



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**Centro de Educación Continua y Vinculación
Seminario de Titulación en Economía Pública**

**Incidencia del Sector Público en la calidad de la
vivienda en México, 2008-2020**

TESINA

**que para obtener el título de
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

PRESENTA:

JULIO JAIR HERNÁNDEZ JIMÉNEZ

ASESORA:

MTRA. KARINA GARDUÑO MAYA



Ciudad Universitaria, CDMX, agosto 2022



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

En primer lugar y sobre todas las cosas, quiero agradecer a mi madre, Rosa María Jimenez Loza, por haber sido todos estos años mi principal motivación, mi motor, ya que, sin su apoyo incondicional, su esfuerzo diario y su sacrificio, nada de esto hubiera sido posible. Agradezco tu amor, tu comprensión y tu firmeza. Este trabajo te lo dedico, pero también te pertenece, por fin lo logramos. Me faltan palabras para agradecer todo lo que has hecho por mí.

A mis hermanos, Katia y Erik quienes han sido un pilar fundamental en mi vida. Gracias por sus enseñanzas y cuidado, por hacerme saber que siempre podré contar con los dos, este logro no sería posible sin ustedes. Con mucho cariño también, agradezco a mis sobrinos, Max y Julián, pues se han convertido en un estímulo para mejorar y ser un ejemplo para ellos y a la vez, devolverles las alegrías que le han dado a mi vida.

Agradezco a la memoria de mi padre, Roberto Julio Hernández Martínez quien, a pesar de su partida física nunca nos dejó desprotegidos, y que siempre ha estado presente en mi pensamiento y corazón. Desearía que observaras este logro y la persona en la que me he convertido.

A mis amigos Omar, Oscar, Andrés, Hebert y del Ático Room, por su compañía, apoyo, compañerismo y lealtad, quienes desde hace muchos años se han mantenido a mi lado tanto en los buenos momentos, como en los malos. Agradezco especialmente a Angélica Pedraza, por su valiosa retroalimentación para concluir este trabajo, por ser mi compañera y mejor amiga, quien ha sido mi fuente de inspiración para seguir creciendo intelectual y humanamente.

Asimismo, agradezco al Lic. José Fuentes y al C.P. Jorge Macías, por sus enseñanzas profesionales, su confianza y la oportunidad que me brindaron en el servicio público.

Agradezco a mi sinodal revisor, el Dr. Héctor Castañeda Coria, por haber examinado este trabajo y brindarme sus muy acertadas observaciones, al sínodo restante conformado por el Lic. Fodel Jamit, el Dr. Ernesto Bravo, el Dr. Marcos Maya, y de forma muy especial agradezco a mi asesora la Mtra. Karina Garduño, quien ha sido una persona fundamental en la consecución de este logro académico que representa la culminación de mis estudios de licenciatura.

Le agradezco al Universo por permitirme estar donde estoy. A mis familiares y amigos quienes siempre han estado pendiente de mí. Le agradezco a la Universidad que me ha brindado múltiples herramientas y me ha acercado al cocimiento y gracias a ello, poder retribuir al progreso del género humano.

“Educación, vivienda... Cosas que deberían ser derechos se convierten en mercancías”
David Harvey

Incidencia del Sector Público en la calidad de vivienda en México, 2008-2020

Resumen de la investigación

La vivienda digna o adecuada es un derecho humano reconocido por la legislación nacional mexicana y los tratados internacionales. Sin embargo, este derecho no está garantizado en la realidad social y económica por la cual México transita. En este sentido, el Sector Público mexicano cuenta con la política fiscal para incidir en el mercado hipotecario, a través del gasto público y mediante su programa de financiamiento a la vivienda, el cual queda enmarcado en los Programas Nacionales de Vivienda. Este financiamiento público, concentrado principalmente en INFONAVIT, FOVISSSTE y SHF muestra una tendencia decreciente desde el 2010, sin embargo, el porcentaje de viviendas que tienen carencias en sus materiales de construcción y presentan hacinamiento, se mantiene a la baja desde el 2008, empero de que no se consideren otros aspectos de una vivienda digna.

Palabras claves:

Vivienda, Financiamiento Público, Sector Público, Rezago Habitacional, Banca de Desarrollo.

Tabla de contenido

Resumen de la investigación	3
Tabla de contenido.....	4
Tabla de figuras	5
Introducción.....	6
Capítulo I. Antecedentes.....	9
1.1 Aspectos teóricos y conceptuales	9
1.2 Intervención del Estado en la vivienda	11
1.3 Revisión histórica	13
1.4 Conformación actual del Sector Público de la vivienda en México	16
Capítulo II. Panorama de la vivienda	19
2.1 Vivienda digna.....	19
2.2 Rezago habitacional y la carencia por calidad y espacios de la vivienda.....	20
2.3 Diagnóstico de la vivienda.....	26
2.4 Vivienda digna y COVID-19.....	31
Capítulo III. Acciones del Sector Público	33
3.1 Gasto social en vivienda	33
3.2 Financiamiento a la vivienda	36
3.3 Evaluación de la Política Pública de vivienda	43
Conclusiones.....	45
Fuentes consultadas	48

Tabla de figuras

Figura 1 Fallos básicos del mercado.....	10
Figura 2 Principales características del sistema de seguridad social.....	11
Figura 3 Equilibrio del mercado de vivienda con bonos.....	13
Figura 4 Evolución de las políticas de vivienda en México.....	15
Figura 5 Ordenamiento Jurídico del Sector Público de la Vivienda.....	17
Figura 6 Composición del Sector Público de la Vivienda.....	18
Figura 7 Los siete elementos de la vivienda adecuada.....	20
Figura 8 Diferencias entre rezago habitacional y carencia por calidad y espacios.....	21
Figura 9 Diagrama de las subpoblaciones en rezago habitacional.....	22
Figura 10 Rezago habitacional en México, 2008-2020.....	22
Figura 11 Evolución del rezago habitacional, por estados, tasa media de crecimiento anual % 2008-2020.....	23
Figura 12 Porcentaje de viviendas con rezago por estado en México 2008-2020.....	24
Figura 13 PIB por Entidad Federativa, tasa media de crecimiento anual, 2008-2020.....	25
Figura 14 Carencia por calidad y espacios de la vivienda y rezago habitacional en México, 2008-2020.....	26
Figura 15 Carencia de vivienda propia en México 2020.....	27
Figura 16 Evolución de la tenencia de vivienda en México 2016-2020.....	28
Figura 17 Porcentaje de viviendas particulares habitadas propias por fuente de financiamiento 2015 y 2020.....	29
Figura 18 Proporción de vivienda desocupada respecto del total 2010-2020.....	30
Figura 19 Variación del parque habitacional total y desocupado en porcentajes entre 2010 y 2020.....	31
Figura 20 Gasto programable y no programable.....	33
Figura 21 Clasificación del gasto programable 2020.....	34
Figura 22 Gasto público federal para la función Vivienda y Servicios a la Comunidad en mdp 2013=100 y como porcentaje del PEF 2008-2020.....	35
Figura 23 Distribución geográfica del PEF para la vivienda en 2020.....	36
Figura 24 Financiamiento a la Vivienda por Sector en México 2000-2020. 2013=100.....	37
Figura 25 Financiamiento por Tipo de Organismo 2000-2020 100=2013.....	38
Figura 26 Montos y acciones.....	39
Figura 27 Composición y evolución del Financiamiento Público en mdp 2000-2020 2013=100.....	40
Figura 28 Monto de financiamiento de Vivienda por modalidad de los ONAVIS en México en mdp, 2000-2020 2013=100.....	41
Figura 29 Acciones de Vivienda por modalidad de los ONAVIS en México, 2000-2020.....	41
Figura 30 Distribución de acciones de vivienda en porcentaje por estados 2008-2020.....	42

Introducción

La vivienda es uno de los principales problemas económicos y sociales, en México y el mundo. La carencia de una vivienda digna provoca efectos negativos en el desarrollo y bienestar de la población. Por lo tanto, es de suma importancia que el Estado sea rector de las estrategias encaminadas a disminuir dicha carencia; debe volverse uno de los ejes centrales de las políticas económicas en las distintas agendas nacionales y tener un peso significativo en las finanzas públicas, así como en los presupuestos de los organismos y dependencias del Sector Público enfocados a la vivienda.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) en el 2020, 8.5 millones de viviendas se encontraban en condiciones de rezago habitacional, lo que significa que prácticamente las familias que habitan 1 de cada 4 hogares en México no gozan del derecho humano a la vivienda digna. Dicha carencia puede generar desintegración familiar y social, inseguridad, delincuencia, migración entre otros problemas socioeconómicos. Además, la vivienda no solo se concibe como el espacio físico que provee de refugio y resguardo ante las inclemencias de la naturaleza y el clima, también forma parte importante del núcleo familiar y de la cohesión social; es un elemento significativo en la salud física y mental de las personas y es uno de los principales patrimonios de las familias.

Por otro lado, en un sentido estrictamente económico, el desarrollo inmobiliario ya sea en la dimensión de mejoramiento de vivienda o de construcción, es un detonante de la actividad y el crecimiento económico. El efecto multiplicador de la industria de la construcción y su derrama económica vertical y horizontal¹ pueden generar efectos positivos en el nivel de empleo y en la calidad de vida de comunidades enteras.

Derivado de lo anterior y dado que la política de vivienda, según el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se encuentra establecida en los Programas Nacionales de Vivienda (PNV), surge la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es la incidencia de los Programas Nacionales de Vivienda en México en la calidad de las viviendas para el periodo 2008-2020? Para responder dicha pregunta se propone la hipótesis de que la incidencia de los Programas Nacionales de Vivienda en México, realizadas por las entidades y/o dependencias que participan en su ejecución, ha sido positiva sobre el estado de las viviendas en cuanto a sus materiales y espacio, siendo el crédito de la Banca de Desarrollo el instrumento estratégico más importante.

¹ Se entiende como derrama económica vertical y horizontal a las externalidades positivas creadas a partir del desarrollo de cierta actividad económica. A manera de ejemplo donde se construye un desarrollo inmobiliario se genera una derrama vertical sobre los agentes que están directamente ligados a su edificación, mediante la demanda de insumos y empleos, así como los mismos demandantes de vivienda. A su vez, crea una derrama horizontal sobre los agentes indirectamente beneficiados, tal como es el caso de los vendedores de comida o conductores de una nueva ruta que satisfacen la demanda de los trabajadores del desarrollo.

El objetivo de esta investigación es demostrar la importancia del Sector Público en la disminución del número de personas que carecen de una vivienda digna, labor que desempeña por mandato constitucional. Además, se pretende exponer el papel del crédito impulsado por el Sector Público en la banca comercial sobre la de adquisición y mejoramiento de vivienda en el mercado inmobiliario. Por último, se busca que el lector dimensione el peso que las acciones encaminadas a la política nacional de vivienda tienen en las finanzas públicas y en los presupuestos de los organismos y entidades dedicadas a la vivienda, las cuales, dicho sea de paso, carecen de una perspectiva regional.

La justificación de la investigación radica en dimensionar el problema social y económico sobre la falta de viviendas dignas en México, derivada de la desigualdad, la pobreza y la casi inexistente planeación urbana dentro de las ciudades, entre otros factores, lo que provocan asentamientos irregulares contruidos con materiales deficientes y/o en condiciones de hacinamiento; además de reconocer la importancia del financiamiento público para la vivienda con el fin de disminuir dicha carencia en la búsqueda de mejores estrategias y usos de la política actual en materia de vivienda.

Esta investigación pretende aportar como novedad a la discusión sobre la vivienda, la importancia de la intervención del Estado sobre las variables que miden la condición del rezago en la casa habitación de los mexicanos, en particular, la participación de los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) en el financiamiento público, y por otra parte, brindar una perspectiva regional, tanto por el lado de la carencia de vivienda digna, como por el lado del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a través del gasto público y mediante los financiamientos de dicho sector.

Esto toma mayor relevancia en un contexto en el que tras la pandemia iniciada en 2020 causada por el virus SARS-CoV-2 se ha dejado en evidencia la importancia de las condiciones de los hogares alrededor del mundo ya que el llamado masivo de los gobiernos a la población de quedarse en casa fue de suma importancia para evitar mayores contagios y prevenir la enfermedad e incluso la muerte. De esta forma fue que la vivienda se convirtió en una defensa prioritaria para los gobiernos ante el avance de la pandemia, y en una de las principales fuentes de protección de la enfermedad para las familias, mientras que la carencia de viviendas dignas, particularmente las que se encuentran en condiciones de hacinamiento, o vulnerables en los servicios públicos como el agua potable, pone en una mayor situación de riesgo a sus habitantes.

La forma en que se aborda el tema es mediante el análisis de algunos tópicos teóricos que tienen que ver sobre la intervención del Estado, en el mercado en particular en el de la vivienda, un diagnóstico sobre la situación de la vivienda en México y el rezago habitacional, y, por último, con el estudio sobre los recursos públicos y el financiamiento a la vivienda. De esta manera se buscará determinar el efecto que tienen las acciones del Sector Público mexicano sobre el indicador tomado como referencia para conocer el estado de las viviendas en México: el rezago habitacional.

En la presente investigación no se abordarán los tópicos relacionados a la política monetaria y las tasas de intereses de los financiamientos, ya que si bien, las decisiones del banco central son importantes en el mercado de dinero provocando movimientos en las tasas de interés bancarias y el mercado financiero, sería necesario un trabajo más extenso sobre la convergencia de la política monetaria y la política fiscal y sus efectos en el mercado hipotecario para disminuir las carencias de los hogares de la población. Por lo tanto, es importante para esta investigación, centrarse en el papel desempeñado por el Estado mediante su política económica en materia fiscal como lo es el gasto público y los planes o estrategias alineadas al financiamiento de vivienda. Tampoco se observará otro de los principales factores que acentúa la dificultad por parte de las familias para acceder a viviendas de calidad, como lo es la especulación y el uso de los bienes inmuebles y sus rentas con el objetivo de generar ganancias ya que este tema por sí mismo requiere una amplia exposición.

En el primer capítulo se plantearán los principales aspectos teóricos sobre los cuales se fundamenta la participación del Estado en la economía, haciendo énfasis en los fallos de mercado y la intervención del Sector Público mexicano en el mercado de la vivienda en la búsqueda del bienestar de la población. Además, se introducirá al lector en la evolución de la política de vivienda en México, así como los eventos más relevantes en dicha materia, posteriores a la revolución mexicana, igualmente se realizará un repaso del marco legal y de planeación que existe detrás de las acciones encaminadas a la vivienda y que da forma a gran parte de las estructuras gubernamentales.

En el segundo capítulo se realizará un análisis de la situación de la vivienda mediante datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) principalmente, empezando por definir a la vivienda digna y decorosa; dicho capítulo incluirá una revisión de las diferencias entre el rezago habitacional y la carencia por calidad en los espacios de vivienda, siendo ambos indicadores que sirven como referencia para el estudio de las condiciones de los hogares en México. Por último, se presenta un breve apartado que pone de relieve la situación sanitaria derivada del COVID-19 en la discusión de la vivienda digna.

En el tercer capítulo se expondrá el peso que la vivienda tiene en las finanzas públicas, desde el PEF y el financiamiento público en perspectiva con el Producto Interno Bruto (PIB) y el financiamiento privado. Por otra parte, se analizará con mayor minuciosidad el financiamiento de los ONAVIS que engloba a la Banca de Desarrollo con Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), así como de los organismos descentralizados de la administración pública para determinar las causas que provocan la disminución en el porcentaje de la población que sufre la carencia social por calidad y mejoramiento de vivienda.

Capítulo I. Antecedentes

1.1 Aspectos teóricos y conceptuales

La teoría económica siempre ha sido y será un constante campo de batalla ideológico en la búsqueda de explicar fenómenos y proponer soluciones a los distintos problemas socioeconómicos. En este sentido, una de las principales discusiones que se presenta en la teoría económica, es determinar si el Estado debe o no, intervenir en el mercado, en qué rama o sector de la economía y en qué magnitud debe hacerlo.

A lo largo de la historia económica diversos economistas, filósofos y pensadores han postulado su óptica sobre el papel del Estado en la economía. Entre los siglos XVI y XVIII en Europa, una corriente de pensamiento económico llamada mercantilismo promovía que el Estado debiese de actuar activamente en el desarrollo y fomento de actividades económicas. Posteriormente, Adam Smith en 1776, en su libro *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* proponía que el gasto soberano tendría que estar limitado a la protección de la propiedad privada, a la defensa nacional, y a aquello que facilitara el comercio internacional, como infraestructura (Smith, 1994).

De forma contrapuesta a la teoría clásica, John Maynard Keynes publicaría su libro *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* en medio de una gran depresión económica en el periodo de entreguerras. En su trabajo denuncia que “los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos” (Keynes, 1965, pág. 328), por tanto, Keynes postula que mediante la ampliación de las funciones de gobierno y su participación continua en la actividad económica puede ajustarse la propensión a consumir mediante la creación de empleos, seguridad social, regulaciones bancarias, fijación de tasas de interés entre otros, sin llegar a un sistema socialista, ya que para él “no es la propiedad de los medios de producción la que conviene al estado asumir” (Keynes, 1965, pág. 333), pues con el sistema propuesto por dicho autor se conservaría la eficiencia económica y la libertad individual².

Dicha incapacidad del mercado “para generar resultados eficientes y satisfacer ciertas necesidades sociales básicas” (Stiglitz, 2000, pág. 31) se debe a fallos que son resultado de las imperfecciones del mercado, “lo cual significa que el mercado no asigna por sí solo los recursos de manera eficiente, o no conduce a la obtención de un óptimo de Pareto”³ (Rodríguez Cairo,

² Para más información sobre los postulados básicos de Keynes se puede consultar su libro “Teoría general del empleo, el interés y el dinero” (Keynes, 1965).

³ Según José Ayala “un óptimo de Pareto se define en términos de un conjunto de condiciones marginales, que requieren la igualdad entre las tasas marginales de transformación en la producción y las tasas marginales de sustitución en el consumo” (Ayala Espino, 1998, pág. 224). Visto de otra forma, el óptimo de Pareto es una situación donde ningún agente económico puede mejorar su situación sin perjudicar la situación de otro agente económico.

2013, pág. 101). En consecuencia, los fallos de mercado, los cuales se pueden observar en la figura 1, justifican e incentivan en gran medida la intervención estatal en la economía, buscando una mejor asignación de los recursos y distribución del ingreso, tal como Keynes lo propone en su obra.

Figura 1 Fallos básicos del mercado



Fuente: Elaboración propia con base en Stiglitz (2000).

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y tomando como base las ideas de Keynes, se fue estableciendo en la mayoría de los países del mundo el Estado Bienestar, que, si bien sus características dependieron del momento histórico y su ubicación, a grandes rasgos se puede entender como un modelo de Estado donde éste interviene en la economía para corregir al mercado y reducir así la desigualdad social, entre otras cosas. Además, el Estado Bienestar, tiene la particularidad de que en él se reconocen y se garantizan los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos (Cárdenas Gracia, 2017).

Tal reconocimiento de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos fomentó que los gobiernos comenzaran a garantizar aspectos de la vida cotidiana de las personas como lo son la seguridad social, educación, pensiones y vivienda adecuada. De esta forma, fue cobrando mayor importancia el Sector Público de la economía.

José Ayala, define al Sector Público como “la parte relevante de los recursos económicos de una sociedad, factores productivos y de la producción que son de apropiación pública” (Ayala Espino, 2001, pág. 25), mientras que para Harvey Rosen “la hacienda pública, que también se denomina economía del Sector Público o economía pública, se centra en las actividades públicas de imposición y gasto y en su influencia sobre la asignación de recursos y la distribución de la renta” (Rosen, 2008, pág. 16). En un sentido más amplio, forma parte del Sector Público toda actividad del Estado que intervenga o se relacione con la economía, así como los organismos, instituciones o dependencias que se usen para tal fin.

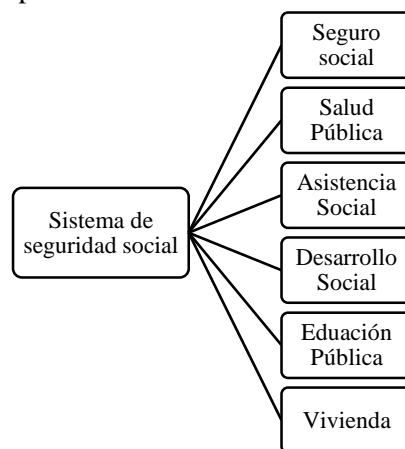
Una de las formas que tienen los gobiernos de los países que gozan de una economía mixta⁴ para incidir en la economía y en el bienestar de la población, es mediante el sistema de seguridad social, esto último tiene como objetivo el buscar una mejor distribución de la renta. La seguridad social es entonces “el conjunto de seguros y prestaciones sociales de cobertura universal que se han implementado en los países capitalistas desarrollados” (Ayala Espino, 2001, pág. 493).

⁴ Para Stiglitz una economía mixta es aquella donde las actividades económicas son llevadas a cabo tanto por las empresas privadas como por el Estado (Stiglitz, 2000).

Si bien el concepto de seguridad social es universal, es decir, abarca a toda la población, es frecuente observar que principalmente en los países en proceso de desarrollo, solo cubre a los trabajadores asalariados y sus familias (Ayala Espino, 2001).

Por ejemplo, en el caso de México, las principales instituciones de salud pública como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), originalmente fueron creadas con la intención de proveer servicios de salud a trabajadores del sector privado y Sector Público, respectivamente, aunque durante las últimas décadas se ha implementado un servicio de salud universal mediante la puesta en marcha del Seguro Popular, o lo que actualmente se conoce como el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), que busca brindar dichos servicios a la población que no goza de los sistemas de salud ya mencionados. En la Figura 2 se enlistan los componentes de los sistemas de seguridad social.

Figura 2 Principales características del sistema de seguridad social



Recuperado de Ayala Espino (2001)

En párrafos anteriores se han analizado los fallos de mercado y la participación del Estado y el Sector Público en la economía, en particular a través de los sistemas de seguridad social únicamente en términos generales. En consecuencia, es necesario para el fin de la presente investigación analizar lo ya revisado desde la óptica del mercado de la vivienda.

1.2 Intervención del Estado en la vivienda

El mercado hipotecario presenta particularidades que no se observan comúnmente en otros mercados. Por un lado, el mercado presenta fallos en la provisión de vivienda, debido a que este “no tiene incentivos, carece de capital, o el mercado es poco atractivo” (Ayala Espino, 2001, pág. 595). Lo anterior se encuentra, además, supeditado a las oportunidades de rentabilidad, los flujos de inversión condicionados por la coyuntura económica, la incertidumbre y riesgo, entre otros aspectos (Córdova, 2015).

Es así como “los mercados inmobiliarios no son mercados ordinarios, son probablemente, los que en menor grado cumplen con las condiciones que se le atribuyen a los mercados eficientes y de competencia perfecta” (Aranda Vargas, Castillo Soto, & Rodríguez Felix, 2003, pág. 287). En su conjunto, las características y los fallos de mercados de este sector dificultan la posibilidad de gozar de una vivienda digna para la mayor parte de la población

Consecuentemente, un claro ejemplo de fallo en el mercado de la vivienda es la información asimétrica o información incompleta, esto quiere decir que “la información no siempre está disponible, tiene costos y los consumidores y productores no conocen la naturaleza y los precios de todos los bienes” (Ayala Espino, 1992, pág. 84). Lo anterior conduce a elevar los costos de transacción⁵, debido a la selección adversa y, con ello, una elevación en los precios de mercado.

Otro punto para destacar es que las inmobiliarias o desarrolladores de vivienda dirigen sus productos a personas en la formalidad y a las personas que obtienen altos ingresos, dejando prácticamente sin oportunidades a la clase baja de la población para quienes es más complicado adquirir una vivienda en el mercado privado. Además, la alta demanda de vivienda en las ciudades debido a la migración y el crecimiento demográfico de las urbes dificulta aún más la provisión de dicho bien.

Aunado a lo anterior, la baja penetración financiera, el costo del crédito y la especulación son algunos de los múltiples factores que influyen en la falta de este derecho humano.

Para José Ayala es posible identificar en México al menos tres formas en las cuales interviene el Estado en el mercado de la vivienda; 1. como constructor directo de vivienda, 2. mediante sistemas de ahorro dentro de los esquemas de seguridad social y 3. con programas de financiamiento a la vivienda popular a través de la banca comercial (Ayala Espino, 2001). Sin embargo, existen otros autores tal como Stiglitz, quien afirma que “el Estado ha demostrado ser un productor ineficiente de vivienda” (Stiglitz, 2000, pág. 432)⁶, por esta razón, el autor considera que la vía más adecuada para incidir en dicho mercado es la implementación de bonos y deducciones fiscales.

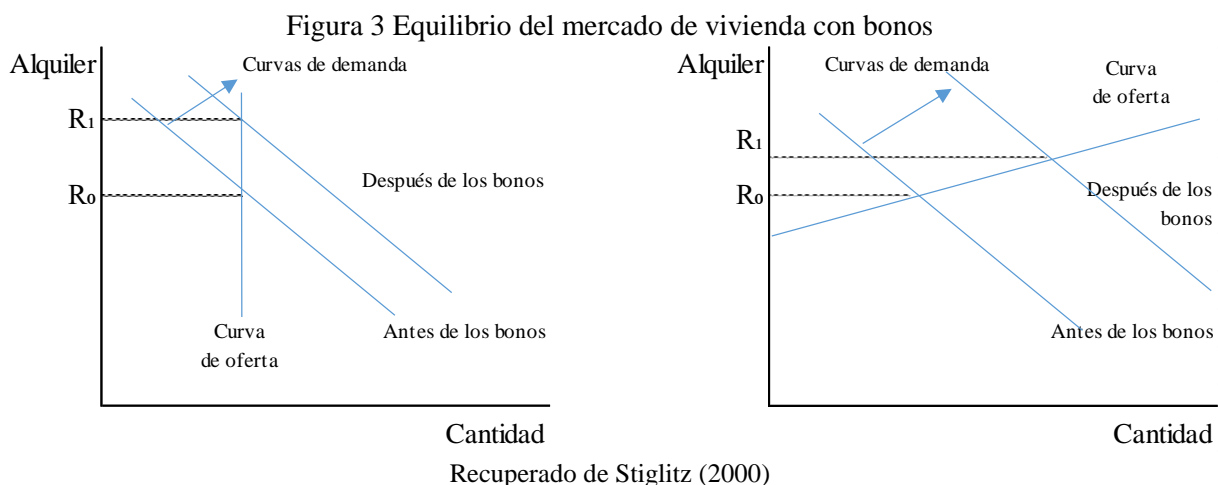
Como se mencionó anteriormente, otra forma con la que el Sector Público interactúa activamente con el mercado hipotecario es a través de las deducciones fiscales. Estos mecanismos actúan del lado de la oferta mediante el sistema impositivo, aunque estos programas

⁵ Los costos de transacción son los “costos en los que incurren las partes en el proceso de negociación para llegar a un acuerdo y cumplirlo” (Mamkiw, 2012, pág. 212)

⁶ En la actualidad el Sector Público mexicano ya no es más un productor de vivienda, sino que su papel lo limita a los otros dos mecanismos que Ayala enlista en su obra, principalmente mediante el INVONAVIT y FOVISSSTE como sistemas de ahorro de los trabajadores y la banca de desarrollo que incentiva a la banca comercial y constructores inmobiliarios privados.

benefician en mayor medida a los intermediarios (Stiglitz, 2000). Es decir, el gasto fiscal⁷ se considera poco rentable en el mercado de la vivienda, para el Sector Público y el bienestar social.

Por otro lado, los bonos que buscan subsidiar los alquileres pagados, según Stiglitz (2000), distorsionan el mercado de la siguiente manera: dado que, en el corto plazo, la oferta de viviendas permanece fija, un incremento en la demanda ocasionará un incremento en el precio de equilibrio de los alquileres, deteriorando el bienestar de quienes no reciben tal subsidio. En el largo plazo ocurre algo similar, dado que a pesar de que la oferta se muestra un poco más elástica, se seguirá observando un incremento en el precio de los alquileres perjudicando a los que no reciben el bono.



Teniendo en cuenta y a diferencia de lo anterior, el Sector Público busca complementar o incrementar la oferta de vivienda mediante sus órganos e institutos, para disminuir los efectos de los fallos de mercado en el bienestar de la población, principalmente a través de la promoción de vivienda popular destinada a la población de bajos ingresos.

1.3 Revisión histórica

La promulgación de la Constitución de 1917 y el fin de la Revolución Mexicana fueron un hito en la participación del Estado en la economía en México ya que se establecieron las bases que reformarían el Sector Público de la vivienda en las décadas siguientes. Si bien, en los años posteriores a la promulgación, no se logró consolidar la modernización del Sector Público y su relación con el sistema de producción capitalista, debido a las consecuencias mismas del conflicto, si se consiguió establecer las bases jurídicas de modernización económica y social, resaltando las atribuciones económicas del Estado (García Peralta, 2010).

⁷ Para más información sobre los gastos fiscales se puede consultar el trabajo de Angélica Pedraza Alarcón “Implicaciones de los gastos fiscales en la recaudación tributaria en México: el caso del IVA e ISR, 2000 – 2018” (2022).

Esto se manifestó mediante la creación de instituciones nacionales de crédito, así como con la consolidación de las ya existentes entre las que destacan: el Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas en 1933, lo que posteriormente se convertiría en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), Nacional Financiera (NAFIN) en 1934, Banco Nacional de Crédito Ejidal en el año 1935 y el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) en 1937 (Cárdenas Sánchez, 2015)⁸.

Como menciona Enrique Cárdenas: “estos bancos nacionales fueron establecidos con el doble fin de proveer fondos a empresas o actividades con limitado acceso al crédito privado, y para financiar la inversión pública” (Cárdenas Sánchez, 2015, pág. 477) convirtiéndose en la principal fuente de acumulación de capital para el financiamiento público. Consecuentemente el mercado hipotecario se vería beneficiado ante la consolidación de la Banca de Desarrollo.

Sin embargo, para la década de los cuarenta el gobierno en turno optó por congelar las rentas como respuesta al problema de la vivienda e inflación, a su vez, esto no logró aliviar tales tensiones, ya que inhibió la construcción de viviendas debido a la falta de incentivos para los desarrolladores. Sumado a esto, dicha década y la siguiente se vieron marcadas por un importante crecimiento de las ciudades, por lo que la construcción de viviendas se concentró en las mismas, principalmente en la Ciudad de México (García Peralta, 2010). A su vez, esto relegaría la expansión del mercado hipotecario en las demás partes del país.

Otro acontecimiento importante en la historia de la participación del Sector Público en el mercado hipotecario fue la creación del Fondo de Habitaciones Populares y el Instituto Nacional de Vivienda (INV) en 1954 así como la constitución del Programa Financiero de Vivienda (PFV), que más tarde daría origen al Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) que junto con el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA) en 1963, fueron administrados por el Banco de México (BANXICO) (Ayala Espino, 2001).

Según un documento elaborado entre ONU-Habitat y el INFONAVIT (2018), a partir de la década de los sesenta es posible identificar tres distintos periodos de intervención del Sector Público en la vivienda.

⁸ Esto marcaría el inicio de la Banca de Desarrollo en México

Figura 4 Evolución de las políticas de vivienda en México



Fuente: Elaboración propia con base en ONU-Habitat e INFONAVIT (2018).

Fue gracias al PFV, al FOVI y al contexto macroeconómico⁹ de la nación que fue posible desarrollar, aunque incipiente todavía, un mercado habitacional en el país. Sin embargo, esto no fue suficiente para cubrir las necesidades demandadas por parte de la población, sobre todo en las ciudades por lo que el Sector Público promotor, impulsó la creación de diversos fondos nacionales para la vivienda de los trabajadores (García Peralta, 2010), como el INFONAVIT y el FOVISSSTE en 1972 y el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI) un año más tarde.

En los años siguientes, el INFONAVIT y el FOVI se consolidarían como los organismos del Sector Público más importantes destinados a la vivienda. Asimismo, en 1981 se crea el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FHP), que cambiaría de nombre en 1985 dando lugar al Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

Dicho organismo tendría el “objetivo fundamental de financiar la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales populares” (FONHAPO, 2022), que, a diferencia del FOVISSSTE e INFONAVIT, no estaba destinado a trabajadores, sino que principalmente atendía a grupos sociales organizados.

Posteriormente, en la década de los noventa, “el papel del gobierno es el de facilitar los procesos para que los sectores social y privado produzcan las acciones de vivienda que requieren” (Scheingart & Patiño, 2006, pág. 161), como consecuencia de la desregulación financiera por la que atravesó el país y reformas a la Ley del INFONAVIT, incentivando la construcción de vivienda por privados mediante créditos individuales.

En este mismo sentido en 1993 fue formulado el Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda (PFDV-93) durante el mandato de Carlos Salinas, en el cual se marcarían las pautas de la política en materia de vivienda para los años siguientes, donde se convertiría en un Sector Público facilitador y ya no el de promotor directo de vivienda.

⁹ Se le conoce como desarrollo estabilizador al periodo de los años sesenta donde la economía creció 7.1% anualmente en promedio con 2.8% de inflación (Cárdenas Sánchez, 2015).

Adicionalmente, en el 2001 se publica el segundo Programa Nacional de Vivienda¹⁰ (PNV-01) donde los ONAVIS se consolidan como entidades financieras, además se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) que fue el organismo que coordinaría la política de vivienda, y SHF, que formaría parte de la Banca de Desarrollo como banco de segundo piso, otorgando créditos y garantías para la construcción y adquisición (ONU-Habitat, INFONAVIT, 2018). En el 2002, FOVI, pasaría a ser administrado por SHF (Patiño, 2006).

No es sino hasta 2006 que ocurre un cambio en la política de vivienda, en particular con la publicación de la Ley de Vivienda que derogó a la Ley Federal de Vivienda vigente desde 1984 y con ello la transformación de la CONAFOVI, en la CONAVI. Este último periodo identificado por ONU-Habitat e INFONAVIT (2018), se caracteriza por el inicio de la consolidación de un nuevo andamiaje normativo e institucional para la promoción del sector habitacional en el contexto de la agenda verde y desarrollo sostenible.

1.4 Conformación actual del Sector Público de la vivienda en México

Como se mencionó anteriormente, con la llegada del Estado Bienestar, el Sector Público reconoció y garantizó “los derechos económicos, sociales y culturales en las Cartas constitucionales y en diversas disposiciones jurídicas” (Cárdenas Gracia, 2017, pág. 68). En el caso de México, además del Artículo 1° que protege los derechos humanos, es el artículo 4° donde se menciona con mayor detalle el derecho a la vivienda digna y decorosa (ONU-Habitat, INFONAVIT, 2018).

Además, en la CPEUM también se establecen algunos de los mecanismos, con los que cuenta el Estado para lograr su cometido, por ejemplo, las aportaciones de las empresas a un fondo nacional de vivienda y la creación de un organismo tripartita que administre dicho fondo, entre otras (Cámara de Diputados, 1917).

De esta manera, en 2006 se promulgó la Ley de Vivienda, reglamentaria del artículo 4° de la CPEUM, en la cual se destacan los siguientes puntos (Cámara de Diputados, 2006):

- Se modifica la denominación de la Ley (deja de ser Ley Federal de Vivienda).
- Se crea el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda.
- Se define el concepto de vivienda digna.
- Se establecen los principios de no discriminación y legalidad.
- Se disponen normas para la calidad y sustentabilidad de la vivienda.
- Se instituye el Sistema Nacional de Vivienda.
- Se establece un esquema de concurrencia y coordinación de autoridades.
- Se crea a la Comisión Nacional de Vivienda.
- Se crea a la Comisión Intersecretarial de Vivienda.

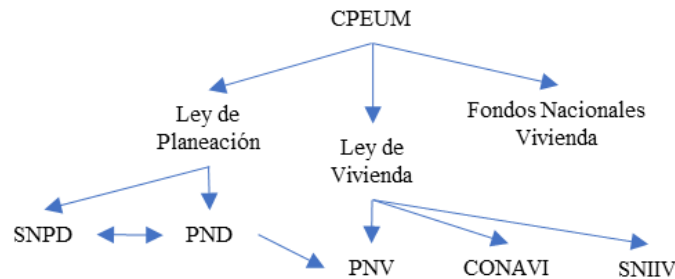
¹⁰ El primero fue el PNV-95, elaborado en el sexenio de Ernesto Zedillo

- Se crea el Consejo Nacional de Vivienda.
- Se reconoce a la Producción Social de Vivienda
- Se establecen normas para la atención de la vivienda rural e indígena (ONU-Habitat, 2012, pág. 48).

Con ello se da un cambio en el paradigma de la relación entre el Sector Público y el mercado hipotecario en México, ya que la promulgación de la Ley de Vivienda sienta las bases jurídicas para el periodo de estudio de la presente investigación. Por otro lado, en dicha ley, también se establecen las bases de Política Nacional de Vivienda y el PNV

En este contexto, en dicha ley se decreta que, principalmente, “la programación del Sector Público en materia de vivienda se establecerá en el Programa Nacional de Vivienda” (Cámara de Diputados, 2006), el cual, tiene su base programática en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente de periodicidad sexenal que, a su vez, se encuentra en el marco de la Ley de Planeación y del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

Figura 5 Ordenamiento Jurídico del Sector Público de la Vivienda



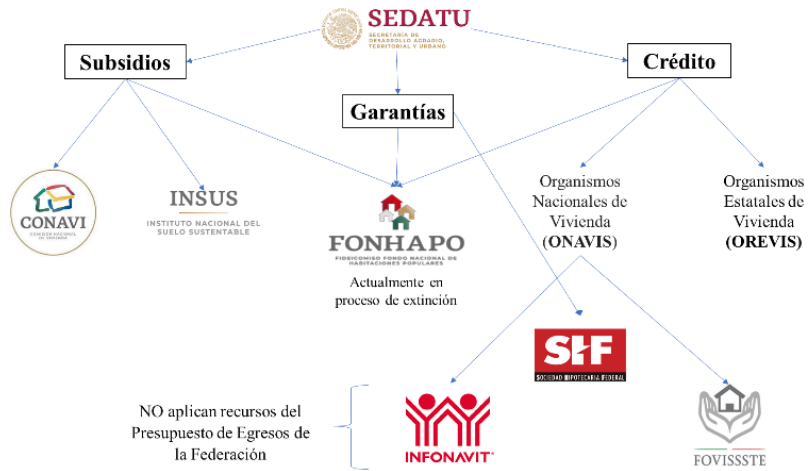
Elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2006) y Cámara de Diputados (1917)

En dicho Plan, el cual también tiene una duración sexenal, se realiza un diagnóstico general de la situación de vivienda en el país, en el que se contempla, la demanda de vivienda, el déficit habitacional, la oferta de vivienda, el mercado de vivienda usada, los subsidios y financiamiento y se establece la alineación con las metas nacional plasmadas en el PND, al mismo tiempo que se exponen los objetivos, estrategias y líneas de acción (SEDATU, 2019).

Es a partir de 2019, mediante el PNV-19, que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) funge como el organismo encargado de coordinar la política en materia hipotecaria por parte del Sector Público (antes de eso era la CONAVI como organismo descentralizado quien estaba al frente de tal labor).

Asimismo, en la actualidad, el Sector Público cuenta con una serie de instituciones y dependencias que utilizan principalmente tres vías para incidir en el mercado hipotecario: mediante subsidios o bonos; garantías a la construcción y a través del crédito hipotecario, tal como se puede observar a continuación:

Figura 6 Composición del Sector Público de la Vivienda



Elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2006) y Cámara de Diputados (1917)

Capítulo II. Panorama de la vivienda

2.1 Vivienda digna

Resulta útil para la investigación identificar el concepto de la vivienda digna, adecuada o decorosa. Estos conceptos son matizables, según el organismo o institución que lo defina por lo que es menester construir una concepción general de la idea que sirva de referencia cuando se hable de lo dicho. Asimismo, es importante mencionar que se usará indistintamente los términos *vivienda digna*, *vivienda adecuada* y *vivienda decorosa* en el presente documento, a pesar de que puede variar su significado según la fuente consultada.

El derecho a la vivienda adecuada no es solamente contar con un espacio físico que conste de cuatro paredes y un techo, sino que este derecho debe de ser considerado en un sentido más amplio y no restrictivo. La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (ACNUDH) define al derecho a la vivienda digna “como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (ACNUDH, 2009, pág. 3).

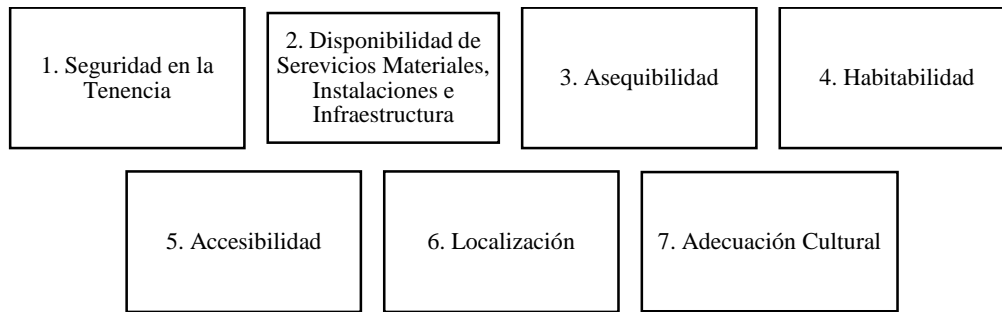
Para ONU-Habitat (2018), la vivienda adecuada debe de tener 7 elementos esenciales¹¹: (ver figura 7). Estos elementos han sido retomados en el PNV-19 como base para caracterizar los retos específicos en materia de vivienda en México y dirigir las acciones del Sector Público de forma focalizada.

A su vez, la CONAVI parte de la idea de que la vivienda debe de entenderse como un derecho humano y no un producto, por lo tanto, ejercer en plenitud dicho derecho “implica contar con un entorno seguro, habitable y saludable, que responda a las aspiraciones y expectativas de las familias” (CONAVI, 2019, pág. 11). Con esta visión es importante dilucidar que las políticas y programas públicos estarán destinados hacia las familias como parte central de la intervención estatal.

De esta forma, se puede entender a la vivienda digna como el derecho humano protegido por los tratados internacionales y la legislación nacional de tener un espacio que pueda satisfacer necesidades básicas de resguardo y habitabilidad y a su vez, permita y promueva a sus ocupantes el libre desarrollo de capacidades y posibilidades en un entorno seguro y tranquilo.

¹¹ La **seguridad de la tenencia** hace referencia a la protección jurídica de sus habitantes, la **disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura** al suministro de servicios básicos. La **asequibilidad** se refiere al costo de mantener la vivienda que debe ser menor al 30% del ingreso total del hogar. La **habitabilidad** es el estado de la vivienda que propicia la seguridad física de sus habitantes, la **accesibilidad** satisface las necesidades de grupos vulnerables como las personas con discapacidad o de edad avanzada. La **localización** de la vivienda debe de ser adecuada tanto que permita el acceso a fuentes de trabajo, servicios de salud, escuelas etc. y por último la **adecuación cultural** debe de atender a las expresiones de identidad de los habitantes (ONU-Habitat, INFONAVIT, 2018, pág. 53)

Figura 7 Los siete elementos de la vivienda adecuada



Recuperado de ONU-Habitad (2018)

2.2 Rezago habitacional y la carencia por calidad y espacios de la vivienda

En el apartado anterior se realizó un esfuerzo por definir a la vivienda digna, en este sentido, dicho concepto se entiende como una amplia visión de un derecho humano, por lo tanto, es importante medir o calificar la condición de la calidad de la vivienda en México, ya que difícilmente es posible mejorar el estado de cierta problemática, sin antes tener una aproximación de su dimensión. Además, la medición sirve para caracterizar los elementos de estudio y, por tanto, generar soluciones con base en ello.

Dada la complejidad del concepto, se vuelve una tarea difícil obtener una medición que incorpore todos los elementos de la vivienda adecuada. A pesar de esto, en México se identifican dos metodologías distintas para medir el número de viviendas o personas que se encuentran en una situación vulnerable debido a la condición de los materiales de construcción y la precariedad en los espacios¹²: **el rezago habitacional, y la carencia por calidad y espacios de la vivienda.**

Por un lado, el indicador que se toma como referencia para el desarrollo de políticas y programas públicos en México es el rezago habitacional, que es proporcionado por la CONAVI y se calcula a partir de los Censos y Conteos de Población y Vivienda, la Encuesta Intercensal 2015 y los Módulos de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH)¹³ (Madrigal y Morales, 2018).

¹² Se plantean estas dos dimensiones debido a que la condición de los materiales de una vivienda está directamente ligado al concepto de habitabilidad, de esta manera: “las malas condiciones de habitabilidad pueden exponer a las personas a una serie de riesgos para la salud” (Organización Mundial de la Salud, 2018, pág. 4). Por otro lado, la precariedad en los espacios hace referencia al hacinamiento y al servicio sanitario. Una vivienda se encontrará en condiciones de hacinamiento si “la razón de personas por cuarto es mayor de 2.5” (CONEVAL, 2019, pág. 55). Además, “el hacinamiento en las viviendas aumenta el riesgo de exposición a enfermedades infecciosas, y la insuficiencia de los servicios de suministro de agua y de saneamiento afecta a la inocuidad de los alimentos y la higiene personal y, por tanto, facilita que se contraigan enfermedades transmisibles” (Organización Mundial de la Salud, 2018, pág. 4)

¹³ Los censos y encuestas de población con periodicidad quinquenal sirven como insumo para la elaboración de las mediciones cada que es posible ya que permiten un nivel de desagregación municipal, en este sentido: de 2008 a 2014 se tomaron como referencia los MCS, para 2016 y 2018 la ENIGH y en 2020 el Cuestionario Ampliado del Censo de Población y Vivienda.

Por otro lado, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), instituto que se encarga de evaluar la política social y medir la pobreza en México, contempla en su análisis multidimensional desde 2008, el indicador por calidad y espacios de la vivienda que “se construye a partir de los elementos mínimos indispensables de una vivienda digna” (CONEVAL, 2009, pág. 59). No obstante, esta metodología en particular asume que existen otros aspectos relevantes que complementarían el análisis.

Si en una casa habitación el piso, las paredes o el techo son de materiales regulares o deteriorados o existe precariedad en los espacios, es decir, si se presenta hacinamiento en la vivienda o no se cuenta con excusado, esta vivienda se encontrará en el universo del rezago habitacional (CONAVI, 2021).

Mientras que, la población que sufre la carencia por calidad y espacios de la vivienda será la que habite una vivienda que presente al menos una de las siguientes condiciones:

- El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
- El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.
- El material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
- La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5. (CONEVAL, 2019, pág. 55)

Figura 8 Diferencias entre rezago habitacional y carencia por calidad y espacios

	Rezago habitacional	Carencia por calidad y espacios en la vivienda
Materiales	<p>Piso: tierra</p> <p>Techo: <u>Lámina metálica, asbesto</u> o cartón; <u>madera o tejamanil; teja; desecho palma o paja</u></p> <p>Paredes: barro o bajareque; carrizo, bambú o palma; lámina de cartón, metálica o asbesto; desecho; <u>madera</u></p>	<p>Piso: tierra</p> <p>Techo: lámina de cartón o desechos</p> <p>Paredes: barro o bajareque; carrizo, bambú o palma; lámina de cartón, metálica o asbesto; desecho</p>
Espacios	Hacinamiento, la vivienda no cuenta con excusado	Hacinamiento
Unidad de medida	Viviendas	Población

Elaboración propia con base en CONAVI (2021) y CONEVAL (2019)

De esta forma es como se entiende a la carencia como una subpoblación del rezago habitacional (Figura 9), siendo la primera una condición de mayor vulnerabilidad. Asimismo, de acuerdo con Madrigal y Morales; la medición del rezago busca “empatar un tipo de solución habitacional, focalizar el problema; mientras que el indicador de carencia únicamente se interesa por evidenciar la problemática social” (Madrigal & Morales, 2018, pág. 3).

Figura 9 Diagrama de las subpoblaciones en rezago habitacional

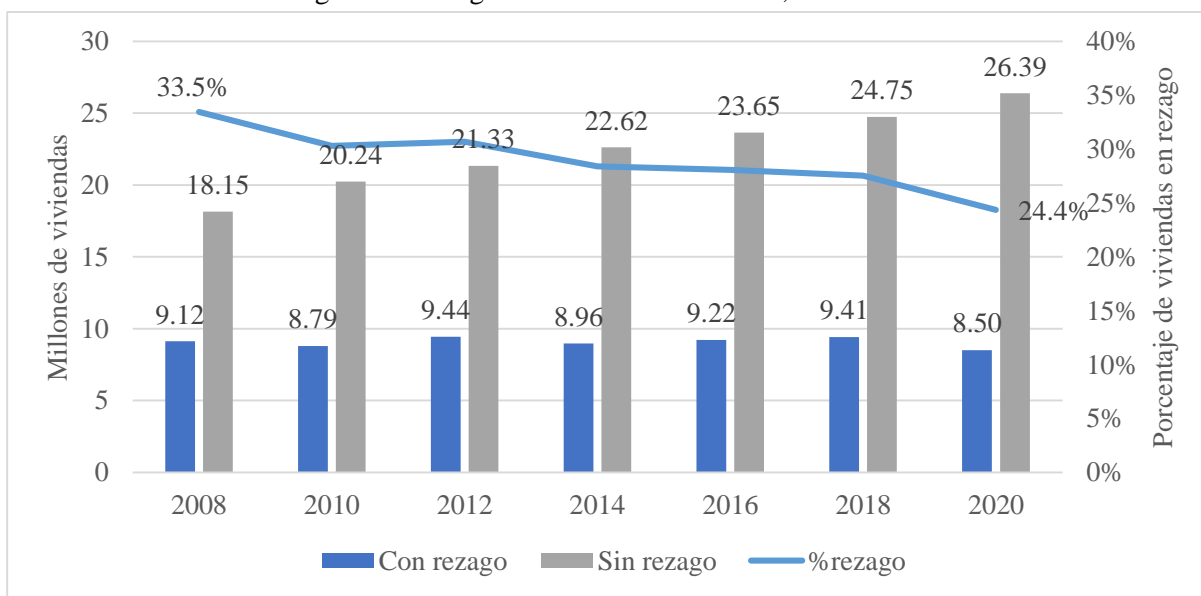


Recuperado de Madrigal y Morales (2018)

Por estas razones, el indicador de rezago habitacional es útil para identificar la calidad de vivienda en México y un buen acercamiento a la medición de la carencia de vivienda digna en México, sin embargo, no es más que una aproximación a la problemática, más no define por completo la calidad de la vivienda, puesto que otros factores que influyen en ello, como su ubicación o asequibilidad (por mencionar algunos), no son tomados en cuenta en dichos cálculos.

En este sentido, dicho indicador, ha presentado una tendencia descendiente, pues como se observa en la Figura 10, en los últimos años, la proporción de viviendas en rezago habitacional en México ha disminuido casi 10 puntos porcentuales, al pasar de 33.5% a 24.4% entre el 2008 y el 2020. No obstante, esta disminución en el porcentaje de viviendas en rezago se debe al crecimiento del parque habitacional de más de 8 millones de viviendas sin rezago y no corresponde necesariamente a una disminución en el fenómeno ya que el número de viviendas con rezago se mantiene sin una importante variación al pasar de 9.1 a 8.5 millones de viviendas.

Figura 10 Rezago habitacional en México, 2008-2020

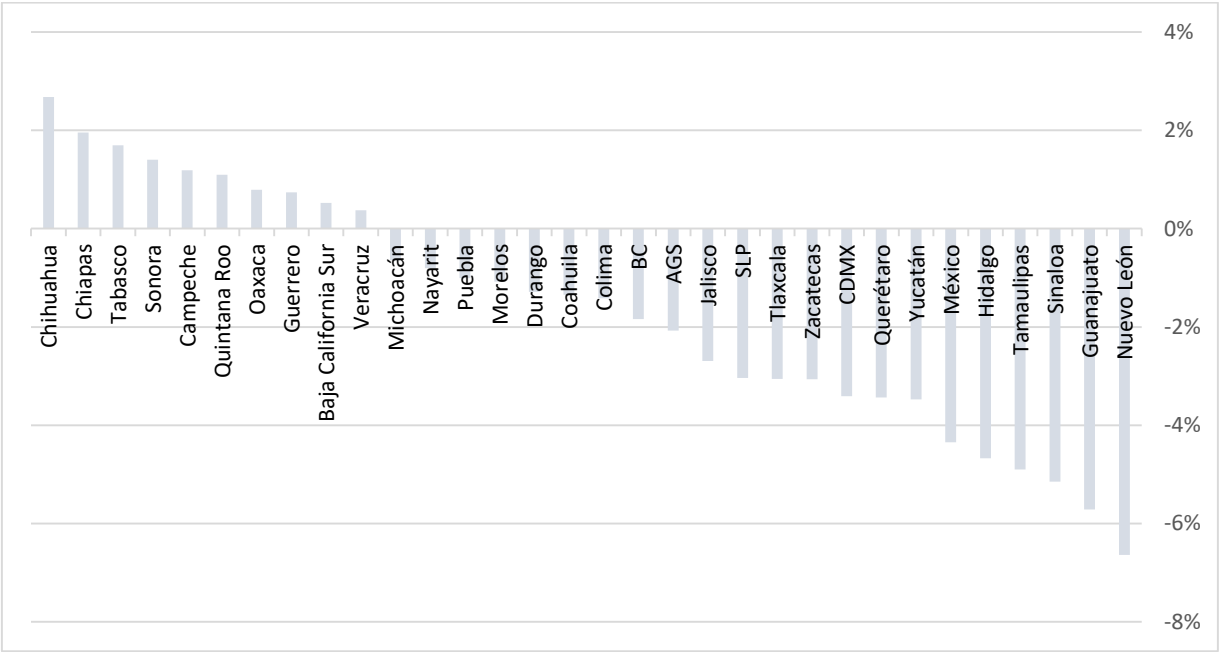


Elaboración propia con base en datos de la SEDATU (2021)

Derivado de lo anterior, es posible reflexionar un par de puntos; por un lado, los programas y políticas públicas, históricamente no han logrado, o no se han destinado a combatir el rezago en el que se encuentran las viviendas existentes, pues estas viviendas no han transitado de tal condición. Por otro lado, se puede determinar que la construcción de nuevos hogares sí considera los criterios mínimos de una vivienda digna ya que es posible observar que el incremento del parque habitacional total corresponde a un incremento en las viviendas sin rezago.

Durante el periodo 2008-2020, se observa que la evolución del número de viviendas con rezago habitacional en términos absolutos ha sido ligeramente favorable en la mayoría de los estados, es decir, ha ido a la baja, a excepción de: Chihuahua, Chiapas, Tabasco, Sonora, Campeche, Quintana Roo, Oaxaca, Guerrero, Baja California Sur y Veracruz, donde el número de viviendas que presentan alguna forma del rezago habitacional ha incrementado entre estos años, tal como se observa en la figura 11.

Figura 11 Evolución del rezago habitacional, por estados, tasa media de crecimiento anual % 2008-2020

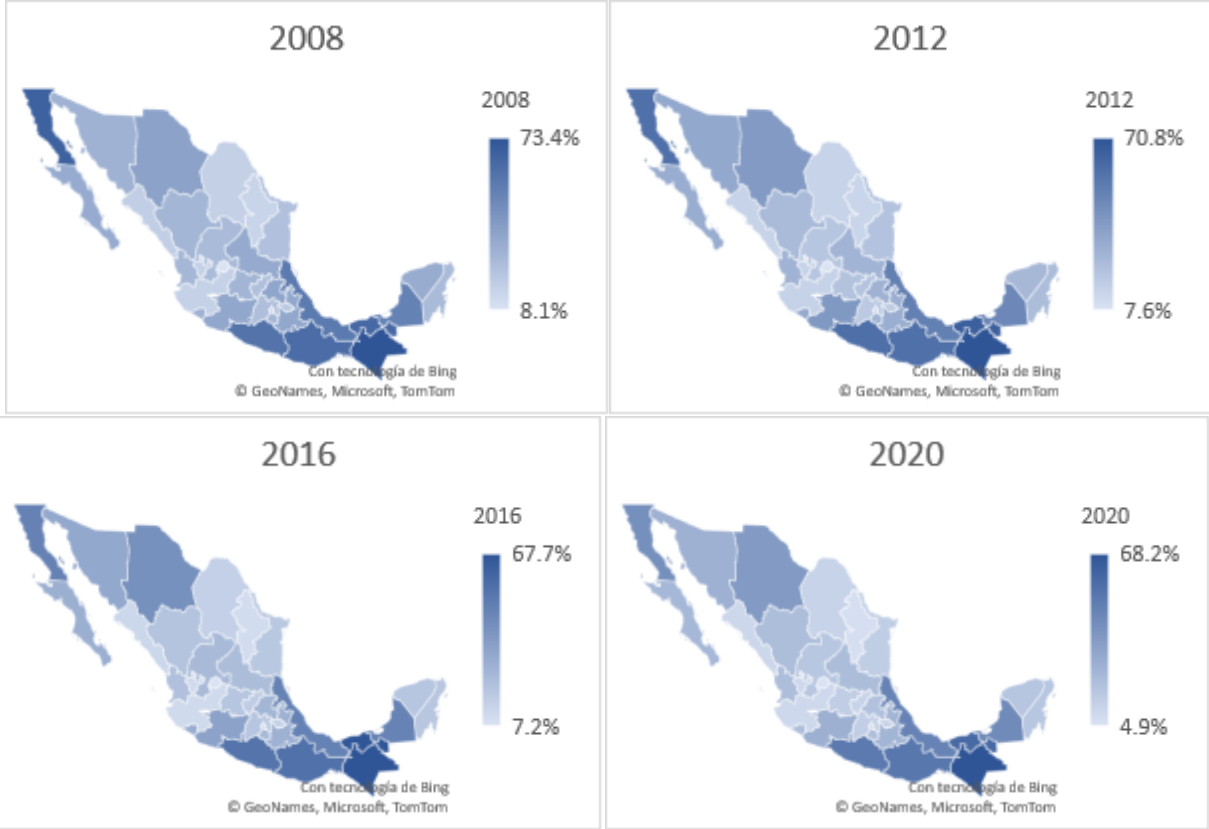


Elaboración propia con base en datos de la SEDATU (2021)

Además, Nuevo León, Guanajuato, Sinaloa, Tamaulipas e Hidalgo, son estados donde las viviendas con rezago han evolucionado de mejor manera, pues ha disminuido entre tasas del 6.65 y 4.7%. Cabe mencionar que en Baja California (14.2%), Querétaro (9.1%) y Quintana Roo (9%), la vivienda sin rezago ha incrementado a tasas muy altas, a pesar de que en este último estado también haya incrementado el rezago habitacional como se exponía en el párrafo anterior. Por esta misma razón, Quintana Roo es el estado donde mayormente han crecido las tasas respecto del parque, acompañado de Querétaro, y Baja California Sur, debido a la expansión urbana que se presente en las principales urbes de dichos estados.

Asimismo, en los estados de Chiapas (68.16%), Tabasco (59.43%), Oaxaca (53.22%) Guerrero (51.48%), Veracruz (47.50%) y Campeche (44.06%) es donde se presenta un mayor porcentaje de viviendas con rezago en el 2020. Adicionalmente en los estados de Veracruz, Chiapas, México, Oaxaca, Guerrero y Baja California se concentra la mitad de las viviendas en rezago, debido en parte, a que estos son algunos de los estados donde más viviendas contabilizadas existen, tal es el caso del Estado de México, donde se alcanzan casi los 5 millones de viviendas, seguido por Veracruz con 2.4 millones.

Figura 12 Porcentaje de viviendas con rezago por estado en México 2008-2020



Elaboración propia con base en datos de la SEDATU (2021)

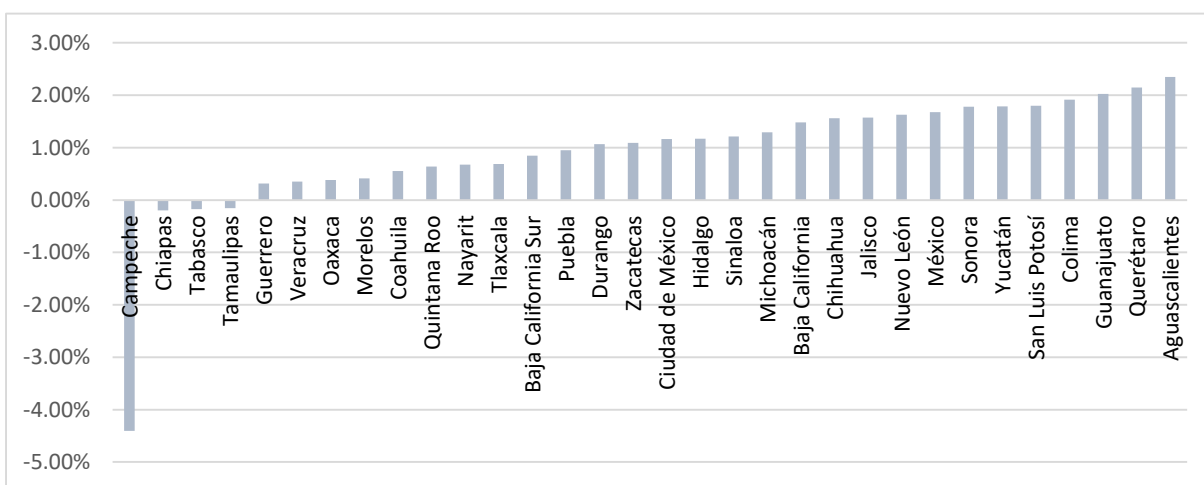
Es de destacar que, como se observa en la Figura 12, es en los estados del Sur¹⁴ donde se concentran los mayores índices de rezago habitacional. En el 2020, el promedio de la zona Sur (Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo) es de 45%, muy superior que el resto de las zonas, seguido por la región Norte (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) con 23%, Norte-Occidente (Baja California Sur, Sinaloa, Nayarit, Durango y Zacatecas) con 19%, Centro-Norte (Jalisco, Aguascalientes, Colima, Michoacán y San Luis Potosí) con 17% y por último la región Centro

¹⁴ Para la categorización de regiones, se toma como referencia la clasificación presentada por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY, 2022);

(Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Estado de México, Ciudad de México, Morelos, Tlaxcala y Puebla) con 17%.

Dicha distribución se atribuye a factores económicos, como el crecimiento del PIB por Entidad Federativa (PIBE). En la siguiente gráfica se puede observar la evolución del PIBE, donde precisamente los estados que presentan una condición de mayor vulnerabilidad respecto a sus hogares, son aquellos que ostentan un bajo desempeño, e incluso negativo en dicho indicador. Derivado de lo anterior se puede establecer que la problemática de la carencia de vivienda digna, no es sino otra expresión de la desigualdad regional, ya que afecta principalmente a los estados del Sur y a algunos del Norte.

Figura 13 PIB por Entidad Federativa, tasa media de crecimiento anual, 2008-2020

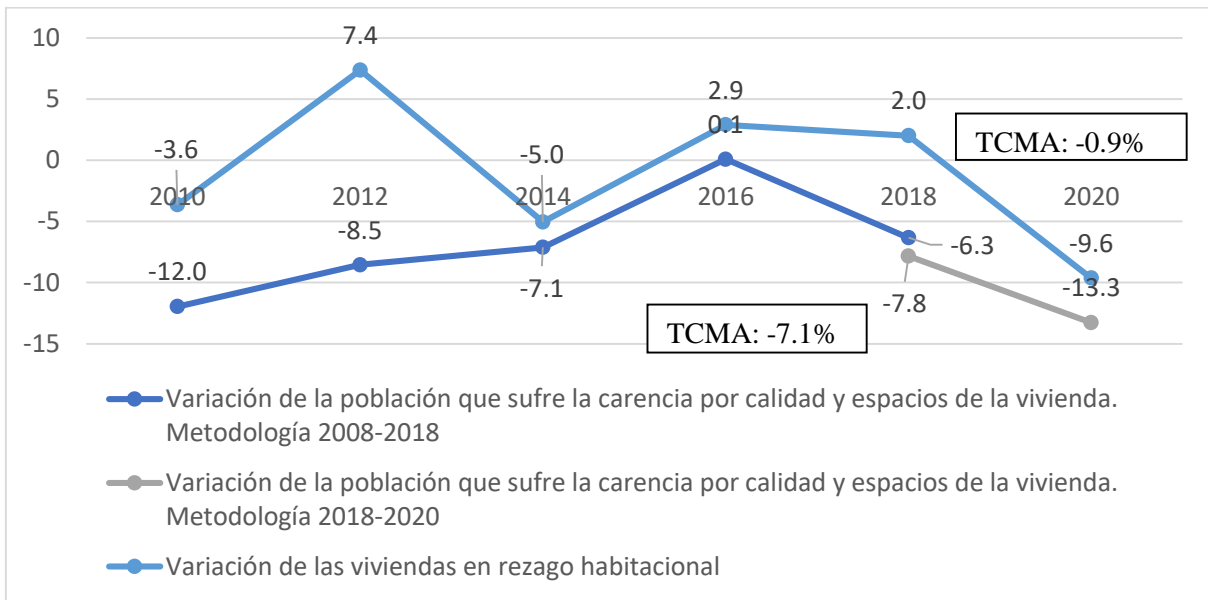


Elaboración propia con base en datos de INEGI (2021)

Para concluir, es importante tener en perspectiva que, si bien el rezago habitacional ha disminuido tanto en términos absolutos como en términos relativos, no lo hace al mismo ritmo que la carencia por calidad y espacios de la vivienda. En la Figura 14 se observa que las tasas de variación de la carencia son en su mayoría negativas, a excepción del periodo 2016 en comparación con 2014, donde crece apenas en 0.1%, mientras que la variación de la carencia no es consistente a lo largo de los años, por ejemplo, del 2010 al 2012 crece 7.4% y del 2018 al 2020 decrece en un 9.6%. Lo anterior se puede visualizar de mejor manera con las Tasa de Crecimiento Media Anual (TCMA); de 2008 a 2020 la carencia disminuye en 7% mientras que el rezago decrece apenas en 1%.

De esta forma “se observa que, si bien una cantidad considerable de viviendas ha superado la situación de rezago por variables de carencia, éstas han transitado al rezago por otras variables diferentes a las de la carencia. Es decir, han mejorado su situación, pero sin lograr salir del extenso paraguas del rezago habitacional” (Madrigal & Morales, 2018, pág. 2). Por lo tanto, es necesario la implementación de herramientas integrales y no paliativas que ayuden a transitar a las familias y sus viviendas completamente por el espectro del rezago, hasta una verdadera condición de dignificación de espacios.

Figura 14 Carencia por calidad y espacios de la vivienda y rezago habitacional en México, 2008-2020



Elaboración propia con base en datos de la SEDATU (2021)

2.3 Diagnóstico de la vivienda

Además del rezago habitacional y la carencia por calidad y espacios de la vivienda es posible determinar una serie de factores estrechamente relacionados con los elementos de una vivienda digna que escapan de los indicadores convencionales, como los mencionados con anterioridad.

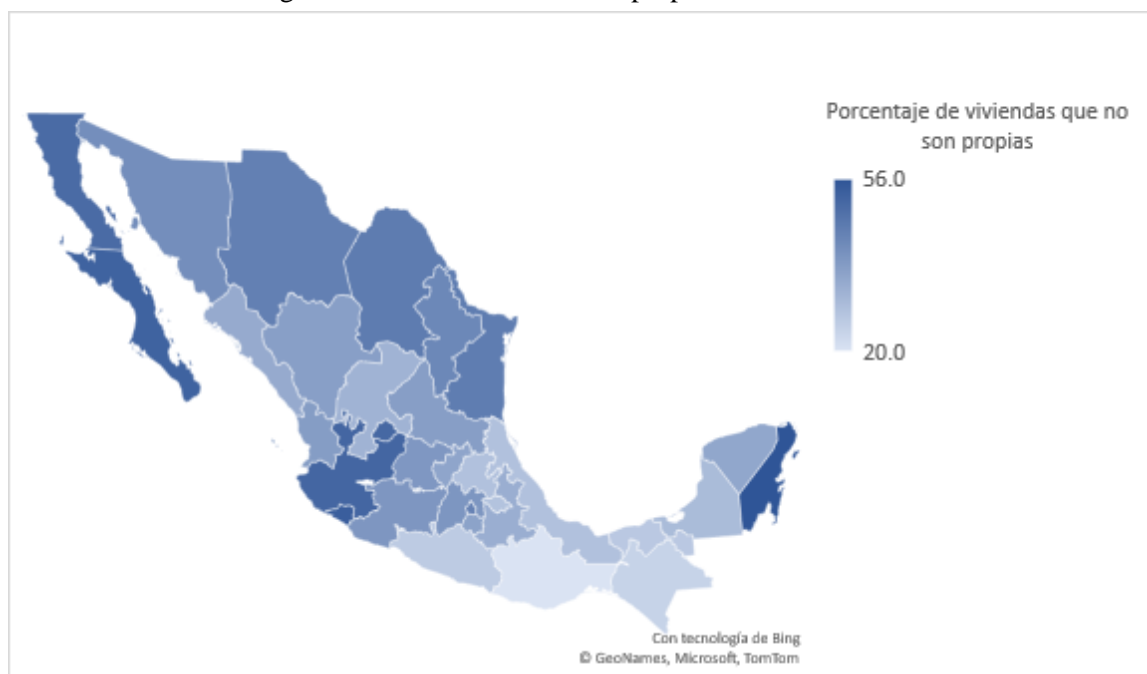
De acuerdo con ONU-Habitat, “la estimación de la vivienda no adecuada podría ser sustancialmente mayor si se considera la ubicación de la vivienda en áreas de riesgo y la ausencia de seguridad en la tenencia de la tierra como factores de precariedad y vulnerabilidad; el número de personas que habitan en desarrollos de vivienda alejados de las áreas urbanas consolidadas, donde las fuentes de empleo y los servicios públicos de buena calidad son insuficientes, y aquellos que residen en viviendas que no están lo suficientemente adaptadas a las condiciones climáticas, a sus necesidades físicas o a su identidad cultural, consecuencia de un modelo de producción en masa que, en gran medida, no ha tenido en cuenta condiciones territoriales específicas” (ONU-Habitat, INFONAVIT, 2018, pág. 15).

Como ejemplo se tiene “el caso de la periferia de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), en donde el desarrollo de nuevos conjuntos habitacionales fomenta la fragmentación de los núcleos urbanos, un creciente flujo de población y, por ende, demandas sociales que los gobiernos municipales no son capaces de solventar” (Isunza Vizuet & Méndez Bahena, 2011, pág. 125). En casos como este, a pesar de que las nuevas viviendas cuenten con los elementos de una vivienda sin rezago habitacional, es debido a la deficiencia en los servicios públicos y la lejanía a los centros urbanos y fuentes de trabajo, que las personas no gozan íntegramente su derecho a una vivienda digna.

La periferia se puede entender como el espacio donde “se manifiestan las limitaciones del desarrollo urbano metropolitano que muestra la obsolescencia y rezago de la planeación” (Pérez Corona, 2018, pág. 74). En este sentido, sus fronteras se vuelven difusas debido a la dispersión misma del crecimiento urbano, pero es posible ejemplificar con algunos municipios del Estado de México, al Oriente de la ZMVM como parte de la periferia: Chalco, Amecameca, Ixtapaluca, Chimalhuacán, Texcoco y Atenco. Estos sitios presentan condiciones de inseguridad, conflictos sociales, impactos ambientales y carencia en el desarrollo de estructura urbana, lo que incide en la deficiencia de vivienda digna y en la baja calidad de vida de las familias.

Otro aspecto relativo a la vivienda decorosa es la seguridad en la tenencia, ya que esta garantiza “protección jurídica a los individuos contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras posibles amenazas relacionadas con su posesión” (CONEVAL, 2018, pág. 89). En la actualidad es difícil dimensionar el grado de seguridad en la tenencia que la población goza ya que existen distintos factores implicados como el tipo de tenencia¹⁵, se posee o no escrituras, contratos de arrendamiento, y la exposición que existe a la invasión de predios y desalojos forzados (CONEVAL, 2018).

Figura 15 Carencia de vivienda propia en México 2020



Elaboración propia con base en datos de INEGI (2021)

Elaboración propia con base en datos de INEGI (2021)

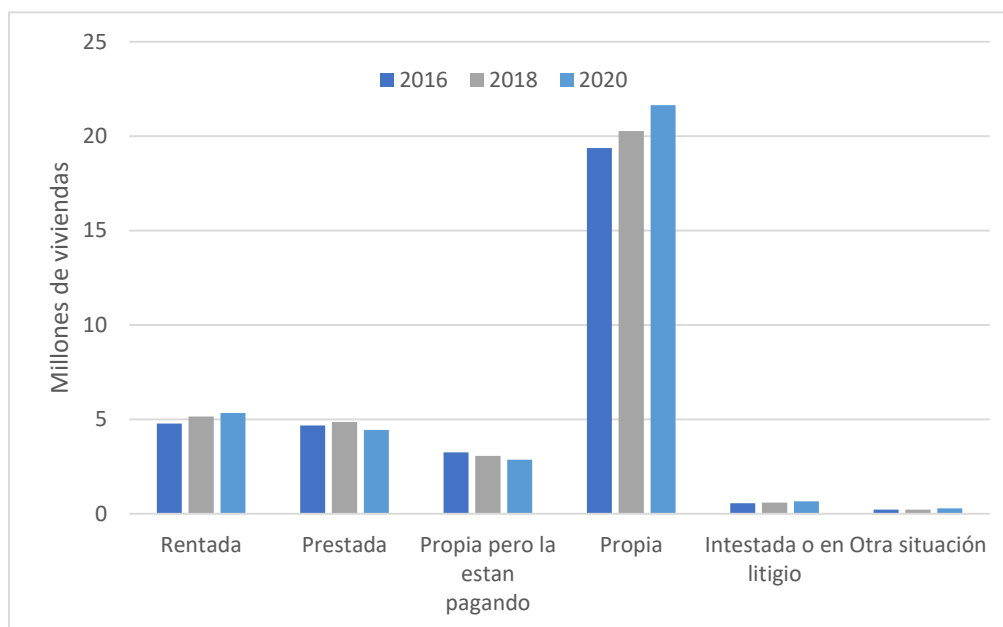
En contraste con lo que se observa respecto al rezago habitacional en la Figura 14, la zona Sur es en donde existe una mayor proporción de viviendas que son propiedad de sus habitantes, de esta forma se puede aproximar a que el tipo de soluciones que se necesitan en los estados más

¹⁵ Respecto al tipo de tenencia las viviendas pueden ser propias, rentadas, prestadas o alguna otra situación.

vulnerables van en sentido a la mejora de la vivienda propia, y no así a la adquisición de nuevas viviendas. Por el contrario, en la zona Norte y Occidente del país, existe un mayor porcentaje de viviendas rentadas o prestadas.

Otro fenómeno que ocurre con el tipo de tenencia es que a pesar de que a nivel nacional el porcentaje de las viviendas propias sea alto en comparación a las viviendas en renta o prestadas, y además siga incrementando de forma importante, también ha crecido, aunque en menor magnitud, el número de viviendas rentadas. Asimismo, se entiende que la cantidad de viviendas prestadas va a la baja, lo cual es un aspecto positivo ya que mediante este tipo de tenencia no es posible garantizar de ninguna manera la seguridad en la misma.

Figura 16 Evolución de la tenencia de vivienda en México 2016-2020



Elaboración propia con base en datos de INEGI (2017, 2019, 2021)

Algunos estudios vislumbran al tipo de tenencia como una medida de aproximación de la seguridad de esta, de acuerdo con Dede, la seguridad de la tenencia “implica el control de lo que sucede con la vivienda, más no la propiedad de la misma” (Dede Delfino, 2008, pág. 4), por lo que, en ese sentido, es el número de casos denunciados de desalojos forzosos un buen acercamiento a la mediación de dicha condición.

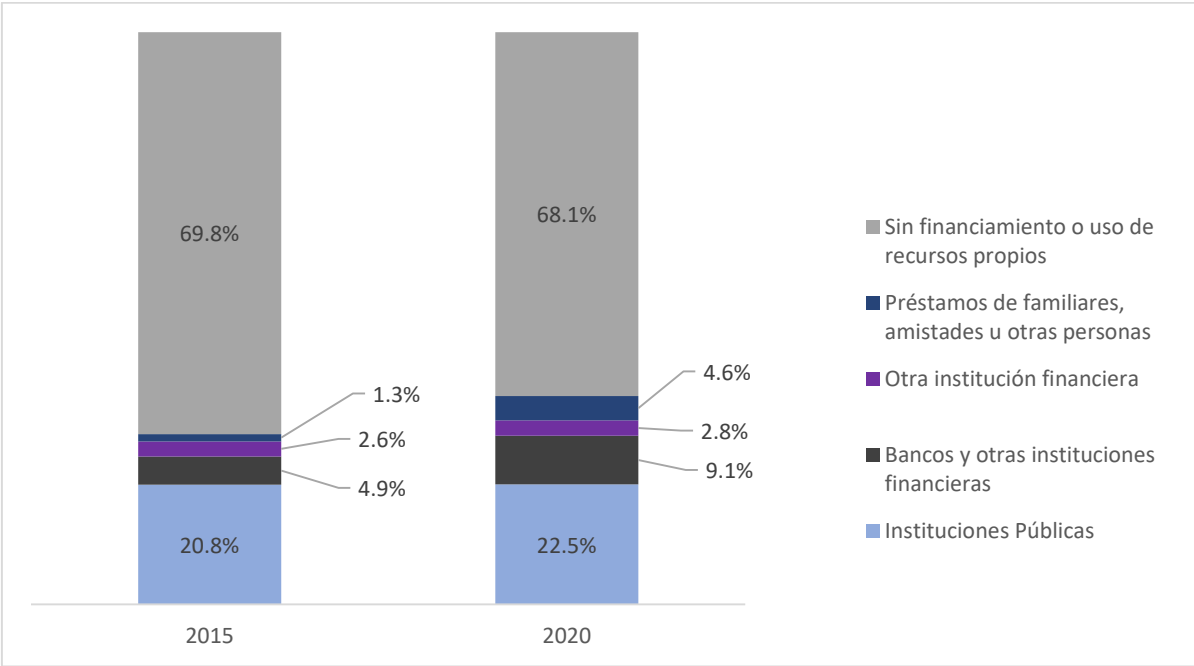
Desafortunadamente en México no existe una medición oficial de los desalojos forzosos y apenas es posible conocer, mediante solicitudes de acceso a la información, en cuántos de ellos participó la fuerza pública, al menos en la Ciudad de México (Casasola, 2019).

Otro de los grandes problemas de la vivienda en México es la asequibilidad, esto significa que “el costo de la vivienda debe ser tal que todas las personas puedan acceder a ella sin poner en peligro el disfrute de otros satisfactores básicos o el ejercicio de sus derechos humanos” (INEGI, 2020, pág. 20). Este concepto se puede entender en dos vías, por un lado, como el costo de

mantener una vivienda y por otro, el costo de adquirir una casa. Mediante datos de la ENIGH 2018 “se estima que el decil más pobre de los hogares destina alrededor del 61% de su ingreso a la vivienda y sus servicios. La cifra para los siguientes dos deciles es de 34%, mientras que para el resto no supera el 30%” (CIDOC, 2020, pág. 27).

Aunado a la problemática de la desigualdad que provoca los altos costos de la vivienda para las poblaciones más pobres, “en México existe una baja penetración de crédito para la vivienda” (CIDOC, 2020, pág. 27) ya que para 2020, el 65.4% de las viviendas particulares habitadas propias, fueron financiadas con recursos propios.

Figura 17 Porcentaje de viviendas particulares habitadas propias por fuente de financiamiento 2015 y 2020



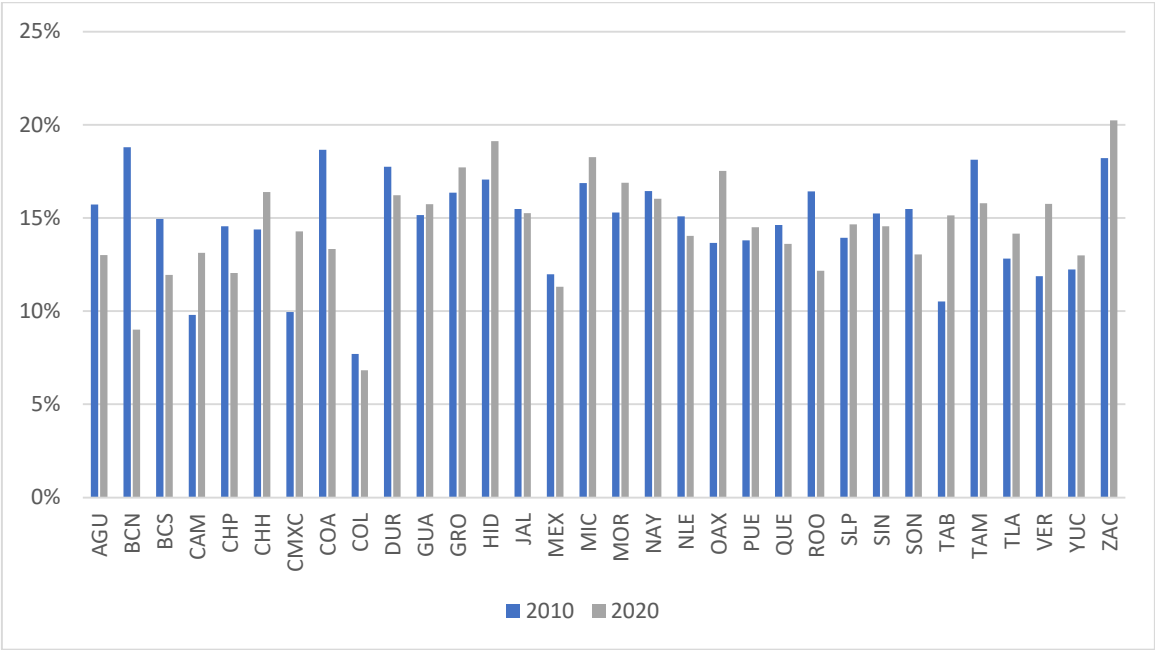
Elaboración propia con base en datos de INEGI (2016, 2021)

En la Figura 17 se observa cómo la presencia del financiamiento en las viviendas por parte del Sector Público, no aumentó sustancialmente durante el periodo de análisis y además sigue siendo baja en comparación con el financiamiento propio. Existe un importante crecimiento del financiamiento privado, pero no llega ni a la décima parte del financiamiento de las viviendas en el país.

Lo anterior está estrechamente ligado a las condiciones socioeconómicas de México, ya que los créditos están generalmente orientados a las personas en el sector formal de la economía, principalmente derechohabientes del INFONAVIT o FOVISSSTE. De esta forma se “excluye a las personas que laboran en el sector formal con ingresos limitados, a las que laboran en el sector informal, a quienes acceden a la vivienda a través de arrendamiento y a quienes construyen su vivienda en un lote familiar” (CIDOC, 2020, pág. 27).

Otra característica importante del estado de la vivienda en México es el número de casas abandonadas. Según datos del INEGI, de un total de 43,889,122 viviendas particulares existentes en el 2020, 6,155,682 viviendas se encontraban deshabitadas, lo que representa el 14% del parque habitacional. Por otro lado, mientras que el número de viviendas deshabitadas creció un 23.17% entre 2010 y 2020, el parque total de las viviendas lo hizo a una tasa del 23.22% en el mismo periodo, prácticamente al mismo ritmo, lo que significa que la proporción de viviendas deshabitadas se ha mantenido constante en México a través de los años, aunque no es posible generalizar dicha aseveración para todos los estados.

Figura 18 Proporción de vivienda desocupada respecto del total 2010-2020



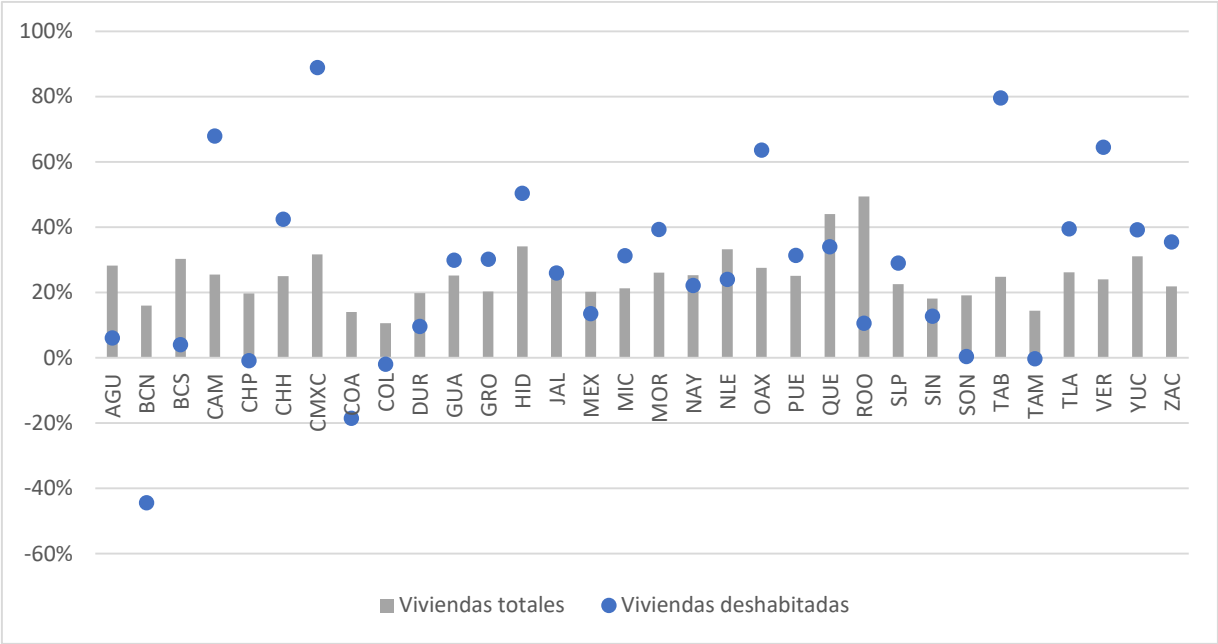
Elaboración propia con base en datos de INEGI (2011, 2021)

Si bien, a nivel nacional el porcentaje de viviendas deshabitadas se mantiene entre 6.8% en la Ciudad de México y 9% en Campeche, siendo los niveles más bajos, mientras que 20.2% en Zacatecas y 19.1% en Hidalgo siendo los estados con mayor porcentaje de viviendas desocupadas, es posible observar en la Figura 18 que en estados como Tabasco y Campeche, las viviendas desocupadas crecieron de forma importante mientras que en estados del Norte como Baja California y Coahuila la proporción de viviendas deshabitadas disminuye, por lo que se puede atribuir a movimientos migratorios Sur-Norte.

Cabe destacar el caso de la CDMX, donde la vivienda desocupada también incrementó considerablemente en un 88.9%, pasando de 128,078 en el 2010 a 241,916 viviendas deshabitadas en 2020. En la Figura 19 se puede observar de mejor manera la proporción entre el crecimiento del parque habitacional por estado y la variación de la vivienda ocupada. Se puede recalcar el caso de Quintana Roo, donde existió el mayor crecimiento de viviendas, al mismo tiempo que la vivienda deshabitada creció a bajos ritmos, lo que significa un importante

crecimiento urbano y poblacional en dicho estado. Otro caso para recalcar es el de Baja California donde disminuyó de forma importante el abandono hipotecario, ya que el crecimiento de las viviendas nuevas fue relativamente bajo. Estos movimientos migratorios se deben en gran medida al desempleo y la violencia que se gesta en los estados donde el crecimiento de las viviendas desocupadas es mayor.

Figura 19 Variación del parque habitacional total y desocupado en porcentajes entre 2010 y 2020



Elaboración propia con base en datos INEGI (2011, 2021)

Es importante recalcar que si bien, el crecimiento de viviendas deshabitadas responde a otra serie de problemáticas, este fenómeno puede presentarse como una solución a la situación de la carencia de la vivienda digna, pues en algún caso es posible evaluar y atender el origen de la desocupación, como puede ser la falta de servicios públicos, como drenaje o pavimentación, o la lejanía con escuelas u hospitales.

2.4 Vivienda digna y COVID-19

La carencia de una vivienda digna conlleva a una serie de condiciones negativas para el adecuado desarrollo de los individuos y las familias. Entre estas situaciones se encuentran problemas asociados a la salud, y es que la falta de servicios como agua potable o el hacinamiento en los espacios no permiten una higiene apropiada, propiciando el contagio de diversas enfermedades.

La reciente pandemia causada por el COVID-19, acentuó diversas problemáticas sociales y económicas que aquejan a la población, sobre todo en los países menos desarrollados, y es que, en el contexto de la pandemia, la falta de condiciones para lograr una buena higiene y

distanciamiento social son aún más preocupantes, pues se corre el peligro de contraer una enfermedad mortal (ONU-Habitat, 2022).

Según Leilani Farha¹⁶: “la vivienda se ha convertido en defensa de primera línea contra el coronavirus. La vivienda nunca había sido tanto como en este momento una condición de vida o muerte” (ONU-Habitat, 2022), ya que, con la pandemia, se ha observado que la deficiencia de la vivienda digna ha incrementado los brotes de COVID-19 y a su vez, agrava las condiciones de carencia en la población, disparando las brechas de desigualdad.

La pandemia por COVID-19 pone nuevamente en relieve dos asuntos centrales de la presente investigación: el problema de la vivienda adecuada como un tema de urgencia para la agenda nacional en la búsqueda de desarrollar políticas públicas y soluciones que le permitan a los ciudadanos el goce de este derecho humano, y por otro lado la importancia del Sector Público para atenuar los fallos de mercado y los eventos coyunturales que exacerbaban las condiciones de desigualdad y precariedad.

¹⁶ Relatora especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada.

Capítulo III. Acciones del Sector Público

El Estado mexicano cuenta con una serie de organismos e instituciones que atienden la vivienda como un tema de agenda nacional, que quedan enmarcados en los PNV. De esta forma el Sector Público tiene distintas formas de intervenir en el mercado de la vivienda, principalmente por medio de subsidios o transferencias, y por otro lado mediante el crédito y garantías crediticias.

3.1 Gasto social en vivienda

Cada gobierno federal en turno define sus prioridades e intenciones en el PEF que elabora para el siguiente ejercicio fiscal. Mediante este instrumento se define la manera en que los recursos captados por la federación serán ejercidos: el PEF “detalla la distribución del gasto público, bajo diferentes tipos de clasificación del presupuesto de egresos, las cuales incluyen la asignación del gasto por entidades e instituciones gubernamentales; su distribución por funciones públicas; por programas; e igualmente, la manera en que se distribuye el gasto por su destino en la adquisición de bienes y servicios necesarios para cumplir con las funciones gubernamentales; lo mismo informa sobre la entrega de subsidios y transferencias a otras entidades o agentes económicos” (CEFP, 2007).

El presupuesto público el cual “establece las disposiciones para el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal, así como la contabilidad y la presentación de la información financiera correspondiente” (CONEVAL, 2020), se divide en gasto programable y no programable. A su vez el gasto programable puede clasificarse de tres formas, clasificación funcional, económica o administrativa.

Figura 20 Gasto programable y no programable.

Gasto programable	Gasto no programable
<ul style="list-style-type: none">• Es el gasto que se destina a proveer bienes y servicios públicos a la población.• Existen tres formas de entenderlo:<ul style="list-style-type: none">• ¿Para qué se gasta? (Clasificación funcional) Según los propósitos u objetivos socioeconómicos que se persiguen: desarrollo social, desarrollo económico y gobierno.• ¿En qué se gasta? (Clasificación económica) Se divide en inversión y corriente.• ¿Quién gasta? (Clasificación administrativa) De acuerdo a la instancia pública que lo ejerce.	<ul style="list-style-type: none">• Es el que se destina al cumplimiento de obligaciones como:<ul style="list-style-type: none">• Pagos pendientes de años anteriores.• Gastos destinados a cubrir intereses, comisiones y demás conceptos relacionados con la deuda.• Recursos transferidos a entidades federativas y municipios, a través de las Participaciones Federales.

Fuente: Recuperado de SHCP (2021)

De acuerdo con la clasificación funcional (¿Para qué se gasta?), el gasto se distribuye en las funciones de desarrollo social, desarrollo económico y gobierno, mientras que cada concepto a su vez se divide en distintas categorías que se definirán como subfunciones, tal como se detalla en la Figura 21.

Figura 21 Clasificación del gasto programable 2020

Función	Subfunción
Gobierno	Legislación; Justicia; Coordinación de la Política de Gobierno; Relaciones Exteriores; Asuntos Financieros y Hacendarios; Seguridad Nacional; Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior; Otros Servicios Generales.
Desarrollo Social	Protección Ambiental; Vivienda y Servicios a la Comunidad ; Salud; Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales; Educación; Protección Social; Otros Asuntos Sociales.
Desarrollo Económico	Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General; Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza; Combustibles y Energía; Minería, Manufacturas y Construcción; Transporte; Comunicaciones; Turismo; Ciencia, Tecnología e Innovación; Otras Industrias y Otros Asuntos Económicos.
Otras no Clasificadas en Funciones Anteriores	Transacciones de la Deuda Pública / Costo Financiero de la Deuda; Transferencias, Participaciones y Aportaciones entre diferentes Niveles y Ordenes de Gobierno; Saneamiento del Sistema Financiero; Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores.

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2021)

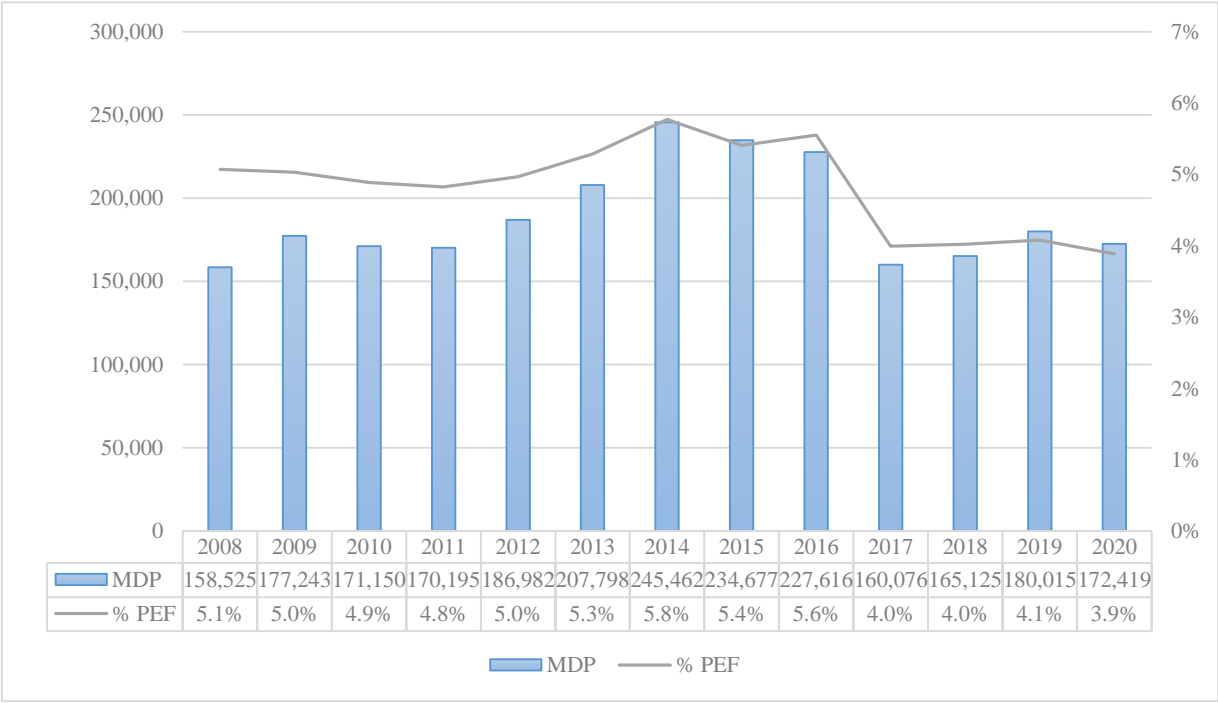
Como se observa en la Figura 21, dentro de la categoría Desarrollo Social queda enmarcada la subfunción de Vivienda y Servicios a la Comunidad y esta, también puede ser clasificada por el destino del gasto: Urbanización, Vivienda, Abastecimiento de Agua, Desarrollo Regional, Función Pública, y Apoyo Social para Vivienda.

La subfunción está conformada principalmente por los programas presupuestarios como el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN); el Fondo de Infraestructura Social (FAIS) Municipal; para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF); para el FAIS Estatal; para el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU); para el Programa de Operación y Mantenimiento de Infraestructura Hídrica; para el Programa Nacional de Reconstrucción; para Infraestructura de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento; para Agua potable, drenaje y saneamiento y por último para el Programa de Vivienda Social.

De esta manera, las principales unidades responsables son: las Delegaciones Estatales, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), CONAVI, la Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios, el ISSSTE, el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), el CONEVAL, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), el Registro Agrario Nacional (RAN), y la Dirección General de Opciones Productivas (Cámara de Diputados, 2019).

En la Figura 22 se expone la evolución del monto aprobado para la vivienda en los PEF desde el año 2008 hasta 2020 en millones de pesos a precios constantes del 2013 y su proporción de acuerdo con el monto total del PEF del mismo ejercicio.

Figura 22 Gasto público federal para la función Vivienda y Servicios a la Comunidad en mdp 2013=100 y como porcentaje del PEF 2008-2020



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la SHCP (2021)

Como se ilustra en la figura anterior, se pueden analizar tres distintos periodos, el primero que comprende de 2008 al 2012 donde el gasto público en vivienda apenas llega a superar los 5 puntos porcentuales del total del gasto; el segundo que va de 2013 a 2016 donde se ve un importante crecimiento, casi del 50% en el 2014 respecto del 2011; y el tercer periodo, 2017-2020, que está marcado por una drástica disminución tanto del monto en millones de pesos como del porcentaje (en este caso los montos son similares a los del primer periodo pero como proporción del PEF no consigue recuperar el nivel de años anteriores, fluctuando en el 4%).

Asimismo, es importante resaltar que aproximadamente el 90% de los recursos del PEF para la función de vivienda fueron destinados al capítulo 8000, que hace referencia a las Participaciones y Aportaciones, en particular al 831 Aportaciones de la Federación a las Entidades Federativas, esto para gastos de operación y principalmente de inversión (DOF, 2018).

La dispersión por entidad para el 2020 se ilustra en la Figura 23, resaltando que en la zona Centro y Sureste del país es donde mayormente se concentran los recursos del PEF para vivienda, sobre todo se observa: el Estado de México, Chiapas y Veracruz, que como se analizó con anterioridad, son algunos de los estados presentan una mayor vulnerabilidad respecto a la

vivienda, por lo que es posible precisar que efectivamente existe una vinculación entre la concentración del rezago habitacional y el uso de los recursos públicos a través del PEF.

Figura 23 Distribución geográfica del PEF para la vivienda en 2020



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la SHCP

3.2 Financiamiento a la vivienda

Además del gasto presupuestal, el Sector Público puede incidir en el mercado de la vivienda a través del financiamiento directo o inducido por medio de garantías al crédito hipotecario, de esta manera, entre los años 2000 y 2020, aproximadamente dos terceras partes del financiamiento total para la vivienda en México, provinieron del Sector Público.

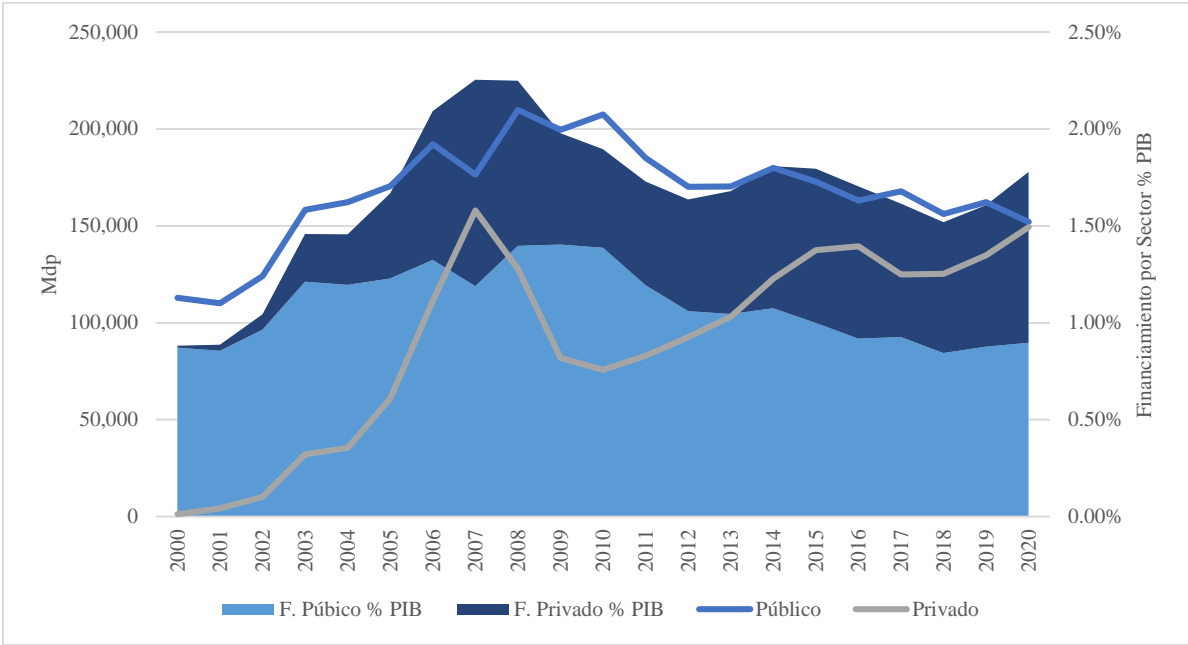
En la Figura 24 se ilustra la composición del financiamiento en el mercado hipotecario, donde a principios del milenio se observa que el financiamiento privado es prácticamente inexistente, mientras que el del Sector Público rondaba entre el 1% y 1.5% del PIB. A partir del 2003 el financiamiento total crece vertiginosamente, principalmente el del sector privado; a su vez, esto coincide con el alza en los financiamientos para la vivienda en Estados Unidos, las llamadas hipotecas *subprime*, especialmente en los años 2006 y 2007 (Zurita González & Rodríguez Montoya, 2008), de esta manera, en los años 2007 y 2008 el crédito para la vivienda supera el 2% respecto del PIB y el crédito privado iguala al crédito público en materia de vivienda.

Sin embargo, con la Crisis Hipotecaria de 2008 iniciada en Estados Unidos, el financiamiento privado disminuye drásticamente llegando en el 2010 a la mitad del financiamiento del 2007. Por su parte el financiamiento del Sector Público absorbió parte del mercado que la banca privada ya no pudo satisfacer. A partir del 2010, se registró un descenso en el monto del financiamiento por parte el Sector Público, lo que se puede atribuir a la diversificación del mismo, ya que este se orientó hacia acciones de mejoramiento y ampliación, además de que se

reestructuro el crédito a la vivienda terminada, tomando una mayor preponderancia la vivienda usada (ONU-Habitat, INFONAVIT, 2018).

También, desde el 2010, el financiamiento privado emprendió un proceso de crecimiento que, sumado a la disminución en el monto del crédito hipotecario por el Sector Público, para 2020, sería prácticamente la misma cantidad de financiamiento por ambos sectores. En consecuencia, es posible inferir que la tendencia del financiamiento por parte del Sector Público es decreciente, mientras que el crédito privado seguiría creciendo. Asimismo, es importante destacar que el financiamiento total, en el 2020 apenas llegó al 1.78% respecto del PIB, en comparación con el 2.25% que se observó previo a la crisis hipotecaria, lo que indica que el mercado hipotecario aún no se recupera de dicha crisis.

Figura 24 Financiamiento a la Vivienda por Sector en México 2000-2020. 2013=100



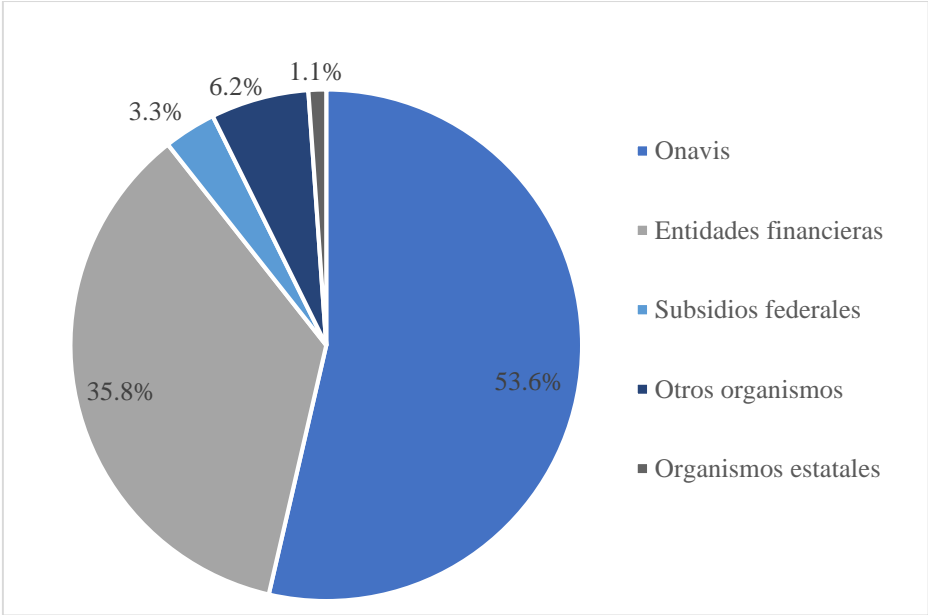
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de SEDATU (2021)

Sin embargo, en este periodo, más de la mitad del financiamiento total se ha concentrado en tan solo dos instituciones públicas como lo son FOVISSSTE e INFONAVIT, mientras que poco más de la tercera parte fue colocado por entidades financieras, en las que se engloban la banca comercial y tres instituciones que forman parte de la Banca de Desarrollo: SHF, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército), y Banobras, estas dos últimas en una menor medida ya que no es su objetivo prioritario¹⁷. Asimismo, se puede observar en la

¹⁷ A pesar de que Banjército y Banobras no son bancos destinados sector vivienda, Banjército otorga créditos hipotecarios a sus derechohabientes a través del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Figura 25 que los OREVIS y los subsidios no figuran en la composición del financiamiento para la vivienda en el periodo de análisis.

Figura 25 Financiamiento por Tipo de Organismo 2000-2020 100=2013¹⁸



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de SEDATU (2021)

No obstante, es el INFONAVIT la institución con mayor participación en el mercado hipotecario, tanto en el monto de financiamiento, con poco más de 2 billones de pesos entre 2000 y 2020, cifra similar al 13% del PIB del 2020, y a través de aproximadamente 9.5 millones de acciones de financiamiento entre el año 2000 y el 2020, lo que representaría un monto promedio de 236 mil pesos por crédito hipotecario. De manera que es posible enfatizar que el INFONAVIT se ha establecido como el organismo más importante en materia hipotecaria en México, siendo un promotor, no solo de vivienda sino de desarrollo y crecimiento económico en el país.

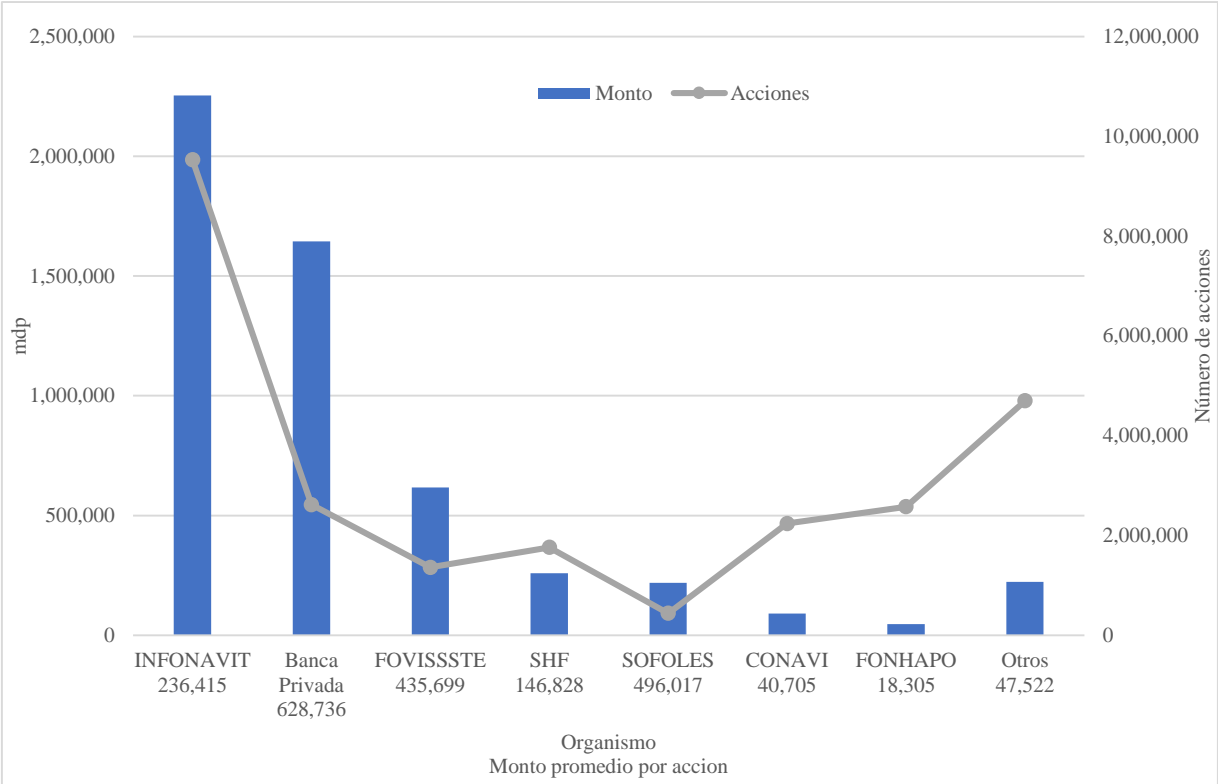
Respecto al monto otorgado en dicho periodo, el INFONAVIT es seguido por la banca privada, el FOVISSSTE y en cuarto lugar se encuentra SHF. En cuanto a las acciones de vivienda, en segundo lugar, se ubica el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) que estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) entre los años 2006 y 2014 con 3.1 millones de acciones. Le siguen la banca privada, FONHAPO, CONAVI, SHF y FOVISSSTE.

(ISSFAM) desde el 2007, y Banobras otorgó financiamiento destinado a la vivienda en los años 2001 y 2003, ya que el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 así lo señalaba.

¹⁸ En esta clasificación: SHF se consideró como parte de las Entidades Financieras, no obstante que forma parte de las ONAVIS y así se considera el resto de la investigación.

Además, la banca privada, en promedio otorga el monto más elevado por crédito (628,736 pesos), seguido por las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES), tal como se puede observar en la Figura 27.

Figura 26 Montos y acciones



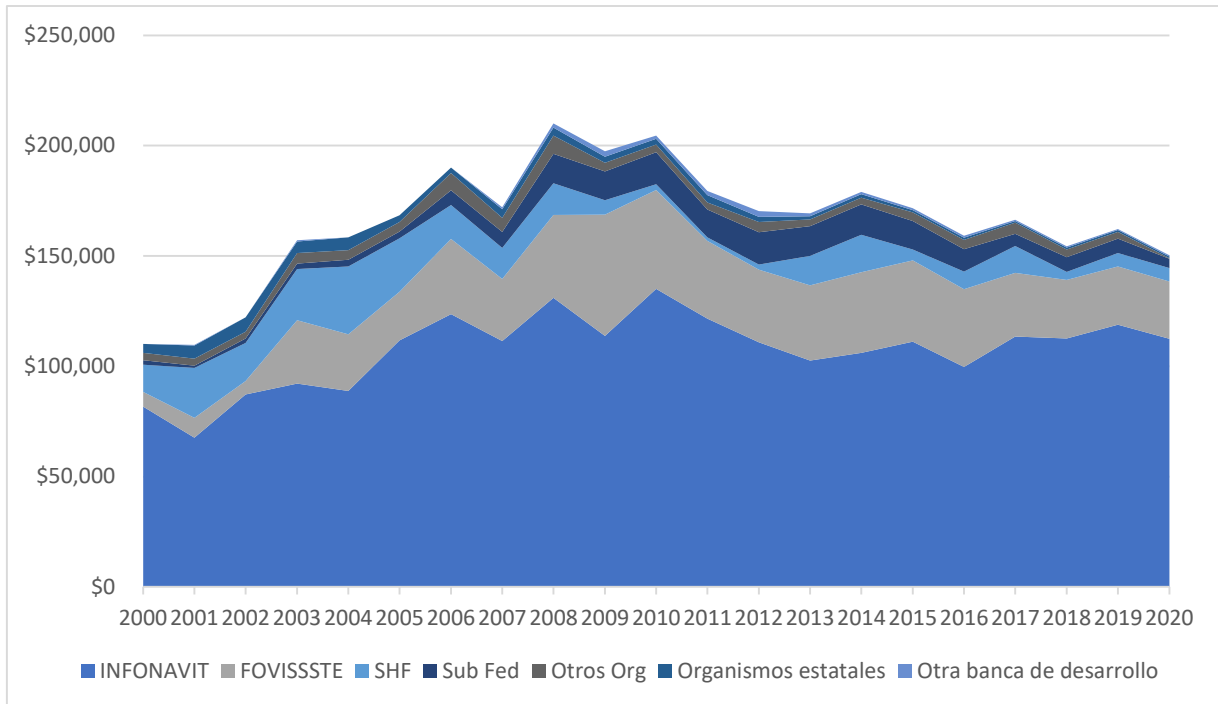
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de SEDATU (2021)

En la siguiente figura, se detalla la evolución de la composición del financiamiento público para la vivienda. En ella, nuevamente se logra exponer que es en los ONAVIS donde se concentra el crédito hipotecario, a pesar de que se muestra una disminución del financiamiento público.

Por otro lado, la tasa media de crecimiento anual de SHF es negativa (-3.38%) por lo que es posible deducir que su financiamiento continuará a la baja, de esta forma se observa que cuando el crédito de SHF incrementa, también lo hace el financiamiento total y cuando el crédito de SHF fue escaso o reducido, el financiamiento total tiende a disminuir, como por ejemplo en 2010 y 2011. Lo anterior puede obedecer a la naturaleza de la Banca de Desarrollo ya que, SHF, al ser un banco de segundo piso y otorgante de garantías busca promover el mismo financiamiento en el mercado hipotecarios a través de otras entidades financieras.

También es posible observar un incremento importante en el financiamiento del FOVISSSTE, el cual no se vio afectado por la crisis hipotecaria, donde incluso el fondo incrementó el monto de crédito otorgado en los años de mayor impacto de dicha crisis.

Figura 27 Composición y evolución del Financiamiento Público en mdp 2000-2020 2013=100



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de SEDATU (2021)

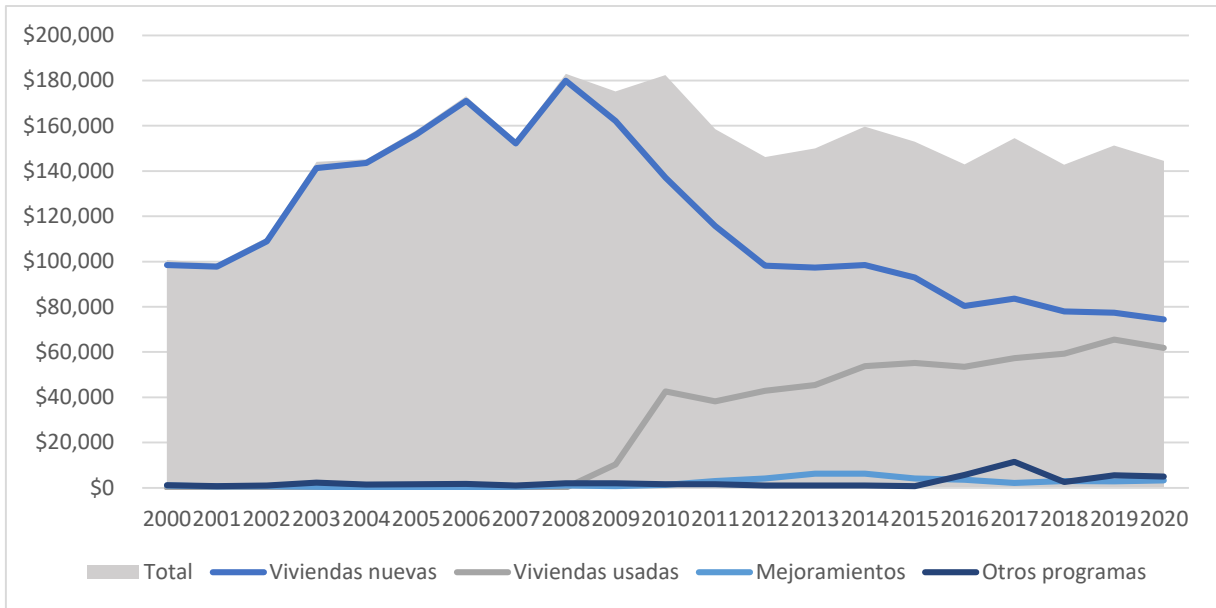
En lo concerniente los financiamientos provenientes únicamente de los ONAVIS (dado que este grupo de organismos acumula más de la mitad del monto financiado en México entre el 2000 y 2020), el INFONAVIT concentró el 72% del crédito en dicho periodo, el FOVISSSTE 20% y por último SHF participó con el 8% del crédito de los ONAVIS.

Del monto financiado por los ONAVIS, hasta el 2008, se destinaba prácticamente la totalidad del crédito a la modalidad de viviendas nuevas (adquisición de vivienda nueva), no es sino hasta el 2009 que se comienzan a destinar recursos a la modalidad de viviendas usadas (adquisición de vivienda usadas), por lo que para el 2020 solo hay aproximadamente 10% de diferencia entre ambas modalidades.

En este sentido, el monto consignado a través de la modalidad de mejoramientos de vivienda de los ONAVIS apenas representa entre el 1% y 4%. Es importante mencionar que esto se debe a la naturaleza misma del tipo de financiamiento, ya que se requiere de menor capital para este tipo de acciones.

Derivado de lo anterior, es necesario considerar la distribución por acciones entre los diferentes tipos de financiamientos. Bajo este análisis, se percibe un mayor equilibrio entre los financiamientos para viviendas usadas, viviendas nuevas y mejoramientos; los primeros con una tendencia a la baja (35% en 2020), y los dos tipos restantes, con tendencias alcistas, siendo los mejoramientos los de mayor preponderancia con un 37% en el 2020 (Figura 29).

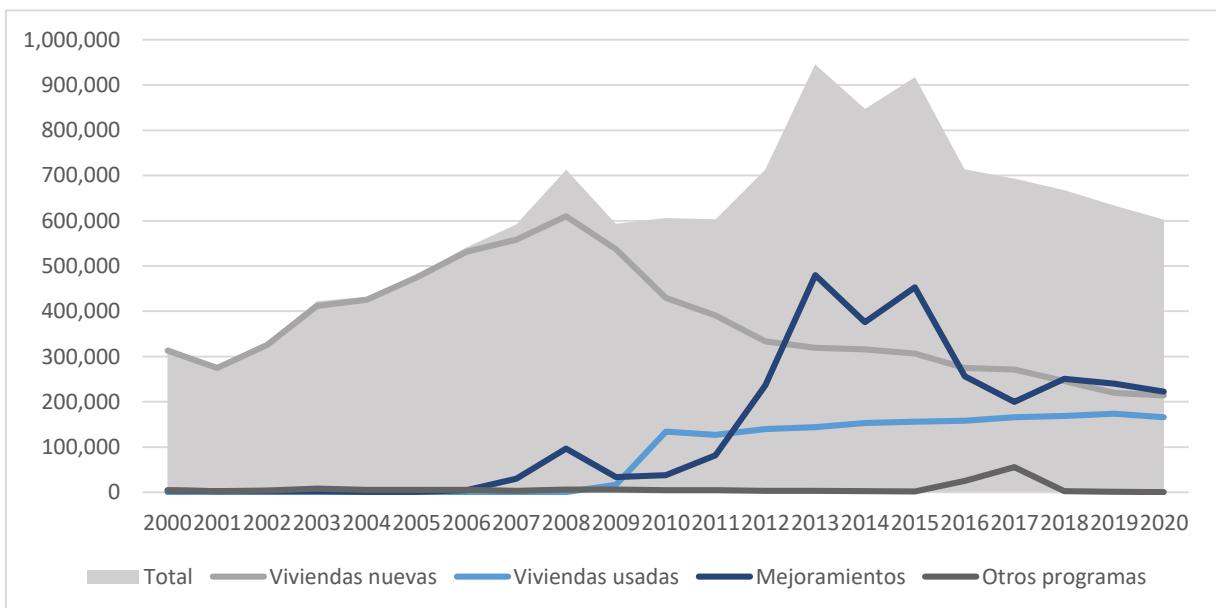
Figura 28 Monto de financiamiento de Vivienda por modalidad de los ONAVIS en México en mdp, 2000-2020 2013=100



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de SEDATU (2021)

Mientras que en la figura 28 se puede observar el monto de financiamiento por año entre 2000 y 2020, en la Figura 29 se expresa la misma evolución, pero en número de acciones. En esta comparativa es posible destacar un cambio en el paradigma del financiamiento a partir del 2008, ya que la adquisición de vivienda nueva deja de ser la modalidad de mayor relevancia.

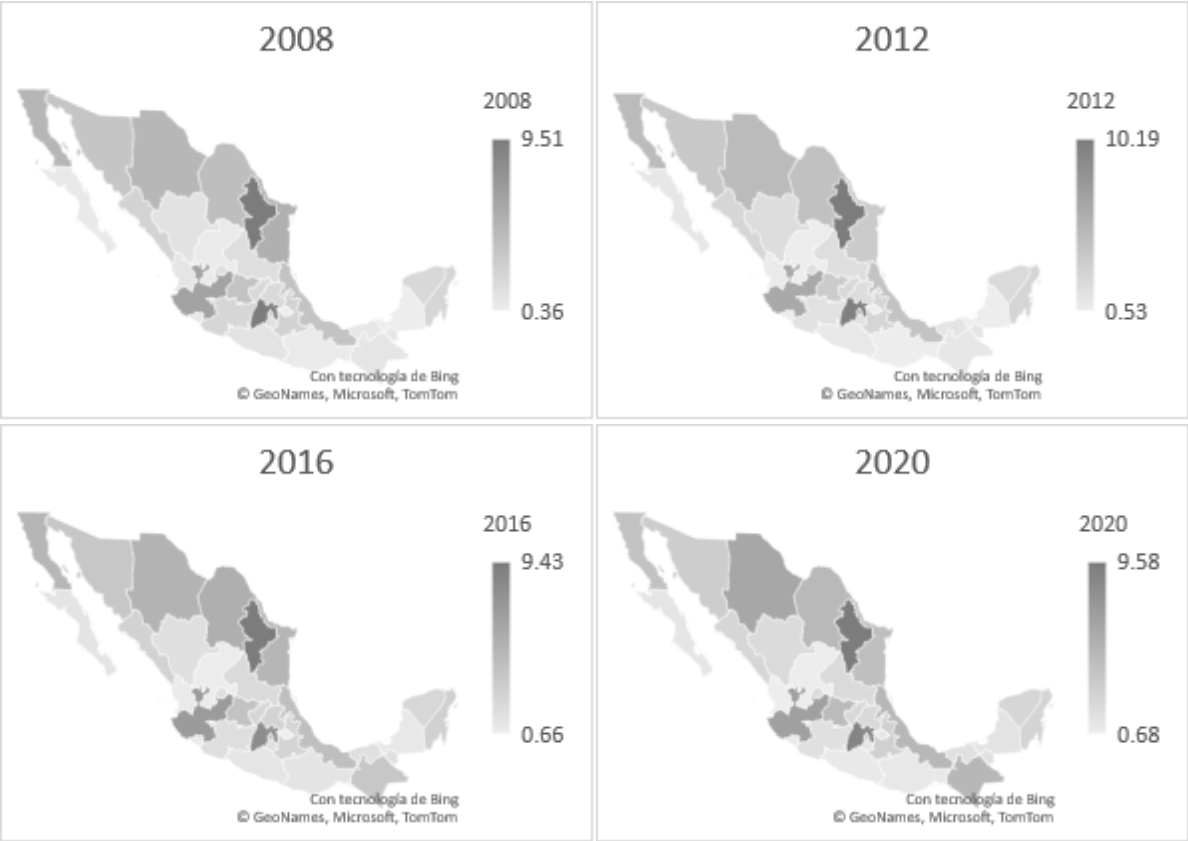
Figura 29 Acciones de Vivienda por modalidad de los ONAVIS en México, 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de SEDATU (2021)

Al menos, durante los últimos 13 años en México, las acciones de vivienda de las ONAIVS se han concentrado en el Norte del país. Por ejemplo, durante el 2020, Nuevo León fue el estado con el mayor número de acciones con 57,726 es decir el 9.6% respecto del total, seguido por el Estado de México con 53,748 (8.9%) y Jalisco con 40,765 acciones (6.8%). Por el contrario, la zona Sur, en promedio tiene el segundo porcentaje más bajo de participación en las acciones con apenas 2.5% con respecto del total.

Figura 30 Distribución de acciones de vivienda en porcentaje por estados 2008-2020



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de SEDATU (2021)

Gracias a los mapas de la figura 30, es posible visualizar dicha concentración de acciones, en comparación con el rezago habitacional (Figura 12). Es posible señalar que los financiamientos del Sector Público no atienden las necesidades regionales, es decir, que la política de vivienda carece de una perspectiva regional pues estos programas de vivienda no se enfocan ni hacen énfasis (o al menos no se ve reflejado en una disminución en el rezago habitacional) en las regiones más vulnerables donde un incremento en las acciones de financiamiento supondría una mejora significativa en las condiciones de vivienda.

3.3 Evaluación de la Política Pública de vivienda

En el 2020, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) presentó en la auditoría 1570-DS la Evaluación de la Política Pública de vivienda, donde “se revisó la estructura legal, institucional, programática, presupuestal, en materia de vivienda, así como los temas de expansión urbana descontrolada, demanda de vivienda, oferta de vivienda, subsidios y financiamientos, vivienda sustentable, y coordinación interinstitucional y generación de información” (ASF, 2020, pág. 1).

Dicha evaluación que fue presentada junto con la fiscalización de la Cuenta Pública 2018, estudia el periodo comprendido entre los años 2013 y 2018 que corresponde a la implementación del PNV 2014-2018. En ella se identifica que el problema público, respecto a la vivienda radica, entre otras cosas, en el alto porcentaje de viviendas alejadas de los centros urbanos; la construcción en ubicaciones con carencia de servicios básicos y realizadas con materiales de baja calidad; el déficit habitacional, y un sistema ineficiente de financiamiento y subsidios que dificulta la adquisición de las viviendas ofertadas (ASF, 2020).

De esta manera, la ASF enlista seis componentes que integran este problema público¹⁹ y desarrolla una serie de consideraciones finales sobre la Evaluación de la Política Pública de Vivienda. Derivado de lo anterior, la entidad fiscalizadora, sugiere veintiún medidas o recomendaciones que pueden coadyuvar la atención de las problemáticas.

En este sentido, para ASF las problemáticas planteadas con anterioridad continuaron existiendo al finalizar el periodo de estudio pues “se determinó que existieron áreas de mejora en los seis componentes que integran el problema público” (ASF, 2020, pág. 250). Es decir, que aún hay espacios en los cuales el gobierno debe encaminar para mejorar, por ejemplo, entre otros factores, en el periodo de estudio se encontró que los apoyos se otorgaron lejos de los centros urbanos; la población continuó viviendo en hacinamiento y con carencia de agua; existía una nula promoción de viviendas en renta y deshabitadas; hubo pocos avances en viviendas sustentables, además de la deficiencia en la coordinación entre gobierno y la calidad de información (ASF, 2020).

Cabe resaltar que, según la ASF, no existió un adecuado funcionamiento del sistema de financiamiento ya que existen “malas condiciones en la oferta de créditos del sector público, que resultan entre un 2.1% y un 23.6% más caros que los otorgados por el sector privado, debido al factor de actualización ligado a Veces el Salario Mínimo, Unidades de Medida y Actualización, o Unidades de Inversión” (ASF, 2020, pág. 251).

¹⁹ “La expansión urbana descontrolada; la demanda de vivienda, que se refiere tanto al déficit habitacional, como a la incidencia de la situación sociodemográfica; la oferta de vivienda, en la cual se consideró tanto la vivienda nueva y usada, en renta, deshabitada y los desarrollos certificados; los subsidios y financiamientos; la vivienda sustentable, y la coordinación interinstitucional y generación de información.” (ASF, 2020, pág. 6)

De esta manera la ASF concluye, para el periodo de estudio de la evaluación, que “no se dio cumplimiento al mandato constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa” (ASF, 2020, pág. 251). Sin embargo, la aseveración anterior debe matizarse ya que por ejemplo, como se ha visto, si existió una disminución en el rezago habitacional, indicador que utiliza el Estado para la Política Pública de vivienda.

Conclusiones

Las acciones enmarcadas en los PNV, especialmente las que están orientadas a mejorar las condiciones de las viviendas mexicanas mediante el gasto público y que, por otro lado, buscan aumentar el monto y el alcance de los financiamientos del Sector Público, priorizando a la población más vulnerable, han tenido una incidencia positiva sobre las condiciones de las viviendas en México, puesto que el porcentaje de las viviendas que se encuentran en rezago habitacional ha disminuido entre los años 2008 y 2020, por tanto, es posible corroborar la hipótesis originalmente planteada. Sin embargo, es importante matizar algunos aspectos.

En el capítulo I, gracias a una breve revisión de las principales visiones teóricas sobre el papel del Estado en la economía, en particular, en el mercado de la vivienda, es posible comprender en términos generales la actual participación del Sector Público a través de la evolución de sus políticas de vivienda en México en los últimos 100 años hasta la presente composición de los organismos e instituciones enfocados a la vivienda que buscan atenuar los fallos de mercado en dicho sector.

En el capítulo II, derivado de la exposición de los elementos de una vivienda adecuada, con un análisis sobre los indicadores que logran encapsular solo una parte de la carencia de viviendas dignas, se proyecta un panorama general que explica las condiciones de las viviendas en México, mediante un análisis regional que permite agrupar estados por características comunes. Asimismo, es importante contextualizar la importancia de la vivienda adecuada, ya que, eventos coyunturales como la pandemia por COVID-19 dejan en claro la relevancia de la vivienda adecuada y cómo la carencia de esta puede agudizar ciertas condiciones de riesgo para la salud, mismas que a su vez inciden de forma directa en la pobreza.

Por último, en el capítulo III, se diferencian tres distintos periodos respecto al comportamiento del gasto público destinado a la vivienda, donde se observa que en los años más recientes dicho gasto se encuentra por debajo de los montos ejercidos anteriormente, además que es importante resaltar que existe una vinculación del gasto público con las necesidades regionales. Por otro lado, a raíz de la crisis financiera del 2008, el financiamiento a la vivienda disminuye y cambia en su configuración, pues el crédito privado alcanza los niveles del financiamiento público hacia el 2020, mientras que la tendencia de este último continúa a la baja.

Como se resaltaba anteriormente, la presente investigación sirvió para identificar que, gracias a la intervención del Sector Público, mediante el gasto público y el financiamiento, principalmente proveniente de los ONAVIS, el rezago habitacional como indicador, es decir, como la proporción de viviendas que se encuentran en tal situación de vulnerabilidad en sus materiales y espacios, frente al parque habitacional total, ha disminuido del 33.5% a 24.4%, durante el periodo comprendido entre 2008 y 2020

Sin embargo, si bien en términos absolutos, el número de viviendas en rezago habitacional también ha disminuido, estas lo han hecho en menor proporción, pues prácticamente dicha cifra se ha mantenido constante a lo largo de los años.

Lo anterior se debe a que hasta 2008 la política de financiamientos para la vivienda estaba enfocada únicamente a la adquisición de vivienda nueva, y aunque entre los años 2008 y 2020, se comenzó a observar un cambio en la configuración de los financiamientos, incrementando la preponderancia de créditos para la adquisición de vivienda usada y para el mejoramiento de la vivienda, el monto otorgado para el mejoramiento de la vivienda sigue siendo demasiado bajo en comparación con el de las demás modalidades. Por tanto, un incremento en las acciones de mejoramiento y los montos otorgados mediante dicha modalidad podría atender a las viviendas que se encuentran habitadas y, además, en condiciones de rezago, ya que la política actual no ha logrado atender a este tipo de hogares.

Esto a su vez corresponde a las condiciones e intereses del mercado, el cual, no interpreta a la vivienda como un derecho humano, sino que le entiende como cualquier otro bien, dado que el sistema económico actual apremia la sobreproducción mediante el desarrollo de nuevos conjuntos habitacionales, aunque estos no cuenten con la infraestructura básica o no se encuentren cerca de fuentes de trabajo y/o servicios, y por consiguiente, la producción de viviendas, no se transforme en soluciones reales para el problema de la carencia en la calidad de las mismas.

Otro punto importante respecto a lo mencionado anteriormente es que la medición de las condiciones de la vivienda solo se centra en dos dimensiones, por un lado, en la calidad de los materiales de la vivienda y la precariedad en los espacios (hacinamiento y servicio sanitario).

No obstante que el rezago habitacional sirva como un buen acercamiento a la medición de la carencia de vivienda digna, se identifica la necesidad de elaborar un nuevo indicador que contemple, por ejemplo, la ubicación; la seguridad en la tenencia; la asequibilidad y otros elementos de la vivienda adecuada, ya que con la metodología actual solo es posible medir la habitabilidad de las viviendas.

En relación con ello, cabe mencionar que los esfuerzos de los PNV, no se dirigen en este sentido, ya que se toma como principal referencia el indicador del rezago habitacional, el cual, como se ha mencionado, excluye los componentes socioculturales de la vivienda adecuada. Por lo tanto, la política de vivienda actual se centra en los hogares como un producto y no como un derecho humano, ya que, en este sentido, la construcción de viviendas nuevas cumple con los requisitos para que estas no se encuentren dentro del rezago habitacional, a pesar de que ignoran otras necesidades.

Asimismo, es importante recalcar que la falta de vivienda digna se trata de una problemática regional, ya que es posible agrupar las entidades federativas por características similares

respecto a las condiciones de rezago habitacional. Por lo tanto, es trascendental que la política en materia de vivienda tome como base una perspectiva regional, pues existe una carencia de dicha visión en particular.

Para finalizar, a continuación, se enlista una serie de **propuestas** para abatir el rezago en vivienda o disminuir la carencia de vivienda digna:

- Como se mencionó con anterioridad, es importante generar nuevas mediciones que contemplen (además de los elementos básicos de una vivienda adecuada como los materiales de construcción y espacios) un conjunto de características que integran los elementos de una vivienda digna, ya que con esto será posible dimensionar de mejor manera la magnitud del problema social y económico de la vivienda en México, y a su vez permitirá elaborar mejores soluciones.
- Es posible encaminar los esfuerzos de la política de vivienda a la recuperación de viviendas deshabitadas mediante financiamientos para el mejoramiento y adquisición de vivienda usada, es decir, en lugar de poner en marcha programas mediante los cuales se construyan viviendas nuevas, estos recursos pueden destinarse al mejoramiento y recuperación de viviendas ya existentes, sobre todo en el caso de la vivienda intraurbana que se encuentra deshabitada, pues es esta la que se localiza cerca de las fuentes de trabajo, servicios, etc. y puede tener una mayor repercusión en la actividad económica que la vivienda que se sitúa en la periferia de las ciudades.
- Es importante que la Banca de Desarrollo retome su importancia en materia de vivienda pues su papel resulta de suma relevancia para el desarrollo del mercado de la vivienda en México, ya que es la institución del Sector Público que puede detonar el crecimiento de financiamientos y la oferta de vivienda, en especial para una gran parte de la población que no goza de los servicios de seguridad social (y no puede acceder a los fondos de vivienda), como lo son las personas se encuentran en el sector informal de la economía, y que por lo tanto, no pueden acceder al crédito directo del Sector Público que tiene tasas de interés preferenciales.
- Es necesario dotar de una perspectiva regional a la política de financiamientos por parte de los ONAVIS, mediante facilidades para la adquisición de los financiamientos, tasas de interés aún más bajas o interacciones con el mercado privado dado que se requieren programas que atiendan de forma específica la región Sur del país, en particular con acciones de mejoramiento ya que la región Sur concentra los porcentajes más altos de viviendas propias. Asimismo, es importante acentuar el enfoque de derechos humanos en los programas y acciones establecidos por el Sector Público sin perder de vista los elementos de la vivienda sustentable y los objetivos de desarrollo sostenible.

Fuentes consultadas

- ACNUDH, O. O. (2009). *Folleto informativo N° 21 (Rev.1) El derecho a una vivienda adecuada*. Obtenido de https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- Aranda Vargas, G., Castillo Soto, M., & Rodríguez Felix, A. (2003). El mercado de vivienda y su enfoque neoinstitucional. *Análisis Económico*, XVIII(39), 287-301. Recuperado el 7 de febrero de 2020, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41303913>
- ASF. (2020). *Evaluación de la Política Pública de Vivienda (Versión simplificada)*.
- ASF. (2020). *Evaluación Número 1570-DS "Evaluación de la Política Pública de Vivienda"*. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_1570_a.pdf
- Ayala Espino, J. (1992). *Límites del mercado. Límites del Estado*. Distrito Federal: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ayala Espino, J. (1998). *Diccionario de Economía Pública Moderna*. México.
- Ayala Espino, J. (2001). *Economía del sector público mexicano*. Ciudad de México: Esfinge.
- Cámara de Diputados. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 2021*. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados. (2006). *Ley de Vivienda. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 2019*. Obtenido de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_140519.pdf
- Cámara de Diputados. (2019). *Proyecto de Presupuesto Público Federal para la Función Vivienda y Servicios a la Comunidad, 2019-2020*. Ciudad de México.
- Cárdenas Gracia, J. (2017). *Del Estado absoluto al Estado Neoliberal*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cárdenas Sánchez, E. (2015). *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*. (Primera ed.). Ciudad de México: Fondo de cultura económica.
- Casasola, T. (22 de Agosto de 2019). *Desalojos violentos, corrupción y acoso inmobiliario dejan a familias sin casa en CDMX*. Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/2019/08/desalojos-acoso-inmobiliario-casa-cdmx/>
- CEEY, C. d. (2022). *Movilidad social en México: las cinco regiones*. Obtenido de <https://ceey.org.mx/movilidad-social-en-mexico-las-cinco-regiones/>
- CEFP, C. d. (2007). *Manual de "Presupuesto de Egresos de la Federación"*. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.
- CIDOC, C. d. (2020). *Estado actual de la Vivienda en México 2019*. México.
- CONAVI. (2008). *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012. Hacia un Desarrollo Habitacional Sustentable (Versión Ejecutiva)*.
- CONAVI. (2021). *Actualización del Rezago habitacional*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/638548/Ca_lculo_Rezago_Habitacio_nal_2020_final.pdf
- CONAVI, C. N. (2019). *Criterios Técnicos para una Vivienda Adecuada*.
- CONEVAL. (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (Edición, Noviembre de 2010 ed.). D.F.: CONEVAL.
- CONEVAL. (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (Tercera ed.). Ciudad de México: CONEVAL.

- CONEVAL, C. N. (2018). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Córdova, M. A. (2015). Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*(53), 127-149. Recuperado el 07 de 02 de 2022, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50941149007>
- Dede Delfino, G. (Mayo de 2008). Políticas públicas, derechos humanos y el acceso a la vivienda digna. *Aportes Andinos: revista de derechos humanos*(21), 13. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/998/1/RAA-21-Dede-Pol%c3%adticas%20p%c3%ablicas%2c%20derechos%20humanos%20y%20acceso%20a%20vivienda.pdf>
- DOF, D. O. (2018). *Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal*.
- FONHAPO. (10 de 02 de 2022). *Gobierno de México*. Obtenido de FONHAPO: <https://www.gob.mx/fonhapo/que-hacemos>
- García Peralta, B. (2010). Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales. *Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo*, 3(5), 34-49. doi:<https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu3-5.vsm>
- INEGI. (2011). *Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico*.
- INEGI. (2016). *Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015*.
- INEGI. (2017). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. ENIGH 2016. Tabulados de hogares y viviendas*.
- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. ENIGH 2018. Tabulados de hogares y viviendas*.
- INEGI. (2020). *Encuesta Nacional de Vivienda 2020 ENVI Diseño conceptual*.
- INEGI. (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020. Tabulados del Cuestionario Básico*.
- INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. ENIGH 2020. Tabulados de hogares y viviendas*.
- INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Vivienda. ENVI 2020. Tabulados básicos*.
- INEGI. (2021). *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. Año Base 2013. Serie de 1980 a 2019. 2020 preliminar*. Obtenido de PIB de las actividades económicas por entidad federativa/ Total Nacional: <https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/>
- Isunza Vizuet, G., & Méndez Bahena, B. (2011). Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México. *EURE*, 37(111), 107-129. Obtenido de <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v37n111/art05.pdf>
- Keynes, J. M. (1965). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Madrigal, Á., & Morales, A. (2018). *El rezago habitacional y la carencia por calidad y espacios de la vivienda: un análisis comparativo*. SEDATU/CONAVI.
- Mamkiw, N. (2012). *Principios de Economía* (Sexta ed.). Distrito Federal: Cengage Learning.
- ONU-Habitat. (2012). *México, perfil del sector de la vivienda*. México: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM/ONU-Habitat. Obtenido de https://www.puec.unam.mx/pdf/libros_digitales/perfil_sector_vivienda_digital.pdf
- ONU-Habitat. (28 de Febrero de 2022). *Vivienda y COVID19*. Obtenido de ONU-Habitat: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/vivienda-y-covid19>
- ONU-Habitat, INFONAVIT. (2018). *Vivienda y ODS en México*. México.

- Organización Mundial de la Salud. (2018). *Directrices de la OMS sobre vivienda y salud: resumen de orientación*. Organización Mundial de la Salud.
- Patiño, L. (2006). El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). En R. Coulomb, & M. Schteingart, *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy* (págs. 239-278). México: UAM-Azcapotzalco/Cámara de Diputados, LIX Legislatura/Miguel Ángel Porrúa.
- Pérez Corona, J. (2018). PERIFERIA Y DESARROLLO URBANO METROPOLITANO EN EL VALLE DE MÉXICO. En G. d. Hoyos Castillo, P. Mora Cantellano, N. Baca Tavera, & S. E. Serrano Oswald, *DINÁMICAS URBANAS Y PERSPECTIVAS REGIONALES DE LOS ESTUDIOS CULTURALES Y DE GÉNERO* (págs. 72-86). México: Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C. Obtenido de <http://ru.iiec.unam.mx/4404/1/1-197-P%C3%A9rez.pdf>
- Rodríguez Cairo, V. (2013). Fallas de mercado y regulación económica: ¿La regulación ejercida por el gobierno permite lograr un mejor funcionamiento de los mercados? *QUIPUKAMAYOC*, 99-111.
- Rosen, H. S. (2008). *Hacienda Pública* (Séptima ed.). Madrid, España: McGraw-Hill.
- Schteingart, M., & Patiño, L. (2006). El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales. En M. Schteingart, & R. Coulomb, *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy* (págs. 153-191). México: UAM-Azcapotzalco/Cámara de Diputados, LIX Legislatura/Miguel Ángel Porrúa.
- SEDATU. (2019). Programa Nacional de Vivienda 2019-2024. SEDATU/CONAVI.
- SEDATU. (2021). *Sistema Nacional de Información e indicadores de vivienda*. Obtenido de <https://sniiiv.sedatu.gob.mx/>
- SHCP. (2021). *Presupuesto de Egresos de la Federación*. Obtenido de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2020/home>
- SHCP. (2021). *Transparencia Presupuestaria*. Obtenido de <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/>
- Smith, A. (1994). *La riqueza de las naciones* (Primera edición ed.). Madrid, España: Alianza editorial.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público* (Tercera edición ed.). (A. Bosch, Ed., M. Rabasco, & L. Toharia, Trads.) Barcelona, España: Antoni Bosch.
- Zurita González, J., & Rodríguez Montoya, J. F. (2008). La crisis de los créditos hipotecarios en Estados Unidos: algunas consideraciones. *Análisis Económico*, XXIII(54), 331-348. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/413/41311483016.pdf>