



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**“GASTO PÚBLICO Y POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL ESTADO DE  
BAJA CALIFORNIA SUR, 2007-2016”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA**

**PRESENTA**

**SUSANA RODRIGUEZ SANDOVAL**

**ASESOR: DR. FELIPE CRUZ DÍAZ**

Fecha: febrero 2018

SANTA CRUZ ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## AGRADECIMIENTOS

*“A Dios, por todo. Este trabajo es a su gloria”*

*“A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, por permitirme ser parte de la mejor universidad de México, por todo el conocimiento que en ti resguarda, por tener el personal docente más distinguido y las mejores oportunidades para el progreso intelectual de tus alumnos, siempre te estaré infinitamente agradecida por mi formación profesional”*

*“A ti mamá, por su amor incondicional, por educarme y hacerme la persona que ahora soy, por su tiempo, por su apoyo económico y moral, es la mejor mamá del mundo, la amo”*

*“A ti papá, por sentar las bases para mi formación profesional, por todo su apoyo durante mi educación y por cada palabra que me ayudo a crecer, lo amo”*

*“A mi asesor, por creer en mi trabajo, por compartir su conocimiento intelectual y el interés por el estado de B.C.S, sin usted esto no hubiera sido posible”*

*“A mi familia, que son lo que más amo en la vida y lo que me impulsa a superarme cada día”*

*“A mis amigos, gracias por todos estos años de amistad incondicional, por sus consejos, por su generosidad, por su motivación, los amo y los considero parte de mi familia”*

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
Capítulo I El enfoque teórico de la Política Fiscal.....	4
1.1 Enfoque clásico.....	4
1.2 Enfoque Neoclásico Marginalista.....	6
1.3 Enfoque Keynesiano.....	7
1.3.1 Finanzas funcionales.....	10
1.4 La ineffectividad de la política fiscal: enfoque monetarista.....	12
Capítulo II La intervención del Estado mexicano en la economía y vivienda, 1950-2016 .	14
2.1 Del estado Benefactor al Libre Mercado.....	14
2.1.1 Modelo de Sustitución de Importaciones 1939-1958.....	15
2.1.2 El llamado Desarrollo Estabilizador 1958-1970.....	22
2.1.3 El Desarrollo Compartido 1970-1982.....	30
2.2 El Modelo Neoliberal.....	38
2.3 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.....	48
2.3.1 Política Nacional de Vivienda.....	50
2.3.2 Programa Nacional de Vivienda.....	50
2.3.3 Programa Nacional de Desarrollo Urbano.....	51
2.4 Organismos y dependencias nacionales en vivienda.....	52
2.4.1 FONHAPO.....	52
2.4.2 FOVI.....	53
2.4.3 INFONAVIT.....	53
2.4.4 SHF.....	54
2.4.5 CONAVI.....	55
2.4.6 INVI.....	56
2.5 Derecho Internacional.....	56
2.6 Marco jurídico.....	57
2.6.1 Artículo 4to y artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	57
2.6.2 Ley de Vivienda.....	58
2.6.3 Ley General de Asentamientos Humanos.....	61
2.6.4 Ley General de Desarrollo Social.....	62

Capítulo III Análisis de vivienda en el estado de Baja California sur 2007-2016 .....	64
3.1 Lineamientos metodológicos para el análisis de la política de vivienda .....	64
3.2 Contexto actual de la entidad federativa .....	67
3.2.1 Dinámica poblacional .....	68
3.2.2 Perfil sociodemográfico .....	69
3.2.3 Actividad económica .....	70
3.2.4 Situación de las finanzas públicas .....	72
3.3 Participación Federal y Estatal en Vivienda .....	77
3.3.1 Egresos Federales .....	77
3.3.2 Plan Estatal de Desarrollo de Baja California Sur 2011-2015 .....	79
3.3.3 Egresos Estatales .....	82
3.4 Financiamiento y Política de Vivienda .....	89
3.4.1 Comundú .....	90
3.4.2 La Paz .....	98
3.4.3 Loreto .....	106
3.4.4 Los Cabos .....	114
3.4.5 Mulegé .....	121
CONCLUSIONES .....	129
ANEXOS .....	134
BIBLIOGRAFÍA .....	135

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación emerge a causa de un análisis empírico realizado en el estado de Baja California Sur durante diez años, donde la dinámica económica ha venido acompañada de un crecimiento poblacional acelerado principalmente migratorio de fuerza de trabajo no calificada. Este fenómeno ha dado como resultado la invasión de tierras urbanas y semiurbanas en los diferentes municipios del estado, así como la construcción de viviendas con materiales precarios y sin disponibilidad de servicios públicos, debido a que este segmento de la población nativa y migrante carece de recursos económicos para adquirir una vivienda como la ley lo establece.

El crecimiento y reproducción de colonias en condiciones precarias y en uso de suelo de manera ilegal es muestra de un problema existente a lo largo del territorio mexicano, el cual se ha considerado poco relevante y que en las grandes ciudades es parte habitual de la estructura urbana. Por lo que el análisis realizado en el estado de Baja California Sur dejará en evidencia las acciones que lleva a cabo el gobierno para su solución.

La importancia de la vivienda radica en su utilidad para determinar diversos aspectos económicos, sociales y demográficos, tales como el nivel de ingresos, educación, el sector laboral al que pertenecen, condiciones físicas, costumbres, aspiraciones, ideología, entre otros; los cuales enmarcan el porvenir de la población, donde el gasto público efectivo podría forjar un nuevo rumbo para la sociedad mexicana más vulnerable.

Por otro lado, la vivienda ha tenido un papel trascendental para el desarrollo social como lo fue para las grandes civilizaciones a lo largo de la historia; cuando los hombres tuvieron casas adecuadas y en su conjunto ciudades fue cuando pudieron surgir las artes, las ciencias y el Estado, entre otras instituciones. Esto explica la ausencia de desarrollo y estancamiento de la población mexicana hoy en día, cuando es posible que desde el ámbito de la vivienda pueda mejorar la calidad de vida de la población, y a través de ella tener base sólida para lograr un desarrollo social.

Con lo anterior, el siguiente trabajo de investigación busca demostrar que las estrategias y líneas de acción dentro de la política habitacional del Gobierno Mexicano, y como caso específico, en el estado de Baja California Sur, imposibilitan el acceso de vivienda adecuada hacia todas las esferas de la sociedad, ya que se dirigen particularmente en aquella que constituye la fuerza de trabajo empleada. De este modo, el Estado actúa

como agente financiero, reduciendo los gastos de sus programas presupuestales, por lo que no cubre de forma adecuada el déficit habitacional de los sectores más vulnerables de la población. Estas medidas han implicado la invasión de tierras urbanas y la puesta en marcha de planes de vivienda popular. Por lo tanto, a las clases pobres se les limita el acceso a los programas de vivienda, quedando excluido de los derechos que le corresponden según el esquema normativo.

Bajo esta hipótesis, el objetivo central de la investigación pretende evidenciar el comportamiento de gasto y modalidad que han tenido las políticas y programas de vivienda en el estado de Baja California Sur; por lo que al mismo tiempo se establecen los siguientes objetivos particulares:

- Explicar la intervención del Estado en la economía a través de la política fiscal y sus efectos desde una perspectiva teórica.
- Describir la política económica implementada en México y en particular los efectos que ha tenido el aumento del gasto público.
- Reconocer cuál ha sido la participación del Estado mexicano en materia de vivienda a lo largo del siglo XX y XXI.
- Determinar la situación cualitativa y cuantitativa de vivienda por municipio en el estado de Baja California Sur.

El desarrollo de este trabajo se realizó a través del método deductivo y la metodología de marco lógico. Como instrumentos de análisis se aplicó estadística descriptiva mediante gráficas, tasas de crecimiento, proporciones y promedios en variables económicas y de vivienda obtenidos del SNIIV e INEGI; así como una descripción documental de teorías económicas; políticas; funciones y objetivos de organismos, leyes, planes y programas en materia de vivienda en México.

Este documento consta de tres capítulos. El primer capítulo aborda el marco teórico, que establece las diferentes posturas de las teorías económicas clásica, neoclásica y keynesiana con referencia a la política fiscal.

El segundo capítulo hace una revisión histórica de las políticas económicas y sociales implementadas en México durante los modelos de corte keynesiano y el modelo neoliberal, destacando los efectos del gasto público sobre diversas variables económicas. Además, contiene una descripción del PND actual en su relación con la vivienda; como ha

sido la participación de los organismos y dependencias, y las leyes que regulan la intervención del gobierno en este sector.

El tercer capítulo, describe los componentes de la MML aplicados a la evaluación de los PMD y posteriormente analiza el comportamiento del gasto público en vivienda ejercido por el estado de Baja California Sur del 2007 al 2016, así como la intervención federal a través del número de financiamientos y montos en múltiples distribuciones comparados con la situación de vivienda que permite contrastar la participación del Gobierno ante el rezago habitacional.

Por último, se presentan las conclusiones obtenidas a lo largo del trabajo de investigación, en las cuales se infiere que el Gobierno ha dejado de lado su intervención directa en la oferta de vivienda, incumpliendo con lo establecido por la ley para beneficio de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.



# Capítulo I

## El enfoque teórico de la Política Fiscal

Este capítulo abarca la base teórica de la investigación, contrastando las principales posturas económicas sobre la Política Fiscal, específicamente el modo de financiamiento y empleo del Gasto Público. Partiendo de la hipótesis, el pensamiento del libre mercado y por ende el reducido intervencionismo del Estado en el ámbito económico y social actual trae consigo una transformación de sus políticas públicas sobre todo una reducción en la inversión. A pesar de que esta sea la base del pensamiento teórico clásico y neoclásico, ellos rescatan la existencia de un gasto público necesario en el sistema y su financiamiento el cual será expuesto durante este apartado.

De la misma manera, la teoría monetarista ha cobrado mayor importancia y campo de acción dentro de la política económica actual, dejando de lado la efectividad de la política fiscal. A este nuevo pensamiento podría atribuirse el reducido gasto público con el que el Gobierno interviene dentro de sus políticas sociales.

En contraste, la teoría keynesiana sustenta la postura general de la investigación, donde se plantea la necesidad de la inversión y gasto público en el ámbito social para elevar la calidad de vida de la población. En este sentido, Keynes presenta diversas variables que demuestran la efectividad de la participación del Estado en la economía, además maneja la necesidad de elevar el presupuesto público en gasto corriente e inversión pública, donde los subsidios y transferencias son parte esencial para elevar la demanda agregada.

### 1.1 Enfoque clásico

Smith, Ricardo y Mill coinciden en sus teorías sobre la Política Fiscal, estableciendo así que cuando el gobierno no posee los recursos financieros suficientes para efectuar sus gastos, este tiene dos formas de financiamiento: vía impuestos o emisión de deuda, siendo la fijación de impuestos la menos perjudicial para la acumulación de capital y el ingreso de las personas, además de ser el mecanismo que menos desequilibra las finanzas públicas por su recaudación al corto tiempo que se lleva a cabo el gasto.

Sí el gasto se financiara con deuda, provocaría la existencia de un desfase entre la recaudación de impuestos y el gasto efectuado, es decir el financiamiento se inicia con la emisión de deuda y termina con la recaudación de impuestos, por lo tanto el gobierno tendrá que establecer impuestos para el pago de la deuda más los intereses, lo que al final modifica el valor total de la deuda, desequilibrando las finanzas publicas (Cruz, 2014, pág. 12).

Ante estas dos opciones el Gobierno decide acudir a la emisión de deuda, porque la imposición de cargas tributarias tardaría unos meses en recaudar ingresos. En dichos empréstitos emitidos por el gobierno, por su urgencia de conseguir dinero y hacer más atractivos los bonos establece tasas de interés elevadas.

La deuda que adquiere el gobierno lo induce a realizar diferentes acciones para saldarla. Una de ellas es incrementar y anticipar los ingresos que obtiene vía impuestos, y emitiendo más empréstitos, porque los intereses que debe van en aumento lo que provoca que siempre exista un déficit en su presupuesto. *“Los impuestos, que antes solo se habían concedido y anticipado por un corto número de años, se convirtieron en permanentes e integraron un fondo para el pago, no del capital, sino del interés del dinero que sobre aquel se había tomado prestado en distintos y sucesivos anticipos”* (Smith, 1776, pág. 813)

Ésta venta de empréstitos se vuelve atractiva para el capital productivo afectando la actividad económica, porque el capital que supuestamente tiene que ir dirigido a aumentar el producto se transforma en una renta obtenida por intereses, alentando el desempleo de aquella clase trabajadora productiva por la disminución de la producción y la acumulación de capital. Por otro lado, a la sociedad se le reduce su renta por las nuevas cargas tributarias para el pago de la deuda emitida.

Dentro de la parte del Gasto Publico, Smith introduce la participación del Estado con las siguientes tres obligaciones: gastos en defensa, gastos de justicia y gastos de obras e instituciones públicas. Ésta última *“es la de establecer y sostener aquellas instituciones y obras públicas que, aun siendo ventajosas en sumo grado a toda la sociedad, son, no obstante, de tal naturaleza que la utilidad nunca podría recompensar su costo a un individuo o a un corto número de ellos, y, por lo mismo, no debe esperarse a que estos se aventuren a fundarlas ni a mantenerlas. El desempeño de esta obligación requiere también distintos grados de gastos en los diferentes periodos de la sociedad”* (Smith, 1776, pág. 639).

Por otro lado, el libro quinto de los principios de economía política de Mill, da una visión profunda sobre la influencia del gobierno en la economía, donde Mill define las funciones del gobierno. Éstas se dividen en funciones necesarias y funciones facultativas, las primeras *“son inseparables del concepto de gobierno”* (Stuart, 1848, pág. 681), y las segundas, se abre el debate si el gobierno debe de influir o no.

Sus funciones necesarias está la de fijar reglas y leyes, a manera de precaución, para que las autoridades puedan decidir y así no surjan problemas en la sociedad. *“Existe una multitud de casos en los cuales los gobiernos, con la aprobación general, se atribuyen poderes y ejecutan funciones a los cuales no puede asignarse otra razón que la muy simple de que conducen al bien general”* (Ibídem, pág.685).

Es por ello que cuando el gobierno va a intervenir con políticas sociales de beneficencia, debe actuar *“siempre que la asistencia no sea tanta que se pueda prescindir de la ayuda propia, que no se sustituya con ella el trabajo, la habilidad y la prudencia de la persona, sino que se limite a alentarlo en la esperanza de poder alcanzar el éxito poniendo en juego medios legítimos”* (Ibídem, pág. 827).

## **1.2 Enfoque Neoclásico Marginalista**

En la teoría Neoclásica al existir flexibilidad de precios y salarios, el mercado llega a su equilibrio por sí mismo, y la oferta agregada es igual a la demanda agregada cumpliéndose la ley de Say. El gasto del gobierno solo puede ser financiado mediante impuestos o a través de la colocación de deuda pública en el mercado.

Dadas las dos formas antes mencionadas para el financiamiento del gasto público, la menos perjudicial sería a través de los impuestos, esto porque la disminución de la demanda para su pago se compensaría con el aumento del gasto. Sin embargo, en el financiamiento con deuda pública, la demanda de los bonos elevaría la tasa de interés y la inversión productiva que tenga el sector privado se reduciría en la misma proporción. *“Por lo tanto, el aumento en el empleo público se correspondería con una disminución aproximadamente igual del empleo privado”* (Alcides, 1997, pág. 18).

*“Debido al buen funcionamiento del mercado de bienes y de trabajo, el producto se encuentra en su nivel potencial máximo, un aumento en el gasto público no puede tener ningún efecto sobre el producto, el ingreso ni el empleo. Todo aumento en el gasto*

*público “desplazará” la demanda de bienes de consumo y (o) de bienes de inversión” (Ibídem, pág. 19).*

Sin embargo, el buen funcionamiento del mercado de bienes y de trabajo no existe, las economías en desarrollo tienen altos niveles de desempleo e inflación, la producción solo está destinada a satisfacer ciertos mercados, mientras que las clases bajas han podido subsistir por programas sociales implementados por el gobierno a través de subsidios al consumo.

*“Los neoclásicos marginalistas aseguran que en un sistema sin interferencias del gobierno, el libre mercado permite maximizar el bienestar de la sociedad, pero se admitían dos excepciones: la primera se refiere a una hipotética acción gubernamental, para redistribuir el ingreso con el propósito de aumentar la satisfacción total; la segunda está relacionada con la intervención del gobierno, mediante impuestos y subsidios para maximizar la utilidad social, considerando que existen segmentos de costos crecientes y decrecientes a lo largo de la curva de costos. Marshall se mantuvo cauteloso en aceptar la aplicación de estos principios, porque consideraba que un impuesto que grava un bien cuyos costos son constantes o crecientes, traerá como consecuencia una pérdida en el excedente de los consumidores superior al monto de la recaudación; y a la inversa, un subsidio para un bien excedería el excedente de los consumidores” (Cruz, 2014, pág. 18).*

*“A partir del concepto de excedente del consumidor, Marshall llega a la conclusión de que para empresas con costos constantes, los impuestos y subsidios son indeseables. En cambio, para una empresa con costos decrecientes o crecientes, la aplicación de impuestos o subsidios, respectivamente, contribuyen en cada caso, a elevar el bienestar de la sociedad” (Ibídem, pág. 19).*

Por lo tanto, al igual que la teoría clásica, los neoclásicos refutan el financiamiento vía deuda pública porque disminuye la acumulación de capital, y están a favor del uso de los impuestos siempre y cuando no afecten la capacidad de consumo de la población o acrecienten los costos sector privado.

### **1.3 Enfoque Keynesiano**

Keynes revoluciona el pensamiento económico introduciendo la participación del estado en la economía como un agente que puede lograr el pleno empleo de los factores productivos mediante una expansión del gasto público (Alcides, 1997, pág. 3). *“En una*

*situación de elevado desempleo, la política económica del gobierno es capaz de reactivar la producción y el empleo manteniendo finanzas públicas “sanas” (Ibídem, pág. 9).*

El eje central de la teoría Keynesiana es la “Demanda Efectiva” y de esta surge la importancia del gasto público. *“La política fiscal tiene la capacidad de moderar los efectos de los ciclos económicos, mediante las variaciones contra cíclicas en la demanda agregada, es decir, política fiscal expansiva en la etapa recesiva y de crisis y política fiscal contractiva en la fase de auge, todo esto para asegurar los niveles de ocupación de los factores de producción”* (Cruz, 2014, pág. 10), el producto y satisfacer la demanda existente.

De este modo, el principio de la “Demanda Efectiva” dentro de la obra principal de Keynes *“La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero”* se explica de la siguiente manera: La oferta agregada está en función del empleo de hombres, y la demanda agregada, que para los empresarios es lo que esperan recibir de lo que producen, está en función de los hombres que tienen empleados. Por lo tanto la demanda efectiva es la igualdad entre oferta y demanda agregada *“porque es en este punto donde las expectativas de ganancia del empresario alcanzan el máximo”*. Si la demanda agregada se encontrará por arriba de la oferta agregada sería necesario aumentar el nivel de ocupación (Keynes, 1936, págs. 55-56).

Keynes explica que en la relación causal para lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda, no es la oferta la que genera el gasto y éste la demanda, sino más bien el gasto que genera la demanda y ésta la oferta (Genuino, pág. 2).

De aquí se deduce que la solución para las crisis económicas suscitadas es a través de la demanda, la cual depende exclusivamente del empleo, según la teoría. Es por eso que el gobierno interviene con Gasto, para provocar efectos positivos en el nivel de ocupación y por consiguiente de la demanda agregada.

Sin embargo, también existe un cierto nivel de ocupación de equilibrio, porque mientras más ocupación exista no significa que también habrá mayores ganancias, ya que llegará un punto en el que el consumo agregado no incrementará lo mismo que el ingreso agregado de la población (propensión marginal a consumir). Por lo tanto, se tienen que asegurar, que ese excedente de ingreso se invierta para no contraer el nivel de ocupación (Keynes, 1936, pág. 57).

Si se tiene en cuenta la desigualdad social existente, la propensión a consumir de la población pobre será mayor, casi en la totalidad de su ingreso sin que exista ese excedente para ahorro e inversión. Mientras que la propensión marginal a consumir será mucho menor en aquella clase social alta, la cual es más propensa a invertir. Con ésta mala distribución del ingreso los niveles de demanda que se requieren serán muy difíciles de alcanzar para lograr la ocupación plena y la demanda efectiva.

Es claro que la política fiscal tiene gran influencia dentro de la propensión marginal a ahorrar e invertir, incluso al mismo nivel de efecto que tiene la tasa de interés, ya que si incrementara la tasa impositiva sobre las ganancias del capital, es probable que al empresario decida no invertir. Igual de grave puede ser la carga impositiva a la sociedad en su conjunto, ya que su propensión marginal a consumir se vería reducida. Esto sucede cuando el gobierno tiene que incrementar su fondo de reserva para pagar deuda que al final ocasiona una disminución en la demanda agregada (Ibídem, págs. 113-114).

Si la ocupación y por lo consiguiente el ingreso disminuyen, el consumo excederá el ingreso y el gobierno caerá en un déficit presupuestal para incrementar el nivel de ocupación (Ibídem, pág. 116). A pesar de que el gobierno debería mantener una reserva financiera para este tipo de situaciones, este monto no debe ser tan grande ya que sería mejor que fuera invertido o gastado en consumo (Ibídem, pág. 117).

El multiplicador keynesiano indica que *“cuando existe un incremento en la inversión total, el ingreso aumentará en una cantidad que es  $k$  veces el incremento de la inversión”*. Y, recordando que el ingreso depende de la ocupación, esto significa que la inversión es capaz de aumentar el nivel de empleo (Ibídem, pág. 131).

Es por eso que *“Keynes plantea la necesidad de socializar la inversión, en el sentido de elevar el presupuesto público, tanto como en gasto corriente, como en gasto de capital o inversión pública. En el primer caso, lo relacionaba con el gasto del gobierno en sus funciones administrativas y sociales; respecto a este último señalaba correctamente a las transferencias y subsidios, por considerar que ambas elevaban la demanda efectiva. En cuanto al gasto en capital, en particular la inversión en obra pública, lo consideraba relevante por sus efectos anti cíclicos. De acuerdo con esta concepción, Keynes consideraba que en un ambiente desfavorable a las expectativas de la inversión privada, solamente la expansión de la inversión pública, los subsidios y las transferencias ayudarían a estabilizar el ciclo. Para ello, era necesario instrumentar políticas económicas que combinen medidas tributarias flexibles con un incremento de la inversión en obra*

*pública, si se quiere evitar la recesión y el deterioro de los ingresos públicos” (Cruz, 2014, pág. 22).*

### **1.3.1 Finanzas funcionales**

Muchas de las crisis económicas se deben a la insuficiencia de la demanda, o la incertidumbre que se tiene sobre esta, lo que impide que incremente la inversión, y el empleo. Pero una vez que son causados, el mercado no posee la naturaleza de corregirlos, de ahí surge *“Su acusación del sistema económico como inherentemente restringido por la demanda”* (Bell, 1999). Cuando la diferencia entre gasto y consumo es muy grande el gobierno debe reducirla, manteniendo el pleno empleo. Sin embargo, un gasto gubernamental permanente no podría ser la solución, éste tendría que ser temporal (Ibídem).

*“En resumen, las economías capitalistas padecen una demanda restringida. Esto tiende a generar una demanda efectiva insuficiente para todo lo que se produce, esta es la causa de la inestabilidad; la consecuencia: el desempleo. La solución, de acuerdo a Lerner, hacer conveniente que el gobierno cubra este déficit, gastando para conseguir el pleno empleo”* (Ibídem).

A pesar de que Keynes trata de reactivar la actividad económica vía demanda, en específico logrando una demanda efectiva, aumentarla depende en cierto grado de cuestiones subjetivas a la sociedad, lo cual lo hace un poco complicado (Ibídem).

*“La idea central es que la política fiscal del gobierno, su gasto e impuestos, sus empréstitos y pagos de deuda, su problema de nuevo dinero y el retiro del mismo, deben encargarse solo de los resultados de estas acciones y no en ningún precepto tradicional de alguna doctrina acerca de que es bueno y que es malo”* (Lerner, 1955, pág. 469).

La primera ley de las finanzas funcionales asegura que la única responsabilidad que tiene el gobierno, es mantener la tasa de gasto en bienes y servicios, en la cual, los precios corrientes podrían comprar todo lo que se produce. Si esta tasa estuviera por arriba, habría inflación, y si estuviera por debajo, habría desempleo. Así que el gobierno actuara incrementando su gasto y con ello el gasto total de la economía o reduciendo los impuestos, todo depende el nivel que se requiera (Ibídem, pág. 469).

*“Por estos medios el gasto total se puede mantener en el nivel requerido, en el que será suficiente para comprar los bienes que pueden ser producidos por todos los que quieren trabajar, y sin embargo no es suficiente para incrementar la inflación (a precios corrientes) más de lo que puede ser producido”* (Bell, 1999).

Cabe mencionar que la imposición tributaria dentro de este enfoque no existe con el objetivo de recaudar dinero para pagar deuda, sino más bien para reducir el consumo de la sociedad, en caso de que la tasa de gasto estuviera por arriba de la tasa fijada y empezaran a elevarse los precios (Lerner, 1955, pág. 470).

La segunda ley de las finanzas funcionales declara, que el gobierno solo puede pedir prestado a través de los bonos con el propósito de disminuir la cantidad de dinero en el público, o también cuando la tasa de interés es muy baja, por lo que incrementa la inversión y con ello la inflación. Esto también es utilizado a la inversa.

Esta segunda ley demuestra, que la venta de bonos debe ser exclusiva para las empresas privadas, para que la demanda agregada no sea excesiva. Pero sería preferente que estos bonos se vendieran a los bancos privados para que ellos arrojen liquidez al mercado. Esta es una mejor forma de impulsar la demanda (Bell, 1999).

El gobierno solo podría actuar mediante la impresión de dinero, porque las demás formas que existen dejan al público con menos recursos para gastar. Este método es fundamental dentro de las finanzas funcionales y consiste en vender deuda a los bancos privados y estos le den un crédito al gobierno incluso también que la autoridad monetaria le dé crédito a la autoridad fiscal del estado (Ibídem).

Es por eso que las finanzas funcionales rechazan el equilibrio presupuestario, porque dentro de sus objetivos está: el ajustar el gasto total de la economía para eliminar el desempleo y la inflación utilizando el gasto del gobierno y los impuestos. También para ajustar la tasa de interés y a su vez la inversión mediante los bonos. Y la impresión para acumular o destruir dinero, ayudando a cumplir los principios de las finanzas funcionales (Lerner, 1955, pág. 471).

La deuda, tan alta como pueda ser, no afecta a la sociedad, mientras se mantenga un nivel de demanda, ya que en el largo plazo existe una tendencia de equilibrio en el presupuesto, y a pesar de que no se logre este equilibrio los impuestos no son una solución, los intereses a pagar, serán pagados con más préstamos, todo esto siguiendo los objetivos de las finanzas funcionales (Ibídem, pág. 472).



*“Las razones por las cuales las finanzas funcionales pueden mantener el pleno empleo, es porque el gobierno puede siempre pedir prestado más dinero e incrementar la deuda nacional. Se puede mantener el pleno empleo mediante la impresión de dinero, sin que se resuma en incremento de la deuda, porque la deuda y el dinero incrementan de forma balanceada. A medida que incrementa la deuda y la riqueza privada, incrementa el rendimiento de los impuestos en altos ingresos, lo cual no afectaría al consumo de la población y el gobierno no tendría que mantener la tasa de gasto, y así dedicar sus recursos a pagar la deuda. A medida que incrementa la deuda, actúa como una fuerza equilibradora que dinamiza el crecimiento económico y alcanza un equilibrio. Y si el gobierno no quisiera que la propiedad privada incremente tanto, subiría la tasa impositiva para mantener el plan empleo, al contrario que si tomara prestado de ellos” (Ibídem, págs. 476-477).*

#### **1.4 La ineffectividad de la política fiscal: enfoque monetarista**

Uno de los puntos de vista del monetarismo sobre el gasto público es su relación con la inflación, donde en un primer momento altos índices inflacionarios disminuirán el gasto gubernamental, pero la sobre-reacción sería incrementar de manera acelerada el mismo. También, que los altos índices inflacionarios permitan al gobierno recaudar mayores ingresos. (Friedman, 1991, págs. 35-36)

En su análisis, trata la política fiscal como la imposición de gravámenes para restringir altos niveles inflacionarios, donde la tasa impositiva es mayor al índice inflacionario (Ibídem, pág. 135). Milton está en contra de la suposición que hace el análisis keynesiano, donde los gastos del gobierno se estiman por un lado y los impuestos por otro, y que a pesar de esto se tengan finanzas públicas sanas, ya que el gobierno siempre gastará más de lo que recauda. Por lo tanto, es mejor la emisión de deuda pública que también es una solución a la inflación (Ibídem, págs. 137-138).

*“El gasto gubernamental puede o no ser inflacionario. Claramente será inflacionario si se financia creando dinero, es decir, imprimiendo moneda o creando depósitos bancarios. Si se financia con impuestos o con préstamos tomados del público, el principal efecto es que el gobierno gasta los fondos en vez del contribuyente o en vez del prestamista o en vez de la persona que hubiera pedido prestados los fondos en su lugar. La política fiscal es extremadamente importante en la determinación de qué fracción del ingreso nacional total*

*es gastado por el gobierno y quién carga con él, pero de ese gasto, en sí misma, no tiene importancia en relación con la inflación” (Ibídem, pág. 29).*

Los monetaristas proponen como estrategia financiar el déficit presupuestal incrementando la oferta de dinero, lo cual generaría superávit, es decir mezclar la política fiscal con la política monetaria (Cruz, 2014, pág. 30).

*“De acuerdo con esta propuesta, Friedman recomienda que el déficit presupuestal esté determinado por la demanda de la población, cuidando que las tasas fiscales equilibren el presupuesto con el pleno empleo. Esto último es posible, debido a que se supone que el déficit presupuestal elevará el nivel de producto y del empleo, lo que a su vez incrementará los ingresos fiscales en un monto suficiente para equilibrar las finanzas públicas. Para lograr el efecto anti-cíclico que conduzca a la economía al pleno empleo, según Friedman, deben cumplirse dos condiciones: 1) que el gasto deficitario sea anti-cíclico y los impuestos pro-cíclicos y; 2) que las variaciones en el déficit presupuestal (desequilibrio presupuestal) sean de la misma magnitud que los gastos en inversión pública” (Ibídem, pág. 31).*

La política fiscal, ya sea expansiva o contractiva, acompañada de un incremento de la oferta monetaria, tiene efectos positivos dentro de la economía, pero estos se atribuyen, en mayor medida, a la política monetaria y su efecto en el mediano y largo plazo. Ya que la política fiscal vía incremento de gasto por déficit o aumento de la tasa impositiva son financiados por operaciones de mercado abierto, provocando cambios en el presupuesto público y generando cambios en la base monetaria (Ibídem, pág. 31).

## Capítulo II

### La intervención del Estado mexicano en la economía y vivienda, 1950-2016

La primera parte de este capítulo es una revisión histórica de las políticas económicas y sociales implementadas en México durante los modelos de corte keynesiano y el modelo neoliberal, partiendo del pensamiento teórico antes expuesto, con esto se desea poner en evidencia los efectos del gasto público sobre diversas variables económicas, así como dar sustento a la necesidad de una política habitacional efectiva.

La segunda parte hace una revisión de los objetivos, estrategias y líneas de acción del PND, PNV, Programa Nacional de Vivienda y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, así como del marco institucional en este sector con el fin de que el lector conozca la base de la política habitacional haciendo inferencia en lo que es y lo que debería ser.

#### 2.1 Del estado Benefactor al Libre Mercado

La constitución mexicana de 1917 fue el principal instrumento promotor de los derechos y necesidades de la población, a su vez el pensamiento socialista de Europa y el contexto internacional influyeron en las decisiones políticas de modo que el Estado comenzó a cobrar nuevas funciones relacionadas con el bienestar social y ser el principal responsable de propiciar y mantener el desarrollo económico del país (Soto, 1998, pág. 3).

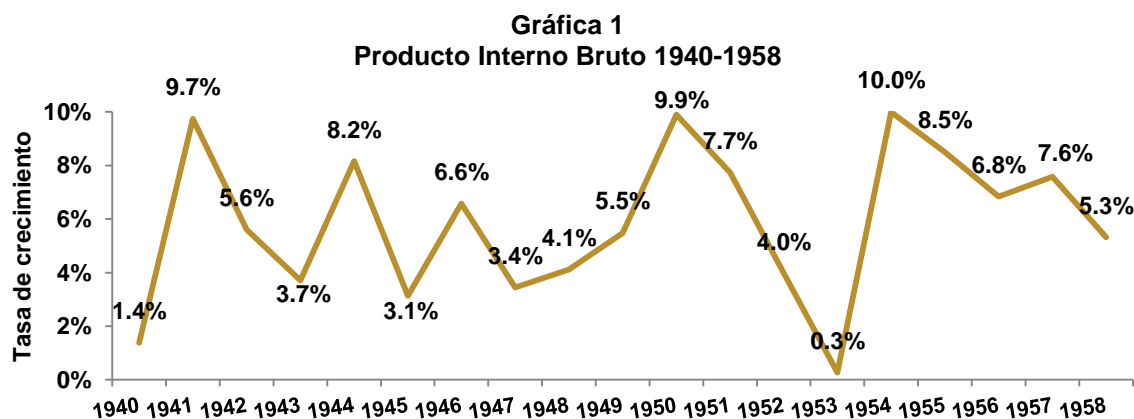
A partir de la crisis de 1929 se consolida el proceso nacionalista donde se intensificó la participación del Estado en el desarrollo económico y amplió los programas de desarrollo social del país establecidos en el Primer Plan Sexenal que sentó las bases para la planeación del gobierno (ver Gráfica 2). *“El elemento más importante que permitió la rápida recuperación económica consistió en las políticas expansionistas monetarias, fiscales y cambiarias que el gobierno llevó a cabo desde finales de 1931. Estas políticas incrementaron la demanda agregada y con ella el nivel de producción dada la disponibilidad de capacidad instalada sin utilizar”* (Cardenas, 1996, pág. 45) , acciones estrechamente relacionadas con la teoría keynesiana. En México tuvo su mayor auge en el periodo de 1939 a 1970, este periodo es dividido en dos fases importantes. La primera

de 1939 a 1958 comprende el modelo de Sustitución de Importaciones impulsado por la Segunda Guerra Mundial y la segunda fase de 1959 a 1970 engloba el Desarrollo Estabilizador.

### 2.1.1 Modelo de Sustitución de Importaciones 1939-1958

“El modelo de sustitución de importaciones supone una organización de la economía en la que el Estado a través de su acción directa como inversionista y de su acción indirecta, a través de su política económica, viene a garantizar una estructura proteccionista y de estímulo a la industrialización como una nueva estrategia de crecimiento” (Villarreal, 1976, pág. 51).

Durante ese periodo la economía creció 5.8% promedio anual (ver Gráfica 1), pero a su vez los precios mantuvieron un crecimiento de 10.5 % y el déficit en cuenta corriente creció al 14% promedio anual, estos dos últimos efectos negativos dieron cabida a la devaluación en 1948 y 1954 como el único instrumento de solución.

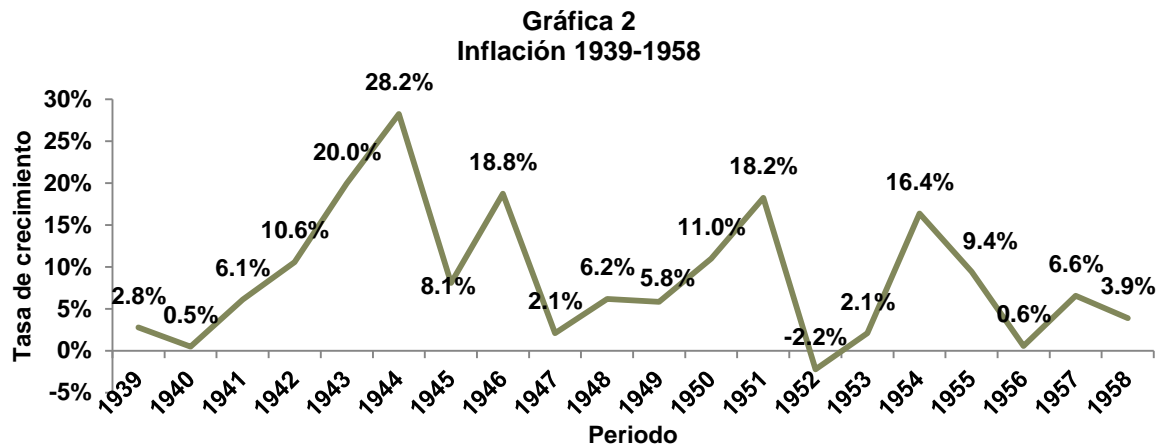


*Fuente: Elaboración propia con datos del libro Problemas económicos de México.*

El crecimiento económico en estos años se debió al desarrollo y expansión de la industria primordialmente en bienes de consumo ya que este abarcaba el 64.4% del total del valor agregado del sector manufacturero el cual hizo crecer a este sector en 6.4% promedio anual, sentando así las bases para que en el periodo de desarrollo estabilizador y los subsiguientes se desarrollara la industria en bienes intermedios. Todo esto fue posible por la política fiscal de gasto expansivo en infraestructura y en sectores estratégicos que de manera indirecta impulsaron el crecimiento industrial.

Al inicio de éste periodo la economía mexicana comenzó su recuperación a consecuencia de la etapa previa a la Segunda Guerra Mundial. El aumento en la cantidad de divisas y

en consecuencia las reservas internacionales en el Banco de México incrementaron así 20% la base monetaria; como efecto directo desembocó en fuertes presiones inflacionarias (ver Gráfica 2) donde los precios crecieron un 96% durante cinco años (Cardenas, 1996, pág. 92). En efecto, el incremento en la oferta de dólares apreció el peso, pero al manejarse un tipo de cambio fijo las autoridades tuvieron que contener esta apreciación, sin embargo la inflación sobrevaluó el peso a partir de 1942.

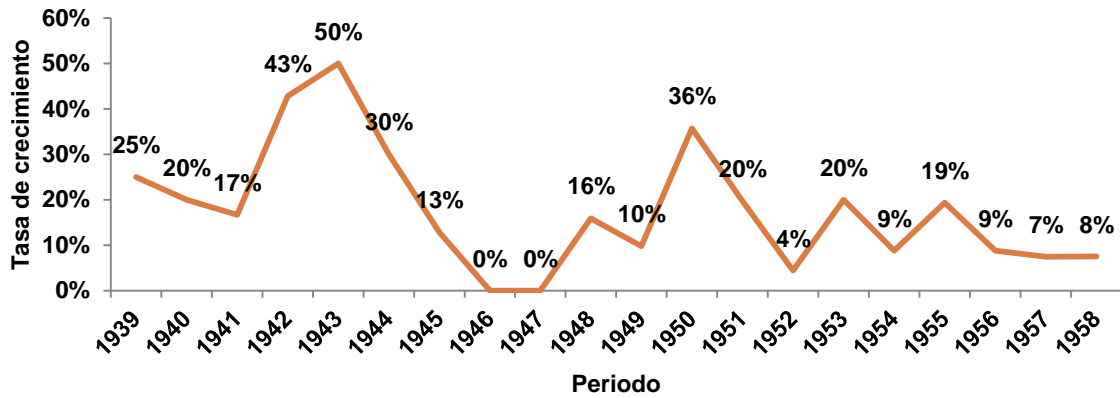


*Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI*

Como consecuencia, las políticas tuvieron que adaptarse a las condiciones externas, por un lado con política monetaria y crediticia restrictiva para contrarrestar la inflación y por otro lado con una política fiscal expansiva mediante la inversión en infraestructura, generación de energía eléctrica, educación, salud, dotación de agua, entre otros servicios básicos.

Para disminuir la oferta monetaria de 1940 a 1945 (ver Gráfica 3) provocada en mayor medida por el aumento de las reservas internacionales, se aplicaron medidas como: el encaje legal, la esterilización bancaria, restricción del crédito bancario, venta de oro y plata para absorber liquidez y el crédito otorgado se volvió más selectivo ya que mucho de este se dirigía a actividades especulativas en vez de productivas, sin embargo estas medidas no fueron suficientes para frenar la inflación.

**Gráfica 3  
Oferta Monetaria 1939-1958**

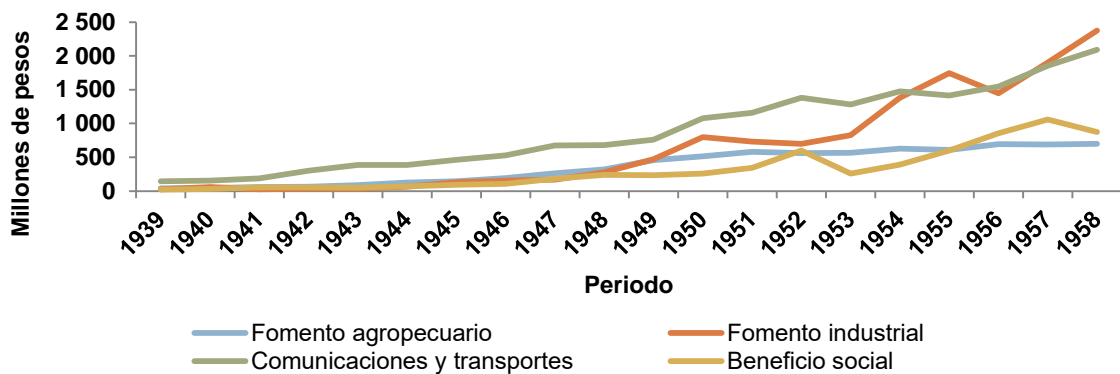


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

La política monetaria monetizó el déficit fiscal que financio la inversión pública, por lo tanto alentó el proceso inflacionario pero “el aumento de la base monetaria se debió mucho más al aumento de las reservas internacionales que al financiamiento inflacionario del gobierno” (Ibidem, pág.105).

Además, la actividad económica incremento los ingresos gubernamentales, esto porque se reformó el aparato fiscal que conllevó a aumentar la recaudación directa, principalmente el ingreso sobre la renta, disminuyendo los impuestos indirectos. Así de 1939 a 1945 el impuesto sobre la renta paso de 7.5% a 24% y los impuestos indirectos pasaron de 34.5% a 20%. Lo que permitió elevar el gasto público en un 37.7% entre 1939 y 1945, la mayoría de estos recursos se destinó a inversión en infraestructura básica.

**Gráfica 4  
Destino de la Inversión Pública Federal 1939-1958**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Es importante destacar que la política fiscal fue vital para el desarrollo de la industria mediante leyes de fomento en 1941 y 1946 que otorgaban exenciones fiscales y principalmente en gasto en infraestructura (ver Gráfica 4), como: carreteras, caminos, puertos, obras de irrigación, generación de energía eléctrica y extracción de petróleo.

La composición de los productos exportados se modificó pasando de los minerales a los productos agropecuarios y manufacturados. El volumen de productos agropecuarios exportados creció un 21.4% entre 1939 y 1945, y los productos manufacturados exportados crecieron 87.5% en el mismo periodo.

Por otro lado, las finanzas públicas acumularon un déficit de 1939 a 1945 de 0.6% con respecto al PIB, financiado con emisiones de dinero primario por el Banco de México, parte de esto contribuyó a la inflación. También se debió a que durante éste periodo se realizaron acuerdos para resolver la deuda pública y así se logró reabrir el crédito externo.

*“Entre 1939 y 1945, el gasto neto total del sector público creció 38.2%, y en términos per cápita lo hizo en 20.5% (...) En términos reales, el gasto en inversión aumentó 140.1% durante los años de la guerra, es decir, a una tasa promedio anual de 14.7%, que es sin duda una de las cifras más importantes registradas en la historia económica del país”* (Ibídem, pág. 110).

Al finalizar la guerra en 1945, los países comenzaron a contraer su demanda para recuperar su mercado interno y las importaciones nacionales volvieron a elevarse, en mayor medida los bienes de capital aumentando 93.2% de 1945 a 1947, así el superávit logrado en años de guerra se volvió severamente deficitario.

A consecuencia de lo anterior, las reservas internacionales descendieron en 67.1% para 1948. A pesar que la moneda estuviera apreciada frente al dólar, esta cubría una inflación del 70% y el nivel de sobrevaluación del peso llegó a 32.2%; esto también fue consecuencia de la aceleración de las importaciones ya que la sobrevaluación hacía más barato importar algunos productos que comprarlos dentro del país.

De este modo, la política monetaria aplicada fue expansionista principalmente por la reducción de las reservas internacionales que disminuía la base monetaria, con una disminución de dinero en circulación de 4.7% entre 1945 y 1947; una de las medidas para frenar la caída de las reservas internacionales fue el otorgamiento de crédito primario por parte del Banco de México al gobierno federal y a la banca para contrarrestar la salida de

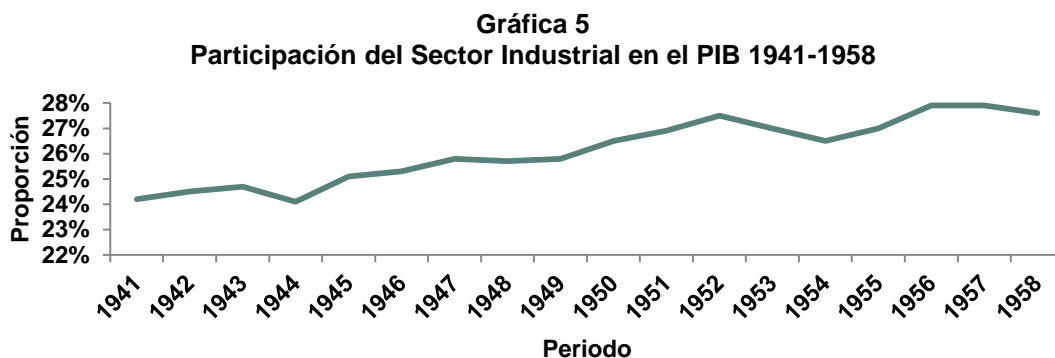
dólares y que así no disminuyera la demanda interna. A pesar de que el gasto público fue deficitario, alcanzó un porcentaje mínimo de 1.2% con respecto al PIB en 1948.

Los gastos corrientes disminuyeron para dejarle más presupuesto a la inversión pública, de 1946 a 1949 la inversión ocupó un 40.1% con respecto al total. El impacto que tuvo este gasto sobre la inversión privada fue que la inversión bruta fija aumentara de un 10% del producto nacional de 1939 a 1945 a 13.6% de 1946 a 1949.

En cuanto a la política industrial, las dos acciones más importantes fueron la creación de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias en 1945 y la Regla XIV de la Tarifa General de Importación. La primera consistía en la aplicación de exenciones fiscales, y la segunda medida implicaba la eliminación de los impuestos a las importaciones de maquinaria y equipo para que se pudiera desarrollar la industria interna (Villarreal, 1976, pág. 65).

Además, la política comercial protegió a la industria de la competencia externa a través de las tarifas arancelarias donde muchas de las fracciones aumentaron en 100% su nivel de impuestos, además se modificó el número de licencias a la importación; se fijaron precios oficiales a los cuales se debía aplicar el impuesto y se introdujeron las tarifas ad-valorem que compensaban el papel del proteccionista cuando había inflación.

La inversión privada creció 9.4% entre 1939 y 1945 y 13.9% en la segunda mitad de los años cuarenta; el auge manufacturero durante la segunda mitad de los años cuarenta (ver Gráfica 5) se debió a la demanda interna estimulada por las políticas de inversión en construcción que se venían siguiendo desde principios de esta década, entre otras políticas como las exenciones fiscales y créditos (Cardenas, 1996, pág. 127).



*Fuente: Elaboración propia con datos del libro Problemas económicos de México*

La sobrevaluación que se venía acumulando desde principios de los años cuarenta y la disminución de la demanda externa empezó a tener efectos serios en la balanza



comercial durante la segunda mitad de los años cuarenta. Para controlar el déficit de la balanza de pagos el gobierno implementó políticas proteccionistas, por ello en 1947 se aplicaron las licencias a la importación de ciertos bienes y los impuestos se comenzaron a calcular sobre el valor del producto por la inflación, sin embargo las importaciones de bienes de capital eran permitidas por ser parte del proceso de industrialización.

A pesar de las medidas aplicadas, las reservas internacionales siguieron decreciendo y fue inevitable la devaluación del peso el 22 de julio de 1948, para 1949 el tipo de cambio pasó de 5.74 a 8.65 pesos por dólar. A consecuencia de la devaluación, las importaciones se redujeron un 28.6% por el encarecimiento del dólar y la balanza comercial poco a poco volvió a su equilibrio, también las reservas mostraron un crecimiento para 1949.

La década de los años cincuenta se identifica por altas tasas de crecimiento económico, pero a su vez por ser un periodo inflacionario (Cardenas, 1996, pág. 24). A pesar de la devaluación en 1954, ésta no frenó el crecimiento del PIB alcanzando este año una tasa del 10%. Los principales objetivos para esta década fueron conseguir estabilidad de precios, lograr y mantener altas tasa de crecimiento económico, contrarrestar las fluctuaciones económicas del exterior y desarrollar el sector industrial.

De 1950 a 1954 la tasa de crecimiento promedio anual de la economía fue de 5.4% y de 1954 a 1957 el PIB creció 8.2% en promedio anual. En ambos periodos el ahorro interno fue suficiente para financiar la inversión con déficits fiscales mínimos.

Los sectores que mostraron mayor crecimiento durante esta época fueron, el agrícola con 4.4% en promedio anual, este sector fue el que generó la mayor entrada de divisas con las que se pudo saldar el déficit en la balanza comercial; el sector industrial creció a 7% en promedio anual, la industria petrolera 7.8% y la industria eléctrica 9.1%, aumentado así la participación con respecto al PIB del sector secundario.

La inversión pública presentó crecimiento promedio anual de 2.3% el cual tuvo efectos importantes sobre la demanda agregada. La mayoría de este gasto iba dirigido a la infraestructura por lo que sentó las bases para que el sector privado creciera, es por ello que durante este periodo la inversión del sector privado, externo e interno creció 8.1% en promedio anual.

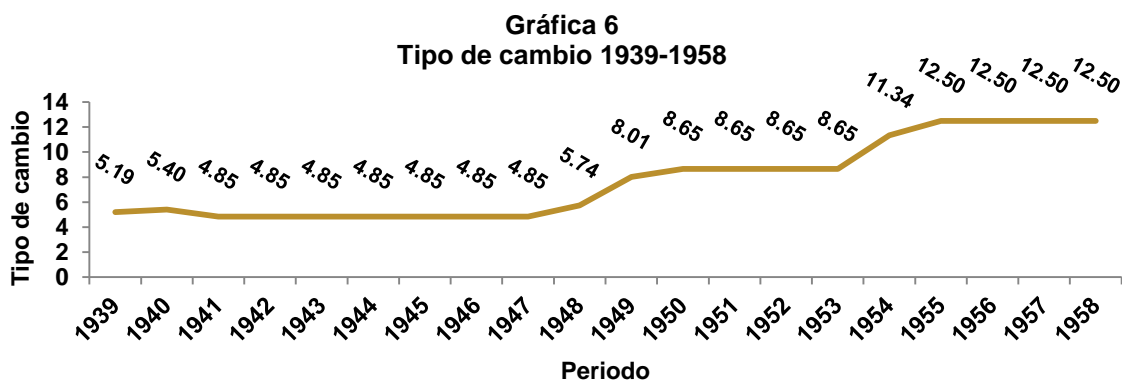
Los flujos de capital crecieron 58.4% y así la relación capital trabajo, con un aumento de los salarios en la industria de 2.2%. Otros factores que impulsaron la inversión privada fue el aumento de los precios, los incentivos fiscales y las fuentes de financiamiento para la

inversión. Así como la protección a la industria nacional causada por el gran número de importaciones al país. Este mismo crecimiento industrial desarrolló el sistema bancario, ya que las empresas solicitaban financiamiento para la inversión.

La sustitución de importaciones parte del hecho en que México, desde décadas anteriores, ya producía bienes de consumo y con ello cubría la mayoría del mercado interno, pero con las políticas proteccionistas de esta década se pudieron desarrollar más empresas dentro de este ramo, crearse empresas en bienes de consumo duraderos y también empresas en otros ramos que no habían sido explorados.

La guerra de Corea en 1951 estimuló la actividad económica por el incremento de la demanda externa, aumentando así las exportaciones, la entrada de capitales al país y en consecuencia las reservas internacionales. A consecuencia de lo anterior aumentó la base monetaria lo cual traería consigo un proceso inflacionario, por lo que las autoridades comenzaron a vender activos para disminuir la liquidez, así como el establecimiento de un encaje legal para los bancos comerciales.

Además, en 1951 la Ley del Impuesto sobre la Renta se reformó a tasas progresivas y el establecimiento de impuestos a la venta de ciertos productos, esto trajo consigo un superávit fiscal, es por eso que el instrumento principal para controlar los precios fue la política fiscal en 1955 y 1956. Este incremento de ingresos permitió que el gobierno y las empresas adquirieran mayor cantidad de productos del exterior. La moneda se encontraba sobrevaluada 25% respecto al dólar y las importaciones ya no eran sostenibles para 1953, de nuevo la balanza comercial estaba en déficit lo que provocó una disminución de las reservas internacionales. Para mantener la demanda, el gobierno amplió el financiamiento a bancos y empresas, y eliminó el encaje legal, por lo que la base monetaria siguió ampliándose.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

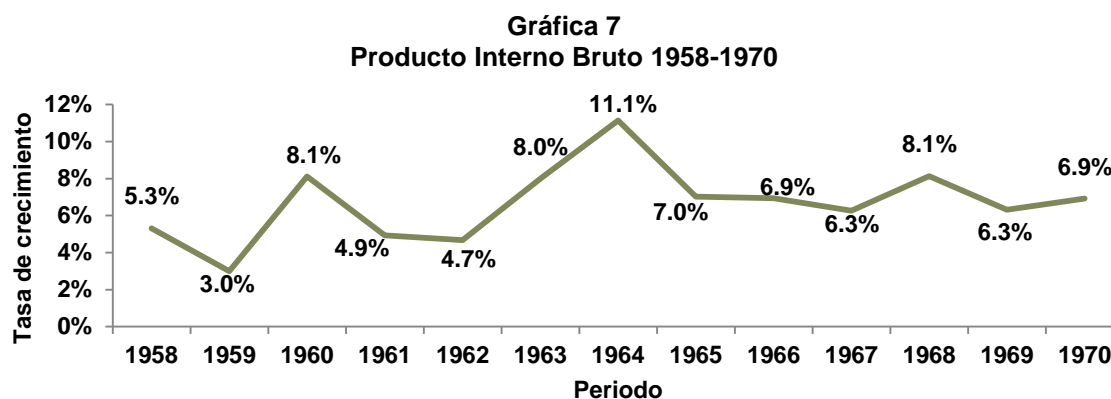
A consecuencia de lo anterior en 1954 las autoridades decidieron devaluar la moneda, pasando de 8.65 a 12.50 pesos por dólar (ver Gráfica 6). Para contrarrestar el efecto de la devaluación se apoyó a los bancos con créditos, se trató de captar ingresos con impuestos a las exportaciones y se otorgaron subsidios al sector agrícola.

Asimismo, “se buscaba restringir las importaciones, fomentar las exportaciones, promover el turismo y estimular la inversión privada” (Tello, 2007). Los efectos de la devaluación junto con las medidas antes mencionadas tuvieron como efecto un del PIB del 10%, lo cual se logró con estabilidad de precios.

### 2.1.2 El llamado Desarrollo Estabilizador 1958-1970

En las elecciones de 1958, el candidato a la presidencia Adolfo López Mateos le encargó a Antonio Ortiz Mena que elaborara el Programa de Política Económica para su próximo periodo de gobierno de 1958 a 1964. Este documento se basaba en el contexto histórico antes mencionado, y trataba de mejorar la situación económica y social en México. Sus principales objetivos eran elevar el nivel de vida de la clase trabajadora, aumentar el ingreso nacional, diversificar las actividades productivas de la economía y elevar su productividad, avanzar el proceso de industrialización, entre otros (Ortiz, 1998, pág. 41).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tuvo un papel central en el modelo de Desarrollo Estabilizador ya que manejó en su totalidad la dirección de la política económica, la coordinación con otras dependencias, el control sobre las demás secretarías y sobre el presupuesto de la federación. Cualquier petición debía ser primero consultada con la SHCP y esta tomaría las decisiones haciéndole saber a la presidencia.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

Las estadísticas señalan que durante el desarrollo estabilizador se logró un crecimiento económico sostenido, con una tasa de crecimiento anual del PIB real de 6.8% (ver Gráfica 7), así como el periodo con más baja inflación desde la crisis de 1929. A su vez, el tipo de cambio nominal se mantuvo fijo en 12.50 pesos por dólar, bajo una libre convertibilidad. Las finanzas públicas presentaron disminución del déficit; el déficit del gobierno federal representaba el 1.3% del PIB, y el déficit del sector público el 2.5%.

La estabilidad permitió que se desarrollara el sistema financiero mexicano y que aumentara el ahorro privado. Los depósitos de los bancos pasaron de 13% del PIB en 1958 a 31% en 1970. La recomposición del PIB por sectores se cambió de manera drástica, la agricultura disminuyó su participación dándole lugar a las manufacturas representando un 23.28% del total del PIB. La tasa media de crecimiento anual de productividad era de 4.5% la cual se vio reflejada en un aumento de los salarios mínimos reales que incrementó una tasa anual de 6% y los salarios reales de la industria crecieron a un 3.5%.

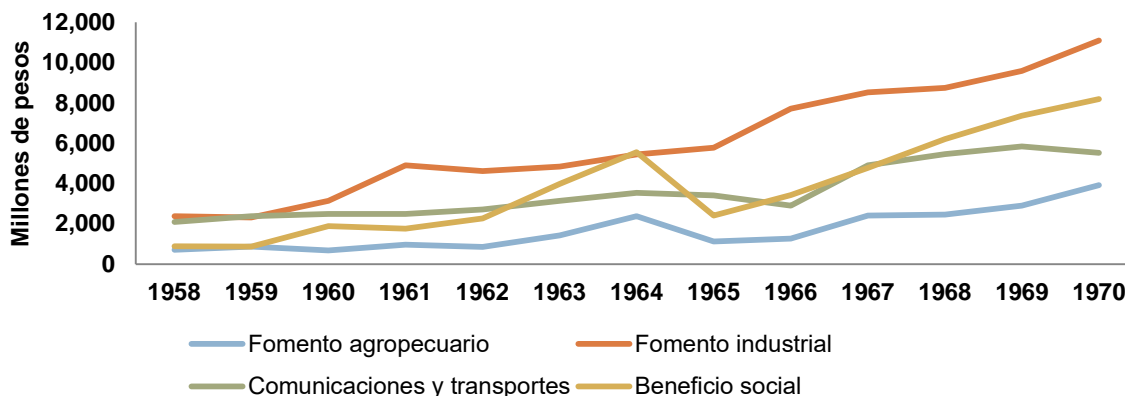
Los primeros meses del gobierno del presidente López Mateos fueron de mucha tensión, el contexto en el que se encontraba la economía provocaba desconfianza en inversionistas como en la misma sociedad, sobre todo la incertidumbre de una devaluación del peso. Para suavizar el ambiente de aplicó una política fiscal expansiva de gasto público. Además, fue necesario organizar reuniones con los principales empresarios, líderes de sindicatos, campesinos, así como con las instituciones financieras internacionales, en donde se exponía el programa de política económica, lo que ayudó a la obtención de créditos.

En 1960 la actividad económica mostraba un gran dinamismo, con un crecimiento del PIB anual de 8%, una inflación sostenible y un incremento de los flujos de capital de 140%. Sin embargo, en 1961 se generó otra crisis de confianza derivada de la Revolución Cubana y la preocupación de que pudiera extenderse a México, por la revolución de 1910. Los capitales empezaron a tomar la política económica mexicana como izquierdista, lo que ocasionó grandes fugas de capital y disminución de inversión, por lo que el gobierno tuvo que recurrir a un financiamiento del FMI. La disminución en la demanda agregada exigía la aplicación de una política fiscal expansiva de corte Keynesiano, es decir solo de manera temporal y para eliminar la brecha deflacionaria.

*“La política propuesta se tendría que implantar en dos etapas. La primera, que era la más fácil, consistía en realizar una expansión controlada del gasto en sectores que tuvieran un*

efecto multiplicador sobre el resto de la economía, en particular sobre la generación de empleos. La segunda etapa consistía en revertir la expansión fiscal y disminuir el déficit mediante una reducción del gasto y un incremento de la recaudación tributaria. Esta etapa era mucho más difícil de ejecutar debido a las presiones y los costos políticos que representaba en el corto plazo, y sin embargo resultaba indispensable para el éxito de la estrategia” (Ibídem, pág. 93).

**Gráfica 8**  
**Destino de la Inversión Pública Federal 1958-1970**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

En 1961 comenzó la primera etapa con un incremento del gasto del 13% y en 1962 de 9%. “La expansión del gasto se realizó principalmente en dos rubros: vivienda y sector agrícola. Se desarrolló un programa muy ambicioso de desarrollo habitacional, pues el sector vivienda es uno de los más eficaces para estimular la economía debido a que el gasto se puede ejercer con mucha rapidez y produce efectos secundarios sobre industrias importantes de la economía, como es el caso del cemento, el acero y el resto de los materiales de construcción. Asimismo, se trata de una rama intensiva en mano de obra, por lo que se crea una gran cantidad de empleos” (Ibídem, pág. 94). Se desarrollaron conjuntos habitacionales de vivienda popular y se construyeron casas para los trabajadores del estado. En el sector agrícola el gasto aumentó 36%, se creó un programa de préstamos para los campesinos a fin de que aumentar su productividad (ver Gráfica 8).

Estas políticas permitieron que para 1962 el PIB creciera en un 4.7% y se mantuvieran bajos niveles de inflación, manteniéndose en un promedio de 2.5% por ciento anual. Así los inversionistas comenzaron a recuperar la confianza. El gasto comenzaba a superar el ingreso, pero el presidente López Mateos no quería contraer la política fiscal por el miedo a una desaceleración económica. En 1963 el PIB creció 11.1% y la inflación era de 4.5%.

Al tomar la presidencia Gustavo Díaz Ordaz, decide realizar el ajuste fiscal y presenta dos iniciativas de ley, una para aumentar la recaudación tributaria a través del ISR y otra para disminuir el gasto incorporando al sector paraestatal dentro del presupuesto federal. La política económica se estableció en el Programa de Desarrollo Económico y Social de 1966-1970 y sus objetivos eran alcanzar un crecimiento del PIB en promedio de 6% anual; seguir impulsando el proceso de industrialización; incentivar las actividades agropecuarias; mantener la estabilidad cambiaria y de precios; lograr una distribución del ingreso equitativa; elevar el nivel de vida de la población a través de la educación, salud y vivienda; entre otros.

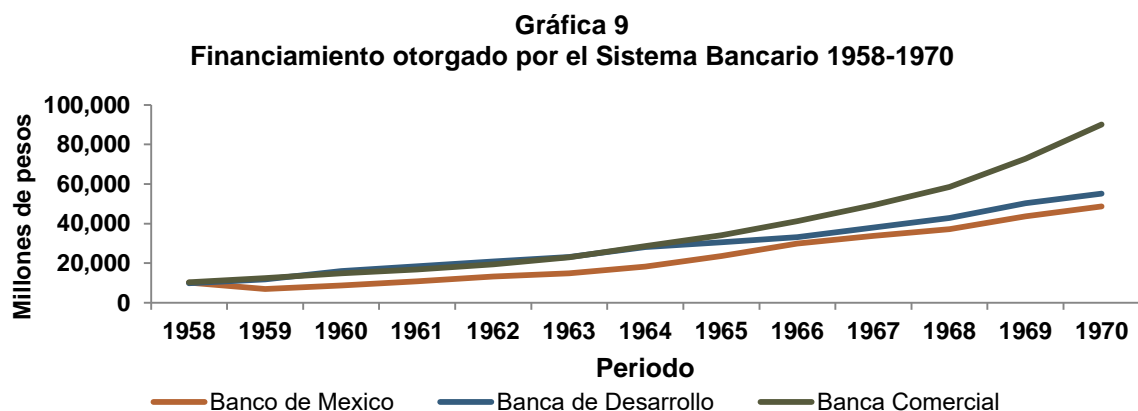
El ajuste de la política fiscal fue exitoso, el déficit del sector público se redujo a 0.9% respecto al PIB en 1965, y a pesar de ello la economía crecía a una tasa promedio anual de 6%, con tasas de inflación menores al 3%. A pesar del movimiento estudiantil de 1968, no se generaron crisis de confianza como las anteriores, y la actividad económica tuvo la tasa más alta de crecimiento en 8.1%, resultado de los ingresos obtenidos por los juegos olímpicos. La inflación fue de 2.2%, el déficit del gobierno federal de 1.01% con respecto al PIB. La cuenta de capital se encontraba en superávit, una acumulación de reservas considerable y la tasa de interés sin cambios.

Durante el periodo de desarrollo estabilizador se llevó a cabo ciertas políticas en los diversos sectores de la economía. Dentro de la política monetaria y financiera, los objetivos principales eran mantener la estabilidad de precios y desarrollar el sistema financiero.

La política monetaria se encargó de mantener una tasa de interés interna atractiva para las inversiones nacionales como extranjeras, lo que generó un mayor nivel de ahorro interno, además de los financiamientos provenientes del exterior. Estos ingresos permitieron sostener un déficit fiscal moderado, que limitaba la emisión primaria de dinero por parte del Banco Central, un sostenimiento del tipo de cambio, acumulación de reservas internacionales y la eliminación de la inflación.

Desarrollar el sistema financiero era una pieza clave para la generación de ahorro y canalización de éste hacia las actividades más productivas de la economía (ver Gráfica 9). Así que *“el gobierno participó activamente en la creación de un marco regulador que fomentara el desarrollo de las instituciones financieras del sector privado, e intervino directamente en la provisión de crédito, principalmente por medio de la banca de*

*desarrollo y de los fondos de fomento*” (Ibídem, pág. 122), la institución nacional con mayor relevancia fue Nacional Financiera.



*Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI*

Algunos sectores no reflejaban encadenamientos productivos o necesitaban de grandes financiamientos que darían resultados en el largo plazo, *“el gobierno estableció una política de asignación selectiva de crédito”* (Ibídem, pág. 129) con tres instrumentos: encaje legal, instituciones nacionales de crédito y fondos de fomento. *“Concretamente, los principales rubros que se buscó fomentar fueron las exportaciones de productos manufacturados, la industria mediana y pequeña, la vivienda de interés social y media, la agricultura, el turismo y el desarrollo de la zona fronteriza”* (Ibídem, pág. 130).

El crecimiento económico, el incremento en el ingreso real de las personas y la presión del gobierno hacia los bancos comerciales para que establecieran cuentas de ahorro pequeñas, permitió crear instrumentos para captar ahorro del público y así obtener un crédito a la vivienda.

Por otro lado, el presidente López Mateos decide que durante su gobierno el endeudamiento externo solo será utilizado para inversión productiva dentro del país y así acelerar el crecimiento económico, además incrementaba el flujo de divisas; la deuda externa a principio del periodo constaba de 5.5% del PIB. En 1963 se realizó la primera emisión de bonos de fomento económico después de la revolución mexicana, estos bonos fueron incorporados por las principales casas de bolsa del mundo obteniendo una cantidad importante de recursos.

A pesar de la emisión de bonos, México siguió obteniendo financiamiento de organismos internacionales y dependencias extranjeras, principalmente de Estados Unidos, sin embargo, las fuentes privadas representaron un 67% del financiamiento total entre 1965 y

1970. Al igual, las fuentes de financiamiento privado rebasaron el financiamiento público, pasando de 49% en 1965 a 54% en 1970. El monto de la deuda pasó de 650 millones de dólares a 3,280 en 1970, una relación de 5.5% a 9.2% del PIB. Por otro lado, las reservas internacionales del Banco de México se duplicaron de 412 millones en 1,598 a 820 en 1970.

El principal objetivo de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público fue: *“lograr un sano financiamiento del gasto público y propiciar condiciones que fomentaran el ahorro y la inversión”* (Ibídem, pág. 163), la distribución del ingreso no era tarea de la política fiscal, el gasto público favorecía a una mejor distribución.

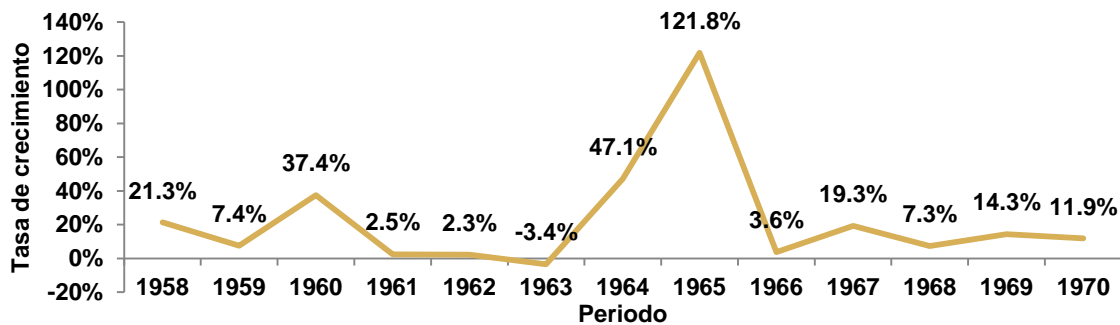
Se creó el Registro Federal de Causantes que otorgaba un número de registro a cada contribuyente el cual utilizaría en sus facturas, recibos y documentos para comprobar ingresos y gastos. Esto no pareció afectar al capital ni a la inversión, para 1962 la economía creció 4.6% y en 1963 7.9%.

En 1964, se integra el Impuesto Sobre la Renta a la reforma tributaria, se aplicaría un impuesto global al ingreso de las empresas y las personas físicas, una tasa progresiva a partir de cierto monto de utilidades y de ingreso, se establece una tasa impositiva mínima a los ingresos del capital, se elimina la depreciación acelerada, se crea un impuesto sobre uso y tenencia de automóviles, se reducen los impuestos a las exportaciones, los dividendos quedan exentos de impuestos cuando fueran distribuidos a otras entidades que pagaran el impuesto global, de esa forma se incentivó la reinversión de utilidades. Los empresarios no tuvieron problema al aceptar esta reforma, ya que el secretario de la SHCP les hizo saber los beneficios que podrían obtener de estas medidas.

El impuesto a los ingresos de capital fue muy discutido, en parte, beneficiaba a la economía mexicana porque no obstaculizaba el desarrollo del sistema financiero, y no desalentaba el ahorro ni por consiguiente la inversión, sin embargo tenía repercusiones sobre la distribución del ingreso.



**Gráfica 10**  
**Ingresos del Gobierno Federal 1958-1970**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

“El diseño y la ejecución de la política tributaria en los años del desarrollo estabilizador permitieron generar los recursos para financiar la mayor parte de los gastos gubernamentales, de manera que los déficits resultantes fueron reducidos y completamente financiados por los mercados de capital nacional e internacionales. Entre 1959 y 1970, los ingresos tributarios del gobierno federal pasaron de representar 6.5% del PIB a 8.2%; asimismo, como porcentaje de los ingresos totales del gobierno federal, los ingresos tributarios se elevaron de 87.5% a 90.3% (...). Los impuestos directos pasaron de representar el 34% de los ingresos tributarios en 1959 al 43% en 1970. Consecuentemente, los impuestos indirectos redujeron su participación del 66% al 57% en ese periodo. La recaudación del Impuesto Sobre la Renta fue la que más se incrementó durante el periodo debido a la reforma de 1964; de alrededor de 2.5% del PIB a 2.76% del PIB durante los tres años posteriores. Por su parte la recaudación por impuestos mercantiles se incrementó de .70% del PIB en 1959 a 1% en 1970” (Ibídem, pág. 164) (ver Gráfica 10).

Era necesario tener un mayor control sobre el gasto y la inversión que hacían las dependencias de gobierno. El sector paraestatal presentaba grandes endeudamientos a través de títulos de crédito y como consecuencia del incumplimiento de pago, estos pedían ser saldados a la SHCP. Es por ello que en 1961 dentro de la Ley de Ingresos se estableció que los títulos de crédito tendrían que ser autorizados por la misma secretaria, antes de ser expedidos. (Ortiz, 1998, pág. 169). Y para 1965 se implantó la centralización de todos los ingresos que obtuvieran las paraestatales a la tesorería de la federación, y que ésta designaría el gasto de las mismas.

El gasto total del gobierno federal pasó de 8.1% del PIB en 1959 a 10.8% en 1970. “El gasto público se dirigió de manera importante a promover el bienestar de los grupos

*sociales menos favorecidos. El notable incremento del gasto social per cápita durante la época del desarrollo estabilizador muestra que el gobierno otorgó una gran importancia al logro de una distribución más justa de los beneficios del crecimiento económico” (Ibídem, pág. 174).*

La política agropecuaria en este periodo tenía como objetivos: la generación de divisas, por ser el sector con mayor número de exportaciones; el abastecimiento de la demanda de alimentos y productos primarios; y por último, mejorar la calidad de vida de los habitantes del campo, los cuales formaban la población más pobre del país. Las medidas aplicadas fueron tres: el reparto agrario, los precios de garantía y el financiamiento.

*“La expansión de la producción agrícola en los años del desarrollo estabilizador tuvo importantes consecuencias económicas, sociales y políticas. En el ámbito económico, aumentó la disponibilidad de divisas y se logró un mayor consumo de alimentos a nivel nación. En el aspecto social, aumentaron los ingresos de los campesinos mexicanos; en el político se demostró que con las medidas adecuadas el país era capaz de aumentar sustancialmente su producción de alimentos para, en caso de necesidad, no depender del exterior” (Ibídem, pág. 189).*

La política para promover el desarrollo industrial tenía como objetivos el expandir la planta productiva nacional, tener un mayor y mejor uso de los factores de producción y por último que este desarrollo fuera equilibrado en todo el país, evitando la concentración. A causa de ello, la medida principal fue mexicanizar la industria existente y propiciar la generación de empresas mexicanas para ello se estableció que las empresas extranjeras no compitieran desfavorablemente con la industria mexicana, con la probabilidad de desplazarla del mercado o perjudicar su desarrollo.

Dentro de las medidas antes mencionadas, la mexicanización más significativa fue la de la industria eléctrica porque fue un pilar para abastecer a la demás industria mexicana y propiciar su desarrollo, además de demostrar al exterior que este sector fortalecería la economía nacional. Asimismo, las instituciones y bancos de financiamiento aportaron capital para la creación de empresas como la cementera, la de fertilizantes en el sector agrícola, Telmex en las telecomunicaciones, la marina mercante nacional, autopartes en el sector automotriz impulsados por la empresa Ford; y en otro sector fue la industria cervecera, la vitivinícola, azucarera y la cigarrera.

*“En general, la política económica durante los años del desarrollo estabilizador contribuyó a una intensa industrialización del país. Entre 1958 y 1970, el PIB industrial creció a una*

*tasa anual promedio de 8.4% real, superior a la del PIB general (...). De esta forma, la participación del sector industrial en la economía aumento del 27.7% en 1958 a 34.4% en 1970” (Ibidem, pág. 214).*

Por último, las políticas sociales fueron fundamentales para un desarrollo social y una mejora en la calidad de vida de la población, de las cuales las más importantes fueron: la política laboral, la educativa y la de seguridad social.

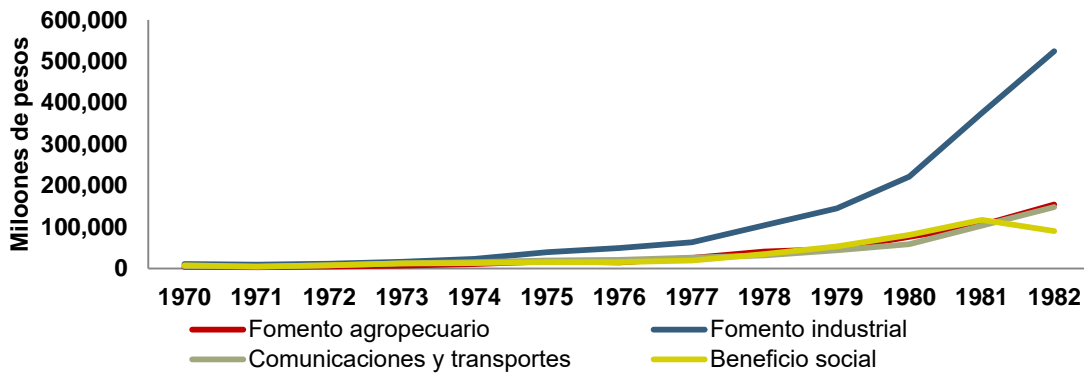
Es interesante examinar que una de las fracciones controversiales del artículo 123 constituía la obligación de los patrones a proporcionar directamente vivienda a sus trabajadores, el gobierno veía esto como una medida que mermaba el crecimiento de las empresas y que podría provocar inflación en el mediano plazo. De manera que se creó un fondo de vivienda que retenía el 5% de los salarios para la construcción de vivienda de renta o venta, aunado a esto, la banca privada y de fomento seria parte del financiamiento.

*“El gasto educativo creó en promedio 13.9% por año en términos reales entre 1958 y 1970. Ello significó que su participación en el gasto total del gobierno se elevara de 21.6% en 1958 a 34%6 en 1970”, “El plan logro que para el año de 1970 el número de escuelas primarias llegara a 54 074, 48% más que en 1958. El número de alumnos inscritos en escuelas primarias aumento de 4.5 a 9.2 millones en el mismo periodo, lo cual a su vez propició un importante incremento posterior en la matrícula de la educación media y profesional” (Ibidem, pág. 271).*

### **2.1.3 El Desarrollo Compartido 1970-1982**

El primero de diciembre de 1970 ocupa la presidencia de México Luis Echeverría, quien considera que aún existe mucha marginación social en el país por lo cual es necesario la aplicación de más y mejores políticas públicas para corregir este problema que impide el desarrollo. Al mismo tiempo se termina la vicepresidencia que tuvo la SHCP durante la época del desarrollo estabilizador y comienzan a tomar poder sobre las secciones de la política otros secretarios de estado y funcionarios.

**Gráfica 11**  
**Destino de la Inversión Pública Federal 1970-1982**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

“Los planteamientos en torno a la necesidad de atender y satisfacer las necesidades de la población más pobre del país, de llevar a la práctica una reforma educativa, el nacionalismo económico declarado, las reformas legales introducidas, la creación de nuevos organismos públicos, la mayor participación ciudadana, la apertura política y la intensa y renovada política exterior, en fin, el nuevo estilo político del gobierno configuraban los objetivos del régimen como los de llevar a cabo una reorientación profunda, destinada sobre todo a tener efectos de largo plazo, al mismo tiempo que se daban muestras de inmediato de la voluntad de imprimir cambios en las tendencias que más habían perjudicado al pueblo y que culminaron a fines de la década de los años sesenta” (Tello, 2007) (ver Gráfica 11).

Dentro de la política económica estaban incluidas una serie de reformas tributarias las cuales disgustaron al sector privado. Primero; estas iniciativas de ley durante todos los sexenios anteriores eran consultadas previamente a las empresas privadas y en esta ocasión no fue así; segundo, estas propuestas perjudicaban al capital. Es así como surgen diversos enfrentamientos entre el sector público y privado, en las que el presidente Echeverría recalca que es necesaria la cooperación de este sector para el progreso del país.

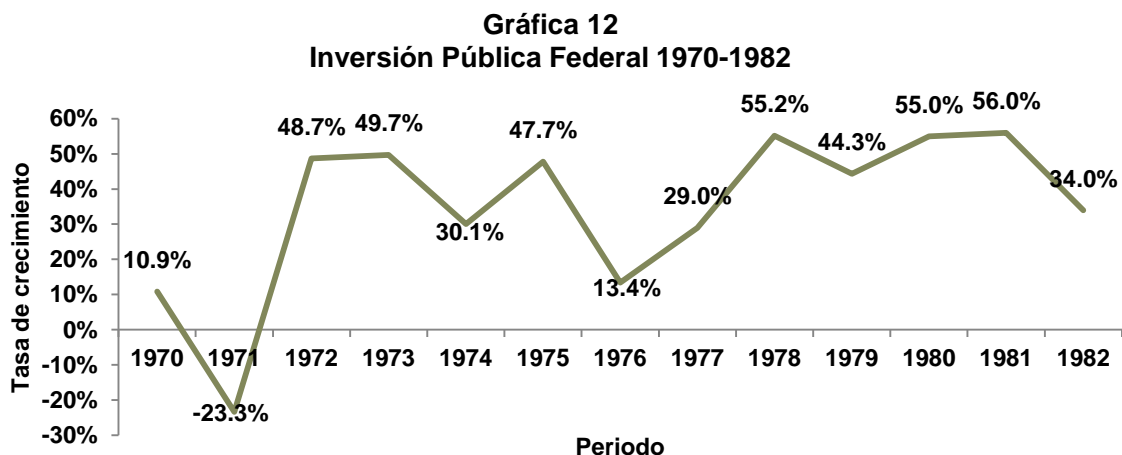
Con base en lo anterior, el gobierno al no poder modificar el ISR, eleva de 3% a 4% la tasa general del impuesto sobre ingresos mercantiles, además de introducir impuestos especiales, principalmente a la producción de ciertos bienes de consumo y servicios. Si bien es cierto que los ingresos del gobierno, tributarios y no tributarios aumentaron de 9.1% con respecto al PIB en 1971 a 11.9% en 1976, esto nunca fue suficiente para el financiamiento el gasto público, además las políticas de precios y tarifas de los bienes

producidos por el estado no se modificaron al mismo ritmo que la inflación “y no respondían a las necesidades de acumulación y expansión de la producción de las empresas públicas que los llevaron a la práctica” (Ibídem, pág. 18).

Con el tiempo la brecha entre gasto e ingresos se fue ampliando, lo cual conllevó a un déficit fiscal creciente. Así, para 1976 el sector público estaba financiado con 67% de deuda interna y externa, esta última contratada a tasas de interés crecientes, “mientras que en 1970 el saldo era de 4,262 millones de dólares, para 1976 ya era de 19,602 millones” (Ibídem, pág. 19). Además, este tipo de financiamiento también provocó presiones inflacionarias.

En el primer año de la gubernatura de Echeverría la política fiscal fue contractiva para disminuir los desequilibrios antes mencionados, disminuyendo la inversión pública en 23.3% con respecto a 1970, todo ello se tradujo en un aumento del desempleo y de capacidad ociosa en la producción, además para este año los precios siguieron en aumento. Sin embargo las finanzas públicas mejoraron y el déficit en la balanza de pagos se redujo.

Al ver los resultados negativos en la producción nacional provocados por la política aplicada en su primero año, el gobierno optó por una política fiscal expansiva (ver Gráfica 12), el gasto público era el principal detonante para impulsar el desarrollo económico y social. Así que para el resto de su gobierno el gasto público expansionista se convierte en el principal instrumento de política económica, es por ello que entre 1972 y 1976 el PIB crece 6.3% en promedio anual, pero los precios también estuvieron a la alza durante este periodo creciendo a un ritmo del 14% anual, mucha de esta inflación fue importada a través de ciertos bienes.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

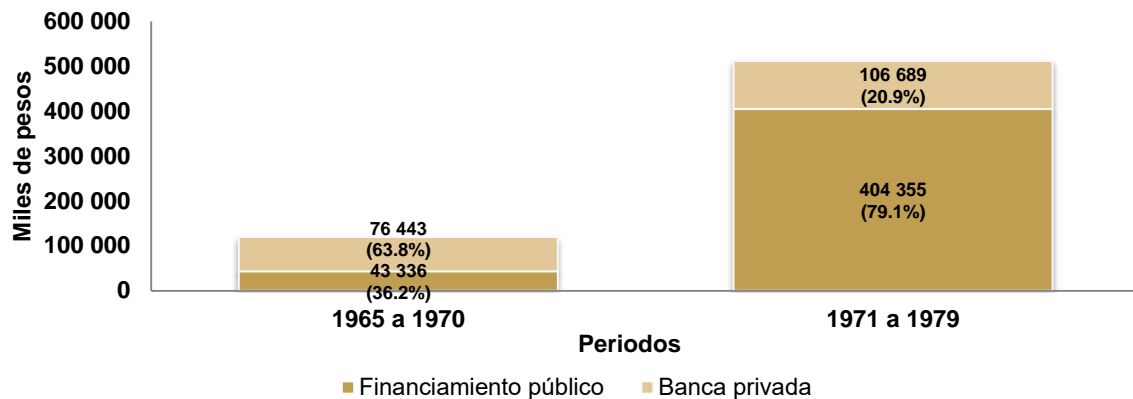
*“Su incremento no fue paulatino y sostenido. Por el contrario, fue desigual. En 1971 se frena duramente. Durante 1972 y 1973, se impulsa de manera acelerada, en 1974 se vuelve a frenar, para volverse a estimular en 1975 y frenar, de nueva cuenta, en 1976. Se inició, en la práctica, una política de freno y arranque, de estímulo y freno de la actividad económica con serias consecuencias para el adecuado desenvolvimiento de la economía. Por una parte, se promovía a la economía por la vía del gasto y, por la otra, la política fiscal, monetaria y financiera buscaban detenerla”* (Ibídem, pág. 14).

*“Tampoco el crecimiento de la inversión privada nacional fue uniforme y sostenido. En 1971, creció, pero se frenó en 1972. Volvió a crecer los siguientes dos años, para detenerse por completo, incluso disminuir en términos reales entre 1975 y 1976. La inversión extranjera, por su parte, creció a un ritmo relativamente más uniforme y sostenido durante 1971-1976”* (Ibídem, pág. 14).

Es importante mencionar que el salario real de la clase trabajadora aumentó, asimismo se expandieron los beneficios de la seguridad social, además ésta llegó a grupos de trabajadores marginados y no solo a asalariados, *“entre 1970 y 1976, la cobertura de la seguridad social pasó de 24% a 36% de la población total del país”* (Ibídem, pág. 21). Aunado a esto se impulsó notablemente el servicio educativo, para 1976 estaban matriculados cerca de 17 millones de alumnos (7.6 millones más que en 1970).

*“La creación del Infonavit y del Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (Fonacot), para facilitar el acceso parcial de los trabajadores al mercado de vivienda (ver Gráfica 13) y al de los bienes de consumo duradero; la ampliación de las actividades de la Conasupo, sobre todo su penetración en el sistema de comercialización de mercancías en los mercados”. “Todo esto molestó a los empresarios que veían sus intereses afectados al crecer la participación del Estado en el proceso de intercambio y comercialización”* (Ibídem, pág. 21).

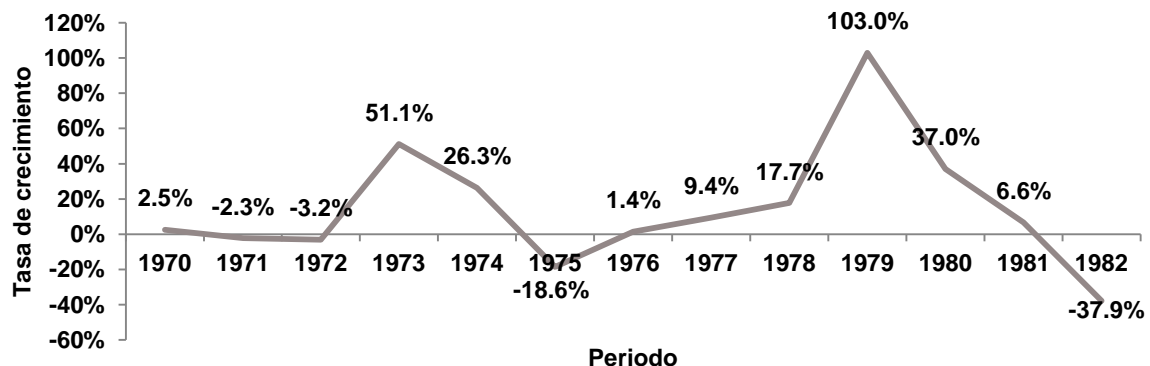
**Gráfica 13**  
**Créditos ejercidos en vivienda por organismos**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

La inconformidad del sector privado con la política económica implementada por el gobierno se fue agudizando con grandes resultados para 1975 (ver Gráfica 14). Las empresas decidieron poner en práctica la fuga de sus capitales para presionar al gobierno y para 1976 los recursos captados por el banco disminuyeron, esto generaba expectativas de una posible devaluación del peso.

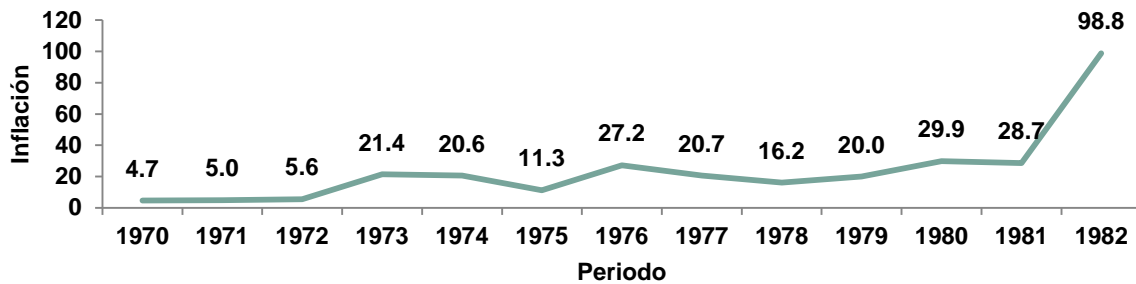
**Gráfica 14**  
**Inversión Extranjera Directa 1970-1982**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

La respuesta de las autoridades monetarias para contener las salidas de capital fue permitir que los ahorradores pudieran dolarizarse dentro de la misma banca. A consecuencia de esto, la economía se empezó a dolarizar, alrededor de 70% de los nuevos depósitos en la banca se documentaban en dólares, así el sector público se endeudaba a corto y a largo plazo, además la inflación iba al alza con un ritmo del 27% durante este año (ver Gráfica 15).

**Gráfica 15**  
**Inflación 1970-1982**



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI*

En agosto de 1976, el secretario de hacienda decide modificar la paridad de la moneda a 15.44 pesos por dólar, pero los efectos de la inflación sobre el consumo de los trabajadores, la continua especulación y disminución de los recursos captados por la banca dieron como resultado la segunda devaluación en 1977 llegando a 22.55 pesos por dólar.

A partir de esa segunda devaluación, se puso en marcha un acuerdo con FMI el cual recomendó a México una restricción del gasto público y la contención de salarios. Asimismo, se fijaron *“tres indicadores (candados) que servirían para cotejar, trimestralmente y durante tres años, la eficiencia con que el país cumplía su compromiso: el déficit del sector público como proporción del PIB, los topes cuantitativos al endeudamiento externo neto y los límites a la creación primaria de billetes y al crédito neto del Banco de México al gobierno. El crecimiento de la economía, el nivel de empleo y las mejoras en las condiciones de vida de la población serían resultados no metas”* (Ibídem, pág. 38).

El primero de diciembre toma la presidencia José López Portillo, el cual para recuperar la armonía, buscar la reconciliación, lograr el avance económico y procurar la justicia social, propuso tres reformas: la política, la administrativa y la económica.

Lo que respecta a la reforma administrativa, fueron aprobadas la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La reforma económica tuvo como base impulsar la producción de alimentos y energéticos. *“se dividió la política de desarrollo económico y social en tres etapas. Dos años para restaurar la economía, otros dos para consolidarla y los últimos dos para crecer de*



*manera acelerada*” (Ibídem, pág. 46). En estos años la economía internacional se encontraba estancada, con altos índices inflacionarios y crecientes tasas de interés, lo que repercutió de manera negativa a la deuda contraída por México. Estados Unidos fijó barreras al comercio disminuyendo el número de exportaciones y menor entrada de divisas; además de una caída en los precios del petróleo.

México dentro de su política económica implantó cuatro programas: Programa de Alianza para la Producción, Programa de Apoyo a la Producción de Alimentos, Programa el de Combate a la Pobreza y Programa de Energéticos. Todos ellos financiados con recursos públicos, así después del primer año de contracción del gasto este se elevó para los años subsecuentes y la inversión pública creció 52% en promedio anual de 1978 a 1981.

El programa de Alianza para la Producción, un programa con participación del capital privado nacional y extranjero para promover la producción de bienes y servicios en diferentes ramas de la económica que satisfagan la demanda de la población mexicana sin que desarrolle procesos inflacionarios. Ahí se le comprometía al capital invertir cierta cantidad, alcanzar metas de producción, precios y exportaciones, asimismo se le aseguraba la protección y ciertos estímulos.

*“La inversión privada respondió positivamente: después de caer casi 7% en términos reales en 1977 y creció a una tasa promedio anual de 13% entre 1978 y 1981. En 1982, cayó más de 15% y la inversión extranjera se multiplicó más de cuatro veces”* (Ibídem, pág. 52).

La expansión del gasto público fue financiada en buena parte por el incremento de los ingresos petroleros, es por eso que durante todo el sexenio de José López Portillo se mantuvieron sin modificación los ingresos tributarios respecto al PIB. Parte de este financiamiento fue con deuda externa, más su utilización para contrarrestar la fuga de capitales provocó que esta fuera creciente, así el saldo paso de 19,602 millones de dólares en 1976 a 58,874 en 1982.

En 1977 se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) para atender a la población que se encuentra en pobreza dentro del país. Esta coordinación creaba los programas pertinentes y asignaba los recursos necesarios para atender los diversos problemas.

El descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros dio un giro al funcionamiento de la economía nacional, ya que la mayoría de la producción interna y de las exportaciones

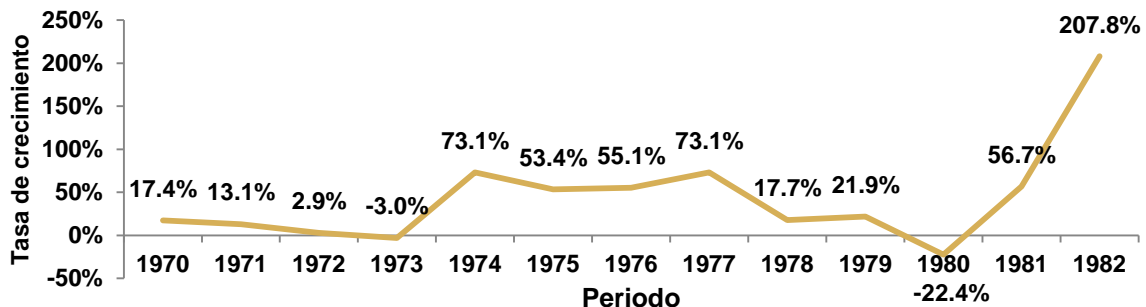
estaba en función del petróleo. Además, los precios del crudo aumentaron drásticamente de 13 dólares por barril en 1978 paso a 34 dólares por barril en 1981, así la producción de crudo de 1976 a 1982 se triplicó.

*“El objetivo del programa petrolero fue el de aprovechar la dotación abundante de energéticos disponibles para fortalecer, modernizar y diversificar la estructura económica de México. Se buscaba no sólo satisfacer las necesidades nacionales de energéticos y racionalizar la producción y el uso de la energía en el país sino, además, utilizar al sector energético como palanca del desarrollo industrial del país y abastecedor de recursos financieros y de divisas para la economía en su conjunto. El fortalecimiento de la infraestructura científica y técnica para desarrollar el potencial del país en este campo y poder aprovechar nuevas tecnologías fue otro de los propósitos del programa”* (Ibídem, pág. 58).

Los crecientes recursos petroleros conllevaron a que no se modificaron los impuestos ni los precios de productos y servicios producidos por el sector público. Las exportaciones petroleras representaban en 73% de las exportaciones totales en 1981, además las importaciones crecieron a un ritmo de 30% de 1978 a 1981.

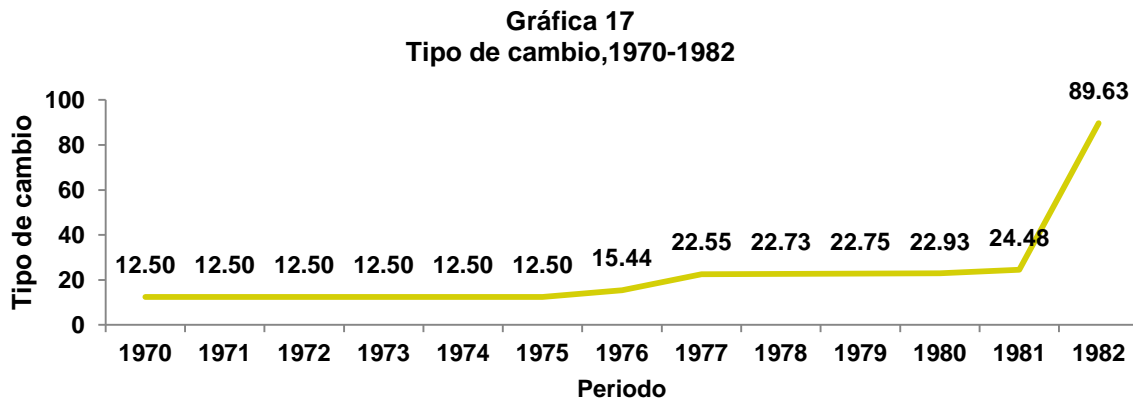
Cuando empiezan a caer los precios de petróleo en 1980, comienza la fuga de capitales y la política monetaria trata de contenerlo a través de la elevación de tasas de interés, además del endeudamiento externo a corto plazo. La contratación de más deuda para cubrir la deuda que se necesitaba pagar formó un círculo vicioso (ver Gráfica 16). Asimismo, comienzan a caer los precios de las demás mercancías producidas a nivel nacional.

**Gráfica16**  
**Deuda Pública del Gobierno Federal 1970-1982**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

“La dependencia petrolera excesiva y la creciente y enorme fragilidad financiera ayudaron, y en mucho, a provocar la crisis mexicana de la deuda en 1982”, que terminó en una serie de devaluaciones de la moneda, la primera en 1982 fue del 40% de su valor. Se trataron de establecer programas que definían políticas monetaria y fiscal contractivas, además de la fijación de un tipo de cambio dual y la nacionalización de la Banca, pero no fueron suficientes para contener la fuga de capitales ni la devaluación del peso (ver Gráfica 17). Aunado a lo anterior, se cierran los préstamos de la banca extranjera a México.



*Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI*

Al final se llegó a un acuerdo con el FMI que consistía en un pago adelantado por concepto de ventas futuras de petróleo, otro préstamo para las importaciones de alimentos, un crédito con el Banco de Pagos Internacionales, financiamiento con el FMI siempre y cuando México cumpliera con ciertas condiciones.

## 2.2 El Modelo Neoliberal

Desde la década de los setentas el pensamiento neoliberal se venía formulando en varias universidades de Estados Unidos financiadas por el gobierno, entre ellas la Universidad de Chicago y la Universidad de Standford. Ese pensamiento estaba totalmente en contra de la teoría Keynesiana y a favor del libre mercado.

Así para 1980 la teoría neoliberal ya estaba consolidada y dispuesta a ponerse en práctica, “se logró convencer al público: a) que el gobierno lo había hecho muy mal al intervenir en la economía y, b) que los mercados actuando solos podían hacer mejor aquellas cosas en las que las personas pensaban se requería la coordinación del gobierno”. (Tello, 2007, pág. 79).

La entrada del modelo neoliberal a las economías y la crisis estructural de 1982, dieron cabida a una serie de reformas impuestas por el FMI, el Banco Mundial, y la FED, además de las medidas estipuladas en el Consenso de Washington, que transformaron la estructura económica, social y política en México.

*“La magnitud y profundidad de las reformas entraña un periodo de transición, en el que se modifican las instituciones, se redefinen las relaciones entre los factores de la producción y la inversión extranjera. La orientación de la economía hacia los mercados externos. La privatización de las empresas públicas. La desregulación de las actividades económicas. La estricta disciplina fiscal. La erradicación de los desequilibrios fiscales, por la vía de la reducción del gasto público. Una reforma tributaria orientada a la reducción de las tasas en los impuestos directos y descansar, para la recaudación, en los impuestos indirectos. Un marco legislativo e institucional para garantizar los derechos de propiedad”* (Tello, 2007, pág. 1).

El primero de diciembre de 1982 asume la presidencia Miguel de la Madrid, con un pensamiento neoliberal, quien encuentra al país con una deuda externa insostenible, devaluación de la moneda, hiperinflación, agotamiento de las reservas internacionales, caída de la producción, aumento del desempleo y déficit público (Ibídem, pág.5 ).

A consecuencia de lo anterior, se crean diversos programas para mejorar la situación económica del país. El primero de ellos fue el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el cual duró de 1982 a 1986, este programa fracasó y se creó el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) en 1986. El principal instrumento fue ajustar de manera aguda el gasto público sobre todo el de inversión y el social. Además el aumento de los impuestos indirectos y las reducciones de aranceles a la importación, de 21% de productos que cubría pasó a 73% de las importaciones, esto por la entrada al GATT en 1986. Y en 1987 se introduce el nuevo programa de Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que incluía políticas monetarias y fiscal restrictivas, este último programa redujo la inflación un 52%.

*“En 1983 el gasto público se reduce en términos reales más de 17% en comparación con el año anterior. En 1985 la reducción es de 6% sobre el de por sí ya reducido nivel de 1984. En 1986, la reducción es de 13% y en 1988 de más de 10%. Sólo a partir de 1989 empieza, tímidamente, a aumentar. De representar más de 50% del PIB en 1982, para 1988 el gasto público tan sólo representó 34%. La inversión pública, que en 1981 representó casi 11% del PIB, cae a 3.9% en 1988. En cambio, el pago de intereses de la*

*deuda pública total representó 17.6% del PIB en 1988. Junto con las reducciones al gasto y la eliminación de muchos de los subsidios, vinieron los aumentos en los precios de los bienes y de los servicios públicos y los ajustes, al alza, de los impuestos indirectos”* (Ibídem, pág. 7).

Esta reducción del gasto público aminoró el déficit fiscal, sin embargo los ingresos tributarios permanecieron estancados representando un 11.3% con respecto al PIB, asimismo la caída de la inversión pública nunca fue sustituida con la inversión privada, perjudicando a la sociedad.

El salario mínimo para 1988 ya representaba la mitad de lo que era en 1982, el PIB per cápita se redujo 2.1% en promedio anual durante este periodo, además los precios aumentaron un 90%, el tipo de cambio pasó de 57 pesos por dólar a 2,284 (Ibídem, págs. 8-9).

Cabe resaltar que durante 1988 comienza a darse la liberalización financiera con la *“privatización bancaria, autonomía del banco central, modificaciones a la banca de desarrollo, tasas de interés, encaje legal, crédito dirigido, regulación prudencial y supervisión y apertura al capital extranjero”* (Ibídem, pág. 18).

En diciembre de 1988 toma la presidencia Carlos Salinas de Gortari quien de 1988 a 1992 aplica el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) que aceleró más la apertura comercial y la privatización de empresas públicas pasando de 1,155 en 1982 a 412 en 1988; con los pagos que realizó México para solventar la deuda y la negociación con el FMI disminuyó la deuda externa. Así la deuda pública pasó de 63.5% del PIB en 1988 a 22.5% del PIB en 1994.

En materia de política social, durante la presidencia de Carlos Salinas se creó la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblo Indígenas en 1989 y la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990.

En 1991 se modifica el artículo 27 de la constitución mexicana que fortalece los derechos de propiedad en los campos para así promover la inversión privada, con ello se le da fin a la etapa del reparto agrario al que se le une un proceso de abandono por parte del gobierno el cual le dedicó 2% de la inversión pública total. *“Se desmanteló el régimen de protección, apoyo y subsidio a la producción y a los campesinos. El Estado se retiró de la producción, de su regulación y de su fomento, incluyendo el objetivo de la seguridad alimentaria”* (Ibídem, pág. 44).

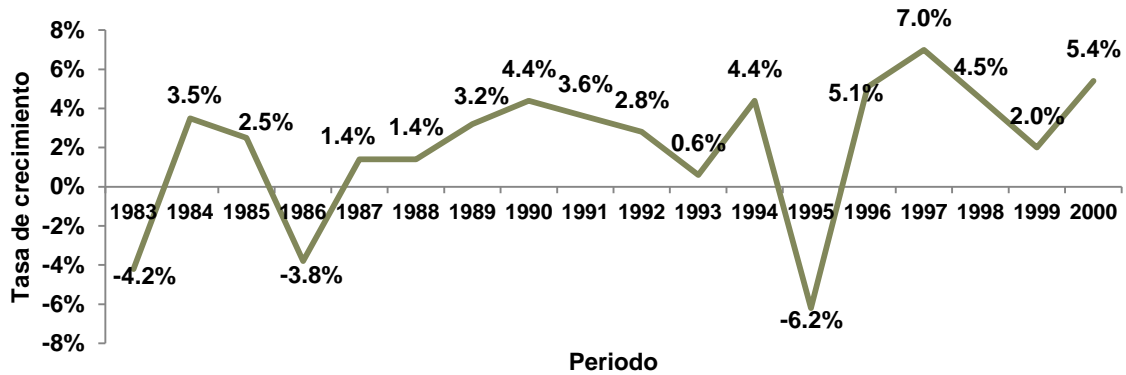
En 1991 y 1992 se da la privatización de la banca comercial y en 1993 se le otorga autonomía al Banco Central, el cual empieza a controlar la oferta monetaria a través de operaciones de mercado abierto y el financiamiento del déficit gubernamental se cubriría con la utilización de instrumentos de deuda pública. *“La reforma interna se acompañó con la apertura al capital externo. Primero se llevó a la práctica la desregulación de la inversión extranjera directa, posteriormente, se dio la apertura de los mercados financieros a la inversión en cartera y, finalmente, se permitió -primero con algún límite y después sin ninguno- la inversión extranjera en la banca”* (Ibídem, pág. 20).

*“La Banca de Desarrollo, que en México siempre desempeñó un papel importante y de promoción del crecimiento, fue reduciendo su actividad (tal es el caso de Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras, Banco Nacional de Comercio Exterior) y, en algunos casos, desapareció (i.e., Banco Nacional de Desarrollo Rural, Financiera Nacional Azucarera). Lo mismo sucedió con varios de los Fondos de Fomento, establecidos por el gobierno federal en el Banco de México y en la Banca de Desarrollo, para impulsar diversas actividades y, los que aún existen llevan a cabo una actividad marginal, de escasa importancia y trascendencia”* (Ibídem, pág. 24).

Es importante destacar que, durante su mandato, en 1994 entra en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), en el cual el 80% de las exportaciones del país son para Estados Unidos, a pesar de que las exportaciones han aumentado, de la misma forma lo han hecho las importaciones dejando un déficit comercial.

Asimismo, también se llevaron a cabo otros tratados con diferentes países de América Latina. Para ese mismo año existía un déficit de la balanza de pagos de 7% con respecto al PIB y un tipo de cambio sobrevaluado, sin embargo, la economía presentaba crecimiento con un 4.4% (ver Gráfica 18), con exportaciones crecientes y sin déficit fiscal.

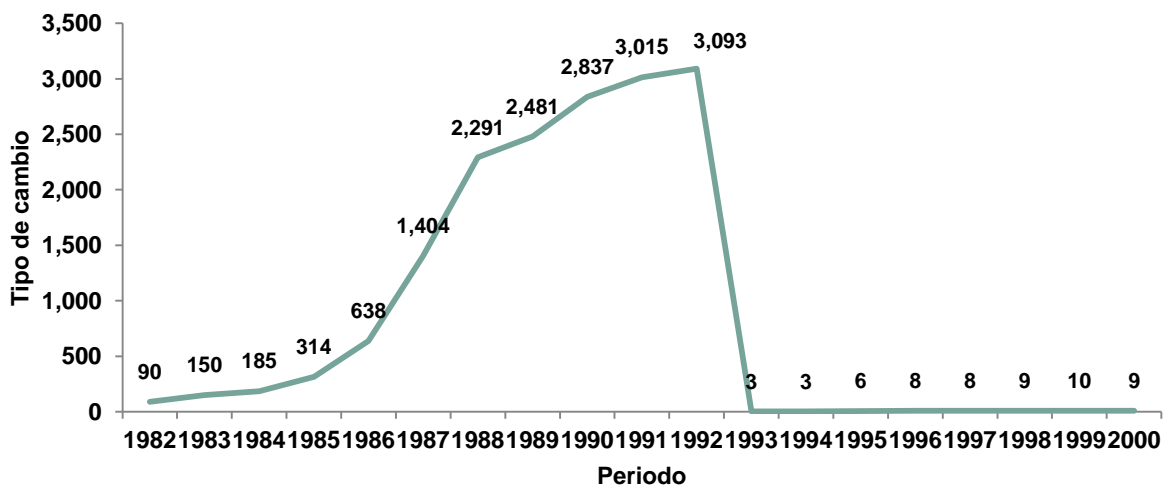
**Gráfica 18**  
**Producto Interno Bruto 1983-2000**



Fuente: Elaboración propia con datos del libro Problemas económicos de México

El primero de diciembre de 1994 entra a la presidencia Ernesto Zedillo Ponce de León. A varios funcionarios se les informó que se modificaría el régimen cambiario, esta noticia se expandió a empresarios y en consecuencia estos mismos decidieron cubrir sus deudas en dólares antes de que comenzara la modificación. El martes 20 de diciembre de abrió la banda cambiaria y el peso se devaluó en 15% (ver Gráfica 19). La demanda de dólares se disparó y las reservas internacionales disminuyeron drásticamente, dando como resultado la fuga de capitales. Por lo tanto, fue necesario un rescate por Estados Unidos, aumentando de nuevo la deuda externa (Ibídem, págs. 14-15).

**Gráfica 19**  
**Tipo de cambio, 1982-2000**



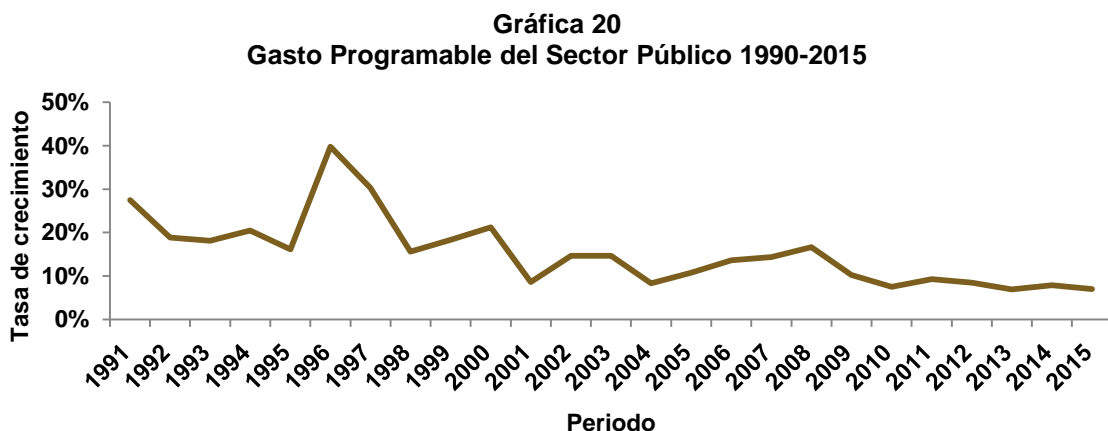
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

En 1995 se lleva a la práctica un programa de acción para reforzar el acuerdo de unidad para superar la emergencia económica, el cual al igual que los anteriores implicaba un

recorte al gasto público, un aumento del IVA, además una libre flotación del peso y un aumento en los precios de bienes y servicios públicos.

*“En 1997 se crea, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), que concentra sus esfuerzos en la población más necesitada. La que vive en condiciones de pobreza extrema que, a mediados de la década de los años noventa, se estimaba cerca de 30% de la población total del país” (Ibídem, pág. 45).*

En diciembre del año 2000 llega por primera vez a la presidencia un candidato perteneciente a otro partido político Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional, después de que el PRI gobernara por 80 años a la nación. Los asuntos de la política económica quedaban nuevamente a cargo la SHCP y junto con el Banco Central tendrían como meta exclusiva mantener los precios estables con un nivel de inflación del 3% anual, además los instrumentos utilizados no desequilibrarían las finanzas públicas ocasionando altos déficits públicos. Para esto era necesario contraer la demanda agregada a través de una reducción del gasto público (ver Gráfica 20).



*Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP*

Con base a lo anterior se habla de una política económica pro cíclica que agudizó en mayor medida la recesión económica, aun presente de la crisis de 1982. Esto no le importó al gobierno y continuó con su política restrictiva para mantener los precios y finanzas públicas sanas. Fue hasta el 2004 cuando el aumento en los precios del petróleo permitió la expansión del gasto público y una política monetaria menos estricta que estimuló al capital privado.” *La creciente construcción de vivienda, con sus altos efectos multiplicadores sobre el resto de la actividad económica, contribuyó al logro del crecimiento del PIB en 2004” (Tello, 2007, pág. 4).*



Durante el 2005 y 2006 se continuó con esta política; de 2005 a 2006 el PIB creció 1.6%, del 2000 a 2006 se alcanzó la meta inflacionaria del 3%, el tipo de cambio se apreció, el déficit público pasó de 1.1% con respecto al PIB en el 2000 a 0.2% en 2006, las reservas internacionales aumentaron, pero los ingresos tributarios cayeron de 11.3% en 2001 a 9.7% en 2005.

*“En buena medida se ha ido transfiriendo a los empresarios -vía el mercado- la conducción y la promoción del desarrollo. De alguna manera, el Estado deja de cumplir su obligación constitucional de ser el Rector del Desarrollo Nacional tal y como lo dispone el artículo 25 de la Constitución”* (Ibídem, pág. 10).

La poca promoción de inversión privada y pública en el sector real de la economía provocan que México pierda mercado internacional en sus exportaciones, sin embargo, las importaciones fueron en aumento ya que para el 2005 representan el 30% de la oferta total en la economía.

Para las elecciones del 2006 gana, por segunda vez consecutiva el PAN quedando en la presidencia Felipe Calderón Hinojosa, quien *“elaboró un plan de gobierno basado en el concepto de Desarrollo Humano Sustentable y Ordenado en 5 ejes: Estado de Derecho y seguridad pública, economía competitiva y generadora de empleos, igualdad de oportunidades, desarrollo sustentable, así como democracia efectiva y política exterior responsable”* (Presidencia de la República).

Es importante destacar que en el año 2007 se desata una crisis hipotecaria en Estados Unidos, la más profunda desde la crisis de 1929, creada en los mercados financieros y repercutiendo de forma negativa en países desarrollados y subdesarrollados. Es por ello que la actividad económica durante el sexenio de Felipe Calderón presentó un bajo dinamismo, con un crecimiento promedio del PIB no mayor al 4%. Esto se debe principalmente a la disminución de la demanda externa e inversión privada de Estados Unidos.

Con base a lo anterior, para contrarrestar la disminución en la demanda agregada externa en su gobierno destaca la implementación de una política fiscal contra cíclica, donde el gasto público fue creciente durante todo el sexenio a una tasa promedio anual del 9.2%; reorientando el presupuesto hacia los programas para superar la pobreza, elevar el bienestar de la población, ampliar y mantener la infraestructura, apoyar la creación de empleos, impulsar al campo y fortalecer la seguridad pública.

En el año 2009 la función educación concentró el 32.9%; salud el 24.6%; seguridad social 23.8%; y el restante 18.7% correspondió a las funciones de urbanización y vivienda. Además, aumentaron los recursos destinados a entidades federativas y municipios en 5.9%.

Con el fin de reactivar la actividad económica se pusieron en marcha programas a nivel micro para apoyar la inversión y la generación de empleo, como credos al consumo y apoyo a las pymes. A su vez la política industrial aplicada fue dirigida a incrementar la productividad, la competencia, generación de empleos, fortalecer el mercado interno y lograr un crecimiento económico sostenido, sin embargo, hubo una disminución real de la producción industrial del 7.2% y la manufacturera cayó 10.2% en el 2010.

La crisis económica prevaeciente durante el sexenio contrajo los ingresos gubernamentales provenientes de las exportaciones, por lo que fue necesario la contratación de coberturas a ingresos petroleros y la aplicación de una reforma fiscal para elevar la recaudación tributaria. Esta consistió en establecer a los contribuyentes el Impuesto Empresarial a Tasa Única, además modificaciones en el marco tributario como un aumento en la tasa del Impuesto al Valor Agregado de 15 a 16%; las tasas máximas del Impuesto Sobre la Renta pasaron del 28 al 30%; el impuesto a los depósitos en Efectivo pasó del 2 al 3%; el Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios adecuó las tasas a diversos productos como el aumento en bebidas alcohólicas, juegos, sorteos, tabacos y telecomunicaciones.

Sin embargo, también se implementaron programas de medidas fiscales para disminuir costos y cargas fiscales de familias y empresas, mejoras en la administración tributaria para facilitar el cumplimiento de las obligaciones, así como otros programas para estimular la actividad económica a través de inversión pública. Cabe destacar que se redujo el gasto administrativo y operacional, este ahorro acumulado se dirigió al gasto en desarrollo social.

Se establece como meta el equilibrio presupuestario, sin embargo, solo el 2008 marcó un superávit presupuestal de .01% con respecto al PIB, los demás años presentaron un déficit público, el mayor de 2.8% en el 2011 y cerrando el sexenio con un déficit de 2.5%.

El objetivo de la política monetaria continuó siendo la estabilidad de precios, y en segundo plano mantener el tipo de cambio. Se presentaron elevados niveles inflacionarios por la alta cotización de alimentos en el mercado internacional; la inflación durante el sexenio sobrepasó el 3% establecido alcanzando el valor más alto en el 2008 con un 6.53% y

cerrando el sexenio con 3.82%. Por otro lado, la tasa de interés durante la primera mitad del sexenio fue creciente para contener la inflación y el flujo de capitales con un valor de 8.25% en el año 2008 y en la segunda mitad del sexenio se mantuvo un valor cercano al 4.50%.

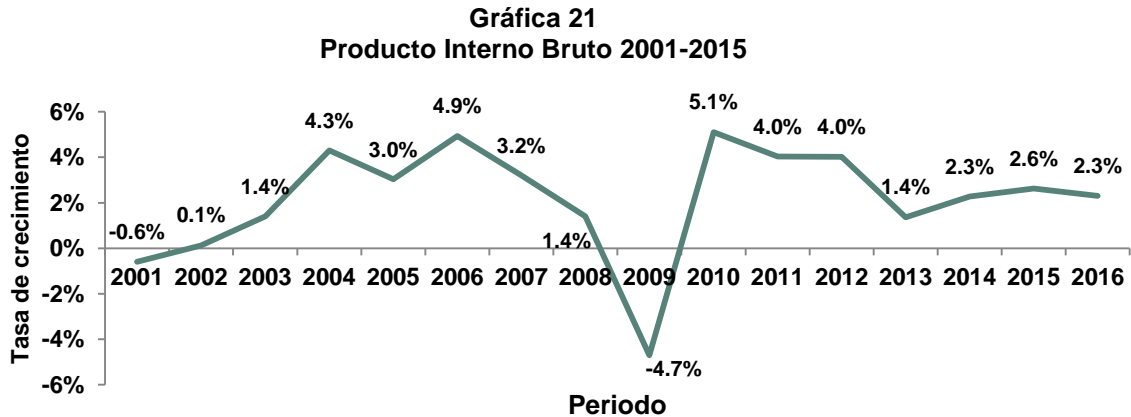
Como se mencionó en el párrafo anterior el mantenimiento del tipo de cambio fue a través de subastas de dólares. Por otro lado, para mantener liquidez en el Sistema Bancario aumentó la colocación de deuda a corto plazo y se redujo la de mediano y largo plazo, esto a su vez para la captación de recursos por la disminución de flujo de capitales extranjeros y se renovó la línea de crédito con el FMI.

El sexenio actual (2013 al 2018) está a cargo del presidente Enrique Peña Nieto, el cual pertenece al PRI. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo se establecieron cinco metas: México en paz, incluyente, con educación de calidad, próspero y con responsabilidad social.

Durante este sexenio se han llevado a cabo diversas reformas constitucionales, dentro de ellas destacan: la reforma hacendaria que pretende aumentar la recaudación tributaria para elevar los ingresos del gobierno e incrementar el gasto público, además de reducir los niveles de desigualdad y la informalidad; la reforma financiera consiste en aumentar el crédito otorgado por la banca de desarrollo y la banca comercial a través de un sistema bancario más competitivo donde se logre que los créditos sean más baratos, además de la generación de nuevos programas y productos financieros; la reforma educativa busca elevar la calidad de la enseñanza mejorando la calidad del personal docente, ampliar acceso al sistema educativo, mejorar y modernizar las instalaciones integrando material tecnológico; la reforma energética procura atraer inversionistas y modernizar el sector energético; la reforma en materia de competencia económica fue creada para evitar conductas anticompetitivas como generación de monopolios e incentivar la participación del capital privado nacional e internacional; y por último la reforma laboral incluye nuevas modalidades de contratación para aumentar la productividad de las empresas y su competitividad (Gobierno de la República).

En los años 2015 y 2016 el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto ha tenido que hacer ajustes restrictivos al gasto público con el objetivo de hacerlo más eficiente, esto ha marcado la austeridad por más de 385 mil 300 millones de pesos a Pemex, CFE, al campo y a telecomunicaciones y transportes. Lo anterior derivado de la caída en los

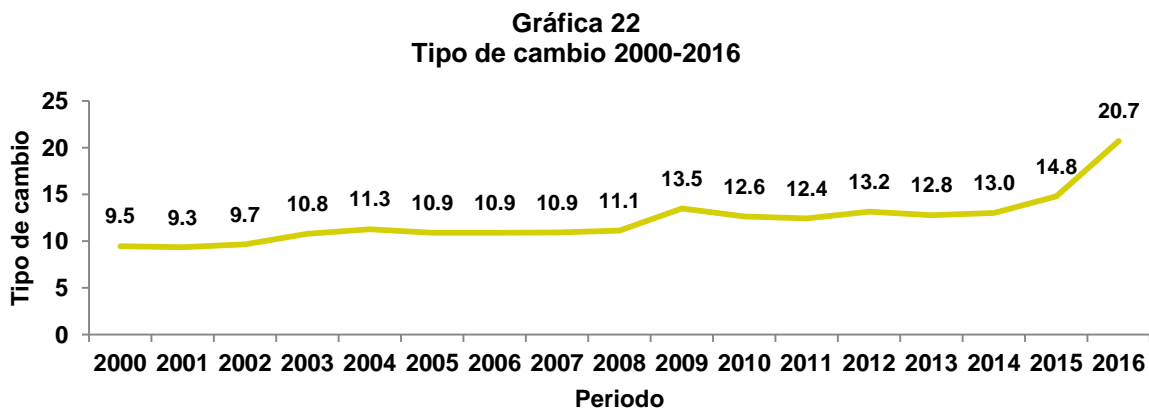
precios del petróleo que han contraído los ingresos, la volatilidad del peso frente al dólar y el contexto internacional (Cabrera, 2016).



*Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial*

Por otro lado, la deuda pública ha aumentado en forma considerable. “En cuatro años la deuda ha crecido en casi 13 puntos porcentuales, mientras que la economía lo ha hecho en un promedio anual de 2%” (García de León, 2016) (ver Gráfica 21).

Los programas de desarrollo social que se han impulsado en lo que va de su sexenio son: PROSPERA; la cruzada nacional contra el hambre; programa de abasto social de leche; la construcción, conclusión, fortalecimiento o modernización de más de 640 unidades hospitalarias y más de 2 mil 900 unidades de consulta externa, con una inversión superior a los 39 mil mdp; el seguro popular; Programa de Escuelas al CIEN, el cual cuenta con un presupuesto de 50 mil millones de pesos para arreglar un poco más de 33 mil escuelas que no cuentan con las condiciones adecuadas (Excelsior, 2016).



*Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI*

Como se había mencionado anteriormente, la moneda se ha devaluado alcanzando su máximo histórico en el 2016 con un valor de 20.73 pesos por dólar (ver Gráfica 22), a comparación del comienzo de su sexenio la moneda mexicana se encontraba en 12.77, esto significa una caída del 62.33% de la paridad. Esto se debe a las decisiones internacionales que influyen sobre las expectativas de inversionistas en México. Las medidas que ha tomado Banxico para mantener el tipo de cambio han sido la subasta de dólares y el incremento en la tasa de interés; esta última ha pasado de 4.5% en el 2012 a 6.25% en el año actual.

### **2.3 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**

El Plan Nacional de Desarrollo es el eje central de la política en México, el cual rige la programación y presupuestación de la administración pública federal. Asimismo, todos los programas de gobierno existentes deberán estar alineados a las metas y objetivos del PND.

En la presente administración dirigida por el presidente Enrique Peña Nieto, el PND tiene como objetivo general llevar a México a su máximo potencial, a través del incremento en la productividad es impulsar las oportunidades de los mexicanos mediante la puesta en práctica de los derechos establecidos en la constitución (PND 2013-2018, págs. 19, 20).

Este PND establece cinco metas nacionales que son: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de calidad, México Prospero y México con Responsabilidad Global. Asimismo, presenta tres estrategias transversales para el logro de las metas y objetivo, estas son: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno y Perspectiva de Género.

La meta nacional que interesa en esta investigación es la de México Incluyente que *“propone enfocar la acciones del Estado en garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen” (...)* *“a través del acceso a servicios básicos, agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, como base de un capital humano que les permita desarrollarse plenamente como individuos” (Ibidem, pág. 43).*

El diagnóstico general realizado por el CONEVAL revela los siguientes datos: el 46.2% de la población vive en condiciones de pobreza, y el 10.4% vive en condiciones de pobreza extrema; dentro del 40% de los municipios del país el 75% de su población vive pobreza

siendo la falta de acceso a una vivienda digna uno de los principales factores (Ibídem, pág. 44). *“Actualmente existen en México 2.8 millones de viviendas que necesitan ser remplazadas y 11.8 millones que quieren algún tipo de mejoramiento o ampliación”* (Ibídem, pág.51).

Los problemas a los que se enfrenta el gobierno en este sector son: un crecimiento desordenado y con exclusión social; duplicidad en programas sociales; recursos públicos que no se dirigen a la población en situación de pobreza, más bien a un segmento superior; dotación de servicios básicos en la vivienda de manera desigual en las localidades y regiones del país; un modelo de desarrollo urbano que ha fomentado el desarrollo de viviendas en la periferia quedando lejos de los servicios y mercado de trabajo; existencia de grupos sociales desatendidos por ejemplo: *“la necesidad de reemplazo de vivienda está concentrada en la población no afiliada a la seguridad social, que representa el 73% de la necesidad nacional y solamente recibe el 30% del financiamiento total destinado a la vivienda”* (Ibídem, pág. 51).

El porcentaje de viviendas a nivel nacional que se encuentran en rezago fue de 28.1% en el año 2016, lo que significa que una tercera parte de las familias mexicanas habita en condiciones carentes de espacios y precariedad materiales de construcción, además de no contar con los servicios públicos básicos en sus hogares.

Para su solución, uno de los cinco objetivos de un México Incluyente es proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna, lo cual significa *“Dar un impulso a las soluciones de vivienda dignas, así como al mejoramiento de espacios públicos”* (ibídem, pág.54). Para el logro de este objetivo se plantearon las siguientes estrategias:

1. Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.
2. Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de adquisición de vivienda nueva.
3. Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y responsabilidad de los tres órdenes de gobierno para el ordenamiento sustentable del territorio, así como el impulso racional, urbano, metropolitano y de vivienda.

Cada una de estas estrategias viene acompañada de diversas líneas de acción en las cuales se destaca el influir sobre la expansión de las manchas urbanas formando ciudades más compactas; mejorar las condiciones habitacionales con acciones como

mejoramientos, promoción del mercado secundario de vivienda; dotación de servicio básicos; así como una mejor coordinación entre la secretaria y dependencias.

Sin embargo, a pesar de que el gobierno actual reconozca dentro del PND la condiciones de pobreza y rezago habitacional de la población mexicana, además de identificar los problemas de programación y programación que han impedido mayor efectividad de los recursos para satisfacer las necesidades de vivienda; las estrategias antes propuestas no involucran el abastecimiento de vivienda nueva como acción prioritaria, ni hacen hincapié en atender a la población con mayor vulnerabilidad y marginación social.

Con base a este documento se formula la Política Nacional de Vivienda, los Programas Nacionales de Vivienda y de Desarrollo Urbano, los cuales serán expuestos de manera general en los siguientes apartados con el fin de que el lector conozca sus objetivos e identifique a través del análisis municipal si mediante las acciones del gobierno es posible su cumplimiento.

### **2.3.1 Política Nacional de Vivienda**

La Política Nacional de Vivienda es coordinada por la SEDATU y dentro de la actual administración está *“consiste en un nuevo modelo enfocado a promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector; a mejorar y regularizar la vivienda urbana, así como a construir y mejorar la vivienda rural”*. Para esto *“se plantea impulsar acciones de lotificación, construcción, ampliación y mejora de hogares, y se propone orientar los créditos y subsidios del gobierno de la república hacia proyectos que fomenten el crecimiento urbano ordenado”* (ibídem, pág.54).

Esta política plantea cuatro estrategias:

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

### **2.3.2 Programa Nacional de Vivienda**

El Programa Nacional de Vivienda es formulado por la CONAVI, bajo la coordinación de la SEDATU, con la participación de otras entidades y dependencias como CORETT, FONHAPO, INFONAVIT, FOVISSSTE, SHF y organismos estatales y municipales. Este

programa se apega a los objetivos de Política Nacional de Vivienda y contribuye de igual modo a lograr los objetivos de la SEDATU (DOF, 2014).

El Programa de Acceso al Financiamiento para soluciones Habitacionales es del actual gobierno formulado en el 2013, y consiste en ofrecer a la población de bajos ingresos diversos esquemas de financiamiento que les facilita adquirir una vivienda o contar con una solución habitacional para mejorar su calidad de vida. A través de este programa se otorgan subsidios para completar el financiamiento de las personas (CONAVI, 2016).

Sus objetivos son:

- 1) Controlar la expansión de las manchas urbanas a través de la política de vivienda.
- 2) Mejorar la calidad de la vivienda rural y urbana y su entorno, al tiempo de disminuir el déficit de vivienda.
- 3) Diversificar la oferta de soluciones habitacionales de calidad de manera que responda eficazmente a las diversas necesidades de la población.
- 4) Generar esquemas óptimos de créditos y subsidios para acciones de vivienda.
- 5) Fortalecer la coordinación interinstitucional que garantice la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno en la Política Nacional de Vivienda.
- 6) Generar información de calidad y oportuna para contribuir a mejores tomas de decisiones en el sector de la vivienda.

### **2.3.3 Programa Nacional de Desarrollo Urbano**

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano es elaborado y coordinado directamente por la SEDATU y alineado al PND, sin embargo existen instituciones como BANOBRAS, CENAPRED, SEDESOL, SE, SEMARNAT, entre otros, que contribuyen a su ejecución. El programa actual 2014-2018 presenta los siguientes objetivos para *“transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos”* (DOF, 2014):

- 1) Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes.
- 2) Consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental.
- 3) Diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo.



- 4) Impulsar una política de movilidad sustentable que garantice la calidad, disponibilidad, conectividad y accesibilidad de los viajes urbanos.
- 5) Evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales.
- 6) Consolidar la Política Nacional de Desarrollo Regional a partir de las vocaciones y potencialidades económicas locales.

## **2.4 Organismos y dependencias nacionales en vivienda**

En este apartado se describirá el proceso de transformación que han tenido las instancias federales más importantes en materia de vivienda durante los modelos de estado benefactor y libre mercado en México; desde su creación, población objetivo, modalidades, hasta el modo en que hoy en día operan sus financiamientos.

### **2.4.1 FONHAPO**

El fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares tiene un largo proceso de transformación, ya que su origen yace en el año 1947, donde dentro de la propuesta del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas *“Se dispuso la creación de un fondo de Casas Baratas”, el cual sería destinado principalmente a proyectar y realiza casas baratas y precio medio, fraccionar y urbanizar terrenos para el servicio de habitaciones populares, demoler y substituir tugurios y condicionar habitaciones defectuosas y otorgar préstamos inmobiliarios* (FONHAPO).

En 1949 se agrega a esta Ley la creación de un “Fondo de Habitaciones Populares”, con los mismos fines que el “Fondo de Casas Baratas”. En 1981 cuando se aprueba la creación de este fondo con el nombre de “Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares” (FHP), *con el objetivo fundamental de financiar la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales populares* (Ibídem).

En sus inicios estuvo orientado únicamente a los sectores de más bajos ingresos de la población, que no cuentan con un trabajo estable, son cuenta propia o pertenecen al sector informal. Con base en esto sus programas eran de mejoramiento a la vivienda, construcción o introducción de servicios básicos. (Catalán, 1993, págs. 155-156).

En 1985 se modifica su nombre a Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, FONHAPO, con los mismos objetivos antes planteados. En 1988, se integra a

este mismo el Fondo Nacional para la Vivienda Rural con el objetivo de crear programas de vivienda para trabajadores del campo.

En el año 2003 se añaden las siguientes funciones: *“otorgar créditos a través de intermediarios financieros para desarrollar programas de vivienda urbana y rural y de otorgar subsidios conforme a los programas que opera y las Reglas respectivas y con base en los recursos que le sean asignados dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente”* (FONHAPO). En la actualidad la SEDATU asigna recursos al FONHAPO, al ser la secretaria encargada de promover el acceso a la vivienda en México.

#### **2.4.2 FOVI**

El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, representado por la SHCP y el Banco de México, se creó en el año de 1963 con el nombre de Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, ahora FOVI, *“su función era canalizar recursos para créditos destinados a vivienda de interés social. También ofrecía a los promotores y constructores programas de asistencia técnica, y a los gobiernos estatales y municipales los asesoraba en el desarrollo de sus programas de vivienda. El FOVI permitió brindar un fuerte apoyo a la vivienda de interés social, sector en el que había una clara responsabilidad gubernamental de mejorar la calidad de vida de la población, sobre todo ente los trabajadores y las clases medias”* (Ortiz, 1998, pág. 135).

En el 2006 el Banco de México deja de ser el organismo fiduciario del FOVI, poniéndolo en manos de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), institución que forma parte de la banca de desarrollo. En la actualidad el FOVI tiene los siguientes fines: *“Otorgar apoyos financieros a las instituciones de crédito con cargo al patrimonio del Fondo, mediante aperturas de crédito destinadas al financiamiento de la construcción, adquisición y mejora de vivienda; evaluar el desarrollo del mercado financiero de vivienda, así como evaluar, planear, coordinar y supervisar otros programas de promoción de vivienda.; emitir dictámenes y aprobaciones técnicas a proyectos habitacionales”* (SHF).

#### **2.4.3 INFONAVIT**

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se crea el 24 de abril de 1972, como respuesta al artículo 123 de la Constitución Mexicana, fracción *XII*: *“en*

*toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas (...). Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien tendrán la obligación mencionada” (DOF, 1917).*

Su forma de operar consistió en recaudar la aportación patronal del 5% de los salarios de sus trabajadores, para que estos pudieran adquirir un crédito de vivienda, un financiamiento para la construcción o un ahorro que podría ser devuelto en caso de que no optaran por una vivienda. En los primeros años de su fundación, el INFONAVIT construyó cerca de 50, 000 casas en promedio y la construcción de conjuntos habitacionales. Asimismo, comienza a expandir sus programas a otras ciudades del interior de la República Mexicana y además se modificaron los créditos para que las personas de más bajos ingresos puedan adquirir una vivienda.

*En 1982 “inicia la operación del Régimen Especial de Amortización REA para que los acreditados que no cuenten con relación laboral puedan hacer sus pagos sin la mediación de un patrón. Se llevan a cabo reformas en la Ley del INFONAVIT entre las que destaca la cancelación de la devolución periódica del Fondo de Ahorro; el inicio del descuento del uno por ciento del salario a los trabajadores acreditados para el mantenimiento de las unidades habitacionales; la determinación de aportaciones patronales bimestrales del 5% sobre el salario integrado de los trabajadores y no sobre el salario mínimo y el aumento a la superficie mínima de la vivienda a 55 m<sup>2</sup>, para ese año desde su creación se habían construido 302, 410 viviendas” (INFONAVIT).*

En la actualidad el INFONAVIT cambió su esquema de operación que *“permitió iniciar la transición de un modelo hipotecario de financiamiento a gran escala, a uno que prioriza el valor patrimonial y la calidad de vida de los trabajadores. Esto se tradujo en la posibilidad de acceder a viviendas de mayor calidad, mejor ubicadas, con acceso a servicios básicos, contando así, con un patrimonio digno y de mayor valor para los trabajadores y sus familias” (Ibídem)*

#### **2.4.4 SHF**

La Sociedad Hipotecaria Federal se crea en el año 2002 con el fin de sustituir al Banco de México como fiduciario en el Fondo de Operación y Financiamiento Bancarios a la

Vivienda. Es una institución financiera que pertenece a la banca de desarrollo en México y que además está alineada con la Política Nacional de Vivienda.

Esta sociedad *“impulsa el desarrollo de los mercados primario y secundario en materia de vivienda a través de garantías o diversos instrumentos financieros destinados a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda”* (SHF); hace llegar sus recursos a la población a través de intermediarios financieros, los cuales son encargados de otorgar y administrar estos recursos mediante créditos, con el fin de promover *“las condiciones adecuadas para que las familias mexicanas, de zonas urbanas o rurales, tengan acceso al crédito hipotecario y puedan disfrutar de viviendas dignas, construidas con tecnología moderna, espacios y servicios funcionales, y seguridad jurídica en su tenencia; sin importar si están casados o no, con hijos o sin hijos, o si su situación laboral es de no asalariado”* (Ibídem).

#### **2.4.5 CONAVI**

La Comisión Nacional de Vivienda es una instancia federal descentralizada que tiene como objetivos el *“Fomentar, Coordinar, Promover e Instrumentar la Política y el Programa Nacional de vivienda del Gobierno Federal”* (CONAVI). En el 2001 es la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, y en 2006 se le nombra como en la actualidad, la cual pertenece a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.

Asimismo, la Comisión cuenta con un patrimonio propio que estará constituido por los bienes, derechos y obligaciones que adquiera o que se les asignen o adjudiquen, ya que está sometida al Presupuesto Anual de la Administración Pública Federal.

*“Para su operación, administración y funcionamiento, la Comisión contará con una Junta de Gobierno y un Director General”* (Ley de vivienda, 2006, pág. 12). La Junta de Gobierno de la Comisión estará constituida con un titular de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Energía, Economía, Comunicaciones y Transportes, Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Dicho lo anterior, la Junta tendrá las atribuciones de aprobar el programa de la Comisión, su presupuesto, normatividad, nombrar al director y a los servidores públicos con las jerarquías inferiores a aquél y formular los lineamientos de operación de los programas de subsidios.

#### **2.4.6 INVI**

En 1954 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda en el Distrito Federal para atender el bienestar social de la población, además de considerar la constante movilidad en la dinámica del desarrollo urbano de la ciudad, la cual necesita una mayor y mejor coordinación de vivienda. *“En 1970 se transformó en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda (INDECO), que desapareció a fines de 1981. En su lugar se crearon instituciones de vivienda en cada entidad federativa apoyadas por un fideicomiso constituido en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), llamado Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) en 1985”* (INVIBCS, 2016).

Este organismo autónomo y descentralizado de la Administración Pública *“tendrá por objeto diseñar, elaborar, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos del Distrito Federal, dentro del marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y de los programas que se deriven de él”* (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1998).

#### **2.5 Derecho Internacional**

A nivel internacional existen diferentes instrumentos aplicables a la vivienda los cuales han sido adheridos al DOF (UNAM, 2015).

- La Declaración Universal de Derechos Humanos 1948.
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial 1975.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1981.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 1981.
- La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2008.
- La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 2007.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece diversos artículos relacionados con la vivienda. En el artículo 2 se compromete al país a garantizar los derechos sin discriminación alguna, donde su condición social y posición

económica no forman un impedimento para el disfrute de sus derechos. En el artículo 11 se reconoce el derecho de toda persona a una vivienda adecuada, y es obligatorio tomar las medidas para asegurar este derecho (Naciones Unidas, 1966).

El reconocimiento internacional del derecho a la vivienda implica priorizar su cumplimiento por parte del gobierno nacional focalizando sus acciones en satisfacer las necesidades habitacionales de la población mexicana, ya que los instrumentos enmarcan su vital importancia para el bienestar e igualdad social.

## **2.6 Marco jurídico**

El marco jurídico establece las bases en las que el gobierno se ve obligado a intervenir para lograr el bienestar social, a partir de estas leyes se desarrolla la política pública en México. A continuación se expondrán los artículos y leyes relacionados en materia de vivienda, citando los puntos en los cuales los programas sociales deberían focalizar sus acciones.

### **2.6.1 Artículo 4to y artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

#### *Artículo 4*

En la Constitución Política de 1917, dentro del título primero, capítulo 1 “De los Derechos Humanos” en su artículo 4° está plasmado que *“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”* (DOF, 1917). Este derecho constitucional hace necesaria la intervención del gobierno para dotar de vivienda a la población que no cuenta con los recursos suficientes para satisfacer esta necesidad por cuenta propia.

#### *Artículo 123*

La fracción XII, apartado A dentro del artículo 123 de la Constitución Política de 1917 menciona que: *“Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de*

*constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones” (DOF, 1917). Con base a este párrafo se crea el Instituto Nacional de vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), del cual sus funciones serán descritas dentro de otro apartado.*

## **2.6.2 Ley de Vivienda**

La ley de vivienda se expide el 27 de junio del 2006 con el fin de *“establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa (Ley de vivienda, 2006, pág. 1). Esto significa la inclusión del artículo 4° dentro del Plan Nacional de Desarrollo, a través de diversos programas presupuestales que den solución a los problemas de vivienda existentes en el país y que a su vez los instrumentos utilizados sean monitoreados por el Gobierno para su buen funcionamiento y obtención de resultados.*

*“Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos” (Ibídem, págs. 1 y 2).*

El artículo quinto de esta ley abarca los diferentes tipos y modalidades de producción habitacional que el gobierno puede propiciar dentro de sus políticas y programas de vivienda, los cuales son: *“la promovida empresarialmente y la autoproducida o autoconstruida, en propiedad, arrendamiento o en otras formas legítimas de tenencia; así como para las diversas necesidades habitacionales: adquisición o habilitación de suelo; lotes con servicios mínimos; parques de materiales; mejoramiento de vivienda; sustitución de vivienda; vivienda nueva; y, capacitación, asistencia integral e investigación de vivienda y suelo, propiciando que la oferta de vivienda digna refleje los costos de suelo, de infraestructura, servicios, edificación, financiamiento y titulación más bajos de los mercados respectivos, para lo cual incorporarán medidas de información, competencia, transparencia y las demás que sean convenientes para lograr este propósito” (Ibídem, pág. 3).*

La Política Nacional de Vivienda establece como primer lineamiento el *“promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población, preferentemente para aquella que se encuentre en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad”* (Ibídem, pág.4). Bajo este lineamiento se cuestiona la participación actual del gobierno en materia de vivienda dentro de la hipótesis de esta investigación.

Por otro lado, los programas de vivienda en México son de carácter nacional, institucional, por dependencias y entidades; regional, estatal y municipal. Primeramente, el Programa Nacional de Vivienda estará sujeto al Presupuesto de Egresos de la Federación y deberá formular un diagnóstico de la situación actual de vivienda en el país, establecer objetivos, estrategias y los instrumentos con los que dará soluciones a las principales problemáticas de vivienda, así como las fuentes de financiamiento y estimación de los recursos necesarios. Todos los programas deberán de ser evaluados para verificar su cumplimiento con los objetivos de la Ley, la Política y el Programa Nacional de Vivienda.

Le corresponde a cada entidad federativa la creación de un Plan Estatal de Vivienda, el cual debe ir coordinado con el programa nacional y tendrá que *“instrumentar mecanismos indicativos de las tendencias del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a mediano y largo plazo, así como realizar la planeación, programación y presupuestación de las acciones de suelo y vivienda de la entidad federativa, otorgando atención preferente a la población en situación de pobreza”* (Ibídem, pág. 9); a su vez deberá apoyar a las autoridades municipales en la operación de sus programas en materia de vivienda, promover la participación privada y social en las acciones de vivienda e informar a la población sobre los programas existentes.

Al mismo tiempo a cada municipio le compete formular programas e instrumentos, establecer las zonas para el desarrollo habitacional, prestar los servicios públicos para la vivienda, coordinar sus acciones con los demás municipios y con el estado para recibir recursos con la finalidad de recibir apoyo para la planeación, gestión de recursos, operación de programas y ejecución de acciones en materia de suelo y vivienda, y además llevar acabo un desarrollo regional paralelo.

La participación del sector social y privado deberá *“buscar el acceso del mayor número de personas a la vivienda, estableciendo mecanismos que beneficien preferentemente a la población en situación de pobreza”* (Ibídem, pág. 19). Para coordinar las acciones del sector público, privado y social se creó el Sistema Nacional de Vivienda así este derecho



pueda llegar de manera equitativa a todas las familias mexicanas dentro del territorio nacional.

Es importante mencionar que dentro de esta ley se plantean las disposiciones de financiamiento a la vivienda: *“los instrumentos y apoyos en materia de financiamiento para la realización de las acciones de vivienda serán el crédito, los subsidios que para tal efecto destinen el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como el ahorro de los particulares y otras aportaciones de los sectores público, social y privado”* (Ibídem, pág. 20)

Con base en lo anterior, a nivel federal *“la Comisión fomentará esquemas financieros y programas que combinen recursos provenientes del crédito, ahorro, subsidio y otras aportaciones, para generar opciones que respondan a las necesidades de vivienda de los distintos sectores de la población, preferentemente de los que se encuentren en situación de pobreza y a los productores sociales”* (Ibídem, pág. 20).

A su vez, las inversiones que realicen las entidades y organismos encargados de financiar los programas de vivienda tendrán que ser congruentes a las necesidades de la población, siendo equitativos y proporcionales en las regiones y grupos de diferente ingreso.

Por una parte, el sector público junto con el sector social y privado *“diseñará, coordinará, concertará y fomentará esquemas para que el crédito destinado a los distintos tipos, modalidades y necesidades de vivienda sea accesible a toda la población”* (Ibídem, pág. 21).

Por el lado de los subsidios, estos *“deberán de estar sujetos a atender a la población en situación de pobreza; diferenciarse según los niveles de ingreso de sus destinatarios, dando atención preferente a las familias con los más bajos ingresos; ser objetivos, identificarse y cuantificarse claramente, estableciendo los requisitos y criterios de selección que deben satisfacer los destinatarios; ser establecidos con equidad, tanto para los hogares beneficiarios, como para las regiones, entidades federativas y municipios; Los montos y procedimientos de asignación de los subsidios deberán ser transparentes, y establecer con claridad la temporalidad y responsables de su ejercicio, control y seguimiento, y para distribuir los subsidios entre las entidades federativas, los municipios y los hogares a beneficiar, se deberán tomar en consideración las condiciones de rezago”* (Ibídem, pág. 23).

Con el fin de estimar los recursos necesarios que harán cumplir la política de vivienda, “se deberá considerar el rezago habitacional, las necesidades de vivienda, la condición de pobreza de los hogares, así como el grado de marginación de la comunidad rural o urbana, entre otros”. En consecuencia, esta estimación deberá ser aprobada por la cámara de diputados del congreso de la unión para que sea considerada dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (Ibídem, pág. 23).

Los lineamientos anteriores permitirán hacer un contraste entre el cómo debería de actuar la política pública en materia de vivienda y como en realidad se ejerce dentro del análisis estadístico a nivel estatal y municipal en el capítulo tres, con el fin de que el lector reconozca si el gobierno hace cumplir los fundamentos y objetivos que se desprenden de esta ley, además de cuestionarse si con base a los resultados las modalidades y tipos de financiamiento son adecuados para la población objetivo.

### **2.6.3 Ley General de Asentamientos Humanos**

En 1993 el DOF decreta la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual establece la participación del Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios para “la ordenación y regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población en el territorio nacional” (Ley general de asentamientos humanos, 1993, pág. 1), objetivo relacionado con el problema central de esta investigación.

Esta ley se llevara a cabo mediante el Programa Nacional de Desarrollo urbano y los Programas Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano en los cuales se destacan los siguientes fines y acciones: el desarrollo socioeconómico del país; la distribución equitativa de los beneficios, del proceso de urbanización y de las actividades económicas; la creación de zonas de trabajo, vivienda y servicios urbanos; la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular; la conservación del medio ambiente; dotación de infraestructura; la coordinación y concertación de la inversión pública y privada con la planeación del desarrollo regional y urbano; entro otros.

A cada nivel de gobierno le corresponde formular, aprobar y administrar su respectivo programa, así como evaluar y vigilar su cumplimiento. Programas que deberán estar alineados con el Plan Nacional de Desarrollo y contendrán un diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos, causas y consecuencias; la estructura de los sistemas urbanos y rurales; estrategias para su solución; lineamientos y estrategias que orienten a la inversión publicar y privada; las metas generales en cuanto a calidad de vida; los

requerimientos de reservas; y los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano. Además tendrá que coordinarse con los otros gobiernos, con los sectores social y privado para la realización de acciones e inversiones.

Sin embargo la expansión de manchas urbanas hacia la periferia es una situación que sigue creciendo a lo largo del territorio mexicano, muestra de ello el problema central de la investigación que enmarca la invasión de predios, construcción de viviendas con materiales precarios y sin disponibilidad de servicios públicos, donde al parecer las estrategias del gobierno no han logrado los objetivos que esta ley establece.

#### **2.6.4 Ley General de Desarrollo Social**

La Ley General de Desarrollo Social se crea en el 2004, con el objeto de asegurar el desarrollo social para toda la población mexicana; establecer las obligaciones del gobierno y las instituciones necesarias; determinar las actividades que tendrán los gobiernos municipales, entidades federativas y gobierno en este ámbito, la prestación de servicios incluidos en los programas sociales, establecer los mecanismos para evaluar los programas, así como sentar las bases para la participación social y privada. Reconociendo a la vivienda dentro de sus lineamientos como un derecho fundamental para lograr el desarrollo social.

La Secretaria de Desarrollo Social será la competencia encargada de diseñar y ejecutar la Política Nacional de Desarrollo Social con el fin de superar la discriminación y exclusión social existente, fomentar un desarrollo económico con sentido social para que incremente el nivel de empleo y disminuya la desigualdad de ingreso, además de propiciar a un desarrollo regional equilibrado.

Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y no deben de sufrir disminución en sus montos presupuestales respecto al año anterior. Dentro de estos programas prioritarios y de interés público se encuentran los programas de vivienda y dotación de infraestructura básica y servicios públicos. Los recursos presupuestales federales podrán ser complementados con recursos estatales y municipales, con aportaciones de organismos internacionales y del sector privado, sin embargo los municipios son los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales del desarrollo social.

Al mismo tiempo los programas para el desarrollo social están focalizados en atender a las zonas de atención prioritaria, las cuales son aquellas “*de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social*” (Ibídem, pág. 7). En este sentido, la medición de la pobreza se realiza tomando en cuenta entre varios rubros, la calidad y espacio de la vivienda, así como el acceso a los servicios básicos de la misma.

El Sistema Nacional de Desarrollo Social coordina las acciones del gobierno federal, entidades federativas y municipios, así como los sectores social y privado para que se cumplan los objetivos de la política nacional de desarrollo social. No obstante, la Comisión Nacional es el instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social lleven a cabo, en el ámbito de sus competencias, las dependencias y entidades federales, ya sea de manera directa o en concurrencia con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado.

La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

En la actualidad la función de Desarrollo Social recibe la mayor cantidad del PEF con un porcentaje del 55% respecto al total, sin embargo aún el 46% de la población vive en condiciones de pobreza, lo que pone en duda si los lineamientos de esta ley en realidad se cumplen. Ya que para esta investigación que la vivienda ha quedado en un papel secundario como factor para el logro del desarrollo social, invirtiendo el gobierno mayor cantidad de recursos en programas que no cumplen con los resultados esperados.

## Capítulo III

### Análisis de vivienda en el estado de Baja California sur 2007-2016

Este capítulo comienza integrando la MML, posteriormente presenta un panorama general de la entidad federativa para que el lector comprenda el contexto en el que se desarrolla la hipótesis y la relación causal de la problemática. Posteriormente se expone el estudio central de la investigación, que consiste en una presentación de los PMD siguiendo la MML enfocados al sector vivienda y desarrollo urbano; y concluye con un análisis estadístico de montos y acciones efectuados en diversas distribuciones a nivel municipal que permiten demostrar la hipótesis.

#### 3.1 Lineamientos metodológicos para el análisis de la política de vivienda

La Metodología de Marco Lógico (MML) se aplica para el diseño y evaluación de proyectos y programas, principalmente en la Gestión de Resultados. Ambos son el actual instrumento para la elaboración e implementación de la política pública en México (Alduante & Córdoba, 2011), siendo un método orientado a la solución de problemas específicos que consiste en tres fases:

- 1) Identificar del problema a resolver mediante la construcción del Árbol de Problema en el que se presentan las causas, consecuencias y el por qué no ha sido resuelto.
- 2) Elaborar el Árbol de Solución que expresa el objetivo y las estrategias que deben cumplirse para que el problema se resuelva.
- 3) Construir la Matriz de Marco Lógico, instrumento gerencial para dar seguimiento y control sobre la gestión de la solución.

La Gestión para Resultados permite estudiar la interacción entre causas y efectos en el ámbito social mediante modelos, siendo la Metodología de Marco Lógico un instrumento útil. Su implementación yace ante la necesidad de los gobiernos de América Latina para lograr el desarrollo económico, político y social, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

La MML lógico consta de una lógica vertical y lógica horizontal vinculadas entre sí. La primera asegura que las acciones que se lleven a cabo en un programa correspondan con

las razones por las que se creó el programa para la obtención de una solución al problema. La lógica horizontal busca proporcionar a los ejecutores del programa una guía para determinar si en su acción el programa sigue alineados con sus objetivos como en el uso racional de recursos.

La primera fase de esta metodología consiste en identificar, a través de un diagnóstico, el problema a resolver o situación actual en que una porción de la población no logra avanzar hacia un estado mejor. Una vez definido el problema central, el siguiente paso consiste en ordenar las relaciones causa y efecto que se definen en función de su relación con el problema central.

En las causas, se presentan los factores que determinan que el problema exista, y en los efectos se escriben las consecuencias que experimenta la población por el hecho de que el problema no se resuelva; es posible que las relaciones causales puedan tener más un nivel. Una vez definidos estos tres elementos: problema central, sus causas y efectos directos e indirectos se construye el Árbol del Problema.

En la segunda fase, partiendo del Árbol de Problemas y de manera simétrica se construye el Árbol de Objetivos, es decir los efectos negativos pasaran a ser los fines que se pretenden conseguir con la solución, las causas se convertirán en estrategias. Pero primero es necesario definir la situación a la que se quiere llegar y plantearla como un objetivo a través del cual el problema podría ser resuelto.

Las estrategias, son acciones encaminadas a solucionar el problema y para lograr el objetivo central. Es necesario analizar la viabilidad de dichas acciones y el nivel de incidencia que tendrán si se implementaran. Un tercer elemento para la construcción de este árbol son los objetivos directos que se persiguen mediante esta solución y que se desprenden del objetivo central.

Por último, es importante la incorporación del marco institucional con las intervenciones directas de los encargados de llevar a cabo dichos programas. La selección de la institución depende en gran medida del éxito o el fracaso de la solución al problema, además estas deberán contar con un instrumento que les recuerde cuáles son sus compromisos y responsabilidades.

La tercera fase consiste en la elaboración de la Matriz de Marco Lógico, una tabla de cuatro filas por cuatro columnas en la cual se registra en forma puntual información sobre un programa público con elementos provenientes del Árbol de Objetivos.

Además, esta matriz expresa las responsabilidades que corresponden a las instituciones de gobierno que participan para dar solución al problema. En ocasiones puede ocurrir que una sola institución tenga más de una responsabilidad por lo que tendrá más de una matriz.

Las filas de la matriz presentan información acerca de cuatro distintos niveles de objetivos llamados Fin, Propósito, componentes y Actividades. Por su parte los encabezados de las columnas registran los Objetivos, Indicadores, Medios de verificación y Supuestos; resumiendo así lo que el programa pretende hacer y cómo, cuales son los supuestos claves y como los insumos y productos serán monitoreados y evaluados (UNAM, 2015, pág. 20).

**Gráfica 23**



*Elaboración propia con información de la CEPAL*

A continuación se describirá, de manera general, el contenido que deberá llevar cada uno de los encabezados de la matriz.

- La primera fila corresponde al “Fin” del programa, y describe un objetivo de desarrollo de nivel superior e importancia nacional, sectorial o regional, a cuyo logro contribuirá el programa a mediano o largo plazo. Es la razón para realizar el programa.
- La segunda fila corresponde al “Propósito” y presenta la situación esperada en la población objetivo al disponerse de los bienes y servicios proporcionados por el programa. Habitualmente esta situación se expresa como que la población objetivo pudo realizar algo que antes de la intervención no podía.
- La tercera fila corresponde a los “Componentes” del programa, es decir, lo que debe ser entregado durante la ejecución del programa o al término de esta.

- La cuarta fila corresponde a las “Actividades” que deberán ser realizadas durante la ejecución del programa para producir los Componentes.
- La primera columna, llamada “Resumen Narrativo” sirve para registrar los objetivos del programa y las actividades que la institución a cargo deberá desarrollar para el logro de éstos. Por ello también se la denomina “Columna de Objetivos”.
- La segunda columna detalla los “Indicadores Objetivos y Verificables” –o simplemente, “Indicadores” que nos permitirán controlar el avance del programa y evaluar los logros a nivel de cada fila de la matriz.
- La tercera columna presenta los “Medios de Verificación” (fuentes de información) a los que se puede recurrir para obtener los datos necesarios para que alguna instancia interna o externa pueda calcular o verificar los valores de los indicadores definidos en la segunda columna.
- La cuarta columna, llamada “Supuestos” sirve para anotar los factores externos a la instancia responsable, cuya ocurrencia es importante para el logro de los objetivos del programa.

Para finalizar con esta metodología es necesario verificar la lógica vertical de la cual se había mencionado al principio de este apartado. Es de vital importancia que exista una relación de causalidad de abajo hacia arriba entre las filas. Es decir, las actividades son suficientes para producir cada componente; los componentes son necesarios para lograr el propósito del programa; si se logra el propósito del programa debería contribuir al logro del fin.

Bajo esta metodología se analizará parte de la política habitacional y de desarrollo urbano del estado, citando los componentes de las dos primeras fases que el gobierno estatal y los gobiernos municipales reconocen dentro del PED y sus PDM.

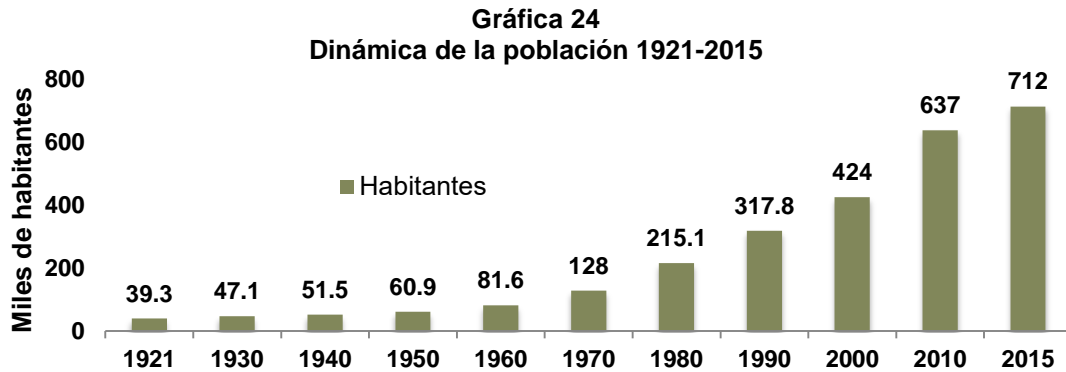
### **3.2 Contexto actual de la entidad federativa**

El estado de Baja California Sur se encuentra localizado al noroeste de la República Mexicana ocupando la mitad de la península de Baja California, al este colinda con el Golfo de California y al oeste y sur con el Océano Pacífico. Su territorio está conformado por cinco municipios, los cuales son: Los Cabos, La Paz, Loreto, Comundú y Mulegé, siendo la Paz la capital del estado.



### 3.2.1 Dinámica poblacional

Según la Encuesta Intercensal del INEGI realizada en el 2015, el estado de Baja California Sur cuenta con 712,029 habitantes (ver Gráfica 24). Del año 2000 al 2015 la población creció un total de 67.9%. Tasa que implicó una alta demanda habitacional ante una oferta de vivienda insuficiente, sin embargo esto no frenó el crecimiento y expansión de los asentamientos humanos por parte de la población migrante hacia zonas carentes de infraestructura urbana.



Fuente: INEGI

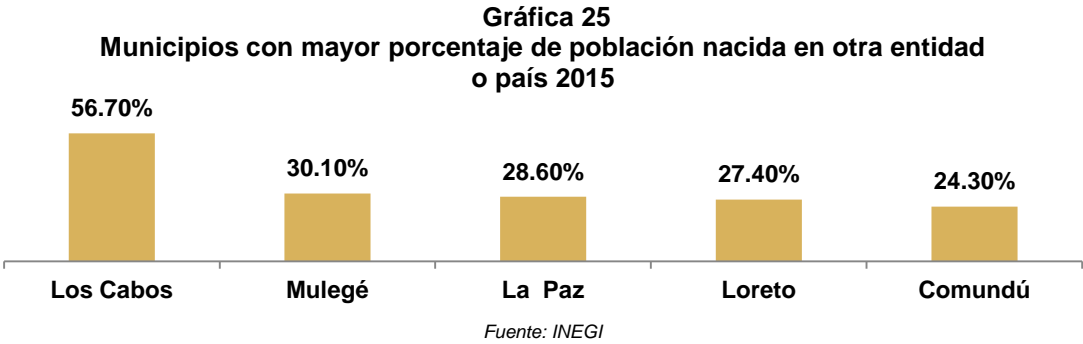
Sobre esta población 49.6% son mujeres y 50.4% son hombres; históricamente la proporción de hombres ha superado al de la mujer debido al fenómeno migratorio registrado en la entidad. Además, del total de habitantes el 86% pertenece al área urbana y 14% al área rural.

Los municipios con mayor número de personas son La Paz y Los Cabos (ver Cuadro 1), concentrando el 78.70% de la población total. De acuerdo a los reportes, del 2010 al 2015 la tasa de crecimiento poblacional más elevadas corresponden a Los Cabos con un 4.1% y Loreto 2.9% por ser los municipios con mayor desarrollo turístico en el estado, demandando así mayor fuerza de trabajo.

Cuadro 1		
Municipio	Habitantes	%
Los Cabos	287,671	40.40%
Mulegé	60,171	8.45%
La Paz	272,711	38.30%
Loreto	18,912	2.66%
Comundú	72,564	10.19%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

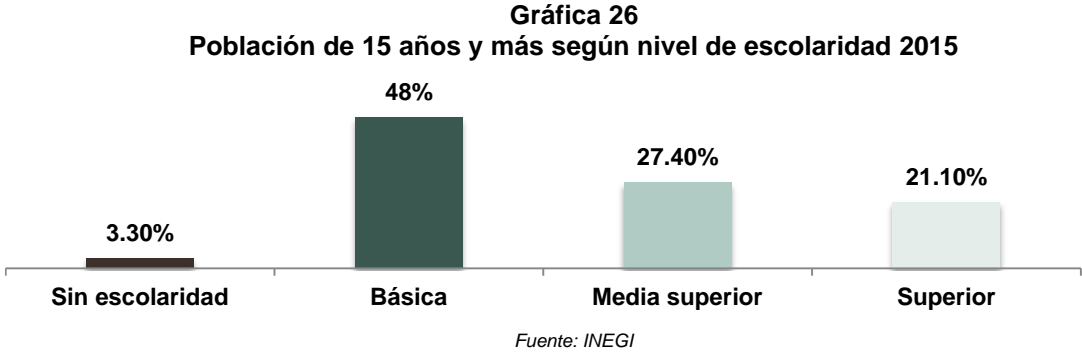
En el 2015 se considera a Baja California Sur como el estado que recibe más migrantes en México con un saldo migratorio de 5% esto se debe que el 39.6% de la población sea no nativa (ver Gráfica 25), procedente de otros estados de la República Mexicana, así como inmigración internacional de Estados Unidos y Canadá. Lo anterior es una variable fundamental para explicar el incremento acelerado de la población en la entidad federativa y su asentamiento, que va ligada a satisfacer la demanda laboral en el estado.



Las cifras anteriores demuestran que la población originaria del estado no ha sido suficiente para cubrir las necesidades laborales que demanda la dinámica económica en B.C.S. Por lo tanto la fuerza laboral desempleada de otras entidades se ve forzada a migrar, a pesar del rezago urbano existente.

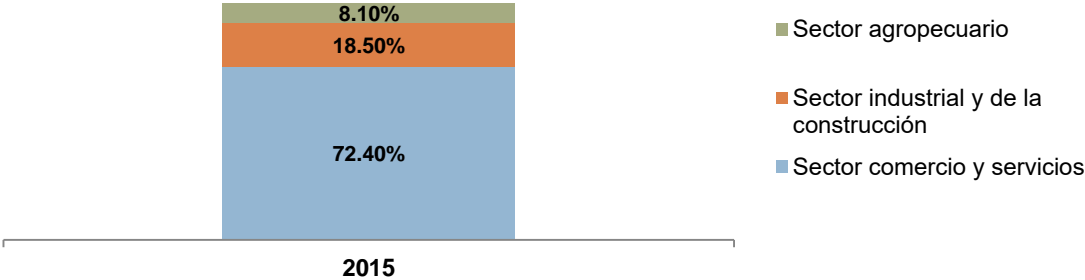
**3.2.2 Perfil sociodemográfico**

El grado de escolaridad (ver Gráfica 26) señala que la mayor parte de la población mayor de 15 años al menos concluyó la secundaria, lo que forma una fuerza de trabajo no calificada que se podría traducir en menores ingresos para las familias y por ende menor oportunidad de adquirir una vivienda como lo estipula la ley.



Por otro lado, las características económicas de la población indican que solo 58.3% pertenece a la Población Económicamente Activa (PEA); donde los hombres ocupan el 63.6%. Las actividades económicas que emplean mayor proporción de fuerza laboral es el sector terciario en hotelería y comercio, así como el sector secundario en construcción para el desarrollo turístico.

**Gráfica 27**  
**Distribución porcentual de la población de 12 años y más ocupada según sector de actividad económica 2015**

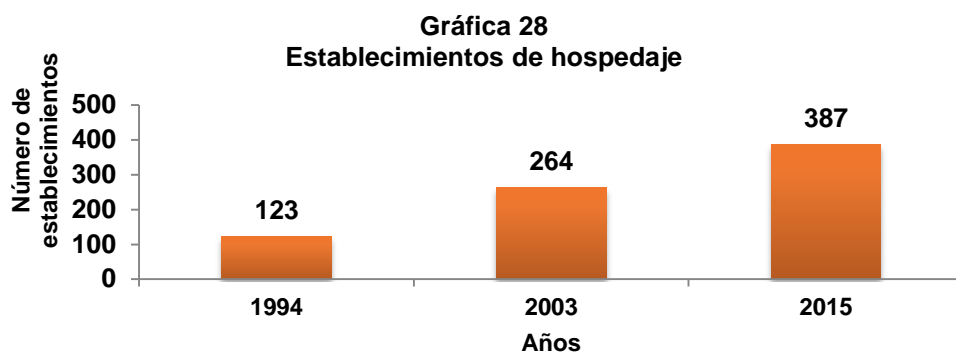


Fuente: INEGI

### 3.2.3 Actividad económica

La actividad económica del estado es el principal factor que ha propiciado el acelerado crecimiento poblacional, sobre todo su asentamiento en zonas periféricas. Este crecimiento poblacional en su mayoría migrante es por la demanda de trabajo en construcción, servicios de hotelería y bienes inmuebles, así como actividades comerciales que no requieren personal calificado.

Según los datos recabados por el INEGI, las unidades económicas en la entidad pasaron de 14,951 en 1993 a 28,114 en 2013 lo que habla de un crecimiento del casi 100%. El número de establecimientos de hospedaje consto de 123 unidades en 1994 y para el año 2015 se han logrado construir alrededor de 264 nuevos hoteles y bienes inmuebles de descanso, siendo un total de 387 unidades y un crecimiento del 214% (Gráfica 28). Esto ha llevado a la formación del corredor turístico entre las ciudades de San José del Cabo y Cabo San Lucas que abarca 33 kilómetros de hoteles de lujo, villas, condominios privados y clubs; así como en la afluencia turística que en 1994 se tenía una capacidad de 580,000 turistas y en la actualidad es de alrededor 2 millones de personas.



*Fuente: INEGI*

De la misma manera, los establecimientos de preparación y servicio de alimentos y bebidas pasaron de 187 en 1994 a 1,140 en la actualidad. Todo lo anterior ha implicado la contratación masiva de mano de obra en construcción, así como empleados en actividades de servicios que la hotelería y otros establecimientos requieren; el número de trabajadores afiliados al IMSS en 1997 constaba de 64,459 y para el 2015 creció 123% abarcando 144,342 inscritos. Este personal ha creado nuevos asentamientos a lo largo de la península, los de menores ingresos en zonas que no cuentan con dotación de servicios e infraestructura básica creando invasiones y nuevas colonias en la periferia.

En términos macroeconómicos, Baja California Sur aportó 0.7% al PIB nacional en el 2014, siendo el sector terciario el más significativo dentro de la economía del estado debido a su trascendencia turística. En el cuadro 2 se puede apreciar la aportación de los tres sectores de actividad económica al PIB estatal:

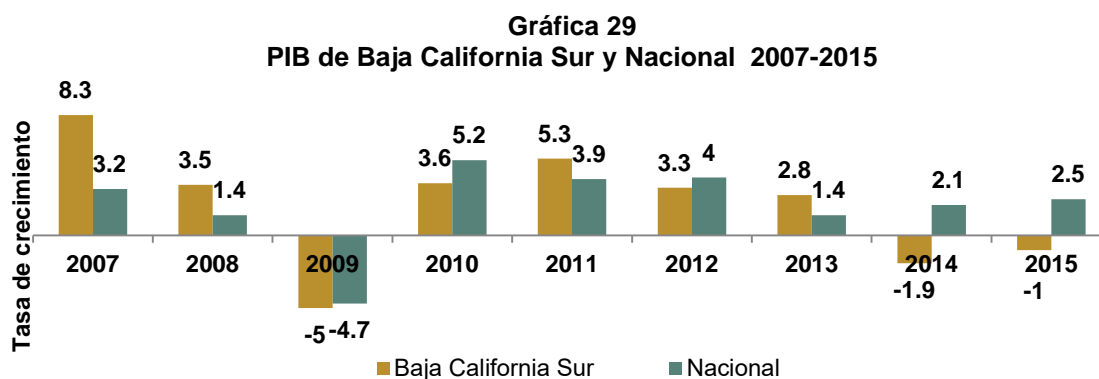
<b>Cuadro 2</b>	
<b>Sector de actividad económica</b>	<b>% de aportación al PIB estatal</b>
<b>Actividades primarias</b>	4%
<b>Actividades secundarias</b>	23%
<b>Actividades terciarias</b>	73%

*Fuente: INEGI*

Las actividades económicas más importantes en el sector terciario registradas en el año 2016 son las siguientes, además de ser las que demandan mayor fuerza laboral: *comercio (16.1%); servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas (15.6%); construcción (15.6%); servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e*

intangibles (10.5%); y, transportes, correos y almacenamiento (6.6%). Juntas representan el 64.4% del PIB estatal (Secretaría de Economía, 2016).

En el año 2015 se registraron 126 empresas con inversión extranjera en el estado con un monto total de 341.6 millones de dólares, lo cual representa el 0.11% de la Inversión Extranjera Directa nacional. Los países con mayor participación fueron Estados Unidos con un 61.5%, Alemania con 31.4% y Canadá con un 3.6%. Su participación fue 33.7% en industrias manufactureras, 13% en servicios de inmobiliario y alquiler de bienes inmuebles intangibles y 47.8% en servicios de alojamiento temporal y reparación de alimentos y bebidas.



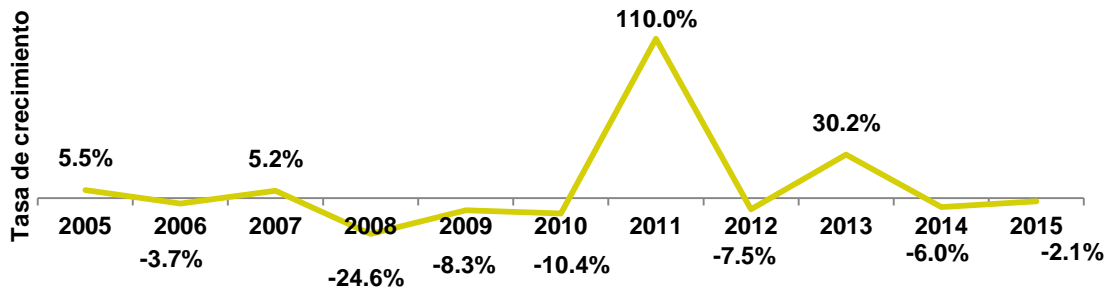
*Fuente: Datos básicos de Baja California Sur 2016 y Baja California Sur información estratégica 2015*

Los decrecimientos en el PIB se explican, primero en 2009 por la crisis inmobiliaria generada en Estados Unidos la cual afectó gravemente la actividad económica, debido a que es el principal inversionista en el estado y cliente para los servicios turísticos. Por otro parte, en el 2014 el huracán Odile uno de los fenómenos naturales más fuertes en tocar al estado provocó grandes pérdidas económicas que incluso se mantuvieron hasta el 2015 (ver Gráfica 29).

### 3.2.4 Situación de las finanzas públicas

Analizar la situación en que se encuentran las finanzas públicas del estado permitirá a la investigación y al lector al lector conocer si el gobierno tiene la posibilidad de incrementar sus recursos en materia de vivienda y desarrollo urbano, al mismo tiempo se mostrara de donde provienen los ingresos y en qué medida de han implementado los recursos estatales y federales.

**Gráfica 30**  
**Deuda Pública Directa e Indirecta con aval del Gobierno 2005-2015**



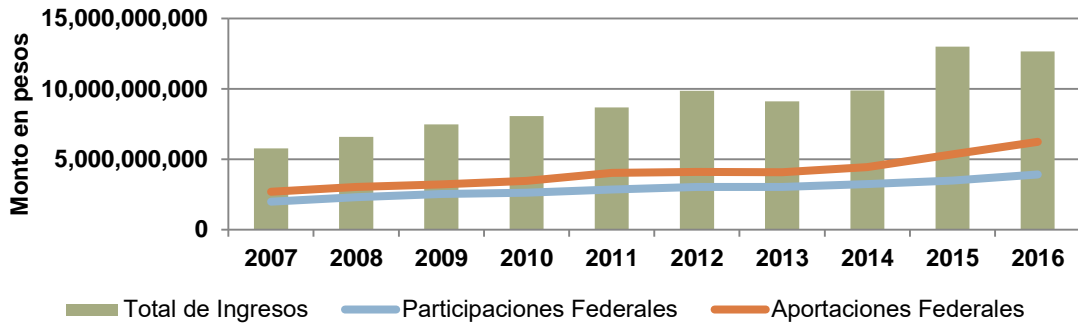
*Fuente: Elaboración propia con datos básicos de Baja California Sur 2016 y Baja California Sur información estratégica 2015*

El crecimiento de la deuda pública (ver Gráfica 30) se debe a las contrataciones destinadas a inversiones públicas en los años 2005, 2007 y 2013, pero sobre todo a las reestructuraciones en los años 2006, 2011 y 2015 que consistían en obtener créditos para destinarlos al mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la deuda pública vigente, como consecuencia se logró un desendeudamiento en los años 2008, 2009, 2010 y 2012 (III Informe de Gobierno, 2008, pág. 25)

Respecto a los ingresos del Estado están conformados en su mayoría por participaciones federales o también conocido como ramo 28 que son los recursos asignados a estados y municipios. Las aportaciones federales o ramo 33 es un mecanismo presupuestario que transfiere a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer sus acciones y atender demandas de gobierno en los siguientes rubros: salud, infraestructura básica, educación, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa.

Considerando lo anterior, en el grafico 31 se muestra la relación de las aportaciones y participaciones federales con respecto a los ingresos totales del Estado. Es importante señalar que la suma de ambas representa alrededor de 80% del total del ingreso durante el periodo señalado.

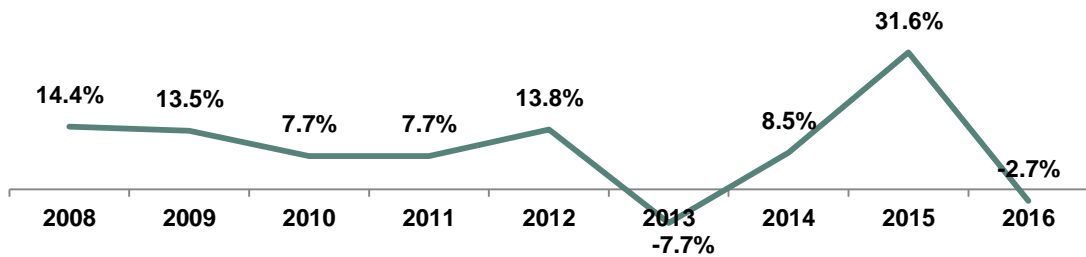
**Gráfica 31**  
**Ingresos, Participaciones Federales y Aportaciones Federales del Estado 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California Sur*

En conjunto, la política de ingresos durante el periodo 2007-2016 estuvo enfocada en aumentar los ingresos propios a través de la ampliación del número de contribuyentes. Sin embargo, como se mencionó anteriormente los ingresos del Estado dependen en su mayoría de los Ingresos Federales, por lo tanto las fluctuaciones que se muestran en el gráfico 32 se deben a la disminución o aumento de estos recursos, principalmente por variaciones en la cuenta de transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas. Un recorte en el monto de esta partida fue la causa de una disminución de los ingresos del 7.7% en el 2013.

**Gráfica 32**  
**Crecimiento del Total de Ingresos del Estado 2008-2016**

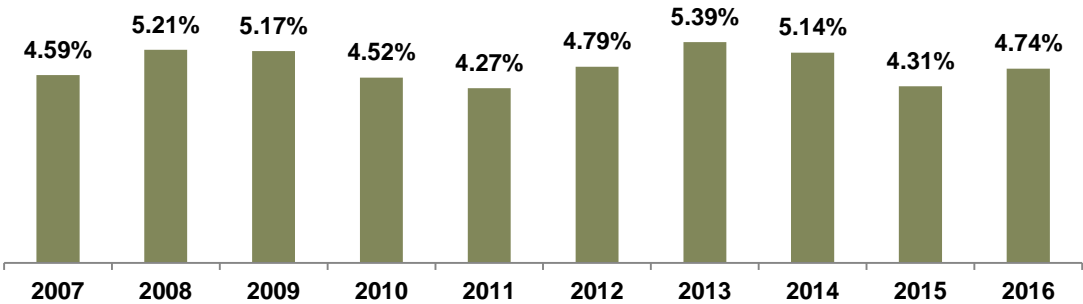


*Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California Sur*

Las tasas de crecimiento de los ingresos por impuestos cada vez menores, así como la disminución de estos en relación con el total de ingresos del estado se deben por una parte a la crisis económica del 2008. Una medida que se puso en práctica en el 2009 y que continuó hasta el 2011 fue la emisión de requerimientos de pago a aquellos contribuyentes que se encontraban omisos en el cumplimiento de su obligación.

De los ingresos percibidos por la recaudación tributaria destacan los ingresos provenientes de nóminas y el de prestación de servicios de hospedaje que conforman más del 90% del total de impuestos percibidos por el Estado sin embargo la recaudación tributaria abarca en promedio apenas el 4.81% del total de ingresos (ver Gráfica 33).

**Gráfica 33**  
**Relación de Impuestos con el total de Ingresos del Estado 2007-2016**

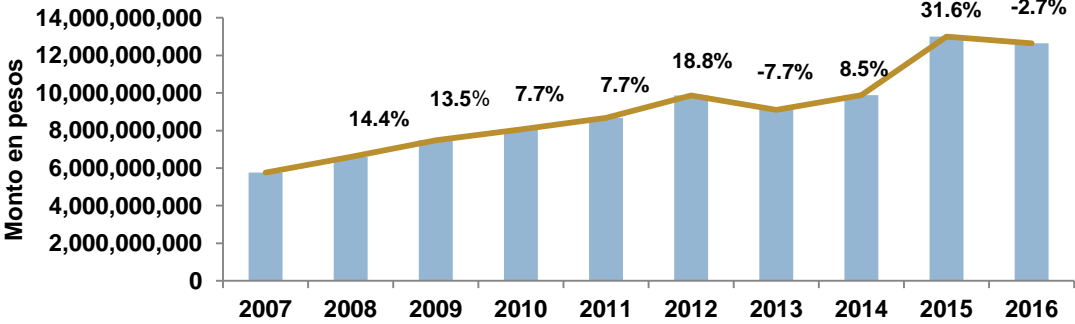


Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California Sur

Siendo un porcentaje mínimo los ingresos percibidos vía impuestos, el gobierno podría ampliar la base tributaria con el fin de incrementar los gastos en sus programas sociales y de desarrollo urbano, ya que si lo hiciera a través de un endeudamiento afectaría el equilibrio presupuestal como se explicó en el primer capítulo.

Respecto a los egresos del estado, estos tuvieron una tendencia creciente durante el periodo 2007-2016 con excepciones en los años 2013 y 2016 (ver Gráfica 34), a continuación se expondrá en que rubros se han destinado los recursos.

**Gráfica 34**  
**Egresos del Estado 2007-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California Sur

Durante todo el periodo y desde una clasificación programática del gasto público, la educación ha obtenido el mayor número de recursos con un promedio anual del 38.2% con respecto al total; los gastos en salud representaron el 10.76% en promedio anual y el



fomento a las actividad productivas como la pesca, agricultura e industria apenas un 1.5% en promedio anual.

Desde la clasificación económica del gasto público, dividida en: Gasto Corriente, Gasto de Capital y Otros gastos; del 2007 al 2010 los gastos corrientes ocuparon entre el 50% y 60% debido al Programa de Justicia Laboral; los incrementos salariales y en prestaciones pactados con el Sindicato Único de Trabajadores del Estado, y de manera importante, el incremento de plazas, modernizar y mejorar las oficinas e instalaciones públicas que prestan distinta clase de servicios al ciudadano y al contribuyente (II Informe de Gobierno Política Hacendaria, 2007, pág. 18). Gastos que no contribuyen al bienestar social, ms bien disminuyen los recursos que podrían ser empleados en programas de educación, vivienda, salud y desarrollo urbano.

En consecuencia, del 2007 al 2010 el gasto de capital fue de entre el 14% y 20% del total. Estos recursos se invirtieron en programas sociales y económicos para el Estado como son los programas de Alianza para el Campo, Hábitat, el Fondo de Seguridad Pública, el Fondo para Pequeñas y Medianas Empresas, entre otros. Sin embargo un porcentaje de esa magnitud para inversión pública no logra satisfacer las necesidades sociales y económicas del Estado.

Durante el año 2010 hubieron decrementos en los recursos ejercidos a través de los capítulos de Obras Públicas y Construcciones, asimismo una ligera disminución en los recursos ejercidos a través de las Transferencias y Aportaciones a Programas Estatales, es por ello que la tasa de crecimiento de los egresos del Gobierno es menor en comparación de los años anteriores.

Al contrario de ese periodo, del 2011 al 2016, con la entrada de una nueva administración, el gasto corriente bajó a niveles de entre 22% y 27%, mientras el gasto de capital llegó a ocupar del 61% al 72%. Además, a partir de este periodo el gasto público se comienza a presentar de acuerdo a sus finalidades que son: Gobierno, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Otras, cada una representó un promedio anual de 16.57%, 56.29%, 3.83% y 23.96% respectivamente

La distribución de los recursos estatales por finalidad define la importancia con la que el gobierno prioriza sus objetivos, con los datos anteriores es posible inferir que al principio del periodo estudiado el estado se preocupó más por ampliar y mejorar su aparato gubernamental, lo cual implicaría un descuido las necesidades sociales, sin embargo para la segunda mitad del periodo la mayor parte de los egresos se destinaron al

desarrollo social. Más adelante se analizarán estos recursos en su estructura programática con base al presupuesto de egresos del estado en materia de vivienda.

### **3.3 Participación Federal y Estatal en Vivienda**

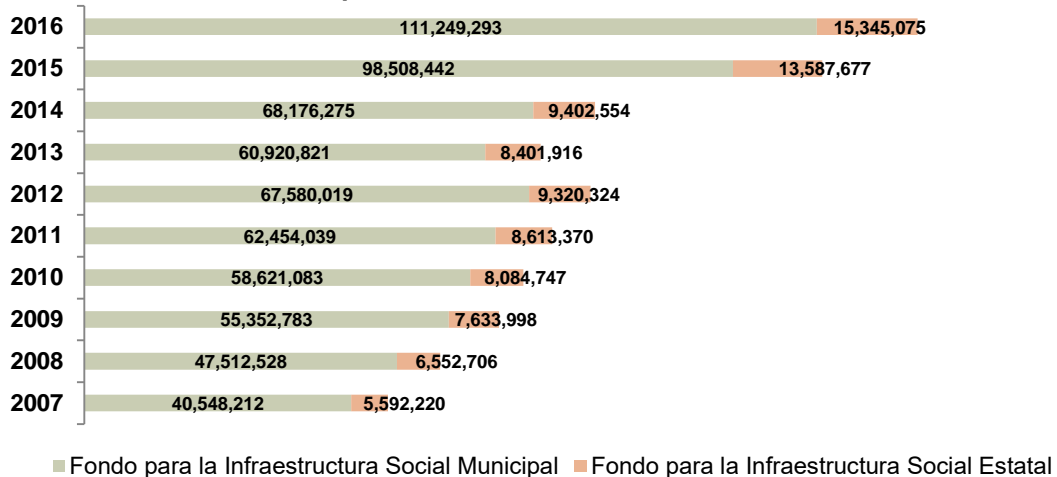
En este apartado comienza la demostración de la hipótesis con un análisis estatal de recursos y programas en materia de vivienda ejercidos en el PEF de Baja California Sur. Primero se estudiaron los egresos y subsidios federales hacia el presupuesto del estado; posteriormente se citaron los objetivos, estrategias, líneas de acción y problemática de vivienda y desarrollo urbano contenidos en Plan Estatal de Desarrollo para hacer contraste con la situación actual; y finalmente un análisis de los recursos estatales asignados para los programas de vivienda y al INVI, los programas de vivienda implementados a lo largo del periodo, su financiamiento y modalidades.

#### **3.3.1 Egresos Federales**

Anteriormente se había explicado la conformación de los ingresos del Estado, donde del 2007 al 2016 las Participaciones y Aportaciones Federales ocupan más del 80% del total de ingresos. Dentro de las Aportaciones Federales existe el Fondo para la Infraestructura Social, del cual se analizará su comportamiento por su posibilidad de ejercer recursos para financiar el desarrollo urbano y de vivienda para la población sudcaliforniana, ya que tiene como objetivo fundamental *“el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria”* (SEDESOL).

El Fondo para la Infraestructura Social está dividido a nivel estatal y municipal, ambos ocuparon en promedio el 1.9% del total de aportaciones, marcando una tendencia creciente durante todo el periodo a excepción de una disminución de 9.9% en el año 2013 (ver gráfica 35), sin embargo del 2013 al 2014 los ingresos destinados a este fondo crecieron a una tasa del 44.5%; con un saldo de 126 y medio millones de pesos en el 2016.

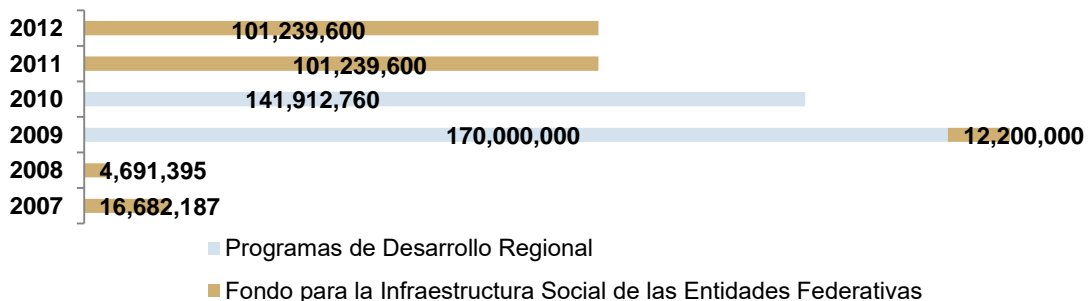
**Gráfica 35**  
**Fondo para la Infraestructura Social 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California Sur*

Además de estos recursos, el Fondo y los Programas de Desarrollo Regional reciben subsidios federales para ejecutar sus acciones. Al fondo se asignaron subsidios en los años 2007, 2008, 2009, 2011 y 2012, sin embargo a los programas de desarrollo regional lo hicieron únicamente en los años 2009 y 2010 (ver Gráfica 36).

**Gráfica 36**  
**Subsidios al Fondo de Infraestructura Social de las Entidades Federativas y Desarrollo Regional 2007-2012**



*Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California Sur*

Sin embargo, los recursos que recibe el gobierno estatal no han podido equilibrar el crecimiento poblacional ante la demanda de infraestructura urbana, dotación de servicios públicos y vivienda, dejando un rezago; situación que será expuesta a nivel municipal más adelante.

### 3.3.2 Plan Estatal de Desarrollo de Baja California Sur 2011-2015

Los Planes Estatales de Desarrollo de Baja California Sur, así como de otras entidades federativas en México, son el instrumento para en que los programas y la política implementada por el gobierno estatal basaran su intervención económica y social.

Para esta investigación se analizara únicamente el PED 2011-2015 a manera de que el lector infiera si la participación el gobierno a través de sus programas en materia de vivienda y desarrollo urbano se alinean con los objetivos y estrategias contenidos en este documento.

En el PED 2011-2015 se establecieron de cuatro ejes rectores de política: Desarrollo Social y Calidad de Vida; Seguridad Publica Integral y Justicia; Desarrollo Económico Sustentable; y Gobierno de Calidad y Transparencia (COPLADEBCS).

Es en el eje de Desarrollo Social y Calidad de Vida donde la vivienda es un punto estratégico para lograr el bienestar social. En este sentido, el gobierno reconoce como problema central el acelerado ritmo de crecimiento poblacional como el factor que ha incrementado la demanda de vivienda, sin embargo la falta de reservas territoriales limita la oferta de vivienda pública y privada, y de infraestructura imposibilita los desarrollos habitacionales y de interés social.

Lo anterior dificulta aún más la posibilidad de que las familias de escasos recursos puedan obtener una vivienda, presentándose así rezago habitacional y necesidades de mejorar y ampliaciones en la vivienda a lo largo de la península. Para dar solución, el PMD plantea los siguientes objetivos, estrategias y líneas de acción.

**Tabla 1**

Objetivos	Estrategias	Líneas de Acción
<ul style="list-style-type: none"><li>• Contribuir en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia tenga derecho a una vivienda digna y decorosa.</li><li>• Abatir el rezago de vivienda de las familias sudcalifornianas más vulnerables para mejorar su patrimonio.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Revisar y actualizar el marco jurídico normativo de vivienda en el Estado.</li><li>• Establecer alianzas estratégicas con desarrolladores de vivienda privados.</li><li>• Fomentar nuevos instrumentos y esquemas de financiamiento que permitan el acceso a vivienda a familias de escasos recursos.</li><li>• Fortalecer la coordinación entre</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Implementar el Programa Estatal de Vivienda.</li><li>• Coadyuvar en la revisión, consolidación, análisis y publicación de la Ley de Vivienda del Estado de Baja California Sur.</li><li>• Fortalecer la actuación y ampliar la cobertura de atención del INVI.</li><li>• Coordinar las acciones de vinculación</li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer de la vivienda un generador y acelerador del desarrollo en el estado.</li> </ul>	<p>la Federación, el Estado y los Municipios y la colaboración con desarrolladores para la instrumentación de programas de construcción y mejoramiento de vivienda.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Promover la adquisición de suelo apto para vivienda dentro de los regímenes existentes: terrenos nacionales, ejidos y propietarios privados.</li> </ul>	<p>interinstitucional e intersectorial que coadyuve en la ordenación de la política en materia de vivienda.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Innovar con nuevos proyectos constructivos y/ arquitectónicos.</li> <li>Promover el mejoramiento de la vivienda existente.</li> </ul>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaboración propia con datos del PED 2011-2015

Por otro lado, en el eje de Desarrollo Económico Sustentable el Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial cobra lugar; donde se considera el uso de suelo, la infraestructura y el equipamiento urbano como factores estratégicos que generan desarrollo y mejoran las condiciones de bienestar de la población (Ibídem, pág. 202).

Al igual, el gobierno reconoce la gran dispersión y concentración de la población en zonas rurales y urbanas del Estado lo que desemboca en una desigual distribución de infraestructura, equipamiento y servicios básicos quedando rezagadas algunas localidades.

Asimismo, la invasión de predios *“esta problemática de invasión de terrenos, se ha efectuado por personas que ante la necesidad de una vivienda invaden predios de particulares o que forman parte de reservas estatales y municipales; es evidente que la necesidad de vivienda no justifica que, mediante acción furtiva, engaño o violencia, se vulnere el derecho de propiedad de otras personas; ésta situación ha provocado que algunas familias se asienten en zonas de riesgo que ponen en peligro su vida ante contingencias meteorológicas, generando asentamientos humanos irregulares difíciles de regularizar, así como dificultades para dotar de los servicios públicos básicos”* (Ibídem, ág.240).

El planteamiento del problema anterior es parte central de la investigación, el cual se ha reproducido a lo largo del estado durante años y que al parecer los programas y recursos ejercidos por parte del gobierno estatal no han podido disminuir ese rezago entre el crecimiento poblacional, la infraestructura urbana y la población de escasos recursos. Estos son los objetivos, estrategias y líneas de acción que el PED propone del 2011 al 2015:

**Tabla 2**

Objetivos	Estrategias	Líneas de Acción
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar el crecimiento urbano ordenado disminuyendo las desigualdades del desarrollo regional y mejorando la integración rural-urbana en el Estado.</li> <li>• Impulsar la creación, ampliación y fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento urbano a nivel estatal.</li> <li>• Generar reservas territoriales a favor del gobierno del estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir el sistema de ciudades para el desarrollo regional, que permita coordinar la intervención pública de acuerdo con las características regionales para atender los rezagos económicos, productivos y sociales.</li> <li>• Promover la integración de nuevos mecanismos y organismos de participación social en las regiones del Estado, para promover el desarrollo urbano–regional que hagan más eficientes y eficaces los programas y proyectos aplicados.</li> <li>• Completar el Programa de Ordenamiento Territorial, para lograr que sea un instrumento que oriente el aprovechamiento sustentable e integral de los recursos naturales, humanos y económicos del estado.</li> <li>• Impulsar la planeación para el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.</li> <li>• Incorporar nuevos criterios para la gestión de la obra pública, que albergue la concepción de los proyectos arquitectónicos, esquemas de financiamiento y la incorporación de sistemas constructivos de eco tecnologías tendientes a reducir el consumo de energía eléctrica.</li> <li>• Gestionar reservas territoriales, para ofertar a los sudcalifornianos lotes y viviendas dignas que contemplen la factibilidad de servicios, que se ubiquen en zonas seguras y cuenten con certeza jurídica evitando de esta forma los asentamientos irregulares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano e Infraestructura. Definir el Sistema Urbano Estatal en el que se establezcan los lineamientos que guiarán los proyectos y acciones de acuerdo con las ventajas y necesidades de cada región y cada localidad.</li> <li>• Promover un enfoque de planeación que integre las estrategias de crecimiento urbano, vivienda, equipamiento e infraestructura, usos del suelo y movilidad urbana orientados a promover la equidad y a combatir la pobreza y marginación urbana.</li> <li>• Promover la coordinación y concurrencia de acciones en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial entre los distintos órdenes de gobierno.</li> <li>• Establecer programas prioritarios de regulación y regularización de suelo en las zonas conurbadas.</li> <li>• Adquirir terrenos baldíos en áreas urbanas, con potencial habitacional, para incrementar la reserva territorial.</li> <li>• Llevar a cabo proyectos arquitectónicos multifuncionales donde se disponga de espacios para niños, jóvenes, adultos y adultos mayores, buscando ser un lugar de encuentro y convivencia familiar.</li> <li>• Fortalecer con obras y acciones a los sectores sociales más vulnerables.</li> <li>• Recuperar y rehabilitar los espacios públicos en deterioro, así como de inmuebles que den servicio a la comunidad.</li> <li>• Reforzar y mantener la coordinación con los gobiernos municipales, en materia de planeación, programación y gestión de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.</li> <li>• Promover ante el Congreso del</li> </ul>

		Estado la creación de un Reglamento para la Ubicación y Construcción de Estaciones de Servicio.
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------

*Elaboración propia con datos del PED 2011-2015*

Mientras que las estrategias y líneas de acción que presenta el PED ofrecen solución al problema, la realidad es que sus objetivos no parecen cumplirse ya que la condición actual de los asentamientos humanos prevalece, sobre todo el numero colonias en situación de invasión se ha multiplicado principalmente en el municipio de Los Cabos.

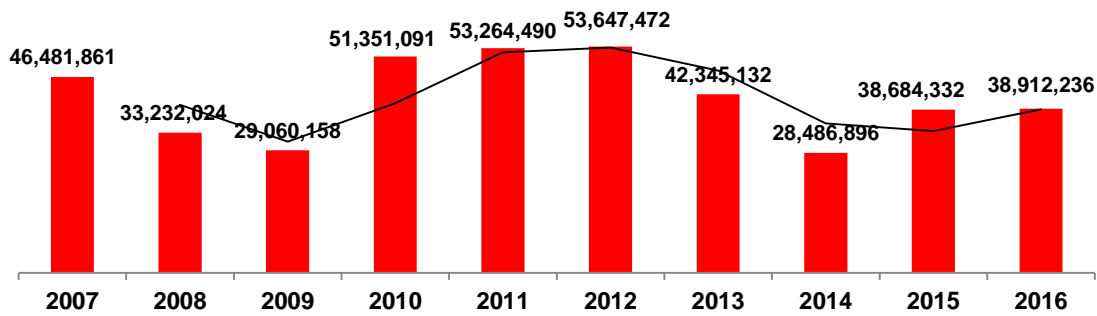
### **3.3.3 Egresos Estatales**

Al analizar el Presupuesto de Egresos del Estado del 2007 al 2016 se encontró que la presentación programática del 2007 al 2010 consistía en 14 funciones; siendo la función de Asentamientos Humanos la que incluía los programas de vivienda, esta función ocupaba un promedio del 10.5% y dentro de este monto solo un 6.2% en promedio se destinó a vivienda, es decir alrededor de 45 millones de pesos.

Posteriormente del 2011 al 2016 cambia la estructura programática y se establecen cuatro finalidades, las cuales son: Gobierno, Desarrollo social, Desarrollo económico y otras. Dentro de la finalidad de Desarrollo Social se ubica la función de Vivienda y Servicios a la comunidad, la cual de representar el 23% en 2012, en la actualidad solo abarca el 3.5% de lo destinado al desarrollo social, además dentro de esta función a los programas de vivienda se les destina menos del 1%, proporción que ha tenido una tendencia descendente ya que de 1.02% en el 2011, en la actualidad solo representa el 0.51%.

Asimismo, el Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California Sur del año 2007 al 2016 da a conocer los montos asignados a la vivienda en una clasificación por unidad responsable la única institución del estado en llevar a cabo los programas presupuestales en este sector es el INVI con el siguiente financiamiento:

**Gráfica 37**  
**Monto del Presupuesto de Egresos del Estado destinado al INVI 2007-2016**

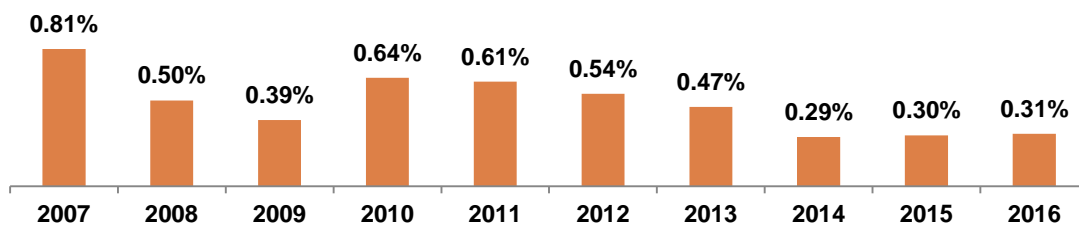


*Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California Sur*

Fueron los años 2010, 2011 y 2012 en los que el gobierno destinó mayor número de recursos a la vivienda, mientras que en el 2009 y 2014 estos recursos se contrajeron en 28.5% y 32.7% respecto al año anterior (ver Gráfica 37).

Visto desde la relación entre total de egresos del estado y lo destinado a la vivienda (ver Gráfica 38), se obtuvo que durante todo el periodo analizado esta relación no supera el 1%, además muestra una tendencia descendente que ha pasado del 0.81% en el 2007 a 0.31% en el 2016. Es decir, en la actualidad de los 12,647 millones de pesos solo 38 millones fueron dirigidos a promover mejoras de vivienda en el Estado.

**Gráfica 38**  
**Relación porcentual de recursos entre el INVI y el Total de Egresos del Estado 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California Sur*

Con lo anterior se puede inferir que los recursos asignados a la vivienda no están programados y presupuestados para entender el acelerado crecimiento poblacional al ser una proporción del presupuesto limitada para hacer cumplir el derecho constitucional, sobre todo de aquellos que carecen de recursos económicos para adquirir o arrendar espacios dignos, viéndose en la necesidad de asentarse en zonas carentes de infraestructura urbana;



El INVI es la única institución del Gobierno del Estado hasta la actualidad en diseñar, promover y ejecutar programas de vivienda, financiamiento y subsidios alineados a la Política Nacional de Vivienda desde 1982. Sus acciones están dirigidas a satisfacer las necesidades de las familias sudcalifornianas en materia de vivienda, en especial aquellas de menores ingresos y vulnerabilidad patrimonial con el fin de hacer cumplir el derecho humano (INVIBCS, 2016). Sus objetivos son:

- Promover y ejecutar directamente o a través de terceros programas de vivienda popular, fundamentalmente para aquellas personas no afiliadas a un régimen de vivienda social.
- Promover y ejecutar fraccionamientos fundamentalmente de interés social, que coadyuven en el desarrollo de asentamientos humanos.
- Promover y ejecutar directamente o a través de terceros, programas de lotificación de terrenos preferentemente con servicios de vivienda progresiva y de vivienda terminada; también deberá atender la demanda de suelo urbano para vivienda.
- Promover ante las Instituciones correspondientes la obtención de fondos que se destinen al financiamiento de programa de vivienda.
- Promover la creación de empresas dedicadas a la producción y comercialización de materiales e implementos para la vivienda y participar o asociarse con ellos en sus actividades.
- Comprar, fraccionar, enajenar, arrendar, gravar o construir inmuebles por cuenta propia o de terceros, así como comercializar los bienes inmuebles desincorporados del dominio de la federación, cuando se destinen en los asentamientos humanos al desarrollo urbano.

A continuación se mostrara de manera resumida los programas presupuestales de vivienda ejercidos por el INVI en el periodo de estudio describiendo sus objetivos, financiamientos y modalidades, para conocer si a través de ellos satisfacen las necesidades la población sudcaliforniana.

**Tabla 3**

Ejercicio	Programa	Objetivo	Aportación Federal	Aportación Estatal o Municipal	Aportación del beneficiario
2007	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda (TU CASA)	Mejorar las condiciones de vida de la población que viven en pobreza patrimonial mediante el otorgamiento de un subsidio federa, para adquirir, edificar, terminar, ampliar o mejorar su vivienda.	Hasta: \$34,500 Unidad Básica de Vivienda, \$26,000 en Unidad Básica de Vivienda Rural, Ampliación o mejoramiento en Vivienda Urbana \$17,160 y \$13,000 Rural.	Un apoyo de por lo menos igual valor de la aportación federal.	Como mínimo: \$8,250 Unidad Básica Habitacional, 10% del valor total de la ampliación o mejoramiento en ampliación o mejoramiento.
2008	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda (TU CASA)	Mejorar las condiciones de vida de la población que viven en pobreza patrimonial mediante el otorgamiento de un subsidio federa, para adquirir, edificar, terminar, ampliar o mejorar su vivienda.	Hasta: \$50,000 Unidad Básica de Vivienda, \$17,500 Ampliación o mejoramiento.	Un apoyo de por lo menos igual valor de la aportación federal.	Como mínimo: \$8,250 Unidad Básica Habitacional, 10% del valor total de la ampliación o mejoramiento.
2009	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda (TU CASA)	Mejorar las condiciones habitacionales de las familias mexicanas en situación de pobreza patrimonial.	Hasta: \$53,000 Unidad Básica de Vivienda, \$20,000 Mejoramiento.	Un apoyo de por lo menos igual valor de la aportación federal.	Como mínimo: \$8,250 Unidad Básica Habitacional, 10% del valor total de la ampliación o mejoramiento en ampliación o mejoramiento.
2010	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda (TU CASA)	Mejorar las condiciones habitacionales de las familias mexicanas en situación de pobreza patrimonial.	Hasta: \$53,000 Unidad Básica de Vivienda, \$20,000 Ampliación y hasta \$15,000 Mejoramiento.	Un apoyo de por lo menos igual valor de la aportación federal.	Como mínimo: \$8,000 Unidad Básica Habitacional, \$3,000 ampliación y \$2,000 mejoramiento.

Fuente: INFOMEXBCS

**Tabla 4**

Ejercicio	Programa	Objetivo	Zona	Modalidad	Aportación Federal		Aportación Estatal o Municipal	Aportación del beneficiario	
					Monto Máximo	Monto Mínimo		Monto Máximo	Monto Mínimo
2011	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda (TU CASA)	Mejorar las condiciones habitacionales de los hogares mexicanos en situación de pobreza patrimonial.	Urbana y Semiurbana	Adquisición o construcción de una Unidad Básica de Vivienda	\$53,000	\$40,000	Un apoyo de por lo menos el igual al valor de la aportación federal.	\$ 10,600	\$ 8,000
			Urbana y Semiurbana	Ampliación	\$20,000	\$15,000	Un apoyo de por lo menos el igual al valor de la aportación federal.	\$ 4,000	\$ 3,000
			Urbana y Semiurbana	Mejoramiento	\$15,000	\$10,000	Un apoyo de por lo menos el igual al valor de la aportación federal.	\$ 3,000	\$ 2,000
			Rural	Adquisición o construcción de una Unidad Básica de Vivienda Rural	\$53,000	\$40,000	El 30% del valor total de la acción de vivienda.	\$ 4,100	\$ 3,100
			Rural	Ampliación	\$20,000	\$40,000	El 30% del valor total de la acción de vivienda.	\$ 1,550	\$ 1,150
			Rural	Mejoramiento	\$15,000	\$10,000	El 30% del valor total de la acción de vivienda.	\$ 1,150	\$ 770
2012	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda (TU CASA) 2012	Mejorar las condiciones habitacionales de los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda	Urbana	Adquisición o construcción de una Unidad Básica de Vivienda	\$53,000	\$40,000	Un apoyo de por lo menos el igual al valor de la aportación federal.	\$ 10,600	\$ 8,000
			Urbana	Ampliación	\$20,000	\$15,000	Un apoyo de por lo menos el igual al valor de la aportación federal.	\$ 4,000	\$ 3,000
			Urbana	Mejoramiento	\$4,000	\$3,000	Un apoyo de por lo menos el igual al valor de la aportación federal.	\$ 3,000	\$ 2,000
			Rural	Adquisición o construcción de una Unidad Básica de Vivienda Rural	\$53,000	\$40,000	El 30% del valor total de la acción de vivienda.	\$ 4,100	\$ 3,100
			Rural	Ampliación	\$20,000	\$15,000	El 30% del valor total de la acción de vivienda.	\$ 1,550	\$ 1,150
			Rural	Mejoramiento	\$15,000	\$10,000	El 30% del valor total de la acción de vivienda.	\$ 1,150	\$ 770
2013	Programa Vivienda Digna	Contribuir a que los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacio de la vivienda mejoren su calidad de vida a través de acciones de vivienda	Urbana	Adquisición o construcción de una Unidad Básica de Vivienda	\$53,000	\$40,000	Un apoyo de por lo menos el igual al valor de la aportación federal.	\$ 10,600	\$ 8,000
			Urbana	Ampliación	\$20,000	\$15,000	Un apoyo de por lo menos el igual al valor de la aportación federal.	\$ 4,000	\$ 3,000
			Urbana	Mejoramiento	\$4,000	\$3,000	Un apoyo de por lo menos el igual al valor de la aportación federal.	\$ 3,000	\$ 2,000
			Rural	Adquisición o construcción de una Unidad Básica de Vivienda Rural	\$53,000	\$40,000	El 30% del valor total de la acción de vivienda.	\$ 4,100	\$ 3,100
			Rural	Ampliación	\$20,000	\$15,000	El 30% del valor total de la acción de vivienda.	\$ 1,550	\$ 1,150
			Rural	Mejoramiento	\$15,000	\$10,000	El 30% del valor total de la acción de vivienda.	\$ 1,750	\$ 770

Fuente: INFOMEXBCS

**Tabla 5**

Ejercicio	Programa	Objetivo	Aportación Federal	Aportación Estatal o Municipal	Aportación del beneficiario
2014	Fondo de Infraestructura Social para las Entidades	La entidad y municipios deben utilizar los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social para la realización de obras y acciones que atiendan principalmente las carencias sociales e identificadas en el Informe Anual.		Ninguna	Ninguna
2015	Fondo de Infraestructura Social para las Entidades	La entidad y municipios deben utilizar los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social para la realización de obras y acciones que atiendan principalmente las carencias sociales e identificadas en el Informe Anual.	\$62,450	ninguna	Ninguna
2016	Fondo de Infraestructura Social para las Entidades	Los gobiernos locales deben utilizar los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social para la realización de obras y acciones que atiendan prioritariamente las carencias sociales e identificadas en el informe anual.	\$56,200	Ninguna	Ninguna

Fuente: INFOMEXBCS

**Tabla 6**

Ejercicio	Programa	Objetivo	Zona	Modalidad	Aportación Federal		Aportación Estatal o Municipal	Aportación del beneficiario	
					Monto Máximo	Monto Mínimo		Monto Máximo	Monto Mínimo
2016	Programa Apoyo a la Vivienda	Mejorar las condiciones habitacionales de los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, con la finalidad de reducir el rezago habitacional de los hogares mexicanos.	Urbana	Construcción de Unidad Básica de vivienda 40m2	\$63,000	\$48,000	Un apoyo de por lo menos el igual al valor de la aportación federal.	\$ 10,600	\$ 8,000
			Urbana	Ampliación	\$20,000	\$15,000	Un apoyo de por lo menos el igual al valor de la aportación federal.	\$ 4,000	\$ 3,000
			Urbana	Mejoramiento	\$15,000	\$10,000	Un apoyo de por lo menos el igual al valor de la aportación federal.	\$ 3,000	\$ 2,000
			Rural	Construcción de Unidad Básica de Vivienda Rural 40m2	\$63,000	\$48,000	El 30% del valor total de la acción de vivienda.	\$ 4,100	\$ 3,100
			Rural	Ampliación	\$20,000	\$15,000	El 30% del valor total de la acción de vivienda.	\$ 1,550	\$ 1,150
			Rural	Mejoramiento	\$15,000	\$10,000	El 30% del valor total de la acción de vivienda.	\$ 1,150	\$ 770

Fuente: INFOMEXBCS

Con base a los programas ejecutados por el INVI descritos en las tablas anteriores se advierte que las modalidades podrían no satisfacer por completo las necesidades de vivienda de aquella población específicamente en condiciones de rezago habitacional. Por un lado la modalidad que ofrece adquisición de vivienda nueva se basa en otorgar unidades básicas con espacios que no cumplen con las características que la ley establece.

Además, el financiamiento de los programas implica una aportación por parte de los beneficiarios que no podría ser cubierta por las clases en situación de pobreza y con ingresos por debajo de la línea de bienestar. Asimismo los recursos que ejerce el INVI son

limitados para mejorar las condiciones habitacionales de los hogares como lo señala dentro de los objetivos de cada uno de sus programa.

Es cierto que el INVI ha cumplido con la mayoría de sus objetivos como institución planteados al principio, sin embargo el promover programas de vivienda popular y la construcción de viviendas de interés social, no debería de implementarse con modalidades y recursos que determinan una desigualdad social.

Por otra parte, han interferido organismos federales y entidades financieras en materia de vivienda en el estado de Baja California Sur. Durante el periodo 2007 al 2016 fueron los siguientes:

**Tabla 6**

GRUPO	ORGANISMO	DESTINO DEL CREDITO
Entidades Financieras	BANCA (ABM)	Adquisición de vivienda
		Liquidez
		Mejoramientos
	BANCA (CNBV)	Adquisición de suelo
		Adquisición de vivienda
		Con disponibilidad de terreno
		Liquidez
		Pago de pasivos
		Otros
		Otros
	BANJERCITO	Adquisición de vivienda
		Liquidez
	SHF (FONDEO)	Adquisición de vivienda
		Mejoramientos
Otros		
ONAVIS	FOVISSSTE	Adquisición de vivienda
		Con disponibilidad de terreno
		Mejoramientos
		Pago de pasivos
	INFONAVIT	Adquisición de vivienda
		Con disponibilidad de terreno
		Mejoramientos
Organismos Estatales	INVI-BCS	Adquisición de vivienda
		Autoproducción
		Mejoramientos

**Tabla 7**

GRUPO	ORGANISMO	DESTINO DEL CREDITO
Otros Organismos	CFE	Adquisición de vivienda
		Con disponibilidad de terreno
		Mejoramientos
		Pago de pasivos
	FONACOT	Insumos para vivienda
	ISSFAM	Adquisición de vivienda
		Con disponibilidad de terreno
		En arrendamiento
		Mejoramientos
		Pago de pasivos
		Urbanización para uso habitacional
	PEMEX	Mejoramientos
	SOFOLES (AMFE)	Adquisición de vivienda
		Liquidez
Mejoramientos		
Subsidios Federales	CONAVI	Adquisición de vivienda
		Autoproducción
		En arrendamiento
		Mejoramientos
	FONHAPO	Autoproducción
		Con disponibilidad de terreno
		Mejoramientos
	PDZP SEDESOL	Insumos para vivienda
		Mejoramientos
SEDESOL PET	Mejoramientos	

Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

La ABM, Asociación de Bancos de México integrada por instituciones de crédito. La CNBV, Comisión Nacional Bancaria y de Valores está constituida por diferentes bancos como lo son los múltiples y la Banca de Desarrollo encargados en otorgar créditos. La SHF, Sociedad Hipotecaria Federal es una banca de gobierno que otorga específicamente financiamientos a la vivienda. El FONACOT, Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores promueve el acceso a créditos en el mercado y otros servicios financieros. El ISSFAM, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas otorga créditos para sus trabajadores. Los SOFOLES Sociedad Financiera con Objeto Limitado el cual otorga créditos hipotecarios. Y por último la SEDESOL ha implementado programas como el PDZP, Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias se encarga de los rezagos en vivienda y el PET, Programa de Empleo Temporal que otorga apoyos económicos temporales.

Dentro del destino de crédito (ver Tabla 5 y 6), el crédito de liquidez consiste en poner la vivienda como garantía para un préstamo; el financiamiento en mejoramientos es para solucionar deficiencias en la vivienda; la autoproducción es la construcción llevada a cabo por los usuarios de la vivienda de forma individual o mediante la contratación de terceros; con disponibilidad de terreno implica la construcción de vivienda en terreno propio; el pago de pasivos en vivienda, refinanciamiento hipotecario y pago de enganche; lotes con servicios es la adquisición de predios que cuentan con servicios básicos; y los insumos para la vivienda son financiamientos en especie.

En el siguiente apartado se mostrara a nivel municipal la intervención de los programas estatales y los organismos, para conocer sus efectos sobre la demanda habitacional a través de sus acciones por nivel de ingreso del beneficiario, tipo de financiamiento y modalidad.

### **3.4 Financiamiento y Política de Vivienda**

En esta sección se planteara cuáles son los objetivos, estrategias y líneas de acción en materia de vivienda y desarrollo urbano contenidos en los Planes Municipales de Desarrollo del estado siguiendo las dos primeras fases de la metodología de marco lógico, posteriormente se dará paso a la comprobación de a hipótesis a través de un análisis a nivel municipal del cual su función es dar a conocer y comparar en gráficas, proporciones y tasas de crecimiento el número de financiamientos y montos ejercidos durante el

periodo 2007 al 2016 de acuerdo a las diferentes distribuciones que el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) maneja, las cuales son: distribución por grupo, organismo, destino de crédito, rango de ingresos y valor de la vivienda.

Para la explicación de las gráficas, se omitirá la información no disponible, además el rango de ingresos se encuentra en Veces Salario Mínimo del Distrito Federal (VSMMDF) el cual equivale a 70.10 pesos tomando la cifra anunciada en el año 2015.

De igual modo, se retomó información censal e intercensal por municipio para dar a conocer la situación actual en la vivienda y comportamiento a lo largo del periodo como: el número de viviendas particulares, la no disponibilidad de servicios básicos y la construcción con materiales precarios con el fin de los financiamientos con la realidad latente en los hogares sudcalifornianos.

### 3.4.1 Comundú

#### *Plan Municipal de Desarrollo Comondú 2011-2015*

El Plan Municipal de Desarrollo de Comondú durante el periodo 2011-2015 estuvo dividido en cuatro ejes estratégicos: Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Mejoramiento Comunitario, Gobierno y Administración (PMD Comondú 2011-2015). El eje estratégico Desarrollo Social identifica la existencia de carencias de vivienda, necesidades de rehabilitación y mejoramiento de la misma, por lo que el gobierno coloca a los grupos vulnerables como prioritarios en recibir especial atención tal y como establece constitucionalmente (Ibídem, pág. 37), presentando así los siguientes objetivos, estrategias y líneas de acción para dar una posible solución:

**Cuadro 8**

Objetivo	Estrategias	Líneas de Acción
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar a las clases más desprotegidas o vulnerables mediante acciones que permite adquirir o mejorar las condiciones de vivienda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coadyuvar con el gobierno estatal y federal en sus programas de desarrollo y mejoramiento de vivienda.</li> <li>• Participar en el proceso de planeación del desarrollo de vivienda tanto del sector público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la construcción y mejoramiento de la vivienda existente en el municipio.</li> <li>• Incorporación, promoción y coordinación de los programas y acciones de adquisición y mejoramiento de vivienda que instrumenten los gobiernos estatal y federal.</li> <li>• Tener disponibilidad de reservas territoriales para la construcción de vivienda.</li> </ul>

	y privado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortaleces la participación institucional en procesos de planeación, programación y gestión de vivienda.</li> </ul>
--	------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

*Elaboración propia con datos del PMD Comondú 2011-2015*

Otro problema que aqueja al municipio y está relacionado con le vivienda es la falta de servicio de agua potable, drenaje, electrificación y de infraestructura urbana. El eje de Mejoramiento Comunitario abarca el Desarrollo Urbano, el cual propone los siguientes objetivos, estrategias y líneas de acción:

**Cuadro 9**

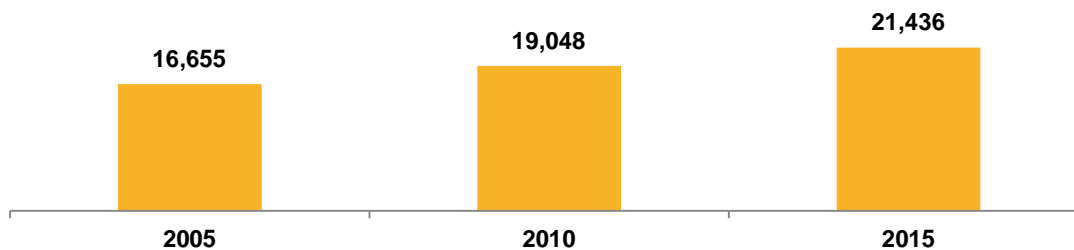
Objetivos	Estrategias	Líneas de Acción
<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover el desarrollo urbano y ordenamiento territorial de las comunidades que integran el Municipio.</li> <li>Estructurar y ordenar el territorio municipal para coadyuvar a la sustentabilidad ambiental y protección a la biodiversidad, así como reducir la vulnerabilidad de os asentamientos humanos,</li> <li>Impulsar el desarrollo urbano para tener regiones más competitivas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar el desarrollo urbano, mediante obras y acciones basad en la sustentabilidad y crecimiento armónico del municipio.</li> <li>Apoyar a las clases más desprotegidas o vulnerables que permitan mejorar las condiciones de sus viviendas.</li> <li>Reducir de manera significativa el rezago de la infraestructura urbana hasta niveles marginales y asegurar que la población cuente con los servicios básicos.</li> <li>Construir obras de infraestructura necesaria y adecuada que aseguren el desarrollo armónico futuro para que la población cuente además de los servicios básicos con servicios complementarios que hagan más cómoda su vida.</li> <li>Tener especial cuidado y atención de obras que den seguridad a la población, previniendo los problemas naturales que se puedan presentar y trabajando para disminuir el riesgo de problemas generados por el hombre, con el propósito de que no se vuelvan a presentar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento de las áreas de planeación y desarrollo urbano municipales para realizar investigación, estudios, proyectos y actualizar el Plan y Programas de Ordenamiento.</li> <li>Diseñar o rediseñar procedimientos que incrementen la productividad de los departamento de la Administración Pública Municipal en sus operaciones de administración interna y desarrollo urbano,</li> <li>Propiciar las creación o adquisicion de reserva territoriales en zonas susceptibles de incorporación al desarrollo urbano.</li> <li>Desarrollar programas de obra pública tomando en consideración el nivel de marginalidad de barrios, colonias y comunidades, mediante decisiones que consideren factores tales como: Seguridad pública, transporte público, densidad de población y participación ciudadana.</li> <li>Elaborar programa de obras con visión a largo plazo resolviendo conflictos existentes u asegurando el crecimiento armónico del Municipio.</li> <li>Propiciar el crecimiento del Municipio mediante la obra pública y privada, con apego a los programas, las leyes, los reglamentos y demás normatividad vigente.</li> <li>Fortalecer la coordinación institucional en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano con el gobierno del estado.</li> </ul>

*Elaboración propia con datos del PMD Comondú 2011-2015*



Una vez que el gobierno municipal reconoce los problemas centrales que la investigación plantea, y tras proponer objetivos, estrategias y líneas de acción eficientes para su solución, el logro de lo anterior se contrastará con datos que muestran las condiciones en las que habita la población. Los datos censales e intermensuales recabados indican que el número de viviendas creció 14.4% del 2005 al 2010 y 12.5% del 2010 al 2015 (ver Gráfica 39).

**Gráfica 39**  
**Número de viviendas**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

Del total de viviendas en el 2010 y 2015 las siguientes proporciones muestran aquellas consideradas con rezago habitacional<sup>1</sup>:

<b>Cuadro 3</b>		
<b>Comundú</b>		
	<i>Con rezago</i>	<i>Sin rezago</i>
2010	52.3%	47.7%
2015	44.2%	55.8%

Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

En el año 2015 la encuesta intercensal arrojó los siguientes datos de vivienda en este ayuntamiento (ver Gráfica 40): el 1.8% de sus habitantes cuenta con materiales de construcción precarios en paredes, el 0.6% en techos y el 3.6% con piso de tierra.

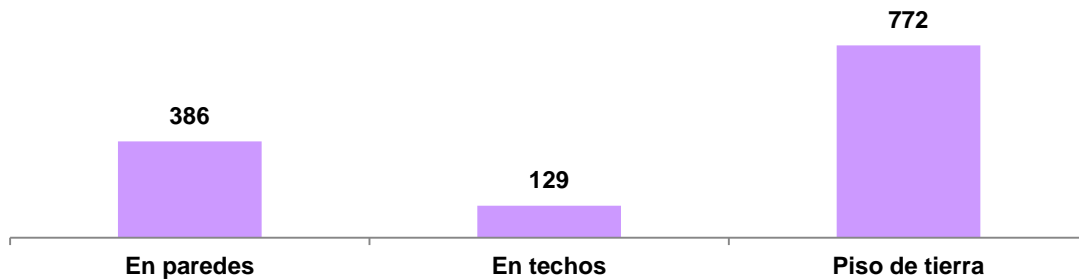
<sup>1</sup> Las viviendas en rezago son aquellas que tienen alguna de las siguientes características:

*Materiales deteriorados:* construidas con paredes de material de desecho, lámina de cartón, carrizo, bambú, palma, embarro o bajareque; también se incluyen en esta categoría viviendas construidas con techo con material de desecho, lámina de cartón, palma o paja.

*Materiales regulares:* Viviendas construidas con paredes de lámina metálica, de asbesto, o de madera; viviendas construidas con techo de lámina metálica o de asbesto, madera, tejamanil o teja; además de viviendas con piso de tierra.

*Precariedad en espacios:* Viviendas con hacinamiento, definido como aquellas viviendas en donde la relación (número de residentes) / (número de cuartos) es mayor a 2.5; además se considera una vivienda precaria en espacios, si no cuenta con excusado” (SNIIV).

**Gráfica 40**  
**Viviendas con materiales de construcción precarios 2015**

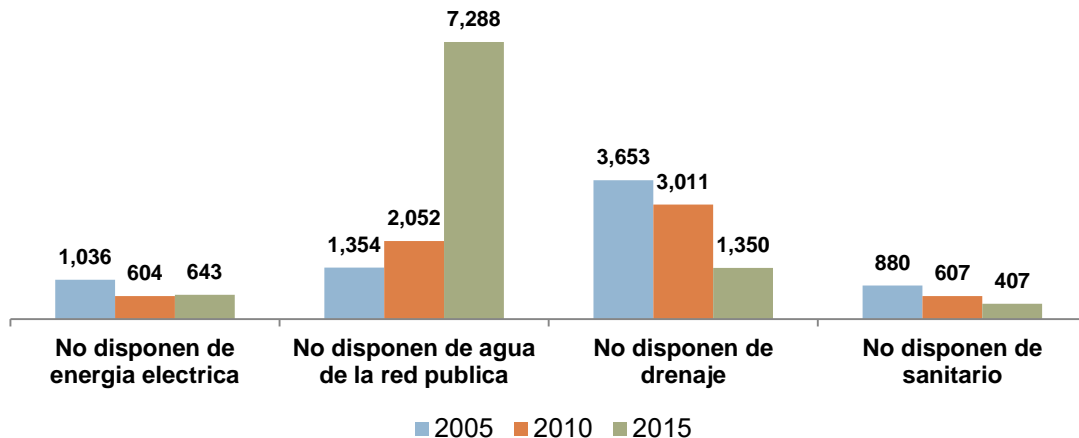


Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

Por otro lado, según el censo 2010 en el municipio de Comundú 245 personas habitan en cuarto de vecindad, 8 en cuarto de azotea, 41 en local no construido para habitación y 47 en vivienda móvil.

La falta de servicios básicos en la vivienda continúa siendo un problema para la población, ya que la cantidad de hogares sin agua de red pública ha ido creciendo del 2005 al 2015; en la actualidad el 34% de los hogares no cuentan con este servicio. Por otro lado, la ausencia de energía eléctrica se redujo 41.7% del 2005 al 2010, pero para el 2015 incrementó 6.5%, siendo así el 3% de viviendas sin este servicio en el 2015. Además, la vivienda que no dispone de drenaje en la actualidad es el 6.3% del total y el 1.90% no dispone de sanitario (ver Gráfica 41).

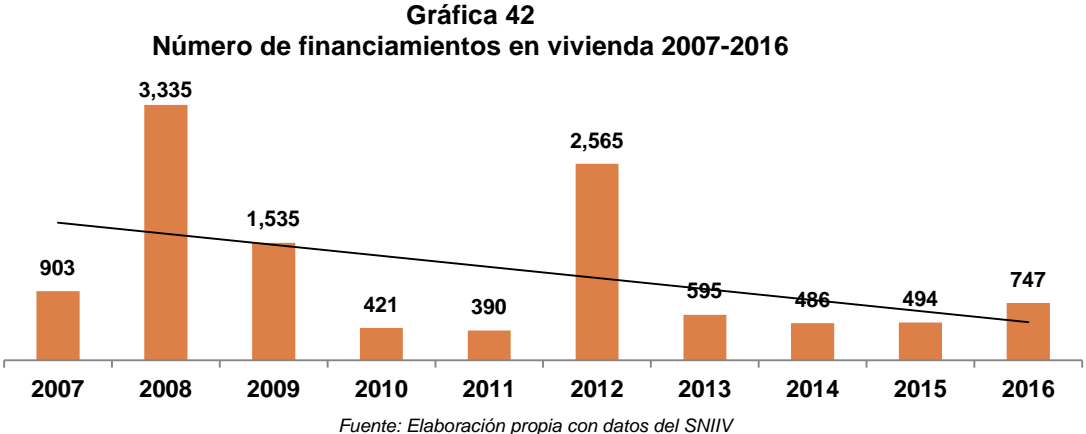
**Gráfica 41**  
**No disponibilidad de servicios en la vivienda**



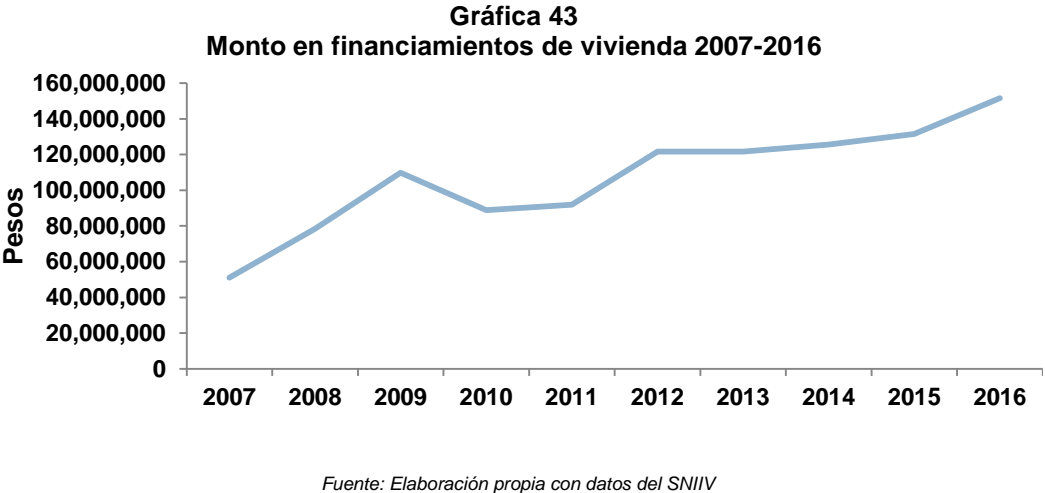
Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

La información anterior será relacionada con el número de financiamientos ejercidos por las instituciones y organismos públicos para hacer efectivos los objetivos del plan

municipal y estatal en vivienda en el municipio de Comundú. En los años 2008 y 2012 se logró conceder más créditos y subsidios a los habitantes, pero en general marcan una tendencia decreciente. Relacionando el número de viviendas en 2015 con el número de financiamientos para el mismo año, estos solo cubren el 2.2% del total.



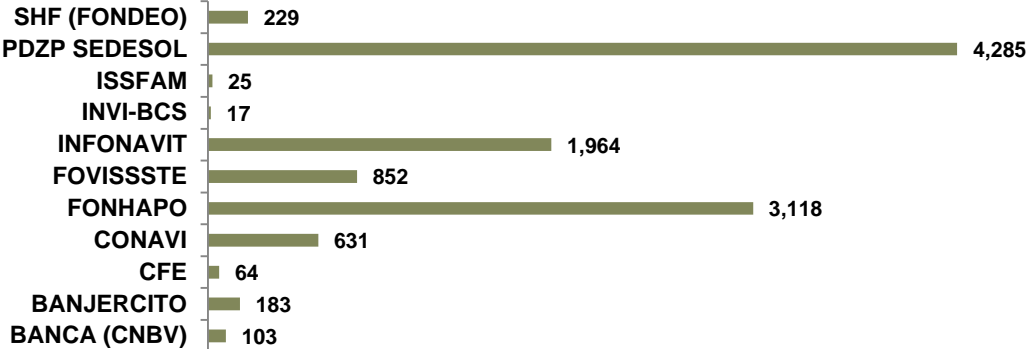
Ahora bien, si se compara el número de financiamientos con el monto invertido, este último ha sido creciente a lo largo del periodo, contrario a la gráfica anterior, a excepción de los años 2010 y 2011 (ver Gráfica 43). Esto implicaría que en algunos años se otorgaron mayores recursos por financiamiento.



El organismo que más financiamientos otorgó durante el periodo fue el PDZP SEDESOL el cual ocupó 37.5% del total de las acciones, todas ellas en modalidad de mejoramientos, sin embargo este programa solo se llevó a cabo en los años 2008, 2010 y 2012. Posteriormente, con una proporción de 27.2% esta FONHAPO, la mayoría de sus

financiamientos fueron en mejoramientos; y en tercer lugar el INFONAVIT con 17.1% del total, acciones dirigidas en su mayoría a la adquisición de vivienda (ver Gráfica 44).

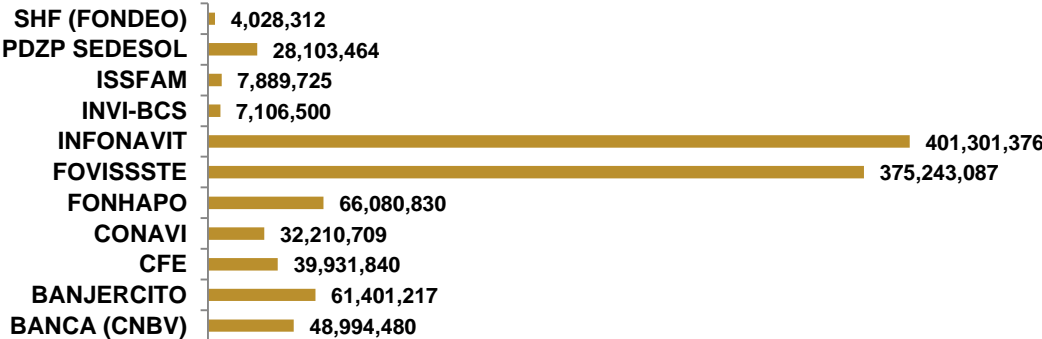
**Gráfica 44**  
**Número de financiamientos en vivienda distribuido por organismo**  
**2007-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

Por el lado de los recursos ejercidos por organismo (ver Gráfica 45), el INFONAVIT y FOVISSSTE ocuparon la mayor proporción otorgando el 37.4% y el 35% del total durante todo el periodo cada uno. A pesar de que el PDZP SEDESOL haya sido el organismo que más financiamientos concedió, sus recursos solo abarcaron el 2.6% del total.

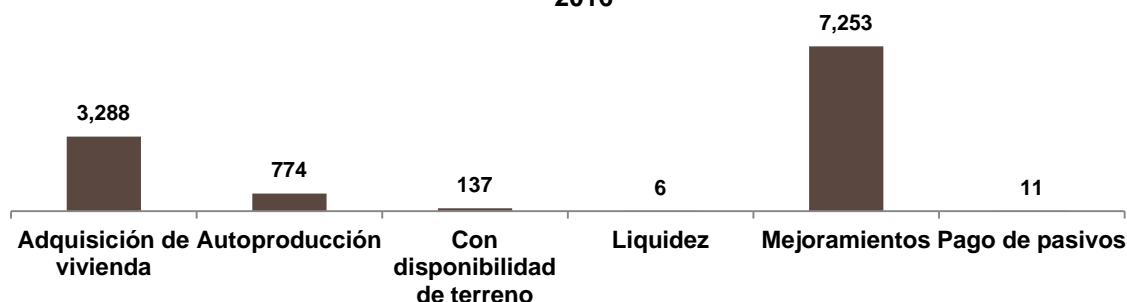
**Gráfica 45**  
**Monto en financiamiento de vivienda distribuido por organismo 2007-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

Lo que respecta a la distribución de financiamientos por destino del crédito (ver Gráfica 46), dentro de los más destacados están: el 63.2% a mejoramientos; el 28.7% a la adquisición de vivienda; y por último la autoproducción ocupando el 6.7% del total.

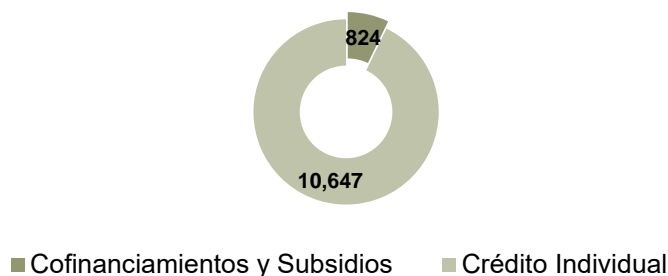
**Gráfica 46**  
**Número de financiamientos distribuidos por destino del crédito 2007-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

La gráfica 47 demuestra que el otorgamiento de subsidios a la vivienda ocupa una proporción muy pequeña dentro de las acciones llevadas a cabo por tipo de crédito, ocupando el 7.2% respecto al total en este municipio, considerando que es un número compuesto por los cofinanciamientos. Sin embargo, más del 90% de esta proporción de estos se otorgan en la modalidad de adquisición de vivienda; mientras que del total de créditos individuales el 67.5% son para mejoramientos.

**Gráfica 47**  
**Número de financiamientos en vivienda distribuido por tipo de crédito 2007-2016**



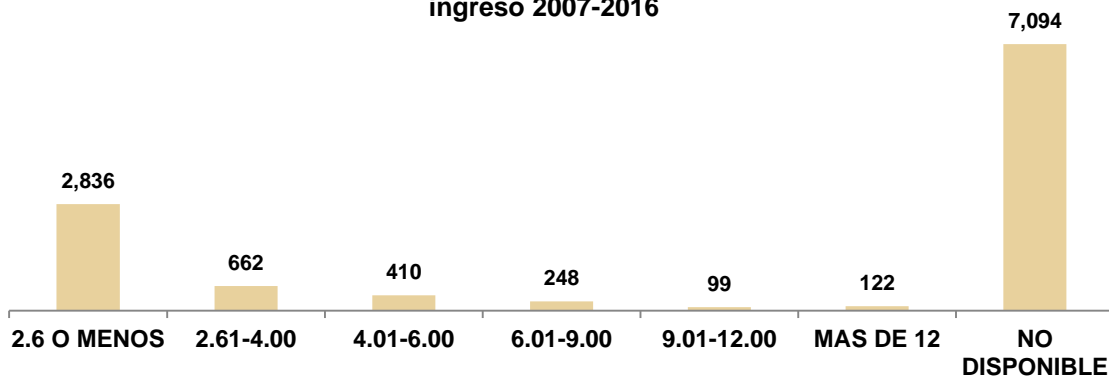
Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

Las personas que reciben entre 2.6 o menos salarios mínimos han sido los mayores beneficiarios de créditos y subsidios, ocupando el 24.7% del total de acciones. La relación indica que mientras perciban mayores ingresos menor número de financiamientos se otorgan, a excepción de entre 9 y 12 salarios mínimos que reciben menos financiamientos que los que ganan más de 12.

Los créditos o subsidios para los beneficiarios que ganan 2.6 o menos van dirigidos el 53% para mejoramientos y 46% a adquisición de vivienda, conforme aumentan los

ingresos es mayor el número de financiamientos para la adquisición de vivienda (ver Gráfica 48).

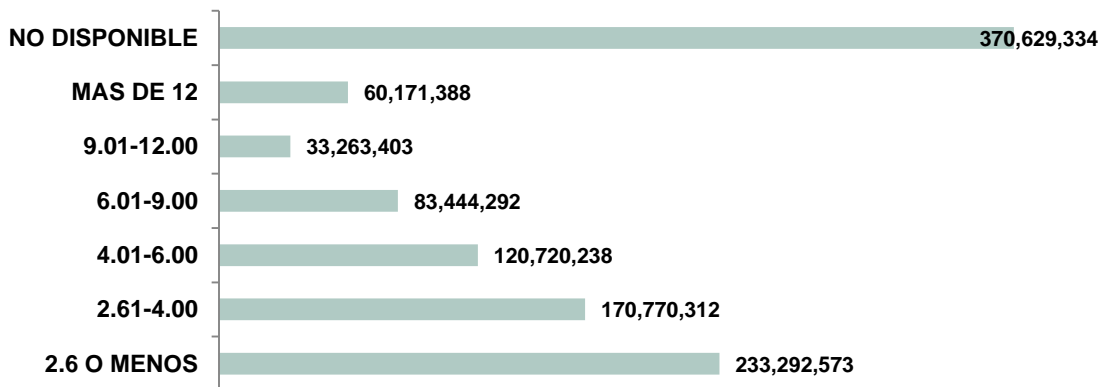
**Gráfica 48**  
**Número de financiamientos en vivienda distribuidos por rango de ingreso 2007-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

El número de recursos por rango de ingresos tuvo el mismo comportamiento que el número de financiamientos (ver Gráfica 49).

**Gráfica 49**  
**Monto de financiamientos en vivienda distribuido por rango de ingreso 2007-2016**

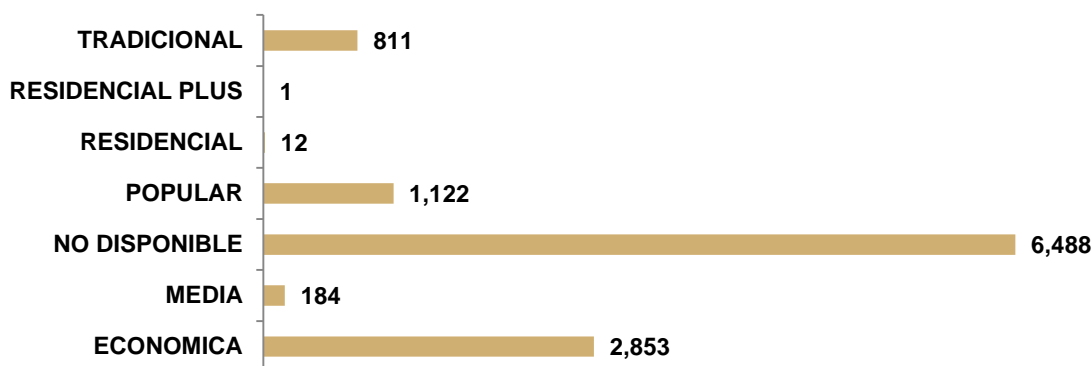


Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

De acuerdo a la distribución de financiamientos por valor de la vivienda (ver Gráfica 50), el mayor número se otorga para vivienda económica, popular y tradicional, con proporciones del 24.9%, 9.8%% y 7.1% respectivamente.

Dentro de la vivienda económica el 80.7% de los financiamientos son para mejoramientos, mientras que en todas los demás valores más del 90% de estos son para la adquisición de vivienda.

**Gráfica 50**  
**Número de financiamientos en vivienda distribuido por valor de la vivienda**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

Con este diagnóstico se advierte que los programas y recursos públicos no han logrado mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable en el municipio de Comundú, ya que posiblemente la tendencia decreciente en el número de financiamientos durante el periodo, las modalidades en mejoramientos y autoconstrucción, la falta de subsidios y predominio de créditos y la promoción de vivienda económica no satisfacen el derecho constitucional y conllevan a que aún exista una gran proporción de personas en situación de rezago habitacional. Además, la falta de agua potable y la energía eléctrica es un problema que no ha disminuido a lo largo del periodo, al contrario ha sido creciente, por lo tanto no se cumplieron con los objetivos planteados en el PMD 2011-2015.

### **3.4.2 La Paz**

#### *Plan Municipal de Desarrollo La Paz 2011-2015*

El Plan Municipal de Desarrollo de La Paz durante el periodo 2011- 2015 está compuesto por cinco ejes rectores que son: La Paz, con desarrollo social integral; La Paz, un municipio seguro y ordenado; La Paz, competitiva y de oportunidades; La Paz, un municipio con servicios públicos de calidad y respeto al medio ambiente; y por ultimo La Paz, un gobierno eficiente, transparente y moderno (PMD La Paz 2011-2015, pág. 6).

La Paz, con Desarrollo Social Integral tiene como principal objetivo *“establecer acciones de equidad en las oportunidades de bienestar y mejorar la situación de la población en desventaja económica y social”* (Ibídem, pág. 65). Considerando a la vivienda uno de los sectores principales para lograr este objetivo.

En este ámbito se reconoce la existencia de grupos vulnerables que carecen de recursos para hacer frente a sus necesidades básicas, parte de esta población se debe a las fuerzas migratorias de otras entidades al estado presentando alto grado de marginación y aislamiento en su ubicación. De la misma manera, se reconoce que la política implementada anteriormente no se ha dirigido a los sectores que más lo requieren lo que ha provocado mayor desigualdad.

Por lo anterior, en este sector se establecieron los siguientes objetivos, estrategias y líneas de acción:

**Tabla 10**

Objetivos	Estrategias	Líneas de Acciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar la obtención de una vivienda digna para los grupos en mayor desventaja económica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorecer a familias en desventaja económica para obtener una vivienda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualizar el inventario de reserva territorial para el uso habitacional</li> <li>• Agilizar el otorgamiento de licencias para construcción.</li> <li>• Promover la reducción de costos asociados a la titulación.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procurar el equipamiento y dignificación de la vivienda popular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar recursos de los órdenes de gobierno y la participación de la comunidad para mejorar las condiciones de vivienda de la población que se ubica en las zonas deprimidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentar un programa de vivienda digna (piso firme).</li> <li>• Apoyar la autoconstrucción de vivienda negociando con la iniciativa privada descuentos en los productos de mayor demanda en la construcción.</li> <li>• Impartir cursos de capacitación sobre la aplicación de materiales</li> <li>• Otorgar asistencia técnica para autoconstrucción a familias con mayor desventaja económica.</li> <li>• Diseñar y otorgar el manual de autoconstrucción de la vivienda.</li> </ul>

*Elaboración propia con datos del PMD La Paz 2011-2015*

Además, el eje La Paz, con Servicios Públicos de Calidad y Respeto a su Medio Ambiente tiene como objetivo dotar de servicios públicos e infraestructura urbana para satisfacer la demanda y necesidades de población, principalmente para abatir el rezago en su dotación (Ibídem, pág. 14). La diferencia entre la demanda de servicios y su dotación se ha incrementado a los largo del tiempo ante la incapacidad de respuesta del municipio ante el crecimiento urbano especialmente los asentamientos humanos localizados en la periferia.



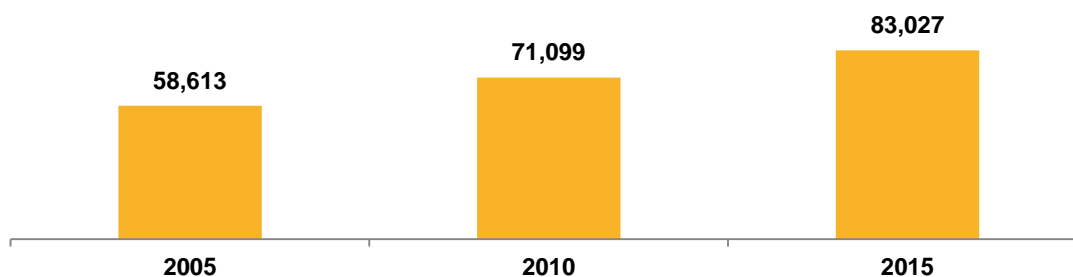
**Tabla 11**

Objetivos	Estrategias	Líneas de Acción
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliación, rehabilitación y conservación de las vialidades de la ciudad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar las vialidades de la ciudad de la Paz.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecutar obras de urbanización, pavimentación y equipamiento urbano en zonas urbanas con carencias de infraestructura de servicios.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestionar recursos para el mejoramiento de los servicios públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar coordinadamente con los otros órdenes de gobierno y organismos un programa para el mejoramiento de los servicios públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Celebrar convenios con la Federación y el Estado, para el financiamiento de obra pública.</li> <li>Llevar a cabo un programa de electrificación de nuevos asentamientos y zonas sin servicio.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar, rehabilitar y dar mantenimiento a la infraestructura de agua potable, drenaje y alcantarillado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar el nivel y la calidad de vida, incrementando y mejorando la cobertura de los servicios de drenaje y alcantarillado del Municipio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Llevar a las delegaciones los servicios de agua potable con inversiones diversas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ordenar el territorio del municipio de manera integrar, sustentable y participativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualizar el Programa de Desarrollo Urbano Municipal con la participación de la ciudadanía.</li> <li>Generar los espacio y esquemas que contribuyan en la regularización de los asentamientos,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial.</li> <li>Elaborar el Programa de Desarrollo Urbano Sustentable Municipal.</li> <li>Actualiza el marco regulatorio en materia de desarrollo urbano.</li> <li>Llevar a cabo un proyecto de actualización de uso de suelo de las colonias de la ciudad, así como de imagen de los corredores urbanos prioritarios.</li> <li>Llevar a cabo un censo actualizado de asentamientos irregulares.</li> <li>Instrumentar el Programa de Incorporación de Desarrollo Urbano de los Asentamientos Irregulares en las colonas.</li> </ul>

*Elaboración propia con datos del PMD La Paz 2011-2015*

El cumplimiento de lo anterior será evaluado mediante una descripción del contexto habitacional y de desarrollo urbano en el municipio dela Paz. Por un lado, el número de viviendas particulares creció 21.30% del 2005 al 2010 y 16.78% del 2010 al 2015 (ver Gráfica 51).

**Gráfica 51**  
**Número de viviendas**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

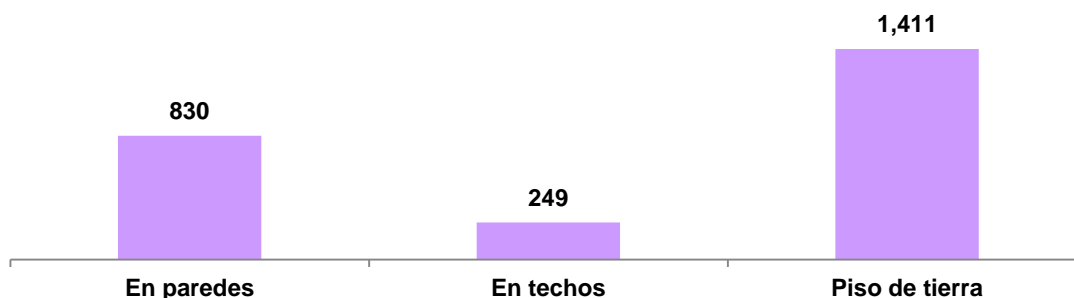
Del total de viviendas en el 2010 y 2015 las siguientes proporciones muestran aquellas consideradas con rezago habitacional:

<b>Cuadro 4</b>		
<b>La Paz</b>		
	<i>Con rezago</i>	<i>Sin rezago</i>
2010	18.1%	81.9%
2015	14.8%	85.2%

Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

De ahí que en el año 2015 las viviendas en condiciones precarias son: el 1% en paredes, el 0.30% en techos y el 1.7% con piso de tierra (ver Gráfica 52).

**Gráfica 52**  
**Viviendas con materiales de construcción precarios 2015**



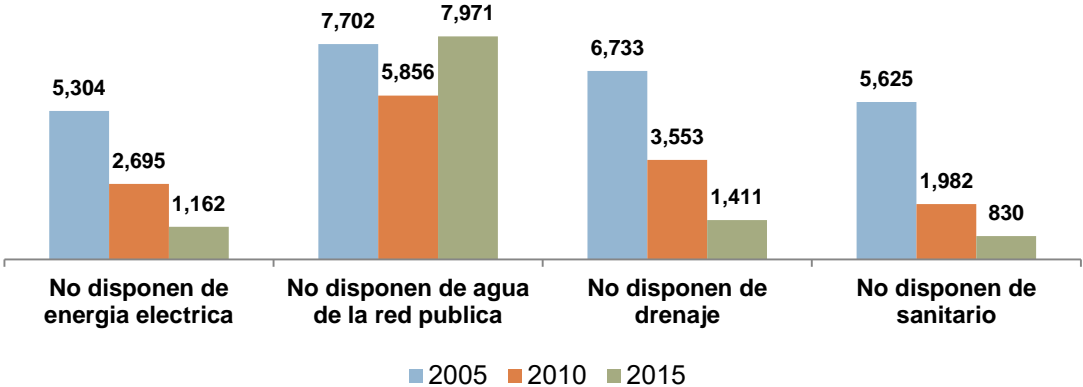
Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

Según el censo 2010 en el municipio de La Paz 1,073 personas viven en cuarto de vecindad, 49 en cuarto de azotea, 16 en local no construido para habitación y 201 en vivienda móvil.

La falta de servicios en la vivienda ha tenido una tendencia a decreciente a excepción de la disponibilidad de agua de la red pública, la cual creció 36.1% en el año 2015, siendo el

9.60% de los hogares que no cuentan con este servicio. Mientras que el 1.40% no disponen de energía eléctrica, el 1.70% no cuentan con drenaje y el 1% no tienen sanitario (ver Gráfica 53).

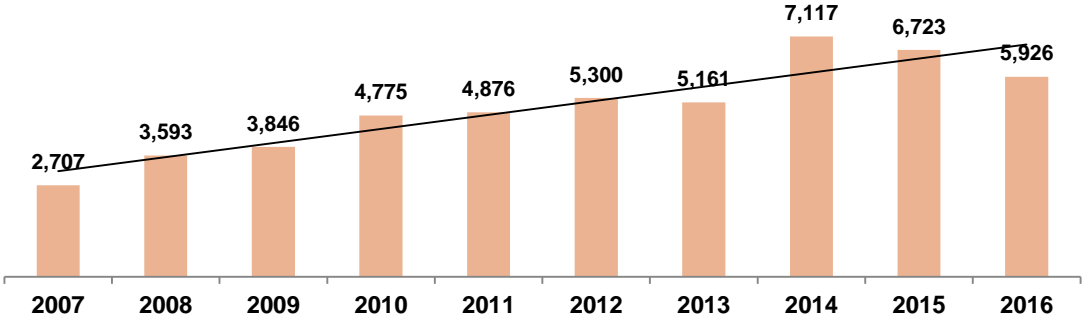
**Gráfica 53**  
**No disponibilidad de servicios en la vivienda**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

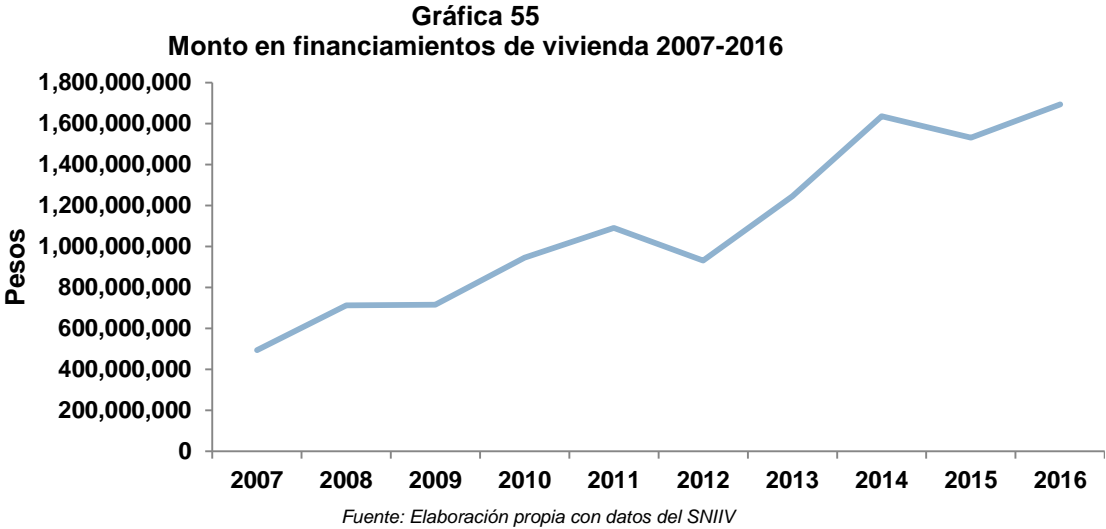
A continuación se identificara el modo en que operan los organismos y dependencias para lograr los objetivos municipales, estatales y federales. Por un lado el número de financiamientos en el municipio de La Paz tuvo su mayor crecimiento en el año 2014, con una tasa del 37.9% respecto al año anterior, mientras que estas acciones disminuyeren en los años 2013, 2015 y 2016, sin embargo marca una tendencia creciente durante el periodo. Relacionando el número de viviendas en 2015 con el número de financiamientos estos cubrieron el 8.1% del total (ver Gráfica 54).

**Gráfica 54**  
**Número de financiamientos en vivienda 2007-2016**

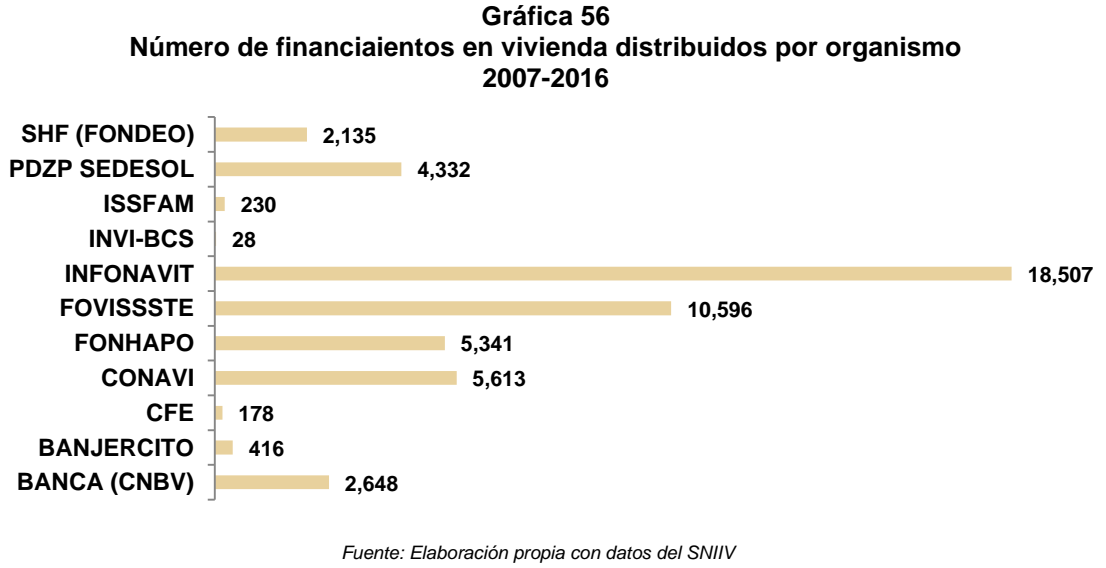


Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

Del mismo modo los recursos ejercidos tuvieron un comportamiento similar al de las acciones (ver Gráfica 55), a excepción de la disminución en el año 2012, lo cual no impidió que se macara una tendencia creciente durante el periodo.

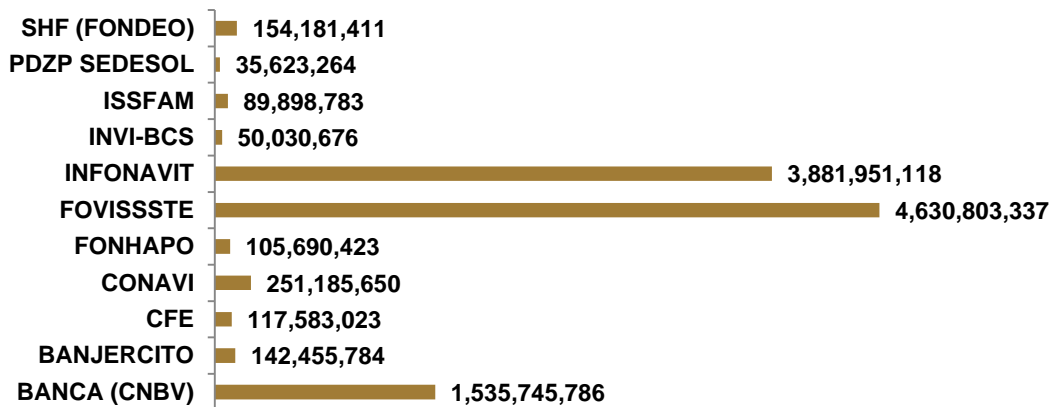


De acuerdo a la distribución de financiamientos por organismo (ver Gráfica 56), el INFONAVIT ocupa el primer lugar con un porcentaje del 37% respecto al total, 21.18% el FOVISSSTE y en tercer lugar la CONAVI con el 11.22%; estos tres organismos destinaron la mayoría de sus financiamientos a la adquisición de vivienda y posteriormente a mejoramientos.



Por el contrario, los montos ejercidos dentro de cada organismo muestran como primer lugar el FOVISSSTE, después el INFONAVIT y por último la Banca (CNBV) con 42.5%, 35.3% y 14% respectivamente (ver Gráfica 57).

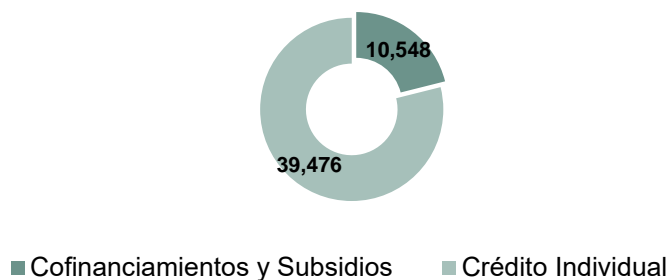
**Gráfica 57**  
Monto en financiamiento de vivienda distribuido por organismo 2007-2016



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

En la distribución por tipo de crédito (ver Gráfica 58), los créditos individuales conforman el 78.9% del total de financiamientos ejercicios, de los cuales el 57% son para la adquisición de vivienda y el 36.26% para mejoramientos. Mientras que los cofinanciamientos y subsidios son el 21.1% del total, de los cuales el 81.60% de estos se dirigen a la adquisición de vivienda y el 17.70% a la modalidad de mejoramientos.

**Gráfica 59**  
Número de financiamientos en vivienda distribuido por tipo de crédito 2007-2016

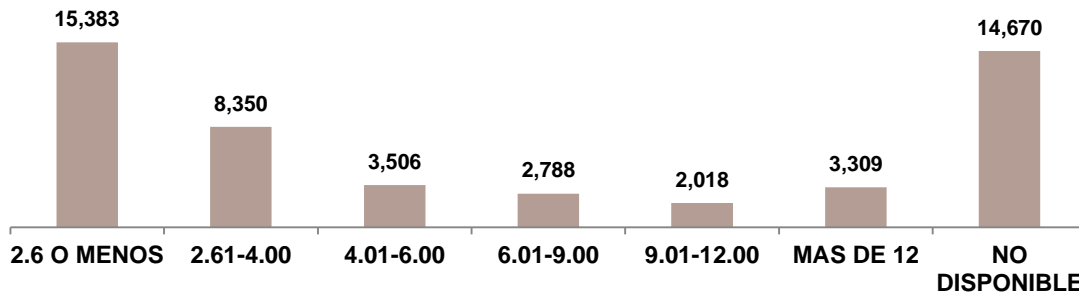


Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

De acuerdo al número de financiamientos distribuidos por rango de ingresos (ver Gráfica 60), se otorgaron más financiamientos a las personas que ganan entre 2.6 o menos salarios ocupando un 30.75% del total de acciones. De los cuales el 49% fueron para la

modalidad de adquisición de vivienda y el 47.28% en mejoramientos. Mientras que para todos los demás rangos de ingreso la adquisición de vivienda conforma más del 70% como destino.

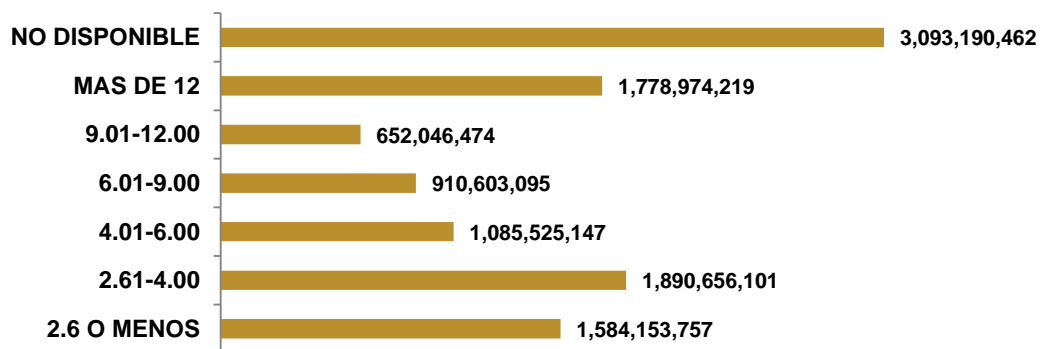
**Gráfica 60**  
**Número de financiamientos en vivienda distribuidos por rango de ingreso 2007-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

En relación a los recursos invertidos (ver Gráfica 61), las personas que ganan entre 2.61 y 4 salarios se les destinó mayor monto con el 17.20% del total, posteriormente a las personas que ganan más de 12 salarios con el 16.18% y después las personas que perciben menos ingresos de 2.60 o menos con el 14.41%.

**Gráfica 61**  
**Monto de financiamientos en vivienda distribuido por rango de ingreso 2007-2016**

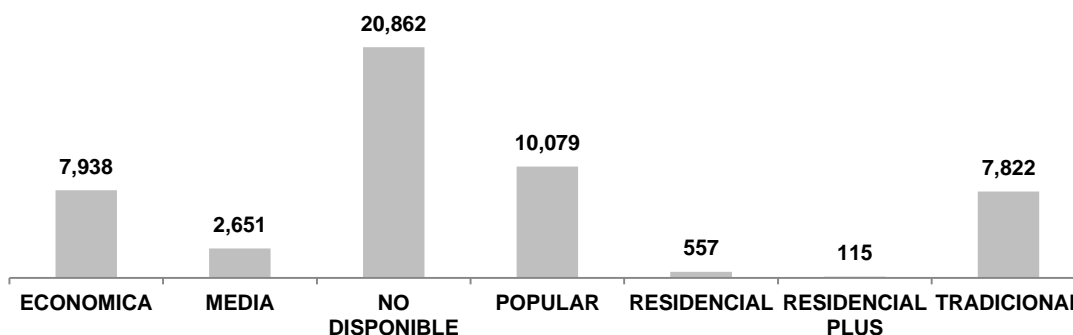


Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

El número de financiamientos distribuido por el valor de la vivienda (ver Gráfica 62) muestra que la vivienda popular acapara el mayor número de acciones en vivienda con el 20.15%, posteriormente la vivienda económica con el 15.87% y en tercer lugar la vivienda tradicional con el 15.64%. Ahora bien, para la vivienda popular el 98% de las acciones son

para adquisición de vivienda, en la vivienda económica el 85.53% para mejoramientos, y la vivienda tradicional el 94.90% en adquisición de vivienda.

**Gráfica 62**  
**Número de financiamientos en vivienda distribuido por valor de la vivienda 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

Con base al análisis municipal se coloca a la Paz como el municipio con mayor desarrollo urbano, que ha podido contener sus niveles de rezago habitacional, sin embargo es necesario que aun enfoque sus acciones en mejorar las condiciones que aquellos que habitan en cuartos y vivienda móvil o invasión, además de promover la red de agua publica ya que se mostró creciente para el 2015 el número de viviendas que no cuentan con este servicio.

Los programas y organismos que participan en este sector no corresponden a promover la vivienda de interés social, por ser el INFONAVIT Y FOVISSSTE las instituciones con mayor participación en número de financiamientos y recursos ejercidos que corresponden a la clase media y media baja, lo mismo se observa en que la población que percibe mayor cantidad de ingresos tiende a recibir más recursos por parte de estas instituciones para satisfacer sus necesidades de vivienda.

### **3.4.3 Loreto**

#### *Plan Municipal de Desarrollo Loreto 2011-2015*

El Plan Municipal de Desarrollo de Loreto en el periodo 2011-2015 está dividido en cuatro objetivos: Socialmente Incluyente; Económicamente Sostenible; Ambientalmente Sustentable; y Desarrollo Institucional para un buen Gobierno (PMD Loreto 2011-2015).

Dentro del objetivo Ambientalmente Sustentable se encuentra la Planeación del Desarrollo Urbano, ahí se plantea que la llegada de proyectos turísticos ha traído consigo un crecimiento poblacional acelerado y *“la falta de reservas territoriales municipales, ha incidido en el crecimiento de asentamientos irregulares en la ciudad de Loreto, se pueden observar asentamientos en zonas de riesgo, que carecen de servicios básicos y que por su condición, presentan un problema a para la administración municipal”* (Ibídem, pág. 99). Ante esta problemática el Plan establece el siguiente objetivo y líneas de acción:

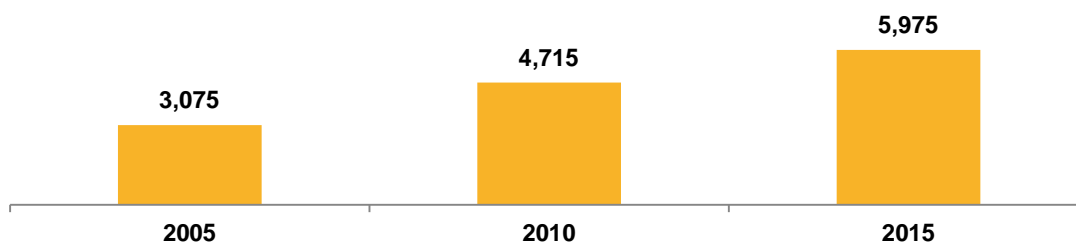
**Tabla 12**

Objetivo	Líneas de Acción
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar un crecimiento de la ciudad de manera ordenada, que atienda las vertientes de la imagen urbana de acuerdo a las características de vocación turística y además condicione el uso de suelo de los nuevos asentamientos, en función de la planeación del equipamiento urbano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar la elaboración de un diagnóstico integral que permita establecer las prioridades en función de la inversión pública y privada.</li> <li>• Gestionar ante las empresas constructoras e inmobiliarias, esquemas de trabajo que permitan la incorporación de un mayor número de beneficiarios para los programas de vivienda.</li> <li>• Gestionar acuerdos y convenios entre las instancias estatales y federales ante el Gobierno del Estado, INVI, INFONAVIT, Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, CANADEVI, a efecto de que se construyan viviendas económicas, para los beneficiarios de INFONAVI.</li> </ul>

*Elaboración propia con datos del PMD Loreto 2011-2015*

A continuación se evaluara el impacto que ha tenido el PMD sobre el rezago habitacional y el desarrollo urbano. El crecimiento del número de las viviendas particulares fue de 53.33% del 2005 al 2010 y luego se desaceleró a 26.72% del 2010 al 2015 (ver Gráfica 63).

**Gráfica 63**  
**Número de viviendas**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

Del total de viviendas en el 2010 y 2015 las siguientes proporciones muestran aquellas consideradas con rezago habitacional:

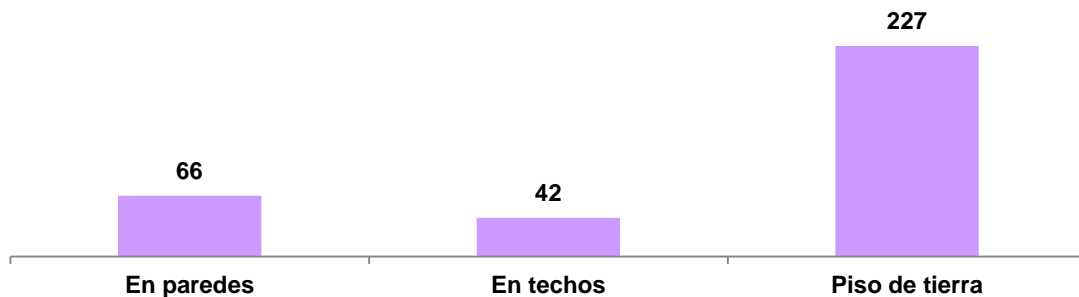


<b>Cuadro 5</b>		
<b>Loreto</b>		
	<i>Con rezago</i>	<i>Sin rezago</i>
2010	60.7%	39.3%
2015	46.2%	53.8%

*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

Las viviendas construidas con materiales precarios son: 1.10% del total en paredes, 0.70% en techos y 3.8% con piso de tierra (ver Gráfica 64).

**Gráfica 64**  
**Viviendas con materiales de construcción precarios 2015**

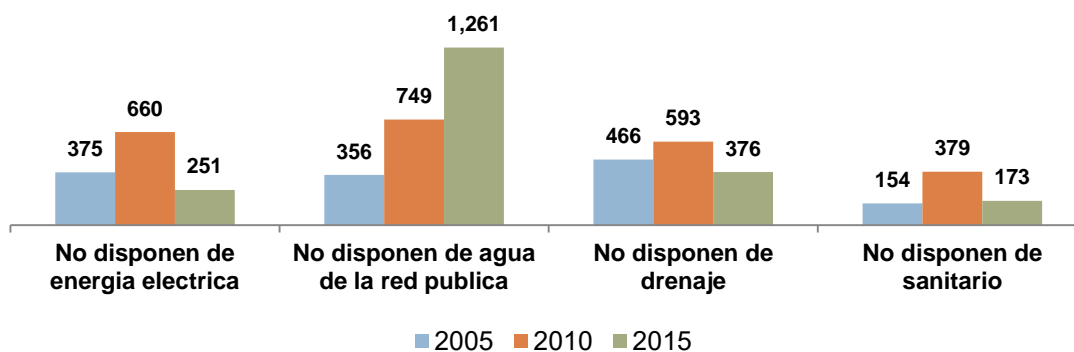


*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

Según el censo 2010 en el municipio de Loreto 131 personas viven en cuarto de vecindad, 5 en cuarto de azotea, 15 en local no construido para habitación y 188 en vivienda móvil.

Por último, la falta de servicios básicos en la vivienda fue creciente del 2005 al 2010 en todos los tipos de servicios tomados para esta investigación, sin embargo para el 2015 decrecieron a excepción del agua de la red pública que también aumentó para este año. Según la encuesta intercensal del 2015 el 4.20% de los hogares no disponen de energía eléctrica, el 21.20% no disponen de red de agua, el 6.30% no cuenta con drenaje y del 2.90% no hay sanitario en su vivienda (ver Gráfica 65).

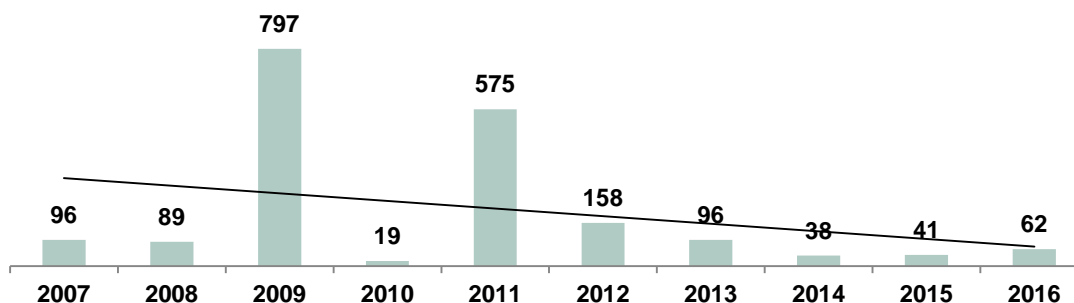
**Gráfica 65**  
**No disponibilidad de servicios en la vivienda**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

Una vez expuesto el contexto en el que se desarrolla la vivienda, a continuación se presentará el modo en el que participan las instituciones y dependencias públicas para el cumplimiento de los PND, PED Y PMD. El número de financiamientos otorgados durante el periodo estudiado tuvo sus más altos alcances en los años 2009 y 2011, posteriormente marca una tendencia decreciente hasta el 2016. Relacionando el número de viviendas en 2015 con el número de financiamientos estos solo cubren el 0.7% del total (ver Gráfica 66).

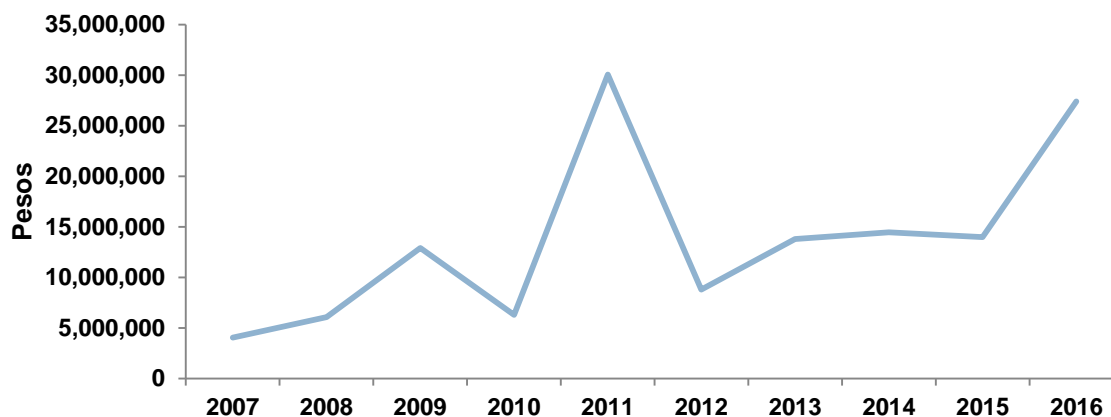
**Gráfica 66**  
**Número de financiamientos en vivienda 2007-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

Por el contrario, los recursos asignados cada año son diferentes respecto al comportamiento del número de las acciones, donde los montos más altos pertenecen a los años 2011 y 2016 (ver Gráfica 67).

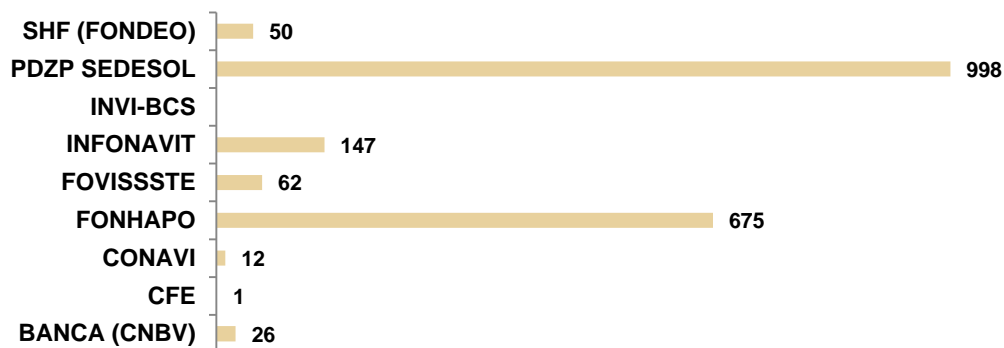
**Gráfica 67**  
**Monto en financiamientos de vivienda 2007-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

El número de financiamientos distribuidos por organismo pertenecen en un 50.63% al programa PDZP de SEDESOL; el 34.25% al FONHAPO, ambos organismos lo hicieron en mejoramientos, mientras que el 7.46% al INFONAVIT, la mayoría en adquisición de vivienda. Sin embargo la SEDESOL solo participó en los años 2009, 2010 y 2011 (ver Gráfica 68).

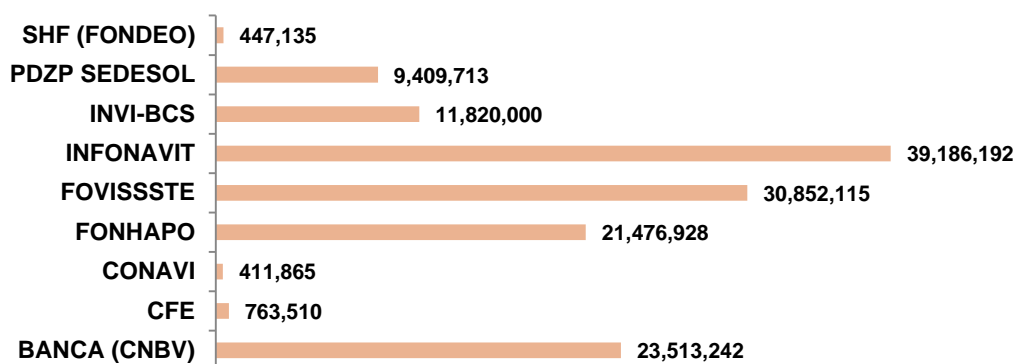
**Gráfica 68**  
**Número de financiamientos en vivienda distribuidos por organismo 2007-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

Por el contrario, los recursos invertidos por organismo dejan ver que el INFONAVIT financió el 28.42% del total; 22.38% FOVISSSTE y 15.58% FONHAPO (ver Gráfica 69).

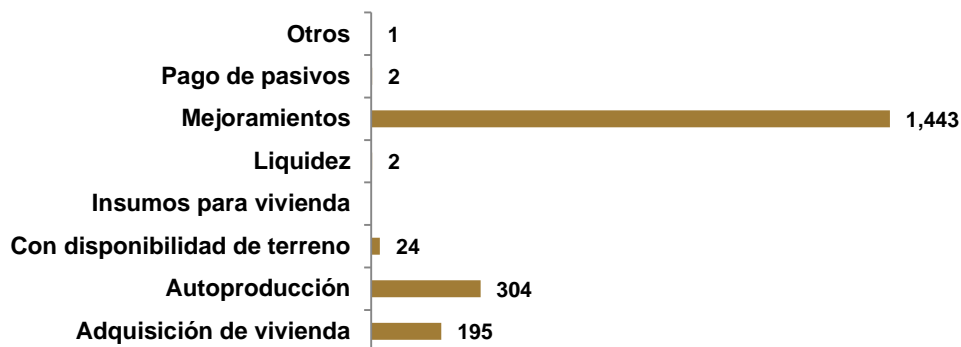
**Gráfica 69**  
**Monto en financiamiento de vivienda distribuido por organismo 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

Por otra parte, el destino de crédito más financiado durante el periodo es para mejoramientos ya que ocupa el 72.21% del total de las acciones; después esta la autoproducción con 15.42%; y la adquisición de vivienda ocupando el 9.89% (ver Grafica 70).

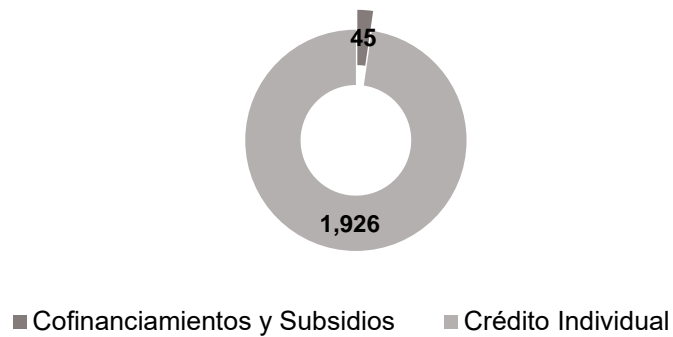
**Gráfica 70**  
**Número de financiamientos distribuidos por destino del crédito 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

En cuanto al número de financiamientos distribuidos por tipo de crédito el 97.72% fueron otorgados en créditos individuales de los cuales el 74.14% se destinan a mejoramientos y el 15.78% en adquisición de vivienda. Mientras que apenas el 2.28% son cofinanciamientos y subsidios, de los cuales el 66.67% son para adquisición de vivienda y el 33.33% para mejoramientos (ver Gráfica 71).

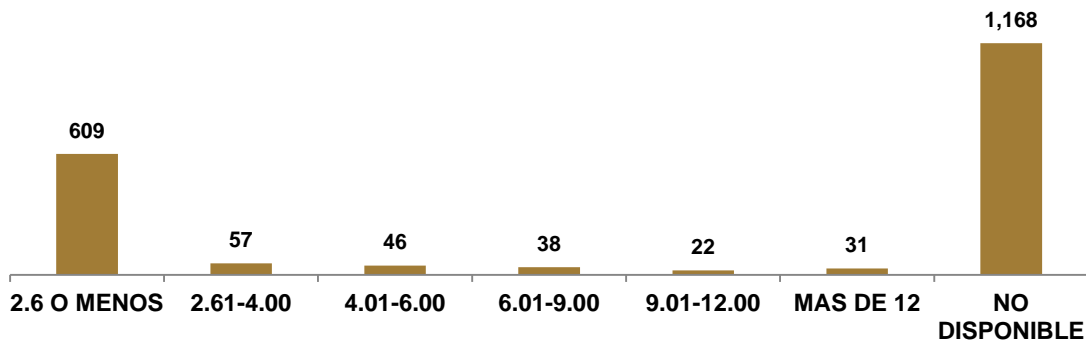
**Gráfica 71**  
**Número de financiamientos en vivienda distribuido por tipo de crédito**  
**2007-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

Las personas que perciben entre 2.6 o menos salarios han recibido mayor número de financiamientos con una proporción del 30.9% del total de acciones otorgadas de los cuales el 77.34% son en mejoramientos, el 15.27% en autoproducción y el 6.73% en adquisición de vivienda. A excepción del rango de ingresos más bajo, todos los demás destinan los créditos en su mayoría para la adquisición de vivienda y el porcentaje aumenta conforme aumenta el rango de ingresos (ver Gráfica 72).

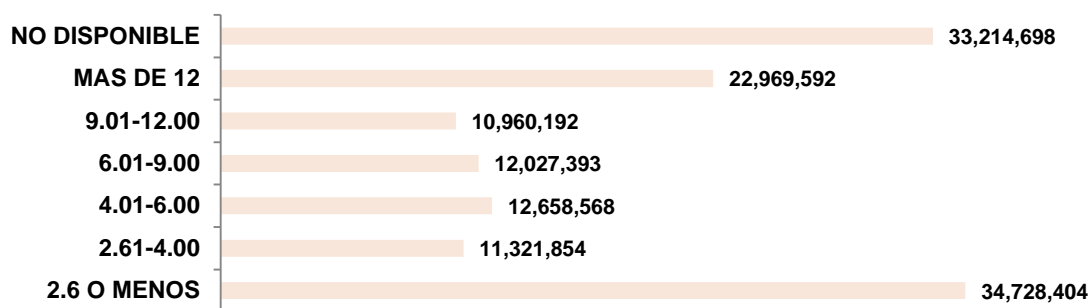
**Gráfica 72**  
**Número de financiamientos en vivienda distribuidos por rango de ingreso 2007-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

Al igual que el número de financiamientos por rango de ingresos, los recursos ejercidos son en su mayoría para los personas que perciben 2.6 o menos salarios con 25.2% del total, de los cuales el 63.40% son en la adquisición de vivienda, el 17.03% autoproducción y 14.32% en mejoramientos. Sin embargo, las personas que ganan más de 12 salarios ocupan el segundo lugar con el 16.7% en proporción al total de recursos invertidos (ver Gráfica 73).

**Gráfica 73**  
**Monto de financiamientos en vivienda distribuido por rango de ingreso 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

Ahora bien, la distribución de financiamientos por valor de la vivienda arroja que el 37.34% del total son en vivienda económica de la cuales el 81.66% se destina a la modalidad de mejoramientos y el 17.66% a la adquisición de vivienda. El 4.57% se lleva a cabo en vivienda tradicional y 2.79% en vivienda popular, donde la adquisición de vivienda en estas y los demás tipos de vivienda ocupa el primer lugar en modalidad de financiamiento (ver Gráfica 74).

**Gráfica 74**  
**Número de financiamientos en vivienda distribuido por valor de la vivienda 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

Al igual que el municipio de Comundú, se destaca el bajo alcance que han tenido los programas sobre el rezago habitacional, ya que aún alrededor de la mitad de la población vive en condiciones de marginación social, donde la falta de red pública de agua potable ha sido creciente a largo del periodo, además de una tasa de crecimiento positiva en la no disponibilidad de todos los servicios en el 2010.

Por otra parte, los recursos ejercidos imposibilitan el acceso a la vivienda hacia la población más vulnerable, además de que las modalidades que promueven las instituciones no satisfacen las necesidades de vivienda que la constitución establece.

Asimismo, el PMD integra las estrategias de vivienda dentro del desarrollo urbano lo que podría implicar la falta de recursos y acciones en este sector.

### 3.4.4 Los Cabos

#### *Plan Municipal de Desarrollo Los Cabos 2011-2015*

El Plan Municipal de Desarrollo de Los Cabos durante el periodo 2011-2015 se basa en un Proyecto Municipio dividido en cinco ejes: Social; Sano; Sustentable; Seguro; y de Servicio (PMD Los Cabos 2011-2015).

*“Municipio Social se preocupa por generar oportunidades de bienestar y desarrollo para disminuir desigualdades y los desequilibrios regionales”* (Ibídem, pág. 88). Uno de sus subíndices es Igualdad y Desarrollo, el cual afirma que el tipo de crecimiento en el municipio dio como resultado la desigualdad de acceso a bienes y servicios en personas con empleo precario y bajos ingresos. Por ello establece el siguiente objetivo, metas y líneas de acción:

**Tabla 13**

Objetivo	Metas	Líneas de Acción
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lograr un desarrollo en el que se reduzcan la desigualdad social y los desequilibrios regionales, a partir de avanzar en la igualdad de oportunidades en el acceso al bienestar y el desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar e implementar lineamientos para el otorgamiento de apoyos a la población en mayor estado de marginación social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articular y coordinar las acciones municipales de protección social que han tenido resultados favorables para la población con mayor rezago social, con lineamientos que definan objetivos, población beneficiaria, tipos de apoyo, requisitos y procedimientos para garantizar que lleguen a la población con mayor desigualdad social.</li> <li>• Desarrollar obras de infraestructura urbana y rural para la dotación de servicios básicos como electrificación, agua potable, drenaje, parques y jardines, espacios deportivos, espacios culturales, pavimentación, etc. En algunos de estos rubros, se busca canalizar recursos de programas estatales y federales.</li> <li>• Realizar estudios e investigaciones acerca de las causas, dimensiones e indicadores que determinan la condición de desigualdad social en el municipio con el propósito de fundamentar el diseño de un sistema de planeación y evaluación de desarrollo social.</li> </ul>

*Elaboración propia con datos del PMD Los Cabos 2011-2015*

El eje de Municipio Sustentable contiene el ámbito de Ordenamiento Integral, ya que Los Cabos y su acelerado crecimiento poblacional concentra a la mayor parte de los habitantes en zonas urbanas (Ibídem, pág.149). Ante esto, se plantea el siguiente objetivo, metas y líneas de acción:

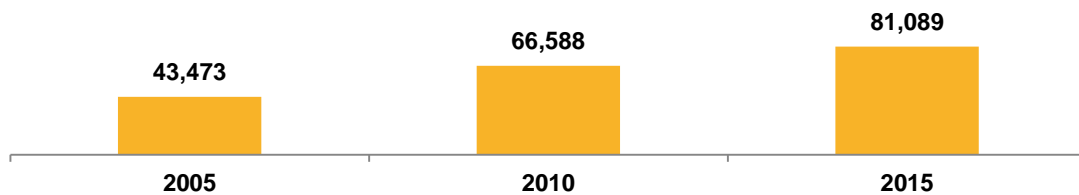
**Tabla 14**

Objetivo	Metas	Líneas de Acción
<ul style="list-style-type: none"> <li>Preservar la integridad de los ecosistemas del Municipio de Los Cabos mediante la planeación del desarrollo urbano, económico y social que asuma plenamente el criterio de sustentabilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualizar el Plan de Desarrollo Urbano San José del Cabo-Cabo San Lucas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano del municipio.</li> </ul>

*Elaboración propia con datos del PMD Los Cabos 2011-2015*

Una vez establecidas las bases sobre las cuales el gobierno dirigió sus acciones en el periodo 2011-2015, el logro de lo anterior se contrastará con datos que muestran las condiciones en las que habita la población. El crecimiento del número de viviendas en este municipio ha sido del 53.2% del 2005 al 2010 y del 2010 al 2015 se desacelera a una tasa de 21.8% (ver Gráfica 75).

**Gráfica 75**  
Número de viviendas



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

Del total de viviendas en el 2010 y 2015 las siguientes proporciones muestran aquellas consideradas con rezago habitacional:

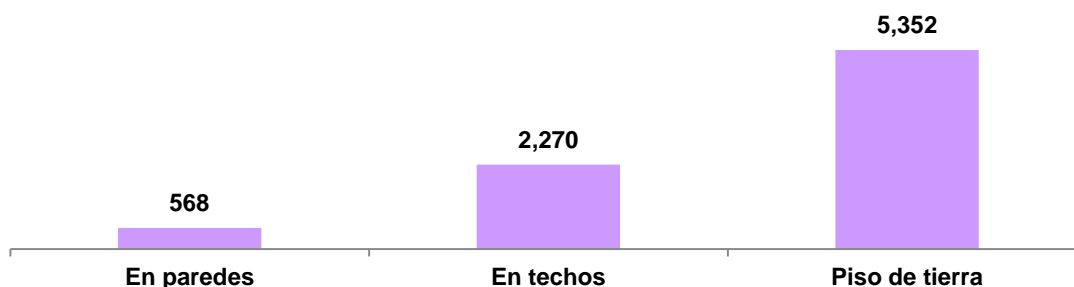
Cuadro 6 Los Cabos		
	Con rezago	Sin rezago
2010	21.7%	78.3%
2015	27.3%	72.7%

*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*



Las viviendas en condiciones precarias son: 0.70% del total de hogares en paredes, 2.80% en techos y 6.6% con piso de tierra (ver Gráfica 76).

**Gráfica 76**  
**Viviendas con materiales de construcción precarios 2015**

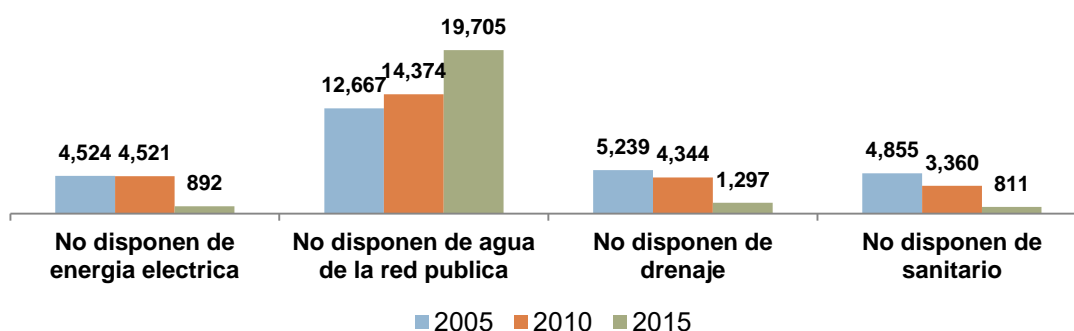


Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

Según el censo 2010 en el municipio de Los Cabos 5,211 personas viven en cuarto de vecindad, 159 en cuarto de azotea, 62 en local no construido para habitación y 514 en vivienda móvil.

En el 2015 1.10% de las viviendas no disponen de energía eléctrica, 24.30% no disponen de agua de la red pública, 1.60% no cuentan con drenaje y 1% no tiene sanitario (ver Gráfica 77).

**Gráfica 77**  
**No disponibilidad de servicios en la vivienda**

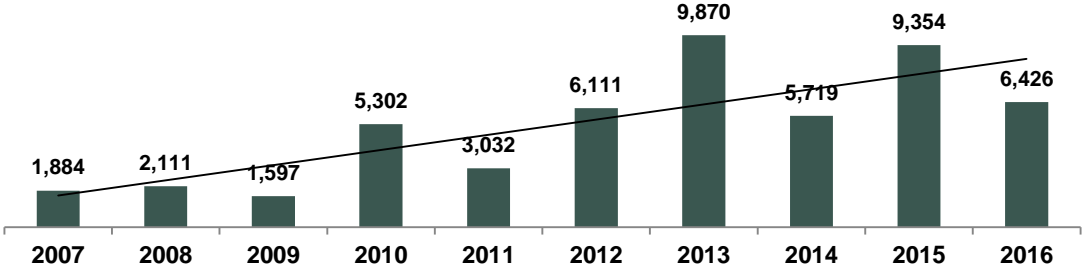


Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

A continuación se identificara el modo en que operan los organismos y dependencias para lograr los objetivos municipales, estatales y federales. Por un lado el número de acciones en vivienda en el municipio de Los Cabos durante el periodo estudiado muestra que éste ha marcado una tendencia creciente (ver Gráfica 78), con importantes disminuciones en

los años 2009, 2011, 2014 y 2016. Relacionando el número de viviendas en 2015 con el número de financiamientos estos cubrieron el 11.5% del total.

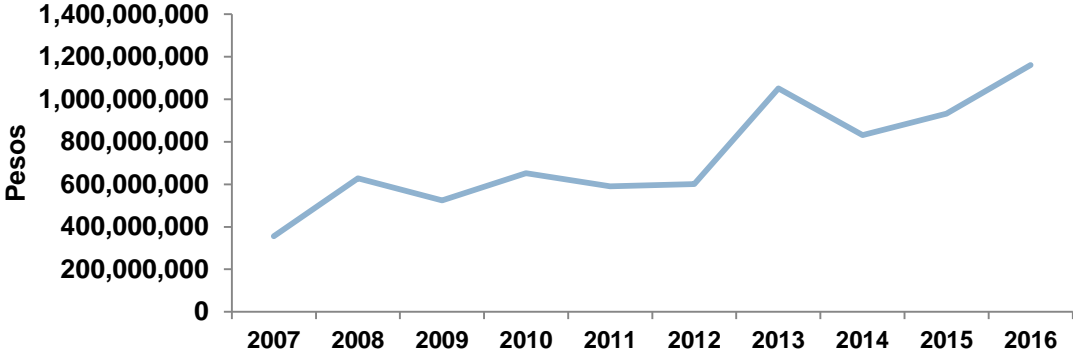
**Gráfica 78**  
**Número de financiamientos en vivienda 2007-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

De acuerdo a los recursos ejercidos, éstos también han sido crecientes durante todo el periodo marcando una tendencia a la alza con ligeras disminuciones (ver Gráfica 79), la más grande fue en el 2014 con una desaceleración del 20.90%.

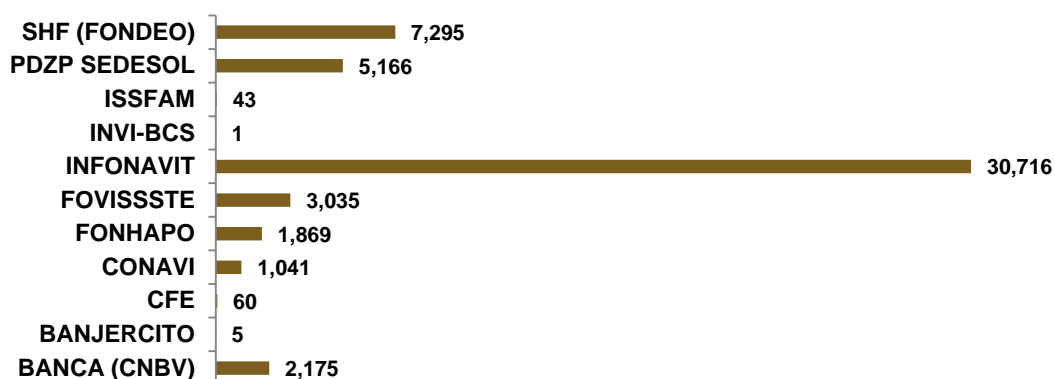
**Gráfica 79**  
**Monto en financiamientos de vivienda 2007-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

El número de financiamientos distribuidos por organismo establece que el INFONAVIT ocupó el 59.75% del total de acciones, en segundo lugar la SHF con el 14.19% y por último el programa de SEDESOL con el 10.05% respecto al total; los tres organismos los dirigieron en su mayoría para mejoramientos (ver Gráfica 80).

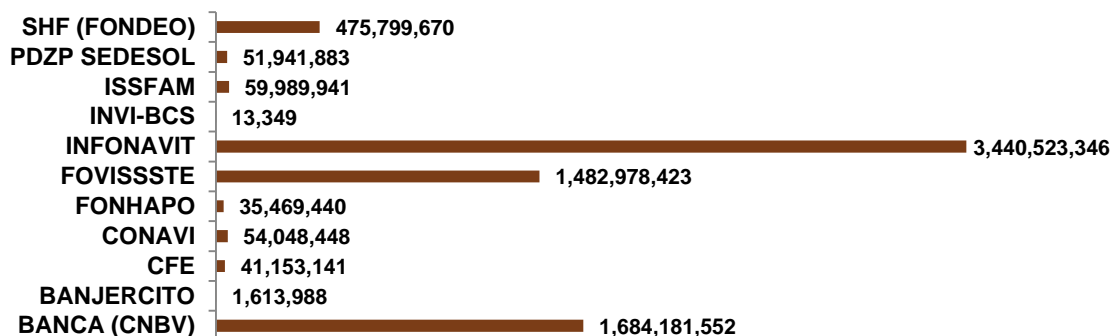
**Gráfica 80**  
**Número de financiamientos en vivienda distribuidos por organismo**  
**2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

Al igual que el número de acciones, el INFONAVIT por monto en recursos ocupa la mayor proporción en este caso el 46.95%, sin embargo la Banca se coloca en segundo lugar por los recursos invertidos ocupando así el 20.95%, y el tercera posición el FOVISSSTE con el 20.24% con respecto al total (ver Gráfica 81).

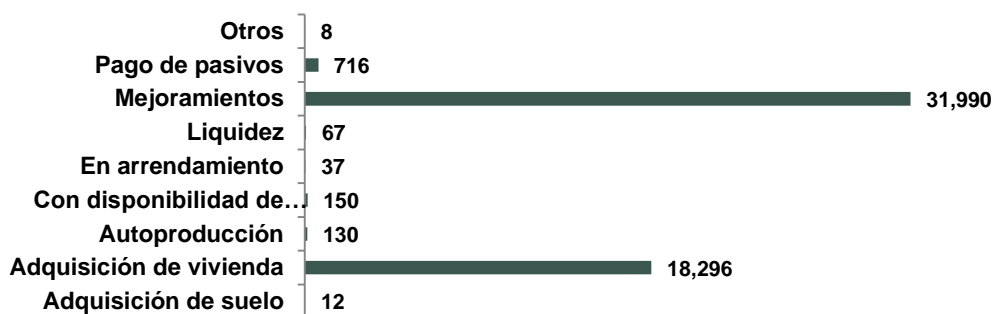
**Gráfica 81**  
**Monto en financiamiento de vivienda distribuido por organismo 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

Mientras que por el número de acciones distribuidos por destino de crédito (ver Gráfica 82) los mejoramientos abarcan el 62.23% del total y la adquisición de vivienda el 35.59% respectivamente, dentro de los más importantes.

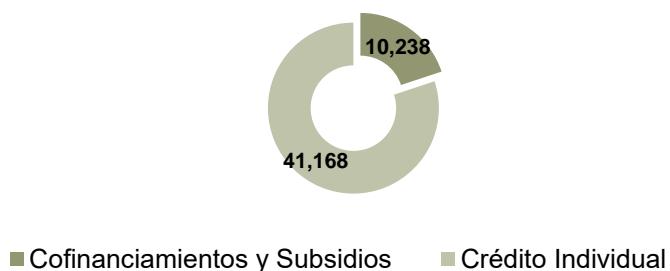
**Gráfica 82**  
**Número de financiamientos distribuidos por destino del crédito 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

De acuerdo al número de financiamientos distribuidos por tipo de crédito (ver Gráfica 83), el crédito individual es el más otorgado siendo 88.08% en proporción al total, de los cuales el 69.16% se usan en la modalidad de mejoramientos y el 28.12% para la adquisición de vivienda. Mientras que los cofinanciamientos y subsidios son el 19.92% del total, de ellos el 65.63% se destinan a la adquisición de vivienda y el 34.37% para mejoramientos.

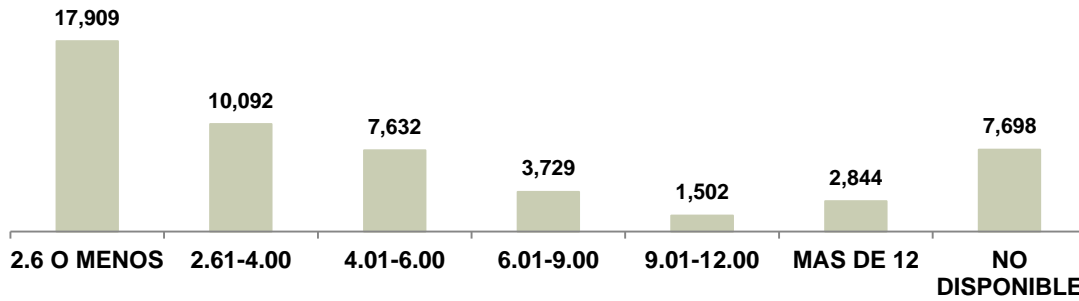
**Gráfica 83**  
**Número de financiamientos en vivienda distribuido por tipo de crédito 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

Las personas que perciben entre 2.6 o menos ingresos han sido mayores beneficiarios de financiamientos, con un aproximado del 34.84% del total de acciones, de los cuales el 87.18% son en mejoramientos y el 12.02% para la adquisición de vivienda. Los mejoramientos de acuerdo a rango de ingreso superan a la adquisición de vivienda entre 2.61 a 6 salarios, de 6.01 en adelante la mayoría es para la modalidad de adquisición de vivienda (ver Gráfica 84).

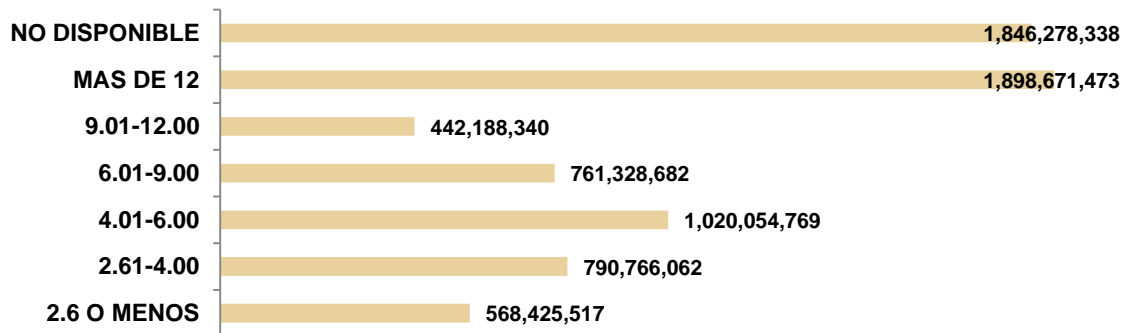
**Gráfica 84**  
**Número de financiamientos en vivienda distribuidos por rango de ingreso 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

Por el contrario, los recursos distribuidos por rango de ingresos se otorgan en su mayoría las personas que perciben más de 12 salarios, quedando en quinta posición las personas con menores ingresos (ver Gráfica 85).

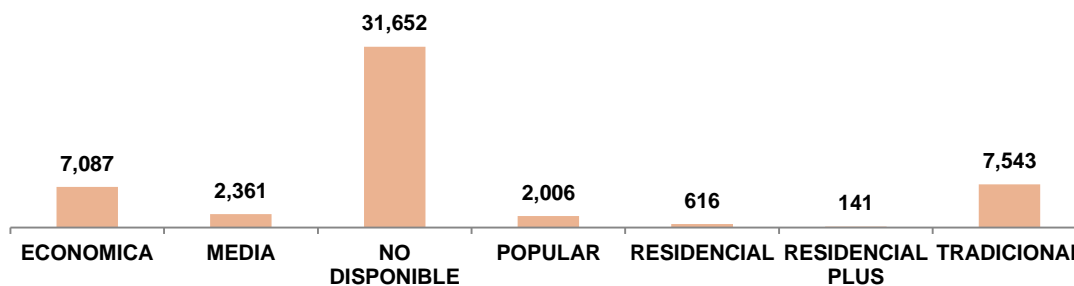
**Gráfica 85**  
**Monto de financiamientos en vivienda distribuido por rango de ingreso 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

En cuanto a la distribución por valor de la vivienda (ver Gráfica 86), el 14.67% se otorgan a la vivienda tradicional del cual el 95.85% es en adquisición; el 13.79% fueron para la vivienda económica de los cuales el 98.63% son para la modalidad de mejoramientos; y el 4.59% a la vivienda media, donde el 90.22% fueron para la adquisición.

**Gráfica 86**  
**Número de financiamientos en vivienda distribuido por valor de la vivienda 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

Bajo el análisis anterior, el PMD de Los Cabos carece de estrategias específicas hacia la vivienda y desarrollo urbano, a pesar de presentar el mayor crecimiento poblacional y desarrollo de colonias en invasión a lo largo del estado. A esto podría atribuirse el incremento de personas que viven en situación de rezago habitacional del 2010 al 2015, destacando un número importante de población que viven en cuarto de vecindad y vivienda móvil.

Asimismo, la modalidad más promovida por los programas no logra satisfacer la demanda de vivienda, donde la mayoría de los beneficiarios que tienen acceso a un financiamiento corresponden a la clase media por el tipo de institución, y no hacia la población más vulnerable.

### **3.4.5 Mulegé**

#### *Plan Municipal de Desarrollo Mulegé 2011-2015*

El Plan Municipal de Desarrollo en Mulegé durante el periodo 2011- 2015 está dividido en seis ejes rectores: Desarrollo Social y Calidad de Vida; Desarrollo urbano sustentable y Medio Ambiente; Desarrollo Económico Sostenible, Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno de Calidad y Transparencia; y Seguridad y Protección Ciudadana (PMD Mulegé 2011-2015).

El Plan destaca que a conformación y crecimiento de núcleos poblacionales por cuestiones económicas ha ocasionada la presencia de asentamientos humanos apartados de la accesibilidad a los servicios, esta demanda ha ido en aumento sin embargo la infraestructura y recursos son insuficientes (Ibídem, pág. 18).

El eje Desarrollo Urbano Sustentable y Medio Ambiente que pretende elevar el nivel y calidad de vida de los habitantes por medio de la prestación de servicios públicos (Ibídem, pág. 38), para ello presenta el siguiente objetivo, estrategias y líneas de acción:

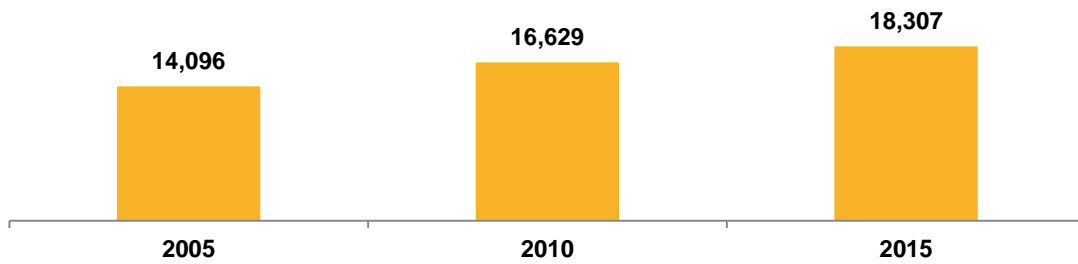
**Tabla 15**

Objetivo	Estrategias	Líneas de Acción
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar servicios eficientes y eficaces para contar con las condiciones óptimas para elevar la calidad de vida de los habitantes, de acuerdo la implementación de programas integrales que permitan la planeación, ordenamiento del territorio, un crecimiento urbano ordenado, dotación de infraestructura rural y urbana en armonía con la conservación de los ecosistemas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotación y cultura del Agua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación y mejoramiento de redes y acueductos.</li> <li>• Mejorar e incrementar la obertura Municipal en servicio de alcantarillado</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura Pública, ampliar la infraestructura urbana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer mecanismos de coordinación con el gobierno del estado y la SEDATU.</li> <li>• Elaborar un diagnóstico integral sobre la infraestructura rural y urbana del municipio.</li> <li>• Implementar el Plan Integral de Pavimentación.</li> <li>• Articular un plan de mejoramiento de infraestructura urbana y de zonas rurales.</li> <li>• Realizar un programa de mantenimiento de caminos rurales.</li> <li>• Aplicar programas de inversión pública para la electrificación en la zona rural y colonias populares.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenamiento territorial, Planeación Urbana y Protección al Ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar un diagnóstico integral sobre las reseras territoriales y asentamientos humanos.</li> <li>• Iniciar las gestiones para la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano.</li> <li>• Impulsar la adquisición de reservas territoriales para atender la demanda de vivienda en nuestro municipio.</li> <li>• Proponer ante las autoridades correspondientes la apertura de vialidades urbanas y rurales.</li> <li>• Revisar, actualizar o adecuar los reglamentos para el establecimiento de un marco jurídico que norme el desarrollo urbano del municipio.</li> </ul>

*Elaboración propia con datos del PMD Mulege 2011-2015*

Una vez que el gobierno municipal reconoce la presencia de asentamientos humanos con rezago habitacional, y tras proponer objetivos, estrategias y líneas de acción eficientes para su solución, el logro de lo anterior se contrastará con datos que muestran las condiciones en las que habita la población. 1|WQ El número de viviendas particulares en este municipio creció 18% del 2005 al 2010 y 10.1% del 2010 al 2015 (ver Gráfica 87). Relacionando el número de viviendas en 2015 con el total de financiamientos en el mismo año estos abarcaron solo el 1.3%

**Gráfica 87**  
**Número de viviendas**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

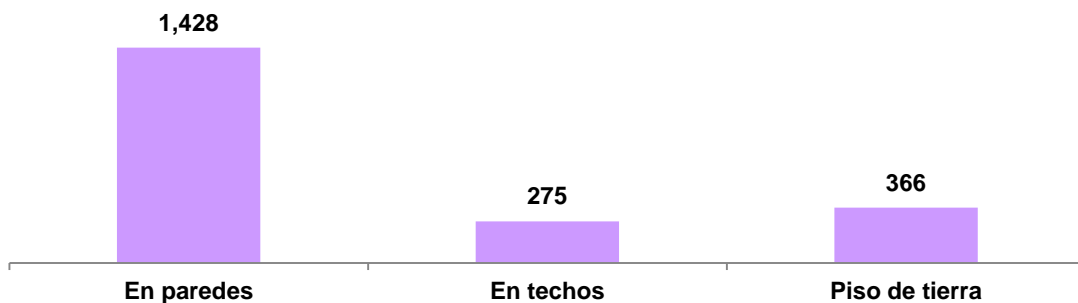
Del total de viviendas en el 2010 y 2015 las siguientes proporciones muestran aquellas consideradas con rezago habitacional:

<b>Cuadro 7</b>		
<b>Mulegé</b>		
	Con rezago	Sin rezago
2010	80.5%	19.5%
2015	79.9%	20.1%

Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

De ahí que para el 2015 el 7.8% del total de viviendas cuentan con materiales precarios en paredes, 1.50% en techos y 2% del total con piso de tierra (ver Gráfica 88).

**Gráfica 88**  
**Viviendas con materiales de construcción precarios 2015**



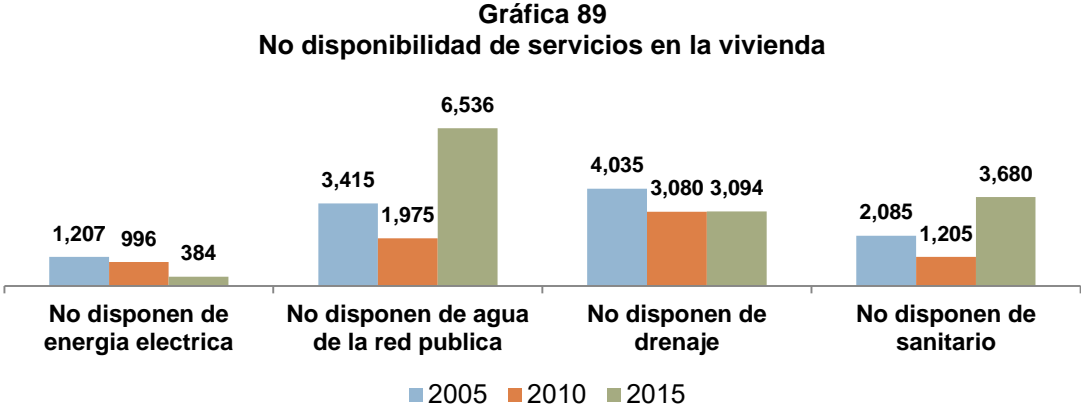
Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

Según el censo 2010 en el municipio de Mulegé 168 personas vivienda en cuarto de vecindad, 6 en cuarto de azotea, 8 en local no construido para habitación y 233 en vivienda móvil.

La falta de servicios públicos en los hogares durante todo el periodo solo decreció en cuanto a la energía eléctrica. Sin embargo, la red de agua pública, la no disponibilidad de

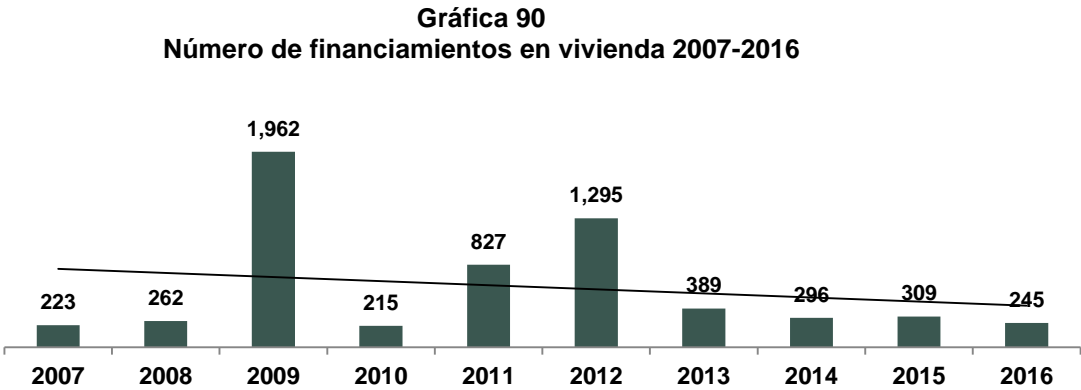


sanitario y la falta de drenaje decreció en el 2010 para incrementar en el 2015. La encuesta intercensal del 2015 muestra que el 2.10% de los hogares no disponen de energía eléctrica, el 35.7% no cuentan con red de agua pública, el 16.90% carecen de drenaje y el 20.10% no tienen sanitario (ver Gráfica 89).



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

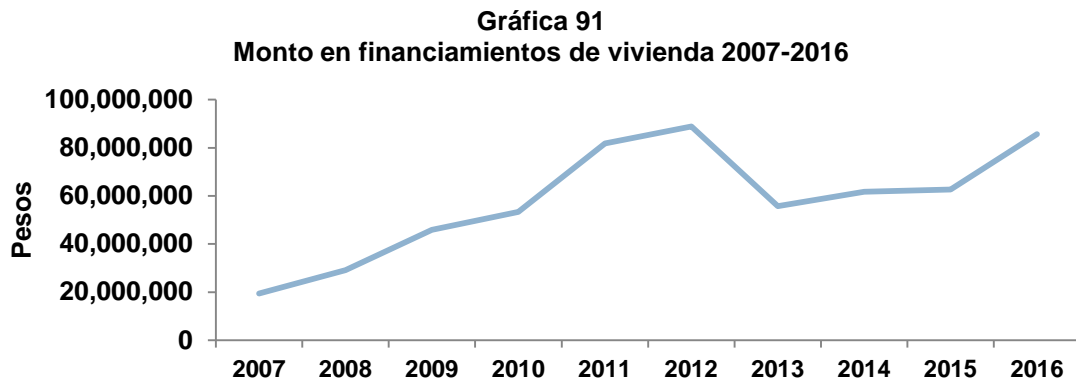
Al igual que los demás municipios, la información anterior será relacionada con el número de financiamientos ejercidos por las instituciones y organismos públicos para hacer efectivos los objetivos del plan municipal y estatal en vivienda en el municipio de Comundú. El número de financiamientos otorgados en el municipio de Mulegé tuvo sus más altos logros en los años 2009 y 2012, sin embargo la gráfica 100 marca una tendencia decreciente durante todo el periodo. Relacionando el número de viviendas en 2015 con el número de financiamientos estos solo cubren el 1.7% del total.



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

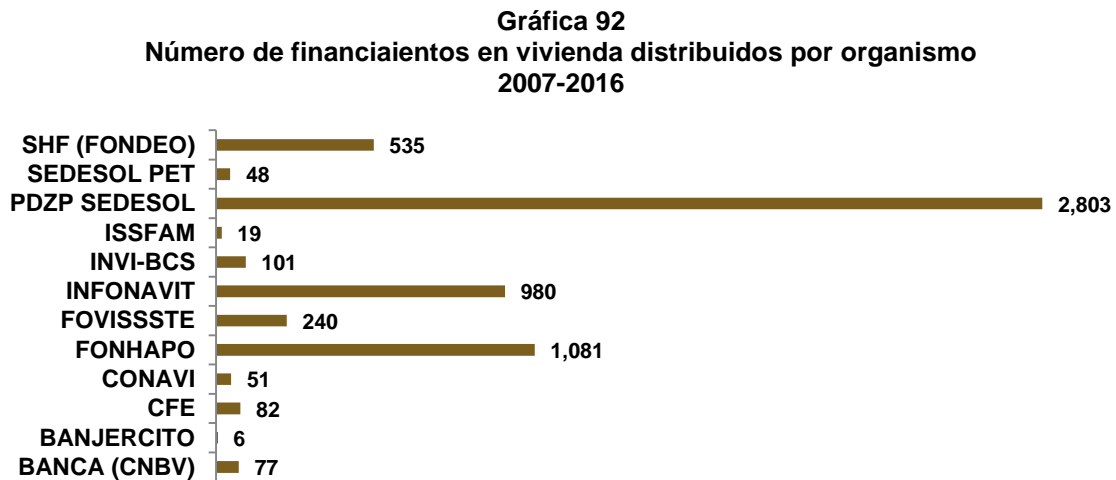
En comparación, los recursos ejercidos han sido crecientes desde inicios del periodo al 2016, a pesar de esto la mayor disminución fue en el 2013 con una tasa negativa del

37.29%, de ahí hasta el 2016 se lograron alcanzar niveles altos en financiamientos como los del 2011 y 2012 (ver Gráfica 91).



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

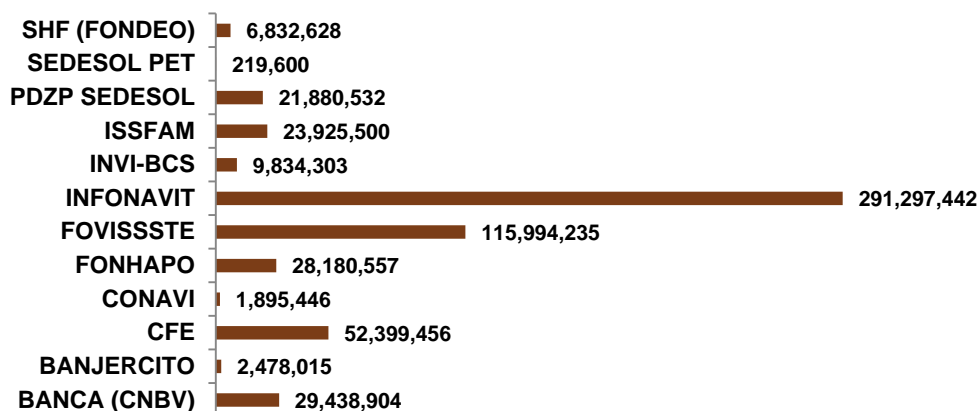
De acuerdo a la distribución por organismo (ver Gráfica 92), el programa de la PDZP SEDESOL concedió el mayor número de financiamientos en el periodo, ocupando el 46.54% del total, consecuentemente está el FONHAPO con el 17.95%, ambos organismos lo hicieron a través de mejoramientos a la vivienda; el tercer lugar lo ocupa el INFONAVIT con 16.27% mediante financiamientos a la adquisición de vivienda en su mayoría.



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

Contrario a lo anterior, por el lado del monto ejercido fue el INFONAVIT el organismo que mayor recursos ejerció con 49.85% del total, seguido está el FOVISSSTE con 19.85% y la CFE con 8.97% (ver Gráfica 93).

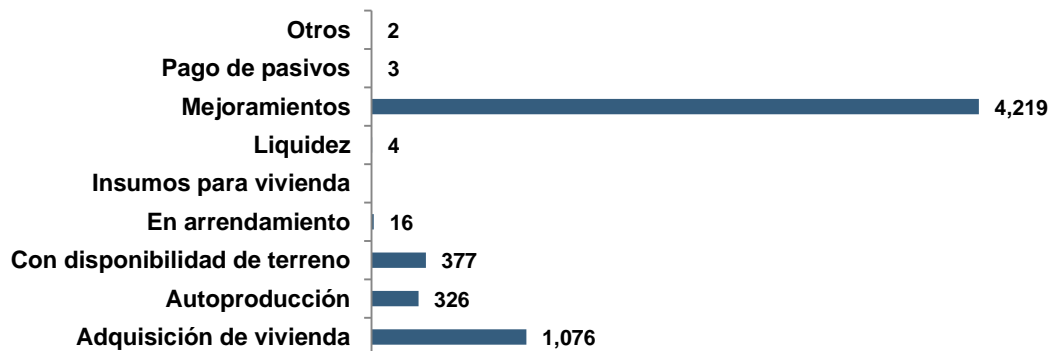
**Gráfica 93**  
**Monto en financiamiento de vivienda distribuido por organismo 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

Mientras que la distribución de financiamientos por destino de crédito muestran que el 70% de ellos se utilizan en mejoramientos, el 17.86% en adquisición de vivienda y el 5.41% para la autoproducción (ver Gráfica 94).

**Gráfica 94**  
**Número de financiamientos distribuidos por destino del crédito 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

De acuerdo a la distribución por tipo de crédito (ver Gráfica 95), el 96.21% son créditos individuales de los cuales el 72.46% son para mejoramientos y el 14.98% para adquisición de vivienda. Mientras que el 3.79% son cofinanciamientos y subsidios, de los cuales el 91.23% es para la modalidad de adquisición de vivienda y 8.77% para mejoramientos.

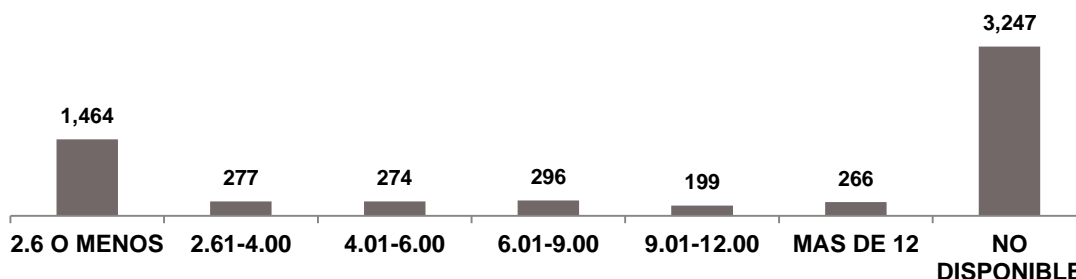
**Gráfica 95**  
**Número de financiamientos en vivienda distribuido por tipo de crédito**  
**2007-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

La mayor parte del número de financiamientos distribuidos por rango de ingresos se encuentran en las personas que ganan de 2.6 o menos salarios mínimos (ver Gráfica 96). En este rango el 83.06% de las acciones son para mejoramientos y el 14.21% para la adquisición de vivienda. En los rangos consecuentes, la disponibilidad de terreno, adquisición y mejoramientos ocupan las mayores proporciones.

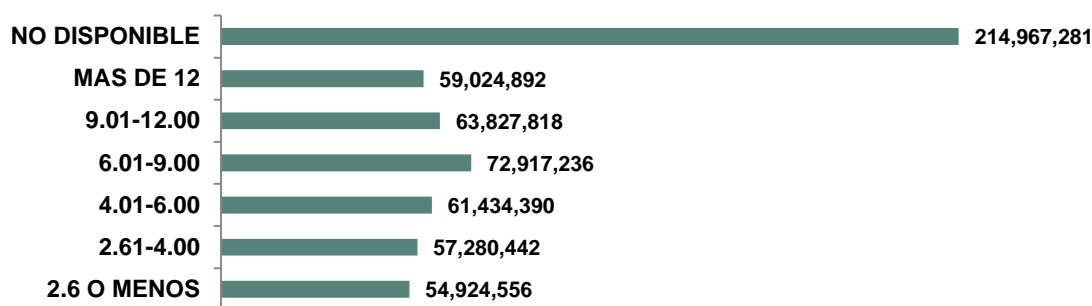
**Gráfica 96**  
**Número de financiamientos en vivienda distribuidos por rango de ingreso 2007-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV

En contraste con el número de acciones, los recursos ejercidos fueron mayores en el rango de 6.01 a 9 salarios ocupando el 12.48% del total, posteriormente el rango de entre 9.01 y 12 salarios con 10.92%, y en último lugar está el rango de menores ingresos (ver Gráfica 97). En este último el 52.70% es para la adquisición de vivienda, el 22.99% con disponibilidad de terreno y el 21.13% en mejoramientos.

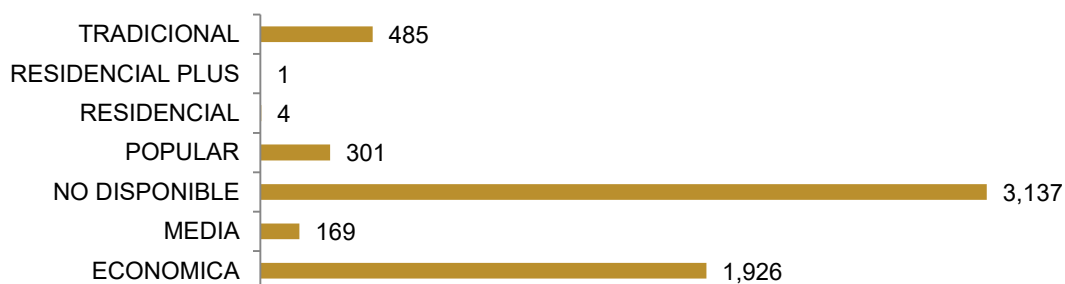
**Gráfica 97**  
**Monto de financiamientos en vivienda distribuido por rango de ingreso 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

Por otro lado, el 32% del total de los financiamientos son en vivienda económica del cual el 83.13% fue para mejoramientos, 8% en autoproducción y 6.25% en adquisición de vivienda. El 8.1% en vivienda tradicional del cual 75.88% fue en adquisición de vivienda, 19.79% con disponibilidad de terreno. Y el 5% para vivienda popular, con un 58% destinado a la adquisición de vivienda y 39.53% con disponibilidad de terreno (ver Gráfica 98).

**Gráfica 98**  
**Número de financiamientos en vivienda distribuido por valor de la vivienda 2007-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV*

A través de este análisis se destaca el municipio de Múgele por contener el mayor porcentaje poblacional con rezago a lo largo de la entidad federativa, donde los recursos ejercidos por los organismos e instituciones no han sido suficientes para mejorar las condiciones habitacionales. Además, se han encargado de promover la modalidad de mejoramientos que no satisface las necesidades de vivienda de la población más vulnerable. Lo anterior podría deberse a la ausencia de estrategias únicas hacia la vivienda dentro del PMD dificultando aún más que el gobierno formule acciones para su solución.

## CONCLUSIONES

Después de llevar a cabo la revisión teórica respecto a política fiscal, el enfoque ortodoxo desaprueba la intervención del Estado, ya que la consideran ineficiente al generar presiones inflacionarias, déficit presupuestal y en consecuencia el incremento de la deuda pública. En el caso de México la política de gasto público implementada en el periodo llamado desarrollo estabilizador demostró que era posible crecer con un pequeño margen de inflación, pero a finales de la década de los años setenta se inició la transición al modelo de economía de mercado, lo cual limitó la acción del Estado en la actividad económica, centrándose básicamente en mantener estables las variables monetarias, sin embargo este tipo de política solo resulta efectiva para mediar los efectos secundarios de la inversión pública expansiva, pero no como eje rector de la economía.

La política de gasto e inversión pública expansivos en México desde principio de los años treinta hasta la crisis de 1982 efectuada en sectores clave, trajo como resultado el desarrollo económico y social del país. Lo anterior se vio reflejado en la industrialización nacional, crecimiento del PIB a tasas superiores al 6% en promedio anual, sostenimiento de la producción agropecuaria y una mejor calidad de vida para la población. No obstante, la presencia de recesiones fue inevitable durante este periodo siendo resultado de la misma expansión económica, con efectos negativos sobre la cuenta corriente y el valor de la moneda; sin embargo, las recesiones tenían una recuperación casi instantánea gracias a una política devaluatoria, pero sobre todo al gasto público expansivo.

Por el contrario, la puesta en marcha del modelo neoliberal demuestra su incapacidad de maximizar el bienestar económico y social del país, como lo lograron modelos anteriores, ya que ha disminuido el gasto público, en particular el social y de inversión. Al mismo tiempo, ha implementado una política orientada al logro de metas de inflación, dejando de lado el crecimiento del PIB y el bienestar de la población.

Ante este accionar del gobierno, el crecimiento del PIB ha marcado una tendencia de desaceleración económica con una tasa de apenas 2.2% en promedio anual, que va de la mano del creciente endeudamiento externo, así como devaluación de la moneda, el abandono y privatización del campo y de la industria nacional; las crisis económicas cada vez más profundas; pero lo más importante es que ha prescindido de políticas sociales efectivas.

La implementación de un PND, así como las políticas y programas que de él se derivan en materia de vivienda y desarrollo urbano, basando sus objetivos y estrategias en los derechos constitucionales, no ha significado el cumplimiento de los mismos ni constan de ser obligatorios, además parte de sus acciones imposibilitan el logro de los objetivos.

Los organismos y dependencias en materia de vivienda fueron creados cuando el gobierno mexicano era un agente activo e impulsor del desarrollo social. En un comienzo, estos organismos tenían como principal objetivo el mejorar la calidad de vida de la población, sobre todo aquella en situación de pobreza. Así, su acción directa en la construcción y financiamiento de vivienda incrementó la oferta habitacional y llevó al logro de sus objetivos. Con la llegada del neoliberalismo en México estos organismos y dependencias se convirtieron exclusivamente en agentes financieros dedicados a otorgar créditos a la población, dejando de lado su participación directa en el desarrollo de la vivienda y sus efectos sobre el bienestar social.

En cuanto al marco regulatorio, la ley establece claramente la obligación de los diferentes niveles de gobierno en hacer cumplir el derecho a la accesibilidad de una vivienda adecuada para toda la población mexicana; más aún, los programas y políticas de vivienda tienen como prioridad atender a la población en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad.

Los recursos que asigna el gobierno deberían considerar el rezago habitacional, las necesidades de vivienda y la condición de pobreza; ya que para este sector los recursos son prioritarios y no deberían sufrir disminuciones en sus montos respecto al año anterior, contrario a la tendencia decreciente en los recursos destinados a la vivienda del presupuesto de egresos de B.C.S del 2007 al 2016.

Bajo la problemática, causas y consecuencias centrales que llevaron a realizar esta investigación, el PED de B.C.S y los PMD de los cinco municipios reconocen el acelerado crecimiento poblacional como el principal factor que ha llevado a la población de escasos recursos a invadir y asentarse en terrenos sin disponibilidad de servicios e infraestructura básica, así como la construcción de sus viviendas con materiales precarios.

Por lo anterior solo La Paz y Comundú plantean objetivos y estrategias específicos en materia de vivienda dirigidos hacia la población más vulnerable, abarcando desde la construcción, dotación de servicios e infraestructura. Mientras que Los Cabos, el municipio con mayor número de asentamientos humanos con rezago habitacional no concede un apartado único para el sector vivienda dentro de sus ejes de desarrollo social,

más bien lo generalizan hacia el desarrollo urbano tratando el acceso a los servicios, del mismo modo que los hacen los municipios de Mulegé y Loreto.

El manejo de las finanzas públicas del estado demuestra que el gobierno ha ignorado el crecimiento poblacional y la demanda de vivienda implícita, ya que de los ingresos federales percibidos solo el 8% aproximadamente se dirige hacia los posibles fondos y programas en vivienda. Asimismo, los egresos del estado dentro de sus funciones y finalidades ha destinado proporciones insignificantes a la vivienda, de este modo el INVI como única institución a nivel estatal encargada en este sector recibe menos del 1% del total del presupuesto, y esta relación mantiene una tendencia a la baja durante todo el periodo estudiado, con contracciones en los montos durante varios años.

A su vez, la conformación de los programas ejecutados por el INVI en aportaciones federales, estatales y municipales de acuerdo a la modalidad en que se emplean otorgan montos insuficientes para hacer cumplir el derecho a una vivienda como la ley lo estipula. Por lo tanto el gasto público efectuado obsta de ser eficiente al no cumplir con los objetivos de la política de vivienda.

Además, estos programas hacen forzosa la aportación económica del beneficiario de acuerdo a la modalidad del financiamiento, sin embargo las personas en situación de pobreza no tienen la capacidad de acumular recursos para acceder a estos programas. Por otra parte, diversos organismos federales y entidades financieras han intervenido en el estado, de las cuales solo CONAVI, FONHAPO Y SEDESOL otorgan subsidios; los demás lo hacen a través de créditos.

El análisis por municipio evidencia que Comundú, Loreto y Mulegé son los municipios con mayor rezago habitacional y de urbanización, ya que una gran y creciente proporción del total de viviendas carecen de acceso a la red de agua pública, y en menor medida a otros servicios.

El número de acciones en estos municipios ha disminuido del 2007-2016, lo que demuestra la falta de interés por parte del gobierno municipal para atender las necesidades de vivienda, además del incumplimiento de la política de vivienda y desarrollo urbano contenidas en el PND y PED. Asimismo los organismos con mayor participación que fueron SEDESOL y FONHAPO intervienen con recursos escasos mediante programas de interés social promoviendo modalidades que no satisfacen la demanda habitacional e impiden el bienestar social.



De modo que las condiciones habitacionales y los bajos ingresos que percibe la población en Comundú, Loreto y Mulegé conllevan a que los financiamientos sean en su mayoría para modalidades de mejoramiento y autoproducción, las cuales reproducen la situación de vivienda. Por el contrario, las personas con ingresos superiores tienen mayor posibilidad de adquirir una vivienda. Además, la mayoría de los financiamientos son sobre viviendas de bajo valor en el mercado lo que permite reducir gastos a los organismos y entidades financieras

Por último, Los Cabos y La Paz son los municipios con mayor desarrollo urbano dentro del estado debido a su dinámica económica y poblacional, lo que viene acompañado de un número de financiamientos en vivienda creciente al igual que los recursos ejercidos durante el periodo. Sin embargo, Los Cabos aun presenta un alto porcentaje de viviendas que no cuentan con servicio de agua pública, además un considerable número de hogares en estos municipios están construidos en condiciones precarias, pertenecientes a la vivienda de invasión.

El organismo que ejerció más financiamientos y recursos en estos dos municipios fue el INFONAVIT, del cual su población objetivo no es la clase pobre. Aunque la modalidad de adquisición de vivienda es una de las más financiadas, otras modalidades como mejoramientos y autoproducción ocupan los primeros lugares para la población en situación de vulnerabilidad, si bien es cierto que estas personas captan mayor número de financiamientos, perciben menores recursos que la población con mayores ingresos.

Con base a los resultados obtenidos de la investigación se logra demostrar que las estrategias y líneas de acción dentro de la política habitacional del gobierno mexicano, y como caso específico, en el estado de Baja California Sur, imposibilitan el acceso de vivienda adecuada hacia todas las esferas de la sociedad, ya que se dirigen particularmente en aquella que constituye la fuerza de trabajo empleada. De este modo, el Estado actúa como agente financiero, reduciendo los gastos de sus programas presupuestales, por lo que no cubre de forma adecuada el déficit habitacional de los sectores más vulnerables de la población.

Estas medidas han implicado la invasión de tierras urbanas y la puesta en marcha de planes de vivienda popular. Por lo tanto, a las clases pobres se les limita el acceso a los programas de vivienda, quedando excluido de los derechos que le corresponden según el esquema normativo.

Con base a lo anterior, la presente investigación propone las siguientes recomendaciones que podrían garantizar el derecho efectivo a la vivienda en el estado de Baja California Sur:

1. Que el Gobierno estatal reconozca a la vivienda como base fundamental para lograr el desarrollo social equitativo entre las diferentes clases sociales, siendo un canal de trasmisión que garantiza otros derechos como la educación y la salud; y a través del cual puede corregir un problema que se ha multiplicado en la sociedad mexicana durante décadas: la pobreza.
2. Incrementar los egresos del estado hacia el rubro de vivienda donde alcancen un porcentaje con respecto al total que al menos pueda cubrir el rezago habitacional entre el corto y el mediano plazo a través de la dotación de vivienda nueva; re direccionando los recursos federales y estatales hacia la población en condiciones de marginación social, reduciendo al mínimo aquellos montos destinados a la población que pertenece a la clase media baja, media, media alta y alta o aquella que ya cuenta con una vivienda adecuada.
3. Que el Gobierno estatal recupere su papel central en este sector, con programas que lo involucren desde la construcción de vivienda a través de sus instituciones, ya que esto traería un efecto multiplicador sobre la economía por sus encadenamientos productivos y sobre todo como empleador de una gran cantidad de fuerza de trabajo; dejando de lado aquellos programas de financiamiento que involucran ayudas en especie, planes de mejoramiento o autoconstrucción para la población vulnerable, porque los recursos ejercidos no merman el rezago habitacional y solo perjudican la imagen urbana y el ordenamiento territorial.
4. Localizar los asentamientos humanos con rezago habitacional a lo largo de la entidad federativa y dotar de vivienda nueva para esta población a través de la construcción de conjuntos habitacionales por parte del Gobierno que cumplan con las características de una vivienda digna, empleando para su construcción a la clase trabajadora perteneciente a esta actividad económica y que además se ubique dentro de la población en condiciones de rezago, con el fin de que aporten parte de su trabajo para la adquisición de una vivienda nueva; asimismo una capacitación para estos grupos sobre el uso de los servicios y los cuidados que se requieren en una vivienda

## ANEXOS

DICCIONARIO DE DATOS FINANCIAMIENTOS DE VIVIENDA			
Campo	Descripción	Rango de valores	
		Valores	Descripción
Destino	Clasificación según destino del financiamiento	Adquisición de vivienda	Financiamiento para la adquisición de vivienda nueva o usada.
		En arrendamiento	Financiamiento para pago de renta de vivienda.
		Autoproducción	Financiamiento para autoproducción de vivienda (incluye pies de casa).
		Con disponibilidad de terreno	Financiamiento para construcción de vivienda en terreno propio.
		Mejoramientos	Financiamiento para ampliación y/o mejoramiento de vivienda.
		Pago de pasivos	Incluye Pago de pasivos, Refinanciamiento hipotecario y Pago de enganche.
		Liquidez	Liquidez.
		Adquisición de suelo	Financiamiento para adquisición de suelo.
		Urbanización para uso habitacional	Financiamiento para urbanización para uso habitacional.
		Lotes con servicios	Financiamiento para adquisición de predios urbanizados que cuentan con acceso a servicios básicos (agua potable, drenaje y energía eléctrica).
	Otros		

Fuente: CONAVI

DICCIONARIO DE DATOS FINANCIAMIENTOS DE VIVIENDA			
Campo	Descripción	Rango de valores	
		Valores	Descripción
Valor de la Vivienda	Rango de la vivienda en VSMMDF	No disponible	Sin dato del valor de la vivienda.
		Económica	Vivienda con valor de hasta 118 VSMMDF.
		Popular	Vivienda con valor mayor a 118 VSMMDF y hasta 350 VSMMDF.
		Tradicional	Vivienda con valor mayor a 200 VSMMDF y hasta 350 VSMMDF.
		Media	Vivienda con valor mayor a 350 VSMMDF y hasta 750 VSMMDF.
		Residencial	Vivienda con valor mayor a 750 VSMMDF y hasta 1500 VSMMDF.
		Residencial plus	Vivienda con valor mayor a 1500 VSMMDF.

Fuente: CONAVI

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcides, J. L. (1997). El impacto de la revolución keynesiana sobre las finanzas públicas. En *Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal*. Ciudad de México: UAM.
- Alcides, J. L. (1997). Las finanzas públicas en los clásicos y neoclásicos. En *Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal*. Ciudad de México: UAM.
- Alduante, E., & Córdoba, J. (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Banco de México. [http://www.banxico.org.mx/dyn/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual; SIE](http://www.banxico.org.mx/dyn/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual;SIE).  
<http://www.banxico.org.mx/SieInternet>
- Banco Mundial.  
<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.BDP.MKTP.KD?locations=MX&view=chart>
- Bell, S. (Noviembre de 1999). *Functional Finance: What, Why, and How?* Kansas.
- Cabrera, Í. (24 de junio de 2016). *Publímetro*.  
<https://www.publimetro.com.mx/mx/economia/2016/06/24/recortes-gasto-publico-durante-sexenio-pena-nieto.html>
- Calva, J. (2012). *Análisis estratégico para el desarrollo*. México: Consejo Nacional de Universitarios.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1993). *Ley general de asentamientos humanos*; (2004). *Ley general de Desarrollo Social*. Ciudad de México.
- Cardenas, E. (1996). *La hacienda pública y la política económica 1929-1958; La política económica en México, 1950- 1994*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Catalán, V. R. (1993). *Las nuevas políticas de vivienda*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL. (2012). <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2191&idioma=e>
- CONAVI. <file:///E:/TESIS/Capitulo%202/Quienes%20somos%20-%20CONAVI.html>;  
<https://www.gob.mx/conavi/acciones-y-programas/programa-de-acceso-al-financiamiento-para-soluciones-habitacionales>; <http://sniiv.conavi.gob.mx/>
- COPLADEBCS. *PED BCS 2011-2015*. La Paz.
- Cruz, F. D. (2014). *La política fiscal procíclica y el costo de la estabilidad monetaria en México: 1980- 2011*.
- DOF. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.; *Ley de vivienda*. Mexico.; *Programa Nacional de Vivienda 2014- 2018; Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018*.
- Encuesta intercensal. (2015). *Panorama sociodemográfico de Baja California Sur 2015*.

Escobar, S., Pérez, F., & Arce, C. (1 de Abril de 1982). NEXOS: <http://www.nexos.com.mx/?p=4042>

*Excelsior*. (1 de agosto de 2016). <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/09/01/1114528#view-1>

Flores de la Peña, H. (1965). *Bases para la planeación económica y social de México*. México: SIGLO XX.

FONHAPO. <https://www.gob.mx/fonhapo/que-hacemos>.

FOVISSSTE. [file:///E:/TESIS/Capitulo%202/FOVISSSTE%20\\_\\_%20Antecedentes.html](file:///E:/TESIS/Capitulo%202/FOVISSSTE%20__%20Antecedentes.html).

Friedman, M. (1991). Inflación, impuestos, indexación. En M. Friedman, *La economía monetarista* (pág. 207). Barcelona: Gedisa.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. (29 de Septiembre de 1998). [http://www.invi.df.gob.mx/portal/transparencia/pdf/LEYES/Decreto\\_de\\_creacion\\_del\\_Instituto\\_de\\_Vivienda\\_del\\_Distrito\\_Federal.pdf](http://www.invi.df.gob.mx/portal/transparencia/pdf/LEYES/Decreto_de_creacion_del_Instituto_de_Vivienda_del_Distrito_Federal.pdf).

García de León, V. (2 de diciembre de 2016). *Expansión*. [http://expansion.mx/economia/2016/12/02/2016-la-economia-de-enrique-pena-nieto?internal\\_source=PLAYLIST](http://expansion.mx/economia/2016/12/02/2016-la-economia-de-enrique-pena-nieto?internal_source=PLAYLIST)

Genuino, K. La primera crisis de la teoría económica. Keynes y el keynesianismo genuino.

Gobierno del estado de Baja California Sur. *Deuda Directa e Indirecta 2004- 2015; Informe de Gobierno 2007-2015; Información Estratégica 2015; Indicadores de Baja California Sur en el contexto Nacional 2016; Datos Básicos de Baja California Sur 2016*.

Gobierno de la República. <http://reformas.gob.mx>; *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Ciudad de México.

H. Congreso del estado de Baja California Sur. (s.f.). *Ley de Ingresos del estado de Baja California Sur para el ejercicio fiscal 2007-2016; Presupuesto de Egresos del estado de Baja California Sur para el ejercicio fiscal del año 2007-2016*.

H. VII Ayuntamiento de Loreto. *PMD Loreto 2011-2015*.

H. XI Ayuntamiento de Los Cabos. *PMD Los Cabos 2011-2015*.

H. XIV Ayuntamiento de Comondú. *PMD Comondú 2011-2015*. Comondú.

H. XIV Ayuntamiento de Mulegé. *PMD Mulegé 2011-2015*.

H. XV Ayuntamiento de La Paz. *PMD La Paz 2011-2015*. La Paz.

INEGI. *Información por Entidad; Panorama Sociodemográfico de Baja California Sur 2015; Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015, Baja California Sur; Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos; Sistema para la consulta de las Estadísticas Históricas de México*.

INFONAVIT. [http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/infonavit/el%20instituto/el\\_infonavit/historia.?WCM\\_PI=1&WCM\\_Page.db4a6076-5361-45e3-b31b-276f5ad0e085=2&WCM\\_PageSize.db4a6076-5361-45e3-b31b-276f5ad0e085=10](http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/infonavit/el%20instituto/el_infonavit/historia.?WCM_PI=1&WCM_Page.db4a6076-5361-45e3-b31b-276f5ad0e085=2&WCM_PageSize.db4a6076-5361-45e3-b31b-276f5ad0e085=10).

- INVIBCS. (20 de mayo de 2016). <http://www.invibcs.gob.mx>
- Keynes, J. M. (1936). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. Fondo de Cultura Económica.
- Lerner, A. (1955). Functional Finance and the Federal Debt. En R. D. Irwin, *Readings in Fiscal Policy*.
- Méndez Morales, J. S. (2008). *Problemas económicos de México*. Ciudad de México: McGraw-Hill.
- Molina Álvarez, J. (septiembre de 1996). *Bibliotecas UNAM*.
- Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Nueva York.
- Ortiz Flores, E. (2012). *Producción social de la vivienda y el habitat*. México: MISEREOR.
- Ortiz, M. A. (1998). *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pradilla Cobos, E. (1987). *Capital, Estado y Vivienda en América Latina*. Ciudad de México: Fontamara 27.
- Presidencia de la República*. Obtenido de [presidencia.gob.mx](http://presidencia.gob.mx)
- Ricardo, D. (1959). Sobre los impuestos. En D. Ricardo, *Principios de economía política y tributación* (pág. 332). Ciudad de México: Fondo de Cultura económica.
- Rodríguez, L. F. (Febrero de 2009). La vivienda en México y la población en condiciones de pobreza. México.
- Secretaría de Economía. (2016). *Información económica y estatal, Baja California Sur*.
- SEDATU. *SEDATU*. Obtenido de <https://www.gob.mx/sedatu/que-hacemos>
- SHF. [file:///E:/TESIS/Capitulo%202/FOVI\\_%20Sociedad%20Hipotecaria%20Federal%20\\_%20Gobierno%20\\_%20gob.mx.html](file:///E:/TESIS/Capitulo%202/FOVI_%20Sociedad%20Hipotecaria%20Federal%20_%20Gobierno%20_%20gob.mx.html).
- Smith, A. (1776). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Ciudad de México: Fondo de cultura económica.
- Soto, (1998). *Biblioteca UNAM*.
- Stuart, M. J. (1848). *Principios de Economía Política*. Fondo de Cultura Económica.
- Tello, M. C. (2007). *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. UNAM.
- UNAM. (2015). *Estudio transversal de instrumentos de regulación y fomento urbanos y de vivienda para los gobiernos locales 2013-2018*.
- Villarreal, R. (1976). *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.