Inglaterra y además constituía una violación manifiesta a la libertad natural. (Palacios, 2005: 149-150)

Dichos pensadores consideraban que el mercado libre era el mejor mecanismo de regulación interna y por consiguiente era el medio más apropiado para lograr el bienestar social. Los liberales consideraban que el gobierno no debía regular ni las horas ni los jornales de trabajo: hacerlo era interferir en la ley natural de la competencia. Por ello, consideraban fundamental el libre mercado de trabajo, porque el trabajo representa, desde la óptica de Smith, la fuente de riqueza.

Para finales del siglo XIX, surge en Alemania un agregado de leyes sobre seguros sociales dirigidos a la clase trabajadora alemana, promulgadas por el canciller Otto Von Bismarck. En los códigos de 1883 se creó un régimen legal para el seguro de enfermedades; en 1884 estableció el seguro de accidentes laborales y en 1889 reguló el seguro de vejez e invalidez. Bismarck como parte del gobierno, expresa claramente cuál fue el motivo que lo llevó a impulsar estas leyes de *previsión social*. Ruiz Moreno cita una frase de Bismarck: “por caro que parezca el seguro social, resulta menos gravoso que los costos de una revolución”. (De Buen, 2010: 13)

Detrás de la frase de Bismarck se encontraba un alto grado de organización obrera alemana y de fuerte presión ejercida sobre el Estado, para que éste respondiera a sus demandas.

También fue en Alemania durante la primera guerra mundial donde se impulsó el poder de los sindicatos obreros, lo que permitió una organización muy avanzada de los trabajadores. En la República de Weimar en 1919, se instituyeron condiciones económicas y de seguridad mínimas para los trabajadores; se reconocía la negociación colectiva y a los sindicatos; el contrato colectivo y los mecanismos de resolución de conflictos con la mediación del Estado. Asimismo, se extendió, por primera vez, el sistema de seguridad social al desempleo. (Kusnir, 1996: 31)

Fue tan amplia la lucha de los trabajadores a finales del siglo XIX en toda Europa que se establecieron leyes de protección al trabajador. Para 1914 los trabajadores de los países incluidos en los inicios de la Gran guerra, frente a las naciones imperialistas, difundieron la idea de que en el Tratado que pusiera fin a la contienda, se incluyeran leyes fundamentales para la protección a largo plazo de los trabajadores. Esta tendencia culminó en la creación de normas internacionales para los trabajadores de todos los pueblos. (Aquino, 2014: 36)

Es así como surge en 1919 la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el fin de unificar normas, políticas y programas internacionales en relación al trabajo. Entre sus objetivos destacan: promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de trabajo decente y mejorar la protección social. Otra característica importante para conciliar el conflicto entre obreros y patronos (o trabajadores y empleadores), es que ambos tienen el mismo derecho a voto que los gobiernos durante las deliberaciones de los órganos principales de la OIT. La OIT se consolidó en 1946 como la primera agencia de las Naciones Unidas.

Algo muy significativo para la previsión social –y que marca un parteaguas en la seguridad social al dotarla de un carácter universal e integral–, es el informe presentado en 1942 por Lord Beveridge en Inglaterra en el cual propone que:

- a) La seguridad social fuera entendida como un derecho social solidario que obliga a la sociedad y al Estado a proporcionar un mínimo de bienestar

general, independientemente de las aportaciones que pudiera realizar cada individuo al financiamiento de los servicios.

- b) Que el sistema de beneficios sociales fuera capaz de proteger a los ciudadanos desde la cuna hasta la tumba. (Aquino, 2014: 37)

Lord Beveridge, deja plasmada la propuesta de que la seguridad social debería tener alcances universales, donde toda la población debería gozar de ese derecho desde que nace hasta que muere, sin discriminación alguna. Fue hasta el siglo XX con el Estado de Bienestar, cuando aparece una política social de Estado, donde la *protección social* es concebida como un derecho político. Se trata de un concepto universal al ser pensada para la totalidad de los ciudadanos.

En México, las primeras leyes sobre responsabilidad empresarial por accidentes de trabajo se hayan aprobadas desde los primeros años del siglo XX. Se puede señalar la Ley de Accidentes de Trabajo para el Estado de Veracruz, establecida por el gobernador Vicente Villada en 1906 y la Ley de Accidentes de Trabajo promulgada por el gobernador de Nuevo León, Bernardo Reyes, en 1907. Durante el proceso revolucionario de 1910 se diseñaron varias propuestas de ley y en el Congreso Constituyente de 1917, se aprueba una de las constituciones más avanzadas en el ámbito de lo social a nivel mundial: la Constitución mexicana. (De Buen, 2010: 16).

Recapitulando, la *previsión social* surge a partir de las grandes desigualdades que se generan en los sistemas de explotación del hombre por el hombre: en el tránsito del feudalismo al capitalismo y en el desarrollo del mismo. Poco a poco sucede donde la sociedad se organiza para solidarizarse con y entre la gente más empobrecida. Su evolución responde a fuertes presiones de los trabajadores a consecuencia de las pésimas condiciones de trabajo y por la sobre explotación ejercida por el patrón. Es así como el Estado es presionado tanto por la sociedad cuanto por Organismos Internacionales, para mejorar las condiciones de los trabajadores y promover la justicia social.

A la *previsión social* se le identificó unida al derecho laboral, posteriormente fue evolucionando en su inclusión a *Seguridad Social*, la cual comprendió no sólo a grupos profesionales, sino también a sectores no regularmente insertos en el mercado del trabajo. El propósito fue el de corregir desigualdades y mejorar la redistribución de la renta: independientemente del salario.

II.2.-Seguridad social

De acuerdo a Carlos Javier Cabrera Adame, la *seguridad social* puede ser definida como: el conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias, ante posibles eventualidades como accidentes, enfermedades o circunstancias socialmente reconocidas (como la vejez y el embarazo). (Cabrera, 2011:31)

Históricamente, a pesar de que en la Constitución mexicana de 1917 se establecieron derechos sociales, no existía aún una ley específica sobre *seguridad social*. Fue hasta el periodo del presidente Lázaro Cárdenas que con fecha 27 de diciembre de 1938, envió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley elaborado por varias dependencias de gobierno. En él se preveía la formación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales con representación tripartita (trabajador, patrón y gobierno), con contribución de ambos sectores a través de cuotas. Sin embargo, este proyecto no fue aprobado. Cabe señalar que el 18 de agosto de 1932 se promulgó la Ley Federal del Trabajo, lo que llevaría a considerar que una ley del *Seguro Social* vendría a ser el complemento necesario de la Ley Laboral.

Subsecuentemente, fue publicada la primera Ley Mexicana del Seguro Social en el diario oficial del 1° de enero de 1943, en el periodo del presidente Ávila Camacho. Néstor de Buen menciona sobre la exposición de motivos de esta Ley, preverse como un instrumento que complementa al salario. De ahí su vinculación con la Ley Laboral. Debe recordarse que de acuerdo con la Constitución mexicana (Artículo 123), el salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia: en el orden material, social y cultural; y para proveer la educación obligatoria de los hijos. En este

contexto, la *seguridad social* se establece para compensar los bajos salarios que reciben los trabajadores.

Dentro de la ingeniería institucional articulada para estos fines, las principales instituciones que comprenden el esquema de seguridad social son: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría de Defensa Nacional (Sedena), Secretaría de Marina (Semar) y gobiernos e instituciones estatales. Cabe señalar que el IMSS es la institución más importante del país en cuanto a seguridad social por el número de derechohabientes.

Jurídicamente, las bases de ley establecidas sobre el trabajo y la *seguridad social* están plasmadas en la Constitución mexicana en su Artículo 123, Fracción XXIX del Apartado A, donde se especifican los derechos de los trabajadores del sector privado (obreros jornaleros y empleados domésticos). Asimismo prepondera a la Ley del Seguro Social como de utilidad pública, es decir, que tiende al beneficio de toda la sociedad. En ella se contemplan los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y de otros encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Sobre nuestra temática de la vivienda, es relevante que en la Fracción XXX se establece que las sociedades cooperativas son de utilidad social en tanto sufragan la construcción de casas baratas e higiénicas para los trabajadores.

Entre otras cuestiones, en el Apartado B Fracción XI, se precisan las condiciones de seguridad social para los trabajadores del sector público. Cabe señalar que la ley, en este Apartado, es más precisa y de mayor cobertura al mencionar los derechos laborales de las mujeres embarazadas y de los familiares; habla de proporcionar tiendas económicas, centros vacacionales y viviendas baratas, cómodas e higiénicas para los trabajadores.

Ambos Apartados son la base de ley para los sistemas de seguridad social como el IMSS, el ISSSTE y demás instituciones de seguridad social. Cabe señalar que ambos apartados se encuentran dirigidos a los trabajadores asalariados y a sus familias, dejando vulnerable a la población que no cuenta con trabajo formal.

Otra cuestión relevante es que la Ley del Seguro Social comprende dos regímenes de aseguramiento: obligatorio y voluntario, tanto para los trabajadores asalariados cuanto para los no asalariados que deciden voluntariamente asegurarse. El obligatorio contempla el aseguramiento de las personas que presten un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario –en forma permanente o eventual–; así también, los socios de sociedades cooperativas y las personas que determine el Ejecutivo Federal.

En el régimen voluntario podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio: trabajadores en industrias familiares, los profesionales, pequeños comerciantes, artesanos y demás trabajadores no asalariados; los trabajadores domésticos; los ejidatarios, comuneros; los patrones personas físicas y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación y entidades federativas que estén excluidos en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

En ambos aseguramientos se habla de trabajadores asalariados, es decir, los que el patrón –por obligación– debe asegurar y los que permanecen dentro del régimen voluntario donde –si quieren o pueden– por voluntad propia pueden asegurarse. En ambos casos se debe cumplir con los requisitos que marque la Ley, entre ellas, las cuotas que se deben aportar al Instituto. Pero, ¿qué pasa con la mayoría de las y los trabajadores que se encuentran en la economía informal o con los trabajadores agrícolas, trabajadoras domésticas, amas de casa, niños y jóvenes que no están en posibilidad de emplearse?

A pesar de que nuestra Constitución es el resultado de un proceso de lucha de campesinos y obreros por mejorar las condiciones de vida; que en ella se plasman una serie de derechos económicos y sociales; así también, que está

estipulado que toda la sociedad debe tener acceso a la Ley de Seguridad Social: la realidad es que sólo se benefició a ciertos grupos de trabajadores. Desde su nacimiento la *seguridad social* ha funcionado de manera discriminatoria y excluyente y no ha logrado la inclusión de toda la población para cumplir con el principio de universalidad e integralidad.

II.2.1.Los derechohabientes

Los derechohabientes, de acuerdo a la Ley del IMSS, son la población que en términos de Ley tengan vigente su derecho a recibir las prestaciones de algún instituto de seguridad social. En el año 2010 la población en México llegaba a los 112 millones, aproximadamente el 60% de ésta población carecía de derechohabiencia⁵. Sólo el 40%, es decir, 45.3 millones de personas, eran derechohabientes en alguna institución de seguridad social, esto nos indica que en este año se encontraban 67 millones de personas con la incertidumbre de no contar con ningún medio de seguridad social. Del 40 % de los derechohabientes el IMSS concentraba el 78%, ubicándose como la institución más importante en cuanto al número de derechohabientes (Cuadro 2.1).

Se destaca también, que la población con derechohabiencia disminuyó, considerablemente del 2004 al 2010 en casi 3 puntos porcentuales, lo cual indica que hubo un detrimento en el bienestar social en los años referidos.

La mayor parte de la población derechohabiente es mujer. De acuerdo a la ENESS (Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, 2013), del total de 31.5 millones de los derechohabientes del IMSS, 16.2 millones (51%) eran mujeres y 15.3 millones (49%) eran hombres en el año 2000. Para el año 2010 del total de 35.4 millones de derechohabientes, 18.2 millones (51%) eran mujeres y 17.2 millones (49%) eran hombres. Cabe precisar que la mayoría de los cotizantes en el IMSS son hombres.

⁵Derechohabientes o derechohabiente: el asegurado, el pensionado y los beneficiarios de ambos, que en los términos de Ley tengan vigente su derecho a recibir las prestaciones del Instituto; Ley del IMSS.

En la misma encuesta se menciona que en el año 2000, del total de 5.8 millones de derechohabientes del ISSSTE, 3.2 millones (55%) eran mujeres y 2.6 millones (45%) eran hombres y para el año 2010 del total de 6.3 millones de derechohabientes, 3.7 millones (59%) eran mujeres y 2.8 millones (41%) eran hombres. En esta institución la mayoría de los cotizantes son mujeres.

Cuadro 2.1: Población total por condición de derechohabiencia.

| Año | Población Total | | Sin derechohabiencia | | Con derechohabiencia | | IMSS | | ISSSTE ⁽¹⁾ | | Otras instituciones públicas ⁽²⁾ | |
|------|----------------------|-----|----------------------|------|----------------------|------|----------------------|------|-----------------------|------|---|-----|
| | Millones de personas | (%) | Millones de personas | % | Millones de personas | % | Millones de personas | % | Millones de personas | % | Millones de personas | % |
| 2000 | 97.5 | 100 | 58.1 | 59.6 | 39.4 | 40.4 | 31.5 | 80.1 | 5.8 | 14.6 | 2.1 | 5.3 |
| 2004 | 104.3 | 100 | 59.5 | 57.1 | 44.8 | 42.9 | 34.2 | 76.3 | 7.5 | 16.7 | 3.1 | 7.0 |
| 2009 | 107.5 | 100 | 63.4 | 59.0 | 44.0 | 41.0 | 34.5 | 78.5 | 6.1 | 13.8 | 3.4 | 7.8 |
| 2010 | 112.3 | 100 | 67.0 | 59.7 | 45.3 | 40.3 | 35.4 | 78.1 | 7.2 | 15.9 | 2.7 | 6.0 |

(1) Incluye ISSSTE Federal y Estatal, excepto 2009.

(2) Incluye Pemex, Sedena y Semar. Para 2004 incluye a los afiliados al Seguro Popular. Para 2009 incluye los institutos de seguridad social estatales y otros del sector público.

Fuente: elaboración propia con datos de Carlos Javier Cabrera Adame y Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara, *La protección social en México*, México, UNAM, 2011, p.35.

II.2.2. Cobertura de la seguridad social

De acuerdo al año 2010 el número de derechohabientes era de 45 millones, entre ellos el asegurado, familiar y pensionado, pero solo el asegurado mientras permanezca laborando en el sector formal y el pensionado, son los que tienen aseguradas las condiciones de protección social a lo largo de su vida, los hijos del asegurado sólo tendrán derecho a servicios de salud antes de cumplir los 18 años.

La seguridad social tiene una cobertura menor a la mitad del total de la población. Si hablamos de la Población Económicamente Activa (PEA), en el año 2010 existían 46.6 millones de personas en el intervalo de 14-60 años, de las cuales sólo 17.2 millones de éstas, cotizaban en el IMSS e ISSSTE, instituciones de mayor cobertura en derechohabiencia. El resto de la PEA, 29.4 millones, la mayoría de ellos se encontraban trabajando en la economía informal o en las

filas del desempleo, viviendo en la incertidumbre de no contar con ninguna protección social.

Por su parte, el porcentaje de los trabajadores cotizantes de estas dos instituciones con respecto a la PEA disminuyó cerca de 3 puntos porcentuales del año 2000 al 2004, con una leve recuperación para el 2010, significando que en la primera década del siglo XXI –a pesar de que la PEA se incrementó en 7 millones de personas–, el sector privado y con mayor porcentaje el sector público dejó de contratar cierto número de trabajadores, privándolos de seguridad social (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2: Cotizantes del IMSS e ISSSTE

| Año | PEA | Miles de personas | | | Estructura Porcentual de Cotizantes | | % respecto a la PEA | | |
|------|---------|-------------------|---------|--------|-------------------------------------|--------|---------------------|------|--------|
| | | Total | IMSS | ISSSTE | IMSS | ISSSTE | Total | IMSS | ISSSTE |
| 2000 | 39, 152 | 14, 744 | 12, 407 | 2, 338 | 84.1 | 15.9 | 37.7 | 31.7 | 6.0 |
| 2004 | 41, 962 | 14, 749 | 12, 370 | 2, 379 | 83.9 | 16.1 | 35.1 | 29.5 | 5.7 |
| 2009 | 46, 199 | 16, 469 | 13, 887 | 2, 582 | 84.3 | 15.7 | 35.6 | 30.1 | 5.6 |
| 2010 | 46, 663 | 17, 284 | 14, 673 | 2, 611 | 84.9 | 15.1 | 37.0 | 31.4 | 5.6 |

Fuente: Elaboración propia con datos en Carlos Javier Cabrera Adame y Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara, *La Protección Social en México*, México, UNAM, 2011.p. 37

Analizando el comportamiento de la PEA y de los trabajadores y trabajadoras cotizantes al IMSS y al ISSSTE, en el periodo 2012-2015 encontramos que se presentó un crecimiento porcentual del número de asegurados con respecto a la PEA al pasar del 36.8 a 38.0 %, éste incremento fue en los trabajadores del sector privado ya que el porcentaje de los asegurados del IMSS pasó del 31.3 al 33.0 %. Cabe señalar que en los últimos años de este periodo aumentó el porcentaje de mujeres aseguradas tanto en el IMSS, como en el ISSSTE, no así el de los hombres. Situación que muestra la integración cada vez mayor de la mujer a la previsión social, (Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3: Cotizantes del IMSS e ISSSTE y su distribución porcentual por sexo del año 2012 al 2015. (Miles de personas).

| AÑO | PEA | IMSS | | | ISSSTE | | | TOTAL | ESTRUCTURA PORCENTUAL DE COTIZANTES | | % RESPECTO A LA PEA | | |
|------|--------|--------|------|------|--------|------|-----|--------|-------------------------------------|--------|---------------------|------|--------|
| | | TOTAL | % H | % M | TOTAL | % H | % M | | IMSS | ISSSTE | TOTAL | IMSS | ISSSTE |
| 2012 | 51,317 | 16,062 | 63.8 | 36.2 | 2,725 | 47.5 | 53 | 18,787 | 85.5 | 14.5 | 36.6 | 31.3 | 5.3 |
| 2013 | 52,370 | 16,525 | 63.7 | 36.3 | 2,770 | 47.5 | 53 | 19,295 | 85.6 | 14.4 | 36.8 | 31.6 | 5.2 |
| 2014 | 52,180 | 17,239 | 64.0 | 36.0 | 2,797 | 46.4 | 54 | 20,036 | 86.0 | 14.0 | 38.0 | 33.0 | 5.0 |
| 2015 | 53,809 | 17,884 | 63.5 | 36.5 | 2,831 | 46.4 | 54 | 20,715 | 86.0 | 14.0 | 38.0 | 33.0 | 5.0 |

Fuente: elaboración propia con datos de la ENOE-INEGI y de los anuarios estadísticos del IMSS e ISSSTE, de los años 2012, 2013, 2014 y 2015.

Es importante mencionar que a pesar de que se ha incrementado la población asegurada, al pasar de 18.8 millones –en el año 2012– a 20.7 millones de asegurados en el 2015, la mayoría de la PEA, se encuentra sin acceso a la protección social. Esto tiene mayores implicaciones para las mujeres ya que sólo 8.0 millones de 20.7 millones de la PEA, se encuentran dentro del régimen de seguridad social como lo marca el Artículo 123 constitucional. Lo anterior muestra también, el grado de informalidad de la economía, (Cuadro 2.4).

Cuadro 2.4: Población Económicamente Activa (PEA) y su distribución porcentual por sexo del año 2012 al 2015, (millones)

| AÑO | POBLACIÓN TOTAL | % | H | % | M | % | PEA | % | H | % | M | % |
|------|-----------------|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2012 | 117.5 | 100 | 56.8 | 48.3 | 60.6 | 51.6 | 51.4 | 43.7 | 31.6 | 61.5 | 19.6 | 38.2 |
| 2013 | 118.6 | 100 | 57.4 | 48.4 | 61.1 | 51.5 | 52.3 | 44.1 | 32.2 | 61.6 | 20.1 | 38.4 |
| 2014 | 120.2 | 100 | 58.1 | 48.3 | 62.1 | 51.7 | 52.1 | 43.3 | 32.4 | 62.2 | 19.7 | 37.8 |
| 2015 | 121.5 | 100 | 58.9 | 48.5 | 62.6 | 51.5 | 53.8 | 44.3 | 33.1 | 61.5 | 20.7 | 38.5 |

Fuente: elaboración propia con datos del ENOE-INEGI, 2012, 2013, 2014 y 2015.

La Tasa de Crecimiento Anual (TCA) del total de la población del periodo 2000-2010 fue de 1.68% y para el periodo 2012- 2015 disminuyó a 1.10%, lo cual significa que el crecimiento poblacional va disminuyendo. También ha disminuido la TCA de la PEA al pasar de 2.13 a 1.61% en los periodos respectivos. Algo significativo, de acuerdo a mis cálculos, es que la TCA de la población asegurada

creció al pasar de 1.91 a 3.42% en los periodos respectivos, debido al incremento del número de asegurados en el año 2014 y 2015.

II.2.3. Pensionados

En nuestra sociedad existe un grupo de población vulnerable que aunque tenga deseos de trabajar, ya no está en condiciones para hacerlo. Ante ello, el Sistema de Seguridad Social contempla la pensión o jubilación de aquellos trabajadores incapacitados por accidentes de trabajo, invalidez o vejez. En México en el año 2010 existía una población de 11.4 millones de personas con edad de 60 años o más, de las cuales sólo 3.9 millones recibían pensión principalmente por parte del IMSS o ISSSTE (Cuadro. 2.5).

Cuadro 2.5: Pensionados del sector público

| Año | Miles de personas | | | | Estructura Porcentual | | |
|------|-------------------|--------|--------|-------|-----------------------|--------|-------|
| | Total | IMSS | ISSSTE | Otras | IMSS | ISSSTE | Otras |
| 2000 | 2, 384 | 1, 861 | 386 | 137 | 78.1 | 16.2 | 5.7 |
| 2004 | 2, 948 | 2, 216 | 510 | 223 | 75.1 | 17.3 | 7.6 |
| 2009 | 3, 721 | 2, 677 | 730 | 314 | 72.0 | 19.6 | 8.4 |
| 2010 | 3, 928 | 2, 789 | 807 | 331 | 71.0 | 20.5 | 8.4 |

(1) Comprende a Pemex, ISSSFAM, Instituto de Seguridad Estatales, otras instituciones del sector público y planes privados de seguro. Los datos para 2000, 2004 y 2009 fueron obtenidos de los ENESS 2004 y 2009, para el periodo 2010 las cifras son estimadas.

Fuente: elaboración propia con datos en Carlos Javier Cabrera Adame y Abelardo Anibal Gutiérrez Lara, *La protección Social en México*, México, UNAM, 2011, p. 39

Las pensiones sólo cubren a un segmento minoritario de la población además, se tiene que prever que para este año, se tenían dos terceras partes de población con edad de 30 a 64 años.

Debe tomarse en cuenta también que la Ley de Seguridad Social fue reformada en 1996 con el objetivo de entregar las cuentas de ahorro para el retiro de los trabajadores –que antes manejaba el gobierno–, a las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), instituciones financieras privadas que empezaron a operar en 1997. Esta reforma generó mayor incertidumbre e

inseguridad a los trabajadores en cuanto a la protección social para su vejez ya que las cuentas son individuales y la pensión que recibirán para su retiro depende de la cantidad de ahorro del trabajador, anulando la solidaridad entre ellos.

Cabe recordar que en el sistema de pensión anterior ya existía una desigualdad muy marcada en el monto de la pensión, a pesar que se entregaba una pensión del 100% de su salario, por ejemplo, para el año 2010 el 83% de los pensionados del IMSS percibían hasta 2 Salarios Mínimos Generales (SMG) de ingreso diario- mensual, mientras que el 9% percibían ingresos entre 7 y 25 SMG, es decir, el 9% de los jubilados del IMSS obtenían ingresos por 38% del total del gasto de pensiones del IMSS (Cabrera, 2011:44).

La problemática es grave al evidenciar que las cuentas individuales son el ahorro que el trabajador acumule durante su periodo laboral y como la mayoría de los trabajadores perciben bajos salarios, su ahorro también es ínfimo. De ésta manera su pensión –según cálculos– será del 22.2% con respecto a su último salario y en el caso de los trabajadores del IMSS con la Ley de 1973 será de al menos 60% de su sueldo como trabajador. Al respecto, Joseph Stiglitz mencionó en su participación en la XXV Convención de Aseguradores de México que: “México afronta un problema crítico, porque dos de cada tres mexicanos mayores de 64 años no cuentan con ahorros suficientes para obtener una jubilación digna. “ (La Jornada, 2015, México, 8 de mayo).

II.2.4. La vivienda

La vivienda es un derecho humano en tanto que toda persona debe tener acceso a un espacio para protegerse físicamente y poder realizar diversas actividades humanas y sociales, asimismo integrarse como núcleo familiar. Es por ello que en el artículo 4° Constitucional se establece que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Sin embargo, ni siquiera los trabajadores del sector formal tienen asegurado éste derecho.

En el Artículo 123 Constitucional, apartado A y B, se establece que se proporcionará vivienda barata a los trabajadores. Por ello se crea en 1972 la Ley

del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), institución que proveerá vivienda a los trabajadores del sector privado por medio de un fondo nacional que se formará con las aportaciones patronales del 5% del salario de cada uno de los trabajadores, con el fin de otorgarles un crédito hipotecario o en su caso ser devuelto el ahorro al momento del retiro. En este mismo año se reforma la Ley del ISSSTE y se crea el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), en calidad de órgano desconcentrado para el otorgamiento de créditos orientados a la adquisición, reparación, ampliación o mejoramiento de las viviendas a los trabajadores del Estado.

Para el año 2012 el déficit habitacional era de 15.3 millones de viviendas. En este mismo año las instituciones públicas y privadas financiaron 1.8 millones de viviendas, es decir, sólo se cubrió el 1% de las viviendas necesitadas. Del número total de créditos, el Infonavit financió 578 mil y el FOVISSSTE 65 mil viviendas que equivalen al 35% del total de los créditos de vivienda otorgados en este año (Dueñas, 2015: 46).

El Sistema de Seguridad Social, tal como fue planteado en la Constitución, no ha logrado incorporar a toda la población, es decir, la mayor parte no cuenta con protección social, porque el esquema fue diseñado principalmente para los trabajadores del sector formal, quedando en la incertidumbre los trabajadores del sector agrícola, las trabajadoras domésticas y demás población que no está en posibilidad de trabajar, como niños, jóvenes, discapacitados y personas mayores a los 60 años.

Esta situación de exclusión ha obligado al gobierno a diseñar una política social encaminada a atender los graves problemas de salud, vivienda, alimentación, educación y vestido, que aquejan a la población de bajos ingresos, situación que los imposibilita a cubrir sus necesidades básicas.

II. 3. La política social ante los excluidos

A nivel mundial y en nuestro país, se han ido profundizando las desigualdades socioeconómicas, de tal manera que actualmente el desempleo y los bajos ingresos han incrementado el número de personas en situación de pobreza. El Estado de Bienestar que en su momento significó el incremento del poder adquisitivo de los trabajadores, al asumir el Estado la atención de los servicios de salud, educación y seguridad social, dirigió sus esfuerzos a la universalización. Sin embargo, el retroceso en el contexto neoliberal es prominente pues las conquistas de los trabajadores cada día van en detrimento. Mientras el Estado disminuye su responsabilidad, delega a la iniciativa privada el manejo de prestaciones tales como: los ahorros para el retiro, la vivienda y la salud, entre otras; obstaculizando con ello que la mayoría de la población pueda cubrir estas necesidades básicas.

Desde los años ochenta, los objetivos de la política económica no fueron los de buscar el crecimiento económico para el bienestar social, sino que se han reorientado a la búsqueda de la estabilidad de indicadores macroeconómicos como la inflación, el balance fiscal y el tipo de cambio. El resultado de esta reorientación económica ha generado bajo crecimiento económico, por ejemplo: en el periodo de Miguel de la Madrid apenas alcanzó una tasa de crecimiento promedio anual de 0.34%. Con Carlos Salinas de Gortari se alcanzó un 3.9%. En el periodo de Ernesto Zedillo bajó a 3.5% y luego continuó bajando a 2.3% con Vicente Fox, hasta llegar a 1.8% con Felipe Calderón. Estos bajos niveles de crecimiento han generado mayor desempleo y creciente empleo informal, dejando sin protección social a la mayoría de la población.

Desde esta misma política económica se han redefinido los ámbitos de acción: mientras el mercado enfrenta las innovadoras formas de producción y de crecimiento económico, el Estado se reestructura para atender las nuevas demandas de una sociedad que ha sido excluida por los procesos de la globalización (Rodríguez, 2007: 101). Estos cambios en la estructura de libre mercado han provocado que el Estado disminuya su intervención en la seguridad

social y con ello se ha propiciado que la política social se limite sólo a atender necesidades básicas de la población marginada en el medio urbano y rural.

Así, a partir de la última década del siglo pasado la política social en México se ha orientado por criterios focalizadores de los problemas y de los programas. Con la focalización se destinan recursos a sectores que reúnen ciertas características, es decir, a la población más necesitada. Este esquema de funcionamiento de los programas sociales, comenzó a aplicarse por las restricciones financieras generadas por la crisis de la deuda de la década de los ochenta, con la idea de que al concentrar los escasos recursos en los más pobres, los efectos favorables se producirían con mayor rapidez y eficiencia. Sin embargo, se mostró la incapacidad del Estado para garantizar el acceso a los servicios básicos del conjunto de la población, generando con ello mayor detrimento en las condiciones de vida de ésta (Cabrera, 2007:71).

Los resultados de esta política no son nada alentadores, de acuerdo con el Informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la evolución del número de personas en condición de pobreza entre 2012 y 2014 aumentó de 53.3 a 55.3 millones es decir, la mitad de la población en nuestro país es pobre. La pobreza en estos dos años se incrementó en 2 millones de personas, sin embargo el número de personas en pobreza extrema ha tenido una pequeña disminución, esto significa que los programas destinados a este sector de población han estado funcionando muy lentamente en algunas entidades federativas.

II.3.1. Ley General de Desarrollo Social

Durante la administración de Vicente Fox (2000-2006) se aprobó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), primer ordenamiento legal en México que regula los programas y las acciones públicas orientadas a los derechos sociales de la población, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Busca evitar la subordinación de esta política a los vaivenes de la política económica, al establecer que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo que no podrán sufrir

disminuciones, en términos reales, en sus montos presupuestales. Establece que estos se incrementarán en la proporción en que se prevea el crecimiento del Producto Interno Bruto y que el gasto social per cápita no podrá ser menor al asignado al año anterior (Cabrera, 2007:77). También considera como derechos para el desarrollo social: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los relativos a la no discriminación.

Sin embargo, la Ley no contempla los mecanismos que permitan hacer jurídicamente exigibles estos derechos sociales. Con ello se corre el riesgo de que se amplíe la lista de los derechos ya establecidos en la Constitución que no están garantizados: como el tercero sobre educación, el cuarto sobre los pueblos indígenas, la equidad de género, a un medio ambiente adecuado, a la vivienda digna, el 25 sobre la rectoría del Estado en el fomento al crecimiento económico y al empleo, a una justa distribución de la riqueza y el ingreso o el 123 que establece el derecho a un trabajo digno (Cabrera, 2007:82-83).

En esta Ley también se establecen los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, entre estos: asegurar el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades; promover el desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; fortalecer el desarrollo regional equilibrado; garantizar la participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Los propósitos establecidos en la LGDS son muy importantes pero hacerlos realidad en el contexto neoliberal es sumamente difícil ya que desde la década de los años ochenta se ha desatendido al crecimiento económico y la generación de empleo, por lo tanto no hay ingresos que cubran las necesidades básicas. En este sentido, la política social apenas podrá mitigar las consecuencias polarizantes y excluyentes que generan la actual política económica.

II.3.2. Medición de la pobreza

En agosto del año 2002 se aprobó una metodología para medir la magnitud de la pobreza, su intensidad y sus características, la cual fue adoptada por el Gobierno Federal y la Secretaría de Desarrollo Social. Desde este instrumento de medición, la pobreza es catalogada como una condición humana multidimensional que abarca tres umbrales de referencia:

- 1) Referido a la imposibilidad de los hogares de obtener una canasta alimentaria. Considera a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de alimentación.
- 2) Aquellas familias o personas del nivel anterior, más aquellas que no cubren los gastos necesarios en salud y educación.
- 3) En este tercer umbral se ubican los dos niveles anteriores, más aquellos hogares o individuos que no cubren los gastos para vivienda, transporte, vestido y calzado.

De acuerdo con la LGDS los estudios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años. En el artículo 36 de la LGDS se establecen los lineamientos y criterios que el CONEVAL debe tomar en cuenta para la definición, identificación y medición de la pobreza con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), al menos sobre los siguientes indicadores:

1. Ingreso corriente per cápita.
2. Rezago educativo promedio en el hogar.
3. Acceso a los servicios de salud.
4. Acceso a la seguridad social.
5. Calidad y espacios de la vivienda.
6. Acceso a los servicios básicos en la vivienda.
7. Acceso a la alimentación.
8. Grado de cohesión social.

9. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

Para la medición multidimensional de la pobreza en México para el año 2014 el CONEVAL estableció los siguientes criterios:

- El CONEVAL establece que una persona es pobre si es carente tanto en el espacio de bienestar como en el espacio de los derechos (CONEVAL, 2014).

En el espacio del bienestar se especifica una cantidad mínima de recursos monetarios (definida por la Línea de Bienestar) requeridos para satisfacer las necesidades básicas de las personas. En el espacio de los derechos sociales, se estima que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los seis indicadores señalados en el artículo 36 de la LGDS: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

A partir de estas especificaciones el CONEVAL establece que una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.

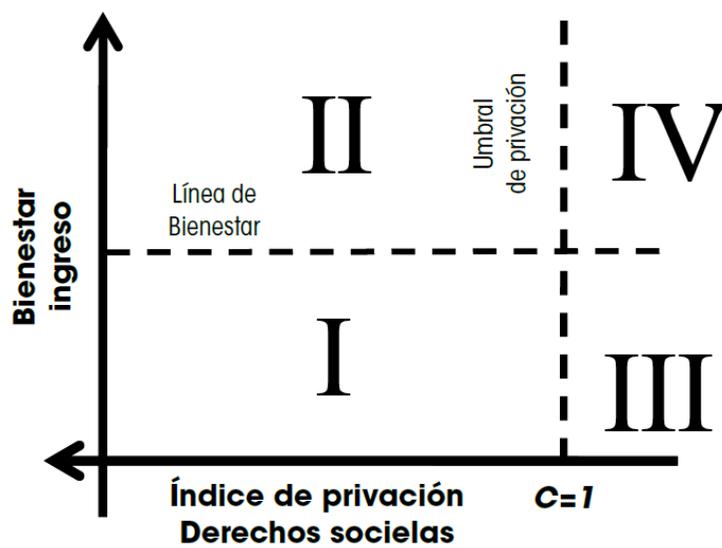


Figura 1. Población en situación de pobreza multidimensional.

Fuente: CONEVAL, indicadores de pobreza 2014

En el eje vertical de la figura 1 se representa el espacio del bienestar económico, el cual se mide por medio del ingreso de las personas. La línea de bienestar permite diferenciar si las personas tienen un ingreso suficiente o no.

En el eje horizontal se representa el espacio de los derechos sociales, medido con el índice de privación social. La población ubicada a la izquierda de este eje tiene más carencias que la situada a la derecha. Asimismo las personas que se ubican en el eje horizontal (a la izquierda del umbral de privación) son aquellas que experimentan al menos alguna carencia. El umbral de carencia es uno y quienes se encuentran a la derecha son aquellas que no padecen carencia en alguna de las seis dimensiones sociales.

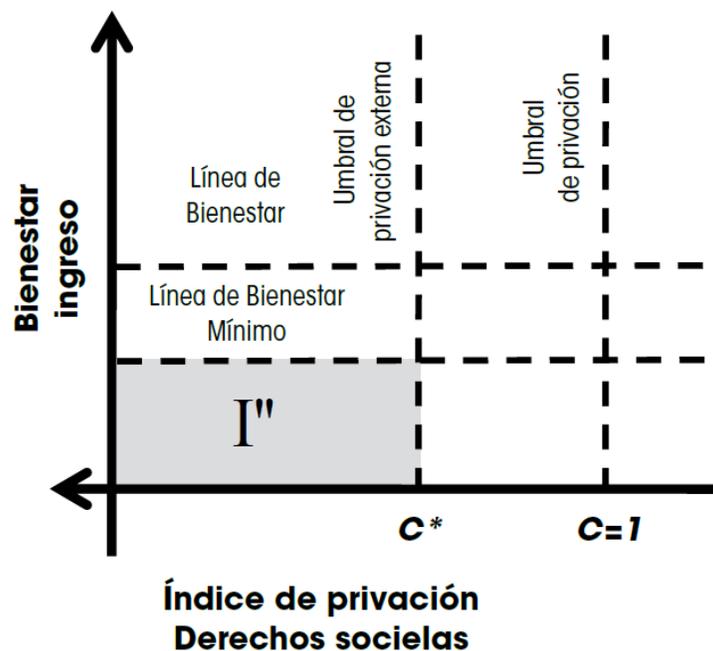
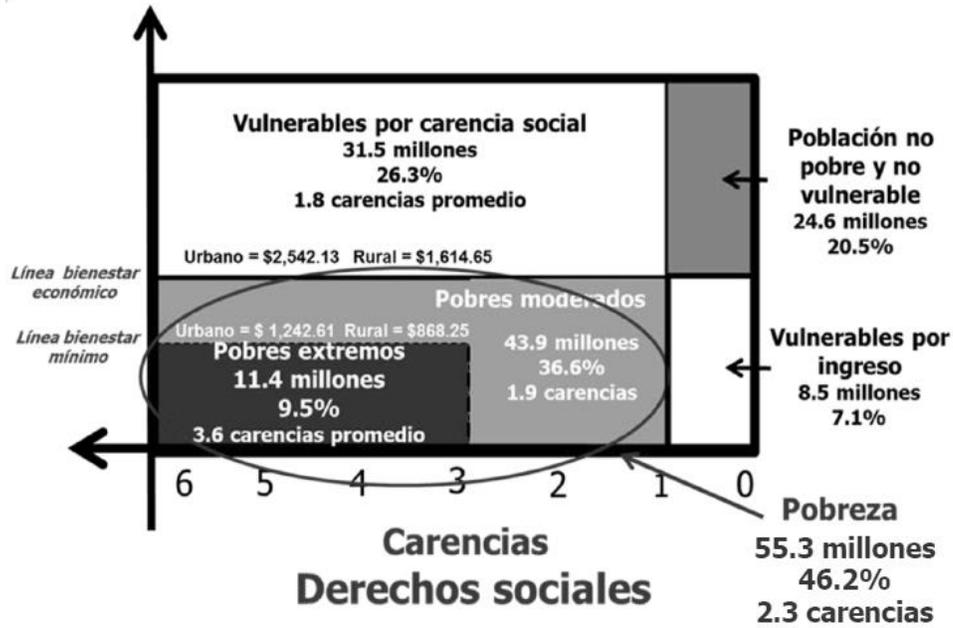


Figura 2. Población en situación de pobreza multidimensional extrema.

Fuente: CONEVAL, indicadores de pobreza 2014

La figura 2 se ha incorporado la Línea de Bienestar Mínimo y el umbral de privación extrema (C^*). Lo anterior permite ubicar, dentro del cuadrante I de la figura 1, el subconjunto de personas que definen el cuadrante I'' . Este subcuadrante representa a la población en situación de pobreza multidimensional extrema, la cual dispone de un ingreso tan bajo que, aún si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría obtener los nutrientes necesarios para tener una vida sana; además presenta al menos tres de las seis carencias sociales. A la población pobre multidimensional no incluida dentro de la población pobre multidimensional extrema se le denomina población en situación de pobreza multidimensional moderada.

Indicadores de pobreza, 2014



NOTA: Los valores de la línea de bienestar mínimo y de la línea de bienestar económico corresponden a agosto 2014.
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2014

Figura 3: Indicadores de pobreza, 2014, CONEVAL.

En la figura 3, se muestran los valores sobre el informe del CONEVAL con relación a la pobreza en México en el 2014, el número de pobres en México para este año fue de 55.3 millones y el número de pobres extremos fue de 11.4 millones.

También en el Informe 2014 del CONEVAL se destaca que entre 2012 y 2014 el porcentaje de la población rural en pobreza pasó de 61.6 a 61.1% y en el caso de la población urbana la pobreza pasó de 40.6 a 41.7%.

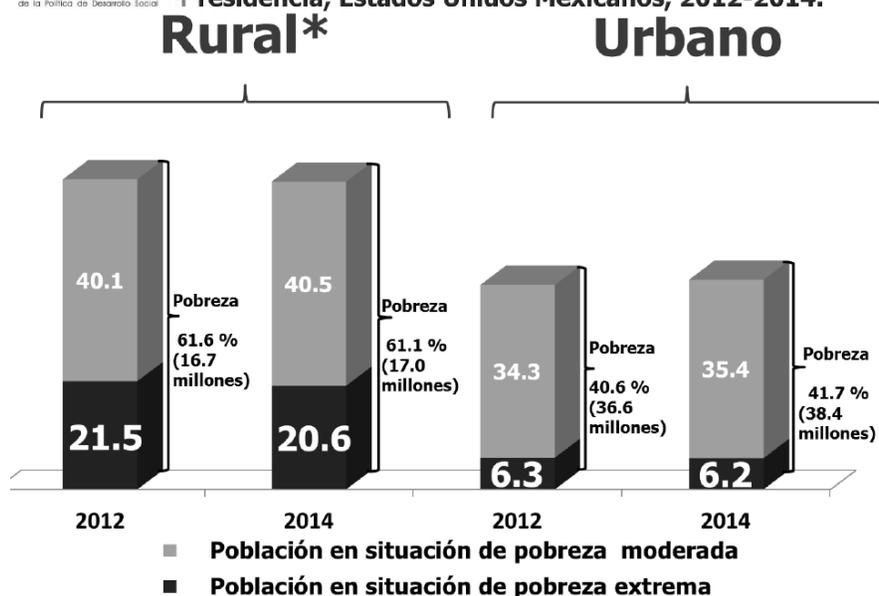


Figura 4: Porcentaje de población en pobreza, CONEVAL.

Estos resultados muestran que el número de pobres se incrementó –en dos años–, a 2 millones de personas y que la pobreza extrema se redujo muy poco. También se destaca que la pobreza extrema se encuentra en mayor proporción en la población rural, pero en la población urbana se incrementó cerca de dos millones de personas en situación de pobreza, en el periodo 2012-2014, de acuerdo a figura 4.⁶

Las entidades federativas donde la mayor parte de su población se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema son: Chiapas con 74.7 % y 76.6% para el año 2012 y 2014 y de población en pobreza extrema 32.2% y 31.8% respectivamente; en segundo lugar se encuentra Guerrero con 69.7% y 65.2% para el año 2012 y 2014, el porcentaje de población en pobreza extrema es de 31.7% y 24.5% respectivamente; en tercer lugar se encuentra Oaxaca con el 61.9% y 66.8% de población en pobreza en los años mencionados y el 23.3 % de población en extrema pobreza para el año 2012 y el 28.3% para el 2014. Estados con un porcentaje muy alto en población indígena.

⁶Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014, CONEVAL.

Existen muchos factores que determinan la pobreza, pero la distribución del ingreso es un elemento de los que más inciden en ella. En nuestro país la distribución del ingreso es muy inequitativa.

II.3.3. Los ingresos

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) años 2006, 2008 y 2010 (Cuadro 2.6), el número de personas que recibieron ingresos corrientes monetarios en el país, pasó de 56.7 millones en 2006 a 66.2 millones en 2010. Al comparar el número de perceptores y la estructura del ingreso en los años señalados, en el rango de perceptores de 0.00 A 0.50 SMG (Salarios Mínimos Generales), agrupó a 23.1% del total de los perceptores en 2006 y a 28.8 % en 2010, es decir, de 13.1 a 19 millones de personas respectivamente, éstas personas en esos años recibieron 1.6 y 2.5% respectivamente del total de ingresos. El ingreso promedio que recibieron estos perceptores pasó de 339 a 347 pesos mensuales, considerando que el salario mínimo general promedio diario pasó de 47.20 pesos en 2006 a 55.92 pesos en 2010 (Cabrera, 2011: 54-55).

El segundo grupo de mayor población de perceptores se encuentra en el rango de 2 a 3 SMG. Este grupo lo componen 10.2 millones de personas, su ingreso promedio se mantuvo en 4 100 pesos mensuales por persona. El rango más alto es de 8 y más SMG, en este se observa una disminución de porcentaje de perceptores pasando de 6.8% en 2006 y 4.8% en 2010. También se registra que en este grupo se disminuyó su ingreso, pasando de 35.8 y 29.1% respectivamente. El ingreso promedio de este grupo pasó de 26, 391 a 24, 454 pesos mensuales, en los años señalados.

La información de la ENIGH con relación a los perceptores y su ingreso, nos muestra que el número de perceptores con un ingreso hasta 2.00 SMG, en el año 2006 y 2010 se incrementó al pasar de 52.4% a 60.4% del total de perceptores respectivamente. Por el contrario el número de perceptores con un ingreso mayor a 2.00 SMG se redujo al pasar del 47.6% en 2006 a 39.6% en

2010. Esto significa que el grupo que menos ingresos percibe se amplía y el grupo de mayor ingreso se contrae.

Cuadro 2.6: Perceptores del hogar y su ingreso corriente monetario mensual por múltiplos del salario mínimo general. Nacional, 2006-2010. (estructura porcentual)

| Múltiplos del salario mínimo general | 2006 | | 2008 | | 2010 | |
|--------------------------------------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|
| | Perceptores | Ingreso | Perceptores | Ingreso | Perceptores | Ingreso |
| 0.00 A 0.50 | 23.1 | 1.6 | 27.9 | 2.1 | 28.8 | 2.5 |
| 0.51 A 1.00 | 9.3 | 2.3 | 10.3 | 2.7 | 11.4 | 3.5 |
| 1.01 A 1.50 | 11.1 | 4.7 | 9.7 | 4.4 | 10.3 | 5.3 |
| 1.51 A 2.00 | 8.9 | 5.2 | 9.1 | 5.8 | 9.9 | 7.2 |
| 2.01 A 3.00 | 18.0 | 14.9 | 15.6 | 14.0 | 15.4 | 15.7 |
| 3.01 A 4.00 | 9.2 | 10.7 | 9.1 | 11.5 | 8.5 | 12.0 |
| 4.01 A 5.00 | 6.1 | 9.2 | 5.6 | 9.0 | 5.0 | 9.3 |
| 5.01 A 6.00 | 3.7 | 6.8 | 3.4 | 6.7 | 2.7 | 6.1 |
| 6.01 A 7.00 | 2.2 | 4.7 | 2.2 | 5.2 | 2.0 | 5.2 |
| 7.01 A 8.00 | 1.6 | 4.0 | 1.3 | 3.6 | 1.3 | 4.1 |
| 8.01 Y MÁS | 6.8 | 35.8 | 5.9 | 35.2 | 4.8 | 29.1 |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: elaborado con información de las ENIGH 2006, 2008 y 2010, en Carlos Javier Cabrera Adame y Abelardo Gutiérrez Lara, *La Protección Social en México*, p.55.

La concentración de la riqueza en el país aumenta a tal grado que, el 10% de las personas, las más ricas, aumentaron su participación en el ingreso de 33% en 1980 a cerca de 45% en el 2000 (Tello, 2012: 348). Según la revista *Forbes*, en año 2012, once personas eran las más ricas de entre los ricos mexicanos y para el año 2014 la lista se incrementó a 16: el conjunto de sus fortunas equivalen al 12% del Producto Interno Bruto del país. El proceso de concentración del ingreso, en parte se manifiesta en la creciente diferencia entre los sueldos de los altos directivos de las empresas y los salarios promedio de los obreros en esas empresas.

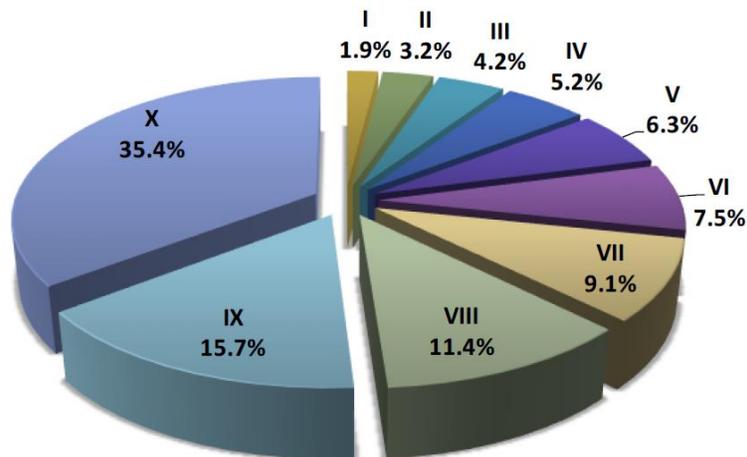
El Índice de Competitividad Internacional de 2011, publicado por el Instituto para el Desarrollo General de Suiza menciona que la brecha salarial entre el director de una empresa grande y un asistente con algún tipo de formación es la siguiente:

En México, en 2010, los directores generales de compañías líderes tuvieron ingresos cercanos a un millón de dólares anuales. En promedio, en ese año, sus trabajadores tuvieron un ingreso de alrededor de seis mil dólares anuales. Ello se repite en el gobierno: en 2010 los secretarios de Estado (...) tuvieron remuneraciones de más de 205 mil dólares anuales (...) más sus numerosas prestaciones (...) Muy superior a los 1 500 dólares al año que recibe una persona que gana el salario mínimo en México (Tello e Ibarra, 2013: 155).

Según el Informe realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en París, la inequidad en México ha aumentado en los años recientes y los ingresos del diez por ciento de la población más rica son ahora 30.5 veces mayores a los del diez por ciento más pobre (La jornada, 2015, México, 21 de mayo).

La ENIGH del año 2014 muestra que el 30% de los hogares (deciles VIII, IX y X) concentraban el 62.5% de los ingresos corrientes totales, mientras que el resto 70% de los hogares (decil I al VII) obtuvieron sólo el 37.5% del ingreso, gráfica 1.

GRÁFICA 1
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO CORRIENTE TOTAL POR DECILES DE HOGARES, 2014



Nota: Los porcentajes pueden no sumar cien debido a redondeo.

El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) señaló que de acuerdo a la ENIGH 2014, existen 75 millones 330 mil 247 perceptores de ingresos, la mayor proporción (32.3%) reciben apenas hasta un salario mínimo. Destacó que si se suman los perceptores que reciben hasta tres salarios mínimos el porcentaje se eleva hasta 78.7 por ciento. Esto implica que quienes reciben más de tres salarios mínimos sólo representan 21.3 por ciento.

Las cifras muestran que el aumento del número de perceptores con menores ingresos, a costa de los de mayor ingreso se viene dando desde 2004 (La jornada, 2015, México, 20 de julio). Los bajos ingresos que recibe la mayoría de la población están relacionados con el desempleo y los bajos salarios que perciben los trabajadores. En este sentido, Alicia Bárcenas, secretaria general de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), informó que México es el único país de América Latina donde el salario mínimo no ha crecido y es inferior al umbral de la pobreza per cápita establecida por la ONU (La Jornada, 2014, México, 6 de agosto).

De acuerdo al Artículo 123 Constitucional, los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia: en el orden material, social, cultural y para proveer de educación obligatoria de los hijos. El Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la UNAM, ha documentado que el salario de las familias mexicanas no alcanza ni siquiera para adquirir los alimentos básicos, situación que las ha llevado a trabajar más, cada vez con menos ingresos. En 1987 con un salario mínimo se adquiría 1.6 veces la Canasta Alimenticia Recomendable (CAR); en agosto de 2014 sólo la tercera parte de una canasta. Si por una jornada de 8 horas se pagara un salario mínimo, en agosto de 2014 el tiempo que tiene que trabajar una familia para poder comprar la CAR es de 22 horas con 53 minutos. Este dato se traduce en que ahora los mexicanos debemos trabajar 18 horas 50 minutos más que en enero de 1987, cuando sólo se requería trabajar 4 horas con 3 minutos para obtener un ingreso suficiente para comprar la CAR (La Jornada, 2014, México, 1 de septiembre).

El Observatorio del Salario Justo de la Universidad Iberoamericana de Puebla, calculó el salario mínimo constitucional (SMC) y en su estudio determinó que el ingreso mínimo de cualquier trabajador mexicano debería ser de 548 pesos diarios –no los 67.2 que señala la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, para el año 2014–, para cubrir realmente las necesidades de un jefe de familia como señala el Artículo 123 constitucional. El cálculo se realizó a partir de la suma de tres canastas de consumo: la canasta de alimentos; la canasta básica alimentaria (que incluye el precio total o parcial de las mercancías necesarias para cocinar, consumir y mantener los alimentos) y la canasta básica no alimentaria (donde se contemplan los costos de todas las demás necesidades básicas determinadas constitucionalmente en cuestión material, social, cultural y de educación básica para los hijos (La jornada, 2014, México, 11 de mayo).

En suma, la pobreza que se vive en nuestro país es resultado de la política económica y social que se ha implementado a partir de los años 80, esta política ha generado que la riqueza se concentre cada día en un número reducido de empresarios, los cuales han incrementado sus ingresos a costa de un mayor empobrecimiento de la población. El desempleo, los bajos salarios y la reducción de prestaciones laborales de los trabajadores, han ocasionado que la población busque otras alternativas de ingreso, en la economía informal, en el mercado ilícito de drogas o en el crimen organizado.

II.3.4. Los programas sociales

Según la LGDS, los programas que son prioritarios y de interés público son los relacionados a: (1) los programas de educación obligatoria; (2) la prevención y control de enfermedades transmisibles y de atención médica; (3) los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; los programas de vivienda; programas de infraestructura, entre otros.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se señala que la política social se orientará, entre otros, por los siguientes principios rectores: focalizar los recursos en los programas que han sido más efectivos, priorizar acciones

encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitan resolver el problema de la pobreza, atacando las causas de esa problemática y no solo sus efectos inmediatos.

En el esquema social focalizado se han creado programas de atención hacia la población más vulnerable, éstos son: Oportunidades, Procampo y el Seguro Popular. Los cuales destacan entre 273 programas sociales que son administrados por 16 secretarías de estado y organismos públicos diferentes, tan sólo la SEP administra 84 programas sociales. Lo que da cuenta de la dispersión y duplicidad de funciones que dan como resultado la ineficacia de la política social del país (Cabrera, 2011: 47).

Los programas que se han diseñado de acuerdo al enfoque de la política social son de tipo asistencialista y subsidiarios. Uno de los objetivos actuales de esta política es reducir los programas de tipo asistencial e impulsar programas que brinden apoyos y subsidios con corresponsabilidad, al mismo tiempo que se avanza hacia lo subsidiario.

El principio de subsidiaridad nos habla de una acción de asistencia que se debe brindar a la población que no puede salir por sus propios esfuerzos de la situación de precariedad en que se encuentra, ello implica reconocer que en nuestro país existe un grupo importante de población que no cuenta con elementos que le permitan crecer y desarrollarse.

Las acciones de tipo asistencialista buscan apoyar a la población que padece la pobreza más severa. Uno de los programas de este tipo es el Programa Oportunidades, en el cual se brinda apoyo de asistencia en educación, salud y alimentación, con una perspectiva de más largo plazo, ya que los niños en un futuro contarán con los elementos que los sacarán de la pobreza y sobre todo romper la transmisión transgeneracional de la misma. También se observa que existen programas completamente asistencialistas, los que impulsan el desarrollo productivo, los que promueven la construcción de infraestructura, los que capacitan, los de vivienda, los de abasto, entre otros.

El Programa Oportunidades, recibe este nombre a partir del año 2001, siendo continuidad del programa Progresá, es un programa multisectorial donde

confluyen las acciones de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SS) el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), los gobiernos estatales y municipales y, fundamentalmente la participación directa de la población beneficiaria a través de las corresponsabilidades.

El programa tiene como principal objetivo contribuir a la superación de pobreza extrema que vive cierto número de población, con el objetivo de que a largo plazo se rompa esta condición intergeneracional. Se enfoca principalmente a la inversión en educación, salud, alimentación, mejora patrimonial y protección social. El mecanismo consiste en transferir ingresos monetarios a las familias participantes. La beneficiaria titular de la familia es la madre, quien recibe y distribuye los apoyos económicos dentro del hogar. Tiene mayor cobertura en lo rural pero también se ha ampliado a zonas urbanas.

Sin embargo, a pesar de todos los programas mencionados los resultados de la ineficiente política social están a la vista. El Informe sobre la medición de la pobreza realizado por el CONEVAL (2014), dice que para el año 2014 cerca de la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza: el número de pobres pasó de 53.3 a 55.3 millones del 2012 al 2014, es decir, se incrementaron dos millones más en dos años. También hay más de 70 millones de personas que presentan carencias por acceso a seguridad social, además se ha incrementado cerca de un millón de personas más que no tienen la posibilidad de acceder a alimentación pasando de 27 millones a 28 millones de personas en el periodo 2012 al 2014.

En cuanto al rezago educativo, éste se ha reducido 2 puntos porcentuales en cuatro años. Los programas destinados a disminuir la pobreza extrema han tenido resultados muy escasos ya que el número de personas en pobreza extrema fue de 11.5 y 11.4 millones en los años 2012 y 2014 respectivamente (Cuadro 2.7).

**Cuadro 2.7: Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos 2014.
Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza 2010-2014**

| Indicador | Porcentaje | | | Millones de personas | | |
|--|------------|------|------|----------------------|------|------|
| | 2010 | 2012 | 2014 | 2010 | 2012 | 2014 |
| Pobreza | | | | | | |
| Población total en situación de pobreza | 46.1 | 45.5 | 46.2 | 52.8 | 53.3 | 55.3 |
| Pobreza Moderada | 34.8 | 35.7 | 36.6 | 39.8 | 41.8 | 43.9 |
| Pobreza Extrema | 11.3 | 9.8 | 9.5 | 13.0 | 11.5 | 11.4 |
| Carencia social | | | | | | |
| Rezago educativo | 20.7 | 19.2 | 18.7 | 23.7 | 22.6 | 22.4 |
| Por acceso a la seguridad social | 60.7 | 61.2 | 58.5 | 69.6 | 71.8 | 70.1 |
| Por calidad y espacios a la vivienda | 15.2 | 13.6 | 12.2 | 26.3 | 24.9 | 25.4 |
| Por acceso a la alimentación | 24.8 | 23.3 | 23.4 | 28.4 | 27.4 | 28.0 |
| Bienestar | | | | | | |
| Población con ingreso inferior a la línea de bienestar | 52.0 | 51.6 | 53.2 | 59.6 | 60.6 | 63.8 |

Fuente: elaboración Propia con datos de CONEVAL, Informe sobre la medición de la pobreza 2014.

Esta es una muestra más de las limitaciones del enfoque de política social, pues el modelo económico tiene externalidades negativas mayores que los beneficios y los programas que se han diseñado son rebasados ante la magnitud de población en situación de desempleo y bajos ingresos.

El mercado, lejos de brindar oportunidades y de que los beneficios del desarrollo lleguen a quien más lo necesita, ha provocado que la desigualdad y la pobreza se constituyan en una característica de la sociedad mexicana. No se han generado los suficientes trabajos productivos, se ha incrementado el sector informal, se exigen mayores capacidades a los trabajadores, se demanda conocimiento y manejo de la nueva tecnología, entre otros. El problema de México es crecer sin equidad. Ante la insuficiencia de la economía de mercado, el Estado no puede abandonar sus funciones de agente promotor del desarrollo social, responsable de promover el bienestar de su población (Rodríguez, 2007: 102).

II.3.4.Gasto Público y Social

El *gasto público* es definido como el valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo. Es decir, es el gasto del sector público, que incluye gastos de inversión y consumo (Ayala, 2001: 141).

Se puede decir que el gasto público consiste en:

1. El gasto realizado por los departamentos gubernamentales en bienes y servicios, directamente o a través de subsidios.
2. Los pagos gubernamentales para el bienestar o para beneficios en seguridad social, intereses por concepto de deuda y otros pagos de transferencia.
3. Los gastos de capital realizados por las empresas públicas.

El *gasto público* es el instrumento clave del Estado para influir en la asignación y distribución de los ingresos en una sociedad, pero con el cambio de rumbo de la política económica, al redimensionarse el Estado, se tradujo en la práctica a reducirlo –al gasto público–, en particular el de inversión. Es así, que en 1983 el gasto se redujo en términos reales, más del 17% en comparación con el año anterior, en 1985 la reducción fue de 6% sobre el reducido de 1984, así continúa la tendencia a la baja, para estabilizarse en 1995 con 23.0% hasta el año 2010 y en el 2012 sigue a la baja al llegar a 22.0% del PIB. De representar cerca de 50% del PIB a finales de la década de los años setenta, para 2012 solo llegaba a 22% es decir, una reducción de más del 50%. Si lo comparamos con otros países podemos observar que el gasto público en México en el año 2012 es menor que el promedio en América Latina. (Tello, 2014: 365).

Cuadro 2.8: Gasto público como proporción del PIB

| México: Gasto público total (% del PIB) | | Gasto de Consumo gobierno (% del PIB, 2008) | | | |
|---|------|---|----|-----------|----|
| 1982 | 47.2 | Francia | 53 | Euro-Área | 47 |
| 1990 | 28.1 | España | 41 | Canadá | 39 |
| 1995 | 23.1 | Estados Unidos | 39 | Brasil | 34 |
| 2000 | 23.0 | Promedio A.L. | 22 | Chile | 19 |
| 2005 | 23.4 | México | 15 | Argentina | 11 |
| 2010 | 23.0 | | | | |
| 2012 | 22.0 | | | | |

Fuente: con base en la información de OCDE y CEPAL. También ver Centro de Estudios de las Finanzas Públicas(CEFP) del Congreso de la Unión, *Diagnostico del Sistema Fiscal Mexicano*, Sección 3, Política de gasto y Emilio Caballero Urdiales, *Política Fiscal en inversión privada en México*, México, Facultad de Economía de la UNAM, 2012, p. 92., Carlos Tello, *La Economía Política de las Finanzas Públicas: México 1917-2014*, p. 365.

El redimensionar al Estado también significaba reducir la inversión pública, es decir, limitar su intervención en la producción de bienes y servicios, por lo que se implementaron diversas acciones como: la apertura a la inversión extranjera y a la competencia con el exterior, en donde la producción de bienes y servicios debería estar basada en las ventajas comparativas, argumentándose que México podría concentrarse en la producción de bienes y servicios en los cuales estaba mejor dotado y exportar aquellos que eran, en términos de calidad y precio, más competitivos; se privatizaron la mayoría de las empresas públicas; se dejó de estimular al sector industrial y al agropecuario mexicano retirando paulatinamente muchos de los instrumentos que se utilizaron a lo largo de las décadas para orientar el funcionamiento de las actividades de la economía ; se desmanteló todo el sistema de fideicomisos de fomento y de garantía a través de los cuales se estimulaban ciertas actividades. Se modificó el Artículo 27 constitucional para poner en manos de la iniciativa privada grandes extensiones de tierra para el sector agropecuario, inmobiliario, minero y energético, y paulatinamente se dejó de apoyar y subsidiar a los productores rurales, entre otras.

Al reducirse el papel del Estado en la economía, la inversión pública empezó a bajar: de representar en 1981 cerca del 11% del PIB, cae a 3.9% en 1988 y después continuó cayendo. En los últimos cuatro años (2010 a 2013) la inversión bruta fija del sector público, bajó en promedio 5.5% al año (Tello, 2014: 347).

La reducción del gasto en inversión es una muestra real de que el Estado dejó de intervenir en la economía directa como responsable del bienestar social y pasó de la rectoría del desarrollo nacional a dar libertad de acción a los grupos de interés privado. La inversión privada no ha crecido a un ritmo suficiente, puede mirarse a través de la tasa de inversión fija privada como porcentaje del PIB en el periodo 1979-1981, la cual fue de 13.9%, sin embargo, para el periodo 2009-2011 alcanzó apenas 16.8%. El resultado de estos cambios estructurales han sido bastantes desalentadores, el ritmo de crecimiento de la economía se redujo, el PIB por persona que creció a una tasa anual de 3.5% en términos reales entre 1933 y 1982, tan sólo lo hizo a menos de un uno por cierto entre 1983 y 2013; creció el desempleo y la pobreza (Tello, 2014: 378).

II.3.6. Gasto Social

Para mitigar los efectos de la pobreza el gobierno implementó una estrategia de política de gasto encaminada a darle mayor importancia al *gasto social*, de tal manera que más de la mitad del presupuesto federal está asignado al rubro de desarrollo social.

El *gasto social* se puede considerar como la parte del gasto público destinada a financiar las actividades relacionadas con la provisión de servicios sociales básicos para la población, referentes a: educación, sanidad, seguridad social, vivienda, deportes, entre otros (Ayala, 2001:156). El gasto social es una herramienta que el Estado utiliza, a través del gobierno, para atender cuestiones referentes al desarrollo social. En este sentido, el peso del gasto social dentro del gasto público indica el compromiso del gobierno con la sociedad para impulsar el

desarrollo económico e incrementar el bienestar social, mediante acciones de política pública.

Así pues, el gasto social depende del gasto público y de la importancia que éste tenga en los objetivos del gobierno. De tal manera que conocer cuánto y en qué se gasta nos permitiría ubicar la importancia del gasto social y el compromiso del gobierno con la mayoría de la población. En el cuadro 2.9 se muestra el presupuesto de egresos de acuerdo a la clasificación funcional del gasto, para actividades del gobierno, desarrollo social y desarrollo económico.

El presupuesto asignado al desarrollo social, en el periodo 2008 -2014 representa en promedio el 58% del presupuesto total de egresos, es decir, más de la mitad del presupuesto se asigna para atender acciones de educación, salud, protección ambiental, vivienda, servicios a la comunidad y protección social, entre otras. A pesar de que más de la mitad del presupuesto público se destina a desarrollo social, éste ha tenido un comportamiento descendente, ha pasado de 61.52% en el año 2000 a 58.48% en 2014; en cuanto a funciones de gobierno el presupuesto ha disminuido de 13% a 9 por ciento; sin embargo el presupuesto destinado a desarrollo económico ha tenido una tendencia ascendente de un 26% a 32% (Cuadro. 2.9)

Cuadro 2.9: Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000, 2008, 2012 y 2014. Análisis del Gasto Programable por Grupo Funcional (millones de pesos).

| Años | 2000 | % | 2008 | % | 2012 | % | 2014 | % |
|----------------------|-----------|--------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|
| Total | 816,734.9 | 100.00 | 1,899,925.0 | 100.00 | 2,869,583.0 | 100.00 | 3,493,672.0 | 100.00 |
| Gobierno | 101,711.8 | 12.45 | 168,735.9 | 8.88 | 271,455.2 | 9.46 | 319,875.0 | 9.16 |
| Desarrollo Social | 502,488.6 | 61.52 | 1,125,183.3 | 59.22 | 1,661,339.3 | 57.89 | 2,043,045.6 | 58.48 |
| Desarrollo Económico | 212,534.5 | 26.02 | 606,005.9 | 31.90 | 936,788.5 | 32.65 | 1,130,751.4 | 32.37 |

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2000, 2008, 2012 y 2014

El presupuesto para desarrollo social se ha ido reduciendo y aunque representa más de la mitad del presupuesto total sigue siendo bajo en

comparación con otros países de América Latina. El gasto en bienestar social en México está por debajo del que se asigna en Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Panamá y Costa Rica, pero además presenta un crecimiento muy lento al pasar de 358 dólares por habitante en el año 1990 a 875 en el año 2011, a diferencia de otros países (Tello, 2014: 366).

Cuadro 2.10: Gasto social (dls. De1997)

| | 1990-1991 | | 2000-2001 | | 2010-2011 | |
|------------|---------------|-----------|---------------|-----------|----------------|-----------|
| | Por habitante | % del PIB | Por habitante | % del PIB | Por habitante* | % del PIB |
| Argentina | 1,179 | 19.3 | 1,635 | 21.8 | 1,200 | 21.8 |
| Uruguay | 850 | 16.8 | 1,328 | 21.6 | 1,800 | 24.2 |
| Brasil | 554 | 16.5 | 785 | 21.2 | 1,200 | 24.0 |
| Chile | 381 | 12.0 | 745 | 15.4 | 1,350 | 15.0 |
| Panamá | 496 | 16.2 | 680 | 17.4 | 1,200 | 19.0 |
| Costa Rica | 486 | 15.6 | 727 | 18.0 | 1,250 | 23.5 |
| México | 358 | 6.5 | 621 | 9.7 | 875 | 10.5 |

*Dólares del 2005

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina, 2009 y 2013, Santiago de Chile, 2009, p. 287 y 200, respectivamente; Carlos Tello, *La economía Política de las finanzas públicas: México 1917-2014*, p.366.

Si comparamos el gasto público social segmentado en educación, salud, seguridad social y vivienda, el gasto social de México como porcentaje del Producto Interno Bruto, de estos servicios es menor que el de otros países de América Latina (Cuadro.2.11).

Cuadro 2.11: Gasto público social como% del PIB

| | Educación | | | Salud | | | Seguridad* | | | Vivienda | | |
|-----------|-----------|------|-------|-------|------|-------|------------|------|--------|----------|------|-------|
| | 1990 | 2000 | 2008 | 1990 | 2000 | 2008 | 1990 | 2000 | 2008 | 1990 | 2000 | 2008 |
| México | 2.6 | 3.9 | 4.1 | 3.0 | 2.3 | 2.8** | 0.1 | 2.3 | 3.7 | 0.9 | 1.3 | 1.9 |
| Argentina | 3.6 | 5.1 | 5.3 | 4.3 | 5.0 | 4.9 | 9.7 | 10.3 | 10.1** | 1.7 | 1.4 | 1.9** |
| Brasil | 3.4 | 5.0 | 5.6 | 3.3 | 4.1 | 4.9 | 8.5 | 11.2 | 13.4 | 1.4 | 1.1 | 2.1 |
| Chile | 2.3 | 3.9 | 4.1 | 1.8 | 2.9 | 3.4 | 7.7 | 7.9 | 6.4 | 0.2 | 0.3 | 0.4 |
| Panamá | 3.6 | 4.2 | 4.0** | 1.6 | 2.3 | 2.2** | 1.2 | 1.6 | 1.6** | 1.1 | 1.3 | 1.5** |
| Uruguay | 2.5 | 3.0 | 4.3 | 2.9 | 3.5 | 4.5 | 11.2 | 13.7 | 11.0 | 0.3 | 1.4 | 1.9 |

*Incluye asistencia social

**Datos de 2007

Fuente CEPAL, Panorama social..., op. Cit., pp.127-131.; Carlos Tello, *La economía de las finanzas públicas: México 1917-2014*, p.367

Si realizamos una observación un poco más detallada con respecto a la canalización del presupuesto por ramos, es decir, por secretarías e instituciones de gobierno, encontraremos que en el caso de educación y salud más de la mitad del presupuesto asignado a cada secretaría se transfiere a través de programas, medidas salariales y económicas a las entidades federativas y a las entidades paraestatales, situación que prevalece en cada una de las unidades responsables de desarrollo social.

Cuadro 2.12: distribución del Gasto por Unidad Responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto (pesos) 2012.

| Ramos | 11 | | 12 | |
|---|-----------------|-----|-----------------|-----|
| Capítulos | Educación | % | Salud | % |
| Total | 243,311,232,872 | 100 | 108,998,879,181 | 100 |
| 1000 (Servicios Personales) | 85,601,726,901 | 35 | 20,882,972,884 | 19 |
| 2000 (Materiales y Suministros) | 7,487,462,030 | 3 | 4,819,191,073 | 4 |
| 3000 (Servicios Generales) | 20,762,522,435 | 9 | 4,373,856,565 | 4 |
| 4000 (Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras ayudas) | 12,097,692,477 | 50 | 78,270,529,600 | 72 |
| 5000 (Bienes, Muebles, Inmuebles e Intangibles) | 2,556,404,347 | 1 | 153,652,335 | 0 |
| 6000 (Inversión Pública) | 1,791,314,900 | 1 | 498,676,724 | 0 |
| 7000 (Inversión Financiera) | 14,109,782 | 0 | | 0 |
| 8000 (Participaciones y Aportaciones) | 0 | | 0 | |

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP, proyecto de presupuesto de egresos 2012.

En otros rubros las entidades federativas reciben transferencias para atender ciertas actividades que durante años venía cubriendo el gobierno federal, relacionadas con educación, salud, seguridad pública y desarrollo social (Ramo 33) estas transferencias son recursos etiquetados para estas actividades, en el año 2012 representaban el 17% del total del presupuesto. También reciben presupuesto de la Recaudación Federal Participable (Ramo 28), recursos que se obtienen de impuestos federales que les son transferidos a los Estados y Municipios que pueden disponer de ellos conforme a sus propios intereses, en el 2012 representaban el 18% del total del presupuesto, (Cuadro 2:13).

Cuadro 2.13: distribución del Gasto por Unidad Responsable y a nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto (millones de pesos), año 1012.

| Capítulo 8000 (Participaciones y Aportaciones) | | |
|---|-------------|-----|
| Ramo | Presupuesto | % |
| Total | 2,869,583.0 | 100 |
| 28 (Participaciones a Entidades Federativas y municipios) | 503,605.9 | 18 |
| 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) | 482,155.5 | 17 |

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP, proyecto de presupuesto de egresos de la federación, 2012.

Las transferencias totales de recursos de la federación a las entidades son un poco menos que la mitad del gasto neto total del gobierno federal. Para el conjunto de las entidades federativas, estas transferencias representan más de 90% de sus ingresos y para muchas de ellas más del 95% (Tello, 2014: 385).

Esto quiere decir que las entidades federativas dependen el presupuesto federal para cubrir las necesidades básicas de la población como: de educación, salud, equipamiento, infraestructura, entre otros. De tal manera que la política de reducir el gasto afecta considerablemente al bienestar de las familias principalmente de las entidades más empobrecidas.

La situación que prevalece en los servicios educativos y salud, los cuales son prioritarios en la política de desarrollo social, es preocupante. Sobre el caso educativo, el análisis realizado por el Informe de Desarrollo Humano 2011 (Jayasuriya y Wodon, 2007) estableció que entre 1994 y 2000 los aumentos al gasto público per cápita simplemente no tuvieron efectos significativos en las tasas de matriculación de primaria y secundaria. Estas dos tasas son los componentes más importantes del subíndice de matriculación del Índice de Desarrollo Humano (IDH).

En cuanto a la educación secundaria, llama la atención el grado de ineficiencia de la matriculación en cada Estado, en la región sureste y en el país en su conjunto (PNUD, México, 2011: 44). En el año 2010 casi 32 millones de personas, mayores de 14 años, es decir el 41% de esta población, no había alcanzado el nivel educativo básico, que en México son los estudios de secundaria.

También en cuestión de infraestructura en los centros educativos –de acuerdo al Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos del INEGI de 2014–, en México 52% de los inmuebles escolares no tiene drenaje, 30% no tiene agua entubada, 13% no tienen sanitarios, 18% tienen techo de lámina o de desecho y muchos no tienen piso firme: sólo siete de cada diez inmuebles fueron construidos para fines educativos. La diferencia entre el equipamiento de las escuelas en las entidades federativas de mayor y de menor desarrollo relativo es considerable: en el Distrito Federal 95% de las escuelas públicas tiene internet, en Oaxaca y Chiapas sólo lo tienen el 6%. Es claro que gastar más en educación no mejora en forma automática las condiciones de desarrollo (Tello, 2014: 372).

En los servicios de salud los países de la OCDE (2009) dedican en promedio 2,894 dólares per cápita en salud, México destina 823 dólares. En México se gasta sólo 3.1% del PIB en salud, en cambio, los países que ya cuentan con un sistema universal de salud, dedican al menos 7% del PIB del gasto público. En cuestión de infraestructura en salud, México cuenta con 1.9 unidades de resonancia magnética por cada millón de habitantes, cuando el promedio para la OCDE es de 12.2 unidades. Así mismo se disponen de 4.3 de unidades de escáner para tomografías computarizadas por cada millón de personas, mientras que la media de la OCDE es de 22.8 unidades. En camas de hospital, México cuenta con 1.7 por cada 1000 habitantes, en los países de la OCDE el promedio es de 4.9 camas por cada 1000 habitantes (Tello, 2014: 373).

En el Informe sobre Desarrollo Humano México 2011, Jayasuriya y Wodon (2007) encontraron que entre 1990 y 1996 el aumento del gasto per cápita en salud no incrementó en forma significativa: ni en la tasa de supervivencia en el

primer año de vida ni entre los menores de cinco años; dos de las variables que en mayor medida determinan la esperanza de vida en México. En el caso de la educación, los autores mencionados descubrieron que entre 1994 y el año 2000 los aumentos del gasto público per cápita simplemente no tuvieron efectos significativos en las tasas de matriculación de primaria y secundaria. Existen estados que aparte de tener un bajo nivel de recursos, como el estado de Guerrero, presentan ineficiencia en el uso de los recursos (PNUD, México, 2011: 42-44).

Además, en este mismo Informe Culyer (1995) se plantea que en el contexto de la asignación de recursos para la atención de la salud, la equidad horizontal significa tratar de la misma forma a quienes son iguales en la dimensión relevante (como tener las mismas necesidades), mientras equidad vertical significa, desde esta perspectiva, es tratar en forma diferenciada a quienes tienen necesidades distintas. En los resultados de 21 países de la OCDE obtenidos por Van Doorslaer y Masseria (2004) se observa que México, después de Estados Unidos, era el país que menos equidad horizontal presentaba en el uso de servicios médicos. El sesgo que detectaron consiste en que dos personas con el mismo nivel de necesidades de atención médica tendrían distinta probabilidad de consultar a un doctor y el más rico resultará favorecido en forma notoria. En España por ejemplo, el sesgo a la atención de los más pobres por parte de médicos generales es notoriamente alto (PNUD, México, 2011: 47-48).

Asimismo, el Informe menciona que existe evidencia de que varias “distorsiones” en la transmisión de las preferencias ciudadanas a la ejecución del gasto público – como la corrupción, la presencia de fuertes presiones políticas, o la acción de grupos de interés–, generen ineficiencias en el mejoramiento de variables estrechamente relacionadas con el desarrollo humano, educación y salud.

Por otro lado, en cuestión de planeación y transparencia, la Auditoría Superior de la Federación y el CONEVAL informan que no todos los municipios ni

todas las entidades federativas cuentan con estructuras administrativas de programación consolidada ni con sólidos sistemas financieros y de información.

Conclusiones preliminares del segundo capítulo

Considerando los datos anteriores sobre el gasto público y social, observamos que el presupuesto público es insuficiente para cubrir las grandes necesidades que requiere la sociedad y al mismo tiempo, el mercado no ha logrado atender; que a pesar de ser insuficiente no siempre se ejecuta eficientemente y no existen mecanismos para que sea suficientemente transparente, como en la educación y la salud, donde a pesar de asignarles el mayor presupuesto de desarrollo social los resultados no han sido tan alentadores.

La mayor parte del presupuesto de desarrollo social se transfiere y está etiquetado para ciertos programas en los que el gobierno federal decide cuánto y en qué se gasta, negando la posibilidad de que estados y municipios decidan cuáles son sus prioridades en la entidad, es decir, están altamente concentradas en la federación las decisiones en cuanto al destino y disposiciones. También existen evidencias de que en la ejecución del gasto interfieren las presiones políticas, los grupos de interés y la corrupción, de tal modo que el mejorar las condiciones de la población no es un fin que tenga el gobierno sino que es un medio para justificar los intereses de los grupos políticos y allegarse de recursos o de votos en tiempo de elecciones.

Se concluye que en nuestra Carta magna, la Constitución Mexicana, se establecen los derechos sociales para todos los mexicanos y mexicanas sin discriminación alguna. Tales artículos son: el 123° donde se establecen un conjunto de derechos para los trabajadores incorporados a los mercados formales, el 3° referente al derecho a la educación, el 4° que incluye derechos de los pueblos indígenas, la igualdad de género, a la salud, a la vivienda digna y a un medio ambiente adecuado, el 25° sobre la rectoría del Estado en el fomento al crecimiento económico y al empleo, y a una justa distribución de la riqueza y el ingreso. Todos estos artículos protegen el desarrollo humano de todos los

miembros de la sociedad mexicana y sin embargo están muy lejos de hacerse realidad, ya que el Estado a través del Poder Judicial no ha vigilado el cumplimiento de las leyes establecidas en nuestra carta magna, es decir en nuestro país no existe el estado de derecho.

La política macroeconómica que se ha implementado en los últimos años ha generado desempleo, bajos salarios, pérdida de poder adquisitivo y mayor pobreza. Ante esta situación el gobierno no ha implementado políticas públicas que realmente contribuyan de fondo a disminuir la problemática, se siguen implementando programas que no han tenido resultados con la dimensión que se requiere, ni a corto ni a largo plazo. El presupuesto al gasto público se reduce año con año y el Estado no ha logrado establecer mecanismos para atender las necesidades urgentes de bienes y servicios que requiere la población, el crecimiento económico en los últimos años ha sido muy lento y la distribución del ingreso sigue siendo más inequitativa.

La política social promueve el individualismo con los programas focalizados y subsidiarios atentando con la naturaleza social del ser humano que es la convivencia solidaria. Creando una sociedad dependiente y no independiente, anulándole las capacidades de resolver sus necesidades.

Para proporcionar protección social universal e integral y mejorar el bienestar social se requiere de un crecimiento económico dinámico y de la generación de empleos formales adecuadamente remunerados y de una distribución equitativa del ingreso.

CAPÍTULO III

LA EQUIDAD DE GÉNERO EN EL ACCESO A LA VIVIENDA 2001-2009

III.1 Marco jurídico de vivienda y género

En México existen leyes y Tratados Internacionales de protección social para toda la sociedad, sin discriminación alguna, sin embargo, la normatividad existente para hacer realidad este derecho es, en sí misma, excluyente.

En el capítulo 1 Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. También se menciona que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En el mismo capítulo artículo 4° se menciona que el varón y la mujer son iguales ante la ley que protegerá la organización y el desarrollo de la familia, y que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

Más adelante en el desarrollo de esta investigación nos daremos cuenta que el acceso a estos derechos y hacerlos realidad, está muy lejos de lo que marca nuestra Carta Magna y que la mayoría de los excluidos son los mexicanos que se encuentran con ingresos menores a 3 VSM siendo las mujeres una gran cantidad.

A nivel internacional, México forma parte de dos organismos multinacionales que impulsan los derechos humanos: la Organización de las

Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA). Ambas organizaciones pretenden que los Estados miembros sumen esfuerzos por medio de convenios, resoluciones y recomendaciones para que se ejerzan realmente los derechos humanos de toda la población.

Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada el 10 de diciembre de 1948, se formularon compromisos mundiales para respetar y hacer valer una serie de derechos catalogados como humanos. Esta declaración son la base para que los Estados miembros se comprometieran a implementar en sus naciones leyes y normas para concretar la prohibición de cualquier tipo de discriminación.

México ha firmado y ratificado diversos instrumentos internacionales que reconocen y establecen la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos de las mujeres, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Contra la Mujer, (CEDAW), suscrita por México el 17 de julio de 1980; establece que la discriminación contra la mujer persiste y es un obstáculo para su participación en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de sus países, lo que constituye una dificultad para el aumento del bienestar de la sociedad y la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad. Reconoce que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional de ambos en la sociedad y la familia.

En esta Convención se señaló que los Estados Parte deben adoptar todas las medidas que sean necesarias para eliminar la discriminación contra las mujeres en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurarles los mismos derechos, en condiciones de igualdad con los hombres. Se establecen de manera particular el derecho a prestaciones familiares, a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el que México se vinculó el 23 de marzo de 1981, en él se mencionan temas como: el derecho de asociación, la seguridad social, protección de la familia, satisfacción de la alimentación, vestido y vivienda.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, firmado el 23 de marzo de 1981 reconoce el derecho al desarrollo a los pueblos y a todos los seres humanos que sin distinción tienen el derecho a vivir con dignidad y a gozar libremente de los frutos del progreso social, por lo que se deben eliminar los obstáculos que impiden el progreso social y el desarrollo, como son todas las formas de desigualdad y de explotación de los pueblos e individuos, el colonialismo y el apartheid.

La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém Do Pará, Brasil”, OEA 9 de junio de 1994, vinculación de México 12 de noviembre de 1998, establece como *violencia contra las mujeres* como aquella de la que se es víctima por ser mujer o porque esta violencia afecta a las mujeres de forma desproporcionada.

Por su parte, México firmó el convenio Núm. 100 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y femenina por un trabajo de igual valor, ratificado el 23 de agosto de 1952.

Todo lo anterior enmarca jurídicamente cómo debería ser la cuestión de la vivienda para las mujeres. En la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa hábitat II, realizada el 14 de junio de 1996 en Estambul, Turquía, se establece el compromiso de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de forma equitativa y sostenible, de manera que todos tengan una vivienda adecuada que sea salubre, segura, accesible y asequible y que comprenda servicios, instalaciones y comodidades básicas. Donde nadie sea objeto de discriminación en materia de vivienda o seguridad jurídica de la tenencia. Uno de sus objetivos es garantizar la seguridad jurídica de la tenencia y la igualdad de

acceso a la tierra para todos, incluidas las mujeres y las personas que viven en la pobreza; emprender reformas legislativas y administrativas para garantizar a la mujer un acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, en particular el derecho a la herencia y a la propiedad de tierras y bienes y el acceso al crédito, los recursos naturales y las tecnologías apropiadas.

Otro documento importante que no ha sido suficientemente tomado en cuenta, es la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, que surgió del primer Foro Social Mundial en 2001. Es un instrumento dirigido a contribuir con las luchas urbanas y con el proceso de reconocimiento, en el sistema internacional de los derechos humanos del derecho a la ciudad. La carta recoge los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades.

Con respecto del derecho a la vivienda, la Carta señala que las ciudades, en el marco de sus competencias, deben adoptar medidas para garantizar a todas y todos los ciudadanos que los gastos de vivienda sean soportables de acuerdo a sus ingresos; que las viviendas reúnan condiciones de habitabilidad, que estén ubicadas en un lugar adecuado y se adapten a las características culturales y étnicas de quienes las habitan.

En el año 2004 en el Foro Mundial de Mujeres en el contexto del Foro Mundial de las Culturas en Barcelona, se elabora la Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad, la cual se basa en hábitat II y la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad. En ella se señala que es necesario formular y reforzar políticas y prácticas para promover la plena participación y la igualdad de las mujeres en la planificación de los asentamientos humanos y en la adopción de decisiones al respecto.

Como respuesta a los compromisos internacionales sobre equidad de género, en el año 2000 las y los diputados (LVIII legislatura) elaboraron la Ley para la creación del Instituto nacional de Mujeres (INMUJERES). Ese mismo año,

el Ejecutivo en el Plan Nacional de desarrollo (PND) 2000-2006 estableció el Programa Nacional para la igualdad de Oportunidades y No discriminación contra las Mujeres PROEQUIDAD (PROIGUALDAD, a partir de 2008), el cual será coordinado por INMUJERES. El programa tiene como propósito transversalizar el enfoque de género en el diseño de políticas públicas del Estado Mexicano a fin de cerrar las brechas de género y eliminar toda forma de discriminación en contra de las mujeres.

En la Ley de Vivienda decretada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2006 se establece en su artículo 3° que las disposiciones de esta Ley deberán aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda.

Una vivienda digna y decorosa a la que toda persona tiene derecho es aquella que sea habitable, salubre, que cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales, artículo 3° de la Ley de Vivienda.

Como principal lineamiento de Política Nacional, establece promover las oportunidades de acceso a la vivienda, preferentemente para aquella población que se encuentre en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad.

Como se observa, existen todos los elementos jurídicos del reconocimiento al derecho a la vivienda sin discriminación alguna, entonces ¿cuáles son los obstáculos que existen para que toda persona y en particular las mujeres puedan acceder a este derecho?

III.2 La vivienda desde una perspectiva de género

III.2.1 Sexo y género

La igualdad entre hombres y mujeres es una cuestión de derechos humanos y constituye una condición para el logro de la justicia social, el desarrollo y la paz.

Las diferencias entre hombres y mujeres se pueden establecer desde dos dimensiones: sexo y género. Las de sexo se refieren a las diferencias biológicas, es decir, las diferentes características físicas y reproductivas de las personas. Las de género son roles entre hombres y mujeres que han sido construidas socialmente, son atributos reconocidos como masculinos o femeninos en una sociedad determinada. El género se configura como parte de un proceso cultural, social e histórico conocido como proceso de socialización, durante el cual se asumen la identidad femenina y masculina. Por lo tanto, las desigualdades sociales entre el hombre y la mujer no están biológicamente determinadas sino socialmente construidas (González, 1997: 20-23).

La construcción social del hombre y la mujer han propiciado la desigualdad social en lo laboral, lo económico y en las relaciones de poder, obstaculizando el pleno derecho de las mujeres a acceder de manera oportuna a los derechos civiles, políticos y humanos.

La división social del trabajo por sexos ha sido una de las causas de la discriminación de la mujer en los ámbitos de educación, empleo, ingreso, herencia y tenencia de la tierra, entre otros. En esta división social del trabajo, la mujer adquiere una función de reproducción social de la vida, que consiste en la procreación, alimentación, cuidados básicos, cultura, etc., de la familia y comunidad. En esta función la vivienda juega un papel primordial.

III.2.2 Vivienda

La vivienda es un elemento fundamental para preservar la vida del ser humano, al igual que la alimentación y el vestido. Desde sus orígenes, el ser humano buscó espacios para resguardarse y protegerse de las inclemencias del clima y de los animales. Cuando las personas eran nómadas construían sus chozas en el lugar al que llegaban; a partir del sedentarismo se generó la propiedad privada y con ello las desigualdades y las clases sociales. La clase en el poder se fue apropiando de grandes extensiones de tierra para usufruirla y mercantizarla. La tierra es uno de los bienes comunes tangibles: genera riqueza y al privatizarse ayuda a la consolidación de la clase dominante.

Las relaciones de poder que se generaron en el patriarcado, excluyeron el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra y la vivienda, situación que se agrava con las condiciones actuales de la estructura familiar ya que se ha ido incrementando el número de jefas de hogar.

La vivienda es el espacio físico donde se resguardan las personas, descansan, conviven y donde se cohesiona el núcleo familiar. Es un espacio donde las mujeres realizan la mayor parte de sus actividades tanto como procreadoras, educadoras y formadoras de sus hijos, pero muchas de ellas, para apoyar el ingreso familiar, realizan trabajos artesanales, de costura o de ensamble dentro del hogar. En este sentido se hace evidente que la vivienda debe ser habitable, es decir que responda a las necesidades adecuadas de sus ocupantes en aspectos como: espacio, iluminación, ventilación, seguridad, privacidad, protección, salubridad y descanso.

La ONU ha establecido que la vivienda adecuada debe cumplir con las siguientes características:

- Seguridad jurídica a la tenencia.
- Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura.

- Ubicación adecuada, condiciones de habitabilidad, que la vivienda sea accesible y asequible para todas las personas sin discriminación.
- Gastos soportables y adecuados al nivel de ingreso.
- Adecuación cultural de la vivienda.

Desde el punto de vista del espacio físico, en conjunción con la perspectiva de género, la vivienda ha sido un espacio para el cuidado de la vida, que anteriormente estaba conectado con el trabajo productivo. En el sistema económico actual, ha sido relegado y confinado a un espacio desvinculado totalmente del componente colectivo. La vivienda es hoy confinamiento y claustro de prácticas que se creen prescindibles y que, por el contrario, resultan indispensables para el modo de producción capitalista (Caballero, 2016: 39).

La vivienda tiene que ver con la manera en que se concibe el tiempo y el espacio. En contrasentido, la calle representa el territorio de lo público, el espacio del reconocimiento, de lo visible, de lo masculino, mientras que la vivienda se ha ido convirtiendo en el espacio de lo femenino, en el espacio de lo íntimo, de lo cerrado, de lo invisible. En este espacio de lo íntimo cada género se significará de manera diferente. Para los hombres, este espacio íntimo es momentáneo, porque su interacción está en lo público; por el contrario, este espacio socialmente invisible va a determinar una identidad para la mujer, en el cual se sentirá confinada y la conformará como mujer “doméstica” (Caballero, 2016: 41).

Por ello es importante visibilizar la problemática que existe en cuestión de desigualdad de género, primero, con respecto al acceso a la vivienda y segundo, por los espacios físicos y concretos que la componen. Tomando en cuenta también, los cambios que se han generado en la estructura familiar.

III.3. Organismos de vivienda

En el artículo 7 de la Ley de Vivienda se señala que la programación del sector público en materia de vivienda se establecerá, en el Programa Nacional de Vivienda y, en su artículo 9, que dicho Programa será formulado por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), aprobado por el Presidente de la República mediante decreto y estará sometido a un proceso permanente de control y evaluación.

El artículo 3 de la misma Ley, menciona también, que los organismos encargados de financiar programas de vivienda para los trabajadores, conforme a la obligación prevista en el Artículo 123 constitucional, se regirán en los términos de las leyes que regulan su propia organización y funcionamiento y coordinarán sus lineamientos de política general y objetivos a lo que marca esta Ley y el Plan Nacional de Desarrollo.

Las dependencias y/o entidades que participarán en la ejecución del Programa Nacional de Vivienda son:

- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).
- Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).
- Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAHPO).
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).
- Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).
- Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).
- Organismos de vivienda estatales, municipales y del Distrito Federal

III.3.1. Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)

La Comisión Nacional de Vivienda, es una instancia federal que tiene como objetivo fomentar, coordinar e instrumentar la política y el Programa Nacional de Vivienda del Gobierno Federal.

Se creó en julio de 2001 con el nombre de Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), y en junio de 2006 se convirtió en la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). Su misión es diseñar, coordinar y promover políticas y programas de vivienda del país, orientadas a desarrollar las condiciones que permitan a las familias mexicanas tener acceso a una solución habitacional, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades.

La CONAVI se inició como organismo operador en 2007, con el programa de financiamiento y subsidio federal para vivienda “Esta es tu Casa”.

Este programa tiene como objetivo general otorgar apoyos económicos a personas de bajos ingresos, a través de un subsidio federal, para adquirir una vivienda nueva o usada o un lote con servicios, mejorar la vivienda, impulsar su producción social, autoconstruir o autoproducir vivienda, priorizando la atención a población en situación de pobreza y a trabajadores del sector formal con un ingreso menor a 2.6 VSM.

Los beneficiarios de este programa pueden ser:

- a) Personas de bajos ingresos, financiados totalmente por FOVISSSTE, el INFONAVIT, el ISSFAM o cualquier otra entidad de Administración Pública Federal, Estatal o Municipal. Con ingreso integrado igual o menor a 2.6 VSM individual, 4.0 VSM familiar, 4.0 en caso de adulto mayor a 50 años.
- b) Personas no previstas en el inciso anterior, que contraten financiamiento o cofinanciamiento con algunas entidades ejecutoras, con ingreso integrado igual o menor a 4.0 VSM individual, o bien 5.0 VSM familiar.
- c) Personas beneficiarias de programas sociales de entidades o dependencias de los sectores público, privado o social, que tengan un ingreso integrado igual o menor a 4.0 VSM. individual, o bien 5 VSM familiar.

- d) Personas cuya vivienda ha sido afectada por un fenómeno natural o habiten en zonas de alto riesgo.
- e) Personas de bajos ingresos miembros de las fuerzas armadas o de los cuerpos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal o de las entidades federativas que determine la dependencia antes referida, con ingreso individual o familiar integrado igual o menor a 5 VSM (INMUJERES y UAM, 2010: 52).

En el ámbito operativo, la CONAVI es la instancia federal encargada de transferir los apoyos económicos en calidad de subsidios a los trabajadores del sector formal e informal que por sus bajos ingresos no puedan acceder a los programas tradicionales de vivienda.

De acuerdo con los resultados de gestión, del 2007 al 2009, la CONAVI otorgó un total de 469,149 subsidios. Dichos subsidios fueron distribuidos con una proporción ligeramente mayor a mujeres que a hombres: 227,173 subsidios a mujeres (48.4%) y 218, 825 subsidios para los hombres (46.7%). No se cuenta con registros de sexo del 5% de los subsidios (INMUJERES y UAM, 2010: 54).

Los hombres tienen una mayor participación en los subsidios para adquisición de vivienda; en contraste, las mujeres tienen una mayor participación en subsidios destinados a mejoramiento, autoconstrucción y para lotes de servicio. El 36% de los subsidios otorgados a hombres se aplicaron a modalidades de producción social, mientras que para las mujeres esta cifra asciende a 53%. Con ello, se muestra que las mujeres son las que tienen ingresos menores que los hombres y por ello, prefieren los modelos de mejoramiento y autoconstrucción ya que los subsidios en programas de producción social son menores y en plazos cortos. (Cuadro 3.1)

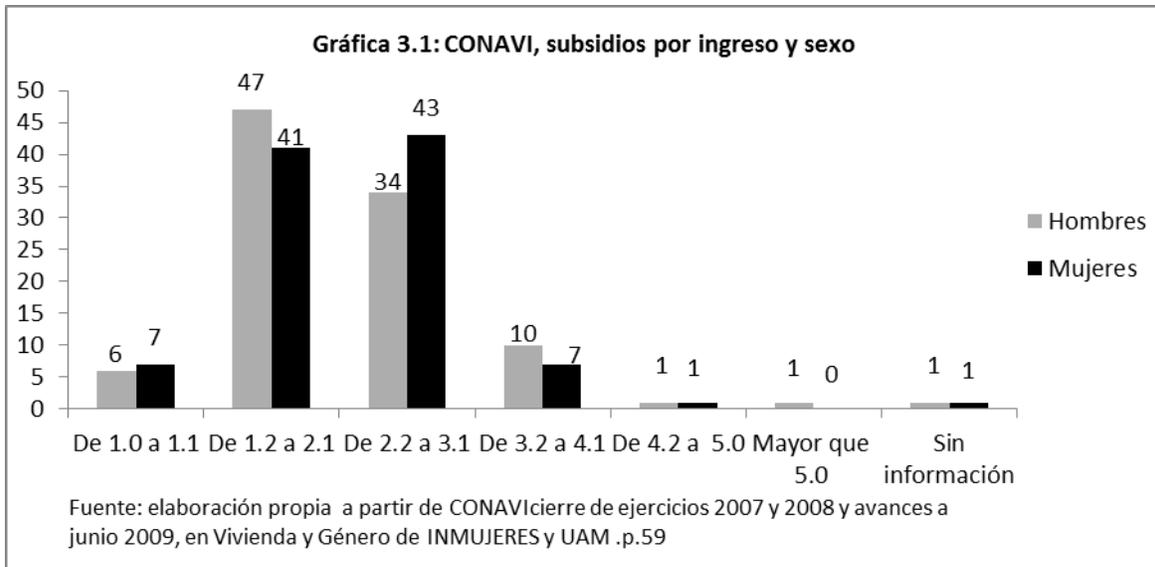
Cuadro 3. 1: CONAVI, subsidios distribuidos entre hombres y mujeres por programa, periodo 2007 a junio 2009.

| Programa | Hombres | % | Mujeres | % |
|-------------------------|---------|-----|---------|-----|
| Adquisición de vivienda | 140,656 | 64 | 107,754 | 47 |
| Mejoramiento | 67,871 | 31 | 102,424 | 45 |
| Autoconstrucción | 8,916 | 4 | 15,363 | 7 |
| Para lotes de servicio | 1,382 | 1 | 1,632 | 1 |
| Total | 218,825 | 100 | 227,173 | 100 |

Fuente: elaboración propia a partir de Vivienda y Género en las Políticas Públicas de Vivienda, INMUJERES y UAM .p.56

Lo anterior se explica, en gran medida, porque cerca del 75% de los subsidios en el periodo fueron para trabajadores y trabajadoras del INFONAVIT, en el cual hay una menor participación laboral de la mujer y una incorporación tardía e interrupciones por maternidad que inciden de manera negativa en su antigüedad y nivel de ingreso. Situación que evidencia que la política nacional de vivienda ha abandonado su carácter de protección social a la población de menores ingresos y que los pocos recursos que el gobierno destina para apoyar a ésta población, se dan a través de subsidios que al final de cuentas, en la mayoría de casos, beneficia a inmobiliarias privadas intermediarias de los organismos federales que asignan créditos a trabajadores del sector formal de bajos ingresos. Con una mínima participación en estos subsidios por parte de la CONAVI, los trabajadores y trabajadoras no asalariados o del sector informal, del que forman parte la mayoría de las mujeres, se ven afectadas de manera negativa.

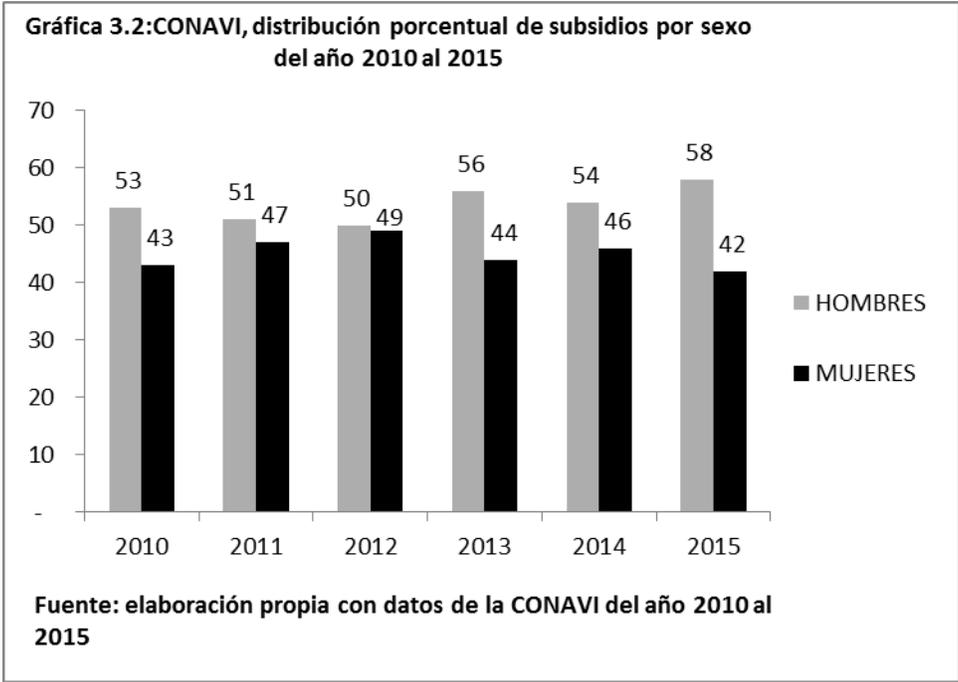
En la siguiente gráfica se muestra que la mayor parte de los subsidios fueron para los trabajadores y trabajadoras con ingresos de 1.2 a 3.1 vsm, donde la mujer está por arriba del hombre con 3 puntos porcentuales.



En cuanto a la asignación de los subsidios por entidad federativa, se observa que en el periodo 2007 a junio 2009, existe una alta concentración que va de 61 a 70% de los recursos asignados en los estados de Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz y Distrito Federal. Situación que muestra que la mayoría de los subsidios se asignan a los trabajadores y trabajadoras del sector formal. Tal distribución geográfica coincide con los estados donde existe la mayor demanda de INFONAVIT. Mostrando con esto que la política nacional de vivienda no incide en las necesidades más apremiantes en cuestión de vivienda ya que los estados donde se concentra la mayor parte de la población en situación de pobreza patrimonial, son los del sur del país.

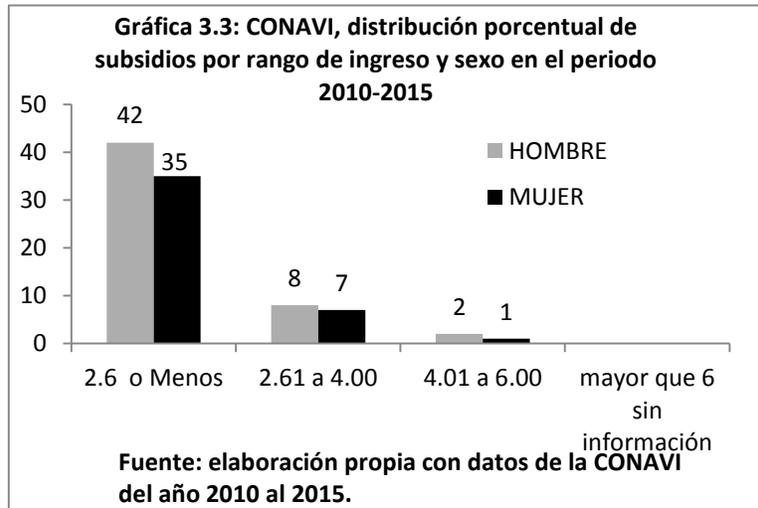
Algunas entidades muestran una tendencia constante en la asignación mayoritaria de subsidios en favor de las mujeres. Estas entidades son Baja California Sur, Tamaulipas, Veracruz, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Distrito Federal (INMUJERES y UAM, 2010: 64). A diferencia del periodo 2007- 2009 donde existe un ligero porcentaje mayor de subsidios a mujeres. En el periodo 2010 -2015 la asignación favoreció en 9 puntos porcentuales a los hombres por arriba de las mujeres, de un total de 1,197, 452 subsidios 643, 405 (54%) fueron para hombres y 537, 677 (45%) para mujeres. También se observa que a partir del 2013, gobierno encabezado por Enrique Peña Nieto, existe una tendencia de

incremento porcentual de beneficiar con mayores subsidios a los hombres, (Gráfica 3.2).



Tal situación hace suponer que los resultados favorables a las mujeres en el primer periodo y los resultados desfavorables en el segundo, están relacionados con los bajos ingresos que tiene la población en general y de la política de la CONAVI de asignar el subsidio a los trabajadores de menor ingreso.

En el segundo periodo el 77% de los subsidios fueron asignados a hombres y mujeres con salarios menores de 2.6 vsm, de los cuales el 45% se asignaron a hombres y 35% a mujeres, (Gráfica 3.3).



En este sentido, la CONAVI no ha desarrollado programas especiales con equidad de género para reducir la brecha de desigualdad en el acceso a la vivienda, la asignación de subsidios responde a la demanda de la población que cubra los requisitos de los programas de cada organismo o financiera y del ingreso menor a 5 VSM.

III.3.2. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, fue creado en 1972 organismo que tiene como propósito dar cumplimiento al Artículo 123 constitucional Apartado A, donde se establece el derecho a la vivienda para los trabajadores.

En la Ley del INFONAVIT, se destacan tres objetivos: (1) administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; (2) establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores; (3)

coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Estos objetivos se han mantenido desde su creación, sin embargo, lo que ha cambiado es la importancia que se le ha asignado a cada uno de ellos. En los primeros 20 años su principal actividad consistió en financiar la construcción de conjuntos habitacionales para sus derechohabientes, priorizando el tercer objetivo, después de 1992, se dio prioridad al segundo objetivo (otorgar créditos), especialmente en lo que se refiere a la adquisición de vivienda, hasta llegar a asumirse como una institución puramente crediticia (Puebla, 2006: 194).

Otro cambio importante ha sido el tipo de viviendas producidas o financiadas por el Instituto. Durante los primeros nueve años del organismo (1973-1981) las casas eran más grandes, con un promedio de 68.7 m², mientras que hacia 1987 el área se redujo a 60.3 m², así mismo la calidad de los materiales de construcción y el equipamiento urbano de los conjuntos, era mejor. En la actualidad existen viviendas del INFONAVIT en el programa “vivienda económica” con un área en promedio de 39.8 metros cuadrados. Cabe hacer mención que en sus primeros años los organismos de vivienda como el INFONAVIT y FOVISSSTE promovían la construcción de vivienda, teniendo como resultado viviendas económicas, más grandes y de mejor calidad, a pagarlas en 10 o 15 años. A diferencia de la vivienda actual que es muy reducida con materiales de mala calidad, muy costosa y a pagarla en 30 años.

Como se muestra, existe un grave viraje de la política nacional de vivienda: de considerarla como un elemento vital y prioritario para el desarrollo de las familias ahora se le designa como mera mercancía que reeditarán a los monopolios inmobiliarios grandes utilidades.

Desde la creación del INFONAVIT y de otros fondos de vivienda, estos fungían como un “fondo solidario” al que aportarían todos los derechohabientes para financiar créditos habitacionales dirigidos a los de menor ingreso. En un principio se planteó que los beneficiarios de los créditos serían los trabajadores

cuyos ingresos estuvieran entre 1 y 4 VSM y que se daría prioridad a los de menor salario, los de mayor salario podrían retirar su fondo de ahorro hasta el momento de su jubilación, defunción, incapacidad total, terminación de la relación laboral o después de 10 años de haber cotizado. A finales de 1981 se estableció que este fondo sólo se podría retirar por defunción, jubilación, incapacidad total o al cumplir el trabajador cincuenta años o más de edad y haber terminado toda relación laboral.

A partir de las reformas de 1992, para el otorgamiento de créditos se incluye también a aquellos derechohabientes que perciben más de 4 VSM, sin establecerse un límite superior, con esta modificación a la ley todos los derechohabientes pueden beneficiarse con su ahorro para obtener vivienda.

En el Cuadro 3.2 se muestra el porcentaje de créditos de acuerdo al ingreso salarial de los trabajadores. Hasta antes de las Reformas de 1992 la mayor parte de los créditos correspondieron a los derechohabientes cuyos ingresos estaban entre 1.25 y 2 VSM. Después de dichas Reformas comenzó un desplazamiento hacia arriba en los cajones salariales atendidos y desde 1996, resultó notorio que la mayor parte de los créditos fueron ejercidos por los trabajadores del cajón salarial de mayores ingresos, que además es el que abarca el rango más amplio, situación preocupante ya que en el 2003 cerca del 61% de los trabajadores derechohabientes percibía hasta 3 VSM, lo que implica que el Instituto no estaba atendiendo a la mayor parte de su demanda (Puebla, 2006: 197).

Cuadro 3.2: INFONAVIT, porcentaje de créditos por cajón salarial

| Porcentaje de créditos por cajón salarial | | | |
|---|---------|---------|---------|
| Año | Cajón A | Cajón B | Cajón C |
| 1975 | 19.25 | 47.21 | 33.54 |
| 1976 | 38.12 | 57.04 | 4.84 |
| 1977 | 18.53 | 44.41 | 37.06 |
| 1978 | 40.30 | 37.00 | 22.70 |
| 1979 | 31.22 | 43.93 | 24.85 |
| 1980 | 36.10 | 35.70 | 28.20 |
| 1981 | 20.80 | 39.50 | 39.70 |
| 1982 | 29.70 | 36.50 | 33.80 |
| 1983 | 52.60 | 25.00 | 22.40 |
| 1984 | 71.60 | 23.00 | 5.40 |
| 1985 | 67.60 | 25.40 | 7.00 |
| 1986 | 76.00 | 18.00 | 6.00 |
| 1987 | 82.81 | 14.19 | 3.00 |
| 1988 | 48.03 | 32.49 | 19.48 |
| 1989 | 50.20 | 34.20 | 15.60 |
| 1990 | 36.00 | 35.00 | 29.00 |
| 1991 | 36.00 | 31.00 | 33.00 |
| 1992 | 26.20 | 30.20 | 43.60 |
| 1993 | 37.42 | 35.04 | 27.54 |
| 1994 | 27.06 | 47.87 | 25.07 |
| 1995 | 14.97 | 45.41 | 39.62 |
| 1996 | 11.83 | 42.66 | 45.51 |
| 1997 | 20.92 | 34.23 | 44.85 |
| 1998 | 19.20 | 30.10 | 50.70 |
| 1999 | 13.10 | 27.60 | 59.30 |
| 2000 | 11.20 | 25.70 | 63.10 |
| 2001 | 7.30 | 20.80 | 71.90 |

Nota: Desde 1972 hasta 1992, los cajones salariales correspondían a: A (de 1 a 1.25 vsm); B (de 1.26 a 2 vsm) y C (de 2.1 a más vsm). A partir de 1993, los cajones cambian: A (de 1 a 2 vsm); B (de 1 a 3 vsm) y C (de 3 a más vsm).

Fuente: Informes anuales del Infonavit, 1975- 2001. en (Puebla, 2006 : 198)

Cabe mencionar que para atender a los derechohabientes de menor ingreso se implementaron dos programas: el Programa de Vivienda Económica, implementado en el año 2002, orientado a la construcción de vivienda y dirigido a los trabajadores con un ingreso de 1.0 y 4.0 VSM; y el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal de la CONAVI en el 2007, orientado exclusivamente para el esquema tradicional en la adquisición de vivienda nueva o usada (INMUJERES y UAM, 2010: 66)

Debe tomarse en cuenta también que el esquema financiero tradicional se aplica en cinco modalidades:

Línea I. Financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales.

Línea II. Adquisición de vivienda.

Línea III Construcción de vivienda en terreno propio).

Línea IV. Reparación, ampliación y mejoramiento de la vivienda.

Línea V. Pago de pasivos.

Sus criterios de selección actual están basados en un sistema de puntaje que califica: edad, salario diario integrado, antigüedad y saldo en la subcuenta de vivienda del SAR.

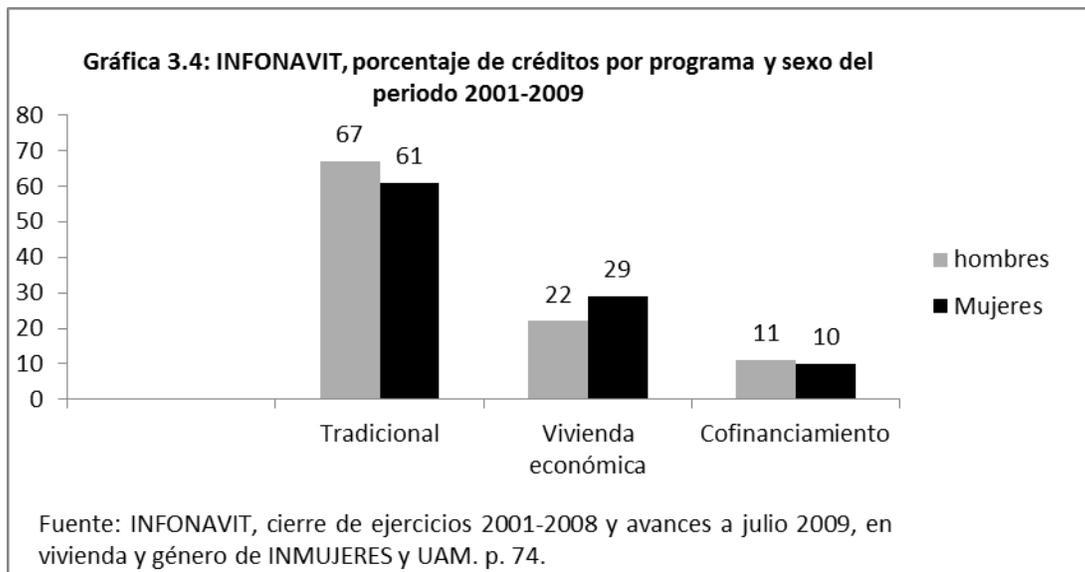
De los requisitos mencionados, destaca el salario y la antigüedad en el empleo, situación que las mujeres, en muchas ocasiones no logran cumplir, en virtud de su falta de permanencia en el empleo y la baja educación que las coloca en espacios de bajos ingresos.

Al mes de junio de 2009 el INFONAVIT estimó su demanda en 9, 323, 231 derechohabientes, de los cuales el 65% corresponde a hombres y 35% a mujeres. Cabe señalar que este Instituto es el organismo nacional de vivienda que proporciona el mayor número de créditos anuales.

En el periodo 2001 a junio de 2009 este Instituto otorgó un total de 2, 982, 552, equivalente al 32% de su demanda en el periodo. De los créditos otorgados el 65.4% fueron para hombres y el 32.7% para mujeres; el 1.8% no está

determinado. Lo anterior nos muestra que la distribución de créditos a hombres y mujeres es proporcional a la demanda, pero que el porcentaje de créditos que se asignan está muy lejos de cubrir la mayor parte de la demanda.

Del total de créditos ejercidos en el periodo 2001- 2009, las mujeres destinaron el 61% de sus créditos al programa tradicional, el 29% al programa de vivienda económica y el 10% en cofinanciamientos; en los hombres estos porcentajes se ubican en 67%, 22% y 11%, respectivamente. Esto significa que los hombres tienen más acceso a los créditos tradicionales que las mujeres porque tienen mayores ingresos. Es notorio que la mujer tiene mayor participación que el hombre en el programa vivienda económica, vivienda que en la actualidad llega a tener a penas un área de 39.8 m² en promedio. (Gráfica 3.4)

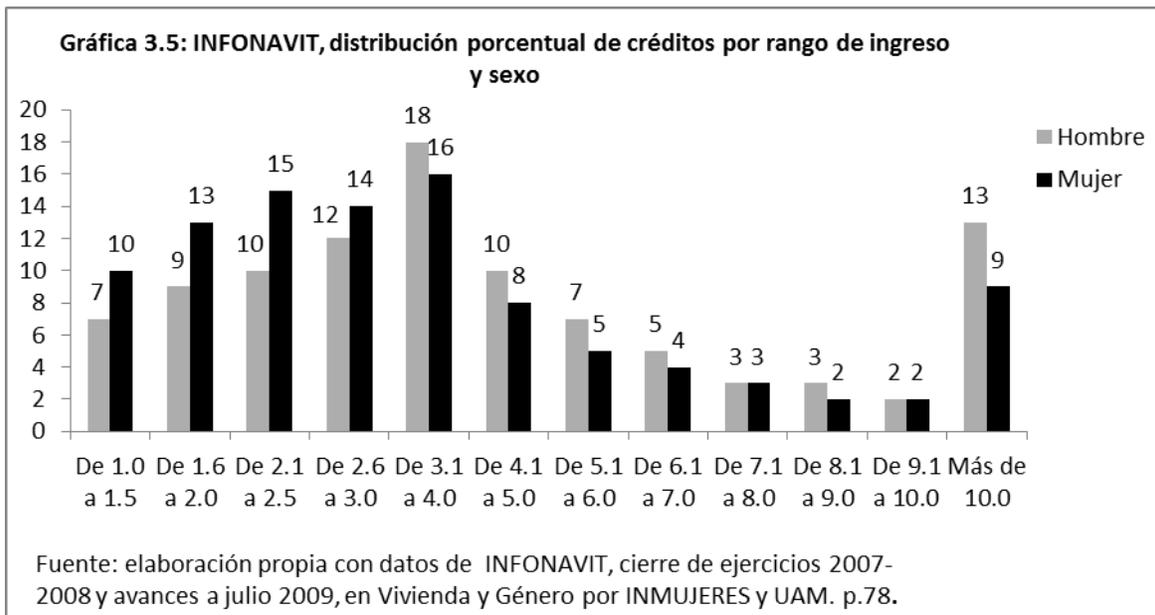


Cabe mencionar que dichas viviendas fueron calificadas por INFONAVIT como las mejores viviendas de toda la República en el año 2010 (Boils, 2010: 225).

Con respecto a las cinco modalidades o líneas de crédito, en el periodo 2001-2009, la adquisición de vivienda nueva o usada (línea II) representó el 96.3% de los créditos; seguida con la de apoyo a la construcción de vivienda (línea III) con el 2.3% del total; para el pago de pasivos (línea V) fue del 0.9%; la reparación, ampliación y mejoramiento de la vivienda (línea IV) representó el 0.4% y por

último, el financiamiento de la construcción de conjuntos (línea I) cerró su registro histórico con 0.1% del total de los créditos. Esto vuelve a confirmar que este organismo de vivienda se convirtió en un organismo financiero para la adquisición de vivienda.

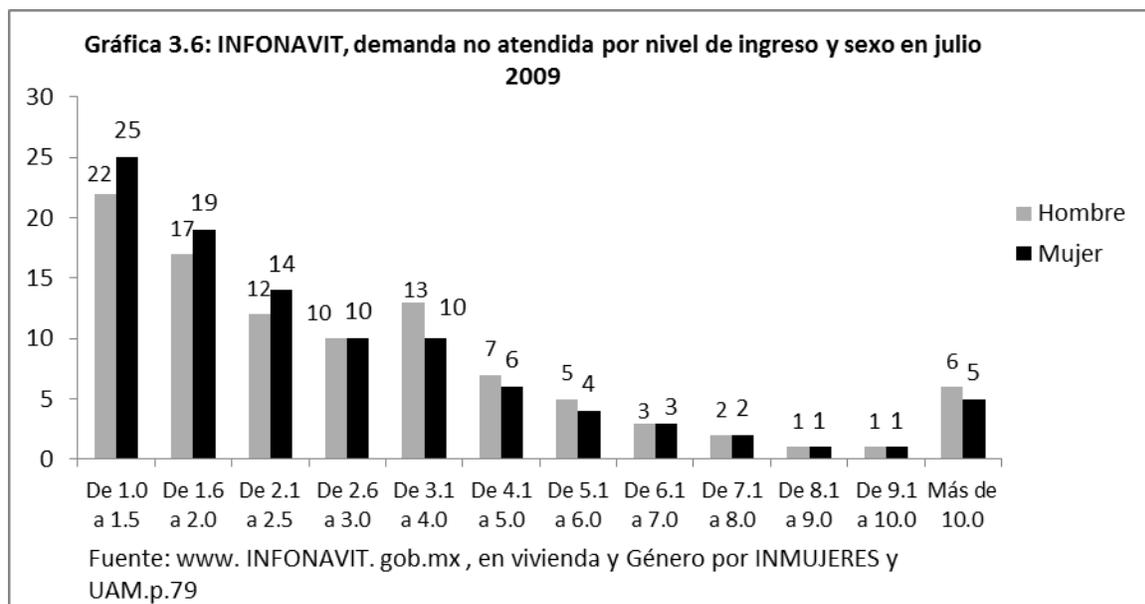
Cuando se analiza la gestión de créditos por nivel de ingreso de los acreditados encontramos que el 30.8% se asignaron a derechohabientes de hasta 2.5 VSM y un 29.5% entre 2.6 y 4 VSM, es decir, el 60.3% de los créditos se asignan a trabajadores de hasta 4 VSM, rangos de ingreso donde predominan las mujeres, y a la inversa, en los rangos más altos son los hombres los que registran mayor número de créditos. (Gráfica 3.5)



Con respecto a la distribución geográfica de los créditos, por entidad federativa refleja una alta concentración en nueve estados del Noreste y Centro del País, mismos que concentran el 70% de la demanda: Baja California, Coahuila, Chihuahua, Distrito federal, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Veracruz y Tamaulipas. Cabe mencionar que la distribución geográfica de créditos coincide con la demanda de los beneficiarios (INMUJERES y UAM, 2010: 67 y 71).

Existe un déficit cerca del 68% de vivienda en la demanda en el periodo señalado y este déficit es mayor en los derechohabientes de menos de 4 VSM.

Principalmente en los trabajadores y trabajadoras con un ingreso de 1 a 1.5 VSM (Gráfica 3.6).



Por lo anterior, podemos concluir que el INFONAVIT, el mayor organismo de vivienda en cuanto al número de créditos, dejó de ser un organismo promotor de construcción de vivienda y pasó a ser organismo financiero y que debido a las nuevas políticas de vivienda, dejó de priorizar la asignación de créditos a los trabajadores de menores ingresos y amplió su cobertura a los trabajadores de más de 4 VSM. Esta situación afecta a los trabajadores de menos ingresos y en mayor medida a las trabajadoras derechohabientes ya que la mayoría de ellas (78%) se encuentran en el rango de 1 a 4 VSM. La mayoría de las mujeres sólo pueden acceder a vivienda económica debido a sus bajos ingresos.

La situación actual del Instituto en cuanto a la distribución de créditos es similar a la del periodo 2007- 2009. En el periodo 2010- 2015, asignó 3, 468, 415 créditos de los cuales 2, 262,928 (65%) fueron para hombres y 1, 204,196 (35%) para mujeres, en promedio es un incremento proporcional a la demanda que es 65% y 35% respectivamente. (Cuadro 3.3)

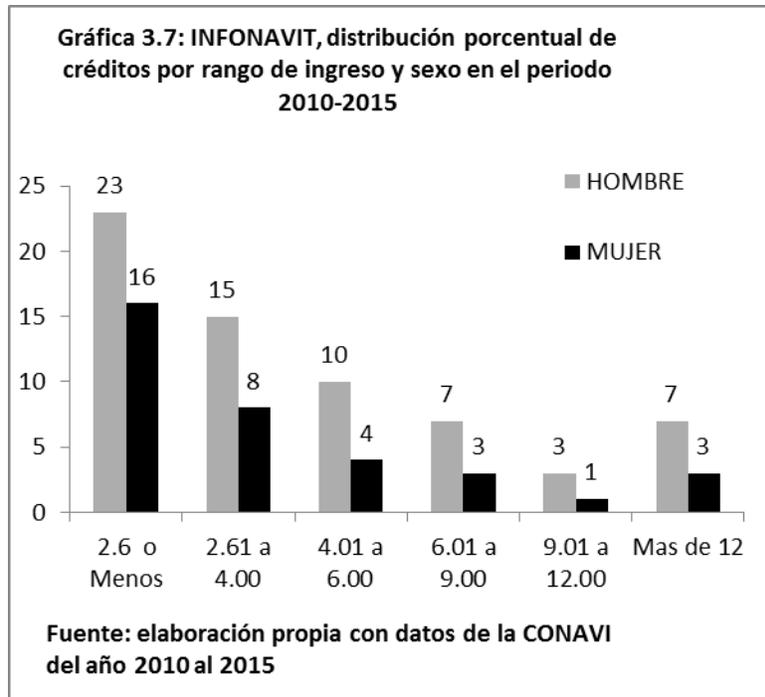
En el INFONAVIT cotizan trabajadores del sector privado, donde la estructura laboral está compuesta mayoritariamente por hombres, luego entonces la demanda de vivienda de éstos es mayor.

Cuadro 3.3: INFONAVIT, créditos por sexo en el periodo 2010 a 2015.

| AÑO | TOTAL | HOMBRES | % | MUJERES | % |
|-------|-----------|-----------|----|-----------|----|
| 2010 | 475,072 | 303,716 | 64 | 171,356 | 36 |
| 2011 | 501,292 | 320,937 | 64 | 180,355 | 36 |
| 2012 | 578,396 | 376,008 | 65 | 202,388 | 35 |
| 2013 | 667,656 | 438,254 | 66 | 229,402 | 34 |
| 2014 | 555,861 | 368,275 | 66 | 188,361 | 34 |
| 2015 | 690,138 | 455,738 | 66 | 232,334 | 34 |
| TOTAL | 3,468,415 | 2,262,928 | 65 | 1,204,196 | 35 |

Fuente: elaboración propia con datos de la CONAVI del año 2010 al 2015

En este sentido, la CONAVI no ha desarrollado programas especiales con equidad de género para reducir la brecha de desigualdad en el acceso a la vivienda, la asignación de subsidios responde a la demanda de la población que cubra los requisitos de los programas de cada organismo o financiera y del ingreso menor a 5 VSM



Contrastando ambos periodos, existe una leve tendencia a incrementar los créditos hacia la población de menores ingresos, situación que puede ser ocasionada por la precariedad del empleo o por la gran oferta de vivienda por parte de las desarrolladoras privadas y también por los subsidios federales para los de menor ingreso.

En el Instituto no se observa programa alguno con perspectiva de género donde se reconozcan diferencias de las necesidades y condiciones que enfrentan las mujeres en comparación con las que prevalezcan en los hombres, para poder acceder a la vivienda con igualdad de oportunidades como lo marca la Constitución y la Ley de Vivienda.

III.3.3. Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se crea en diciembre de 1972, como un órgano desconcentrado del ISSSTE, entre sus objetivos está otorgar a sus trabajadores créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas. En este Instituto la asignación del crédito tradicional para vivienda es a través de sorteos y la incorporación de las SOFOLES⁷ quienes otorgan el crédito. Cabe mencionar que el Fondo por el número de créditos que otorga ocupa el tercer lugar en el sistema de financiamiento hipotecario, después del INFONAVIT y FOVI-SHF.

Así también, el FOVISSSTE ha presentado varios cambios en diferentes periodos:

A partir del año de su constitución hasta 1985 los créditos que otorgaba eran para adquisición de vivienda, construcción, ampliación y redención de pasivos; destacan el financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales.

1. De 1986 a 1988, se establece el otorgamiento de créditos hipotecarios para el otorgamiento de créditos para la adquisición de casas y terrenos, así como la adjudicación en renta con opción a compra; se incorpora el cofinanciamiento y coinversión donde participa la banca comercial, el FOVISSSTE, los trabajadores y sus organizaciones.
2. En el periodo 1989-1992, se suprime el financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales. En esta etapa se inicia la transformación del Fondo, de un organismo promotor de construcción a un organismo netamente financiero, se diseñan nuevos mecanismos de operación y continúan los programas de cofinanciamiento, cabe mencionar que en este periodo se establece el importe del descuento de hasta el 30% del sueldo del trabajador, y se continúa con el cofinanciamiento.

⁷ Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles)

3. De 1993 a 1995 se determina la incorporación al Fondo el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) para consolidar el Fondo de la Vivienda como una instancia encargada de financiar créditos para la vivienda. En este periodo se establece la asignación de créditos por puntaje donde se toma en cuenta, entre otros factores, los ingresos, edad, el número de integrantes de la familia, los años de aportación al Fondo y el saldo de la subcuenta de vivienda del SAR. El esquema crediticio continúa cofinanciado, 45% de recursos del FOVISSSTE, 45% a través de la banca y el 10% el trabajador a manera de enganche.
4. En el periodo 1996-2003, el mecanismo de asignación de los créditos se lleva a cabo mediante el sorteo aleatorio y se continúa con el cofinanciamiento. A partir del año 2002 se permite la participación de las SOFOLES en la certificación y autorización de las solicitudes de crédito y para la entrega del financiamiento. Las actividades actuales del Fondo son la administración, la normatividad y la recuperación de los créditos (Patiño, 2006: 283-287).

Los programas que están sujetos a crédito y que impulsa el FOVISSSTE son:

- *Créditos tradicionales*, para adquisición de vivienda nueva o usada; construcción en terreno propio, reparación o mejoramiento de vivienda, ampliación de vivienda y redención de pasivos (pago de adeudos con otras entidades financieras).
- *Créditos conyugales*, programa que beneficia a trabajadores casados que coticen en el FOVISSSTE e INFONAVIT para aplicar un crédito en la adquisición de vivienda. Es un crédito que no está sujeto a sorteo, sino a lista de espera.
- *Créditos jubilados*, es un crédito para la adquisición de vivienda, o para reparación, ampliación y mejora de la vivienda de quienes durante su vida laboral no contaron con crédito del Fondo.
- *Crédito con subsidio*, para el programa “Esta es tu Casa”, es un crédito donde se combinan recursos de FOVISSSTE, la CONAVI y la SHF, para

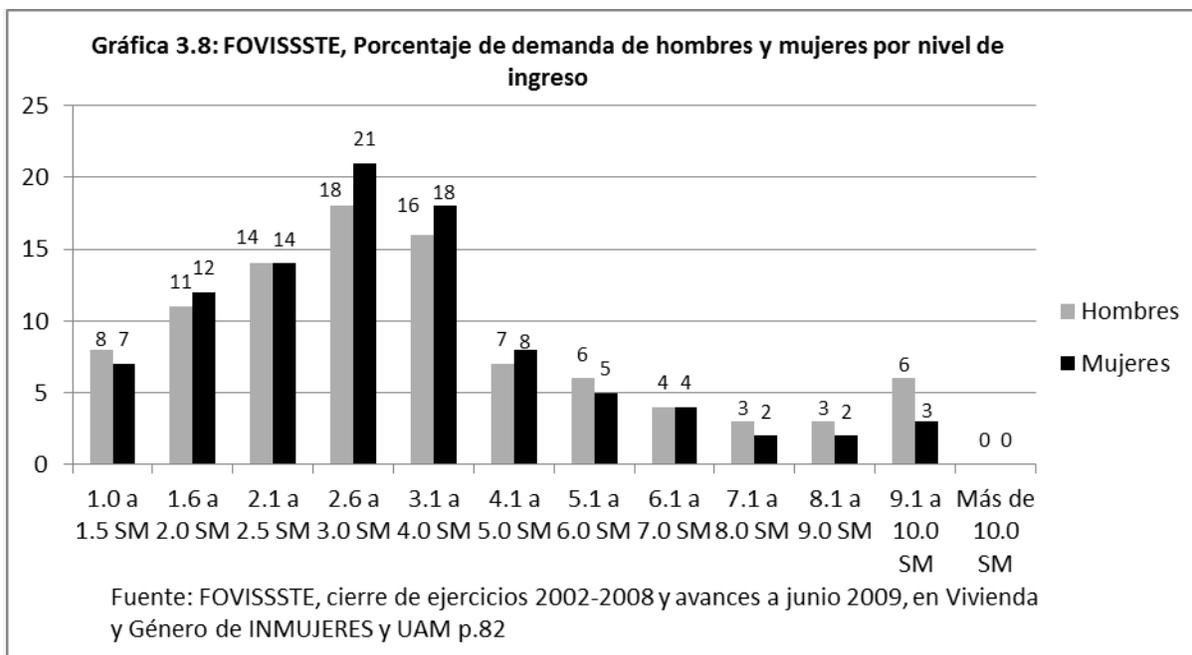
apoyar a los trabajadores derechohabientes del ISSSTE con un ingreso menor o igual a 4vsm.

- *Crédito “Aliados y respaldos”*, es un préstamo que otorga el Fondo y una Entidad Financiera Especializada, se calcula sobre el valor presente del 5% de las aportaciones futuras, conforme al salario base del trabajador, más el saldo de la subcuenta de vivienda a la fecha de la solicitud del crédito, complementado con recursos de instituciones financieras.

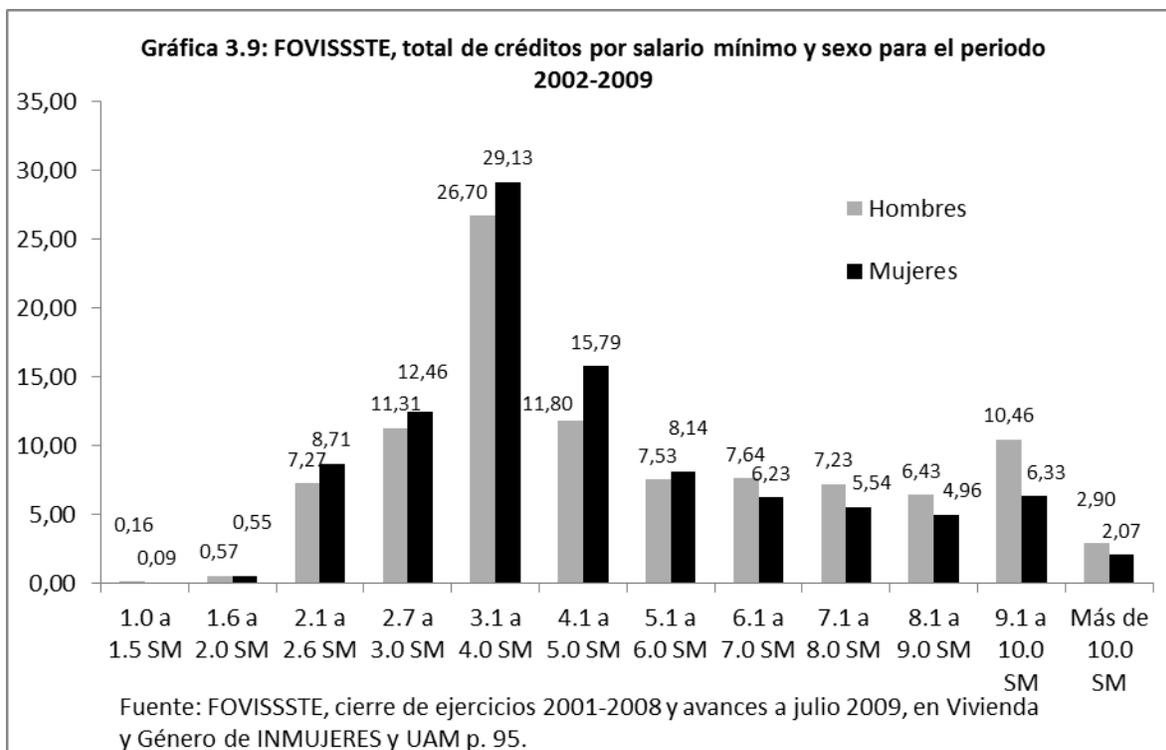
La demanda del FOVISSSTE hasta junio de 2009 fue de 1, 481,279 de derechohabientes de los cuales el 49% son hombres y 51% son mujeres. Es importante señalar que en el sector público particularmente en el sector educativo y de salud, existe una importante presencia de mujeres. La estructura de cotizantes del ISSSTE por sexo es de 55% mujeres y 45% hombres (INMUJERES y UAM, 2010: 85).

El 73% de la demanda se concentra en trabajadores con ingresos menores a 4 VSM, considerados como los de menores ingresos; de estos, el 36.6% perciben menos de 2.5 VSM; población objetivo del programa de vivienda “Esta es tu Casa” subsidiada por la CONAVI.

De acuerdo a la demanda por sexo e ingreso, la tendencia es que el porcentaje de mujeres se eleva cinco puntos porcentuales por arriba del de los hombres 39.1 y 34.3%, respectivamente, en el rango de ingresos de 2.6 a 4.0 VSM, que es donde se centra la mayor demanda del Fondo; a la inversa los hombres dominan la demanda en los rangos mayores de ingreso que están por arriba de 5.1 VSM. (Gráfica 3.8)



Con respecto a la gestión del crédito por niveles de ingreso indican que la cobertura de atención en los trabajadores de menos de 2 VSM fue mínima y que la mayor cobertura fue en el rango de 2 a 4 VSM con casi el 48% de los créditos; el 53% de los créditos otorgados a los hombres fueron para trabajadores arriba de 4 VSM, por el contrario el mayor número de créditos otorgados a las mujeres, 51%, fueron hasta 4 VSM (Gráfica 3.9).



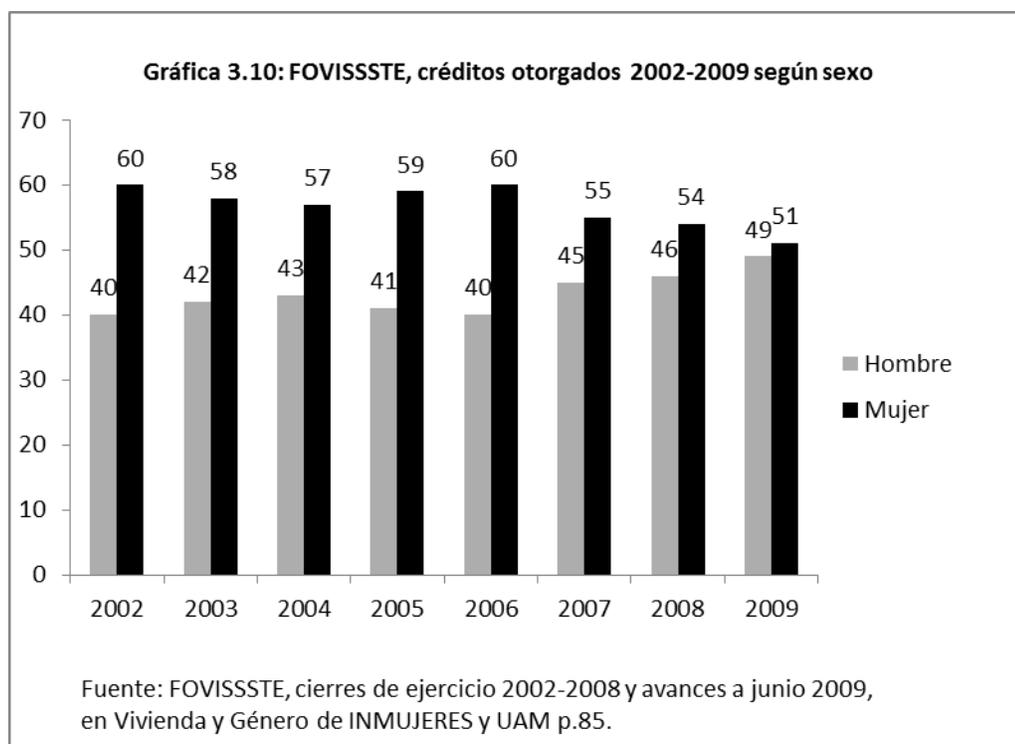
Si comparamos la demanda por ingreso, no es proporcional a la aplicación de los créditos por ingreso, pues la demanda se concentra de 1 a 4 VSM, siendo mínima la demanda de 4 a más de 10 VSM. Por el contrario, la asignación de créditos se centra en los salarios de 3 a 10 VSM, siendo mucho menor el porcentaje de créditos asignados a los derechohabientes de menos de 3 VSM.

Con lo anterior podemos señalar que los trabajadores y trabajadoras de menos de 2 VSM, a pesar de tener derecho a esa prestación, la normatividad del Organismo no les permite acceder a ella.

En el periodo de 2002 a 2009, el FOVISSSTE ejerció un total de 434, 049 créditos, equivalente al 29% del total de la demanda a junio 2009. El 56.6% (245 970 créditos) fue otorgado a las mujeres y el 43.4% a los hombres, que equivale a 188, 079 créditos.

En el periodo de análisis, el acceso al financiamiento por parte de las mujeres ha sido superior su participación con respecto a su demanda, llegando a representar hasta un 60%, en los años 2002 y 2006. También se observa una

tendencia de crecimiento de la inversión y el número de créditos a favor de los hombres a partir del año 2007. (Gráfica 3.10)

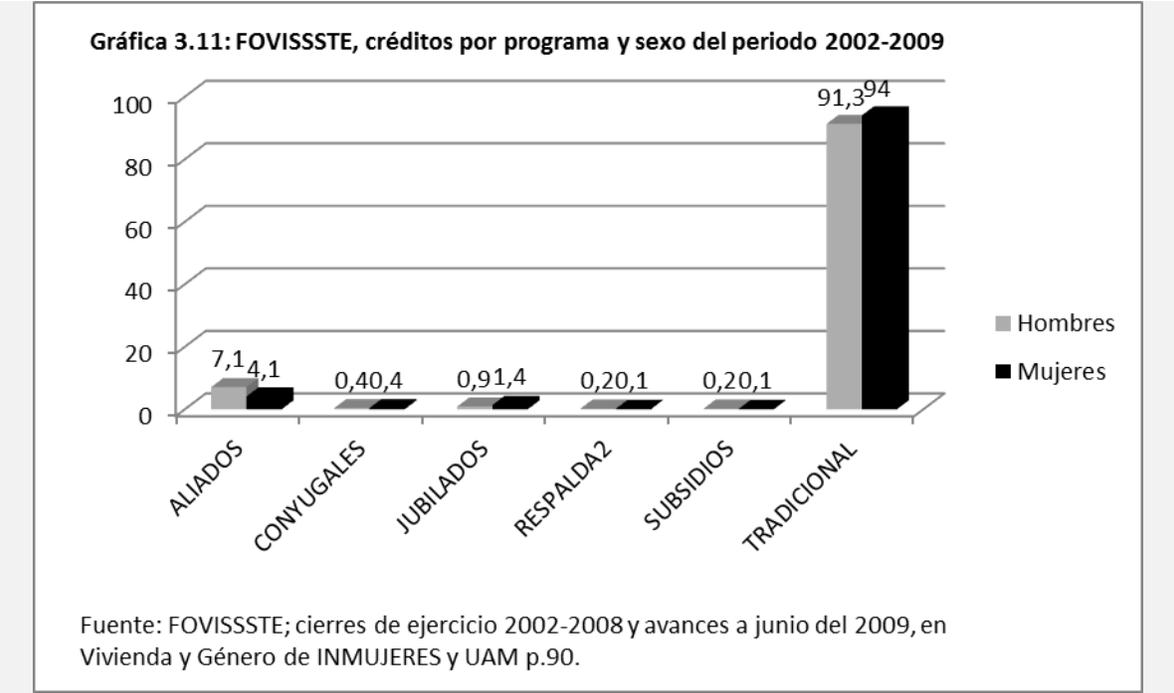


Hasta el 2006 el FOVISSSTE operó de manera exclusiva con el programa Tradicional, a partir de ese año se pusieron en operación los programas: Aliados, Conyugales, Jubilados y Respalda2 y a partir del 2008, los subsidios operados con la CONAVI.

En el mismo periodo, el 92% del total de los créditos se otorgaron en el Esquema Tradicional (171, 638 créditos) a Aliados correspondió el 5.4% (13, 320 créditos); a Jubilados el 1.2% (1, 624 créditos); a los conyugales el 0.4% (791 créditos), a los Subsidiados y Respalda2 un 1% (301 y 405) créditos, respectivamente.

La distribución de estos créditos por programa y sexo es la siguiente: encontramos que las mujeres predominan en el total de créditos aplicados en el programa Tradicional con un 94% y en el programa de Jubilados con el 1.4%; los

hombres ejercieron el 91% en el programa Tradicional y obtuvieron más créditos que las mujeres en el programa Aliados con el 7.1% (Gráfica 3.11).



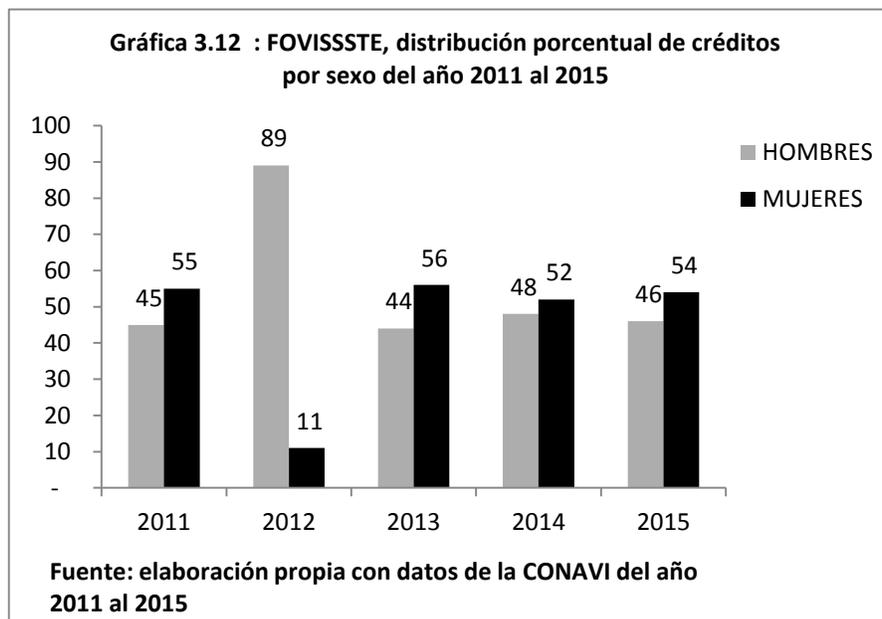
Con respecto a la distribución geográfica, más del 53% de los créditos están concentrados en ocho estados de mayor a menor: México, Distrito Federal, Veracruz, Hidalgo, Morelos, Michoacán, Jalisco y Tamaulipas, cabe destacar que sólo el Estado de México y el Distrito Federal concentran el 30% de los créditos aplicados. La distribución geográfica de los créditos no coincide con la alta demanda de ciertos estados como: Oaxaca, Guerrero y Chiapas, los cuales respectivamente se encuentran en cuarto, quinto y sexto lugar de los estados con mayor demanda, pero en la asignación de créditos estos estados no han sido mayormente beneficiados ya se encuentran en el lugar 22, 11 y 15 respectivamente. En cambio el D. F. tiene la mayor demanda de las entidades con el 22.2% y el Estado de México el segundo lugar con 10.5%. Estas dos entidades fueron las más beneficiadas en primer lugar el Estado de México con el 20.6% de los créditos asignados y el D. F. en segundo lugar con el 8.4% de los créditos asignados por este organismo, los cuales no responden a la demanda. Al

parecer los créditos se asignan discrecionalmente y el sorteo aleatorio es solo para encubrir esta discrecionalidad.

Se observa que en el FOVISSSTE el mayor número de créditos se ejercen en el Programa Tradicional, tanto para mujeres como para a hombres, la razón es que existe una mayor permanencia en el empleo en el sector público que en el sector privado.

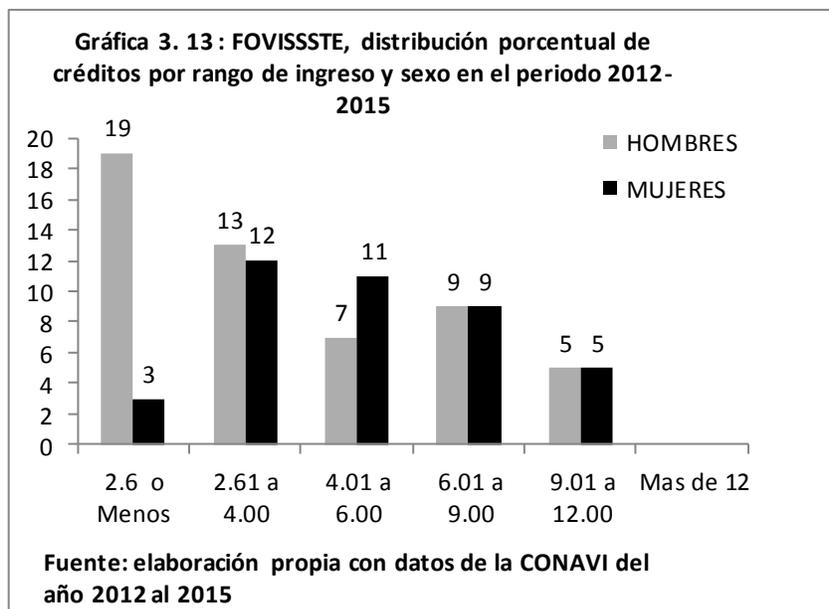
Se puede concluir que en el periodo señalado, en el FOVISSSTE existe un mayor número de créditos para las mujeres, pero las más beneficiadas han sido las que tienen un ingreso mayor a 3 VSM. A pesar de que el 54 % de la demanda se encuentra en aquellas que tienen ingresos de 1 a 3 VSM y el programa de subsidios de la CONAVI ha beneficiado sólo al 0.1 % de ellas. En este periodo el 73% de la demanda de hombres y mujeres es menor a 4 VSM, que es donde se centra el déficit habitacional del Fondo.

Al realizar un estudio de la situación actual que prevalece en el instituto en cuanto a la asignación de créditos, según datos de la CONAVI, en los años de 2011 al 2015 el FOVISSSTE asignó un total de 377, 213 créditos de los cuales el 53% fueron para hombres y el 47% para mujeres, cabe señalar que en el instituto la estructura laboral está mayoritariamente representada por mujeres, pero en el año 2012 se otorgaron un total de 64, 284 créditos de los cuales 56, 935 (89%) fueron para hombres y 7, 349 (11%) para mujeres, situación fuera de lo común ya que en los años subsecuentes y anteriores a este año, la asignación de créditos, es mayor a mujeres, la causa pudiera ser que en este año la suerte estuvo del lado de los hombres, ya que la asignación de créditos es vía sorteo aleatorio y la mayor demanda de créditos esta en las trabajadoras, o quizás influyó que fue un año electoralmente importante y los sindicatos actuaron de manera sesgada hacia ciertos sectores de trabajadores del gobierno, (Gráfica 3.12).



En cuanto a los salarios mínimos requeridos para la asignación de créditos en los años 2012 al 2015, la mayoría de los asignados a mujeres (62%) se ubican por arriba de los 4.01 VSM, siendo que las mujeres son las que tienen menores ingresos, la mayoría de los créditos asignados a hombres (60%) fueron con un ingreso menor de 4.0 VSM. Caso específico lo tenemos en el año 2012 donde 50,560 (79%) del total de créditos fueron asignados a hombres con salarios menores de 2.6 VSM.

A pesar que se asignan subsidios para los trabajadores y trabajadoras de menores ingresos, los salarios mínimos que se requieren para acceder a un crédito son cada vez mayores debido a la mercantilización de la vivienda



Contrastando ambos periodos el Instituto ha tenido un cambio en la asignación de créditos por sexo e ingreso. La tendencia del acrecentamiento del número de créditos en favor de los hombres fue a partir del año 2007. Resalta que en el primer periodo, en promedio los hombres alcanzaban un 43% del total de créditos y en el segundo periodo llegaron a obtener un 53%, lo cual indica que a pesar de que la mayoría de los cotizantes del instituto son mujeres, la asignación de los créditos es vía sorteo aleatorio y puede variar año con año el porcentaje de asignación entre hombres y mujeres.

No existe en el Instituto una política de asignación de créditos con equidad de género, sino que responde a un método discrecional para poder acceder a la vivienda, porque la mayoría de los trabajadores y trabajadoras cotizantes del instituto tienen derecho de acuerdo al artículo Constitucional 123 apartado B.

III.3.4. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)

El FONHAPO fue creado en 1981 como Fideicomiso con recursos nacionales e internacionales, su objetivo principal fue elevar las condiciones de bienestar de la población mayoritaria del país mediante el financiamiento de acciones habitacionales para los sectores populares, preferentemente no asalariados, cuyos

ingresos no excedieran de 2.5 VSM regional. Sus objetivos específicos incluían apoyar el esfuerzo y la creatividad para la vivienda, coadyuvar al proceso de descentralización, generar una capacidad productiva local formando técnicos y creando empleos y fomentar la participación popular organizada en los procesos de vivienda (Ortiz 1986, en Puebla, 2006: 323).

Se pueden distinguir tres grandes periodos por los que ha atravesado el organismo:

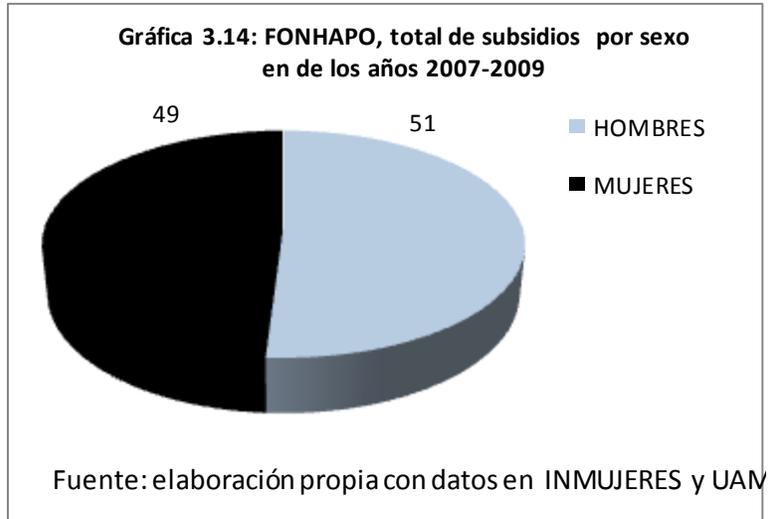
- El *primer periodo* va desde su creación en 1981 hasta 1994, periodo de consolidación donde se incorporaron programas especiales. De 1986 a 1990, se asigna el primer crédito del Banco Mundial para el programa emergente de vivienda para la reconstrucción de las viviendas destruidas por el sismo de 1985. En 1987 se integró el programa “Casa Propia” destinado a los inquilinos de bajos recursos que quisieran adquirir la vivienda que rentaban; en 1988 se creó el Fondo Nacional de Vivienda Rural (FONAVIR), para financiar programas de vivienda rural. De 1991 a 1994 se asigna el segundo crédito del Banco Mundial para el programa ordinario de FONHAPO. Se incrementa la producción de manera importante experimentando el mayor auge en sus actividades.
- El *segundo periodo* de 1995 a 2000, periodo de decadencia y descentralización, en el que se presentaron problemas financieros por el pago del crédito externo, lo cual redundó en el proceso de liquidación. Desde 1996 se instrumentó la individualización de los créditos; de 1998 al 2000, se inicia el proceso de liquidación de las delegaciones regionales y la transferencia de las funciones del FONHAPO a los organismos estatales de vivienda. Se eliminan ciertos programas como adquisición de suelo, el programa “llave en mano” y la desaparición de los créditos a organizaciones sociales.
- El *tercer periodo* que va de 2001 a la fecha, se transforma en entidad financiera, como organismo en banca de segundo piso. En 2002, el manejo del Programa Vivah, de subsidios a la vivienda (que antes llevaba Sedesol), destinado a las familias urbanas en situación de pobreza extrema con ingresos de hasta 2.5 VSM, para vivienda progresiva con servicios básicos. El manejo del programa “Tu

Casa”, también de subsidios dirigidos a la población en situación de pobreza cuyo ingreso familiar no exceda a los 3 VSM (Puebla, 2006: 322).

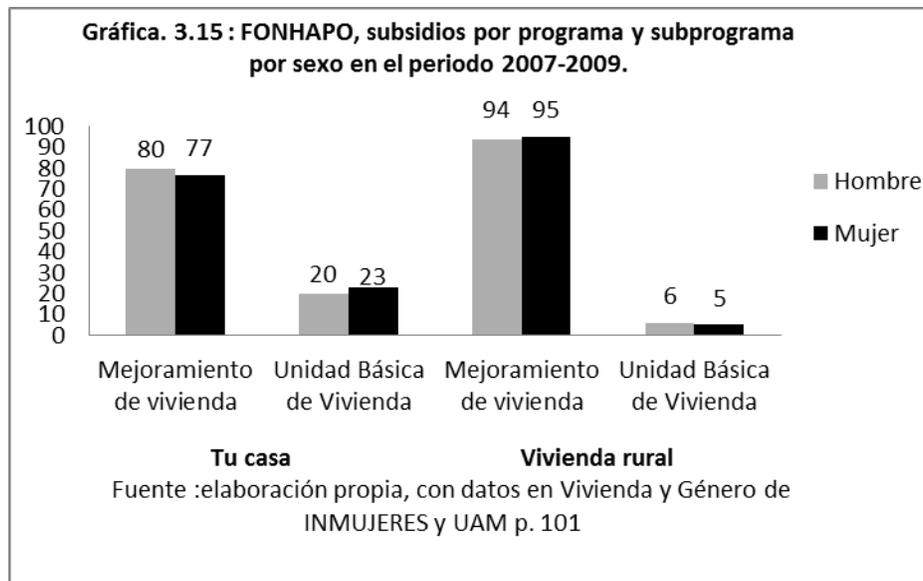
El programa “Tu Casa”, incluye tres modalidades de subsidios:

1. *Iniciamos tu casa*, para la adquisición o edificación de una unidad de vivienda, que puede ser de tres tipos: *Unidad básica de Vivienda (UBV)*, que cuente con un área mínima de 21 metros cuadrados con un cuarto de usos múltiples, cocina, baño y posibilidad de crecimiento; *Unidad intermedia de vivienda (UIV)*, con un mínimo de 34 metros cuadrados de construcción que cuente con lo especificado en la básica más una recámara, con posibilidad de crecimiento; *Unidad meta de Vivienda (UMV)*, con una superficie mínima de 47 metros cuadrados, con las especificaciones de la básica más dos recámaras con área para guardarropa sin requerimiento de posibilidad de crecimiento.
2. *Creemos tu casa*, acciones destinadas para ampliación de vivienda.
3. *Mejoramos tu casa*, subsidio para mejoramiento de vivienda (Puebla, 2006: 333-334).

En el periodo de 2007 a junio 2009, el FONHAPO otorgó un total de 490, 275 subsidios, distribuidos en los programas Tu Casa y Vivienda Rural, tanto para apoyar el mejoramiento de vivienda, como la construcción de unidades básicas de vivienda en el medio urbano y rural. Los subsidios se distribuyeron casi de manera equitativa entre hombres y mujeres, con el 48.5% (240, 235 subsidios) y el 51.5% (250, 040 subsidios), respectivamente (Grafica 3.14).



De los subsidios otorgados, el 85% se destinaron al mejoramiento de vivienda y sólo el 14.5 a la construcción de UBV. Cabe mencionar que la mayoría de los subsidios para mejoramiento de vivienda se asignan tanto en zonas urbanas como rurales. En las zonas urbanas los hombres tienen un porcentaje mayor de subsidios para mejoramiento y en las zonas rurales las mujeres encabezan estas acciones. En cambio las UBV, la mayoría de los subsidios de este programa se asignan en las zonas urbanas, donde la mujer tiene mayor participación, (Gráfica 3.15).



Al analizar los datos por niveles de ingreso de la población beneficiada, se destaca que el 98.1% de los subsidios se otorgaron a la población en el rango de ingresos de 1 a 2.5 VSM; un 1.8% de los subsidios al rango de ingresos de 3 a 4 VSM y el 0.1 % de más de 4 VSM. Cabe mencionar que el 51% de las mujeres se encuentran en el grupo de ingreso más bajo que es de 1 a 1.5 VSM (INMUJERES y UAM, 2010: 103).

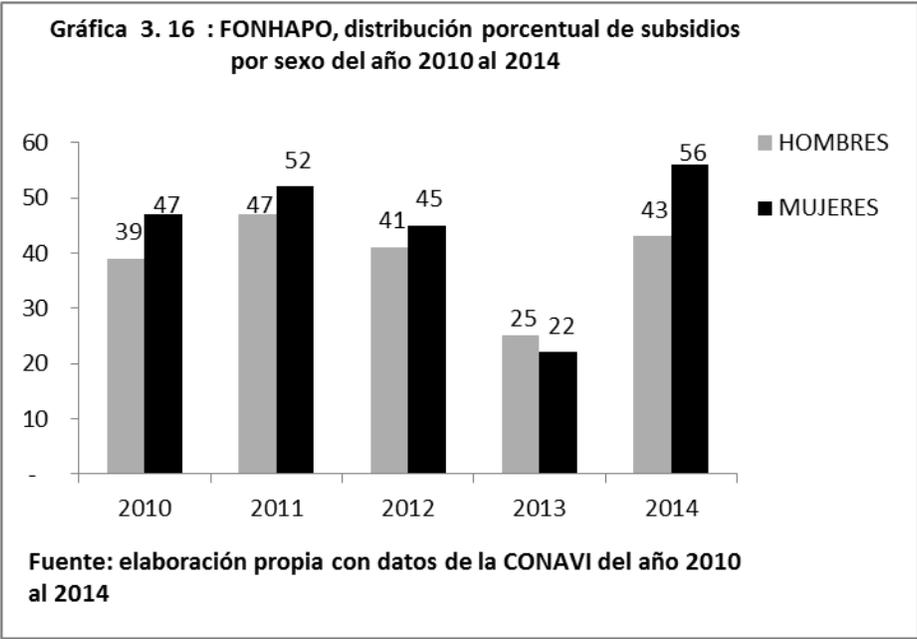
Se comprueba con estas cifras que el fideicomiso ha atendido prioritariamente a la población con un ingreso de 1 a 2.5 VSM y principalmente a la no asalariada. Pero el número de subsidios es muy bajo en comparación con la demanda. De acuerdo a la ENIGH del 2008, existían 12 millones de hogares en pobreza patrimonial, es decir, no contaban con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas de salud, educación, alimentación, vivienda, vestido y de transporte público, aún si dedicaran la totalidad de sus recursos económicos a este propósito. El promedio de subsidios que se entregaron en 2008 fue de 196, 110, es decir, en ese año se benefició el 1.6% de la población que se encontraba en pobreza patrimonial.

En cuanto a la distribución geográfica de los subsidios, estos se distribuyen en todos los estados, pero se concentra el 60% de ellos en ocho entidades (de mayor a menor): Chiapas, Oaxaca, Estado de México, Puebla, Michoacán, Guerrero, Zacatecas y Veracruz (INMUJERES y UAM, 2010: 104).

Por lo anterior, podemos concluir que el FONHAPO ha beneficiado con subsidios a un número muy reducido, el 1.6% de la población que se encontraba en pobreza patrimonial en el año 2008. Se han beneficiado mayoritariamente las mujeres con el programa mejoramiento de vivienda, en donde el monto del subsidio es menor. El Fondo dejó de ser el organismo que realmente daría alternativa a la población de bajos recursos para la adquisición de vivienda digna y sólo transfiere subsidios para vivienda terminada de 21 a 47 metros, mejoramiento, y crecimiento. Situación que refleja el poco compromiso del gobierno federal para resolver el déficit de vivienda tanto para la población urbana,

como para la rural (campesina e indígena) que se encuentra en pobreza patrimonial.

En los años subsecuentes al periodo 2007-2009, la asignación de subsidios del Fondo ha tenido un comportamiento similar. Con datos de la CONAVI, en los años del 2010 al 2014 del total de 592, 525 subsidios asignados, 238, 383 (40%) fueron a hombres y 275, 204 (46%) a mujeres, el 14% restante no se especifica el sexo de asignación.



Recordemos que el Fondo entrega subsidios para vivienda a la población de menor ingreso, de tal manera que los subsidios asignados en los años 2010 y 2011, la mayoría de ellos (67%) fueron entregados a la población con un ingreso menor a 2.6 VSM de los cuales el 37% se asignaron a hombres y el 30% a mujeres.

FONHAPO es la institución federal que hace llegar los recursos federales para vivienda vía subsidios a la población en estado de pobreza y pobreza extrema, tanto de los municipios como de los estados de la República, y que cuentan con un ingreso no mayor a 2.5 VSM. Pero además es el organismo que

puede atender la mayor demanda de las mujeres en cuestión de vivienda. Sin embargo, cuenta con muy pocos recursos y por lo mismo atiende un número muy reducido de la demanda. Tan sólo en el año 2014 según el CONEVAL, se encontraban 14.8 millones de personas en pobreza con carencia por calidad y espacios de la vivienda y el Fideicomiso en ese año, sólo entregó 102, 056 subsidios, beneficiando a 0.6% de esa población, situación preocupante porque el número de jefaturas de hogares femeninas en situación de pobreza pasó de 10.0 millones en 2010 a 12.4 millones en 2014. Lo cual nos indica la necesidad apremiante de atender a esta población en situación de vulnerabilidad.

III.3.5. Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)

La SHF fue creada en 2002 como un banco de desarrollo de segundo piso. Su objetivo es otorgar apoyos financieros y garantías para la construcción y adquisición de vivienda de interés social, canalizando los recursos a través de intermediarios financieros como las instituciones de banca múltiple y las sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles) del ramo hipotecario e inmobiliario.

La SHF tiene sus antecedentes en el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), creado en 1963 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID). Ambos fondos se fusionaron en 1985 en un solo fideicomiso, el (Fovi). El sistema de financiamiento estaba soportado por la SHCP, el Banco de México, organismos internacionales y el sistema bancario. En la actualidad la SHF debe de buscar sus propios recursos en el mercado financiero porque el gobierno ya no puede orientar recursos públicos a esta institución, sólo mediante los programas de subsidio (Patiño, 2006: 239).

El propósito del Fovi fue inducir el financiamiento privado a la vivienda de interés social y promover su desarrollo y constante modernización bajo la coordinación de la SHCP. En la primera década del Fovi, fue la institución de vivienda más importante del país.

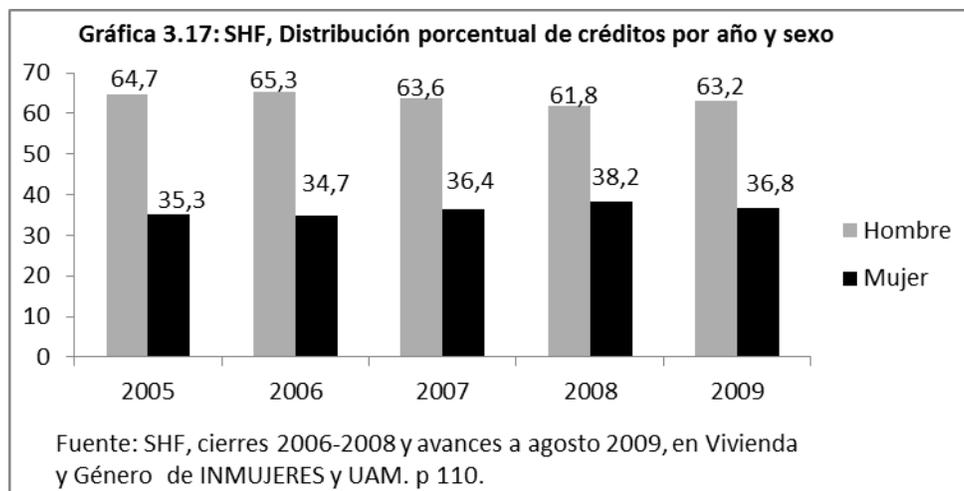
En la actualidad la SHF, tiene entre otras atribuciones la administración del Fovi y el desarrollo de los estudios para incursionar en el mercado de capitales.

Las Sofoles además de originar y calificar el crédito, gestionan con Fovi y SHF el dinero para la adquisición de la casa y posteriormente cobra al acreditado para pagarle a Fovi y SHF. En el 2006 la SHF trabajaba con 11 Sofoles ((Patiño, 2006: 254).

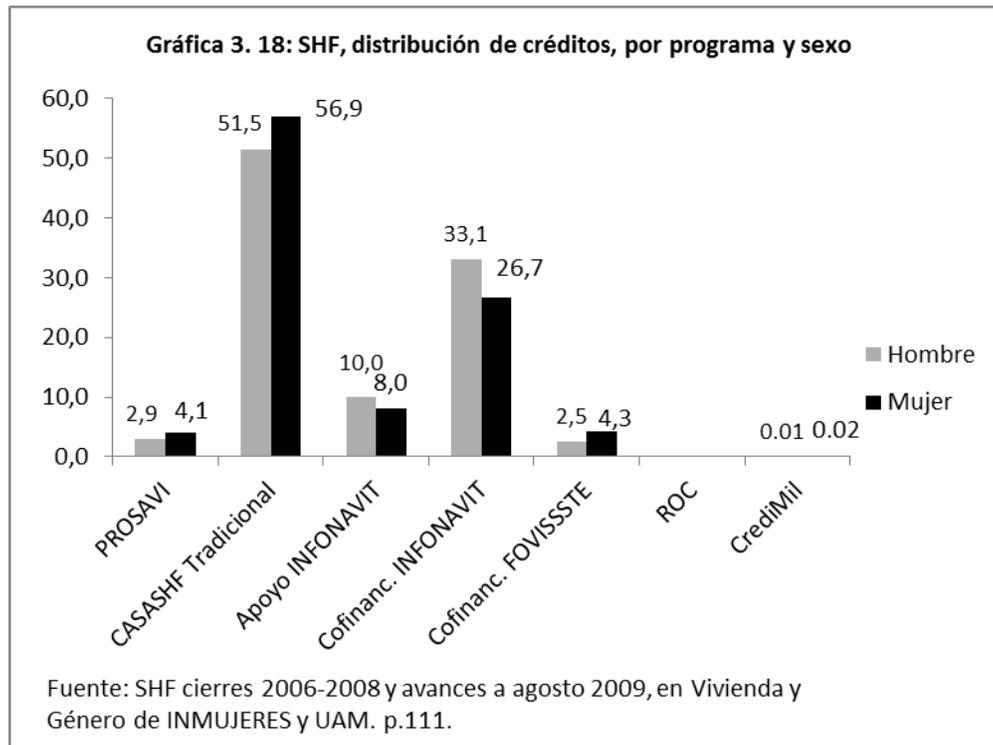
Existen 14 esquemas financieros que promueve la SHF, pero en este estudio se retomarán ocho (sin encontrar información desagregada por sexo de un programa): cuatro que operan con el sector público –Créditos SHF con apoyo de INFONAVIT, Cofinanciamiento INFONAVIT, Cofinanciamiento FOVISSSTE y el Programa de Subsidios y Ahorro para la Vivienda (PROSAVI)– y cuatro que operan con intermediarios financieros: CASASHF, el Programa de Renta con Opción a Compra (ROC), el Programa de Mejoramiento y Credi Mil.

Para el periodo 2005-2009, la SHF financió 293, 716 créditos, de este universo se dispone información por sexo de 151,983 acciones (93.7% del total en el periodo).

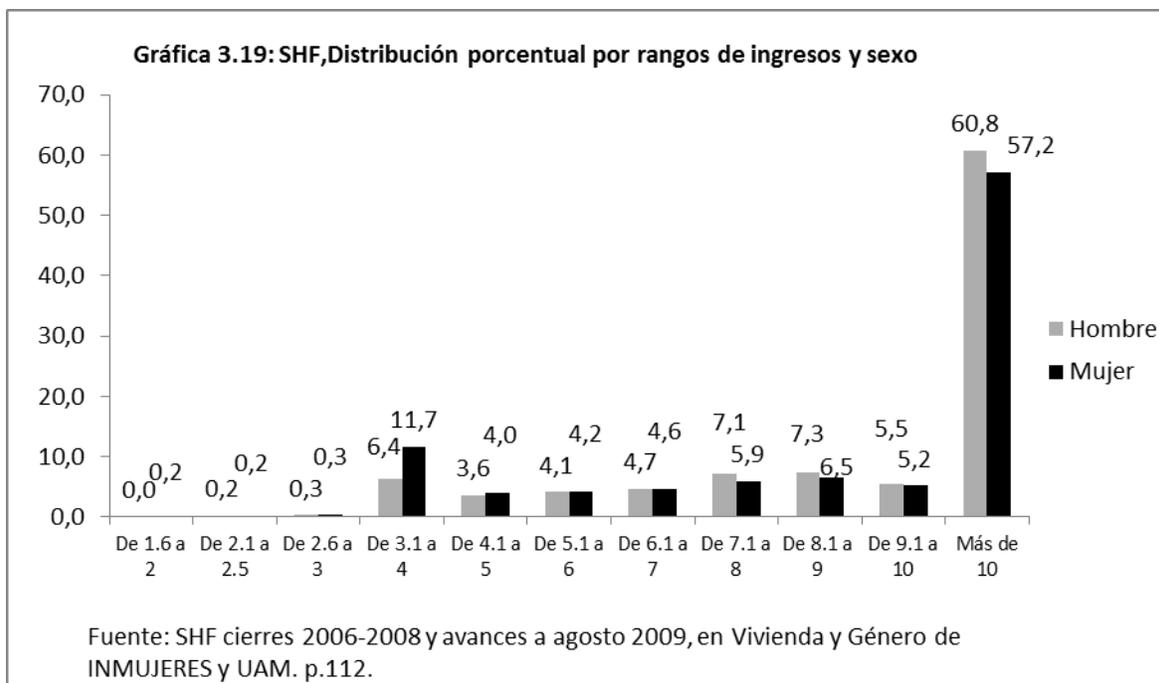
Del total de los créditos asignados, 176, 229 (60%) se otorgaron a hombres y 99,863 (34%) a mujeres; el crédito promedio del hombre es de 362, 128 pesos, un 31% mayor que el otorgado a la mujer que se estima en 274, 852 pesos. (Grafica 3.17)



En la participación por tipo de crédito y sexo se observa que la mujer supera la participación del hombre en tres programas: en el crédito subsidiado del Prosavi, que está destinado a la población con ingresos de hasta 5 VSM; en CASASHF prevé un esquema de ahorro previo para facilitar la participación de empleados independientes e informales y los beneficiarios deben comprobar como mínimo 3.03 veces, el valor de la mensualidad a paga y en el programa de Cofinanciamiento FOVISSSTE. (Gráfica 3.18)



En cuanto al nivel de ingresos, el 16% de los créditos atendieron a las familias de menores ingresos (hasta 4 VSM); mientras que un 30% correspondió a ingresos de 4.1 a 10 VSM y el 60% de los créditos fueron colocados entre la población con ingresos mayores a 10 VSM. (Gráfica 3.19)

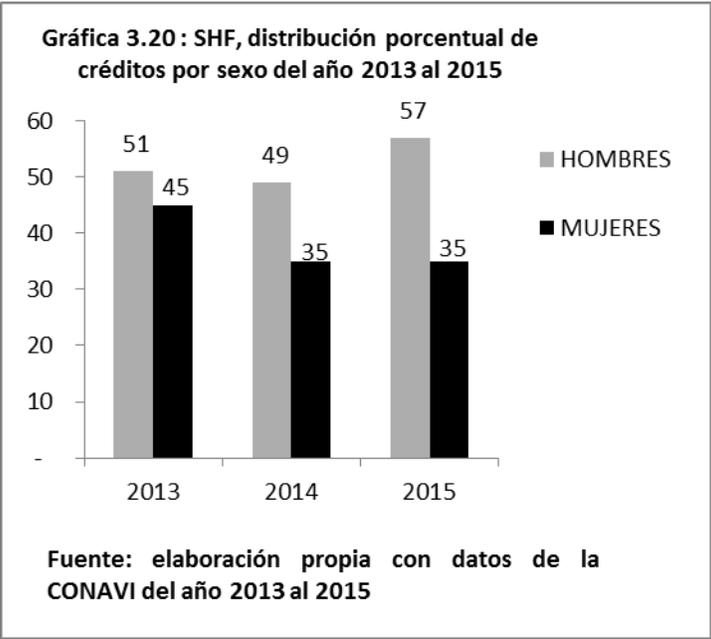


La SHF es una institución que estimula la producción de vivienda mediante el financiamiento privado de la industria inmobiliaria y por tal motivo los créditos que se asignan mediante las Sofoles son para población que en su mayoría tienen un ingreso mayor a 10 VSM, situación que influye para que el número de mujeres beneficiadas sea menor al 40% del total de créditos asignados en el periodo analizado de éste organismo. Es importante resaltar que de los ocho programas analizados, cuatro de ellos están cofinanciados con organismos federales, los cuales ascienden a cerca del 50% del número de créditos analizados en el periodo. Esto muestra una vez más que los organismos de vivienda federales solo transfieren los recursos de sus derechohabientes a las sociedades financieras y ya no promueven la construcción.

Con respecto a que las mujeres tienen mayor participación en los créditos CASASHF, podría indicar que son mujeres que no tienen seguridad social, y que trabajan en la economía informal con un ingreso mayor a los 10 VSM.

Al revisar los datos de los organismos de vivienda en la CONAVI, la SHF asignó un total de 559,106 créditos en los años 2013 al 2015, de los cuales 290,446 (52%) fueron otorgados a hombres y 216,410 (39%) a mujeres, el 9% no se

especifica el sexo. Situación similar a la del periodo 2006- 2009, donde la mayoría de los créditos fueron asignados a hombres. Cabe mencionar que los datos de los años 2010 al 2012 no se integraron debido a falta de información desagregada por sexo.



En resumen (cuadro 3.4), podemos señalar que el organismo más importante, por el número de créditos para financiar vivienda, es el INFONAVIT con 350, 888 créditos en promedio anual, créditos que en su mayoría son asignados a trabajadores y trabajadoras con un salario de 1.0 a 4.0 VSM. Del total de créditos en el periodo, el 33% se asignaron a mujeres y 65% a hombres, porcentaje proporcional a la demanda de derechohabientes por sexo en el instituto. La tendencia actual del instituto es la misma beneficiando en su mayoría a los hombres por la estructura laboral de sus trabajadores.

El INFONAVIT, en el periodo, distribuyó el mayor número de créditos a mujeres en los estados de Morelos con 39.9%, Guerrero 38.7%, Baja California 38.2%, Sonora, Chiapas, Oaxaca, y Nayarit 35.9%, respectivamente.

La Sociedad Hipotecaria Federal es el segundo organismo de vivienda por el número de créditos otorgados a trabajadores y trabajadoras al sector formal e

informal. El financiamiento de créditos es del sector privado y algunos cofinanciados. La mayoría de sus créditos fueron otorgados a trabajadores y trabajadoras con un ingreso de más de 10 VSM, situación que explica el por qué, sólo el 34% del total de créditos, en el periodo, fueron asignados a mujeres.

El FOVISSSTE, organismo de vivienda para los trabajadores y trabajadoras del sector público, ocupa el tercer lugar en cuanto al número de créditos. La mayoría de sus ahorradores son mujeres, situación que propicia que el 57% del total de créditos del Fondo sean asignados a mujeres. La mayoría de los créditos fueron asignados a trabajadores y trabajadoras con ingresos mayores a 3 VSM, pero la mayoría de su demanda se encuentra en los trabajadores y trabajadoras con ingresos de 1 a 3 VSM, situación que les impide acceder a los créditos.

En el periodo estudiado en promedio anualmente estos tres organismos proporcionaron un total de 474, 031 créditos para adquirir una vivienda nueva o usada, de los cuales en promedio el 56% de los créditos se asignan a hombres y el 41% a mujeres. Es evidente que existe una desigualdad en el número de créditos asignados a hombres y mujeres, resultado de que las mujeres perciben menos ingresos.

Con respecto a la distribución geográfica de los créditos de estos tres organismos de vivienda, más de la mitad se concentran en los estados del centro y norte del país: Baja California Norte y Sur, Chihuahua, Coahuila, D.F., Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, México, Tamaulipas y Veracruz, incorporándose también a esta lista Veracruz, Morelos y Quintana Roo. Cabe señalar que en el caso del INFONAVIT la distribución geográfica de los créditos coincide con la demanda, pero en el caso del FOVISSSTE no coincide con la demanda.

El FOVISSSTE, otorgó el mayor número de créditos a mujeres en los estados de Guanajuato y Puebla con 58%, Querétaro y Aguascalientes con 57% y Tlaxcala y Morelos con 56%.

Los subsidios que asignan la CONAVI y el FONHAPO, poco más del 50% del total, se asigna a las mujeres justamente porque estos subsidios son canalizados a los trabajadores y trabajadoras con ingresos menores a 3 VSM, rango de ingresos donde se encuentran la mayoría de las mujeres trabajadoras del sector formal e informal. Cabe señalar que estos subsidios son para adquisición de vivienda económica, autoconstrucción y mejoramiento de vivienda. El 75% de los subsidios de la CONAVI en el periodo señalado, fueron para créditos del INFONAVIT, y la mayoría de éstos fueron otorgados a mujeres beneficiarias del instituto de menores ingresos.

La CONAVI entregó el mayor número de subsidios a mujeres en los estados de Tamaulipas con el 64%, Veracruz y Sonora el 62% respectivamente, Chihuahua el 61% y Coahuila el 57%.

El 51% de los subsidios del FONHAPO fueron otorgados a mujeres y el 49% a hombres, con ingresos menores a 2.5 vsm. Más del 80% de los subsidios se aplican en mejoramiento de vivienda, con un porcentaje casi igual para hombres y para mujeres. La mayor parte de estos subsidios de mejoramiento se aplicaron en zonas rurales donde las mujeres tienen mayor preferencia. Con respecto a los subsidios para la construcción de Unidades Básicas de Vivienda, estos en su mayoría se ejercen en las zonas urbanas, con mayor preferencia de las mujeres.

Con respecto a la distribución geográfica se destaca que más de la mitad de los subsidios se concentran en los estados donde existe un alto índice de pobreza patrimonial, como: Chiapas, Oaxaca y Guerrero, entre otros.

Las 5 entidades federativas con mayor número de subsidios a mujeres por parte del FONHAPO fueron: Yucatán 81.0%, en Jalisco 69.9%, en el Distrito Federal 69.4%, en Guanajuato 69.2%, en Querétaro 68.5%.

Cuadro 3.4: Créditos y subsidios por organismo de vivienda.

| Organismo | Total en el periodo ¹ | Promedio anual ² | Hombre % | Mujer % | Ingreso ³ | Distribución Geográfica |
|-----------|----------------------------------|-----------------------------|----------|---------|----------------------|--|
| CONAVI | 469, 149 | 187, 660 | 47 | 48 | 1.2 a 3.1 vsm | Más del 61% en: Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz y D.F. |
| INFONAVIT | 2, 982, 552 | 350, 888 | 65 | 33 | 1.0 a 4.0 vsm | Más del 70% en: Baja California, Coahuila, Chihuahua, D. F., Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Veracruz y Tamaulipas. |
| FOVISSSTE | 434, 049 | 57, 873 | 43 | 57 | 3.1 a 10.0 vsm | Más del 53% en: México, D. F., Veracruz, Hidalgo, Morelos, Michoacán, Jalisco y Tamaulipas. |
| FONHAPO | 490, 275 | 196, 110 | 49 | 51 | 1.0 a 2.5 vsm | Más del 60% en: Chiapas, Oaxaca, México, Puebla, Michoacán, Guerrero, Zacatecas y Veracruz. |
| SHF | 293, 716 | 65, 270 | 60 | 34 | más de 10 vsm | Más del 50% se concentran en: Nuevo León, México, Jalisco, Baja California y Quintana Roo. |

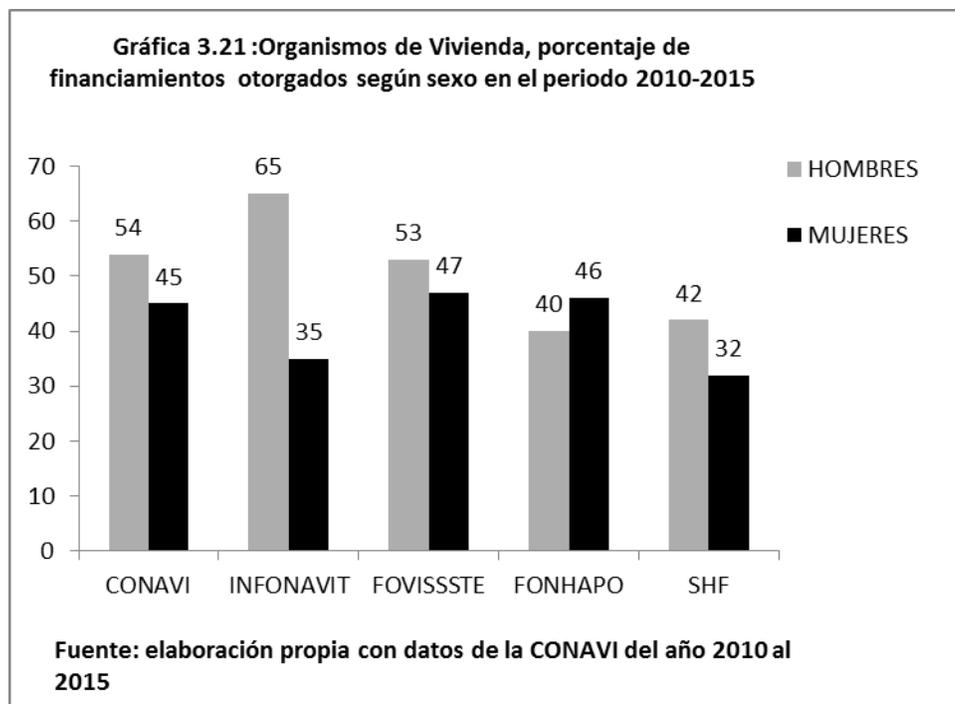
Fuente: elaboración propia con datos en Vivienda y Género de INMUJERES y UAM.

1) Periodos: CONAVI 2007-2009, INFONAVIT 2001-2009, FOVISSSTE 2002-2009, FONHAPO 2007-2009 y SHF 2005-2009.

2) El promedio anual se calculó de acuerdo al periodo analizado de cada organismo de vivienda.

3) Ingreso para el acceso a más del 50% de los créditos.

En el periodo 2010 al 2015 la asignación de créditos y subsidios de los organismos nacionales de vivienda tienen una tendencia similar a la del periodo 2001-2009 donde la distribución de estos responden a la estructura laboral de sus cotizantes y a sus reglas de operación donde se limita el acceso a todos los trabajadores y trabajadoras que tienen derecho. De tal manera que los cambios en la distribución por género responden a éstas reglas y también a la discrecionalidad con que se manejan, como es el caso del FOVISSSTE (Gráfica 3.21).



III. 4. Cambios en la Política Nacional de Vivienda

Los cambios en la política nacional de vivienda responden a los cambios estructurales de la política económica implementada a partir de los años ochenta, relacionadas con la reducción de la intervención del Estado en la economía y la desregulación de las diversas actividades de la economía nacional.

En la vivienda esta desregulación se inicia con las reformas al Artículo 27 Constitucional en el año de 1992, estableciéndose legalmente la privatización de la tierra de propiedad social agraria, con la entrega de certificados de propiedad a los ejidatarios y la libertad para enajenarlos. Consecuentemente en 1983 y 1999 sufre una reforma el Artículo 115 Constitucional donde se les da la facultad a los municipios para autorizar la utilización del suelo de su jurisdicción territorial; la autorización y expedición de licencias de construcción, entre otras.

Estas reformas facilitan a las desarrolladoras privadas de vivienda, la compra de grandes extensiones de tierra en las periferias urbanas a costos cien veces menores que la de las zonas céntricas de las ciudades, multiplicando sus utilidades.

La desregulación también se dio en los principales organismos de vivienda cómo el INFONAVIT y el FOVISSSTE abandonando la rectoría de la construcción de vivienda, convirtiéndose solamente en financiadores de las desarrolladoras privadas. El FONHAPO prácticamente ha dejado de otorgar créditos para construcción y solamente entrega subsidios para mejoramiento y adquisición de vivienda terminada o progresiva. Este Fondo fue un organismo federal muy importante, creado para atender la demanda de la población de bajos recursos, implementó programas novedosos de apoyo a la vivienda popular mediante el financiamiento a grupos sociales para programas de autogestión y mejoramiento de vivienda y en su momento más álgido atendió a una población equivalente en número a la que atendió el INFONAVIT, (Eibenschutz, 2013. P. 60).

Con éstas reformas desreguladoras, a partir del año 2000, durante la gestión del gobierno de Vicente Fox y Felipe Calderón se intensificó la política mercantil de vivienda, incrementando el número de subsidios federales a las empresas constructoras para que la población de menos ingresos pueda acceder a la vivienda, tanto a trabajadores cotizantes de INFONAVIT y FOVISSSTE cuanto a los del sector informal, elevándose el número considerablemente en este periodo. El número de subsidios entregados en el año 2000 fue de 4,051, en el 2002, por lo que el número total de subsidios llegó a 225, 427. Para el año 2006 el número pasó a 500,612 y en dos años más el número se duplicó llegando a 1,013, 907 subsidios en el año 2008, (CONAVI. 2016).

Del 2000 al 2008 se incrementa en gran medida el número de financiamientos de los ONAVIS (INFONAVIT y FOVISSSTE) y de las entidades financieras, pasando de 317, 157 a 725, 838 anuales respectivamente. Después del 2008 debido a la crisis mundial disminuye el número de financiamiento y de los subsidios federales.

Se debe mencionar que tanto los subsidios federales, como los financiamientos de los ONAVIS y de las SOFOLES, incentivaron la construcción masiva de vivienda por parte de las desarrolladoras privadas, elevándose

considerablemente el número de desarrollos habitacionales y concentrándose en las empresas de mayor capacidad.

Es el caso de Geo que en el año 2003 llegó a construir 130 viviendas diarias. Este modelo de construcción a gran escala de algunas desarrolladoras, entrega la vivienda con sólo 3 metros de frente, sin posibilidad de ampliación. Estas casas además de ser pequeñas son costosas para la población que las adquiere, generando en algunos casos el abandono. De acuerdo al INEGI, en el año 2010 existían 7,010, 037 casas vacías, (Boils. 2010. P.217).

Se edifican amplios conjuntos habitacionales en las zonas periféricas de las ciudades y en los márgenes de la metrópoli algunos de más de 10,000 viviendas asemejándose a verdaderas ciudades pero que en realidad son “ciudades dormitorio”. Estos grandes complejos no tienen propiamente estructura de ciudad, es decir, no tienen espacios públicos ni equipamientos importantes que organicen la vida de la población en su conjunto. Esta política ha dejado a los más pobres viviendo fuera de lo que conocemos como ciudad, han generado ciudades sin alma. El alma de la ciudad tiene que ver con los sentimientos que genera en sus residentes, además de que no se mantiene sin una base económica sólida y sin elementos de significación positiva que generen apego a ello (Ducci.2012.p. 511).

La vivienda dejó de estar regida por una política de Estado y se transformó en materia sobre la cual los promotores decidieron todo, diseño, dimensiones, ubicación, etc. Con los efectos consecuentes sobre la calidad de vida de sus ocupantes.

Hasta antes de las reformas mencionadas, prevalecía un plan rector y programas de desarrollo urbano a largo plazo, a nivel nacional, donde se integraban la regulación del desarrollo urbano, el suelo, la vivienda y la preservación ambiental, pero a partir del gobierno de Vicente Fox se borró la planeación urbana por parte del gobierno, quedando en manos de los grandes inversionistas la decisión de donde edificar (Eibenschutz, 2013. P. 57, 75).

III.5 Factores que influyen en la inequidad de género en el acceso a la vivienda.

El acceso a la vivienda tiene una relación directa con el nivel de ingreso, el empleo y el nivel educativo de los trabajadores.

La mayor parte de los créditos asignados para la adquisición de vivienda tienen su base en el ingreso del trabajador o trabajadora, entre menor sea el ingreso menor posibilidad existe para poder acceder a este derecho, a pesar que en la Ley de Vivienda se establezca que toda persona tiene derecho sin importar su situación social y económica. Otra situación que complica el acceso de las mujeres a la vivienda es que la mayoría no están insertadas en las actividades económicas, es decir, se dedican a trabajos del hogar no remunerados.

III.5.1.Trabajo no remunerado

La mayor parte del trabajo que realiza la mujer es trabajo no remunerado, el trabajo no remunerado se refiere a los trabajos de labores domésticas y de cuidados en el hogar, sin percibir un ingreso por esa actividad (atención del hogar, preparación de alimentos, cuidado de los hijos y familiares, limpieza y conservación de prendas, etcétera).

De acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2010, de los 43.2 millones de mujeres de 14 y más años, 62% realizaron trabajo no remunerado, mientras que de los 39.1 millones de hombres, sólo el 26% desempeñaron dicho trabajo.

La escolaridad como eje de diferenciación social muestra que independientemente del nivel alcanzado por las mujeres, éstas contribuyen en mayor medida al trabajo no remunerado que los hombres. A pesar de que la escolaridad es un medio que abre mayores oportunidades a la mujer de participar en otros ámbitos, entre ellos al mercado laboral, así como al empoderamiento, también abre la posibilidad para transferir parte del trabajo no remunerado a otros miembros de la familia.

Otra situación importante de tomar en cuenta es la conyugal, la cual evidencia que entre los casados o unidos es donde se manifiesta marcadamente la división sexual del trabajo, pues atribuye a las mujeres la responsabilidad del hogar y a los hombres el de proveedores: es en estas parejas donde la brecha de desigualdad es mayor. El número de hijos también influye en el incremento de trabajo no remunerado, entre más hijos tenga la pareja el trabajo no remunerado se incrementa para la mujer.

En cuanto al tiempo de trabajo no remunerado en la producción de bienes y servicios en el hogar, en promedio las mujeres trabajan 37.5 horas a la semana y los hombres apenas 17.7 horas, una diferencia de 19.8 horas más para las mujeres.

Las mujeres en los tres grupos de edad de población mantienen mayores cargas de trabajo, sobre todo entre los 30 a 59 años de edad, donde la brecha es mayor entre ambos sexos, a pesar de que en esta edad muchas de ellas están incorporadas al mercado laboral (Tabla 3.1).

Tabla. 3.1: promedio de horas semanales de trabajo no remunerado por grupos de edad, nivel de escolaridad y situación conyugal según sexo 2010.

| Grupos de edad, nivel de escolaridad y situación conyugal | Hombres | Mujeres | Brecha (m-h) |
|---|---------|---------|--------------|
| Promedio total | 17.7 | 37.5 | 19.8 |
| Grupos de edad | | | |
| 14-29 | 15.2 | 31.5 | 16.3 |
| 30-59 | 26.3 | 46.4 | 20.1 |
| 60 y más | 16.9 | 30.4 | 13.5 |
| Nivel de escolaridad | | | |
| Sin escolaridad y primaria incompleta | 23.7 | 38.2 | 14.5 |
| Primaria completa y secundaria incompleta | 16.7 | 35.9 | 19.2 |
| Secundaria completa y más | 16.0 | 38.1 | 22.1 |
| Situación conyugal | | | |
| Soltero(a) | 14.7 | 21.3 | 6.6 |
| Casado(a) o unido(a) | 23.6 | 47.0 | 23.4 |
| Separado(a), divorciado(a) y viudo(a) | 16.2 | 31.0 | 14.8 |

Fuente: INEGI-STPS, *INEGI. Mujeres y hombres en México 2011.2012. p.144*

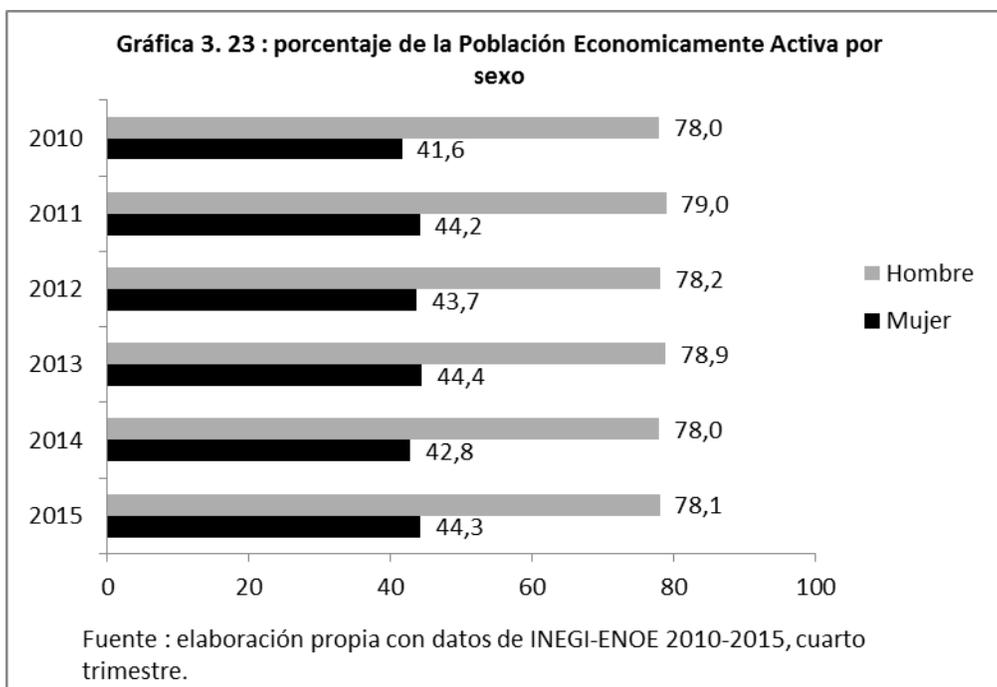
El trabajo no remunerado en el hogar, en términos económicos y según cifras del INEGI (2013), equivale al 20.5% del PIB (Producto Interno Bruto), porcentaje al que las mujeres aportan el 15.5% y los hombres el 5.0% (La jornada, 2015, 2 de abril).

De acuerdo con los datos de la ENOE (2010), el 60.4% de mujeres de 15 años y más realiza trabajo en el hogar sin remuneración alguna y el 39.6% restante se encuentra realizando trabajo remunerado. Las brechas más amplias en las tasas de participación del trabajo no remunerado, se dan en las localidades rurales con el 75.4% para las mujeres y 32.5% para los hombres. A medida que el grado de urbanización y desarrollo de las localidades es mayor, la participación de las mujeres en el trabajo no remunerado tiende a disminuir.

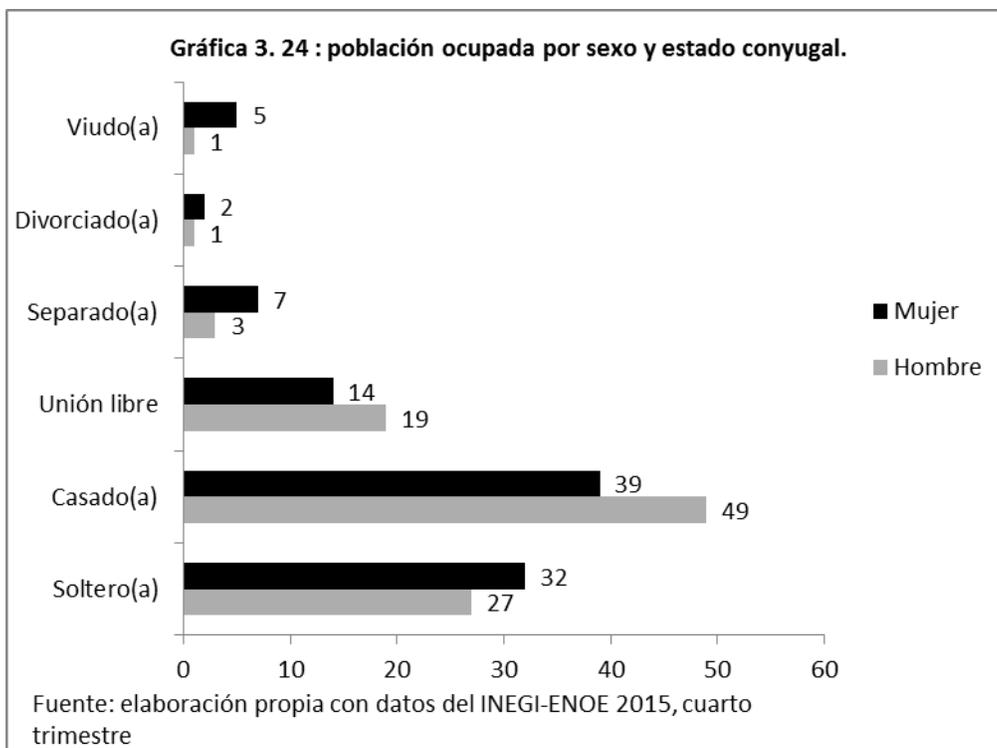
Las mujeres son quienes más participan en el trabajo no remunerado y las que dedican mayor tiempo a estas actividades. Más de la mitad de ellas se encuentran realizando solo trabajo no remunerado, situación que las hace más vulnerables en caso de eventualidades imprevistas como viudez o divorcio.

III.5.2 Trabajo remunerado

En el periodo 2010-2015 se calcula que el porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) de las mujeres en el trabajo remunerado es inferior a la de los hombres: alrededor de 43 de cada 100 mujeres contribuyen a la producción de bienes y servicios de manera remunerada, en cambio, prácticamente 78 de cada 100 hombres perciben una remuneración por su trabajo. En estos seis años se observa que el porcentaje de la PEA en los hombres es mínima la variación, por el contrario, en la PEA de mujeres se ha incrementado cerca de 3 puntos porcentuales, pero no ha sido de manera estable seguramente por la inestabilidad en la permanencia en el empleo. (Gráfica 3. 23)



Otra condición que influye en la mujer para incorporarse al trabajo remunerado es su situación conyugal. Las mujeres casadas son las que tienen un porcentaje más alto del total de la población femenina ocupada, según los datos de la ENOE del 2015, situación que muestra que en los hogares se han incorporado al trabajo laboral esposas y posiblemente hijos debido a los bajos salarios y al desempleo. También es importante señalar que existe un porcentaje mayor de mujeres solteras, separadas, viudas y divorciadas: el 46% de la población ocupada femenina, frente al 32% de la población ocupada masculina en esta condición conyugal (Gráfica 3.24).



III.5.3. Actividad económica

De acuerdo a INEGI, el total de la población en el año 2010 fue de 114.8 millones (55.6 millones hombres y 59.2 millones mujeres). La población de 15 años y más ascendía a los 82.2 millones (71.6%) del total de la población, dividiéndose entre 39 millones de hombres y 43.2 millones de mujeres.

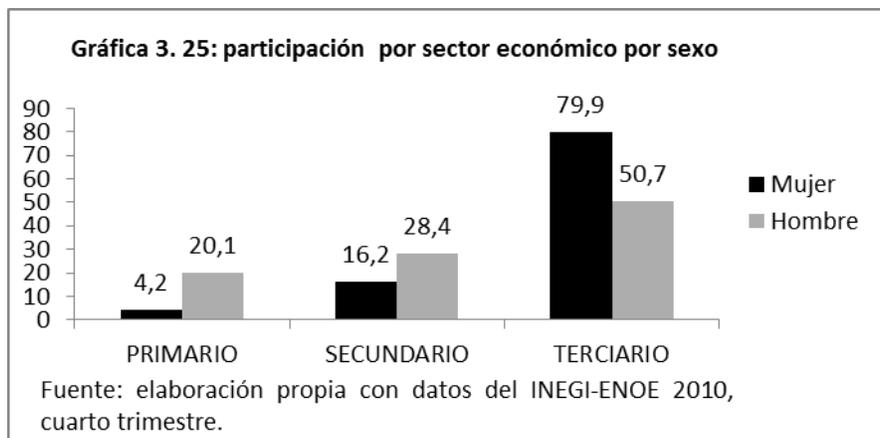
Los datos de la ENOE 2010, nos indican que la Población Económicamente Activa (PEA) de 15 años y más, sumaba 48.5 millones, de los cuales 30.5 millones eran hombres y 18 millones de mujeres. Esto significa que el 78% de hombres de 15 años y más se encontraban inmersos en la actividad económica, en cambio solo el 41.2% de las mujeres de más de 15 años se encontraban incorporadas en la actividad económica.

III.5.4. Ocupación Informal

El total de la Población Ocupada fue de 45.9 millones de personas, 28.7 millones de hombres (62.5%) y 17.1 millones de mujeres (37.2%). De este total la ocupación formal fue de 18.7 millones (41%) y la informal de 27.2 millones (59%), más de la mitad de la población ocupada trabajaba en la economía informal en el año 2010. De dicha población, 16.9 millones eran hombres y 10.2 millones mujeres, es decir, el 59% de hombres y 60% de mujeres de la población ocupada en este año, se empleaba en la economía informal. Esta situación evidencia que debido al desempleo y a los bajos ingresos que perciben los trabajadores de la economía formal, la ocupación informal se ha fortalecido.

III.5.5. Participación femenina en los sectores de la economía

De acuerdo a la participación de la mujer en la actividad económica en los tres sectores de la economía (Gráfica 3.25).



En el sector primario (agricultura, ganadería, caza y pesca), la participación de la mujer es mínima de acuerdo a la ENOE 2010 y se calcula que el total de la población ocupada en este sector es de 2.5 millones de los cuales la participación de hombres es del 20.1% y de la mujer de 4.2%.

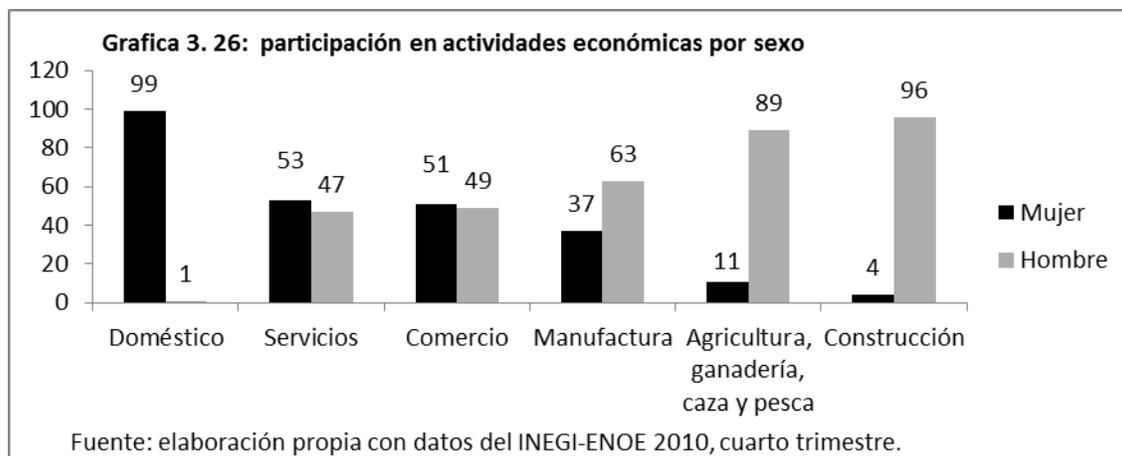
En el sector secundario la población ocupada es de 10.9 millones: 8.2 millones de hombres y 2.8 millones de mujeres. Es en la industria manufacturera donde trabajan 2.6 millones de mujeres (93.9%), es decir cerca del 100% de las

mujeres incorporadas en este sector; en cambio la población masculina incorporada a esta actividad es de 4.5 millones (54.6%) en la industria manufacturera y 3.4 millones (41.6%) en la industria de la construcción.

La mayor participación de la mujer en la actividad económica durante el año 2010 fue en el sector terciario con 29 puntos porcentuales –más que la de los hombres–. Es en la actividad comercial donde las mujeres han encontrado alternativa de trabajo y cerca de 4.5 millones trabajan en esta actividad. En el sector servicios (profesionales, sociales y otros) trabajan más de 6.2 millones de mujeres equivalente al 34.4 % del total de las mujeres ocupadas. Recordemos que en este sector se encuentran las trabajadoras del sector educativo y de salud donde la mayoría son mujeres.

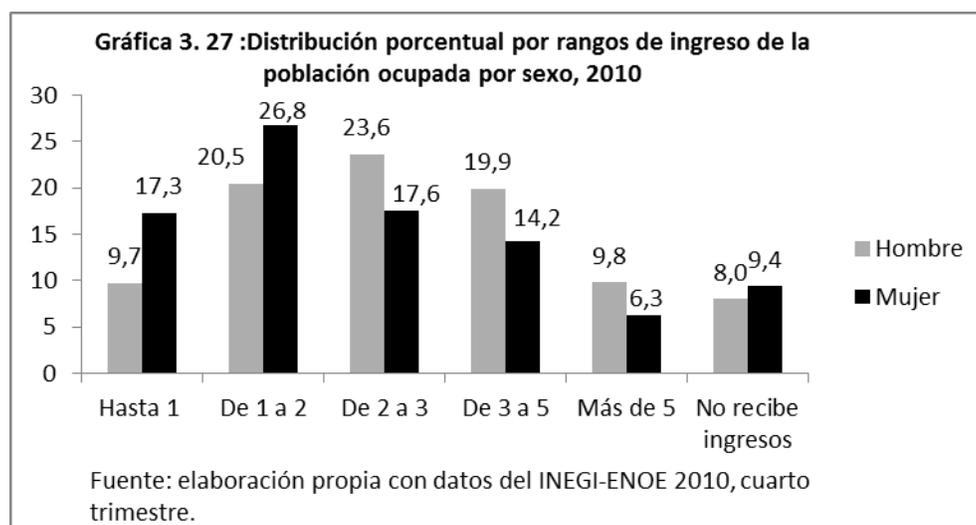
Otro dato importante es que en el año 2015, del total de los trabajadores en educación, el 62% eran mujeres. En el sector salud, del total de trabajadores, el 68% eran mujeres. En los servicios de hospedaje y de preparación de alimentos y bebidas, el 59% del total de trabajadores en esta actividad han sido mujeres (ENOE 2015). Se corrobora que la mujer realiza mayores trabajos de carácter de asistencia social.

En cuanto al trabajo doméstico remunerado, en el año 2010 trabajaban 2,124,589 de personas en esta actividad, 99% mujeres y el 1% hombres. Quienes se dedican a estas funciones, no gozan de derechos a la salud, ni a una pensión, al ahorro o a vivienda digna. Nueve de cada 10 no tienen un contrato laboral, – esto es, menos del uno por ciento tiene un contrato–, porque se carece de normatividad laboral para esta actividad. El 70% perciben hasta dos salarios mínimos, según datos analizados por Mary Goldsmith, profesora investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), (La jornada, 2015, 29 de marzo).



III.5.6. Nivel de Ingreso

De acuerdo a los datos de INEGI en la ENOE 2010, el 56.7% de la población a tenía un ingreso de 1 hasta 3vsm. En este rango se encontraba el 54% de hombres y el 62% de las mujeres. (Grafica. 3.27).



El incremento de número de mujeres en la vida laboral de 2010 a 2015 ha sido a través de empleos precarios –de menor ingreso en los rangos de 0 a 2 SMG– al pasar de 44.1% a 48.3%, respectivamente. Del 48.3% de las mujeres ocupadas en el año 2015 con ingreso de 0 a 2 SMG, el 20.1% percibía diariamente hasta \$70.10 pesos, \$2100.00 pesos mensuales, el otro 28.2% percibía hasta \$140.20 pesos diarios, \$4206.00 pesos mensuales. En cambio, el número de trabajadoras que tienen un ingreso mayor a 3 SMG disminuyó en estos

seis años, al pasar de 20.5% en 2010 a 15.1% en 2015. Situación que evidencia que la mayoría de las mujeres se emplean en trabajos de menor ingreso y que difícilmente se mantienen en empleos mejor remunerados. Estos cambios también se dan en los hombres pero con índices menores. Se observa en general, tanto en hombres como mujeres, que se incrementa la población en empleos con ingresos menores a 2 SMG y la población disminuye a través de los años en los empleos mayormente remunerados –de 3 a más SMG–. (Cuadro.3.5).

Cuadro. 3.5: porcentaje de hombres y mujeres por nivel de ingreso.

| SMG | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | H | M | H | M | H | M | H | M | H | M | H | M |
| Hasta 1 | 9.7 | 17.3 | 10.1 | 17.9 | 9.9 | 18.1 | 10.5 | 18.6 | 10.5 | 18.4 | 11.4 | 20.1 |
| De 1 a 2 | 20.5 | 26.8 | 20.2 | 26.1 | 20.9 | 26.5 | 21.1 | 27.1 | 21.9 | 28.0 | 22.3 | 28.2 |
| De 2 a 3 | 23.6 | 17.6 | 22.7 | 18.0 | 24.2 | 18.3 | 24.8 | 17.0 | 24.8 | 18.0 | 23.5 | 17.6 |
| De 3 a 5 | 19.3 | 14.2 | 18.6 | 12.0 | 17.1 | 12.1 | 16.7 | 12.3 | 16.7 | 10.8 | 16.8 | 10.5 |
| Más de 5 | 9.8 | 6.3 | 9.7 | 6.2 | 9.0 | 6.4 | 7.4 | 5.7 | 7.4 | 5.1 | 7.4 | 4.6 |

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI-ENOE 2010-2015.

III.5.7. Empleo femenino en la industria manufacturera

La participación de la mujer en la industria es importante, principalmente en la industria manufacturera: 2.6 millones de mujeres trabajaban en esta industria en el año 2010 y 3 millones en el 2015 –el 15.2% y 15.1% respectivamente, del total de las mujeres ocupadas en esos años–.

De acuerdo a la información de la Encuesta Nacional de Empleos, Salarios, Tecnología y Capacitación (ENESTyC) 2001, la mujer desempeña un papel mucho más importante en la Industria Manufacturera de Exportación (IME), en el cual hay en promedio 1.6% más mujeres que hombres. También las mujeres tienen mayor participación en las categorías de trabajadores de técnicos de producción (obreros), el 53.5% de la fuerza laboral femenina está empleada como obrero general, en el extracto salarial más bajo, ya sea en la industria de exportación o no exportación. (Brown y Domínguez, 2010: 129)

En las datos de la ENESTyC 2001 (Cuadro 3.6), nos dan referencia de las diferencias salariales entre hombres y mujeres en la industria manufacturera. En general, los trabajadores y trabajadoras de las empresas exportadoras son los que perciben mayores salarios que las no exportadoras, en todas las categorías laborales, salvo en los salarios de los obreros generales, en los dos tipos de empresas el salario es igual.

Tanto en las empresas exportadoras cuanto en las no exportadoras (Brown y Domínguez, 2010: 113), las mujeres tienen salarios inferiores a los de los hombres en la misma categoría de empleo, con una mayor diferencia en los directivos, que es el nivel más alto. Estos datos nos muestran la gran discriminación que sufre la mujer en el empleo y en remuneraciones salariales. Esto sucede a pesar de que continúa en vigor el convenio Núm. 100 de la OIT, ratificado por México en 1952, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y femenina por un trabajo de igual valor (Tabla 3.2).

Tabla 3.2: diferenciales de salarios por puesto en empresas exportadoras y no exportadoras: mujeres/hombres (miles de pesos mensuales).

| | Exportadoras | | | No exportadoras | | |
|------------------------|--------------|---------|------|-----------------|---------|------|
| | Hombres | Mujeres | M/H | Hombres | Mujeres | M/H |
| Directores | 61 | 39 | 0.64 | 48 | 34 | 0.71 |
| Empleados | 12 | 11 | 0.92 | 12 | 9 | 0.75 |
| Obreros especializados | 7 | 6 | 0.86 | 6 | 5 | 0.83 |
| Obreros generales | 4 | 4 | 1.00 | 4 | 4 | 1.00 |
| Total | 7.8 | 6.1 | 0.78 | 7.2 | 5.6 | 0.78 |

Fuente: ENESTyC 2001; INEGI, 2001, en Flor Brown Grossman y Lilia Domínguez Villalobos, *México: desigualdad económica y género 2010*, UNAM, p. 113.

La mayoría de las mujeres perciben salarios bajos en los puestos más bajos, pero además, las que logran acceder a puestos más altos sus salarios son inferiores a los de los hombres. Esta situación se presenta en la mayoría de las actividades de la economía, tanto en el sector privado como en el público.

III.5.8. Seguridad Social

En cuanto a *seguridad social* la mayoría de los trabajadores ocupados trabajan en la economía informal, de manera tal que existe un número pequeño de trabajadores y trabajadoras que cotizan a alguna institución de seguridad social.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS, 2009) el total de trabajadores asegurados titulares en el IMSS e ISSSTE eran 14.6 millones de trabajadores: 12.4 en el IMSS y 2.2 en el ISSSTE. Esta población ocupada era la que tenía las prestaciones de seguridad social. El resto de la población que se encuentra afiliada sólo tiene derecho a servicios de salud.

Del total de las mujeres ocupadas en este año (17.5 millones) solo 5.5 millones (31.4%) estaba asegurada en las instituciones de seguridad social como en el IMSS o ISSSTE. Asimismo, del total de hombres ocupados (28.7 millones), solo 9.1 millones (31.7%) estaba asegurado como titular en el IMSS o ISSSTE. (Tabla 3.3)

Si la población ocupada en ese año era de 46.3 millones sólo el 32% de esta población se encontraba con prestaciones laborales, como lo recalca el Artículo 123 constitucional.

Tabla 3.3: población afiliada por tipo de institución 2009 (millones de personas)

| | IMSS | | | ISSSTE | | | SPSS | | |
|--------------------------------|-------|--------|-------|--------|--------|-------|-------|--------|-------|
| | Total | Hombre | Mujer | Total | Hombre | Mujer | Total | Hombre | Mujer |
| Población con derechohabiencia | 34.5 | 16.7 | 17.8 | 6.0 | 2.7 | 3.4 | 18.9 | 8.7 | 10.2 |
| Trabajador o asegurado titular | 12.4 | 8.0 | 4.4 | 2.2 | 1.1 | 1.1 | 6.5 | 1.4 | 5.1 |
| Beneficiaria | 18.5 | 6.5 | 12.0 | 3.2 | 1.3 | 1.9 | 12.3 | 7.3 | 5.1 |

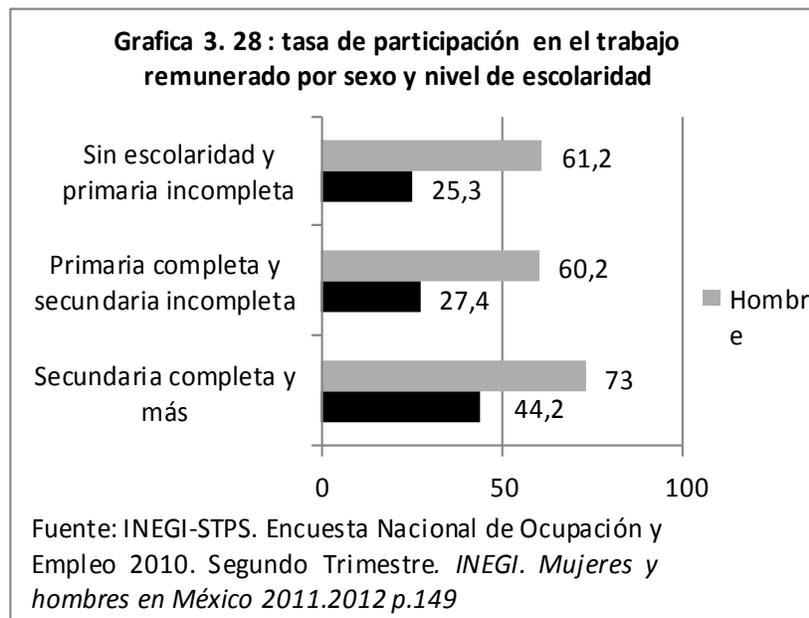
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI-ENESS, 2009.

La situación que se observa en la población ocupada es que la mayoría no cuenta con prestaciones sociales de previsión social como vivienda, pensión, incapacidades por accidentes de trabajo, guarderías, prestaciones de maternidad u otras.

III.5.9. Educación

La escolaridad tiene un impacto directo en la participación en la actividad económica, a medida que aumentan los años de estudio, la probabilidad de incorporarse al trabajo remunerado es mayor. Esto sucede tanto en hombres como en mujeres, ya que en el nivel de secundaria completa y más se presentan las tasas de participación más altas, sin embargo, para las mujeres el impacto ha sido mayor.

El hecho de que a mayor escolaridad, la tasa de participación en el trabajo remunerado es más alta, se evidencia en el caso de las mujeres: en el 2010 las mujeres sin primaria completa tenían una participación en el trabajo remunerado del 25.3%; con secundaria completa la tasa se incrementó a 44.2%. Esto quiere decir que la tasa se incrementó un 18.8%. Por su parte, los hombres apenas pasan de 61.2 a 73% con una tasa de diferencia de 11.8%. (Gráfica 3.28)



En la industria manufacturera (Brown y Domínguez, 2010: 116), se observa que el número de años de educación formal aumenta con la categoría laboral: los obreros generales, aproximadamente cuentan con primaria; los especializados con secundaria; los empleados con secundaria y educación técnica o preparatoria y

los directivos han cursado 16 años de educación formal, lo que podría equivaler a una licenciatura. (Tabla 3.4)

Tabla 3.4: años de educación formal en la industria manufacturera

| | Directivos | Empleados | Obreros especializados | Obreros generales |
|--------------|------------|-----------|------------------------|-------------------|
| Hombres | 16.30 | 12.78 | 9.19 | 7.55 |
| Mujeres | 15.89 | 12.86 | 8.75 | 7.36 |
| Mujer-Hombre | 0.97 | 1.01 | 0.95 | 0.97 |

Fuente: ENESTyC, INEGI, 2001, en Flor Brown Grossman y Lilia Domínguez Villalobos 2010, UNAM.p.116

En general más del 50% de la población ocupada en el año 2015, tiene un nivel de escolaridad de secundaria completa y más –tanto en el caso de hombres cuanto el de las mujeres–. Sin embargo, en el nivel medio superior y superior, el 31% de los hombres cuentan con este grado de escolaridad, mientras que de las mujeres, sólo el 27%: en este nivel hay más hombres preparados que mujeres.

Aún con ello, existe un incremento en los niveles de estudios de las mujeres y es alentador ya que la educación contribuye a disminuir las brechas de desigualdad por género, en el empleo y en otros ámbitos de la vida social. Fortalece el empoderamiento de la mujer y permite romper con la pobreza transgeneracional.

Lo anterior no significa que se hayan logrado las metas para la igualdad, pues puede concluir que aunque la mujer realiza al día mayor número de horas de trabajo, menos de la mitad de ellas recibe un salario por este trabajo.

Hemos apuntado que en el 2010 el número de mujeres ocupadas era de 17.1 millones, estas se emplean principalmente en el sector terciario (comercio y servicios sociales):

- 2.1 millones en el trabajo doméstico.
- 2.6 millones en la manufactura.
- 4.5 millones en el comercio.

- 6.2 millones en el sector servicios como: en educación, salud, y en hospedaje y preparación de alimentos.

De las mujeres que realizan trabajo remunerado cerca de la mitad tienen salarios menores a 2 SMG y solo el 31.4% del total de las ocupadas, tiene prestaciones de seguridad social.

Las inequidades de género se dan en el nivel de ingresos, ya que en la mayoría de empleos la mujer tiene salarios inferiores a los de los hombres, con diferencias mayores en los puestos de dirección, principalmente en la manufactura.

Otro punto desfavorable, es que a pesar de que la mujer ha alcanzado niveles de educación superior sigue existiendo discriminación en el empleo a niveles altos.

Y específicamente, la inequidad de género en el acceso a la vivienda tiene sus raíces en que la mayoría de las mujeres no perciben ingresos por su trabajo; las que reciben remuneración tienen ingresos menores a los de los hombres y la mayoría de ellas se encuentra en trabajos de la economía informal: sin prestaciones sociales.

Conclusiones al tercer capítulo

Existe una gran desigualdad entre hombres y mujeres en el acceso a la vivienda. Esta desigualdad responde a las brechas tan profundas que existen en cuanto a educación, empleo, ingreso y trabajo doméstico, entre otras.

Los cambios estructurales de la economía de libre mercado y en la familia, han propiciado que un mayor número de mujeres se integren al trabajo formal pero principalmente al informal. En los niveles de menores ingresos, sin prestaciones, sin seguridad social y en condiciones de inseguridad sobre la permanencia en el empleo. Es por ello que de acuerdo al diagnóstico realizado a los organismos de vivienda federales, se muestra que ninguna institución ha atendido la gran demanda que existe en la población de ingresos menores de 2 VSM –que es más

del 50% de la población económicamente activa—, y en consecuencia, la mayoría de la población se encuentra en pobreza patrimonial: en estas condiciones perviven la mayoría de las mujeres.

A pesar de que en la Ley de Vivienda se menciona que toda persona sin importar su condición económica, tiene derecho a acceder a una vivienda, las reglas de operación de los organismos de vivienda son excluyentes, ya que no todos los trabajadores y trabajadoras pueden acceder a este derecho y porque no existe la oferta ni las condiciones normativas para el acceso.

Por otro lado, existe un déficit cercano al 70% de su demanda en el sector formal, acentuándose en el caso de las trabajadoras porque son ellas las que tienen en su mayoría los salarios más bajos. La mayoría de las mujeres de la población económicamente activa tiene ingresos inferiores a 3 VSM, situación que las obstaculiza para el acceso a la vivienda. Y que los organismos de vivienda en lugar de favorecer a sus trabajadores y trabajadoras de menores ingresos, transfieren los recursos de sus trabajadores a las empresas inmobiliarias.

También se ha explicado que los programas diseñados no tienen ninguna perspectiva de género que tenga el objetivo de reducir las brechas de desigualdad. Que si las mujeres acceden, es porque cubren los requisitos establecidos al igual que los hombres.

El FONHAPO, organismo federal para atender a la población de menores ingresos dejó de funcionar como promotor de la construcción social de vivienda y que en la actualidad su función prioritaria es transferir subsidios a las empresas que construyen, en los estados y municipios, unidades básicas de vivienda en las zonas rurales y urbanas, con un área de 21 a 47 metros cuadrados (programa focalizado para población de extrema pobreza). Áreas que imposibilitan a las familias rurales por el número de sus integrantes y por sus actividades que tradicionalmente desarrollan. Afectando principalmente a las mujeres porque ellas son las que pasan el mayor número de horas desarrollando trabajos del hogar y

artesanal. Por lo tanto ésta no es una vivienda digna y decorosa, como lo marca el Artículo 4° Constitucional o la Ley de vivienda.

Lo preocupante es que según la Política Nacional de la actual administración, la cual establece como principal lineamiento promover las oportunidades de acceso a la vivienda –preferentemente para aquellas personas que se encuentren en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad–, no ha sido clara respecto a que magnitud se dará esa prioridad, pues hemos visto que la tendencia marcada implica que deberán transcurrir muchas décadas para cubrir el déficit de los que se encuentran en situación de pobreza patrimonial. Recordemos, que los programas gubernamentales de subsidio sólo cubrieron el 1.6% de la población que se encontraba en pobreza patrimonial en el año 2008.

Podemos concluir también que a partir de 1992, cuando se inician transformaciones en las reglas de operación de los organismos federales de vivienda, estos van dejando de intervenir en el proceso de producción convirtiéndose exclusivamente en instituciones financieras. Esto a causa, de la disminución de la intervención del Estado que fomentó el enorme desarrollo del sector inmobiliario privado. Esta política de desregulación ha generado el posicionamiento de las industrias desarrolladoras de vivienda como actores fundamentales en la promoción y producción habitacional. Pero además, se facultó a los gobiernos municipales hacer cambios de uso de suelo y otorgar licencias de construcción en su territorio. Se abandonó la planeación urbana, en tanto que ésta se confronta con los intereses inmobiliarios, intereses prevaletentes en la actual política de vivienda.

El papel que le da el gobierno a la vivienda es el de mercancía y no el de un derecho humano. Apoyar la edificación de cientos de miles de malas viviendas cada año y fortalecer el despliegue del mercado habitacional como principal motor de desarrollo de la nación ha sido uno de los objetivos de la actual política de vivienda.

CONCLUSIONES FINALES

Las políticas neoliberales implementadas en los últimos años han generado desempleo, bajos salarios, pérdida de poder adquisitivo y mayor pobreza⁸. Ante esta situación, el gobierno no ha implementado *políticas públicas* suficientes que realmente contribuyan a disminuir la problemática de fondo. No obstante, se siguen llevando a cabo programas como el de Oportunidades, Seguro Popular y la “Cruzada contra el hambre” que no han tenido resultados con la dimensión requerida, ni para el corto o el largo plazo.

Aunado a ello, el presupuesto al *gasto público* se reduce año con año y el Estado no ha logrado establecer mecanismos para atender las necesidades urgentes de bienes y servicios que requiere la población en general. El crecimiento económico en los últimos años ha sido muy lento y la distribución del ingreso continúa profundizando la inequidad.

En los terrenos de la *política social*, podemos decir sobre los programas asistencialistas y subsidiarios que estos promueven el individualismo, al eliminar las formas colectivas para la solución de los problemas. Se atenta en contra de la naturaleza social del ser humano al obstruir la convivencia solidaria, creando una sociedad dependiente, al anularle las capacidades para resolver sus necesidades.

Asimismo, podemos afirmar que el Estado ha abandonado la conducción de la actividad económica dejándola en manos de la iniciativa privada, privilegiando el interés individual por encima del interés general, en detrimento del bienestar y la justicia social. Con ello, el acceso a la previsión social se restringe a un pequeño grupo de trabajadores y trabajadoras que cada día se reduce más y a pesar de esta situación, el gobierno no ha implementado políticas públicas incluyentes para la protección social de toda la población.

⁸ Las políticas neoliberales que se implementan son, entre otras: redimensionar el papel del Estado (Reducción del gasto público, la desregulación de la actividad económica y financiera); apertura comercial, se dejó de estimular el mercado interno para descansar fundamentalmente en lo externo; la reorientación de la política macroeconómica (estabilidad inflacionaria, tipo de cambio y política fiscal).

Hasta aquí hemos dejado claro que uno de los elementos centrales de la política pública y la previsión social es la vivienda, pues es vinculante a todos nuestros derechos. Así también, que la mujer tiene derecho al igual que el hombre, a un empleo digno, a educación, a un salario que alcance para satisfacer las necesidades de la familia, a la salud, a la alimentación. Si la vivienda no es adecuada –como lo define la ONU–, los demás derechos están en riesgo de ser vulnerados.

Si bien, en nuestro país, desde el año 2000 se estableció que en las políticas públicas diseñadas por el gobierno federal, estatal y municipal se incluyera la perspectiva de género, en las políticas públicas concretas de previsión social y en particular respecto a la vivienda, no se establece dicha perspectiva. En los programas de vivienda se reproduce la desigualdad, ya que no se modifican relaciones o comportamientos tradicionales, ni se tiene una perspectiva clara de las necesidades o de los obstáculos concretos que enfrentan las mujeres respecto al acceso a la vivienda.

En la Ley de Vivienda del 2006, se menciona que la ley se aplicará bajo el principio de equidad e inclusión social, de manera que toda persona, sin importar el género o la condición social y económica, pueda ejercer su derecho constitucional. Sin embargo, para poder acceder a un crédito para la adquisición de vivienda digna se necesita un ingreso que supere tres salarios mínimos, ingreso que la mayoría de las mujeres no tiene. Es decir, en los programas no se toman en cuenta las necesidades ni las condiciones diferenciales entre hombres y mujeres, para que realmente se pueda ejercer el derecho a la igualdad de oportunidades.

Cabe recalcar, que antes de 1992 los organismos de vivienda promovían la construcción de vivienda de interés social sin fines de lucro, equipadas con parques, escuelas, jardines, con áreas de 68.7 m² en promedio, para los trabajadores con ingresos de 1 y 4 VSM, a pagar en 10 años. En contraste, a partir del mismo año los organismos de vivienda dejaron de promover la producción de vivienda, funcionando solamente como financiadoras de crédito y trasladando los

ahorros de los trabajadores y trabajadoras a las empresas desarrolladoras. Este cambio de política de vivienda con fines mercantilistas ha afectado terriblemente a los trabajadores de menos ingresos y en particular a las mujeres.

La vivienda de interés social que construyen las desarrolladoras, son precarias, miden en promedio de 39.8 m², se montan con mecanismos industrializados en serie y con materiales de mala calidad, afectando la intimidad y tranquilidad de las familias. Bajo el mismo prototipo y sin importar las regiones ni la cultura de vivienda de la población, sin equipamiento para escuelas, clínicas de salud, deportivos o guarderías, dichas unidades habitacionales están muy lejanas a los centros de trabajo y a un estándar digno de vivienda. En resumen, este tipo de vivienda, en lugar de ayudar a las mujeres trabajadoras, les genera mayores problemas económicos, psicológicos y sociales.

La desregulación de la construcción de vivienda también ha obstaculizado el acceso a la misma, del sector social organizado. Sector que históricamente ha generado alternativas más eficaces para la población asalariada y no asalariada de bajos recursos, principalmente para las mujeres y que podría en colectivo y con corresponsabilidad, ejercer su derecho a una vivienda digna.

Por último, habría que afirmar que la equidad de género es fundamental para el buen desarrollo de la sociedad en todas sus dimensiones: familiares, económicas, culturales, etcétera, para alcanzar paz y justicia social. La lucha de la sociedad civil y de la mujer por alcanzar la igualdad de derechos es un fenómeno contemporáneo y es a partir de esta lucha que la Organización de las Naciones Unidas retoma los elementos indispensables para que los países miembros elaboren políticas públicas encaminadas a reducir las brechas de género. Sin embargo, como se observó en esta investigación, lejos de reducirse la desigualdad de género y avanzar en la satisfacción de las necesidades básicas de las mujeres y sus familias (con vivienda, salud, educación, etcétera), las políticas económicas neoliberales han significado un retroceso en el acceso a estos derechos para la mayoría de la población.

La adquisición de vivienda en propiedad, como derecho en México, está reservada para los sectores de mujeres con acceso a la educación, con trabajo formal y adecuadamente remunerado o para aquellas cuyos cónyuges las apoyen en términos económicos e incluso, morales. Pero este grupo es muy reducido. La gran mayoría de las mujeres mexicanas están ubicadas en los rangos de pobreza multidimensional, es decir, alimentaria, educacional, de las cuales muchas de ellas sufren de violencia física y emocional, económica, carecen de empleos formales y/o bien remunerados, al mismo tiempo que no tienen acceso a seguridad social.

Por lo tanto, se recalca según lo investigado que el gobierno no ha buscado los mecanismos para cumplir con los mandatos constitucionales en relación al ejercicio real en la igualdad de derechos económicos, sociales y culturales. La desregulación de la economía ha acentuado éstas desigualdades y no se han creado políticas públicas compensatorias para revertir los daños a la clase trabajadora.

RECOMENDACIONES

Para que se establezca la justicia, el Estado debe vigilar que se cumpla en la sociedad las leyes mediante la división de poderes, para garantizar el estado de derecho y recuperar la certidumbre, predictibilidad y credibilidad.

La función del Estado es promover la justicia social, pero el Estado emana de la sociedad y ésta debe conservar el principio de solidaridad como medio para lograr el bienestar social y ejercer la organización; para poder preservar todos sus derechos, entre otros el mandar al Estado las funciones como representante de la sociedad y no como el representante de un grupo privilegiado.

El Estado debe de recuperar la rectoría del desarrollo nacional dirigiendo la actividad económica y financiera, fortalecer al sector público, para asegurar el crecimiento económico sostenido, avanzar en la universalización de derechos sociales, para que sean exigibles, pero además establecer la justiciabilidad.

Es necesario impulsar políticas públicas integrales con perspectiva de género, donde se tomen en cuenta las diferentes necesidades, diferencias e intereses de mujeres y hombres, donde se genere la igualdad de oportunidades y la transformación de las relaciones de género con mayor justicia, con soluciones integrales, en el ámbito, político, económico, social y cultural. Es primordial retomar la planeación Urbana como eje rector para la organización del territorio y la sustentabilidad de los recursos naturales. La construcción de vivienda debe responder a esos ejes rectores de la planeación urbana, para no llegar al caos territorial.

Se requiere que el Estado asuma la regulación de la vivienda y modifique la política nacional de vivienda, que haga prevalecer el interés general por encima del interés privado, sólo de ésta forma se podrán implementar programas más incluyentes y con perspectiva de género.

Las viviendas que se construyan deben apegarse a los estándares de habitabilidad con iluminación, ventilación y asoleamiento adecuados para sus ocupantes y responder a sus necesidades vitales de seguridad, privacidad, protección, salubridad y descanso.

Se requiere el diseño de programas de vivienda que contemplen el número de integrantes, su origen étnico y cultura, aprovechando los materiales de la región, el trabajo colectivo y los conocimientos tradicionales y el apoyo de instituciones para reducir los costos y con ello generar mayor acceso, es decir, se necesita retomar la producción social de vivienda en el medio urbano y rural. Sólo de esta manera se podrán abaratar los costos y la población de menores ingresos podrá acceder a una vivienda adecuada.

La CONAVI, debe de formar un grupo de técnicos especializados, que verifiquen el cumplimiento de las normas de construcción de las viviendas que las desarrolladoras están construyendo, para prevenir desastres ante eventos naturales.

Asimismo, se debe de proteger a las mujeres y hombres que adquirieron créditos de vivienda con éstas desarrolladoras para que en caso de desempleo no los despojen de sus casas.

En este contexto, uno de los temas importantes que el Estado debe considerar para lograr la cohesión social y el progreso nacional, es la equidad de género. La igualdad de oportunidades para la mujer y el hombre en el ámbito económico, político, social y cultural, es una tarea pendiente del Estado. Si ésta tarea no se asume, estaremos hablando de la ausencia del estado de derecho y de falta de justicia social.

BIBLIOGRAFÍA

AQUINO Juan C. (2014), *La previsión social como parte del salario. Convenio adicional para las jubilaciones y pensiones de los trabajadores de base de nuevo ingreso 2005 en el Instituto Mexicano del Seguro Social. Como caso de Estudio*, Ensayo, México: UNAM.

AYALA José (2001), *Economía del sector público mexicano*, México: UNAM.

_____ (2002), *Fundamentos institucionales del mercado*, México: UNAM.

BOILS Guillermo (2010), *Perspectivas de la vivienda en México y política habitacional del gobierno federal*, Ed. Mimeo, IIS, UNAM.

BROWN Flor y Domínguez Lilia (2010), “La desigualdad salarial de género en un contexto de apertura” en Flor Brown y Lilia Domínguez (coords.), *México: desigualdad económica y género*, México, UNAM.

CABRERA Carlos (2011), “Política y seguridad social en México” en Carlos J. Cabrera y Abelardo A. Gutiérrez (coords.), *La protección social en México*, México: UNAM.

_____ (2007), “Política social: cambios y resultados”, en Rolando Cordera Campos y Carlos Javier Cabrera Adame, *La política social en México: tendencias y perspectivas*, México: UNAM.

DE BUEN Néstor (2010), *La decadencia de la seguridad social mexicana*, México: editorial Porrúa.

DE LA CUEVA, Mario (1984), *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 3ª. Edición, México, Porrúa, Tomo II.

Dpa y Afp (2015), “Ricos de México, con ingresos 30.5 veces mayores a pobres: OCDE”, en *La Jornada*, México, 21 de mayo.

DUEÑAS ERNESTO (2015), *Políticas públicas y programas de vivienda en México*, Tesina, México: UNAM.

DUCCI María Elena (2012), “Políticas de vivienda en América Latina: creando la ciudad sin alma”, en Alicia Zicardi (coord.), *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, México: UNAM.

EIBENSCHUTZ Roberto y Rodríguez Rafael (2013), “Globalización, desarrollo y ciudades. ¿Veinticinco años de política urbana en México?”, en Alfonso X. Iracheta Cenecorta (coord.), *Reflexiones sobre política urbana*, México: El Colegio Mexiquense, A.C.

ENGELS (2010), *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, México: editorial Diario Público.

FERNÁNDEZ Carlos (2014), “México SA, Empleo: de mal en peor Insuficiente y precario, Alimentos inalcanzables”, en *La Jornada*, México, 1 de septiembre.

FERNÁNDEZ Carlos (2015), “México SA, pensiones: miseria asegurada Los viejitos y millones más Fuera, 60% de los ocupados”, en *La Jornada*, México, 8 de mayo.

GONZÁLEZ Marisa (1997), “Mujer, fecundidad y trabajo” en María Luisa González Marín (coord.), *Mitos y realidades del mundo laboral y familiar de las mujeres mexicanas*, México: UNAM.

GUNNAR Myrdal (1962), *Solidaridad y desintegración*, México: Fondo de Cultura Económica.

HARNECKER Martha (1981), *Los conceptos elementales del materialismo histórico*, México: Siglo veintiuno editores.

INMUJERES y UAM (2010), *Vivienda y Género Análisis de la Inclusión de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas de Vivienda*, Cuadernillo 12, México, Instituto Nacional de Mujeres y Universidad Autónoma Metropolitana, Programa Universitario de Estudios Metropolitanos.

KUSNIR Liliana (1996), *La política Social en Europa*, México: editorial Miguel Ángel Porrúa.

LENIN V. (1960), “El Estado y la revolución” en *Obras Escogidas, Tomo II*, Moscú: editorial Progreso.

MÁRQUEZ David (2015), “La mujer en la vida económica”, en *La Jornada*, México, 2 de abril.

MIRANDA Juan C. (2014) “Salario de \$548 diarios, mínimo para alimentar a una familia”, en *La Jornada*, México, 11 de Mayo

PALACIOS Ángeles (2005) “Las políticas de bienestar social en el capitalismo” en Rolando Cordera y Carlos J. Cabrera (coords.), *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, México: UNAM.

PATIÑO Luis (2006), “El Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)” en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *entre el Estado y el mercado, La vivienda en México de hoy*, México, Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Ángel Porrúa.

PATIÑO Luis (2006), “El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)”, en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *entre el Estado y el mercado, La vivienda en México de hoy*, México, Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Ángel Porrúa.

POY Laura (2015), “En México aún no se garantizan derechos a empleadas domésticas”, en *La Jornada*, México, 29 de marzo.

PUEBLA Claudia (2006), “El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT)” en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado, La vivienda en México de hoy*, México: Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Ángel Porrúa.

PUEBLA Claudia (2006), “El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)” en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *entre*

el Estado y el mercado, La vivienda en México de hoy, México: Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Ángel Porrúa.

RODRÍGUEZ Luis (2007) “Del asistencialismo a la subsidiaridad: una política de atención a la pobreza” en Rolando Cordera Campos y Carlos Javier Cabrera Adame (coords.), *La política social en México: tendencias y perspectivas*, México: UNAM.

ROMERO Gabriela, Gómez Laura y Reyna Julio (2014) “Cepal: México, único país de AL donde el salario es inferior al umbral de pobreza”, en *La Jornada*, México, 6 de agosto.

ROTH Deubel, Noel André (2002), *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Colombia: Ediciones Aurora.

TELLO Carlos (2012), *Sobre la desigualdad en México*, México: UNAM

_____ (2014a), *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México: UNAM

_____ (2014b), *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*, México: UNAM.

TELLO Carlos e Ibarra Jorge (2013), *La revolución de los ricos*, México: UNAM

VILLAVICENCIO Judith (2000), “La política habitacional en México ¿una política con contenido social?” en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, *Las políticas sociales de México al fin del milenio, diseño y Gestión*, México: UNAM.

Páginas Web

CONEVAL, “Informe de los resultados de la medición de pobreza 2014, Comunicado de prensa Número 005”, México D.F, 23 de julio 2015 en, [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx] [http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_po breza_2014.pdf .10 de octubre 2016]

Secretaría de Desarrollo Social, “Ley General de Desarrollo Social”, Diario Oficial, México, 20 de enero 2004 en:

[<http://dsa.sep.gob.mx/pdfs/Ley%20general%20de%20desarrollo%20social.pdf>]

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Informe sobre Desarrollo Humano México 2011”, “Equidad del Gasto Público: derechos sociales universales con subsidios focalizados”, México, 2011 en:

[http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/PNUD3.pdf]

INEGI, “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2009-2015”, Consulta interactiva de indicadores estratégicos, infoLaboral (a partir del trimestre I-2005) en:

[<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/Default.aspx>]

INEGI- IMSS, “Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009” en:

[http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/encuestas/hogares/concep_eness09.pdf]

INEGI- IMSS, “Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013” en:

[http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/eness/eness2013/doc/eness132014_04.pdf] (5 de octubre 2016)

SEDATU, CONAVI “Consulta dinámica de financiamientos” en:

[<http://www.conavi.gob.mx:8080/Subsidios/cuboSubsidios.aspx>] (10 de octubre 2016)

SHCP, “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal, 2008-2014, por Grupo Funcional y por Ramos” en,

[http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_08/index.html]

[http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef/ppef_2010/index2.html]

[<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2012/index2.html>]

[<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/index.html>]

