



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DEL GOBIERNO
FEDERAL EN EL SEXENIO 2001- 2006: UN ENFOQUE DE
NUEVA GERENCIA PÚBLICA**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN : ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A :
NANCY HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

ASESOR: MTRO. CARLOS HERNÁNDEZ ALCÁNTARA



CIUDAD UNIVERSITARIA

ABRIL DE 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Gott sei dank!
Er nur weisst

El hecho de que el hombre sea capaz de acción significa que cabe esperarse de él lo inesperado, que es capaz de realizar lo que es infinitamente improbable. Y una vez más esto es posible sólo a que cada hombre es único, de tal manera que con cada nacimiento algo singularmente nuevo entra al mundo.

Mediante la acción y el discurso, los hombres demuestran quiénes son, revelan activamente su única y personal identidad y hacen su aparición en el mundo humano.

Hannah Arendt

A mis padres:

Con gratitud, respeto, admiración y amor.

Gracias por su esfuerzo y trabajo de cada día,
gracias por todo lo que me han enseñado.

A mis hermanos:

A quienes agradezco su compañía y apoyo incondicional, gracias por ser parte de mi vida, por la ayuda brindada de diferentes formas. También por enseñarme y transmitirme cosas tan valiosas. Con amor para ustedes.

A mis amigos:

Por estar conmigo siempre.
Gracias especialmente a Elena, Francisco y Alethia
por sus consejos, honestidad, apoyo constante y
también por los regaños; por ayudarme a ver lo que no veía, por
impulsarme y hacerme crecer cada día con ustedes.

A Marco, porque te has convertido en un gran amigo y
a José Manuel por su confianza y por contribuir
a mi experiencia profesional.

A mi asesor:

Muchas gracias profesor Carlos Hernández por su comprensión y paciencia, por sus palabras de aliento y ánimo constante. Por su guía y por ayudarme a concluir esta etapa.

Agradezco también a mis sinodales por sus oportunos comentarios que enriquecieron este trabajo.

A la UNAM:

Con el profundo orgullo de pertenecer a esta respetable institución educativa y agradecida por todos los conocimientos que en ella adquirí.

Por último quiero agradecer de manera especial a mi estimado Mtro. Mario Luis Fuentes, por las enseñanzas transmitidas, por las oportunidades brindadas y por sentar las bases de mi formación profesional. Con respeto y admiración.

Índice

	Pág.
Introducción	1
Capítulo I	
1. La Nueva Gerencia Pública como modelo para la Administración Pública	5
1.1. Antecedentes de la Nueva Gerencia Pública	6
1.2. Orígenes de la Nueva Gerencia Pública	7
1.2.1. Los fundamentos teóricos de la Nueva Gerencia Pública	10
1.2.2. El proceso del cambio: de la teoría a la práctica	13
1.2.3. Privatización en la Administración Pública: endo y exoprivatización	18
1.3. Características de la Nueva Gerencia Pública	20
1.4. Aciertos e inconvenientes de la Nueva Gerencia Pública	22
1.5. Las tendencias neogerenciales del Gobierno Federal 2001-2006.	26
Capítulo II	
2. Vivienda: diagnóstico en México y directrices internacionales	30
2.1. La función social de la vivienda	31
2.2. Diagnóstico de la vivienda en México	36
2.3. Directrices para la política de vivienda: el caso del Banco Mundial.	44
Capítulo III	
3. Marco legal-normativo y estructura institucional de la vivienda en México	55
3.1. Marco legal-normativo federal sobre vivienda	55
3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	56
3.1.2. Las leyes de vivienda: 1984 y 2006	57
3.1.2.1. Ley Federal de Vivienda (1984)	58
3.1.2.2. Ley de Vivienda (2006)	60
3.1.3. Ley General de Desarrollo Social	65
3.2. Estructura Institucional en materia de vivienda	65

3.2.1	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	66
3.2.2	Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS)	68
3.2.2.1	Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)	69
3.2.2.2	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)	70
3.2.2.3	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)	71
3.2.2.4	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)	72
3.2.3	La creación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI).	73

Capítulo IV

4.	La política de vivienda del Gobierno Federal 2001-2006	77
4.1	La vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	78
4.2	El Programa Sectorial de Vivienda (PSV) 2001-2006	80
4.3	Del Programa Sectorial de Vivienda a su ejecución	91
4.3.1	El papel de los desarrolladores privados	92
4.3.2	La atención a la demanda de vivienda	97
4.3.3	Principales observaciones realizadas a la política de vivienda.	101
	Conclusiones	107
	Fuentes de información	114

Anexos

Introducción

La Administración Pública tiene la función de instrumentar acciones que atiendan las problemáticas, los conflictos y las demandas formuladas por los individuos y los grupos sociales, así como crear los mecanismos adecuados para interactuar con el mercado. Dichas acciones constituyen las tareas sustantivas del ejercicio de Gobierno, que en las últimas décadas han presentado nuevas tendencias presentadas como alternativas para resolver las diferentes problemáticas y deficiencias originadas por la Administración Pública tradicional. Entre esas alternativas se encuentra la Nueva Gerencia Pública, la cual propone incorporar métodos de la administración privada a la Administración Pública; y en lo concerniente a la provisión de bienes y servicios plantea que éstos pueden ser provistos de manera más eficiente por el sector privado.

Para algunos autores, la Nueva Gerencia Pública representa el paso del gobierno burocrático al gobierno empresarial; un gobierno competitivo y orientado hacia el consumidor¹; centrado en resolver el suministro de bienes y servicios públicos a partir de cambios en el aparato burocrático. La Nueva Gerencia Pública fue impulsada por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico; logrando que se adoptara en diversos países e influyendo así en distintas áreas del quehacer gubernamental.

En el caso de México, el Gobierno Federal del periodo 2001-2006 adoptó el modelo neogerencial. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, manifestó su intención por modificar la Administración Pública y señaló que se requería un cambio de paradigmas para tener un gobierno eficiente que hiciera más con menos y además fuera innovador. Estos principios serían la base para el diseño e implementación de programas y proyectos, y en general de las acciones de la Administración Pública.

¹ Donald Sovoie, citado por Omar Guerrero, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 148.

En el caso particular de la vivienda, para el año 2000 en México existían 21,513,862 viviendas particulares, y un rezago habitacional total de 4,290,665. De este total, 2,797,780 (65%) se encontraban en hacinamiento y 1,492,885 (35%) en deterioro. Ante esta situación, se requería 1,810,930 viviendas nuevas y 2,479,735 acciones de mejoramiento de vivienda. Esto significaba que la atención al rezago habitacional estaría distribuida en un 42% a vivienda nueva y el 58% a acciones de mejoramiento. De las entidades federativas con mayor porcentaje de rezago habitacional con respecto al inventario habitacional estaban: Hidalgo, Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Campeche, Puebla, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz y Tabasco.

En este contexto, el estudio de los mecanismos legales y administrativos que fundamentaron la política de vivienda constituyen un referente imprescindible, para explicar la incidencia de los fundamentos de la Nueva Gerencia Pública en el quehacer gubernamental y también por qué en México la vivienda presentó un déficit gubernamental en la atención y el cumplimiento de este derecho social. Es importante destacar que el Gobierno Federal plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo que el acceso a la vivienda era uno de los principales pendientes y rezagos en el ámbito del desarrollo social. Por esta situación, la definió como una prioridad en su agenda, manifestando su preocupación por atender a la población con menos recursos económicos.

De esta manera, el objetivo general de la presente investigación es analizar la incidencia de la Nueva Gerencia Pública en el diseño y ejecución de la política de vivienda del Gobierno Federal, 2001-2006. La hipótesis que guía esta investigación parte de que el enfoque de la Nueva Gerencia Pública aplicado a la política de vivienda no fue el adecuado para la atención de la problemática habitacional en México. Así pues, los objetivos específicos de la investigación son: 1) demostrar que la vivienda fue concebida por el Gobierno Federal como un producto a través del cual se activaría la economía nacional; 2) el Gobierno Federal no cumplió con el objetivo de atender de manera prioritaria a la población con menos recursos y; 3) la adopción del modelo neogerencial se opuso al cumplimiento del derecho a una vivienda para todas las familias.

Para demostrar lo anterior, se emplearon los métodos deductivos e inductivos. El primero porque se hace uso de estadísticas oficiales que aportan información para comprobar las hipótesis de la investigación. Dichas estadísticas se basan en estudios elaborados por la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, adscrita sectorialmente a la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. El método inductivo permitió controlar la dispersa información documental.

Esta investigación se estructura en cuatro capítulos, el primero está enfocado a estudiar los orígenes, fundamentos teóricos y características de la Nueva Gerencia Pública; así como los inconvenientes o aciertos de este modelo. Además, se hace una revisión del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 donde se manifiesta el interés del Gobierno Federal por cambiar el paradigma de la Administración Pública.

En el segundo capítulo, se hace una revisión de las funciones de la vivienda y su importancia para el desarrollo individual y social de las personas. Seguido por el diagnóstico del rezago habitacional correspondiente a México para el año 2000, basado en estadísticas oficiales que dan cuenta de las características del parque habitacional, del hacinamiento y de las necesidades de vivienda por entidad federativa. Asimismo, en este capítulo se revisan las directrices dictadas por el Banco Mundial en materia de vivienda que coinciden con la Nueva Gerencia Pública y que también fueron adoptadas por el Gobierno Federal.

En el capítulo tercero, se revisa el marco legal-normativo federal e institucional en materia de vivienda. Estudiando aquellas leyes que de manera explícita están relacionadas con el tema, tanto las que reconocen a la vivienda como un derecho básico y las referentes a la formulación de la política habitacional. De manera particular, se hace un análisis de la Ley Federal de Vivienda de 1986, bajo la cual se formuló el Programa Sectorial de Vivienda y la nueva Ley de Vivienda, que entró en vigor en 2006. Por otra parte, se revisa la estructura institucional en la materia, describiendo sus respectivas funciones, pasando por la Secretaría de Desarrollo Social, los Organismos Nacionales de

Vivienda y la creación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda como una de las principales acciones en el sexenio.

El capítulo cuarto y último, está centrado en el análisis del diseño y ejecución de la política de vivienda. Para el análisis del diseño se hace una revisión del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Vivienda. Respecto al análisis de la ejecución, se recurre a las estadísticas disponibles en la materia contrastando los objetivos con los resultados. También se hace referencia a algunas de las observaciones y recomendaciones realizadas por organismos internacionales y por expertos en México sobre la política de vivienda.

Capítulo I

La Nueva Gerencia Pública como modelo para la Administración Pública

En el estudio y práctica de la Administración Pública en las últimas décadas se han presentado nuevos paradigmas o tendencias que se ostentan como la mejor opción para ejercer la gestión pública de manera eficiente y dar solución a los problemas que la aquejan. Estos procesos han estado acompañados de diversas discusiones como lo es la función del Estado y del Gobierno.

De manera particular, en la década de los setenta se comenzó a hablar del papel del Estado, la dimensión del Gobierno y por consiguiente de reformar la Administración Pública. En torno a ésta última, la discusión estuvo centrada en su tamaño y capacidad para atender los requerimientos de la ciudadanía en forma expedita; así como cuestionar el monopolio estatal en la prestación de los bienes y servicios públicos, planteando que éstos podrían ser ofrecidos de mejor forma por el sector privado¹.

Así surgió el *New Public Management*, traducido al español como Nueva Gerencia Pública –término que se empleará en esta investigación-, Nueva Gestión Pública o Nuevo Manejo Público y que corresponde a planteamientos económicos y neoliberales; que propone la aplicación de métodos de la administración privada a la Administración Pública en la búsqueda de la eficiencia.

Para analizar la incidencia de la Nueva Gerencia Pública (NGP) en la política de vivienda del Gobierno Federal 2001-2006, es preciso hacer una revisión de este modelo. Así pues, este capítulo está enfocado a estudiar su origen, características y finalidades; haciendo una revisión de los principales autores que han estudiado el tema. Esto permitirá identificar a lo largo de la investigación, aquellos elementos que fueron aplicados en la política de vivienda.

¹ José Juan Sánchez, "Tendencias actuales de la Administración Pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización" en Guerrero Orozco, Omar (Coord.), *Gerencia pública: una aproximación plural*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 258.

1.1. Antecedentes de la Nueva Gerencia Pública

Uno de los principales señalamientos respecto a la Nueva Gerencia Pública es que no se trata de un paradigma² nuevo, sino más bien de un conjunto de elementos antes estudiados dentro de la Administración Pública pero con matices correspondientes a la economía y al neoliberalismo. Es importante aclarar que desde la década de 1920 el manejo público constituyó parte de los estudios de la Administración Pública y fue identificado como uno de sus elementos fundamentales.

Los primeros estudios del manejo público se realizaron en Estados Unidos, siendo Leonard White el primero en acuñar este término. Su objetivo fue sentar bases para el estudio de la Administración Pública desde este enfoque y se centró en el estudio de la organización, el personal, las finanzas y el control³. Con base en estos elementos, White definió que la Administración Pública era “el manejo, coordinación y control de muchas personas para realizar algún propósito u objetivo” y en su sentido más amplio, “los fines de la Administración Pública son los objetivos últimos del Estado”⁴.

White enfatizó en que la Administración Pública era más que el manejo, que se trata de un sistema integrado por “todas las leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y una jurisdicción para la realización o ejecución de la política del Estado”⁵. En este sentido, indicaba que el manejo en la Administración Pública es esencialmente diferente del manejo privado, porque el gobierno por una parte no tiene incentivos de ganancia y por otra, tampoco incentivos de competencia. Siendo así, entre las principales funciones del gobierno está atender aspectos políticos y sociales vinculados a la protección de derechos públicos y privados y a la provisión de un mínimo de bienestar social.

² En este contexto, algunos autores se refieren a la *Nueva Gerencia Pública* como un paradigma, otros como un modelo y algunos como una tendencia. En la presente investigación se emplea el término *modelo*.

³ Leonard White, *Introducción al estudio de la Administración Pública* (Tr. del inglés por Florentino M. Torner), 4ª ed., Compañía General de Ediciones, México, 1964.

⁴ *Ibid.*, pp. 2-3.

⁵ *Ibid.*, p. 2.

De manera complementaria Marshall Dimock señaló que la administración de negocios no era aplicable a un gobierno con una estructura democrática y con división de poderes. Reconocía también que el manejo era algo inherente a la Administración Pública, ya que éste implica los “métodos de integración, técnicas de mejoramiento, reglas relativas a la disciplina y el despacho y relaciones públicas”⁶.

Dwight Waldo, otro estudioso del manejo público, definió la Administración Pública de dos modos, en la primera dice: “es la organización y manejo de hombres y materiales para lograr los fines del Gobierno”; en la segunda hace referencia a que “es el arte y la ciencia del manejo aplicado a los asuntos del Estado”⁷. En ambos casos ubica al manejo como algo inherente a la Administración Pública y como elemento esencial porque se refiere al funcionamiento de ésta.

Como se observa, el estudio del manejo público fue estudiado con anterioridad e identificado como elemento inherente a la Administración Pública, la cual se ubica en un contexto social y político determinado. No obstante, para la década de los sesenta los estudios dejaron de centrarse en el manejo y se enfocaron en la llamada “crisis de identidad de la Administración Pública”, que apelaba en gran medida a las fallas del Estado.

1.2 Orígenes de la Nueva Gerencia Pública

El estudio y desarrollo de la Nueva Gerencia Pública surgió en la década de los noventa en Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá. De acuerdo con Luis F. Aguilar, las reformas se agrupan en dos grandes modelos: las reformas Westminster, modeladas por iniciativas de Nueva Zelanda y del Reino Unido, y la reinención del gobierno norteamericano, más incremental y más radical que las

⁶ Omar Guerrero Orozco, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 96.

⁷ Dwight Waldo, *Estudio de la Administración Pública* (Tr. del inglés por J. María Carreño), Aguilar, Madrid, España, 1961, p. 6.

reformas Westminster, que no producía ninguna reestructuración fundamental pero sí cambios administrativos radicales⁸.

El término *New Public Management*, fue acuñado por Christopher Hood en 1989 (casi al inicio de las reformas británicas) para describir, valorar o criticar los cambios organizativos, directivos y operativos que a lo largo de los años ochenta sucedían en el sector público de muchos países y cuyo punto de partida y referente mundial fueron las reformas administrativas de Gran Bretaña⁹. Los impulsores de este modelo emplearon el término “nueva” para hacer alusión a un cambio en la gestión pública que resultaba necesario.

En una aproximación para definir a la Nueva Gerencia Pública, de acuerdo con Christopher Pollit y G. Bouckaert es “la reforma de la gestión pública consiste en cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor”¹⁰ (en el cuadro 1.1. se puede observar cinco definiciones de este modelo, en las que se encuentran elementos coincidentes y otros en los que cada autor hace énfasis).

Algunos autores señalan que la Nueva Gerencia Pública intenta influir en dos dimensiones de la actividad del gobierno; por un lado, en la redefinición de las funciones del Estado a partir de la acotación de su campo de acción en la llamada reforma del Estado y por otro, están las posturas con las que pretende dar solución al viejo problema de la tarea del Estado más eficiente y eficaz¹¹. Para otros, el problema central que intenta resolver la Nueva Gerencia Pública es el suministro de bienes y servicios públicos, particularmente el de los servicios sociales a partir de cambios en el aparato burocrático¹².

⁸ Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p.159.

⁹ *Ibid.*, p. 144.

¹⁰ *Ibid.*, p. 146.

¹¹ Edgar Ramírez y Jesús Ramírez, “Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno” en David Arellano Gault (Coord.), *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Cámara de Diputados – Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 144.

¹² Carlos Antonio Morales, “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales” en Carlos Bresser y Nuria Cunill (Edit.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Argentina, Paidós SAICF, 1998, p. 69.

CUADRO 1.1
Definición de la Nueva Gerencia Pública (NGP)
Revisión de cinco autores

Ch. Hood (1989)	P. Aucoin (1995)	Guy B. Peters (1996)	D.E. Kettl (2000)	Ch. Pollit (2001)
<p>Define a la NGP basada en siete componentes: la búsqueda de una <u>administración profesional y proactiva</u> de las organizaciones, la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño, el mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos, el impulso a la <u>desagregación y descentralización de las entidades administrativas</u>, la mayor <u>competencia en el sector público</u>, el impulso a los <u>estilos gerenciales provenientes del sector privado</u> y una mayor disciplina y <u>austeridad en el uso de recursos</u>.</p>	<p>El cambio de la NGP consiste en la <u>privatización</u> o por lo menos comercialización de las empresas públicas, la creciente <u>contratación externa de los servicios públicos</u>, las tarifas económicamente realistas de los servicios públicos, así como una amplia variedad de formas de <u>reducción del gasto público</u>, del tamaño del servicio público y del número de los servidores públicos, junto con esfuerzos por <u>cambiar estructuras, sistemas y prácticas de la gestión pública</u>, orientados a la <u>descentralización</u>, al logro de resultados más que la observancia de procedimientos y a asegurar la provisión de los servicios más que en producirlos.</p>	<p>Observa que en las reformas de la NGP ve presente cuatro modelos de gobernar que pueden coexistir en diversas proporciones o en el que un modelo sirve de catalizador de los restantes: el <u>modelo de mercado</u>, el Estado participativo (que pone el acento en el <u>empoderamiento y participación de los ciudadanos</u> en la gestión pública), el gobierno flexible (de organizaciones descentralizadas y procesos adaptables a las circunstancias) y el <u>gobierno desregulado</u>.</p>	<p>Destaca seis características centrales: productividad (eficientización), empleo de mercado, <u>orientación al servicio</u> y al usuario, <u>descentralización</u>, distinción entre política y provisión del servicio, <u>responsabilidad/rendición de cuentas</u>.</p>	<p>Las características de la NGP son el <u>desplazamiento de la administración de los insumos y procesos hacia la de productos y resultados</u>, el establecimiento de sistemas de medición con estándares e indicadores explícitos y precisos de desempeño, la preferencia por unidades organizativas especializadas, ligeras y autónomas, el <u>empleo de mecanismos de mercado en la prestación de los servicios públicos</u>.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006. pp. 147-149.

De acuerdo con David Arellano, la Nueva Gerencia Pública está compuesta por una gama importante de teorías, herramientas, discursos, retórica y dogmas que devienen de la economía, de la ciencia política, del gerencialismo y de la teoría de las organizaciones. Asimismo, señala que no es una opción radicalmente distinta de analizar la administración pública, sino una recreación de los problemas gubernamentales contemporáneos a la luz de los cambios del contexto sociotecnológico y de gobernanza, y cabría agregar también los cambios y dinámica económica, que se enfrentan en el siglo XXI¹³.

1.2.1 Los fundamentos teóricos de la Nueva Gerencia Pública

Las bases teóricas de este modelo se distinguen en dos grupos argumentativos y metodológicos diferentes. Por un lado, de acuerdo con Antonio de Haro, está el grupo teórico que se desprende de la sociología, la teoría de las organizaciones y el movimiento gerencial (del que provienen conceptos como la calidad total, liderazgo, nuevas prácticas directivas, estructuras organizativas horizontales, enfoque al cliente, etc.). Por otro lado se ubican el grupo de propuestas y argumentos que se reconocen motivadas por criterios económicos que se desarrollaron anteriormente por economistas como Milton Friedman, Ludwig Von Mises, Friedrich Von Hayek, James Buchanan, Gordon Tullock, Vincent Ostrom, Mancur Olson y William Niskanen, quienes realizaron estudios de la administración pública desde una perspectiva económica.

Ludwig Von Mises, fue uno de los precursores del neoliberalismo y su visión sobre la Administración Pública “está basada en su idea del manejo burocrático, que se funda en la teoría del cálculo económico”¹⁴. Para Mises, el Estado, aunque es necesario, no debe intervenir en la vida privada de los ciudadanos, ya que cuando lo hace desaparece la libertad individual. En este escenario, la misión que

¹³ David Arellano Gault, “Nueva Gestión Pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa” en David Arellano Gault (Coord.), *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Cámara de Diputados – Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 5 y 17.

¹⁴ Omar Guerrero Orozco, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, op. cit., p. 110.

el liberalismo asigna al Estado es la de salvaguardar la propiedad, la libertad y la convivencia pacífica¹⁵.

Las aportaciones de William Niskanen y Vincent Ostrom basadas en la economía política también tuvieron importantes repercusiones en la Administración Pública. Niskanen proporcionó las bases del análisis de las burocracias, su modelo muestra a la burocracia como agente monopolista en la provisión de bienes y servicios públicos¹⁶. Ligado a lo anterior, Ostrom pensaba que la burocracia era inepta e insuficiente para la provisión de bienes públicos y que para solucionar este problema los servicios públicos “podían ser provistos conjuntamente por las acciones coordinadas de una multiplicidad de empresas, que trascienden los límites de las jurisdicciones de gobiernos singulares”¹⁷, dando paso así al fortalecimiento de la Nueva Gerencia Pública y su adopción como modelo de gestión pública.

Antonio de Haro destaca que los conceptos tomados de la economía no pertenecen a un único marco teórico del pensamiento económico; sino que los argumentos fueron tomados de muy diversas fuentes de la economía. En este contexto el autor hace una crítica importante al señalar que esta diversidad de bases teóricas utilizadas de manera pragmática ha dado forma a una disciplina que muestra grandes contradicciones debido a la escasa claridad de fuentes que utiliza¹⁸ e indica:

“Su pragmatismo le permitió resumir bajo un mismo 'paquete' aspectos tan distintos como la descentralización, privatización de organismos públicos, control de presupuestos por resultados, creación de nuevos servicios civiles de carrera, autonomía y competencia entre agencias públicas, entre otros. La Nueva Gerencia

¹⁵ Ludwig Von Mises, *Liberalismo* (Tr. Joaquín Reig Albiol), Centro de Estudios sobre la Libertad, Buenos Aires, Argentina, 1975, pp. 57, 75.

¹⁶ Antonio de Haro, *et. al.*, “Las fuentes económicas de la nueva gestión pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas” en David Arellano Gault (Coord.), *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Cámara de Diputados – Miguel Ángel Porrúa, 2004. p. 55.

¹⁷ Omar Guerrero Orozco, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, *op. cit.*, p. 126.

¹⁸ Antonio de Haro *et. al.*, *op. cit.*, pp. 49-50.

Pública retomó conceptos sueltos que venía manejándose desde diversas escuelas del pensamiento económico”¹⁹.

De las diversas corrientes del pensamiento económico ligadas con las propuestas de la Nueva Gerencia Pública destacan principalmente cuatro: a) el modelo de competencia perfecta de la economía neoclásica; b) las teorías de las fallas del mercado; c) la escuela de la elección pública y; d) el nuevo institucionalismo²⁰. A continuación se hace un esbozo de las características de cada una de las corrientes.

a) El modelo de competencia perfecta de la economía neoclásica

En el modelo de competencia perfecta de la economía neoclásica el Estado tiene un papel mínimo. El interés individual dentro de un marco de interacción mutua conduce a la competencia del mercado, de ello se desprende que el mercado competitivo es la mejor manera de asignar eficientemente los recursos, es decir, si existen las condiciones para que los mercados funcionen libremente bajo los supuestos del modelo de competencia perfecta, la oferta y demanda de los mercados permitirá que los recursos de la sociedad sean asignados de la manera más eficiente. Este modelo indica que el Estado debería intervenir únicamente en el mantenimiento del orden legal, de la seguridad y defensa de la nación, asegurando los intercambios económicos a través del sistema de precios.

b) Las teorías de las fallas del mercado

En esta teoría se reconoce que el Estado debe intervenir en el mercado pero no de manera permanente, sino únicamente mientras se restaura el nivel de equilibrio competitivo generado por las fallas del mercado que son: los fallos en la competencia, los bienes públicos, las externalidades y los problemas de información.

c) La escuela de la *elección pública*

Para James Buchanan “la *elección pública* no es un 'método', es una perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas o

¹⁹ *Ibid.*, p. 50.

²⁰ *Vid. Ibid.*, pp. 62-72.

colectivas”²¹. Plantea que la economía es la ciencia de los intercambios, y que las relaciones en un contexto político y de mercado son iguales, partiendo de que los individuos son maximizadores de intereses propios. Desde este enfoque las decisiones de los individuos son tomadas dentro de las restricciones que les impone el propio Estado.

Estos supuestos muestran una visión del gobierno como un ente racional y que busca su propio beneficio. En la perspectiva de la *elección pública* el Estado juega dos papeles: uno como un contrato social entre gobernantes y gobernados y otro como ente monopolístico. En la versión más radical de la *elección pública*, el Estado es una máquina que distribuye premios, recompensas y recursos, con la mínima ética y que además carece de restricciones.

d) El nuevo institucionalismo económico

El nuevo institucionalismo económico le otorga un papel preponderante en la economía en la determinación de los derechos de propiedad, el respeto a los contratos, la reducción de conflictos y disminución de incertidumbre. Para esta escuela, el Estado debe participar activamente en la vigilancia del cumplimiento de las “reglas del juego”; así como garantizar la estabilidad de la economía con el fin de que las personas tengan un ambiente adecuado para resolver y tomar decisiones.

1.2.2 El proceso del cambio: de la teoría a la práctica

Hasta aquí, se han revisado los antecedentes y los fundamentos teóricos de la Nueva Gerencia Pública; si bien es cierto, el término apareció y se consolidó en la década de los noventa, es importante resaltar que los motivos y las críticas sobre el funcionamiento del Estado y del Gobierno aparecieron décadas antes. En este sentido, Luis F. Aguilar señala que “los hechos de las reformas precedieron a los conceptos, y las decisiones de reforma de los gobiernos antecedieron a la teoría”²².

²¹ James Buchanan, “La perspectiva de la elección pública” en *Ensayos sobre economía política*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990. p. 26.

²² Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 144.

Fueron varios los argumentos para buscar nuevas alternativas de gestión pública, pero todos coincidían en la ineficiencia y falta de capacidad de la administración tradicional para dar solución a los problemas sociales en un nuevo contexto social y económico a nivel nacional e internacional. Fue por ello que las reformas administrativas de los años ochenta surgieron tras las dificultades que de años atrás enfrentaban los Estados sociales para sostener el crecimiento económico de sus sociedades y el bienestar y seguridad social de sus ciudadanos.

En el caso de algunas sociedades latinoamericanas, menciona Luis F. Aguilar, el impulso a las reformas administrativas provino de los daños sociales provocados por las crisis fiscales de los Estados desarrolladores y también debido a la democratización de los regímenes²³. Otro factor que impulsó las reformas administrativas fue la globalización, ya que hizo descubrir a las comunidades políticas que sus economías nacionales se habían vuelto parte de los procesos económicos, comunicativos y políticos de alcance planetario.

En este escenario, diversos autores han señalado por una parte, que la globalización ha transformado las funciones y el rol del Estado, sobre todo en la forma en cómo se proveen los bienes y servicios; y por otro lado, señalan que “el rol más importante de los gobiernos en la era de la globalización es establecer las reglas del juego y proteger a los grupos vulnerables de las fallas del mercado”²⁴.

De acuerdo con Aguilar, el primer paso de la reforma administrativa fue obligar a que los gobiernos se reorganizaran bajo los imperativos básicos de una estricta dirección financiera, mayor economía, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, desaparición de entidades y programas innecesarios e ineficientes, recorte de personal sobrante e improductivo. En la práctica consistió en²⁵:

- a) reducir el ámbito de la intervención estatal en la economía;

²³ *Ibid.*, p. 137.

²⁴ *Vid.*, Guido Bertucci and Adriana Alberti “Globalization and the Role of the State: Challenges and Perspectives”; y Dennis A. Rondinelli “Promoting National Competitiveness in a Globalizing Economy: The State’s Changing Roles” en Dennis A. Rondinelli and Shabbir Cheema, *Reinventing Government for the Twenty-First Century. State Capacity in a Globalizing Society*, Kumarian Press, United States of America, 2003.

²⁵ Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, pp. 141-143.

- b) reducir el número de organismos y programas gubernamentales, mediante varias medidas de cancelación o compactación o mediante contrataciones de empresas privadas y de organizaciones no lucrativas para la provisión de determinados bienes y servicios públicos;
- c) reducir el número de empresas públicas mediante cierres, en caso de notoria ineficiencia o irrelevancia, o mediante privatizaciones;
- d) realizar cortes de gasto con base en evaluaciones que evidenciaran la ineficiencia o el bajo desempeño de unidades, programas y personal, así como recortes de personal innecesario e improductivo mediante despido o programas de retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas;
- e) reestructurar la organización de las dependencias de gobierno, reduciendo niveles jerárquicos, disminuyendo el número de unidades de *staff* y departamentos operativos; además de introducir otras medidas como desregulaciones, cancelación o reducción de políticas públicas distributivas, eliminación de subsidios genéricos, reforma de pensiones, establecimiento de precios reales de subsidios genéricos e;
- f) inducir y asegurar la eficiencia económica de la operación administrativa mediante varias medidas de evaluación, control, descentralización de las decisiones hacia los gobiernos locales o hacia los niveles intermedios u operativos de la organización, contratación precisa de personal con base en resultados pormenorizados.

En la década de los noventa, David Osborne y Ted Gaebler con su publicación *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, establecieron diez principios básicos para mejorar la Administración Pública. Estos principios sistematizaban las experiencias corporativas exitosas de vanguardia y las adaptaba al modo de operar del gobierno, la gran novedad era que esas líneas eran practicables, retomando las teorizaciones de los neoinstitucionalistas.

Osborne y Gaebler reconocen que no ven en el gobierno un mal necesario, pero sí la necesidad de cambiar la forma en cómo funciona. Por otra parte, aclaran

que el término empresarial debe interpretarse como la búsqueda de oportunidades²⁶. Asimismo, expresan que no pretenden que el gobierno funcione como una empresa, ya que tienen características diferentes, entre éstas, señalan que la misión fundamental del gobierno es “hacer el bien”, no ganar dinero; la segunda es que el gobierno debe servir a todos por igual, con independencia de la capacidad de pago o de la demanda del servicio y la tercera es que en el gobierno la teoría de la empresa no es suficiente²⁷. De esta manera, los diez principios que proponen son:

1. Gobierno catalizador: mejor llevar el timón que remar. La idea de un gobierno catalizador consiste en que no sólo debe suministrar servicios públicos, sino catalizar todos los sectores –públicos, privados y voluntarios-. En este contexto aclaran que la privatización puede ser una respuesta pero no la solución, ya que hay cosas que la empresa privada hace mejor que el gobierno, pero hay cosas que el gobierno hace mejor que la empresa privada.
2. Gobierno propiedad de la comunidad: mejor facultar que servir directamente. Este principio alude a la participación social en los diversos asuntos del gobierno.
3. Gobierno competitivo: inyectar competitividad en la prestación de servicios. Señalan que la ventaja más evidente de la competencia es mayor eficiencia y mejor aprovechamiento del dinero. La idea es que los gobiernos al “desprenderse de la carga” de la provisión de servicios públicos y transferirlos al mercado, pueden enfocarse a establecer reglas y estructurar al mercado a fin de que satisfaga las necesidades públicas. Sin embargo, advierten que la competencia debe estructurarse y gestionarse cuidadosamente para que funcione bien, ya que cualquier mercado no regulado genera desigualdad²⁸.

²⁶ David Osborne y Ted Gaebler, *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, (Tr. Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo), España, Paidós, 1994, p. 20 y 21.

²⁷ *Ibid.*, p. 51.

²⁸ *Ibid.*, p. 159.

4. Gobierno inspirado en objetivos: la transformación de las organizaciones regidas por las reglas. Las organizaciones inspiradas en objetivos son más eficientes que las organizaciones regidas por reglas. Este tipo de gobierno genera eficiencia, mejores resultados, innovación y flexibilidad.
5. Gobiernos dirigidos a los resultados: financiar el producto, no los datos. En este punto, un aspecto fundamental es la medición de resultados para tener conocimiento de cuánto está funcionando lo que se hace. Así pues, la evaluación es esencial para definir políticas y acciones, ya que implica un proceso de análisis y aprendizaje.
6. Gobierno inspirado en el cliente: satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia. Aunque el uso del término cliente sigue siendo controvertido, la propuesta de este término consiste fundamentalmente a tratar de manera diferenciada y permitir que los ciudadanos, en un contexto donde los servicios son proporcionados por empresas puedan escoger el servicio que mejor les convenga. El argumento es que de esta forma se estimula más la innovación, se ofrecen opciones entre diferentes tipos de servicio y se crean mayores oportunidades de igualdad.
7. El gobierno de corte empresarial: ganar en lugar de gastar. Consiste en que los gobiernos empresariales se enfocan en ganar dinero y no sólo en gastarlo. De esta forma, hace alusión al ahorro y a la búsqueda de inversiones que le permitan ganar.
8. El gobierno previsor: más vale prevenir que curar. Los gobiernos previsores hacen dos cosas básicas: previenen antes de que sucedan las cosas y hacen lo posible para tener perspicacia en su toma de decisiones, lo que implica asumir una planeación estratégica.
9. El gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación en el trabajo en equipo. Las instituciones descentralizadas tienen ventajas, ya que son más flexibles y responden con rapidez, son más eficaces, más innovadoras, generan más compromiso y una gran productividad.
10. El gobierno orientado al mercado: provocar el cambio a través del mercado. Parten de que en un mercado la demanda crea sus propias existencias, y

dicen “hay alternativas orientadas al mercado para la mayoría de los programas administrativos. Pero existe prácticamente un número infinito de modos en los que el gobierno puede estructurar el mercado para lograr sus fines”²⁹.

Estos principios generales fueron apoyados e impulsados por diversos organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Así pues, para llevarlos a la práctica estos organismos condicionaron los préstamos a los países a cambio de la adopción del nuevo modelo.

1.2.3 Privatización en la Administración Pública: endo y exprivatización

Dentro de las reformas realizadas a la Administración Pública es frecuente encontrar el término privatización como parte de esos cambios. Cabe mencionar, que existen definiciones que dan diversos matices sobre lo que significa en la teoría y en la práctica. De acuerdo con Emmanuel Savas, el término apareció por primera vez en 1983 y dice: “la privatización implica pasar de un sistema con alta intervención gubernamental a otro con menos, consecuentemente, ello significa cambiar a un sistema en el que el sector privado tenga un papel más dominante”³⁰.

Asimismo, señala que la privatización es la clave para limitar y mejorar al gobierno. Limitarlo en sus dimensiones, alcance y poder en relación con otras instituciones de la sociedad; y mejorarlo en el sentido de satisfacer las necesidades sociales de una manera más eficiente, eficaz y equitativa³¹. Pero por otra parte, algunos autores reconocen que se trata de una alternativa, más no de la solución a todos los problemas.

²⁹ *Ibid.*, p. 395.

³⁰ Emmanuel S. Savas, *Privatización. La clave de un mejor gobierno* (Tr. del inglés por Ana Stellino), México, Gernika, 1989, p. 135.

³¹ *Ibid.*, p. 426.

En esta tesitura, señalan que recurrir al mercado para la provisión de servicios públicos sólo aporta beneficios cuando el Estado asume una función determinante en la designación y administración de esta forma de provisión³²; pues de lo contrario, una mala regulación puede ocasionar consecuencias contraproducentes. De la misma forma, Osborne y Gaebler señalaron la necesidad de que el gobierno vigilara la discriminación por parte del mercado y estableciera metas para los diferentes grupos de la población³³.

El proceso de privatización y de las reformas aplicadas a la Administración Pública y al Estado (surgido en la década de los setenta y consolidado en los ochenta), no sólo se manifestó en la venta de empresas pertenecientes al Estado, sino en la forma de concebir lo público, en la adopción de nuevas formas de gestión y en la distribución de bienes y servicios para la población. De este proceso se distinguen dos etapas: la exprivatización y la endoprivatización.

La *exprivatización*, consistió en la transferencia de la producción de bienes y servicios a la administración privada, encaminada a reducir el tamaño del Estado. La *endoprivatización*, se caracterizó por la sustitución de la Administración Pública por la metodología de la administración privada³⁴.

Con base en los casos prácticos de privatización, Paul Starr define a la privatización como: 1) todo cambio de actividades o de funciones del Estado al sector privado y; 2) todo cambio de lo público a lo privado en la producción de bienes y servicios³⁵. Por otra parte, Marc Bendick complementa dichas definiciones agregando que la privatización hace referencia al término “pérdida de la carga del gobierno”³⁶ entendida como la práctica en la cual el gobierno recurre a instituciones no gubernamentales para atender la demanda de cierto sector y a través de diversas modalidades. Sin embargo, José Ayala puntualiza algunos factores a ser considerados en el tema de la privatización, y dice:

³² Dennis A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema, *op. cit.*, p. 12.

³³ David Osborne y Ted Gaebler, *op. cit.*, p. 476.

³⁴ Omar, Guerrero Orozco, *La nueva gerencia pública*, México, Fontamara, 2004, p. 55.

³⁵ Paul Starr, “El significado de privatización” en Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn (Comp.), *La privatización y el Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 34.

³⁶ Marc Bendick, “Privatización de los servicios de bienestar social: una idea que hay que tomar en serio” en Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn (Comp.), *La privatización y el Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 117.

“la privatización no es una política global, generalizada y aplicable a toda circunstancia y momento, sino que se trata de una política que debe diseñarse e instrumentarse de acuerdo con: a) el tipo y calidad de la organización institucional del Estado; b) los arreglos institucionales y balance existente entre los sectores público y privado y; c) el grado de desarrollo económico”³⁷.

1.3 Características de la Nueva Gerencia Pública

En los apartados anteriores se han presentado las características de la Nueva Gerencia Pública de manera dispersa. Por lo que esta sección tiene el objetivo de agrupar las características de este modelo, partiendo de las distintas definiciones revisadas; las cuales comparten elementos que son los que distinguen a la Nueva Gerencia Pública respecto de la administración tradicional. De esta manera, la NGP se enfoca en³⁸:

- Intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción;
- Ganar en lugar de gastar;
- El redimensionamiento de la estructura administrativa (reestructuración administrativa) mediante la desaparición o compactación de los niveles jerárquicos y de las unidades de mando o de *staff* innecesarias, lo que lleva al siguiente punto;
- Sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas para un contexto de gestión descentralizada, en el que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adapten más cerca de su campo de aplicación. Así, se crean agencias administrativas públicas descentralizadas independientes y estructuradas no de manera burocrática.
- Separa la formulación de políticas de suministro de servicios, o de la ejecución de programas, como condición para crear un espacio de

³⁷ José Ayala Espino, *Límites del mercado, límites del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, p. 169.

³⁸ Las características que se enlistan han sido tomadas de Aguilar Villanueva, Guerrero Orozco, Edgar Ramírez y Jesús Ramírez y Antonio Morales.

competencia y de relaciones contractuales entre los financiadores, los consumidores y los proveedores de servicios³⁹.

- La distinción entre la decisión/formulación de la política y la implementación/administración de la política que acentúa el carácter estratégico de la alta dirección de gobierno y abre la posibilidad de que organismos privados y sociales participen en el desarrollo de las políticas públicas mediante contratos para la provisión de insumos (*outsourcing*) y/o la prestación de servicios (*contracting out*) de manera independiente o en forma asociada con el gobierno.
- Posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de una reglamentación directa por el Estado, susceptibles de conducir a resultados más eficaces (incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos). De esta manera, el uso de mecanismos e incentivos de mercado dentro (como la celebración de contratos de desempeño con unidades administrativas y personal) y fuera de la Administración Pública, tienen el fin de favorecer tanto el desempeño eficiente de las unidades y personal como la libre elección de los usuarios de los servicios públicos.
- Hace énfasis en la observancia de las “e” (economía, eficacia, eficiencia) en las operaciones administrativas, que conduce a reformas profundas del sistema presupuestal y del control interno de gestión.
- Orientación marcada hacia los resultados en términos de eficiencia, eficacia y de calidad del servicio.
- La orientación explícita y directa hacia la comunidad política y hacia los usuarios particulares de los servicios públicos, incorporando sus expectativas en el diseño y la ejecución de los procesos de servicio, lo que lleva a introducir formas de gestión de calidad.
- Búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público⁴⁰ (fomento de la competitividad mercantil en la provisión de bienes y servicios).

³⁹ Carlos Antonio Morales, *op. cit.*, p. 69.

- Diseño de objetivos por resultados, formulando estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como la definición de metas e indicadores de éxito preferentemente expresados en términos cuantitativos. Anteponiendo los resultados a los procedimientos y se enfatiza la importancia de implantar sistemas de medición y evaluación de desempeño de la Administración Pública.
- Redefinición de los objetivos de las organizaciones estatales, buscando romper con la noción de estricto cumplimiento de las normas;
- Plantea la evaluación de resultados medidos en valor para el usuario, como criterio de buen desempeño a ser utilizado.
- Automatización de la información⁴¹.

1.4 Aciertos e inconvenientes de la Nueva Gerencia Pública

Como se ha observado a lo largo de este capítulo, es evidente que la Administración Pública ha enfrentado importantes cambios políticos, económicos y sociales que exigen que ésta sea dinámica y proactiva; y en general, que tenga un mejor funcionamiento. En este sentido, el modelo de la Nueva Gerencia Pública ofrece una serie de propuestas enfocadas a alcanzar la eficiencia de la gestión pública. No obstante, el éxito de estas medidas depende de la capacidad de cada Estado y de la adaptación a las condiciones específicas. Desde esta perspectiva, el modelo de la Nueva Gerencia Pública no puede tomarse como una receta que por sí misma genera resultados positivos.

En primera instancia, como se señaló anteriormente, la mezcolanza de conceptos y corrientes económicas diversas hace que su sustento teórico sea débil. Por una parte, hace alusión a acotar las acciones del Estado y dar mayor participación al sector privado, pero por otra parte reconoce la necesidad de un Estado fuerte. La principal diferencia importante que debe considerarse para su aplicación en otros países es que su origen pertenece a países con características

⁴⁰ Omar Guerrero Orozco, *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 182.

⁴¹ Edgar Ramírez y Jesús Ramírez, *op. cit.*, p. 127.

políticas, sociales y culturales –ya no mencionemos las económicas- distintas al resto de los países, como es el caso de México.

Propone visualizar a los ciudadanos como clientes bajo el argumento de que así se pueden conocer mejor sus necesidades y atender mejor los problemas. Tal vez esta concepción para algunos no debería ser tan controvertida, lo cierto es que al hacer uso de este término hay una desvinculación del contexto político y del cumplimiento de derechos sociales. Aquí, los ciudadanos son concebidos como clientes activos y no como ciudadanos poseedores de derechos que viven dentro de instituciones políticas. Al respecto, Guy B. Peters señala un aspecto fundamental al decir que la Nueva Gerencia Pública:

“resulta particularmente problemática cuando se le ve desde el ángulo de los valores democráticos de la administración [...] los mecanismos mediante los cuales los ciudadanos pueden expresar sus puntos de vista y ejercer sus derechos democráticos no están considerados como relevantes dentro de este modelo”⁴².

Por otra parte, en la adopción de los principios que se proponen para administrar de una nueva forma, es necesario identificar algunos de los inconvenientes que pueden ser generados como consecuencia de su aplicación. Partiendo del planteamiento de que el problema central que intenta resolver la Nueva Gerencia Pública es el suministro de servicios públicos, particularmente el de los servicios sociales, encontramos un punto importante en el que hay que detenerse. Para ello, Guy B. Peters realiza una pregunta clave:

“¿en qué caso y hasta qué punto debe delegarse la provisión de los servicios que brinda el gobierno, y si se delegan, cuál es la mejor forma de hacerlo para conservar cierto grado de participación del sector público en los servicios?”⁴³.

Se trata de una pregunta relevante porque alude a qué y cómo se debe llevar a cabo la prestación de dichos servicios, pero también a las consecuencias que se pueden originar especialmente cuando los gobiernos no delimitan de manera clara hasta dónde debe intervenir el mercado. No sólo se trata de la provisión de servicios sociales, sino de derechos humanos y sociales para el

⁴² B. G. Peters “Cambios en la naturaleza de la Administración Pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles” en Pardo, María del Carmen (Comp.), *De la Administración Pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, p. 85.

⁴³ *Ibid.*, p. 80.

desarrollo de las personas que se encuentran establecidos en la ley; por lo que delegarlos al sector privado sin una regulación adecuada, podría derivar en el incumplimiento de dichos derechos o su cumplimiento a medias.

Derivado de las propuestas de este modelo, David Arellano identifica algunos inconvenientes debido a que se oponen al contexto político y jurídico en el cual está inserta la Administración Pública, entre ellas se encuentran:

1. Innovar con rapidez o rendir cuentas de la innovación.
2. Participación social o decisiones técnicas (legitimidad versus eficiencia)
3. Mercado versus equidad y Estado
4. Resolver problemas públicos o administrar programas

Respecto al punto número uno hay que destacar que la innovación para la Nueva Gerencia Pública consiste en hacer las cosas de una forma diferente para romper con los métodos tradicionales y hacer más eficiente la Administración Pública. Sin embargo, para lograrlo se deben realizar previamente cambios en el marco legal-programático donde se permita hacerlo. De lo contrario se corre el riesgo de incumplir los ordenamientos legales que regulan su ejercicio.

En lo que concierne al punto número dos, la NGP hace referencia a la importancia de la participación social para aminorar la carga del gobierno y por otra parte a la participación desde la perspectiva de clientes, donde pueden opinar sobre la calidad de los servicios que se les proporcionan y así alcanzar la eficiencia. Pero no señala nada respecto a mecanismos para la participación social en la hechura de políticas públicas, omitir este aspecto representa un problema, ya que la sociedad es quien legitima las acciones del gobierno. En este sentido, Snellon señala que las propuestas de la NGP tensan la relación entre el deseo de mejorar el aparato del Estado y la participación de la ciudadanía en las políticas públicas, ya que minimiza la importancia del Estado para el desarrollo y la sustentabilidad de las sociedades⁴⁴.

El punto número tres planteado por Arellano, señala que si bien es cierto el mercado tiene la capacidad de propiciar la eficiencia económica, también es cierto

⁴⁴ Snellon, citado por José Martínez Vilchis, *Nueva gerencia pública: un análisis comparativo de la administración estatal en México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México - Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 76.

que suele dejar de lado el aspecto social. Sumado a esto, el mercado puede tener fallas y distribuir mal los recursos, especialmente cuando se trata de problemas públicos que involucran aspectos como la pobreza y el bienestar colectivo⁴⁵, por lo cual es un error tomar el modelo del mercado para la gestión pública.

Finalmente, la NGP al estar enfocada en la eficiencia, eficacia, en ganar más y gastar menos y en el cumplimiento de metas cuantitativas, deja de lado el objetivo de resolver de raíz las problemáticas sociales y cumple sólo con la ejecución de programas que resultan paliativos sin tener una visión a largo plazo. De esta forma no se puede hablar de una visión estratégica en la respuesta a las necesidades sociales, sino que la gestión se limita a la vigilancia del cumplimiento de programas y proyectos. Christopher Pollit lo identifica como *ausencia del compromiso social*⁴⁶, ya que su compromiso con la economía y la eficiencia, está por encima de valores como la equidad y la justicia y es poco realista en sus postulados.

Por otra parte, también hay que destacar las prácticas positivas que propone la NGP, entre las que están: la rendición de cuentas, mayor utilización de las tecnologías de la información, planeación estratégica, descentralización, y previsión. Y de manera general la búsqueda de eficiencia y calidad en la prestación de servicios, aspectos que no se oponen a la gestión pública, sino que la fortalecen.

La innovación es también algo importante para hacer las cosas de diferente manera pero respetando la legislación correspondiente. Si bien es cierto, la Administración Pública requiere ser eficiente y maximizar sus recursos para dar soluciones a las demandas y problemáticas de la sociedad; también debe ser dinámica y buscar alternativas que permitan su eficiencia siempre y cuando no se pierda de vista que las obligaciones del gobierno son amplias, obedecen a un marco legal, están insertas en un contexto político y cultural y su fin último es el bienestar social.

⁴⁵ David Arellano, citado por José Martínez Vilchis, *op. cit.*, p. 70.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 75.

1.5 Las tendencias neogerenciales del Gobierno Federal 2001-2006

La Administración Pública en México asumió cambios profundos en las décadas de los ochenta y noventa, fue transformándose con la aparición de cuatro tendencias: 1) la privatización de las empresas públicas; 2) la simplificación administrativa; 3) la descentralización administrativa y; 4) la endoprivatización de los servicios públicos⁴⁷. Pero en el año 2000, tras la alternancia del partido político en el poder, el Ejecutivo Federal manifestó de manera abierta su objetivo de hacer las cosas de manera diferente.

Así pues, el Gobierno del Ejecutivo Federal autonombado “gobierno del cambio” señaló en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) -instrumento en el que se establecen las directrices de la gestión pública en el sexenio correspondiente- que se requería un cambio de paradigmas para tener un gobierno eficaz y efectivo que hiciera más con menos y además fuera innovador. Su objetivo era “reemplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores”⁴⁸ para tener un gobierno enfocado a “administrar resultados en vez de normas y trámites”⁴⁹; principios provenientes de la Nueva Gerencia Pública.

De acuerdo con el PND, los postulados en los que se basaría la administración federal del sexenio eran: humanismo, equidad y cambio. Estos serían el fundamento para el diseño e implementación de los proyectos, programas y en general, de las acciones de la Administración Pública federal. En lo que concierne al postulado del *cambio*, que se enfocaba básicamente en la gestión pública, se establecieron los siguientes objetivos:

1. Gobierno que produzca resultados tangibles y valiosos
2. Cambio de paradigmas, con miras a enfoques proactivos y visionarios
3. Innovación en el gobierno, que permita concebir nuevas formas de hacer las cosas.

⁴⁷ José Juan Sánchez, *op. cit.*, p. 268.

⁴⁸ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, México, 2001, p. 40.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 40.

Estos objetivos se convirtieron en las premisas que llevarían a la solución de los problemas sociales identificados y lograr así la eficiencia en la gestión pública. Respecto a la *innovación*, para el ejecutivo federal consistió en delegar al sector privado acciones que anteriormente eran ejecutadas por el gobierno.

Esta serie de objetivos plasmados en el PND derivó en la llamada *Agenda de Buen Gobierno* en la que se expresaba la finalidad de dar respuesta a las demandas y expectativas generadas por la sociedad. Esto implicaba transformar radicalmente los esquemas tradicionales del quehacer público además de “reemplazar las viejas formas de los servidores públicos de percibir y de actuar ante las necesidades de la ciudadanía de más y mejores servicios”⁵⁰. Las líneas de acción en las cuales se centró esta agenda eran seis:

1. Gobierno Honesto y Transparente, recuperando la confianza de la sociedad.
2. Gobierno Profesional, atrayendo, motivando, desarrollando y reteniendo a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público.
3. Gobierno de Calidad, satisfaciendo o superando las expectativas de los clientes y ciudadanos en los servicios que les brinda.
4. Gobierno Digital, permitiendo que los clientes y ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que ofrece desde la comodidad de su casa u oficina.
5. Gobierno con Mejora Regulatoria, garantizando que los clientes, ciudadanos, y los servidores públicos puedan efectuar trámites con facilidad, seguridad y rapidez.
6. Gobierno que Cueste Menos, reduciendo el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad⁵¹.

Como se observa en estas líneas de acción, se introducen nuevos términos, como: cliente, calidad e innovación, y se enfatiza en la búsqueda de la eficiencia de la gestión gubernamental.

⁵⁰ *Agenda de Buen Gobierno* [en línea], disponible en: <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/buengobierno/> (Consultado el 12 de marzo, 2010).

⁵¹ *Ibid.*,

Asimismo y de manera simultánea, el Gobierno Federal expresó en el PND dar prioridad a la atención de los grupos vulnerables, especialmente en materia social, y por otra parte modificar la forma en la distribución de bienes y servicios. Una de las prioridades del Ejecutivo Federal fue la política de vivienda, tras diagnosticar que había un déficit importante que debía atenderse. Para lograrlo planteó la necesidad de realizar diversos cambios en este sector siguiendo la premisa de innovación, aspectos que serán analizados en los capítulos posteriores.

Para cerrar este capítulo y después de hacer una extensa revisión de la Nueva Gerencia Pública es necesario retomar algunos puntos clave para comprender los siguientes capítulos. El primero de ellos es que es innegable que la Administración Pública debe buscar constantemente mecanismos que la hagan ser eficiente, pero que a su vez le permitan cumplir con sus fines sociales.

Es así que en un contexto social, económico e internacional distinto, donde se cuestiona la función del Estado y Gobierno, la Nueva Gerencia Pública surge básicamente ante la necesidad de buscar hacer eficiente a la Administración Pública y dar mejor respuesta a los problemas. Su sustento teórico proviene de dos fuentes principales, el de la teoría de la organización y de teorías económicas diversas. Aquí se distingue que en el terreno teórico, los planteamientos provenientes de la economía son más radicales respecto al papel del Gobierno y la Administración Pública; no así en la práctica, ya que en ésta los principios que se proponen son más moderados.

En esta investigación, se parte de que la Nueva Gerencia Pública tiene dos ámbitos de intervención, uno interno y otro externo. El primero de ellos se refiere a la forma en cómo está organizado el aparato de gobierno y los cambios que deben hacerse al interior de las estructuras administrativas y funciones del personal público. Al exterior, las propuestas de la Nueva Gerencia Pública consisten en la provisión de bienes y servicios, para lo que propone que el gobierno se desprenda de esta carga y las transfiera al mercado. Así pues, el gobierno puede enfocarse a establecer reglas y estructurar al mercado a fin de que satisfaga las necesidades públicas. Sin embargo, también se debe tener cuidado en cómo se lleva a cabo,

pues los impulsores de este modelo también advirtieron que la competencia debe estructurarse y gestionarse cuidadosamente para que funcione bien, ya que cualquier mercado no regulado genera desigualdad y los resultados pueden derivar en exclusión.

De lo anterior se puede concluir que la Nueva Gerencia Pública puede aportar beneficios a la gestión pública para alcanzar la eficiencia en determinadas áreas y varias de sus propuestas son valiosas. No obstante, en la búsqueda de la eficiencia se descontextualiza la situación de cada país, especialmente para atender los problemas sociales. Un elemento que el modelo de la Nueva Gerencia Pública soslaya es el de los Sistemas Políticos, de manera particular en países como el nuestro. Como señala David Arellano, “gran parte del éxito de propuestas depende de la habilidad de los actores políticos y burocráticos para construir la viabilidad específica de ciertas estrategias, dado el contexto político y social”⁵².

Desde este planteamiento, en los capítulos subsiguientes se analizará la política de vivienda y sus elementos, comenzando desde un diagnóstico de la situación al año 2000 y pasando por la revisión del marco legal-normativo. Ello permitirá identificar qué principios de la Nueva Gerencia Pública fueron aplicados, si fueron ejecutados adecuadamente, y si representaron la mejor opción en la provisión de un satisfactor básico que no sólo se trata de un producto, sino de un elemento que constituye parte de la política social y que por consiguiente está inserto en un contexto más complejo.

⁵² David Arellano Gault, *op. cit.*, p. 17.

Capítulo II

Vivienda: diagnóstico en México y directrices internacionales

La complejidad del tema de la vivienda es posible abordarlo desde diversas perspectivas, por ejemplo: como componente del ordenamiento territorial, del desarrollo social, del desarrollo urbano, del desarrollo económico y de los sistemas de financiamiento. Además de encontrarse relacionado con aspectos de: pobreza, marginación, rezago social, medio ambiente, empleo y crecimiento demográfico, tan sólo por mencionar algunos. Como se observa, son diversos los problemas que confluyen en torno a la vivienda, por ello es necesario contextualizarla como parte de un entramado amplio y complejo; y no sólo concebirla como una unidad física, es decir, como un producto.

La vivienda es un factor importante para el desarrollo social y económico de las naciones. En este sentido, la política de vivienda debe representar un elemento estratégico dentro de la agenda de gobierno, especialmente en los países donde el déficit de vivienda, como es el caso de México, es creciente. Desde este planteamiento, los objetivos y metas de la política de vivienda deberían estar enfocados a atender las necesidades reales de la población. Para ello, es necesario tener conocimiento de la situación habitacional y la identificación de los principales problemas a atender; esto, sin soslayar las condiciones sociales, económicas, históricas, culturales y económicas de la población.

Partiendo de lo anterior, en el presente capítulo se estudia la función de la vivienda, y con base en estadísticas oficiales se hace una revisión de la situación de México en materia habitacional para el año 2000. La elaboración de este diagnóstico tiene la finalidad de proporcionar elementos que permitan identificar la problemática principal en el sector vivienda, para posteriormente contrastar la información con el capítulo cuatro, en el que se analizarán los resultados de la política de vivienda 2001-2006 y así concluir si las acciones de la política implementada en el sexenio correspondieron a las necesidades identificadas.

En la última parte, y retomando lo analizado en el capítulo I, se revisarán las directrices establecidas por el Banco Mundial (BM) en la década de los noventa para la política de vivienda como parte de los cambios recomendados a los gobiernos en la provisión de bienes y servicios. En dichas directrices se establecía que la función del Estado debería ser la de *facilitador* para permitir el desarrollo del sector vivienda.

2.1 La función social de la vivienda

La vivienda es un satisfactor básico para el desarrollo individual y social de las personas; es además, uno de los principales derechos humanos y sociales de los individuos para tener una vida con calidad. En la vivienda los individuos desarrollan funciones biológicas como el reposo, sueño, alimentación y reproducción; psicológicas y sociales que incluyen la protección, privacidad, comunicación afectiva, información, educación y desarrollo de la vida en el marco personal y familiar. La vivienda está definida como:

“la unidad de habitación que satisface normas mínimas de construcción relacionadas con la seguridad, higiene, comodidad y disfrute de acceso fácil a los servicios residenciales conexos de calidad adecuada, incluyendo sistemas de suministro de agua y drenaje, suministro de electricidad, comunicaciones y transportes, tiendas y servicios culturales y recreativos”¹.

A esta definición habría que agregar también una ubicación accesible a centros de empleo, de educación y de salud. Su entorno constituye el vínculo social elemental de la interrelación productiva global del hombre. Se debe entender que la vivienda está relacionada con el ambiente que lo rodea, es decir, el *hábitat*, el cual se define como “el ámbito en el cual un ser humano crece y vive naturalmente”².

¹ Organización de las Naciones Unidas, *Informe sobre la situación social del mundo*. Citado por Ezequiel Ander-Egg, *Autoconstrucción y ayuda mutua: el trabajo social en programas de vivienda*, Argentina, Lumen, 1995, p. 29.

² Organización Mundial de la Salud, *Documento de posición sobre Políticas de Salud en la Vivienda*. Washington, D.C.- La Habana, Cuba, 1999. p. 2

Este derecho está reconocido en nuestra Constitución Política y en distintos instrumentos internacionales, como lo es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la observación general correspondiente denominada el Derecho a una Vivienda Adecuada, tan sólo por mencionar algunos. En esta última observación a la que se hace referencia se destaca que “el acceso a una vivienda adecuada tiene importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales”³.

En este sentido, el concepto de *vivienda adecuada* hace referencia a determinadas características, entre ellas están: “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuada, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”⁴. Aunque la vivienda se centra en una casa, es importante comprender que es más que una estructura física, pues tiene múltiples funciones para el desarrollo de las personas. Incluso, otro elemento característico de una vivienda es que debe “apropiarse y reflejar los valores de una cultura y una sociedad”⁵.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) establece que la vivienda debe brindar protección en distintas esferas para el desarrollo de las personas y cumplir con una serie de requisitos, los cuales cubren necesidades fisiológicas, psicológicas y de prevención de contagios (ver cuadro 2.1). Se ha deducido que las viviendas en buena calidad dan como resultado tasas más altas de participación en la fuerza de trabajo y mayor rendimiento escolar en los niños; y el mejoramiento de las viviendas contribuye en forma indirecta a aliviar la pobreza.

Por otra parte, la falta de vivienda adecuada origina una serie de problemáticas para las familias, entre ellas están: mayor riesgo de contraer

³ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 11, párrafo 1, establece que la vivienda es uno de los principales derechos de las personas. De éste se desprende una observación general denominada “El derecho a una vivienda digna y adecuada” del año 1991.

⁴ *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México 2004*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), p. 26.

⁵ Organización Mundial de la Salud, *Documento de posición sobre Políticas de Salud en la Vivienda*, *op. cit.*, p. 5

enfermedades o incluso mayor incidencia de muertes, que los niños estén mayor tiempo en las calles, desintegración y violencia familiar.

CUADRO 2.1 Funciones de una vivienda para la satisfacción de necesidades		
Fisiológicas	Psicológicas	De prevención de contagios
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Luz diurna suficiente ▪ Luz artificial suficiente ▪ Protección del ruido excesivo ▪ Espacio para ejercicio y juego de los niños 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aislamiento individual suficiente ▪ Posibilidad de llevar una vida familiar normal ▪ Relaciones normales dentro de la colectividad ▪ Instalaciones para aseo normal ▪ Ambiente estético del hogar y alrededores 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agua potable en la vivienda ▪ Protección contra la contaminación del agua y los alimentos en el interior ▪ Instalaciones sanitarias eficientes ▪ Carencia de factores antihigiénicos en la vecindad ▪ Prevención de insectos y otros vectores ▪ Dormitorios con espacio suficiente para evitar contagios
<p>Fuente: Elaboración propia con base en <i>Documento de posición sobre Políticas de Salud en la Vivienda</i>. Organización Mundial de la Salud (OMS), 2000.</p>		

Aunque la Constitución Política Mexicana define como derecho de las familias el disfrute de una vivienda “digna y decorosa”, este concepto no fue definido sino hasta la Ley de Vivienda de 2006⁶, pero lo hace de manera limitada respecto a la concepción de *vivienda adecuada* que plantea la Organización de las Naciones Unidas, la cual considera factores como el fácil acceso a servicios de salud, educativos, culturales y que las distancias de traslado a los centros de estudio o trabajo no sean excesivas.

Además, la definición plasmada en la Ley de Vivienda establece que serán consideradas viviendas dignas y decorosas las que cumplan con las disposiciones jurídicas aplicables y por otra parte, hace referencia a la legítima posesión.

⁶ En la Ley Federal de Vivienda de 1984 no se especifica el significado de este término, mientras que en la Ley de Vivienda publicada en 2006 (que abrogó la anterior), en el artículo 2 establece que “se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos”.

Partiendo de lo anterior, de acuerdo con algunas investigaciones realizadas, México está lejos de poder proveer a las familias una vivienda digna. Por un lado, porque un gran porcentaje de las viviendas existentes no cumplen con las características físicas adecuadas con las que deben cumplir y por otra parte, porque existe un vacío normativo referente a la superficie y dimensiones mínimas de las viviendas que deben construirse, lo cual desemboca en la mala calidad de éstas. En este sentido, parece que hay consenso en que 30 m² son apenas suficientes para una familia mexicana⁷.

En el amplio contexto en el que se encuentra inserta la vivienda, otros de los aspectos que deben atenderse de manera simultánea y que no pueden soslayarse en el diseño y ejecución de la política de vivienda en México son:

- Evitar los asentamientos humanos irregulares;
- regularizar la tenencia de la tierra;
- generar reservas territoriales aptas para el desarrollo de la vivienda;
- legislar en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda;
- procurar el ordenado crecimiento de las ciudades, y
- generar sistemas de financiamiento acordes a la capacidad de pago de menores ingresos⁸.

Los puntos anteriores dan cuenta de por qué la vivienda no puede entenderse sólo como un producto, sino que es parte de diversas políticas y todas ellas deben coordinarse. La política de vivienda no consiste sólo en construir estructuras de manera aislada, es por ello que se habla de la necesidad de que los gobiernos conciban la política habitacional como un proceso y no sólo como un producto físico.

De igual forma es importante que el gobierno, encargado de diseñar la política de vivienda no lo haga únicamente desde un enfoque económico, sino que la ubique dentro de la política social a través de la cual se incidirá en el desarrollo

⁷ Priscila Connolly D., "La demanda habitacional" en René Coulomb y Marta Scheingart (Coord.), *Entre el Estado y el Mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, Miguel Ángel Porrúa – Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco - Cámara de Diputados, 2006, pp.86-91.

⁸ Rafael Jesús Bermúdez Terán, "La provisión del suelo servido para usos habitacionales" en Manuel Perló (Coord.), *Debates sobre las Políticas de Vivienda: las experiencias de los organismos estatales*, México, Secretaría de Desarrollo Social - Programa Universitario sobre Estudios de la Ciudad-Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, 2004, p. 54.

individual de las personas y que constituye un elemento clave para el desarrollo social.

La vivienda es un tema importante no sólo para el gobierno mexicano; se trata de una problemática a nivel mundial que se ha venido presentando a través de las últimas décadas aún en los países desarrollados. Sólo para dar un breve panorama, la Organización de las Naciones Unidas a través del Programa Hábitat ha señalado la necesidad de que todos los gobiernos del mundo creen programas para atender este problema con una visión integral.

No obstante, se observa que a nivel internacional -y México no es la excepción- la institucionalización del sector vivienda y la implementación de programas de vivienda del sector público han sido dirigidos a los sectores poblacionales de alto o mediano ingreso. El motivo de esta situación es que se ha seguido el curso de estrategias políticas y económicas de los grupos gobernantes que consisten en proveer viviendas a los sectores productivos dominantes; y apoyar la acumulación de capital a través de la producción y comercialización de este bien. Por lo anterior, las políticas de gobierno para desarrollar o apoyar proyectos para viviendas de bajos ingresos no han sido exitosas⁹.

Ante este panorama, en los últimos años organismos de Naciones Unidas han señalado a los gobiernos la importancia de generar acciones para proporcionar vivienda a las familias que carecen de ella y especialmente a las familias de menores recursos¹⁰. Por su parte, las instituciones financieras internacionales -desde la década de los noventa- y en congruencia con la redefinición de funciones del Estado y del Gobierno y los planteamientos de la Nueva Gerencia Pública, dictaron directrices a los países para el diseño y ejecución de la política de vivienda en donde se hacía referencia a darle mayor participación al mercado con la finalidad de hacer un sector eficiente.

Así pues, es necesario mencionar un aspecto que en lo general representa un obstáculo para el diseño de una política integral. En este sentido, Ander-Egg

⁹ Organización Mundial de la Salud, *Políticas de Salud en la Vivienda*, op. cit., p. 32.

¹⁰ Algunas de esas organizaciones son: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (PNUAH), conocido también como Programa Hábitat y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

señala que se ha observado que uno de los principales problemas en la política de vivienda es que determinadas esferas económicas y políticas pretenden ofrecer soluciones partiendo de que la gente son “unidades” a las que hay que proveer un “lugar para estar”. Generando así inhumanidad en los proyectos y derivando únicamente en la racionalidad del proceso constructivo o de programación urbana. De esta manera, dice: “la lógica del beneficio se antepone a la lógica de las necesidades sociales”¹¹.

2.2 Diagnóstico de la vivienda en México

Para el año 2000, las condiciones de vivienda en México tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos, dejaban notar la disparidad entre las regiones del país. A nivel nacional había un total de 21,513,862 viviendas particulares y un total de 22,262,916 hogares¹²; lo que se traducía en hacinamiento, ya que varias familias compartían la misma vivienda. La mitad de las entidades federativas registraban un promedio de ocupantes superior al promedio nacional, que era de 4.4 habitantes por vivienda; especialmente entidades como Chiapas, Guanajuato, Puebla y Tlaxcala¹³.

Por otra parte, en lo que se refería al acceso a los servicios básicos, el 95% contaba con electricidad, el 89% con acceso al agua y el 78% con alcantarillas. Aunque se logró un avance respecto al año 1995, lo cierto es que se observaban

¹¹ Ezequiel Ander-Egg, *op.cit.*, p. 29.

¹² Un hogar se define como: el conjunto de personas que pueden ser o no familiares, que comparten la misma vivienda y se sostienen de un gasto común. Una persona que vive sola también constituye un hogar. Existen diversos tipos de hogares, clasificados en familiares que comprenden: los nucleares, ampliados y compuestos; y los no familiares: que comprenden los unipersonales y los copresidentes.

Nucleares: formados por el papá, la mamá y los hijos o sólo la mamá o el papá con hijos; una pareja que vive junta y no tiene hijos también constituye un hogar nuclear.

Ampliados: formados por un hogar nuclear más otros parientes (tíos, primos, hermanos, suegros, etcétera)

Compuesto: constituido por un hogar nuclear o ampliado, más personas sin parentesco con el jefe del hogar.

Unipersonales: integrados por una sola persona.

Copresidente: formado por dos a más personas sin relaciones de parentesco.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

¹³ *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2002, p.23.

grandes discrepancias entre las zonas urbanas y rurales y entre las entidades federativas; pues la disponibilidad de terrenos provistos de servicios (agua y saneamiento) era particularmente baja en las regiones más pobres¹⁴.

De acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda del año 2000, las entidades federativas que ocupaban los últimos lugares en porcentaje de servicios básicos (agua entubada, drenaje y energía eléctrica) eran: Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Tabasco, San Luis Potosí, Puebla, Hidalgo, Campeche, Michoacán y Yucatán. Mientras que los primeros lugares los ocupaban: el Distrito Federal, Aguascalientes, Colima, Coahuila, Nuevo León, Chihuahua, Sonora, Tlaxcala, Tamaulipas, Durango y Jalisco (ver cuadro 2.2).

CUADRO 2.2					
Porcentaje de viviendas con acceso a servicios básicos por entidad federativa al 2000					
Primeros diez lugares a nivel nacional					
Entidad Federativa	Agua entubada	Entidad Federativa	Drenaje	Entidad Federativa	Energía eléctrica
Nacional	85.2	Nacional	75.4	Nacional	95.4
Distrito Federal	97.6	Distrito Federal	97.7	Distrito Federal	99.8
Aguascalientes	97.4	Aguascalientes	94.2	Nuevo León	98.8
Colima	94.6	Colima	92.6	Morelia	98.5
Coahuila	94.2	Nuevo León	90.8	Coahuila	98.4
Nuevo León	94.2	Jalisco	89.6	Aguascalientes	98.3
Chihuahua	92.9	Chihuahua	84.9	Estado de México	98.3
Sonora	92.3	Coahuila	83.5	Jalisco	97.9
Tlaxcala	91.2	Quintana Roo	83.3	Colima	97.7
Tamaulipas	91.1	Estado de México	82.7	Tlaxcala	97.7
Durango	91.0	Tabasco	82.0	Baja California	97.6
Últimos diez lugares a nivel nacional					
Michoacán	83.5	Michoacán	66.4	Chihuahua	94.3
Campeche	80.7	Campeche	63.4	Tabasco	94.2
Hidalgo	80.3	Hidalgo	62.0	Durango	94.1
Puebla	78.1	Veracruz	61.7	Hidalgo	92.1
San Luis Potosí	76.9	San Luis Potosí	61.2	Campeche	91.5
Tabasco	69.9	Puebla	60.7	Guerrero	89.9
Chiapas	69.3	Yucatán	58.2	Veracruz	89.6
Veracruz	66.7	Chiapas	57.5	San Luis Potosí	88.8
Oaxaca	66.4	Guerrero	46.8	Chiapas	88.4
Guerrero	60.9	Oaxaca	42.3	Oaxaca	87.7

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo General de Población y Vivienda, 2000. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

¹⁴ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación*, Sr. Miloon Kothari, (Visita a México del 4 al 15 de marzo de 2002) E/CN.4/2003/Add.3, 27 de marzo de 2003, Párrafo 11, p.10.

Respecto a la resistencia de los materiales con que estaban construidas las casas sucedía más o menos lo mismo, aunque se presentaban algunas variantes. El cuadro 2.3 muestra al igual que el anterior, la posición de las entidades federativas a nivel nacional de acuerdo con el porcentaje de viviendas que tenían cubrimiento en pisos y cuyos techos y muros eran de materiales durables.

CUADRO 2.3
Porcentaje de viviendas construidas con materiales durables
por entidad federativa al 2000

Primeros diez lugares a nivel nacional					
Entidad Federativa	Cubrimiento en pisos	Entidad Federativa	Materiales durables en techos	Entidad Federativa	Materiales durables en muros
Nacional	86.7	Nacional	64.2	Nacional	79.3
Distrito Federal	98.8	Aguascalientes	94.3	Distrito Federal	98.1
Aguascalientes	97.0	Distrito Federal	87.3	Nuevo León	93.7
Nuevo León	96.7	Nuevo León	85.7	Querétaro	92.9
Baja California	95.8	Jalisco	85.2	Edo. de México	90.9
Coahuila	95.6	Sinaloa	83.5	Colima	90.3
Yucatán	94.4	Tlaxcala	78.5	Aguascalientes	88.6
Chihuahua	93.9	Coahuila	77.8	Sinaloa	88.4
Edo. de México	93.5	Edo. de México	75.0	Guanajuato	88.3
Jalisco	93.3	Zacatecas	74.9	Jalisco	87.7
Tamaulipas	91.5	Querétaro	72.7	Nayarit	85.0
Últimos diez lugares a nivel nacional					
Sinaloa	86.2	Baja California	58.5	Veracruz	70.0
Campeche	86.0	Michoacán	55.4	Michoacán	69.5
Hidalgo	82.0	Chihuahua	49.8	Campeche	68.7
Michoacán	81.9	Campeche	42.9	Chihuahua	67.9
San Luis Potosí	78.3	Veracruz	39.1	Baja California	67.8
Puebla	77.7	Guerrero	36.8	Durango	56.0
Veracruz	73.7	Baja California	34.5	Oaxaca	52.3
Guerrero	63.5	Oaxaca	33.0	Chiapas	51.9
Chiapas	61.9	Tabasco	29.6	Zacatecas	51.4
Oaxaca	60.6	Chiapas	23.3	Guerrero	51.4

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo General de Población y Vivienda 2000. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

Sumado a esta información, cabe destacar que alrededor del 13% de las familias del país vivían en casas rentadas y el 60% de las familias habían auto construido sus viviendas en diversos grados de marginalidad respecto de los cauces formales y del mercado. Además de representar un alto índice de

irregularidad en la tenencia de sus inmuebles¹⁵. Características que de acuerdo con la definición de vivienda digna y decorosa que establece la Ley, no podrían ser consideradas como tales.

Para continuar con este diagnóstico es necesario conocer los conceptos relacionados con la problemática de vivienda; el primero de ellos es *rezago habitacional* y sus componentes, para dar paso así a la información estadística que hay en México sobre el tema. Así pues, cuando se habla de *rezago habitacional* se hace referencia al número de viviendas que por sus características de ocupación (hacinamiento) y componentes materiales en la edificación (deterioro), no satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes.

El hacinamiento es la sobreocupación de una vivienda, es decir, cuando la relación del índice de hacinamiento es superior a 2.5 personas en promedio por cuarto. Para determinar el deterioro, se parte de la estimación sobre la calidad intrínseca de los materiales de construcción o de supuestos sobre el promedio de vida útil de las viviendas.¹⁶

De acuerdo con la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), hay dos aspectos fundamentales para evaluar el problema habitacional: el cuantitativo y el cualitativo¹⁷. También señala que se debe distinguir entre las *necesidades de vivienda y demanda*, los cuales se explican a continuación:

- Aspecto cuantitativo. Refleja la ausencia o falta de vivienda en términos reales; se obtiene al calcular el número de viviendas ya existentes en el inventario habitacional que es necesario sustituir debido a la mala calidad de los materiales utilizados en la edificación, más el número de familias sin vivienda (conocido como déficit).

¹⁵ *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto, 2004*. Citada por Guillermo Boils Morales, "Balance y perspectivas de las políticas de vivienda en México" en José Luis Calva (Coord.), *Derechos y políticas sociales*. Agenda para el desarrollo, Vol. 12, México, Miguel Ángel Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 278.

¹⁶ Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), *Rezago habitacional 2000*, México, CONAFOVI, 2000, pp. 10-11.

¹⁷ México, Secretaría de Desarrollo Social – Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, *Vivienda: evidencia del cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 35-36.

- Aspecto cualitativo. Se refiere al número de viviendas que ya existen pero que por sus características de ocupación y por la calidad de los materiales no satisfacen un mínimo de bienestar a sus ocupantes. Estas deficiencias son subsanadas por medio de ampliaciones o mejoramiento de los inmuebles.

Por otra parte, las *necesidades de vivienda* expresan la cantidad de habitaciones requeridas que cumplen con el equipamiento para proporcionar niveles de bienestar básicos a los mexicanos. El cual se trata de un concepto distinto al de demanda, que corresponde a la cantidad de vivienda que la población puede comprar o rentar por un periodo determinado¹⁸.

Con base en lo anterior, de acuerdo con la CONAFOVI, para el año 2000 en México existían 21,513,862 viviendas particulares, y un rezago habitacional total de 4,290,665. De este total, 2,797,780 (65%) se encontraban en hacinamiento y 1,492,885 (35%) en deterioro. Ante esta situación, se requería 1,810,930 viviendas nuevas y 2,479,735 acciones de mejoramiento de vivienda. Esto significaba que la atención al rezago habitacional estaría distribuida en un 42% a vivienda nueva y el 58% a acciones de mejoramiento. Como dato adicional, se estima que alrededor del 2% de la vivienda que conforma el inventario habitacional se debe reponer cada año.

Como referente, según señala CONAFOVI, en 1980 el rezago representaba el 38.7% del inventario total; para 1990 la proporción bajó al 29.1% y en el 2000 se ubicó en 19.6%. De las entidades federativas con mayor porcentaje de rezago habitacional con respecto al inventario nacional estaban: Hidalgo, Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Campeche, Puebla, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz y Tabasco (ver mapa 2.1 y cuadro 2.4).

¹⁸ *Ibid.*, p. 39.

MAPA 2.1



Fuente: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), *Rezago habitacional 2000*, México, CONAFOVI, 2000, p. 38.

Las entidades federativas que presentaron un alto porcentaje de hacinamiento eran: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Veracruz, Tlaxcala e Hidalgo. Las viviendas con mayor porcentaje de deterioro estaban en los estados de: Guerrero, Campeche, Veracruz, Quintana Roo, Chiapas, Baja California, Yucatán, Oaxaca, Baja California Sur y Tabasco (ver cuadro 2.4).

CUADRO 2.4
Porcentaje del rezago habitacional por componente y por entidad federativa al 2000

% de Rezago habitacional		% de Hacinamiento		% de Deterioro	
Nacional	19.94	Nacional	13.00	Nacional	6.9
Hidalgo	39.66	Chiapas	27.57	Guerrero	10.98
Guerrero	38.06	Guerrero	27.08	Campeche	10.75
Chiapas	37.11	Oaxaca	24.81	Veracruz	10.03
Oaxaca	33.86	Puebla	19.81	Quintana Roo	9.83
Campeche	29.73	Campeche	18.98	Chiapas	9.54
Puebla	27.05	Yucatán	17.65	Baja Cal.	9.21
Quintana Roo	26.87	Quintana Roo	17.04	Yucatán	9.19
Yucatán	26.85	Veracruz	16.32	Oaxaca	9.05
Veracruz	26.35	Tlaxcala	15.88	BCS	8.92
Tabasco	21.97	Hidalgo	14.62	Tabasco	8.33
Michoacán	21.93	Michoacán	14.18	Sonora	8.16
Tlaxcala	21.35	Tabasco	13.67	SLP	7.79
SLP	21.11	Querétaro	13.53	Michoacán	7.75
Morelos	19.10	Guanajuato	13.41	Puebla	7.24
Querétaro	18.83	SLP	13.32	Chihuahua	7.14
Guanajuato	18.74	Morelos	11.98	Morelos	7.11
Edo. de México	17.43	Edo. de México	11.91	Tamaulipas	7.11
BCS	17.36	Sinaloa	10.56	Durango	6.79
Tamaulipas	17.05	Nayarit	10.47	Hidalgo	6.72
Sinaloa	17.04	Tamaulipas	9.94	Colima	6.53
Sonora	16.66	Zacatecas	9.88	Sinaloa	6.48
Nayarit	16.55	Colima	9.80	Nayarit	6.08
Colima	16.37	Durango	9.25	Zacatecas	5.97
Baja California	16.31	Jalisco	8.80	Coahuila	5.73
Durango	16.04	Sonora	8.49	Edo. de México	5.52
Zacatecas	15.86	BCS	8.44	Tlaxcala	5.47
Chihuahua	15.19	Aguascalientes	8.15	Guanajuato	5.33
Jalisco	13.58	Chihuahua	8.04	Querétaro	5.30
Aguascalientes	12.60	Baja California	7.10	Distrito Federal	4.79
Coahuila	12.60	Coahuila	6.80	Jalisco	4.78
Distrito Federal	11.66	Distrito Federal	6.80	Nuevo León	4.75
Nuevo León	11.25	Nuevo León	6.49	Aguascalientes	4.45

Fuente: Elaboración propia con base en Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), *Rezago habitacional 2000*, México, CONAFOVI, 2000.

Sin embargo, si se analiza en números absolutos la situación cambia y la problemática se concentra en las entidades con mayor densidad de población. De esta manera, el Estado de México ocuparía el primer lugar con mayor rezago habitacional, seguido por Veracruz, Chiapas, Puebla, Oaxaca, Guerrero, el Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco y Michoacán.

En este sentido, las entidades donde se requería más vivienda nueva eran el Estado de México, el Distrito Federal, Veracruz, Jalisco, Guanajuato, Puebla, Michoacán, Chiapas, Guerrero y Oaxaca. En mejoramiento de vivienda, Veracruz ocupaba el primer lugar, seguido por el Estado de México, Chiapas, Puebla, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, el Distrito Federal, Jalisco y Tamaulipas (ver cuadro 2.5).

CUADRO 2.5					
Total de rezago habitacional por programa y por entidad federativa al 2000					
Rezago habitacional		Vivienda nueva		Deterioro	
Nacional	4,290,665	Nacional	1,810,930	Nacional	2,479,735
Edo. de México	478,351	Edo. de México	216,965	Veracruz	269,067
Veracruz	420,938	Distrito Federal	153,239	Edo. de México	261,386
Chiapas	289,324	Veracruz	151,871	Chiapas	209,033
Puebla	278,345	Jalisco	109,859	Puebla	187,472
Oaxaca	249,930	Guanajuato	107,015	Oaxaca	179,690
Guerrero	247,845	Puebla	90,873	Guerrero	176,226
Distrito Federal	245,484	Michoacán	84,425	Michoacán	101,213
Hidalgo	194,922	Chiapas	80,291	Distrito Federal	92,245
Jalisco	187,282	Guerrero	71,619	Jalisco	77,423
Michoacán	185,638	Oaxaca	70,240	Tamaulipas	69,801
Guanajuato	172,237	Nuevo León	67,680	Hidalgo	69,208
Tamaulipas	115,536	Tamaulipas	45,735	Chihuahua	66,561
Chihuahua	111,412	Chihuahua	44,851	Guanajuato	65,222
SLP	103,442	Baja California	42,418	SLP	61,354
Yucatán	99,683	Yucatán	42,117	Yucatán	57,566
Nuevo León	98,859	SLP	42,088	Sinaloa	56,514
Sinaloa	97,627	Sinaloa	41,113	Tabasco	50,318
Baja California	91,254	Sonora	40,433	Baja California	48,836
Tabasco	90,194	Tabasco	39,876	Sonora	47,466
Sonora	87,899	Hidalgo	35,714	Morelos	38,092
Coahuila	67,983	Coahuila	33,898	Quintana Roo	36,878
Morelos	67,632	Morelos	29,540	Coahuila	34,085
Quintana Roo	56,577	Querétaro	26,592	Nuevo León	31,179
Querétaro	55,595	Durango	20,832	Durango	30,873
Durango	51,705	Zacatecas	20,330	Campeche	30,381
Zacatecas	47,308	Quintana Roo	19,699	Querétaro	29,003
Campeche	46,423	Tlaxcala	17,552	Zacatecas	26,978
Tlaxcala	41,276	Campeche	16,042	Tlaxcala	23,724
Nayarit	36,278	Aguascalientes	15,162	Nayarit	22,913
Aguascalientes	25,139	Nayarit	13,365	Colima	10,641
Colima	20,427	Colima	9,786	Aguascalientes	9,977
BCS	18,120	BCS	9,710	BCS	8,410

Fuente: Elaboración propia con base en Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), *Rezago habitacional 2000*, México, CONAFOVI, 2000.

Esta información es importante porque permitirá identificar si a lo largo del sexenio se atendió de manera prioritaria a los estados que presentaban mayor porcentaje de rezago habitacional y si se atendió de manera adecuada. Contrastando los resultados de la política habitacional con lo diagnosticado.

2.3 Directrices para la política de vivienda: el caso del Banco Mundial

De los organismos internacionales, el Banco Mundial (BM) es la institución que más ha intervenido en materia de vivienda y ha incidido de manera determinante en la política habitacional de los países. Como se revisó en el capítulo I, fue a través de organismos internacionales que se impulsó la Nueva Gerencia Pública y uno de ellos fue el Banco Mundial. Así pues, conocer las directrices que esta institución estableció en 1993 a los países resulta importante por dos razones: 1) por la relación que estas directrices guardan con la Nueva Gerencia Pública, ya que ambas coincidían en disminuir la carga del gobierno para hacerlo más eficiente y; 2) por los cambios que se originaron en el sector vivienda a partir de la adopción de estas directrices.

En la década de los noventa, cuando de manera formal se comenzó a hablar de la Nueva Gerencia Pública y comenzaron los cambios en la administración pública así como la redefinición de las funciones del Estado y del Gobierno, el Banco Mundial emitió un conjunto de directrices para que los países prestatarios ejecutaran una serie de acciones en el sector habitacional. La finalidad era modernizar el sector vivienda y los mecanismos para otorgar este bien; se trataba de un enfoque económico: una nueva forma de prestar servicios sociales a través del mercado y limitando la función del Estado, designándolo como *facilitador*.

Para el Banco Mundial, las intervenciones por parte del gobierno tenían consecuencias serias sobre la economía nacional, ya que bloqueaban la oferta y frustraban la demanda, además de reducir la calidad y las opciones; pero la

consecuencia principal era que aumentaban los costos y dañaban la economía en general¹⁹.

Resulta interesante que las estrategias establecidas por el Banco Mundial reconocen que el principal sector de la población que carecía de una vivienda eran los pobres, y por ello se debía generar acciones para favorecer a esta población a través de políticas que facilitaran el funcionamiento de los mercados inmobiliarios.

De esta manera, en el documento *Vivienda: un entorno propicio para el mercado habitacional* hacía referencia a las principales problemáticas ocasionadas por la ineficiente política habitacional ejecutada por los países hasta ese momento, pero ofrecía una serie de alternativas. Partía de que el objetivo de la política de vivienda era “lograr que el sector funcione adecuadamente, que sirva en la mejor forma posible a los intereses de todos sus participantes y que contribuya al logro de los amplios objetivos sociales y económicos”²⁰. Así pues, señalaba que para que el sector vivienda funcionara bien debería tener las siguientes características:

- Productivo y eficiente, que utilizara los recursos para obtener la mejor calidad de vivienda posible con los fondos gastados.
- Sensible a las necesidades y los recursos de todos los segmentos de la población (especialmente los pobres), lo que permitiría contar con viviendas adecuadas a precios razonables.
- Racional desde el punto de vista ambiental, ya que el crecimiento sería sin consecuencias dañinas para el medio natural y urbano.

Para lograrlo, en el año 1993 recomendó a los gobiernos dejar de lado su función de productores de vivienda y que asumieran un papel de *facilitadores* a través de siete estrategias que deberían adecuar a las condiciones de cada país, pero que reconocía, eran aplicables a todos los países prestatarios del Banco. El carácter de facilitador consistiría en estimular la realización de actividades relacionadas con la vivienda por parte del sector privado tanto estructurado como no estructurado con la intención de que a largo plazo el sector privado satisficiera

¹⁹ Banco Mundial (BM), *Vivienda: Un entorno propicio para el mercado habitacional*, Washington, D.C., 1994, p. 20.

²⁰ *Ibid.*, p. 129.

las necesidades de manera más eficaz. Los objetivos de la estrategia de facilitación eran dos:

- 1) mejorar el desempeño del sector vivienda en su conjunto, y al hacerlo
- 2) multiplicar el efecto de los limitados recursos públicos en la mayor medida posible²¹.

Aunque el Banco Mundial admitía que si bien los mercados principalmente privados de viviendas producían la mayor parte de las viviendas en los países en desarrollo, eso no se traducía en equidad y que tampoco satisfacían todas las necesidades de vivienda o contribuían a lograr objetivos de desarrollo amplios²². Ante este escenario, aceptaba que se necesitaba tener un gobierno que vigilara las acciones del mercado para que la estrategia pudiera funcionar, y mencionaba:

“las estrategias de facilitación permiten que una intervención pública limitada, pero de importancia decisiva, multiplique los efectos de las actividades del sector privado. Si se les deja funcionar por sí solos, los mercados inmobiliarios pueden hacer mucho por satisfacer las necesidades de vivienda, pero no siempre con eficacia”²³.

En este sentido, los gobiernos serían los responsables de la eliminación o mitigación de los efectos de las ineficiencias del mercado, y de hecho, esta sería una de sus principales funciones como facilitador. Así pues, para lograr el buen funcionamiento del sector vivienda deberían concentrarse en siete instrumentos operacionales: tres para estimular la demanda de vivienda, tres para facilitar el proceso de suministro de vivienda y uno para crear un marco institucional general destinado a administrar el sector y velar para que los pobres tuvieran un acceso adecuado (ver cuadro 2.6 y anexo 6).

En cada instrumento de facilitación, el Banco Mundial diagnosticó la principal causa del problema y proponía las acciones que deberían seguirse, éstas se explican de manera breve a continuación.

²¹ *Vid., Ibid.*, p. 21-22.

²² *Vid. Ibid.*, p. 17.

²³ *Ibid.*, p. 43.

CUADRO 2.6
Instrumentos de facilitación para el sector vivienda

Rubro	Instrumentos operacionales
Oferta	I) Desarrollo de los derechos de propiedad II) Desarrollo de financiamiento hipotecario III) Concesión de subsidios destinados a beneficiarios específicos.
Proceso de suministro	IV) Suministro de infraestructura para urbanización de terrenos V) Reforma de la reglamentación VI) Organización de la industria de la construcción
Marco institucional	VII) Desarrollo institucional
Fuente: Banco Mundial (BM), <i>Vivienda: Un entorno propicio para el mercado habitacional</i> , Washington, D.C., 1994, p. 44.	

I) Desarrollo de los derechos de propiedad

El Banco Mundial diagnosticó que la incapacidad de los gobiernos de proteger los derechos sobre la propiedad pública en los países en desarrollo originaba un aumento masivo de los ocupantes ilegales. Por ello era necesario asegurar que los terrenos y las viviendas se pudieran transferir mediante acuerdos de cumplimiento exigible, así como utilizarse como garantía de los préstamos hipotecarios²⁴.

II) Desarrollo del financiamiento hipotecario

De acuerdo con el Banco Mundial, el establecimiento de instituciones de financiamiento de vivienda estaba fuertemente vinculado al desarrollo global del sector financiero, pero las decisiones de política con frecuencia tendían a limitar la capacidad de esas instituciones de realizar operaciones de crédito hipotecario. Por tal motivo, la elaboración de un amplio conjunto de instrumentos de préstamo hipotecario era componente esencial de una estrategia de vivienda facilitadora que

²⁴ Vid. *Ibid.*, pp.131-132.

podiera aumentar la demanda de viviendas y la calidad de éstas. Por esta causa debería prestarse atención concreta al diseño y la aplicación de instrumentos hipotecarios que pudieran ayudar a las familias de bajos ingresos²⁵.

III) Establecimiento de subsidios con criterio selectivo

Para el Banco Mundial los gobiernos de los países en desarrollo habían adoptado una variedad de métodos para aumentar el acceso de los pobres a la vivienda. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos se habían dado cuenta que hacerse responsables de proporcionar vivienda para todos escapaba a sus posibilidades. Además, en general los subsidios eran regresivos y poco equitativos. Habían subsidios de diferentes tipos, entre ellos estaban:

- a) los subsidios presupuestarios directos, concedidos por los gobiernos a las unidades familiares, que podían tomar la forma de donaciones directas para la construcción de viviendas públicas, el suministro de servicios de infraestructura, o el mantenimiento gratuito de las viviendas públicas;
- b) los subsidios gubernamentales directos para el mejoramiento de los barrios y los asentamientos de ocupantes sin título;
- c) los subsidios extrapresupuestarios, que eran más difíciles de medir pero podían ser iguales o mayores que los subsidios incluidos en el presupuesto. Éstos representaban los tipos negativos de interés, las altas tasas de incumplimiento o la condonación de los préstamos. También estaban constituidos por el suministro gratuito de terrenos públicos para vivienda, el otorgamiento de títulos de propiedad de los terrenos a los ocupantes sin títulos, o la venta de unidades públicas de alquiler a los ocupantes a precios de descuento. Los subsidios extrapresupuestarios incluían exenciones tributarias, aunque esta forma de subsidios existía principalmente en los países desarrollados.

²⁵ Vid. *Ibid.*, pp. 134-139.

La propuesta era que los gobiernos deberían hacer más accesible la vivienda para los pobres aumentando la demanda a través del suministro de financiamiento hipotecario. Proporcionando seguridad de tenencia de la tierra, aumentando la producción de vivienda y rebajando los costos de producción en lugar de hacerlo a través de la aplicación de subsidios²⁶.

IV) Suministro de infraestructura para la urbanización de terrenos residenciales

El Banco Mundial identificó que el suministro del sistema de infraestructura primaria (sistemas de caminos, abastecimiento de agua, alcantarillado y desagüe, electricidad y teléfonos) solía ser una empresa de costos decrecientes, por lo que las inversiones correspondientes tenían que hacerse a gran escala. Asimismo, que los gobiernos consideraban que los sistemas de infraestructura eran inversiones improductivas, o inversiones que no generaban divisas y se mostraban poco dispuestos a emprender ese tipo de proyectos.

Ante esa situación recomendaba que los gobiernos deberían reorientar el enfoque de los organismos encargados de la infraestructura, que se limitaba a sus propias redes, hacia un enfoque coordinado de la urbanización de terrenos. Dichos organismos deberían prestar atención al seguimiento de la demanda de terrenos y vivienda y por lo menos, velar para que la urbanización de los terrenos se llevara a cabo con anterioridad a la construcción. En esta estrategia, el Banco señalaba a los gobiernos la posibilidad de privatizar el suministro de infraestructura, pero que debía estudiarse para cada función en particular, a fin de determinar qué tipos de servicios de infraestructura se prestaban mejor a la privatización²⁷.

²⁶ *Ibid.*, p. 144.

²⁷ *Vid. Ibid.*, p. 145-151

V) Reglamentación de la urbanización de terrenos y la construcción de vivienda

De manera precisa, el Banco Mundial estableció que una estrategia facilitadora de vivienda tendría que estar centrada en los medios normativos e institucionales, y en los efectos de éstos en el desempeño del sector vivienda. En este sentido, el medio normativo podría funcionar adecuadamente de varias maneras -dependiendo del conjunto de elementos culturales y circunstancias históricas- pero sería fundamental emplear una matriz amplia y determinada de relaciones entre los participantes cíclicos: los consumidores, constructores, prestadores de servicios y financiadores. Y señalaba un aspecto fundamental que se presentó en la política de vivienda del gobierno federal y que se verá en el siguiente capítulo, esto es que:

“Los mejoramientos introducidos a los medios normativo e institucional constituyen los instrumentos de política más directos de que disponen los gobiernos para lograr los objetivos de una estrategia de vivienda facilitadora”²⁸.

VI) Organización de la industria de la construcción

Esta estrategia hace referencia en sentido estricto a que los gobiernos deberían estimular a la industria de construcción mediante la reducción de controles a las importaciones y la facilitación de los requisitos de obtención de licencias para los pequeños productores, transportistas, contratistas y urbanizadores. Esta estrategia sería clave para agilizar los procesos de construcción.

VII) Desarrollo de un marco institucional

Ligada a las estrategias anteriores y quizá de manera especial a la número V, en ésta se concluía que las directrices esenciales para el desarrollo institucional del sector vivienda deberían estar enfocadas a que los gobiernos abandonaran la

²⁸ *Ibid.*, p. 154.

producción directa de vivienda y la reemplazaran por la administración del sector; y velaran que los mercados produjeran viviendas adecuadas y accesibles para todos. Siendo así, los gobiernos deberían considerar la posibilidad de restringir las actividades de las instituciones de vivienda de fines múltiples que se dedicaban a la producción de viviendas subvencionadas.

En el área institucional, el Banco Mundial señaló que se requería un mejor método para reunir a los principales organismos públicos cuyas medidas influían en el desempeño del sector vivienda. Para ello se tendría que establecer un mecanismo de coordinación -en consulta con los demás organismos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad- para establecer políticas amplias para el sector vivienda²⁹.

Junto a estas estrategias, el Banco puntualizaba otros aspectos importantes respecto a la política de vivienda y sobre algunas situaciones que podían surgir si no se implementaba de manera adecuada, especialmente ligadas a la mala planificación. En esta materia, el Banco Mundial indicaba que la insuficiente planificación e inversión en materia de infraestructura podía dar lugar a distorsiones espaciales en las ciudades, que resultarían costosas en términos del tiempo y el gasto que significaría el transporte al lugar del trabajo y viceversa, el aumento de la congestión y de la contaminación, el uso de sistemas de transporte de mayor consumo energético y la invasión de zonas delicadas desde el punto de vista ambiental³⁰.

Respecto a la población pobre, el Banco Mundial admitía que era el sector de la población que resultaba más desfavorecida por el funcionamiento deficiente de los mercados inmobiliarios. Además, al ser la población con menores ingresos, enfrentaban distintas situaciones respecto al acceso a una vivienda, entre ellas señalaba³¹:

- I) Los precios de las viviendas más altos de lo previsto, sumado a los bajos ingresos, obligan la ocupación de una misma vivienda por más de un grupo familiar. Lo que da como resultado altos niveles de

²⁹ Vid. *Ibid.*, p. 163.

³⁰ Vid. *Ibid.*, p. 27

³¹ *Ibid.*, pp. 30-31.

- atestamiento, bajas tasas de ocupación y en condiciones extremas, personas sin hogar;
- II) la vivienda es de mala calidad, y las casas se construyen con materiales no permanentes, propensos a los incendios;
 - III) falta infraestructura residencial, el agua no es apta para el consumo o suministro es intermitente, y no existen los sistemas de alcantarillado, desagüe y eliminación de basura;
 - IV) la tenencia de la tierra es insegura, los grupos familiares se ven amenazados por el desalojo y las casas están sujetas a demolición, y
 - V) las viviendas están mal ubicadas, ya sea lejos de las oportunidades económicas o en lugares peligrosos propensos a inundaciones y derrumbes de tierra.

Aunado a lo anterior, indicaba que los sistemas de oferta de vivienda cuyo funcionamiento es deficiente, producen grandes beneficios para unos pocos y costos generalizados para todos los demás. Presentándose casos en donde los más desfavorecidos son aquellos grupos a los que las políticas de vivienda tenían nominalmente por objeto beneficiar. Esto es, cuando los mercados no funcionan satisfactoriamente, el acceso a vivienda e infraestructura de buena calidad y económicas es escaso, y las familias en mejor situación son las que aprovechan los beneficios del mejoramiento de la vivienda y la infraestructura³².

Finalmente, el Banco Mundial reconocía que en esa década estas medidas no habían logrado efectos importantes. En el caso de México, aunque se fueron implementando de manera gradual, fue en el año 2000 con el gobierno federal cuando se adoptaron estas directrices, delegando prácticamente la política de vivienda a las empresas inmobiliarias. Antes de finalizar, es importante destacar que el Banco Mundial también señalaba que:

“debería interesar más poner en práctica políticas que aseguraran un sistema de oferta estable y sensible y que fomentaran precios bajos y accesibles de las

³² *Vid. Ibid.*, p. 41-32

viviendas, que políticas que estimularan artificialmente la producción de vivienda para generar ingresos y empleo³³.

Una vez que se han revisado las directrices del Banco Mundial, se puede observar el estrecho vínculo de estas con la Nueva Gerencia Pública, ya que parten de los mismos criterios. Se plantea que para lograr eficiencia es necesario trasladar funciones del gobierno al mercado y limitar las funciones del primero, así la privatización aparece como una posibilidad que el gobierno debe considerar para determinados casos, pero en ningún momento se mencionan elementos para definir esas situaciones.

Con estas directrices se daba mayor participación al mercado, recomendando a los gobiernos que impulsaran las actividades del sector privado y redujeran los controles en el proceso de construcción. Pero por otro lado, el Banco Mundial señalaba las mismas advertencias hechas por los impulsores de la Nueva Gerencia Pública, esto es, que el mercado también tiene fallas y no siempre hace las cosas bien, por lo que enfatizaba la necesidad de un gobierno que controlara adecuadamente al sector privado para no producir resultados contraproducentes.

Si bien es cierto, en las directrices también se ponía especial interés en la población con menores recursos, y se recomendaba a los gobiernos que pusieran especial atención a ese sector de la población; además de que las directrices debían adecuarse a las características de cada país, lo cierto es que en la práctica las cosas se dieron de manera distinta.

Como se verá en los capítulos posteriores, las directrices del Banco Mundial fueron adoptadas gradualmente en México, pero fue en el sexenio del Ejecutivo Federal 2001-2006 cuando se evidenció la aplicación de éstas. Los cambios se dieron en un contexto donde las necesidades de vivienda nueva iban en aumento y la desigualdad regional era evidente. Como se pudo ver en el diagnóstico realizado en este capítulo, el rezago habitacional estaba concentrado en las entidades federativas de la región sur-sureste del país, donde se observaban altos porcentajes de viviendas con hacinamiento, deterioro, necesidad de servicios básicos y baja calidad de los materiales de construcción.

³³ *Ibid.*, p. 40.

En el siguiente capítulo se hará una revisión del marco legal-normativo sobre vivienda, así como de las instituciones de vivienda en el orden federal, en el cual se muestran los principales cambios realizados por el Gobierno Federal que correspondieron a las directrices del Banco Mundial revisadas en este capítulo.

Capítulo III

Marco jurídico y estructura institucional de la vivienda en México

El derecho a la vivienda constituye una de las mayores responsabilidades del gobierno. De ahí que la generación de políticas trae consigo acciones ejecutivas a través de la Administración Pública para garantizar que las personas accedan a la vivienda en condiciones de bienestar. Para ello, el marco jurídico que regula todas estas acciones, así como las instituciones del gobierno juegan un papel primordial. Este capítulo tiene la finalidad de realizar una breve revisión del estatus de la vivienda en el marco legal-normativo federal y de las instituciones que intervienen en el proceso de la política de vivienda.

De acuerdo con el Banco Mundial los medios normativos e institucionales constituyen, como se observó en el capítulo anterior, la parte central de la estrategia facilitadora de vivienda. Así pues, las modificaciones a estos medios son los instrumentos de política más directos de los gobiernos para lograr cambios en la política habitacional. De esta forma también se destacarán en el presente capítulo los cambios que se dieron en el sexenio del Ejecutivo Federal 2001-2006 como parte de la política de vivienda y de la adopción de las directrices del Banco Mundial.

3.1 Marco legal-normativo federal sobre vivienda

Hacer una revisión del marco jurídico en torno al tema de la vivienda es primordial porque en él se reconoce este derecho fundamental de las familias y se sientan las bases de responsabilidad gubernamental para hacerlo cumplir. En segundo lugar, porque en las leyes se determinan los procedimientos a seguir para diseñar la política de vivienda, así como las funciones y atribuciones de las instituciones de la Administración Pública Federal.

Si bien es cierto, la legislación es determinante y la Administración Pública debe seguir esas reglas; pero también debe reconocerse que no siempre se lleva a cabo lo establecido en la ley, ya que paralelamente se siguen arreglos políticos y

económicos con asociaciones y grupos empresariales no siempre en el marco de las capacidades legales del gobierno en turno, lo que imposibilita el cumplimiento de este derecho y su materialización.

A continuación, se presentan las leyes que de manera específica establecen la vivienda como derecho y también en donde se determinan los lineamientos para el diseño y ejecución de la política nacional de vivienda. De esta manera, se podrá observar la importancia de atender este derecho como parte del desarrollo nacional dentro del contexto jurídico.

3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el año 1983 se realizó una reforma al artículo 4º de la Constitución Política Mexicana para establecer que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”¹ y que corresponde a la ley definir los instrumentos necesarios para alcanzar ese objetivo. Esta reforma representó un avance importante, pues aunque la vivienda ya formaba parte de la agenda gubernamental, por primera vez se reconocía en la Constitución este derecho. Derivado de este artículo, se desprendió un año después su ley reglamentaria, la Ley Federal de Vivienda.

Otra ley que se desprende de la Constitución Política y que resulta relevante mencionar, es la Ley de Planeación, ya que prácticamente interviene en todas las áreas de la Administración Pública. En ella se establecen las bases y principios básicos para llevar a cabo la planeación nacional y encauzar las actividades de la administración, para coordinar acciones con las demás instancias y órdenes de gobierno; y lineamientos para la elaboración de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 4, párrafo quinto, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006.

3.1.2 Las leyes de vivienda: 1984 y 2006

Un aspecto importante a destacar en la política de vivienda del sexenio 2001-2006 es que la ley fue modificada. El gobierno federal diseñó e implementó su política de vivienda bajo la Ley Federal de Vivienda del año 1984, que fue abrogada en junio de 2006 cuando se promulgó la actual Ley de Vivienda. Las diferencias entre ambas estriban principalmente en el papel que se le otorga al Estado para la provisión de este bien, es decir, en la de 1984 el gobierno era el rector e intervenía en todas las etapas en la provisión de vivienda, mientras que en la ley de 2006 se le reconoce como promotor. Asimismo, en ésta última se establece la creación de nuevos organismos para dirigir la política nacional de vivienda y un sistema de información.

Es importante destacar que la Ley de Vivienda presenta avances en materia de inclusión y de organización, uno de los principales puntos en los que coincide con la anterior es que establece de manera clara y precisa que la población en pobreza es prioridad dentro de los diferentes programas de gobierno.

Como dato adicional, cabe señalar que en el año 2002 el relator especial sobre una vivienda adecuada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) recomendó a México que en el proyecto de ley de vivienda se incorporaran las obligaciones internacionales contraídas por México en relación con el derecho a una vivienda adecuada; y se incluyeran medidas sobre la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas y las tierras, así como medidas contra los desalojos y desplazamientos forzosos². Esto con el objetivo de hacer una ley que correspondiera a la realidad nacional en esta materia. Sin embargo, estas recomendaciones no fueron tomadas en cuenta.

En los siguientes apartados se presentan las principales diferencias entre las leyes de 1984 y la actual, donde la promulgación de la Ley de Vivienda de 2006 fue una parte esencial de la política habitacional implementada por el

² Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación.*, Sr. Miloon Kothari (Visita a México del 4 al 15 de marzo de 2002), E/CN.4/2003/Add.3, 27 de marzo de 2003, p. 12, párrafo 18.

Gobierno Federal. Pues aunque se aprobó en el último año del sexenio, desde que inició siempre señaló la necesidad de modificar la legislación sobre vivienda para eficientar la política habitacional, siguiendo así las directrices en materia de vivienda del Banco Mundial.

3.1.2.1. Ley Federal de Vivienda (1984)

Esta ley asumía un papel proactivo de la Administración Pública Federal en materia de vivienda, donde el Estado controlaba todas las fases de la política habitacional. De esta forma, el objeto de la ley era establecer y regular los instrumentos y apoyos para el disfrute de las familias de una vivienda digna y decorosa -sin determinar lo que significaba este concepto. Pero sobre todo, de acuerdo con Schteingart y Patiño, en esta ley la acción del Estado era concebida como la de regulador y rector. En este aspecto es importante aclarar que a pesar de que el Estado mantenía una regulación en el sector jamás fue ejecutor directo de las acciones de vivienda. Debido a que el gobierno contrataba al sector privado para la construcción, proporcionándole el financiamiento e imponiendo una reglamentación³.

En esta ley se establecía que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) sería la responsable de formular el programa sectorial de vivienda. Además de conducir y evaluar la política general de vivienda; coordinar los programas y acciones de la Administración Pública Federal; el sistema nacional de vivienda e intervenir en la regulación del mercado de tierra para vivienda, entre los más importantes.

Determinaba que las acciones públicas federales de vivienda se programarían a través de tres instrumentos, estos eran: el programa sectorial de vivienda; los programas institucionales de las entidades de la Administración Pública Federal y los programas operativos anuales de la SEDUE. Asimismo,

³ Vid., Marta Schteingart y Luis Patiño, "El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales" en René Coulomb y Marta Schteingart (Coord.), *Entre el Estado y el Mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, Miguel Ángel Porrúa – Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco - Cámara de Diputados, 2006, p. 162.

establecía los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, entre los que estaban:

- I. Ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda beneficiando al mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos.
- II. Constitución de reservas territoriales y oferta pública de suelo para vivienda de interés social.
- III. Ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, canalizando mayores recursos a los trabajadores no asalariados, marginados, campesinos y población de ingresos medios.
- IV. Articulación y congruencia de acciones de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos estatales y municipales.
- V. Coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta.
- VI. Mejoramiento del inventario habitacional.
- VII. Mejoramiento de los procesos de producción de vivienda.
- VIII. Impulso a la vivienda como factor de ordenamiento territorial
- IX. Construcción de infraestructura de servicios para la vivienda.

También se creaba el Sistema Nacional de Vivienda, que tenía el objetivo de integrar las relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado para satisfacer las necesidades de vivienda.

En cuanto al uso de suelo, la ley determinaba que la SEDUE también sería la responsable de fijar mecanismos de información, calificación y clasificación de los bienes del dominio privado de la federación con el objetivo de normar técnica y socialmente su aprovechamiento. De esta forma, la Secretaría debería elaborar un catálogo de terrenos aptos para destinar a programas de vivienda, que cumplieran con las condiciones de equipamiento básico y factibilidad de introducción de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y electricidad.

Respecto al otorgamiento de crédito y asignación de vivienda, establecía que los beneficiarios tendrían los mismos derechos en igualdad de condiciones, pero se daría preferencia a las personas de más bajos ingresos. Cabe destacar que esta ley no priorizaba ningún tipo de acción habitacional (como vivienda terminada, progresiva, mejoramiento, lotes con servicio, etcétera).

3.1.2.2 Ley de vivienda (2006)

Si bien es cierto esta ley se promulgó en el último año del sexenio y la política habitacional fue diseñada bajo los preceptos de la ley de 1984, es importante destacar que esta Ley es producto de la política de vivienda del Gobierno Federal. Desde que inició el sexenio el Ejecutivo Federal había señalado la necesidad de modificar la legislación para dar respuesta a las necesidades habitacionales del país. De esta manera, el 27 de junio se promulgó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Vivienda y se abrogó la Ley Federal de Vivienda.

Esta nueva ley retoma muchos de los preceptos establecidos en su antecesora, pero incluye cosas totalmente nuevas. Pues la finalidad era formar una legislación alejada de la visión del Estado rector y ejecutor; y que diera cabida a la participación activa del sector privado en la formulación y ejecución de la política habitacional.

La primera diferencia visible es que ubica a la vivienda como un área prioritaria para el desarrollo nacional. Se establece que el Estado “impulsará y organizará las actividades inherentes a la materia, por sí y con la participación de los sectores social y privado”⁴. De manera específica, en el artículo 41 establece que el Ejecutivo Federal “promoverá la participación de los sectores social y privado en la instrumentación de los programas y acciones de vivienda”. Además, dice que las políticas y programas públicos de vivienda deberán considerar los distintos tipos y modalidades de producción habitacional como lo son: la promovida empresarialmente y la autoproducida o autoconstruida⁵.

⁴ *Ley de Vivienda*, Artículo 1, párrafo segundo, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006.

⁵ *Ibid.*, artículo 5

Algo importante dentro de esta ley que da seguimiento y congruencia a la concepción de la vivienda como un derecho, es que agrega un principio de equidad e inclusión social. En su artículo tercero establece 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”⁶.

A diferencia de la ley anterior, en ésta se define a la vivienda digna y decorosa (aunque de forma acotada). Si bien la Ley Federal hacía alusión a este concepto, no estaba definido. Así pues, en la ley actual se establece que es aquella que:

“cumple con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción habitacional, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos”⁷.

Dentro de los lineamientos que debe seguir la política nacional de vivienda establecidos en el artículo sexto destacan los siguientes:

- Promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población, preferentemente para la que se encuentra en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad.
- Incorporar estrategias que fomenten la concurrencia de los sectores público, social y privado para satisfacer las necesidades de vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades.
- Fomentar la calidad de la vivienda. En este rubro, corresponde a la Comisión en coordinación con las autoridades locales, vigilar por que las viviendas cuenten con espacios habitables y de higiene suficiente en función del número de usuarios y cuente con los servicios básicos que le permitan ser funcional⁸.

⁶ *Ibid.*, artículo 3.

⁷ *Ibid.*, artículo 2.

⁸ *Ibid.*, artículo 71.

- Propiciar que las acciones de vivienda constituyan un factor de sustentabilidad ambiental, ordenación territorial y desarrollo urbano.
- Promover una distribución y atención equilibrada de las acciones de vivienda en todo el territorio nacional, considerando las necesidades y condiciones locales y regionales.

A diferencia de la ley anterior, en la actual legislación no se define de manera precisa qué institución se hará cargo de la constitución de reservas territoriales (la Ley Federal establecía que era la SEDUE). En este sentido, sólo menciona que “la adquisición de suelo o la constitución de reservas territoriales destinada a fines habitacionales deberá observar las disposiciones legales en materia de asentamientos humanos, agraria y ambiental aplicables. Esta disposición se aplicará a todo tipo de operaciones inmobiliarias”⁹.

Esta nueva ley define que la programación del sector público en materia de vivienda se establecerá en: el programa nacional de vivienda (ya no se habla de un programa sectorial, sino nacional); los programas especiales y regionales, los programas institucionales de las entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda; los programas de la Comisión Nacional de Vivienda y de las dependencias y demás entidades de la Administración Pública federal y; los programas de las entidades federativas y municipios.

Se conserva el Sistema Nacional de Vivienda, pero se amplían sus funciones reconociéndose como un mecanismo permanente de coordinación y concertación entre los sectores público, social y privado; y con un carácter de coordinador entre los diferentes sectores y órdenes de gobierno. Como se puede observar, se da más apertura al sector privado.

Algo totalmente nuevo de esta ley, es que crea la Comisión Nacional de Vivienda como un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Asumiendo las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de vivienda, de esta manera le corresponde:

- Formular, ejecutar, conducir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la Política Nacional de Vivienda y el programa nacional en la materia.

⁹ *Ibid.*, artículo 68.

- Coordinar el Sistema Nacional de Vivienda
- Coordinar, concertar y promover programas y acciones de vivienda y suelo con la participación de los sectores público, social y privado.
- Desarrollar, ejecutar y promover esquemas, mecanismos y programas de financiamiento, subsidio y ahorro para la vivienda en sus diferentes tipos y modalidades, priorizando la atención a la población en situación de pobreza.
- Promover la expedición de normas oficiales mexicanas en materia de vivienda.
- Coordinar la operación del Sistema de Información.

Además de las anteriores funciones, también es la responsable de formular el Programa Nacional de Vivienda, considerando las propuestas de los gobiernos estatales, municipales y de los sectores social y privado. Al mismo tiempo, se forman el Consejo Nacional de Vivienda como instancia de consulta y asesoría del Ejecutivo Federal y la Comisión Intersecretarial de Vivienda con la figura de una instancia permanente también del Ejecutivo que tiene como objetivo garantizar que la ejecución de los programas y el fomento de las acciones de vivienda sea de manera coordinada y se cumpla con lo establecido en la Política Nacional de Vivienda.

La característica principal de esta Comisión Intersecretarial es que está integrada por los titulares de once Secretarías de Estado a las que atañe el tema: Desarrollo Social; Hacienda y Crédito Público; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social; Salud y; Reforma Agraria.

Una de las principales funciones de la Comisión Intersecretarial es vincular a la Política Nacional de Vivienda las acciones de fomento al crecimiento económico, de desarrollo social, desarrollo urbano, desarrollo rural, ordenación del territorio, mejoramiento ambiental y aprovechamiento óptimo de los recursos naturales.

En lo que corresponde a la concertación con los sectores social y privado, la ley establece que el Ejecutivo Federal podrá celebrar acuerdos y convenios que tendrán por objeto “buscar el acceso del mayor número de personas a la vivienda, estableciendo mecanismos que beneficien preferentemente a la población en situación de pobreza”¹⁰. En materia de evaluación la ley establece que todas las dependencias de la Administración Pública Federal que tengan a su cargo programas de vivienda deberán evaluarlos cada año por organismos independientes.

Se crea también un Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda con el objetivo de integrar, generar y difundir información para la planeación, instrumentación y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda. Esta información consistirá en el inventario habitacional, cálculos sobre rezago, necesidades de vivienda, sobre la calidad y espacios, acceso a los servicios básicos, etcétera.

En materia de financiamiento para la vivienda, en el artículo 47 establece que los instrumentos y apoyos consistirán en: el crédito, y subsidios del Gobierno Federal, de las entidades federativas y municipios, así como el ahorro. En este sentido, destaca que los subsidios otorgados por el Gobierno Federal serán destinados de manera exclusiva a los hogares en situación de pobreza. Entre los criterios para el otorgamiento de los subsidios está que “deberán ser establecidos con equidad, tanto para los hogares beneficiarios, como para las regiones, entidades federativas y municipios”¹¹.

Finalmente, como recurso legal para las familias, contiene un título dedicado a la denuncia popular en caso de que alguna autoridad viole los preceptos establecidos en la ley; estas denuncias se harán en la Comisión y con la posibilidad de sancionar a los servidores públicos que busquen un beneficio propio.

¹⁰ *Ibid.*, artículo 42, Frac. I.

¹¹ *Ibid.*, artículo 62, Frac. IV.

3.1.3 Ley General de Desarrollo Social

La Ley General de Desarrollo Social entró en vigor en el tercer año del Gobierno Federal (21 de enero de 2004), ésta tiene por objeto garantizar el cumplimiento de los derechos sociales establecidos en nuestra Constitución Política y asegurar así el desarrollo social de la población. En ella hay tres puntos fundamentales relativos a la vivienda. El primero de ellos es que la vivienda figura como uno de los derechos de las personas para acceder al desarrollo social¹². El segundo, es que en términos de financiamiento y gasto, los programas de vivienda se encuentran entre las prioridades para el Gobierno Federal en cuanto a desarrollo social se refiere¹³.

Finalmente, el tercer punto relevante es que la ley establece que “toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja”¹⁴. Es necesario citar este artículo, ya que la política de vivienda establecida por el Gobierno Federal en el periodo 2001-2006, definió que la población con menores ingresos sería prioritaria en los programas de vivienda. En teoría, como se verá más adelante, había congruencia entre lo establecido en las leyes anteriormente revisadas con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Vivienda.

3.2 Estructura Institucional en materia de vivienda

La historia institucional en materia de vivienda es muy amplia, data desde el año 1925 y se pueden distinguir distintas etapas, donde la característica principal era la rectoría del Estado en todas las etapas de la provisión de vivienda a la población. De esta manera, se formaron diferentes organismos públicos encargados de atender la cuestión de la vivienda, entre ellos estaban: el Banco de Fomento a la Vivienda de 1943; el Instituto Nacional de la Vivienda de 1954; el

¹² *Ley General de Desarrollo Social*, artículo 6, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006.

¹³ *Ibid.*, artículo 19, fracción VII.

¹⁴ *Ibid.*, artículo 8.

Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), ambos creados en 1963; el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda (INDECO) de 1970 –que sería el antecedente de los Organismos Estatales de Vivienda- y en esa misma década, la creación de institutos para el financiamiento de vivienda para los trabajadores, que aún permanecen y que se revisarán más adelante. Los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS), se formaron a partir de 1982.

Como se puede observar, la estructura institucional es un elemento fundamental para la implementación de la política de vivienda. Para el año 2000, en México había a nivel federal un conjunto de organismos gubernamentales avocados en la materia. Dentro de las secretarías de Estado, estaba la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Por otra parte, los denominados Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS), que fueron surgiendo en circunstancias distintas y para atender las necesidades de vivienda de los diferentes sectores de la población.

En este apartado se proporcionará una reseña de los organismos y sus principales funciones; y es necesario destacar que a lo largo del tiempo éstas han cambiado. En el sexenio del Gobierno Federal 2001-2006 surgieron modificaciones importantes, ya que se llevó a cabo una reingeniería institucional como parte de la política habitacional.

3.2.1 Secretaría de Desarrollo Social

Fue creada en 1992, confiriéndole atribuciones en materia de desarrollo regional, urbano y vivienda. Éstas las encontramos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece en su artículo 32, fracción I, que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social “formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de

asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda”¹⁵. En las fracciones subsiguientes, también establece una serie de funciones que la Secretaría deberá desarrollar en esta materia en las diferentes fases de la política. Desde la planeación hasta la implementación, en las que se destaca también la importancia de la coordinación interinstitucional con otras secretarías de Estado. De esta manera, encontramos que le corresponde:

- Fracción X. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra, para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.
- Fracción XI. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales;
- Fracción XII. Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado;
- Fracción XIII. Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía;
- Fracción XIV. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;

¹⁵ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, artículo 32, fracción I, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006.

- Fracción XV. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.

Como se observó en el apartado del marco legal-normativo, la elaboración del Programa Sectorial de Vivienda correspondía a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), pero ante la extinción de ésta en 1992, las funciones definidas en la Ley Federal de Vivienda se delegaron a la SEDESOL. Sin embargo, en el año 2001 se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), como órgano desconcentrado de esta Secretaría de Estado a la cual se trasladarían dichas atribuciones, así se estableció en el decreto por el que se creó.

3.2.2 Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS)

La infraestructura en materia de vivienda para el año 2000 estaba integrada por los siguientes organismos: el Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), organismo tripartito (empresarios, sindicatos de trabajadores y el Estado a través del gobierno federal); el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), coordinado por el sector salud, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), sectorizados en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), organismo dependiente de la SEDESOL.

En el 2001, como parte de la política de vivienda del sexenio en materia institucional se creó la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). De esta forma los ONAVIS se clasifican en tres tipos de instituciones financieras:

- a) Los de Fondos de Vivienda (INFONAVIT Y FOVISSSTE), órganos públicos desconcentrados o descentralizados;
- b) los organismos bancarios, como la Sociedad Hipotecaria Federal; y

c) las entidades paraestatales como el FONHAPO.

Antes de dar paso a sus respectivas descripciones, es importante mencionar que desde 1992 se inició con la reorientación de la acción habitacional de los ONAVIS. El cambio fundamental, ha consistido en el tránsito de una orientación de financiamiento centrada en el apoyo de la construcción de vivienda nueva a un enfoque basado únicamente en el financiamiento de créditos individuales¹⁶. Así pues, ya desde esa época la política habitacional comenzaría a concentrarse en cuatro aspectos:

1. Se priorizaba el saneamiento financiero de las instituciones y la recuperación de los créditos otorgados.
2. Se entregó a los promotores privados (desarrolladores) las decisiones en torno al diseño de la oferta de vivienda (tipo de vivienda y localización); limitando a los ONAVIS a ofrecer créditos hipotecarios a la población solvente.
3. Desconocimiento de los procesos de producción social de vivienda.
4. Se buscó transparentar los subsidios de la vivienda¹⁷.

Cambios que correspondían ya a las recomendaciones emitidas por el Banco Mundial. Con estos cambios comenzó a darse gradualmente una desvinculación de la vivienda con aspectos del desarrollo urbano, ordenamiento territorial y del desarrollo social, enfocándose en una perspectiva económica.

3.2.2.1 Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

El INFONAVIT fue creado en 1972 con la promulgación de la *Ley del Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)*. Es un organismo fiscal tripartito, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Entre los objetivos por los que fue creado, estaba atender el derecho de los trabajadores a la vivienda y asegurar el cumplimiento equitativo de

¹⁶ Marta Schteingart y Luis Patiño, *op.cit.*, p. 502.

¹⁷ René Coulomb, "El Estado mexicano y el derecho a la vivienda. Alternativas de política", *op.cit.*, pp. 258-259.

este derecho por parte de los patrones. También le corresponde establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.

A partir de 1992 el Instituto inició un periodo de reformas que lo llevó a ser un organismo inminentemente financiero. Pero fue en el 2001, cuando el Instituto se enfocó en su fortalecimiento financiero, a través de una política de recuperación de cartera vencida y una actividad mayor de fiscalización. Además, adoptó criterios “internacionalmente aceptados tanto para el otorgamiento de créditos como para su administración¹⁸”. Esto demuestra los cambios en las instituciones realizados por el Gobierno Federal siguiendo las tendencias revisadas en el capítulo II.

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

Se creó en 1972, es un órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y es el encargado de otorgar créditos para vivienda a los trabajadores al servicio del Estado; administrar las aportaciones de las dependencias y entidades públicas afiliadas al ISSSTE, constituidas para otorgar créditos para la adquisición, reparación, ampliación o mejoramiento de viviendas. También le corresponde establecer y operar un sistema de financiamiento que permita obtener por una sola vez crédito barato mediante préstamos con garantía hipotecaria sobre inmuebles urbanos; así como coordinar y financiar programas de construcción de vivienda.

El FOVISSSTE sustenta sus actividades en el otorgamiento de créditos con interés y garantía hipotecaria, en la recuperación crediticia y en el manejo de las aportaciones y sus productos para mantener la viabilidad financiera de la institución. A partir de 1989 se iniciaron cambios en el FOVISSSTE, de un

¹⁸ Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), *Historia del INFONAVIT*, [En línea] Disponible en: [http://portal.infonavit.org.mx/wps/portal/EL_INSTITUTO/Acerca del Infonavit/ Historia/](http://portal.infonavit.org.mx/wps/portal/EL_INSTITUTO/Acerca%20del%20Infonavit/Historia/) (Consultado el 3 de abril, 2009).

organismo promotor de la construcción se pasó a uno eminentemente financiero; y en el periodo de 1996 a 2003 se buscó consolidar su transformación estructural y modernización jurídico administrativa.

3.2.2.3 Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)

El FOVI es un fideicomiso público creado en 1963 por el Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y el Banco de México para construir un fondo de apoyo financiero¹⁹. En el contrato firmado, el fiduciario era el Banco de México y el fideicomitente único la SHCP²⁰, cabe destacar que originalmente se denominó Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda. Surgió como parte del Programa Financiero de Vivienda del Gobierno Federal, con el objetivo original de actuar como ente financiero ante la banca comercial para encauzar a la vivienda de bajo costo una parte de sus recursos y estimular así la creación de nuevos fondos a partir del ahorro de familias de bajos ingresos.

Sus funciones son otorgar apoyos financieros y garantías para la construcción y adquisición de vivienda de interés social, canalizando los recursos a través de los intermediarios financieros, siendo éstos las instituciones de banca múltiple y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES)²¹ del ramo hipotecario e inmobiliario, registradas ante el FOVI.

¹⁹ Como se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los fideicomisos públicos se constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo. En este sentido, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, establece en el artículo 41 que el fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

²⁰ *Fideicomitente*: Persona que constituye un fideicomiso por medio de la transferencia de la titularidad de ciertos bienes y derechos de los cuales es propietaria. Dicha transferencia se efectúa al fiduciario.

Fiduciario: Institución a la que se le otorga poder para actuar en nombre de otro y es la encargada de realizar el fin para el cual ha sido constituido el Fideicomiso.

²¹ Las Sofoles son sociedades anónimas especializadas en el otorgamiento de créditos a una determinada actividad o sector, por ejemplo: hipotecarios, al consumo, automotrices, agroindustriales, microcréditos, a pymes, bienes de capital, transporte, etc. Para realizar dicha actividad la Ley de Instituciones de Crédito las faculta a captar recursos provenientes de la colocación, en el mercado, de instrumentos de deuda inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios; también pueden obtener financiamiento bancario. Fuente: Banco de México.

A partir del 26 de febrero del 2002 el FOVI es administrado por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). Ésta última está sectorizada en la SHCP y es una sociedad nacional de crédito que tiene como objeto social impulsar los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de casas-habitación. Así como a incrementar la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico relacionados con la vivienda. La SHF fue creada por el gobierno federal el 11 de octubre de 2001 y formó parte de las principales acciones de la política habitacional en materia institucional.

Como institución bancaria de segundo piso, las actividades de financiamiento de créditos y garantías de la SHF se realizan por medio de intermediarios financieros como las SOFOLES hipotecarias y los bancos comerciales, encargados de ofrecer servicios y trasladar beneficios de manera directa al público²².

Como dato adicional, cabe mencionar que las principales fuentes de financiamiento del FOVI eran créditos internos del Banco de México, de la SHCP, y de los créditos externos del Banco Mundial y de recursos propios derivados de la recuperación de cartera e ingresos por subastas y operación de créditos²³.

3.2.2.4 Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)

Es un Fideicomiso creado en 1981 representado por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (ahora Secretaría de Hacienda y Crédito Público) como fideicomitente único del Gobierno Federal y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos como fiduciario. Actualmente es coordinado por la SEDESOL y forma parte de la Administración Pública Paraestatal.

Surgió como respuesta a la necesidad de atender la demanda de financiamiento a la vivienda de la población no asalariada con ingresos de hasta 2.5 veces el salario mínimo. Sus funciones son: atender las necesidades de

²² México, Secretaría de Desarrollo Social–Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, *Vivienda: evidencia del cambio. op. cit.*, p. 29.

²³ *Ibid.*, p. 32.

vivienda de las familias de bajos recursos para que adquieran, construyan o mejoren su vivienda; financiar los programas de vivienda de las sociedades cooperativas; otorgar créditos para la urbanización de fraccionamientos populares y créditos inmobiliarios para la adquisición de viviendas populares, así como créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas populares. En general, “promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de población económicamente débiles”²⁴.

A través de los Organismos Estatales de Vivienda y de los Gobiernos Municipales atiende la demanda de la población en pobreza patrimonial²⁵ operando un sistema de subsidios; y a través del Fondo Nacional de Vivienda Rural (FONAVIR), se encarga de garantizar a las entidades federativas el acceso a los recursos para la ejecución de programas de vivienda rural.

3.2.3 La creación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI)

Uno de los cambios más importantes durante el sexenio en materia institucional sobre vivienda fue la creación de la CONAFOVI. Se creó el 26 de julio de 2001 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social y con autonomía técnica. Su objetivo sería el diseño, coordinación, promoción e implementación de las políticas y programas de vivienda del Gobierno Federal. Entre sus principales funciones estaban las que se describen a continuación:

- Establecer y proponer la política general de vivienda, de conformidad con los objetivos y prioridades que marque el Plan Nacional de Desarrollo;
- Definir los lineamientos, normas y mecanismos para ejecutar la política general de vivienda, con la participación de las entidades federativas y de los municipios, así como de los sectores social y privado;

²⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Acuerdo por el que se autoriza la creación del fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares*, Diario Oficial de la Federación, jueves 2 de abril, 1981.

²⁵ *Pobreza patrimonial*: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios. Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

- Instalar el Consejo Nacional de Vivienda;
- Fijar directrices y mecanismos para coordinar el Sistema Nacional de Vivienda con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como con los sectores social y privado, incluyendo establecer las bases para la operación del mismo;
- Elaborar, dar seguimiento y evaluar el Programa Sectorial de Vivienda, así como los programas que de él deriven y proponer, en su caso, las adecuaciones correspondientes;
- Formular y establecer, de manera conjunta con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, esquemas, mecanismos y programas de financiamiento para la vivienda;
- Promover y proponer la modernización del marco legal en materia de vivienda;
- Impulsar acciones de fomento a la vivienda, principalmente de interés social y popular;
- Proponer directrices y lineamientos para la formulación de una política de habilitación de reservas territoriales y de financiamiento del suelo para la vivienda;
- Promover la celebración de instrumentos de coordinación y concertación para el fomento e impulso a la vivienda, principalmente la de interés social y popular;

Aunque era un órgano desconcentrado de la SEDESOL, en el decreto no se hacía mención al vínculo entre estas instituciones. Por otra parte, en junio de 2006 con la Ley de Vivienda, la CONAFOVI se convirtió en la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). A partir de la cual sería un organismo descentralizado, de utilidad pública e interés social, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Entre las nuevas atribuciones estaría: promover la expedición de normas oficiales mexicanas en materia de vivienda; fomentar y apoyar medidas que promuevan la calidad de la vivienda; propiciar la simplificación de procedimientos y trámites para el desarrollo integrador de proyectos

habitacionales y coordinar la operación y funcionamiento del Sistema de Información.

Hasta aquí se ha hecho la revisión del marco legal-normativo e institucional, con lo que se confirma que estos elementos son los principales instrumentos de la estrategia facilitadora, ya que de ahí parte la implementación de la política habitacional. Respecto al marco legal-normativo, se puede concluir que se han dado avances significativos en la legislación. Por una parte, en el 2004 entró en vigor la Ley General de Desarrollo Social, en la que figura la vivienda como derecho para acceder al desarrollo social y reconoce que es prioritaria la atención a la población más vulnerable, lo que ya hacía la Ley Federal de Vivienda. No obstante, representa una ventaja porque en ella se identifica la vivienda como parte fundamental del desarrollo social y por lo tanto no puede soslayarse este aspecto en la elaboración y ejecución de la política de vivienda.

Otro avance es la Ley de Vivienda que entró en vigor en 2006, especialmente en el aspecto social, pues aporta elementos inclusivos. Conserva elementos positivos e incorpora otros, de los cuales destaco: la promoción de oportunidades de acceso a la vivienda; fomento a la calidad de la vivienda; propiciar acciones de vivienda que constituyan un factor de sustentabilidad ambiental, territorial y de desarrollo urbano y; una distribución y atención equilibrada en el territorio nacional.

Sin embargo, también limita la función del Estado y por consiguiente del gobierno en la política de vivienda; otorga mayor apertura a la participación del mercado pero sin establecer de manera clara límites, lo que en la práctica puede derivar en una serie de problemáticas en el desarrollo de funciones del gobierno y del mercado. Lo que se traduciría en el incumplimiento de la legislación, y aunque en ésta se muestren avances esto no es una garantía de que en los hechos se de observancia a la ley.

En cuanto al tema institucional, es evidente que se continuaron y consolidaron los cambios relativos a las funciones financieras de los ONAVIS que se habían originado desde años antes. Cambios que correspondían a la estrategia para el desarrollo del financiamiento hipotecario. Asimismo, en materia

institucional el Banco Mundial señalaba en sus directrices la creación de una entidad que pudiera agrupar a los diversos actores involucrados en el sector vivienda. La respuesta del Gobierno Federal fue la creación de la CONAFOVI, cuya función sería, entre otras, la de coordinar a los diversos actores que forman parte del sector habitacional en México.

Una vez que se ha dado un panorama del marco legal-normativo e institucional, el siguiente capítulo se adentra a revisar cómo se diseñó y ejecutó la política de vivienda del Gobierno Federal 2001-2006; teniendo como referencia hasta el momento las características de la Nueva Gerencia Pública, el diagnóstico de la vivienda en el año 2000 y las directrices dictadas por el Banco Mundial.

Capítulo IV

La política de vivienda del Gobierno Federal 2001-2006

El acceso a la vivienda es un derecho que corresponde al gobierno materializar, creando y ejecutando acciones a través de la Administración Pública. Sin embargo, México presenta un déficit en el cumplimiento de este derecho en términos cuantitativos y cualitativos; no se trata de un problema nuevo, sino de un rezago acumulado a lo largo del tiempo.

Ante este panorama, el Ejecutivo Federal del sexenio 2001-2006 diseñó e implementó una política de vivienda que partía de cambios importantes. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) correspondiente al sexenio, plasmó la problemática que había identificado e hizo saber que la política de vivienda sería prioritaria en la gestión del Gobierno Federal. Con base en lo anterior se diseñaría el Programa Sectorial de Vivienda (PSV) en el año 2002, partiendo de preceptos de la Nueva Gerencia Pública en el quehacer gubernamental y de las directrices del Banco Mundial.

De esta forma, la política de vivienda implementada en el sexenio 2001-2006, dio continuidad a lo ya iniciado desde el periodo de gobierno 1988-1994, pero dando mayor apertura al mercado y consolidando su participación dentro de este proceso. Para conocer en qué consistió la política habitacional del sexenio 2001-2006, y en seguimiento al objetivo de la presente investigación que es analizar la incidencia de la Nueva Gerencia Pública en el diseño e implementación de la política de vivienda, se hará una revisión de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo en materia de vivienda y en el Programa Sectorial de Vivienda; que son los instrumentos de planeación en política habitacional.

Anticipando brevemente lo que se verá más adelante, es oportuno señalar que entre el diagnóstico, el diseño y la implementación de la política de vivienda se observó cierta desvinculación. De esta forma, los cambios introducidos por el Gobierno Federal en la política de vivienda, en búsqueda de mayor eficiencia parecen no haber dado respuesta a los problemas identificados, en los siguientes apartados se verá por qué.

4.1 La vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el principal instrumento de planeación de la Administración Pública, ya que en éste se definen los lineamientos, ejes de acción y prioridades para el gobierno en turno. Como se pudo ver en el capítulo III, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Planeación, se encuentran los principios para llevar a cabo la planeación nacional. Por una parte, la Constitución Política determina que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional”¹ a través de un Plan Nacional de Desarrollo “al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”².

Siguiendo este orden de ideas, la Ley de Planeación establece diversos preceptos de los cuales es importante citar dos artículos para comprender la relevancia de la planeación y de su ejecución. El primero de ellos hace referencia a que “es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley”³. El segundo, se refiere a la planeación nacional de desarrollo, por la cual se entiende:

“la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”⁴.

Por lo anterior, es imprescindible hacer una revisión del contenido del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en materia habitacional, pues éste fue el origen del Programa Sectorial de Vivienda. Así pues, en el Plan Nacional de Desarrollo

¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 26, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006.

² *Ibid.*.

³ *Ley de Planeación*, artículo 4, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006.

⁴ *Ibid.*, artículo 3.

se diagnosticó que uno de los principales pendientes y rezagos en el ámbito del desarrollo social era el acceso a la vivienda.

De esta forma, para el Ejecutivo Federal la política de vivienda fue una de sus prioridades y planteaba la necesidad de enfrentar el rezago habitacional que existía para el año 2001, especialmente para las familias de menores ingresos. Siendo así, el Plan Nacional de Desarrollo estableció una serie de lineamientos en los ámbitos económico y social, incluyendo el tema de vivienda en los capítulos de desarrollo económico y social.

Entre los problemas identificados, se encontró que la oferta de créditos era insuficiente y dentro del capítulo correspondiente al Área de Desarrollo Social y Humano, la *estrategia g* planteaba: "promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda [...], buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo"⁵.

Cabe destacar que en dicha estrategia se alude a instrumentar lineamientos para la oferta de los servicios públicos y "de construcción y mejoramiento de vivienda que sean atractivos a la inversión pública y privada"⁶, lo que denota el enfoque económico prevaleciente en la política de vivienda por encima del social. Desde ésta óptica la Administración Pública incorpora en sus estrategias de racionalidad administrativa los fundamentos de la Nueva Gerencia Pública.

Lo anterior correspondía al proceso de reorientar la política de vivienda con un enfoque económico contemplado en el capítulo del Plan Nacional de Desarrollo denominado *Crecimiento con calidad*. Así, la política de vivienda tuvo un viraje sustantivo que hacía referencia al desarrollo del mercado inmobiliario privado nacional. En dicho capítulo se enfatizaba el papel del sector vivienda como clave para el desarrollo económico; en este contexto señalaba que la industria de la construcción era importante porque generaba efectos multiplicadores sobre 37 ramas industriales y ocupaba de manera directa a 2.2 millones de personas. De ahí su carácter de *motor de desarrollo*.

⁵ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, op. cit.*, p. 82.

⁶ *Ibid.*

El objetivo del Gobierno Federal respecto a la vivienda fue “detonar el crecimiento de la economía, ampliar la oferta crediticia para vivienda, apoyar nuevos programas financieros que permitan el incremento de la demanda y modernizar financieramente al sector”⁷ propiciando además, la participación de nuevos actores en las diferentes etapas del proceso habitacional. Lo que expresa de manera clara que la política de vivienda funcionaría en torno a cumplir estos objetivos pertenecientes a un enfoque económico.

Para lograrlo, también estableció en el Plan Nacional de Desarrollo la creación del Consejo Nacional de Vivienda, que sería el instrumento para llevar a cabo cambios estructurales; entre los que estaban “mejorar el proceso constructivo promoviendo medidas que desregulen, desgraven y agilicen la edificación habitacional”⁸.

Además, el Consejo también estaría enfocado al ámbito financiero para desarrollar esquemas de financiamiento en apoyo a las familias para la obtención de créditos hipotecarios. Así como a la homologación y articulación de los programas de los organismos nacionales y estatales de vivienda; y de manera a la definición y aportación de subsidios federales, estatales y municipales para las familias de menores ingresos.

4.2 El Programa Sectorial de Vivienda (PSV) 2001-2006

Antes de hacer una descripción del contenido del Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, es importante mencionar dos puntos fundamentales. El primero de ellos es que aunque su sustento jurídico era la Ley Federal de Vivienda del año 1984, en realidad se diseñó bajo otra perspectiva, es decir, de otorgar mayor participación al mercado. En cierta medida, no se trata de algo totalmente nuevo, debido a que esto se había hecho desde dos sexenios antes, pero sí representa cambios importantes ya que es en este sexenio cuando se consolida la participación y mayor intervención del mercado en el sector vivienda.

⁷ México, Secretaría de Desarrollo Social – Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, *Vivienda: evidencia del cambio, op. cit.*, p. 50.

⁸ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, op.cit.*, p. 110.

El segundo punto es que, aunque en el discurso oficial la política de vivienda fue abordada desde la perspectiva social y económica, lo cierto es que el enfoque predominante fue el económico, como se pudo observar en el apartado anterior. Concibiendo así a la vivienda como una mercancía y al sector vivienda como el impulsor de la economía.

El Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2002, y como lo establece la ley, era el instrumento que orientaría hacia un mismo fin todas las acciones en materia de vivienda. En éste se realizó un diagnóstico de la situación habitacional en que se encontraba el país para el año 2000 y hacía una crítica sobre el manejo de la política de vivienda de los sexenios anteriores.

Entre los elementos desfavorables destacaba la “antigua” función del Estado como ejecutor directo que regulaba todo el proceso de administración, financiamiento, producción, distribución y comercialización de la vivienda de interés social y sus insumos. Otro inconveniente señalado concernía a los esfuerzos insuficientes para establecer una completa articulación y coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública encargadas de atender las necesidades habitacionales. De ahí que una de las principales acciones del Ejecutivo Federal 2001-2006, fuera la creación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), como gran articuladora de los diversos organismos e instituciones de vivienda del país.

De esta forma, el Ejecutivo Federal “reconoció la responsabilidad de dejar atrás los caminos marcados por el Estado tutelar para sumirse como facilitador y promotor del proceso habitacional que otorga y coordina una mayor participación no gubernamental”⁹. Esto representó la alternativa propuesta por el gobierno para atender la problemática, sustentada en la visión de un gobierno innovador cuyo objetivo era reemplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores, preceptos establecidos por la Nueva Gerencia Pública.

⁹ Vid., *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2002, p. 10 y 30; y SEDESOL-CONAFOVI, *op.cit.*, p. 27.

Respecto a la situación habitacional del país, en el Programa Sectorial de Vivienda se estimaba que 756 mil hogares en todo el país no tenían una casa independiente donde habitar; 1 millón 55 mil casas existentes necesitaban ser sustituidas por llegar al término de su vida útil. Lo que significaba la necesidad de 1 millón 811 mil unidades nuevas.

Además, se estimaba que 2 millones 42 mil viviendas requerían rehabilitación y/o ampliación y 438 mil casas reparación, sumando así un total de 2 millones 480 mil unidades que requerían rehabilitación, mantenimiento o ampliación. Esto significaba que el rezago habitacional total a nivel nacional era de 4 millones 291 mil acciones¹⁰.

Aunado a lo anterior, se identificó a la población que tendría que ser prioritaria, la cual estaba determinada por su nivel de ingreso y sus necesidades de vivienda. A partir de esto se definirían las acciones del Programa Sectorial de Vivienda. Siendo así, en el Programa se señalaba que “la insuficiente atención a los grupos más necesitados de la población, ya sea que participen en la economía formal o informal, es una debilidad del sector que se debe atacar”¹¹. Como se observa, las condiciones de empleo de la población y sus ingresos eran elementos intrínsecamente asociados al tema.

El escenario para el año 2000, era que del total de la población ocupada el 8.4% no recibía ingreso y el 56% percibía ingresos menores a 3 salarios mínimos, siendo este mismo grupo el segmento de mayor demanda de vivienda¹². De esta manera, se reconocía que el reto del sector estaba en atender a la población que tenía ingresos no mayores a 5 salarios mínimos, ya que difícilmente podían acceder al mercado habitacional por sus propios medios¹³ (ver cuadro 4.1).

¹⁰ *Ibid.*, p. 18.

¹¹ *Ibid.*, p. 29.

¹² *Censo General de Población y Vivienda 2000*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

¹³ Para el año 2000, el salario mínimo general promedio era de \$ 35.12 MN, lo que mensualmente equivalía a \$ 1,053.6. En 2006, el salario mínimo general promedio era de \$ 47.05, equivalente a \$1,411.5 MN mensuales. Fuente: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

CUADRO 4.1		
Población ocupada e ingresos de la población al año 2000		
Población ocupada en México	33,730,210	
Salarios mínimos	Total de población	Porcentaje
No recibe ingreso	2,817,566	8.4
Más de 50% hasta 1 salario mínimo	2,967,884	8.7
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	10,227,473	30.32
Más de 2 hasta menos de 3 salarios mínimos	5,951,328	17.6
De 3 a 5 salarios mínimos	4,743,205	14.0
Más de 5 hasta 10 salarios mínimos	2,701,452	8.0
Más de 10 salarios mínimos	1,297,376	3.8
No especificado	1,835,671	5.4

Fuente: Elaboración propia con base en el *Censo General de Población y Vivienda 2000*, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

Ahora bien, las metas establecidas por el Ejecutivo Federal en materia de vivienda eran alcanzar un ritmo de financiamiento y construcción de vivienda de 750 mil unidades para el año 2006. Así, el promedio anual de requerimientos habitacionales sería del orden de 1 millón 129 mil 746 acciones; 731, 584 corresponderían a vivienda nueva y 398,162 a mejoramiento de vivienda. Factores que además repercutirían en las necesidades de suministro de servicios públicos como el agua, electricidad y drenaje¹⁴, lo que exigía también atender la provisión de estos servicios básicos.

Ante este panorama y retomando el factor de ingresos de la población, en el Programa Sectorial de Vivienda se estimaba que del total de viviendas nuevas que se requerían producir anualmente (731 mil 584), el 82.7% de la producción debería dirigirse a los estratos de la población con ingresos menores a 5 salarios mínimos y de este porcentaje, el 68.6% (cerca del 500 mil unidades) se destinarían a satisfacer la demanda de la población con ingresos menores a 3 salarios mínimos¹⁵.

¹⁴ *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, op.cit.*, p.19.

¹⁵ *Ibid.*, p. 20.

De manera más específica, en el Programa Sectorial de Vivienda se hizo una clasificación del tipo de vivienda (ver cuadro 4.2), y su demanda correspondiente. Así encontramos que la demanda anual de vivienda requería un 72.5% de vivienda de tipo básica para quienes percibían hasta 3 salarios mínimos y un 14.9% de vivienda de tipo social para la población con ingresos entre 3 y menos de 5 salarios mínimos.

Es decir, representaba casi tres cuartas partes de toda la necesidad de vivienda anual del país. En lo que respecta a la producción del tipo de vivienda económica para la población ocupada con ingresos de 5 a 10 salarios mínimos, ésta representaba el 8.5% de la oferta habitacional; mientras que la población con ingresos mayores a 10 salarios mínimos demandaba vivienda de tipo medio, media alta y residencial, representando el 4.1%¹⁶.

CUADRO 4.2		
Tipo de vivienda y acceso con base en el ingreso		
Tipo de vivienda	Características	Acceso por ingreso (Salarios mínimos)
Básica	Vivienda con una superficie de construcción que alcanza hasta los 30 m ² . Generalmente es de carácter progresivo (que puede crecer).	Hasta 3 s.m.
Social	Vivienda con una superficie de construcción variable entre 31 y 45 m ² .	Entre 3 y menos de 5 s.m.
Económica	Vivienda con una superficie de construcción variable entre 46 y 55 m ² .	De 5 a 10 s.m.
Media	Vivienda con una superficie de construcción variable entre 56 y 100 m ² .	Más de 10 s.m.
Media alta y residencial	Vivienda media alta con una superficie de construcción variable entre 101 y 200 m ² ; la residencial tiene una superficie de construcción mayor a 200 m ² .	Más de 10 s.m.

Nota: La vivienda de interés social se define en la Ley Federal de Vivienda como aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte del multiplicador por diez el salario mínimo general elevado al año vigente en la zona de que se trate. El rango puede alcanzar los 15 salarios mínimos elevados al año. Sin embargo, y dado que incluye una amplia gama de productos, para efectos del Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, esta vivienda se considera como la de tipos básica y social.
Fuente: Elaboración propia con base en el *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006*, México, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo, 2002, pp. 74-75.

¹⁶ *Ibid.*, p. 20-21.

Si esta situación se aborda con base en el nivel de ingreso por hogares, las necesidades cambian a 40.9% para vivienda básica de hasta 30m²; 22.5% de vivienda social de hasta 45m²; 22% de vivienda económica y 14.4 de vivienda media, alta y residencial¹⁷. Aún así, la vivienda básica seguía representando la prioridad en la política habitacional.

Con base en el diagnóstico realizado y adoptando los criterios establecidos por la Nueva Gerencia Pública y el Banco Mundial, en el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 se establecía que la misión del sector se concentraría en cinco puntos, de los cuales los primeros tres pertenecían a los preceptos neogerenciales y del Banco Mundial:

1. Crear las condiciones necesarias para garantizar a la población el acceso a una vivienda, a través de la promoción de un mayor flujo de recursos hacia la producción y financiamiento de vivienda;
2. impulsar una mayor y mejor coordinación institucional, y consolidar la integración del mercado habitacional;
3. generar una mayor producción de vivienda a través de la desregulación;
4. propiciar en crecimiento ordenado y sustentado de las ciudades y;
5. mejorar las condiciones de vida para los sectores más necesitados de la población¹⁸.

Los dos últimos puntos son de suma importancia y corresponden a lo establecido en la legislación nacional. Sin embargo, como se podrá ver más adelante, la política habitacional se concentró en los primeros tres. Por otra parte, y haciendo referencia al punto número tres, es oportuno aclarar que cuando se habla de “desregulación” se hace referencia al conjunto de medidas para introducir prácticas competitivas en los mercados. Para entender este concepto de manera más amplia, ya que fue una de las medidas del Gobierno Federal en la política de vivienda, es importante citar a José Ayala Espino, quien explica que la desregulación:

“se puede lograr a través de la simplificación de los reglamentos regulatorios y de que la Administración Pública deposite la confianza en los agentes privados. El

¹⁷ *Ibid.*, p. 21

¹⁸ *Ibid.*, p. 31.

argumento de fondo de las políticas de desregulación es que la competencia promueve la eficiencia productiva y una más adecuada asignación de recursos”¹⁹.

En este sentido, la desregulación tuvo que ver con las facilidades otorgadas a las empresas inmobiliarias para la construcción, así como la simplificación de trámites que permitieron que todo el proceso fuera más ágil.

Además de los cinco puntos citados, el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 estuvo guiado por tres objetivos rectores que daban seguimiento a lo establecido en el PND, y a su vez, de éstos se derivaron seis objetivos estratégicos y cuatro vertientes para la instrumentación del programa, estos se presentan a continuación.

Objetivos rectores del sector vivienda

Área de Desarrollo Social y Humano

- Objetivo rector 1. Hacía referencia a la promoción y concertación de políticas públicas y programas relativos a la construcción, renta o mejoramiento de vivienda de la población. Fomentaba la participación de los gobiernos estatales y municipales y de la sociedad civil en su conjunto; así como la consolidación del mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo. También mencionaba: “se aumentarán esfuerzos para otorgar créditos suficientes, mediante el financiamiento público y privado para que los mexicanos tengan una vivienda con énfasis en la población de más bajos recursos”²⁰.

Área de Crecimiento con Calidad

- Objetivo rector 2. Partía de que la vivienda para todos los mexicanos era una de las más altas prioridades del Estado, por lo que se fomentaría la promoción del desarrollo y la competitividad sectorial. Buscando mejorar el proceso constructivo a través de la promoción de medidas que desregularan, desgravaran y agilizaran la edificación habitacional.

¹⁹ José Ayala Espino, *op. cit.*, p. 165.

²⁰ *Ibid.*, p. 32.

En este objetivo destacaba el enfoque financiero que se le otorgaba a la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) y al Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI). Asimismo, planteaba la necesidad de homologar y articular los programas de los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) y Estatales de Vivienda (OREVIS); y la aportación de subsidios federales, estatales y municipales a las familias de menores recursos²¹.

- Objetivo rector 3. Enfocado a reactivar la banca de desarrollo con una entidad financiera cuyo objetivo sería “promover, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de vivienda social”, se trataba de la Sociedad Hipotecaria Federal a la cual se le asignaba la función de “conducir un esfuerzo amplio y coordinado de todos los actores financieros que participan en el sector”²².

Los objetivos rectores se complementaron con seis objetivos estratégicos plasmados en el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. En el cuadro 4.3 se observan de manera agrupada las líneas de acción correspondientes a cada uno de dichos objetivos y en el cuadro 4.4 se encuentran las cuatro vertientes para la instrumentación del programa con sus respectivos subprogramas.

Objetivos estratégicos:

1. Consolidación del papel promotor del Estado en la materia y fortalecer la coordinación sectorial con estados y municipios;
2. Impulso de esquemas financieros que soporte el incremento necesario de hipotecas de mediano y largo plazo.
3. Fortalecimiento de las políticas de subsidios a la construcción y al mejoramiento de vivienda que apuntale al mercado habitacional en todas las regiones del país; para fortalecer el desarrollo económico, social y sustentable;

²¹ *Ibid.*, p. 32

²² *Ibid.*, p. 32

4. Promover adecuaciones a los ordenamientos correspondientes que permitieran contar con un marco regulatorio en materia de vivienda (especialmente revisar la Ley Federal de Vivienda y promover su adecuación) para apoyar la desregulación y la producción de vivienda;
5. Articular la política habitacional con la ordenación del territorio, mediante el desarrollo de reservas territoriales, acordes con la normatividad de desarrollo urbano para ampliar la disponibilidad de suelo con infraestructura y servicios aptos para vivienda;
6. Fomento de tecnologías y diseños de construcción que disminuyan costos e incorporen criterios de sustentabilidad regional; promover los criterios de normalización y la certificación de calidad de la vivienda.

CUADRO 4.3	
Objetivos estratégicos del PSV 2001-2006 y líneas de acción correspondientes	
Estrategias	Líneas de acción
Estrategia 1. Articulación institucional y fortalecimiento del sector vivienda.	<ul style="list-style-type: none"> a) Coordinar la política nacional de vivienda con la participación de los organismos públicos de vivienda, así como con los sectores social y privado. b) Promover una mayor eficacia operativa de los organismos públicos de vivienda y homologar sus procedimientos y normas, así como consolidar su vocación financiera. c) Integrar un sistema nacional de información e indicadores de vivienda. d) Impulsaren el ámbito nacional tanto la construcción como el mejoramiento de la vivienda.
Estrategia 2. Crecimiento y consolidación del financiamiento público y privado para la vivienda.	<ul style="list-style-type: none"> a) Desarrollar mecanismos que generen la movilidad habitacional con la rotación de la vivienda usada y el arrendamiento de vivienda. b) Impulsar el mercado primario y desarrollar el mercado secundario de hipotecas. c) Generar y promover esquemas de ahorro para enganche en la adquisición de vivienda. d) Fortalecer a los agentes financieros y desarrolladores de vivienda. e) Reducir la cartera vencida de los ONAVIS.
Estrategia 3. Apoyo social a la población más necesitada para la adquisición de vivienda, el mejoramiento habitacional rural y urbano, y la consolidación jurídica de su patrimonio.	<ul style="list-style-type: none"> a) Diseñar la política de subsidios directos, transparentes y al frente para las familias de menores ingresos, así como sus mecanismos de distribución. b) Diseñar e implementar programas para el mejoramiento físico de la vivienda. c) Instrumentar un programa de mejoramiento jurídico para consolidar la tenencia de la propiedad de la vivienda. d) Vivienda rural.
Estrategia 4. Desgravación, desregulación habitacional y su marco normativo.	<ul style="list-style-type: none"> a) Reducir los costos indirectos asociados a la producción y titulación de vivienda. b) Simplificar trámites y procedimientos asociados a la producción y

	<p>titulación de vivienda.</p> <p>c) Aspectos crediticios.</p> <p>d) Suelo.</p>
<p>Estrategia 5. Abasto de suelo con aptitud habitacional y desarrollo de infraestructura y servicios.</p>	<p>a) Promover la oferta de suelo.</p> <p>b) Desarrollo de la infraestructura y servicios para uso habitacional.</p> <p>c) Redensificación.</p> <p>d) Marco regulatorio.</p>
<p>Estrategia 6. Desarrollo tecnológico, abasto competitivo de insumos, normalización y certificación habitacional para el crecimiento de la producción.</p>	<p>a) Actualizar y equiparar los reglamentos de construcción.</p> <p>b) Promover normas y procedimientos de certificación de la calidad habitacional.</p> <p>c) Incorporar tecnologías constructivas con criterios de sustentabilidad.</p> <p>d) Inducir el abasto competitivo de insumos y materiales de construcción.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con base en el <i>Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006</i>, México, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo, 2002.</p>	

CUADRO 4.4
Vertientes para la instrumentación del PSV 2001-2006

Vertiente	Subprogramas
<p>Vertiente 1. Consolidar el crecimiento del sector vivienda.</p>	<p>a) Programa de Trabajo para coordinar Nacionalmente el Fomento para la Construcción y el Mejoramiento de Vivienda.</p> <p>b) Programa de Trabajo para el Fortalecimiento Institucional.</p> <p>c) Programa de Trabajo para la Información y Medición Sectorial.</p> <p>d) Programa de Trabajo de Subsidios Directos para la Adquisición de Vivienda.</p> <p>e) Programa de Trabajo para el Mejoramiento Físico de la Vivienda.</p> <p>f) Programa de Trabajo para el Mejoramiento Jurídico de la Vivienda.</p>
<p>Vertiente 2. Incrementar el financiamiento de la oferta y la demanda de vivienda.</p>	<p>a) Programa de Trabajo para la Movilidad Habitacional.</p> <p>b) Programa de Trabajo para Desarrollar el Mercado Hipotecario.</p> <p>c) Programa de Trabajo para el Ahorro para Vivienda.</p>
<p>Vertiente 3. Desarrollar la productividad del sector vivienda.</p>	<p>a) Programa de Trabajo para la Disminución de Costos Indirectos.</p> <p>b) Programa de Trabajo para la Simplificación de Trámites para Vivienda.</p> <p>c) Programa de Trabajo para la Competitividad en la Producción de Vivienda.</p>
<p>Vertiente 4. Incrementar la oferta de suelo con infraestructura y servicios para vivienda.</p>	<p>a) Programa de Trabajo para el Fomento de Abasto de Suelo con Aptitud Habitacional.</p> <p>b) Programa de Trabajo para el Desarrollo de la Infraestructura y Servicios para Uso Habitacional.</p>
<p>Fuente: <i>Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006</i>, México, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo, 2002.</p>	

En el Programa Sectorial de Vivienda se reconoce como reto atender las nuevas necesidades de vivienda más que cubrir el rezago existente, lo que podría explicar la importancia otorgada a la construcción de viviendas por encima de otros aspectos que debían atenderse. En este sentido, las necesidades de vivienda nueva conllevaban además a la generación de oferta de suelo apto para vivienda con dotación de infraestructura urbana básica y servicios municipales en los conjuntos habitacionales; garantizar el abasto de agua, luz, drenaje y alcantarillado.

Entre las medidas que se debían adoptar y en lo que corresponde a la integración de reservas territoriales, se planteó involucrar a los desarrolladores privados, para quienes el acceso al suelo era uno de los aspectos de la promoción de vivienda. Asimismo, se hacía referencia a la necesidad de “establecer los mecanismos y las responsabilidades institucionales que articulen la construcción habitacional con la planeación de los asentamientos humanos²³”. A modo de anotación, también hay que destacar que algunas de las acciones planteadas en el Programa Sectorial de Vivienda se plasmaron de manera ambigua, tal es el caso de la vivienda rural, las viviendas en arrendamiento y viviendas irregulares.

Como se puede observar hasta aquí, el enfoque predominante en la política de vivienda del Gobierno Federal 2001-2006, es el económico. En ella se ve el detonante de la economía nacional y se enfoca a otorgar créditos, reestructurar instituciones para que sean eminentemente financieras, consolidar el mercado habitacional, desregular los procesos y transferir funciones al mercado. Aunque también se hace referencia a la vivienda desde un enfoque de desarrollo social, éste no es preponderante y se desvincula de otros aspectos como el desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

Es importante aclarar que el problema no es que en el diseño e implementación de la política de vivienda intervengan criterios económicos, pues la producción o no de ésta, inminentemente tiene consecuencias en la economía nacional. La crítica surge cuando se le ve sólo como un producto que debe ser

²³ México, Secretaría de Desarrollo Social – Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, *Vivienda: evidencia del cambio, op. cit.*, pp. 212 y 215.

comercializado y se pierden así de vista las necesidades reales de la población, así como las funciones que la vivienda tiene para las personas y para el desarrollo social.

Una vez que se conocen los objetivos del Gobierno Federal en la política de vivienda así como los medios para lograrlo, en el siguiente apartado se hará un análisis de su implementación y de sus respectivos resultados. Para determinar si se dio respuesta a las necesidades sociales en la materia y si los medios adoptados por el Gobierno Federal provenientes de la Nueva Gerencia Pública favorecieron para generar resultados positivos.

4.3 Del Programa Sectorial de Vivienda a su ejecución

Con la política habitacional implementada por el Ejecutivo Federal en el periodo 2001-2006 inició el llamado *boom de la vivienda*, denominado así por la reactivación del sector. Asimismo, la dirección de la política habitacional cambió de manera notoria; se comenzaron a construir viviendas de manera masiva en ciertas zonas del país, originándose cambios notables en la distribución territorial. Pero es importante preguntar ¿esto significó el cumplimiento del Programa Sectorial de Vivienda y la satisfacción de las necesidades de las familias? ¿la política ejecutada llegó a las familias con menores recursos, como era el objetivo inicial?

En los capítulos precedentes se han destacado las tendencias de la Nueva Gerencia Pública en la gestión del Gobierno Federal 2001-2006, el diagnóstico de las necesidades de vivienda en México, las directrices del Banco Mundial, los avances y cambios en el marco legal-normativo e institucional, así como la definición de la política de vivienda. Todos ellos constituyen elementos importantes para el desarrollo de este último apartado, en el cual se revisará la implementación de la política de vivienda y las estadísticas oficiales disponibles que demuestren los resultados generados.

En este sentido, cabe señalar que si bien la Ley de Vivienda establece que se debe evaluar la política de vivienda y sistematizar la información generada, lo

cierto es que desde el 2006 cuando se establece que la Comisión Nacional de Vivienda será la responsable de hacerlo, a la fecha no se ha evaluado la política de vivienda del sexenio 2001-2006. De igual forma, el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) a la fecha no está en funcionamiento. No hay suficiente información disponible y la que existe no desagrega datos importantes que permitirían conocer de manera más exacta los resultados.

Una vez explicado esto, es importante mencionar que se ha recurrido a estudios realizados por investigadores expertos en el tema, retomando aquellos elementos que aportan argumentos para alcanzar los objetivos de la presente investigación, pero también se ha recurrido a la información estadística del Sistema de Estadísticas Históricas de la CONAVI.

4.3.1 El papel de los desarrolladores privados

Como se señaló anteriormente, desde que el Gobierno Federal presentó el Plan Nacional de Desarrollo planteó la necesidad de contar con una nueva ley que propiciara mayor eficiencia en el sector vivienda y que diera mayor participación al mercado, objetivo alcanzado hasta el año 2006 con la creación de la Ley de Vivienda. No obstante, los cambios ya habían comenzado desde antes debido a que en la práctica el Gobierno Federal integró al mercado inmobiliario en la definición e implementación de la política de vivienda de manera activa.

Siendo así, el Gobierno Federal inició con la transformación de los componentes estructurales sobre los cuales habría de sustentar la política de vivienda. Impulsó la construcción inmobiliaria en todo el país, la generación de nuevos instrumentos financieros²⁴ y la participación del sector privado; y conjuntamente con los desarrolladores inmobiliarios, los productores y

²⁴ Los nuevos esquemas consistían en la concurrencia de intermediarios financieros nacionales y extranjeros al mercado hipotecario; así como el desarrollo de diferentes productos en los que participarían los organismos financieros de vivienda, la banca y las SOFOLES, y el mercado de capitales. El sistema de financiamiento a la vivienda fue uno de los principales cambios en la política habitacional del sexenio, no obstante no se estudia en la presente investigación para no perder de vista el objetivo de esta investigación. Al respecto se puede ver: Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC)/ Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), *op. cit.*

distribuidores de materiales de construcción, los organismos e intermediarios financieros otorgadores de créditos hipotecarios, se propuso poner en marcha una nueva política de vivienda²⁵.

De esta forma, el sector privado consolidó su representación en la política habitacional al constituirse la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI), la cual integraba actividades de promoción y tramitación de créditos hipotecarios. La apertura y mayor participación del mercado inmobiliario no sólo se dio en la construcción de las viviendas, sino que inició una activa participación en el CONAFOVI -a través de la CANADEVI-, especialmente en torno a los temas del marco legal y reglamentario de la vivienda. Además, “los ONAVI orientaron de manera más frecuente sus reglas de operación hacia el funcionamiento óptimo del mercado de las viviendas de 'interés social' producidas por las empresas promotoras y desarrolladoras de vivienda”²⁶.

Así pues, durante este sexenio el mercado de desarrolladores de vivienda en México experimentó un crecimiento sin precedentes. Las empresas inmobiliarias se clasificaron en tres grandes grupos: empresas grandes, medianas y pequeñas. Catalogadas bajo el criterio del volumen de su producción, estrategia de negocios y nivel de cobertura geográfica.

Las empresas grandes estaban caracterizadas por tener la capacidad de expandirse en entornos económicos adversos y por lograr el acceso a fuentes alternas de financiamiento al sistema bancario. Para el año 2006, este grupo estaba integrado por nueve empresas: HOMEX, HOGAR, GEO, ARA, URBI, SADASI, SARE, CONDAK y PULTE, las cuales concentraban el 25% de la participación del mercado. Tenían presencia en las principales ciudades del país y una organización que contemplaba prácticamente todos los pasos de la cadena productiva e individualmente reportaban ventas que superaban las 5,000 viviendas anuales.

²⁵ Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC)/ Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), *Estado Actual de la Vivienda 2006*, México, CIDOC-SHF, 2006, p. 25 y 84.

²⁶ José Castro, *et.al.*, “Los desarrolladores privados y la vivienda de interés social” en Coulomb, René y Marta Schteingart (Coord.), *Entre el Estado y el Mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, Miguel Ángel Porrúa – Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco - Cámara de Diputados, 2006., p. 450.

La operación del negocio, consistía en la compra de grandes lotes sin servicios en las periferias de las ciudades. Posteriormente se urbanizaba el terreno y se desarrollaban numerosos conjuntos habitacionales con un modelo de vivienda estándar generalmente en los segmentos de vivienda económica y media²⁷. En relación con el uso del suelo, las grandes empresas buscaban constantemente oportunidades rentables de compra²⁸.

Las empresas medianas eran aquellas empresas con un volumen anual de ventas que oscilaba entre las 1,000 y 5,000 unidades. El surgimiento y expansión de estas empresas se encontraba muy ligado a los movimientos del mercado y en particular al dinamismo de la demanda, por lo que tendían a la inestabilidad en entornos económicos adversos. A diferencia de los grandes consorcios, las empresas medianas tenían menos opciones de financiamiento dependiendo principalmente del apoyo de las SOFOLES y el INFOVAVIT²⁹.

Las pequeñas y micro empresas eran aquellas empresas que producían y vendían menos de 100 viviendas por año y que generalmente surgían para desarrollar un proyecto en específico. Con base en información de INFONAVIT y SHF se estimaba que para 2006 existían en el mercado alrededor de 173,000 empresas. Se caracterizaban por no tener visión de largo plazo en el mercado y entrar sólo de forma esporádica en busca de proyectos de baja inversión y alta rentabilidad³⁰.

Estas diferencias entre las empresas inmobiliarias provocaron una competencia desigual en el mercado inmobiliario. Las empresas no tenían el mismo soporte financiero para la producción, adquisición de reservas territoriales (sólo los grandes consorcios eran los que compraban tierras ejidales) y desarrollo de nuevas tecnologías. De acuerdo con la CANADEVI, para el año 2003 el 25% de los créditos otorgados por los ONAVIS se concentraba en 11 empresas desarrolladoras y el resto se distribuía en pequeños constructores; para el 2006 el

²⁷ La demanda de la vivienda económica era del 22.2% del total y la vivienda media representaba junto con la residencial el 14.4%. Ver más adelante cuadro 4.6.

²⁸ Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC)/ Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), *op. cit.*, p. 26.

²⁹ *Ibid.*, p. 27.

³⁰ *Ibid.*, p. 28.

25% de la producción total se concentraba en las nueve empresas anteriormente mencionadas.

Esta situación desembocaba en desventajas para las familias, ya que las pequeñas empresas fijaban precios relativamente más altos como resultado de su menor capacidad tecnológica y financiera³¹. Dificultando así el acceso de las familias a una vivienda por su elevado costo. Respecto al tema de desarrollo tecnológico, sólo las grandes empresas lograban tener potencial en este rubro. Esto es importante mencionarlo porque uno de los argumentos que se tomaron desde la perspectiva económica para impulsar el sector vivienda, fue el efecto multiplicador que originaba en otras 37 ramas de la industria y porque era una fuente importante de creación de empleos.

No obstante, con la incorporación de nuevas tecnologías en el proceso de construcción utilizado por los grandes desarrolladores se observó que la mano de obra se redujo, o en su caso, se demandaba mano de obra altamente calificada; además de que muchas de esas empresas ya fabricaban los materiales empleados en las construcciones³². En este mismo punto, es importante señalar que el uso de nuevas tecnologías no contribuyó precisamente a mejorar la calidad de las viviendas, ya que se encontró que muchas de éstas no cumplían con las condiciones mínimas para satisfacer las necesidades personales de los individuos³³.

En este escenario se identifica una contradicción con los objetivos del Gobierno Federal y que además confirma la libertad de acción que se les dio a las empresas desarrolladoras sin tener un control adecuado sobre ellas. Pues los

³¹ *Ibid.*, p. 448. *Vid*, Enrique Ortiz Flores, *Políticas de vivienda en México. Impactos y perspectivas (1992-2007)*, Habitat Internacional Coalition.

³² Por ejemplo, en vez de 30 jornales para la obra negra se necesitan sólo 20; el número de insumos se reduce de 17 a 9, el de actividades del proceso constructivo disminuye de 19 a 9, por lo que los costos indirectos de supervisión se reducen a la mitad. Asimismo, algunas empresas constructoras fabrican su propio concreto, cuentan con plantas de premezclados, camiones para el transporte y bombas telescópicas para colocación del concreto. La tecnología constructiva en la que se apoyan los principales desarrolladores consiste en la producción en serie de viviendas monolíticas de concreto armado, empleando sistemas prefabricados de alta tecnología. (*Vid*, José Castro, *et. al.*, p. 456-457).

³³ Se encontró con que algunas viviendas no cumplían con las condiciones mínimas de aislamiento acústico y protección climatológica. Aunado a esto, no existe un sistema de certificación de calidad del diseño y de la construcción, ya que son las mismas empresas las que llevan el control de calidad. (*Vid*, José Castro, *et. al.*, pp. 458-459)

desarrolladores y los ONAVIS, reconocían que las viviendas eran de menor superficie por razones de costo, continuando así con un “hacinamiento planeado”³⁴, argumento que podemos vincular con el precepto de “hacer más con menos” derivado de la Nueva Gerencia Pública, y donde la vivienda sólo se concibe como un producto.

Por si esto fuera poco, muchos de los conjuntos habitacionales construidos y denominados “ciudades dormitorios”, se construyeron sin desarrollar las obras de vialidad regional ni los equipamientos necesarios. Contraviniendo así con los requisitos mínimos para considerarlas viviendas dignas. Por el contrario, mermaron la calidad de vida de las personas, pues además se generó un incremento en el parque vehicular y el aumento en los tiempos de traslado de sus habitantes. Esto es un aspecto importante, ya que denota que las directrices del Banco Mundial fueron implementadas de manera incorrecta, pues en éstas se hacía énfasis en la importancia de la provisión de servicios como parte de la política habitacional.

Además, las acciones de las empresas se contraponían con el objetivo de contribuir a la ordenación territorial, precepto establecido en la legislación de vivienda. De acuerdo con José Castro, algunos de los criterios tomados por los desarrolladores inmobiliarios para la localización de sus conjuntos habitacionales eran³⁵:

- a) La existencia de una demanda con mayor poder adquisitivo;
- b) la disponibilidad de financiamiento accesibles para los compradores finales;
- c) la posibilidad de construir con costos competitivos; y
- d) la existencia de suelo urbanizable (en particular en cuanto al acceso a redes de agua potable).

Estos criterios no sólo se iban en contra de la ordenación territorial, sino además al objetivo de atender a la población con menores recursos. Aunado a esto y siguiendo con los objetivos del Programa Sectorial de Vivienda, las empresas desarrolladoras constituyeron sus reservas territoriales en mayor

³⁴ José Castro, *et. al., op.cit.*, p. 460. En el anexo 7 se pueden ver algunos ejemplos de las viviendas ofertadas y sus medidas.

³⁵ *Ibid.*, p. 452.

porcentaje con tierras ejidales y comunales, lo que representaba varias ventajas para ellos. La primera de ellas era que se trataba de terrenos más baratos y más susceptibles de incorporarse al desarrollo urbano –cuando tenían que actuar en el corto plazo compraban suelo de propiedad privada.

Estos criterios explican la construcción de grandes desarrollos habitacionales en zonas periféricas de las grandes ciudades o zonas metropolitanas. Sumando así otro elemento que confrontaba el objetivo establecido por el Programa Sectorial de Vivienda relacionado con un crecimiento sustentable; ya que se trataba de zonas que inducían a una expansión espacial del área urbana carente de sustentabilidad económica y medioambiental³⁶.

Los resultados de la intervención del sector privado en la política de vivienda es que al otorgarles un margen de acción más amplio los desarrolladores privados no se enfocaron en la población prioritaria; aquella que representaba el mayor porcentaje de demanda de vivienda. Situación que fue una de las principales advertencias señaladas por los impulsores de la Nueva Gerencia Pública y por el Banco Mundial, pero que no fue considerada por el Gobierno Federal. Esto es, que el mercado no siempre es eficaz y no atiende de manera equitativa las necesidades de la población.

4.3.2 La atención a la demanda de vivienda

De manera congruente en lo diagnosticado en el Programa Sectorial de Vivienda y con la prioridad del Ejecutivo Federal por atender a las familias de menores recursos, se esperaba que la atención estuviera dirigida a este sector y en los estados donde el rezago era mayor. Lo cierto es que la ejecución de la política de vivienda se centró en la construcción de casas nuevas para así cumplir con las metas establecidas por el mismo gobierno, es decir, lograr un ritmo anual de financiamiento de 750 mil viviendas.

De esta forma, el Gobierno Federal 2001-2006 se enfocó a otorgar créditos para la adquisición de vivienda nueva (ver cuadro 4.5) aún cuando el diagnóstico

³⁶ *Ibid.*, p. 453.

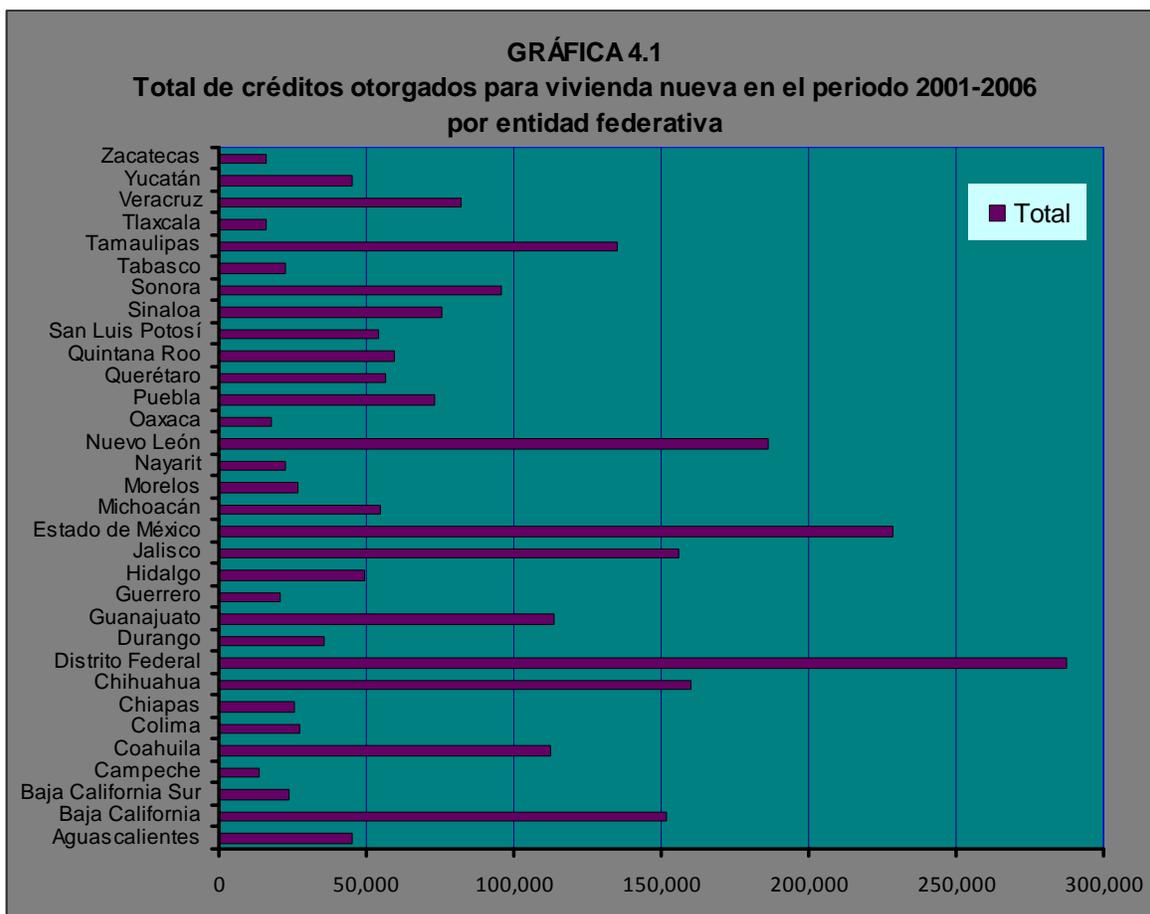
mostraba que la prioridad eran las acciones de mejoramiento. Del total de créditos otorgados de 2001 a 2006, el 60% se destinó a vivienda completa; pero además, la distribución de éstos se hizo de forma desigual, no sólo entre la población que la demandaba, sino entre regiones (ver también gráfica 4.1), incumpliendo con el artículo 6, fracción VIII de la Ley de Vivienda, en el que promueve la distribución y atención equilibrada de las acciones de vivienda en el territorio nacional.

CUADRO 4.5							
Créditos por tipo de programa en el periodo 2001-2006							
Programa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Vivienda completa	304,769	373,986	475,780	496,052	545,564	641,908	2,838,059 (60%)
Vivienda inicial	21,988	26,305	24,941	35,960	32,898	91,333	233,425 (5%)
Mejoramiento físico	132,146	295,728	206,153	263,942	176,738	427,093	1,501,800 (32%)
Mejoramiento financiero	2,663	3,712	22,209	11,433	8,958	10,740	59,715 (1.2%)
Infraestructura	361	4,781	6,085	7,636	4,374	6,130	29,367 (0.6%)
Total	461,927	704,512	735,138	815,023	768,532	1,177,204	4,662,336

Fuente: Elaboración propia con base en información del Sistema de Estadísticas Históricas de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).

Esta mala distribución refleja dos aspectos importantes, el primero es que el rezago por entidad federativa no fue tomado en cuenta y en segundo lugar, haciendo referencia a René Coulomb, es la desvinculación institucional y programática de la ordenación del territorio. En este último aspecto, de acuerdo con el mismo autor “una gran limitación es no inscribir con claridad en el territorio los espacios reservados a la producción habitacional, en particular la destinada a las mayorías de bajos ingresos”³⁷. Función que fue delegada a los desarrolladores privados, que construyeron con base en criterios apartados de una visión de desarrollo social y urbano que le compete estrictamente al Estado.

³⁷ René Coulomb, “El Estado mexicano y el derecho a la vivienda. Alternativas de política”, *op. cit.*, p. 263.



Fuente: Elaboración propia con base en información del Sistema de Estadísticas Históricas de la CONAVI. Ver información desglosada en anexo 8.

Por poner un ejemplo de la distribución desigual entre entidades federativas de los créditos otorgados por los ONAVI³⁸, para el año 2003 la mayor parte de las viviendas construidas se localizaban en los estados del norte y centro del país, representando el 37% de las viviendas ofertadas³⁹. Situación que no cambió en el transcurso del sexenio, pues como muestra la gráfica 4.1 la tendencia siguió igual y la distribución se concentró en: el Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Chihuahua, Jalisco, Baja California y Tamaulipas; entidades en las que el

³⁸ Se utilizan cifras del 2003 porque no existen estadísticas desglosadas más actuales. El Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) aún no está disponible y en solicitud de información al SIS (ahora Infomex) no proporcionaron la información solicitada.

³⁹ José Castro, *op. cit.*, p. 450. Ver también anexo 9.

rezago de vivienda no era pronunciado –como se pudo revisar en el capítulo II. Mientras que las entidades con mayor rezago habitacional eran: Hidalgo, Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Campeche, Puebla y Quintana Roo, y que recibieron menos atención.

En esta misma lógica, y en lo que corresponde a la atención de la demanda es importante revisar algunas cifras del 2003 donde se observa que la oferta para la vivienda media y media residencial ocupaba el 40.3% de la oferta total. Mientras que el mayor porcentaje de demanda (es decir, de las necesidades reales de la población) estaba concentrada para vivienda básica y ésta no era atendida (ver cuadro 4.6).

CUADRO 4.6					
Oferta de los desarrolladores, según tipo de vivienda al año 2003					
Tipo vivienda	Básica	Social	Económica	Media	Media residencial
Tamaño	< 30 m ²	30-45 m ²	45-55 m ²	55-100 m ²	> 100 m ²
Porcentaje	0.2	27.3	32.2	40.0	0.3
Demanda de los distintos tipos de vivienda definida en el PSV según ingreso de los hogares					
Tipo vivienda	Básica	Social	Económica	Media	Media residencial
Tamaño	< 30 m ²	30-45 m ²	45-55 m ²	55-100 m ²	> 100 m ²
Porcentaje	40.9	22.5	22.2	14.4	
Fuente: José Castro, <i>et. al.</i> , “Los desarrolladores privados y la vivienda de interés social” en René Coulomb y Marta Scheingart (Coord.), p. 471.					

Estas cifras evidencian que la atención de la demanda por parte de los desarrolladores se concentró en la población con mayores recursos; desvirtuando así los fines de la política de vivienda; sin embargo, estas acciones fueron permitidas por el Gobierno Federal. Así pues, el objetivo de atender a la población con menores ingresos económicos se incumplió. En este contexto, Guillermo Boils señala que: “al prevalecer la implantación de programas habitacionales, signados

por la capacidad adquisitiva de los aspirantes a una vivienda, se ha producido un modelo excluyente⁴⁰. Lo cual remite a una de las principales características de la Nueva Gerencia Pública en la provisión de bienes y servicios, pues sólo aquellos que tienen el poder adquisitivo los adquieren, los demás quedan fuera.

Esto muestra que el criterio económico fue el predominante y la vivienda fue entendida como un producto que tenía que ser comercializado. El argumento para dar mayor apertura al mercado fue que así sería más eficiente y se daría atención a la población que lo necesitaba, pero no se tomaron las medidas necesarias para controlar esta nueva forma de implementar la política de vivienda.

Recordemos que en las directrices establecidas por el Banco Mundial también se señalaba que la intervención del mercado no podía garantizar equidad en el acceso a una vivienda. Por ello era necesario la intervención del Estado y el control de las actividades desarrolladas por el mercado. Advertencia que no siguió el Gobierno Federal.

4.3.3 Principales observaciones realizadas a la política de vivienda

La política de vivienda ha sido evaluada por organismos internacionales. De manera particular, en el año 2006 el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas realizó una serie de observaciones a México respecto al cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada⁴¹. En estos señalamientos, el Comité llamó la atención a México en dos asuntos fundamentales:

- 1) Observa que los programas de vivienda existentes no atienden adecuadamente las necesidades de vivienda de las familias pobres.

⁴⁰ Guillermo Boils Morales, *op. cit.*, p. 274.

⁴¹ Estos señalamientos han surgido como respuesta a los informes presentados por el gobierno mexicano al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), como parte de su adhesión al Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales. México ha presentado cuatro informes periódicos en los años: 1986, 1993, 1999 y 2006.

- 2) Reitera su preocupación acerca de la ausencia de información estadística sobre el número de desalojos forzados y el alcance del problema de las personas que viven sin vivienda en el país⁴².

En este último punto, como ya se mencionó anteriormente, se debe destacar la falta de información estadística. El Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV), el cual tiene la función de integrar, generar y difundir la información adecuada para la planeación, instrumentación y seguimiento de la política habitacional, aún no está disponible. Por otro lado, el Sistema de Estadísticas Históricas de Vivienda de la Comisión Nacional de Vivienda no es completo y no desagrega la información de manera que se permita tener mayor conocimiento de las acciones emprendidas.

En materia legislativa, el Comité recomendó a México que adoptara una legislación nacional integral sobre vivienda, en la que se incluyera el tema del arrendamiento y promoviera vivienda en renta económicamente accesible⁴³. Ya que estos aspectos habían quedado prácticamente fuera de la política implementada en el sexenio.

Algunos de estos aspectos ya habían sido indicados desde el año 2002, cuando el relator especial para la vivienda adecuada destacó en su informe relativo a México que había exclusión de las personas pobres de los programas y apoyos financieros. Señalaba que los programas estaban enfocados al sector urbano y a la población con ingresos mayores a los cinco salarios mínimos; y que los esfuerzos consistían básicamente en la financiación y suministro de viviendas por parte del sector privado⁴⁴. En este sentido, las personas con ingresos menores o la población con empleo informal quedaban fuera de las oportunidades para acceder a una vivienda. Además, recomendó a México atender los siguientes aspectos de la política habitacional resumidos en los siguientes puntos:

⁴² Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Cuarto Informe periódico de México sobre la aplicación del PIDESC*, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 36 periodo de sesiones, 17 de mayo de 2006. E/C.12/CO/MEX/4, párrafo 24, pp. 3-4.

⁴³ *Ibid.*, párrafo 43. p. 6.

⁴⁴ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación*, *op. cit.*, p.10.

- Adoptar un enfoque más amplio y coordinado que tuviera en cuenta la indivisibilidad de los derechos humanos y que apuntara a mejorar la legislación, las políticas y los servicios, haciendo especial hincapié en los grupos vulnerables;
- que se reorientara la política nacional de vivienda para atender las necesidades de los pobres, haciendo más hincapié en los aspectos sociales de la vivienda y considerando menos a la vivienda como un sector económico;
- que la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda incorporara en su proyecto de ley de vivienda las obligaciones internacionales contraídas por México en relación con el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos pertinentes;
- que las autoridades estatales no escatimaran esfuerzos para apoyar las distintas modalidades que pudieran conducir a la producción social de viviendas y comunidades, en particular en lo que se refería a:
 - a) las viviendas construidas por personas o familias;
 - b) la producción de viviendas, organizada por los propios interesados, como las cooperativas y otros planes de asociación⁴⁵.

Estas observaciones coinciden y refuerzan lo señalado en los resultados de la política de vivienda del Gobierno Federal 2001-2006, pero también denotan la nula atención por parte del gobierno a estas observaciones y recomendaciones. De esta forma, se acentuaron las desigualdades originadas por la atención enfocada a un solo sector y en determinadas entidades federativas, de lo que se deduce que la dirección de la política de vivienda no fue la adecuada.

En México, con base en el análisis de la política de vivienda del sexenio 2001-2006 y los inconvenientes originados en su ejecución, diversos expertos en la materia han hecho algunas recomendaciones para diseñar una política que atienda la problemática de manera incluyente. Entre los inconvenientes, Manuel

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 3,12,15, 22 y 23.

Perló identifica tres aspectos negativos del diseño de la política habitacional, estos son⁴⁶:

1. Falta de propuestas para concertar programas que respondan a las necesidades de vivienda de los distintos sectores de la población, ya que no se han abierto las posibilidades a la población de menores ingresos.
2. Desvinculación entre quien diseña y quien opera la política y los programas federales.
3. La concepción de la vivienda como un producto y no como un proceso.

Ante este panorama, René Coulomb señala que una política habitacional menos excluyente debe incorporar una visión más integral, lo que implicaría tomar en cuenta: la transición demográfica, la economía de los hogares, la cuestión del suelo para vivienda y su articulación con el desarrollo de las ciudades, la mayor participación del sector privado, y retomar aspectos fundamentales como la vivienda rural y la vivienda en renta⁴⁷.

Para lograrlo, sugiere que el Estado debe recuperar el papel de promotor de vivienda con la finalidad de asegurar que la acción habitacional se vincule al desarrollo urbano, a las políticas de empleo y de seguridad social. Pero sobre todo, para que atienda a los sectores de la población que no tienen acceso a los créditos de la banca privada.

En este contexto, la vivienda debe ser asumida como un proceso, siendo la *progresividad* de la vivienda un factor estratégico de su accesibilidad para las mayorías de bajos ingresos. Además, se debe incorporar a las familias a la gestión de las distintas etapas de la producción de vivienda, incluyendo el ahorro previo y/o aportación de su mano de obra⁴⁸. A las anteriores observaciones habría que agregar que la visión y fundamentos de los que parte el gobierno son otro de los aspectos centrales que determinan el contenido y la orientación de las políticas.

⁴⁶ Manuel Perló (Coord.), *Debates sobre las políticas de vivienda: las experiencias de los organismos estatales*, México, Secretaría de Desarrollo Social - Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad - Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, 2004, pp. 11-12.

⁴⁷ René Coulomb, "El Estado mexicano y el derecho a la vivienda. Alternativas de política", *op. cit.*, p. 255.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 267-268.

Desde la perspectiva neogerencial del Gobierno Federal, donde se dio mayor importancia a los resultados, traducidos a cantidades y metas logradas, se podría decir que la política habitacional fue exitosa. Sin embargo, cantidad no es sinónimo de calidad, y mucho menos de haber atendido la problemática social que representa el incumplimiento del derecho al acceso a una vivienda digna y decorosa.

La diferencia entre la política de vivienda con sus antecesoras fue que el gobierno asumió el papel de facilitador y las funciones de los ONAVIS se redujeron a otorgar créditos. En este contexto, el Gobierno Federal se enfocó a crear las condiciones necesarias en materia legal e institucional para otorgar mayor participación del mercado y consolidar su participación dentro de la política de vivienda. De esta forma, se masificó la construcción de viviendas, se usó nueva tecnología, pero en muchos casos no se cumplió con los requisitos mínimos de calidad de una vivienda (como tamaño y materiales empleados).

El motivo expuesto por el gobierno para dar más participación al mercado en la política de vivienda fue que el Estado no podía seguir construyendo viviendas y controlar todos los procesos. Argumento que señalan diversos investigadores, no tenía fundamento, ya que el Estado nunca se dedicó a construir viviendas, puesto que contrataba a las empresas para que éstas lo hicieran. No obstante, el gobierno otorgó a los desarrolladores inmobiliarios mayor participación pero sin tener un control riguroso sobre las actividades de las empresas desarrolladoras.

Los riesgos advertidos no fueron tomados en cuenta y el resultado fue que el mercado se concentró en atender a la población con ingresos económicos altos, desatendiendo una vez más a la población con menores recursos. Las entidades federativas atendidas fueron las que no tenían altos porcentajes de rezago habitacional y las entidades con mayor rezago no recibieron la atención adecuada. De esta forma, el objetivo del Gobierno Federal de atender a la población con menores recursos no se cumplió y además contravino el derecho a una vivienda para este sector de la población.

Así pues, las acciones implementadas más que contribuir a resolver la problemática de la vivienda, profundizaron las desigualdades en la atención del problema. La vivienda se concibió como un producto y se descontextualizó su función e importancia como parte de un entramado más amplio.

El diagnóstico realizado que daba cuenta de las necesidades de vivienda que debían atenderse fue ignorado. Esta situación denota grandes diferencias entre lo que el Gobierno Federal reconocía en los planes y programas en materia habitacional en relación con lo implementado.

Si bien el Gobierno Federal del sexenio 2001-2006 adoptó medidas establecidas por la Nueva Gerencia Pública y de las directrices del Banco Mundial, con base en los elementos analizados en esta investigación se puede concluir que no lo aplicó de manera adecuada. Pero aún más importante, se concluye que no se pueden soslayar las características sociales y económicas de una sociedad que demanda un bien que constituye parte esencial para su desarrollo social. Por lo que el modelo de la Nueva Gerencia Pública no puede ser aplicado indistintamente. Esto confirma que este modelo no origina resultados de manera automática, sino que depende del contexto en el que se aplica y también de las capacidades de los actores políticos.

Conclusiones

La política de vivienda del Poder Ejecutivo Federal se caracterizó por tener una gestión administrativa federalizada basada en la perspectiva de la Nueva Gerencia Pública. De ahí que su enfoque empresarial plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo significó la necesidad de cambiar el paradigma de la Administración Pública para hacerla más eficiente y dejar atrás el modelo tradicional. Manifestó que impulsaría sistemas emprendedores, se enfocó en la eficiencia, en la innovación, en hacer más con menos, en administrar resultados y sobre todo en dar mayor apertura a la participación del mercado en asuntos inherentes al gobierno. Estas características propias de la Nueva Gerencia Pública, estuvieron presentes en el diseño e implementación de programas y proyectos de la Administración Pública Federal de 2001 a 2006.

Si bien la Nueva Gerencia Pública ofrece alternativas para que las acciones del gobierno sean eficientes, también es importante destacar que sus propuestas no alcanzan todos los ámbitos que la Administración Pública comprende. Pues se centra en los resultados sin otorgar importancia al contexto social. Por lo que no puede dar una solución adecuada a las necesidades reales de la sociedad.

El problema principal del Gobierno Federal al adoptar este modelo fue que no consideró el contexto social, económico, político y cultural de México. Lo instrumentó como una fórmula que por sí sola generaría resultados positivos, sin darse cuenta de que esas medidas se oponían a las necesidades sociales del país, originadas por las desigualdades sociales y económicas. En este sentido, las medidas propuestas por la Nueva Gerencia Pública para hacer más eficiente la gestión pública han desembocado en situaciones de exclusión y aún más cuando son mal aplicadas; sin llegar a resolver los problemas del aparato administrativo y las demandas sociales.

En el caso específico de la vivienda, ésta fue identificada por el gobierno como uno de los grandes temas pendientes, debido a que la población con menores recursos tenía menos posibilidades de acceder a ella. De esta forma, y bajo el argumento de hacer eficiente el sector habitacional, la política de vivienda

fue diseñada siguiendo medidas correspondientes al modelo neogerencial, además de las directrices establecidas por el Banco Mundial que seguían las recomendaciones de la Nueva Gerencia Pública pero aplicadas específicamente al sector la vivienda. Estas directrices consistían en mejorar el desempeño del sector vivienda a través de la transferencia de funciones al mercado.

En términos generales, la política habitacional del Ejecutivo Federal 2001-2006, estuvo caracterizada por el enfoque económico que prevaleció por encima del social; por concebir la vivienda como un producto que sería el motor del crecimiento económico y su consecuente prioridad en construir vivienda nueva; así también por la participación limitada del gobierno y sus esfuerzos por dar mayor apertura al mercado inmobiliario.

Aunque se hicieron modificaciones sustanciales en el diseño y ejecución de la política habitacional, todas ellas para favorecer la participación activa del mercado, esto no significó cambios positivos para la población. Se dejó de lado el objetivo de resolver de manera estructural las problemáticas de amplios segmentos sociales que no tenían acceso al crédito inmobiliario, en un panorama donde cerca del 60% de la población percibía ingresos menores a tres salarios mínimos.

Una de las características de la NGP que se hizo presente en el diseño de la política de vivienda consistió en la posibilidad de explorar soluciones diferentes en la provisión de bienes y servicios, incorporando al mercado como proceso de confección de los asuntos públicos. Siendo así, desde el momento en que se aceptó la función del Estado como facilitador en la política de vivienda, la garantía de este derecho quedó en manos del mercado. Ya que el papel del gobierno se redujo a estimular la realización de acciones de vivienda por parte del sector privado. En este escenario, donde el acceso a bienes y servicios se rige con base en el poder adquisitivo de las personas, se generó desigualdad y exclusión, pues no toda la población contaba con los recursos suficientes para comprar una vivienda.

De acuerdo con el Programa Sectorial de Vivienda, la misión del sector se concentraría en cinco puntos, de los cuales sólo se lograron tres y fueron en

beneficio del sector privado. El primero de ellos consistió en la promoción de un mayor flujo de recursos hacia la producción y financiamiento de vivienda; el segundo en la consolidación de la integración del mercado habitacional y el tercero fue la generación de una mayor producción de vivienda a través de la desregulación. Los otros dos puntos quedaron muy lejos de realizarse, estos eran: propiciar un crecimiento ordenado y sustentado de las ciudades y; mejorar las condiciones de vida para los sectores más necesitados de la población.

El diagnóstico de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), indicaba que en la atención al rezago habitacional las acciones de la política de vivienda tendrían que haberse distribuido en un 42% para vivienda nueva y 58% para acciones de mejoramiento. Las entidades con mayor rezago eran: Hidalgo, Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Campeche, Puebla, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz y Tabasco. Sin embargo, los resultados de la política habitacional demostraron que de las acciones de vivienda, el 60% correspondieron a la construcción de vivienda nueva y sólo el 32% al mejoramiento.

Pero además, estas acciones se ejecutaron de manera desigual en el territorio nacional debido a que el otorgamiento de créditos se concentró en: el Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Chihuahua, Jalisco, Baja California y Tamaulipas, entidades federativas en las que el rezago de vivienda no era pronunciado.

Aunado a esta situación, en el PSV se indicó que la demanda anual de vivienda requería un 72.5% de vivienda de tipo básica para quienes percibían hasta 3 salarios mínimos y un 14.9% de vivienda de tipo social para la población con ingresos entre 3 y menos de 5 salarios mínimos. Sin embargo, la oferta por parte de los desarrolladores inmobiliarios se concentró en primer lugar en la vivienda de tipo media en un 40% (para población con ingresos mayores a diez salarios mínimos); en segundo lugar la vivienda económica en un 32.2% (ingresos de cinco a diez salarios mínimos) y; en tercer lugar a la vivienda social en un 27.3% (ingresos entre tres y menos de cinco salarios mínimos). Mientras que su oferta para vivienda básica representó sólo el 0.2%.

Esta información permite confirmar dos de los objetivos de esta investigación, el primero de ellos es que el Gobierno Federal no cumplió con el objetivo de atender de manera prioritaria a la población con menores ingresos económicos y por otro lado, que la vivienda se concibió sólo como un producto que fue ofertado para quienes podían adquirirlo; beneficiando así a las empresas inmobiliarias, pues además éstas definían los criterios para construir y siempre velando por sus propios intereses. Lo grave de la situación en todas estas acciones es que fueron respaldadas por el Gobierno Federal.

El Gobierno Federal logró trasladar sus funciones al sector privado en materia de vivienda, pero lo hizo de manera descontrolada. Además, en la ejecución de la política de vivienda se omitió el diagnóstico realizado en el Programa Sectorial de Vivienda. Ya que si se atendían las necesidades identificadas en el diagnóstico, el sector privado no podría haberse beneficiado.

Se había diagnosticado que del total de las acciones de vivienda el 57% correspondería a mejoramiento y el 42% a vivienda nueva. Sin embargo, en los resultados se observa que de las acciones de vivienda del sexenio, el 60% se concentró en vivienda nueva y sólo el 32% en mejoramiento; y las y las entidades federativas prioritarias eran aquellas que son las más pobres del país. Es decir, el sector privado no hubiera tenido mercado para ofertar sus viviendas.

Respecto al marco jurídico se observa que si bien la legislación sobre vivienda, de manera particular la Ley Federal de vivienda (abrogada) y la Ley de Vivienda, señalaban de manera explícita que la población con menores recursos sería la población prioritaria, este precepto no fue respetado. Pues los resultados demuestran que este sector de la población continuó desatendido y tampoco se generaron los mecanismos adecuados para su atención.

Aunque la Ley General de Desarrollo Social reconoce a la vivienda como un derecho para acceder al desarrollo social, lo cierto es que en el sexenio 2001-2006 la política habitacional estuvo totalmente desapegada a la visión de desarrollo social, centrándose sólo en el desarrollo económico. Los preceptos señalados en las leyes para ubicar a la vivienda como algo más que un producto

fueron ignorados. De lo que se concluye que en la práctica la legislación sigue siendo omitida y no es una garantía para el cumplimiento de este derecho.

Otro punto a destacar en materia legislativa es lo que establece la Ley de vivienda, respecto a promover una distribución y atención equilibrada de las acciones de vivienda en todo el territorio nacional. Pues como se observó, las acciones habitacionales se concentraron en el norte y centro del país. Asimismo, las acciones relacionadas con la vivienda en arrendamiento quedaron fuera de la política que se implementó.

Por otra parte, la ley no sólo establece el derecho a una vivienda, sino que además ésta debe ser digna y decorosa, característica que fue soslayada también en el proceso de la política habitacional. Pues al centrarse en la construcción masiva de viviendas, se incumplió con las funciones básicas que una vivienda debe ofrecer a sus habitantes. En este sentido, muchas de las viviendas construidas no contaban con los espacios adecuados para habitarla o los materiales no cubrían las necesidades de protección ambiental y privacidad; originando también la prolongación del tiempo de traslado de los habitantes a sus centros de trabajo o de estudio. Desvinculándose así del ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

En lo concerniente a la adopción de las directrices establecidas por el Banco Mundial, se puede concluir que éstas se adoptaron y ejecutaron sin adecuarlas a las necesidades del país. Por una parte, el Banco señalaba que era más importante poner en práctica políticas que aseguraran un sistema de oferta estable y que fomentaran precios bajos y accesibles de las viviendas, más que enfocarse en estimular artificialmente la producción de vivienda para generar ingresos y empleo. Sin embargo, esto último fue precisamente lo que hizo el Gobierno Federal, ya que siempre hizo referencia a la vivienda como un motor de crecimiento económico y como un factor de generación de empleos. Además de centrarse en impulsar el desarrollo del mercado inmobiliario y en generar condiciones para que éste interviniera de manera activa no sólo como constructor, sino también en la formulación de la política de vivienda.

Por otra parte, y siguiendo esas directrices, en el tema institucional llevó a cabo una serie de modificaciones entre las cuales estuvo la redefinición de los objetivos de los ONAVIS, limitándolos así a la función de otorgar créditos. También se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) como articuladora de todos los actores involucrados en la política habitacional, condición que el BM señaló como necesaria para la adecuada función del sector. Entre los cambios normativos, durante todo el sexenio se impulsó la creación de una nueva ley de vivienda aprobada en 2006 y en la cual se reconoce al Estado como promotor de la vivienda y se dejó de lado su función de rector de la política habitacional. Esta medida fue el instrumento más importante para facilitar el proceso de suministro de vivienda.

De las advertencias realizadas por el Banco Mundial, en las que indicaba a los gobiernos evitar una serie de acciones para no distorsionar sus directrices, destacan tres. La primera de ellas era que si se les deja funcionar por sí solos a los mercados inmobiliarios podían ejecutar acciones de vivienda pero no con eficacia. Circunstancia que suscitó el Gobierno Federal, al no delimitar de manera clara hasta dónde debía intervenir el mercado, y se desvinculó de los procesos en la política de vivienda.

El segundo punto era que la insuficiente planificación e inversión en materia de infraestructura podía dar lugar a distorsiones espaciales en las ciudades, que resultarían costosas en términos del tiempo y el gasto que representaría para las personas el transporte al lugar del trabajo y viceversa. Situación que se originó al delegar a las empresas inmobiliarias la decisión de construir con base en sus propios criterios, que como se vio, dependían de la disponibilidad de terrenos baratos omitiendo aspectos importantes como el ordenamiento territorial.

El tercer punto era que el sector de la población pobre era el que resultaba más desfavorecido por el funcionamiento deficiente de los mercados inmobiliarios, y así sucedió, ya que éstos se concentraron en ofertar vivienda para la población con altos ingresos económicos. De esta forma, la población con menos recursos continuó desatendida, siendo que éstos representaban el 40.9% de la demanda total.

De esto se concluye que a pesar de que el Ejecutivo Federal adoptó las directrices del Banco Mundial, también incurrió en los errores que el mismo Banco advirtió que no debían cometerse. Es decir, el Ejecutivo Federal no tuvo la capacidad para seguir estas directrices de manera adecuada. El gobierno desatendió prácticamente sus funciones y no fue capaz de cumplir con la función de una intervención pública limitada pero decisiva como indicaba el Banco.

Aunque para el Gobierno Federal su política de vivienda fue exitosa debido a que alcanzó las metas establecidas, medidas en términos cuantitativos y anteponiendo los resultados a los procedimientos (una más de las características de la NGP) la política no resolvió el problema.

Lamentablemente, el Gobierno Federal 2001-2006 no logró transitar a un enfoque más amplio y se estancó sólo en la producción de vivienda como un producto y no como un proceso social donde la vivienda tiene una función en la vida y desarrollo de las personas. Basado en un modelo con un enfoque económico por encima del social que generó exclusión y no contribuyó a resolver el problema que identificó en su momento. De esto se concluye que la NGP no es una alternativa favorable para la solución de problemáticas sociales y más bien se contrapone a éstas, pues su finalidad es alentar la competitividad y no la justicia social.

Fuentes de información

Bibliografía

1. Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
2. Ander-Egg, Ezequiel, *Autoconstrucción y ayuda mutua: el trabajo social en programas de vivienda*, Argentina, Lumen, 1995.
3. Antonio Morales, Carlos, “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales” en Bresser, Carlos y N. Cunill (Edit.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Argentina, Paidós SAICF, 1998.
4. Arellano Gault, David, “Nueva Gestión Pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa” en David Arellano Gault (Coord.), *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Cámara de Diputados – Miguel Ángel Porrúa, 2004.
5. Ayala Espino, José, *Límites del mercado, límites del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
6. Bendick, Marc, “Privatización de los servicios de bienestar social: una idea que hay que tomar en serio” en Kamerman, Sheila B. y Alfred J. Kahn (Comp.), *La privatización y el Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

7. Bermúdez Terán, Rafael Jesús, “La provisión del suelo servido para usos habitacionales” en Perló, Manuel (Coord.), *Debates sobre las políticas de vivienda: las experiencias de los organismos estatales*, México, Secretaría de Desarrollo Social - Programa Universitario sobre Estudios de la Ciudad - Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, 2004.
8. Boils Morales, Guillermo, “Balance y perspectivas de las políticas de vivienda en México” en Calva, José Luis (Coord.), *Derechos y políticas sociales*, Agenda para el desarrollo, Vol. 12, México, Miguel Ángel Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
9. Buchanan, James, “La perspectiva de la elección pública” en *Ensayos sobre economía política*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.
10. Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, “Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma” en Guerrero Orozco, Omar (Coord.), *Gerencia pública: una aproximación plural*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
11. Castro, José, *et. al.*, “Los desarrolladores privados y la vivienda de interés social” en Coulomb, René y Marta Schteingart (Coord.), *Entre el Estado y el Mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, Miguel Ángel Porrúa – Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco - Cámara de Diputados, 2006.
12. Connolly D., Priscila, “La demanda habitacional” en Coulomb, René y Marta Schteingart (Coord.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, Miguel Ángel Porrúa – Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco - Cámara de Diputados, 2006.

13. Coulomb, René, “El Estado mexicano y el derecho a la vivienda. Alternativas de política” en Calva, José Luis (Coord.), *Derechos y políticas sociales*, Agenda para el desarrollo, Vol. 12, México, Miguel Ángel Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
14. Guerrero Orozco, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- 15.-----, *Gerencia Pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- 16.-----, *La Nueva Gerencia Pública*. México. Fontamara, 2004.
17. Haro, Antonio de, *et. al.*, “Las fuentes económicas de la nueva gestión pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas” en David Arellano Gault (Coord.), *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Cámara de Diputados – Miguel Ángel Porrúa, 2004.
18. México, Secretaría de Desarrollo Social – Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, *Vivienda: evidencia del cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
19. Martínez Vilchis, José, *Nueva gerencia pública: un análisis comparativo de la administración estatal en México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México - Miguel Ángel Porrúa, 2007.

20. Mises, Ludwig Von, *Liberalismo* (Tr. Joaquín Reig Albiol), Centro de Estudios sobre la Libertad, Buenos Aires, Argentina, 1975.
21. Osborne, David y Ted Gaebler, *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público* (Tr. del inglés de Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo), Barcelona, España, Paidós, 1994.
22. Perló, Manuel (Coord.), *Debates sobre las políticas de vivienda: las experiencias de los organismos estatales*, México, Secretaría de Desarrollo Social - Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad - Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, 2004.
23. Peters, Guy B., "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles" en Pardo, María del Carmen (Comp.), *De la Administración Pública a la Gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.
24. Ramírez, Edgar y Jesús Ramírez, "Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del Gobierno" en Arellano Gault, David (Coord.), *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuesto por resultados en América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004.
25. Rivera Lugo, Fidel Roberto, *Gerencia cataláctica: anatomía de la Nueva Gerencia Pública*, México, Miguel Ángel Porrúa - Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2007.

26. Rondinelli, Dennis A. and Shabbir Cheema, *Reinventing Government for the Twenty-First Century. State Capacity in a Globalizing Society*, Kumarian Press, United States of America, 2003.
27. Sánchez, José Juan, “Tendencias actuales de la Administración Pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización” en Guerrero Orozco, Omar (Coord.), *Gerencia Pública: una aproximación plural*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
28. Savas, Emmanuel S., *Privatización: la clave para un mejor gobierno*, (Tr. del inglés por Ana Stellino), México, Gernika, 1989.
29. Schteingart, Marta y Luis Patiño, “El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales” en Coulomb, René y Marta Schteingart (Coord.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, Miguel Ángel Porrúa – Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco - Cámara de Diputados, 2006.
30. Starr, Paul, “El significado de privatización” en Kamerman, Sheila B. y Alfred J. Kahn (Comp.), *La privatización y el Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
31. Uvalle Berrones, Ricardo, “Las nuevas relaciones del Estado y la sociedad en México: la importancia del Estado socialmente necesario” en Castillo García, Moisés (Coord.), *La Administración Pública de México, contexto de su modernización*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998.
32. Waldo, Dwight, *Estudio de la Administración Pública* (Tr. del inglés por J. Ma. Carreño), Madrid, España, Aguilar, 1961.

33. White, Leonard, *Introducción al estudio de la Administración Pública* (Tr. del inglés por Florentino M. Torner), 4ª ed., México, Compañía General de Ediciones, 1964.

Legislación, planes y programas de gobierno

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006.
2. *Ley de Vivienda* (promulgada el 27 de junio de 2006), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006.
3. *Ley de Planeación* (promulgada el 5 de enero de 1983), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006.
4. *Ley General de Desarrollo Social* (promulgada el 20 de enero de 2004), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006.
5. *Ley Federal de Entidades Paraestatales* (promulgada el 14 de mayo de 1986), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006.
6. *Ley Federal de Vivienda* (promulgada el 7 de febrero de 1984), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006.

7. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (promulgada el 29 de diciembre de 1976), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006.
8. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, 2001.
9. *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006*, México, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo, 2002.
10. *Acuerdo por el que se autoriza la creación del fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares*, México, Diario Oficial de la Federación, jueves 2 de abril, 1981.
11. *Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda*, México, Diario Oficial de la Federación, 26 de julio, 2001.

Documentos en línea

1. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. En: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm> (Consultado el 5 de marzo, 2009).
2. -----, *El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, párr.1): 13/12/91. CESCR Observación general No. 4. Sexto Periodo de sesiones, 1991. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3594.pdf> (Consultado el 5 de marzo, 2009).*
3. Banco Mundial (BM), *Vivienda: Un entorno propicio para el mercado habitacional*, Washington, D.C., 1994. Disponible en: <http://www->

wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/09/08/000012009_20050908110133/Rendered/PDF/118201rev0pdf.pdf

(Consultado el 11 de marzo, 2009).

4. Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción – Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), *Reunión Nacional de Vivienda*. México, 1 de octubre de 2004. Disponible en: <http://www.cmic.org/boletin/15oct04/1cquitierrez.pdf> (Consultado el 8 de febrero, 2010).
5. Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC)/ Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), *Estado Actual de la Vivienda 2006*, México, 2006. Disponible en: <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/documentos/EAVM2006.pdf> (Consultado el 5 de febrero, 2010).
6. Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), *Rezago habitacional 2000*, México, CONAFOVI, 2000. Disponible en: <http://www.conafovi.gob.mx/politica/Rezago.pdf> (Consultado el 10 de marzo, 2009).
7. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI). *Salario Mínimo General Promedio de los Estados Unidos Mexicanos 1964-2010*. Disponible en: http://www.conasami.gob.mx/pdf/salario_minimo/sal_min_gral_prom.pdf (Consultado el 25 de enero, 2010).
8. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación*, Sr. Miloon Kothari. Visita a México del 4 al 15 de marzo de 2002, E/CN.4/2003/Add.3, 27 de marzo de 2003. Disponible en:

<http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/dh/vivienda.pdf> (Consultado el 11 de marzo, 2009).

9. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Cuarto Informe periódico de México sobre la aplicación del PIDESC*, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 36 periodo de sesiones, 17 de mayo de 2006. E/C.12/CO/MEX/4. Disponible en: <http://www.equipopueblo.org.mx/observadesca.pdf> (Consultado el 11 de marzo, 2009).

10. Organización Mundial de la Salud (OMS). *Documento de posición sobre Políticas de Salud en la Vivienda*. Washington, D.C., - La Habana, Cuba. 1999. Disponible en: <http://www.cepis.ops-oms.org/bvsasv/e/iniciativa/posicion/posicion.html> (Consultado el 30 de octubre, 2007).

11. Ortiz Flores, Enrique. *Políticas de vivienda en México: impactos y perspectivas (1992-2007)*, Habitat Internacional Coalition. Disponible en: www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1242 (Consultado el 16 de febrero, 2009).

Bases de datos

1. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). *Censo General de Población y Vivienda 2000. Población ocupada de 12 y más por ingresos*. Consulta interactiva de datos. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general_ver4/MDXQueryDatos.asp (Consultado el 24 de marzo, 2009).

2. Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). *Sistema de Estadísticas Históricas de Vivienda*. Disponible en: <http://estadistica.conafovi.gob.mx/historicos/index.php> (Consultado el 10 de enero, 2010).

Páginas web consultadas

Banco de México

- www.banxico.org.mx

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

- www.diputados.gob.mx

Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda

- www.conafovi.gob.mx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

- www.coneval.gob.mx

Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

- www.fonhapo.gob.mx

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

- www.infonavit.org.mx/trabajador/preguntas_frec

Instituto Nacional de Geografía y Estadística

- www.inegi.org.mx

Presidencia de la República

- <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/buengobierno/>

Secretaría de Desarrollo Social

- www.sedesol.gob.mx

ANEXOS

- Anexo 1. Rezago habitacional en 2000 según componente y tipo de programa
- Anexo 2. Porcentaje de rezago habitacional por entidad federativa al 2000 (por lugar ocupado).
- Anexo 3. Porcentaje de hacinamiento por entidad federativa al 2000 (por lugar ocupado).
- Anexo 4. Porcentaje de deterioro por entidad federativa al 2000 (por lugar ocupado).
- Anexo 5. Total de rezago habitacional en números absolutos por entidad federativa al 2000 (por lugar ocupado).
- Anexo 6. Cuadro de instrumentos para facilitar el funcionamiento de los mercados inmobiliarios.
- Anexo 7. Planos de casas ofertadas.
- Anexo 8. Total de créditos otorgados en el período 2001-2006 para vivienda nueva por entidad federativa.
- Anexo 9. Número de desarrollo habitacionales y oferta de viviendas en la “bolsa de vivienda de interés social” por entidad federativa, 2003.
- Anexo 10. Créditos otorgados en el periodo 2001-2006.

Anexo 1

REZAGO HABITACIONAL EN 2000 SEGÚN COMPONENTE Y TIPO DE PROGRAMA													
	Entidad Federativa	Ocupantes en viviendas particulares	Viviendas particulares	Hogares	Hacinamiento			Deterioro			Rezago habitacional		
					Viviendas sobrecapadas	Ampliaciones	Total	Reposición	Mejoramiento	Total	Vivienda nueva	Mejoramiento de vivienda	Total
	México	95,376,614	21,513,862	22,268,916	755,681	2,042,099	2,797,780	1,055,249	437,636	1,492,885	1,810,930	2,479,735	4,290,665
1	Aguascalientes	936,872	199,398	208,167	8,769	7,496	16,265	6,393	2,481	8,874	15,162	9,977	25,139
2	Baja California	2,272,952	559,402	568,090	8,688	31,040	39,728	33,730	17,796	51,526	42,418	48,836	91,254
3	Baja California Sur	416,536	104,341	107,009	2,668	6,139	8,807	7,042	2,271	9,313	9,710	8,410	18,120
4	Campeche	684,742	156,125	160,492	4,367	25,271	29,638	11,675	5,110	16,785	16,042	30,381	46,423
5	Coahuila	2,269,189	539,169	552,024	12,855	24,213	37,068	21,043	9,872	30,915	33,898	34,085	67,983
6	Colima	508,592	124,714	128,295	3,581	8,691	12,272	6,205	1,950	8,155	9,786	10,641	20,427
7	Chiapas	3,778,574	779,472	808,149	29,304	185,635	214,939	50,987	23,398	74,385	80,291	209,033	289,324
8	Chihuahua	2,952,401	733,379	744,159	10,780	48,247	59,027	34,071	18,314	52,385	44,851	66,561	111,412
9	Distrito Federal	8,450,809	2,103,752	2,180,243	76,491	68,177	144,668	76,748	24,068	100,816	153,239	92,245	245,484
10	Durango	1,432,005	322,288	329,552	7,264	22,555	29,819	13,568	8,318	21,886	20,832	30,873	51,705
11	Guanajuato	4,625,930	918,822	990,119	71,297	51,951	123,248	35,718	13,271	48,989	107,015	65,222	172,237
12	Guerrero	3,041,892	651,149	674,177	23,028	153,318	176,346	48,591	22,908	71,499	71,619	176,226	247,845
13	Hidalgo	2,220,014	491,482	503,151	11,669	60,212	71,881	24,045	8,996	33,041	35,714	69,208	194,922
14	Jalisco	6,235,981	1,378,666	1,441,069	62,403	58,929	121,332	47,456	18,494	65,950	109,859	77,423	187,282
15	Estado de México	12,472,648	2,743,144	2,848,992	105,848	221,043	326,891	111,117	40,343	151,460	216,965	261,386	478,351
16	Michoacán	3,931,372	846,333	887,958	41,625	78,403	120,028	42,800	22,810	65,610	84,425	101,213	185,638
17	Morelos	1,495,193	354,035	364,798	10,763	31,672	42,435	18,777	6,420	25,197	29,540	38,092	67,632
18	Nayarit	907,791	219,181	222,953	3,772	19,178	22,950	9,593	3,735	13,328	13,365	22,913	36,278
19	Nuevo León	3,781,624	878,600	915,404	36,804	20,292	57,096	30,876	10,887	41,763	67,680	31,179	98,859
20	Oaxaca	3,416,849	738,087	763,292	25,205	157,926	183,131	45,035	21,764	66,799	70,240	179,690	249,930
21	Puebla	4,914,782	1,028,692	1,068,836	40,144	163,713	203,857	50,729	23,759	74,488	90,873	187,472	278,345
22	Querétaro	1,387,927	295,143	310,098	14,955	24,989	39,944	11,637	4,014	15,651	26,592	29,003	55,595
23	Quintana Roo	860,281	210,482	216,478	5,996	29,888	35,884	13,703	6,990	20,693	19,699	36,878	56,577
24	San Luis Potosí	2,281,812	489,828	504,990	15,162	50,117	65,279	26,926	11,237	38,163	42,088	61,354	103,442
25	Sinaloa	2,514,540	572,816	585,943	13,127	47,371	60,498	27,986	9,143	37,129	41,113	56,514	97,627
26	Sonora	2,186,002	527,427	535,743	8,316	36,514	44,830	32,117	10,952	43,069	40,433	47,466	87,899
27	Tabasco	1,877,280	410,388	424,613	14,225	41,906	56,131	25,651	8,412	34,063	39,876	50,318	90,194
28	Tamaulipas	2,720,159	677,489	689,844	12,355	55,007	67,362	33,380	14,794	48,174	45,735	69,801	115,536
29	Tlaxcala	953,842	193,288	203,443	10,155	20,540	30,695	7,397	3,184	10,581	17,552	23,724	41,276
30	Veracruz	6,857,389	1,597,311	1,635,564	38,253	222,449	260,702	113,618	46,618	160,236	151,871	269,067	420,938
31	Yucatán	1,645,421	371,242	387,573	16,331	49,212	65,543	25,796	8,354	34,140	42,117	57,566	99,683
32	Zacatecas	1,345,213	298,217	307,698	9,481	20,005	29,486	10,849	6,973	17,822	20,330	26,978	47,308

Fuente: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, *Rezago habitacional 2000*, México, CONAFOVI, p. 31.

Anexo 2

Porcentaje de rezago habitacional por entidad federativa al 2000 (por lugar ocupado)				
	Entidad Federativa	Viviendas particulares	Total de Rezago habitacional	% de Rezago habitacional
	México	21,513,862	4,290,665	19.94
1	Hidalgo	491,482	194,922	39.66
2	Guerrero	651,149	247,845	38.06
3	Chiapas	779,472	289,324	37.11
4	Oaxaca	738,087	249,930	33.86
5	Campeche	156,125	46,423	29.73
6	Puebla	1,028,692	278,345	27.05
7	Quintana Roo	210,482	56,577	26.87
8	Yucatán	371,242	99,683	26.85
9	Veracruz	1,597,311	420,938	26.35
10	Tabasco	410,388	90,194	21.97
11	Michoacán	846,333	185,638	21.93
12	Tlaxcala	193,288	41,276	21.35
13	San Luis Potosí	489,828	103,442	21.11
14	Morelos	354,035	67,632	19.10
15	Querétaro	295,143	55,595	18.83
16	Guanajuato	918,822	172,237	18.74
17	Estado de México	2,743,144	478,351	17.43
18	Baja California Sur	104,341	18,120	17.36
19	Tamaulipas	677,489	115,536	17.05
20	Sinaloa	572,816	97,627	17.04
21	Sonora	527,427	87,899	16.66
22	Nayarit	219,181	36,278	16.55
23	Colima	124,714	20,427	16.37
24	Baja California	559,402	91,254	16.31
25	Durango	322,288	51,705	16.04
26	Zacatecas	298,217	47,308	15.86
27	Chihuahua	733,379	111,412	15.19
28	Jalisco	1,378,666	187,282	13.58
29	Aguascalientes	199,398	25,139	12.60
30	Coahuila	539,169	67,983	12.60
31	Distrito Federal	2,103,752	245,484	11.66
32	Nuevo León	878,600	98,859	11.25

Fuente: Elaboración propia con base en: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, *Rezago habitacional*, México, CONAFOVI, 2000, p. 31.

Anexo 3

Porcentaje de hacinamiento por entidad federativa al 2000 (por lugar ocupado)

	Entidad Federativa	Viviendas particulares	Total Hacinamiento	% de Hacinamiento
	México	21,513,862	2,797,780	13
1	Chiapas	779,472	214,939	27.57
2	Guerrero	651,149	176,346	27.08
3	Oaxaca	738,087	183,131	24.81
4	Puebla	1,028,692	203,857	19.81
5	Campeche	156,125	29,638	18.98
6	Yucatán	371,242	65,543	17.65
7	Quintana Roo	210,482	35,884	17.04
8	Veracruz	1,597,311	260,702	16.32
9	Tlaxcala	193,288	30,695	15.88
10	Hidalgo	491,482	71,881	14.62
11	Michoacán	846,333	120,028	14.18
12	Tabasco	410,388	56,131	13.67
13	Querétaro	295,143	39,944	13.53
14	Guanajuato	918,822	123,248	13.41
15	San Luis Potosí	489,828	65,279	13.32
16	Morelos	354,035	42,435	11.98
17	Estado de México	2,743,144	326,891	11.91
18	Sinaloa	572,816	60,498	10.56
19	Nayarit	219,181	22,950	10.47
20	Tamaulipas	677,489	67,362	9.94
21	Zacatecas	298,217	29,486	9.88
22	Colima	124,714	12,272	9.80
23	Durango	322,288	29,819	9.25
24	Jalisco	1,378,666	121,332	8.80
25	Sonora	527,427	44,830	8.49
26	Baja California Sur	104,341	8,807	8.44
27	Aguascalientes	199,398	16,265	8.15
28	Chihuahua	733,379	59,027	8.04
29	Baja California	559,402	39,728	7.10
30	Coahuila	539,169	37,068	6.80
31	Distrito Federal	2,103,752	144,668	6.80
32	Nuevo León	878,600	57,096	6.49

Fuente: Elaboración propia con base en: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, *Rezago habitacional*, México, CONAFOVI, 2000, p. 31.

Anexo 4

Porcentaje de deterioro en viviendas por entidad federativa al 2000 (por lugar ocupado)				
	Entidad Federativa	Viviendas particulares	Total de viviendas en Deterioro	% de Deterioro
	México	21,513,862	1,492,885	6.9
1	Guerrero	651,149	71,499	10.98
2	Campeche	156,125	16,785	10.75
3	Veracruz	1,597,311	160,236	10.03
4	Quintana Roo	210,482	20,693	9.83
5	Chiapas	779,472	74,385	9.54
6	Baja California	559,402	51,526	9.21
7	Yucatán	371,242	34,140	9.19
8	Oaxaca	738,087	66,799	9.05
9	Baja California Sur	104,341	9,313	8.92
10	Tabasco	410,388	34,063	8.33
11	Sonora	527,427	43,069	8.16
12	San Luis Potosí	489,828	38,163	7.79
13	Michoacán	846,333	65,610	7.75
14	Puebla	1,028,692	74,488	7.24
15	Chihuahua	733,379	52,385	7.14
16	Morelos	354,035	25,197	7.11
17	Tamaulipas	677,489	48,174	7.11
18	Durango	322,288	21,886	6.79
19	Hidalgo	491,482	33,041	6.72
20	Colima	124,714	8,155	6.53
21	Sinaloa	572,816	37,129	6.48
22	Nayarit	219,181	13,328	6.08
23	Zacatecas	298,217	17,822	5.97
24	Coahuila	539,169	30,915	5.73
25	Estado de México	2,743,144	151,460	5.52
26	Tlaxcala	193,288	10,581	5.47
27	Guanajuato	918,822	48,989	5.33
28	Querétaro	295,143	15,651	5.30
29	Distrito Federal	2,103,752	100,816	4.79
30	Jalisco	1,378,666	65,950	4.78
31	Nuevo León	878,600	41,763	4.75
32	Aguascalientes	199,398	8,874	4.45

Fuente: Elaboración propia con base en: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, *Rezago habitacional*, México, CONAFOVI, 2000, p. 31.

Anexo 5

Total de rezago habitacional en números absolutos por entidad federativa al 2000 (por lugar ocupado)

		Rezago habitacional		
Entidad Federativa		Vivienda nueva	Mejoramiento de vivienda	Total
México		1,810,930	2,479,735	4,290,665
1	Estado de México	216,965	261,386	478,351
2	Veracruz	151,871	269,067	420,938
3	Chiapas	80,291	209,033	289,324
4	Puebla	90,873	187,472	278,345
5	Oaxaca	70,240	179,690	249,930
6	Guerrero	71,619	176,226	247,845
7	Distrito Federal	153,239	92,245	245,484
8	Hidalgo	35,714	69,208	194,922
9	Jalisco	109,859	77,423	187,282
10	Michoacán	84,425	101,213	185,638
11	Guanajuato	107,015	65,222	172,237
12	Tamaulipas	45,735	69,801	115,536
13	Chihuahua	44,851	66,561	111,412
14	San Luis Potosí	42,088	61,354	103,442
15	Yucatán	42,117	57,566	99,683
16	Nuevo León	67,680	31,179	98,859
17	Sinaloa	41,113	56,514	97,627
18	Baja California	42,418	48,836	91,254
19	Tabasco	39,876	50,318	90,194
20	Sonora	40,433	47,466	87,899
21	Coahuila	33,898	34,085	67,983
22	Morelos	29,540	38,092	67,632
23	Quintana Roo	19,699	36,878	56,577
24	Querétaro	26,592	29,003	55,595
25	Durango	20,832	30,873	51,705
26	Zacatecas	20,330	26,978	47,308
27	Campeche	16,042	30,381	46,423
28	Tlaxcala	17,552	23,724	41,276
29	Nayarit	13,365	22,913	36,278
30	Aguascalientes	15,162	9,977	25,139
31	Colima	9,786	10,641	20,427
32	Baja California Sur	9,710	8,410	18,120

Fuente: Elaboración propia con base en: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, *Rezago habitacional*, México, CONAFOVI, 2000, p. 31.

Anexo 6

Cuadro de instrumentos para facilitar el funcionamiento de los mercados inmobiliarios

Instrumentos	Se debe	No se debe
Desarrollo de los derechos sobre la propiedad	Regularizar la tenencia de la tierra Ampliar el registro de tierras Privatizar la disponibilidad de viviendas públicas Establecer impuestos a la propiedad	Proceder desalojo en masa Instituir sistemas costosos de otorgamiento de títulos Nacionalizar las tierras Desalentar las transacciones sobre tierras
Desarrollo de financiamiento hipotecario	Permitir préstamos del sector privado Prestar a tasas de mercado positivas Aplicar las leyes sobre ejecución de hipotecas Asegurar una reglamentación prudente Introducir mejores instrumentos de préstamo	Permitir subsidios de los tipos de interés Discriminar contra la inversión en viviendas de alquiler Descuidar la movilización de recursos Permitir elevadas tasas de incumplimiento
Racionalización de los subsidios	Dar transparencia a los subsidios Dirigir los subsidios a los pobres Subvencionar a las personas, no a las casas Someter a revisión los subsidios	Construir viviendas públicas subvencionadas Permitir subsidios ocultos Permitir que los subsidios distorsionen los precios Utilizar el control de los alquileres como subsidio
Suministro de infraestructura	Coordinar la urbanización de tierras Hacer hincapié en la recuperación de costos Basar el suministro en la demanda Mejorar la infraestructura de los barrios de tugurios	Permitir la predisposición en contra de las inversiones en infraestructura Utilizar los intereses ambientales como motivo para desmantelar los barrios de tugurios
Reglamentación de la urbanización de terrenos y la construcción de viviendas	Reducir la complejidad de la reglamentación Evaluar los costos de la reglamentación Eliminar las distorsiones de los precios Eliminar la escasez artificial	Imponer normas inaccesibles Mantener una reglamentación imposible de aplicar Diseñar proyectos sin vincularlos a una reforma normativa e institucional
Organización de la industria de la construcción	Eliminar las prácticas monopólicas Estimular la participación de empresas pequeñas Reducir el control de las importaciones Apoyar las investigaciones sobre construcción	Permitir grandes demoras de los permisos Instituir reglamentos que inhiban la competencia Continuar los monopolios públicos
Elaboración de un marco normativo e institucional	Equilibrar los papeles de los sectores público y privado Crear un foro para la gestión del sector en su conjunto Elaborar estrategias de facilitación Seguir de cerca el desempeño del sector	Ocuparse del suministro directo de vivienda pública Pasar por alto el papel del gobierno local Mantener instituciones financieramente insostenibles

Fuente: Banco Mundial, *Vivienda: un entorno propicio para el mercado habitacional*, Washington, D.C., 1994. pp. 52-53.

Anexo 7

Planos de casas ofertadas

CUADRO DE SUPERFICIES

PROTOTIPO A

PLANTA BAJA	= 34.2225 m ²
ESCALERA	= 2.9700 m ²
TOTAL	= 37.1925 m ²
1er. CRECIMIENTO	= 7.6950 m ²
TOTAL	= 44.8875 m ²
2do. CRECIMIENTO	= 7.2900 m ²
GRAN TOTAL	= 52.1775 m ²

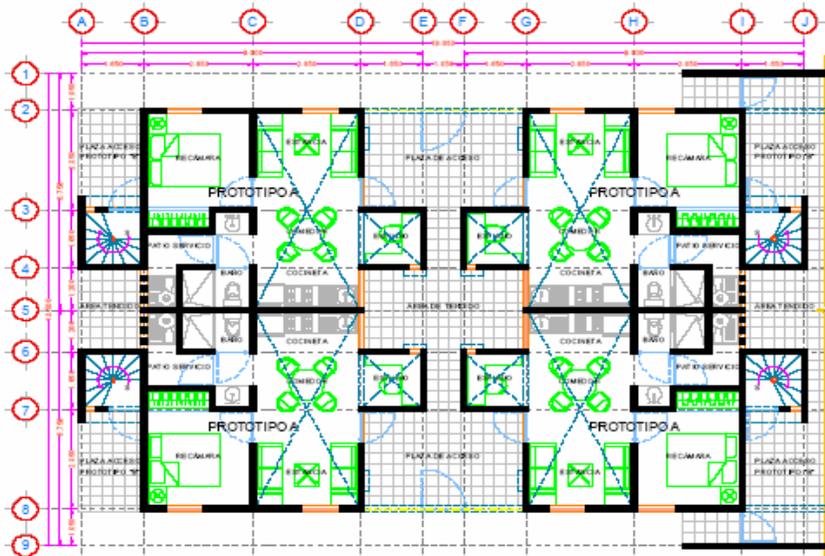
PROTOTIPO B

PLANTA BAJA	= 17.1112 m ²
PLANTA ALTA	= 17.5500 m ²
ESCALERA	= 3.4650 m ²
TOTAL	= 38.1262 m ²
1er. CRECIMIENTO	= 7.2900 m ²
GRAN TOTAL	= 45.4162 m ²

Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda



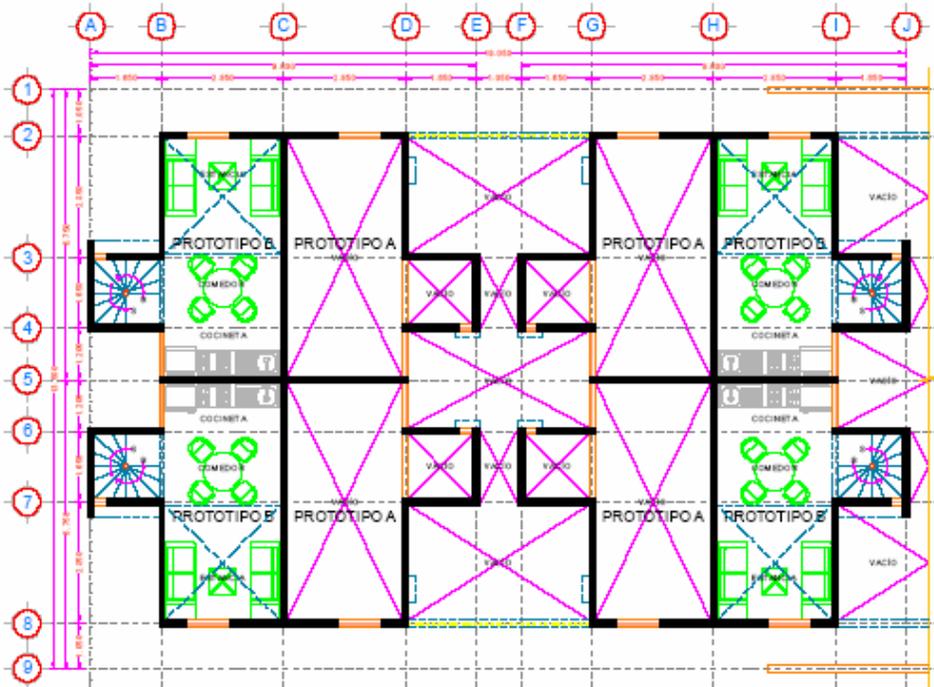
PLANTA ARQUITECTÓNICA PRIMER PISO



Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda



PLANTA ARQUITECTÓNICA SEGUNDO PISO



Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda



Fuente: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, *Reunión Nacional de Vivienda*, México, Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, 1 de octubre de 2004.

Anexo 8

Total de créditos otorgados en el periodo 2001-2006 para vivienda nueva por entidad federativa

	Entidad federativa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	%
1	Distrito Federal	42,291	65,559	50,069	55,051	33,477	41,340	287,787	11.5
2	Estado de México	25,000	31,793	41,334	41,029	40,378	49,005	228,539	9.1
3	Nuevo León	16,407	23,485	29,261	36,535	40,150	40,212	186,050	7.4
4	Chihuahua	15,626	20,976	30,010	30,454	29,264	33,951	160,281	6.4
5	Jalisco	13,869	17,082	26,601	34,098	31,153	33,184	155,987	6.2
6	Baja California	16,965	20,694	27,237	31,700	25,798	29,516	151,910	6.0
7	Tamaulipas	11,290	16,522	22,318	24,708	28,254	32,241	135,333	5.4
8	Guanajuato	9,757	14,739	21,749	22,849	19,874	24,963	113,931	4.5
9	Coahuila	10,035	14,564	19,064	20,862	22,697	25,370	112,592	4.5
10	Sonora	9,998	13,145	17,484	16,633	18,507	20,359	96,126	3.8
11	Veracruz	8,223	10,413	13,687	15,975	14,186	19,698	82,182	3.2
12	Sinaloa	8,509	9,284	13,927	14,126	13,895	15,890	75,631	3.0
13	Puebla	7,527	9,859	13,608	13,859	12,504	15,659	73,016	2.9
14	Quintana Roo	4,891	7,639	10,216	12,141	12,993	11,356	59,236	2.3
15	Querétaro	15,783	7,794	9,488	8,824	7,125	7,694	56,708	2.2
16	Michoacán	5,984	6,538	9,915	8,939	10,644	12,888	54,908	2.2
17	San Luis Potosí	4,356	6,436	10,243	10,744	10,389	12,018	54,186	2.1
18	Hidalgo	4,989	5,808	9,136	8,759	8,781	11,777	49,250	1.9
19	Yucatán	5,789	6,237	7,535	5,954	8,457	11,079	45,051	1.8
20	Aguascalientes	3,241	6,234	8,826	8,974	8,455	9,248	44,978	1.8
21	Durango	3,480	4,521	6,678	6,082	6,715	8,177	35,653	1.4
22	Colima	2,698	3,812	7,291	4,620	4,096	4,974	27,491	1.1
23	Morelos	3,077	3,277	4,348	5,289	4,006	6,942	26,939	1.0
24	Chiapas	2,386	3,399	4,178	5,686	4,403	5,544	25,596	1.0
25	Baja California Sur	2,117	3,319	4,112	5,567	4,217	4,512	23,844	0.9
26	Tabasco	2,271	2,648	5,835	3,912	3,087	4,963	22,716	0.9
27	Nayarit	2,377	3,052	4,639	3,858	3,727	4,824	22,477	0.9
28	Guerrero	1,848	2,096	3,743	4,590	3,315	5,414	21,006	0.8
29	Oaxaca	2,330	1,738	3,218	3,136	3,327	4,006	17,755	0.7
30	Zacatecas	1,158	1,753	2,880	3,743	3,029	3,561	16,124	0.6
31	Tlaxcala	1,548	2,392	3,076	2,853	3,035	3,134	16,038	0.6
32	Campeche	1,693	2,116	2,091	2,756	2,057	3,154	13,867	0.5
	Total	267,513	348,924	443,797	474,306	441,995	516,653	2,493,188	100

Fuente: Elaboración propia con base en información del *Sistema de Estadísticas Históricas* de la Comisión Nacional de Vivienda. México, Disponible en: <http://estadistica.conafovi.gob.mx/historicos/index.php> (Consultado el 10 de enero, 2010).

Anexo 9

Número de desarrollos habitacionales y oferta de viviendas en la "bolsa de vivienda de interés social" por entidad federativa, 2003.

	Entidad federativa	Viviendas		Desarrollos		Empresas	Promedio de viviendas por desarrollo	Promedio de viviendas por empresa
		Abs	%	Abs	%			
1	Estado de México	94,500	14.4	410	8.8	85	230	1112
2	Nuevo León	63,660	9.7	434	9.3	108	147	589
3	Tamaulipas	54,449	8.3	279	6.0	58	195	939
4	Chihuahua	49,644	7.6	264	5.6	56	188	887
5	Jalisco	49,061	7.5	393	8.4	91	125	539
6	Sonora	39,988	6.1	362	7.7	76	110	526
7	Baja California	36,023	5.5	198	4.2	30	182	1201
8	Guanajuato	35,184	5.4	285	6.1	90	123	391
9	Coahuila	30,719	4.7	326	7.0	103	94	298
10	Sinaloa	19,791	3.0	188	4.0	56	105	353
11	Puebla	19,131	2.9	115	2.5	55	166	348
12	Veracruz	19,108	2.9	138	3.0	49	138	390
13	Quintana Roo	16,482	2.5	79	1.7	33	209	499
14	Querétaro	13,201	2.0	110	2.4	33	120	400
15	Michoacán	13,100	2.0	107	2.3	35	122	374
16	San Luis Potosí	12,948	2.0	160	3.4	59	81	219
17	Aguascalientes	12,769	1.9	141	3.0	41	91	311
18	Distrito Federal	12,653	1.9	106	2.3	70	119	181
19	Hidalgo	10,354	1.6	84	1.8	37	123	280
20	Durango	9,164	1.4	80	1.7	40	115	229
21	Colima	6,168	0.9	65	1.4	16	95	386
22	Yucatán	5,088	0.8	86	1.8	38	59	134
23	Morelos	4,863	0.7	31	0.7	10	157	486
24	Nayarit	4,590	0.7	44	0.9	9	104	510
25	Chiapas	4,552	0.7	26	0.6	14	175	325
26	Tabasco	4,184	0.6	30	0.6	14	139	299
27	Zacatecas	3,305	0.5	29	0.6	11	114	300
28	Oaxaca	3,219	0.5	24	0.5	10	134	322
29	Baja California Sur	3,205	0.5	24	0.5	14	134	229
30	Campeche	3,049	0.5	27	0.6	10	113	305
31	Guerrero	1,689	0.3	16	0.3	7	106	241
32	Tlaxcala	877	0.1	12	0.3	8	73	110
33	Total General	656,718	100	4,673	100	1,366	141	481

Fuente: Tomado de Castro L. José (Et. al.), "Los desarrolladores privados y la vivienda de interés social", México, Miguel Ángel Porrúa – Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco - Cámara de Diputados, 2006, p. 451.

Anexo 10

Créditos otorgados en el periodo 2001-2006			
Año	Adquisición	Mejoramiento	Total
2001	326,757	135,170	461,927
2002	400,291	304,221	704,512
2003	500,721	234,447	735,168
2004	532,012	283,011	815,023
2005	561,550	116,793	678,343
A junio de 2006	272,328	59,045	366,026
Total	2,593,659	1,132,687	3,760,999

Fuente: Tomado de Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC)- Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), *Estado Actual de la Vivienda 2006*, México, 2006, p. 47.