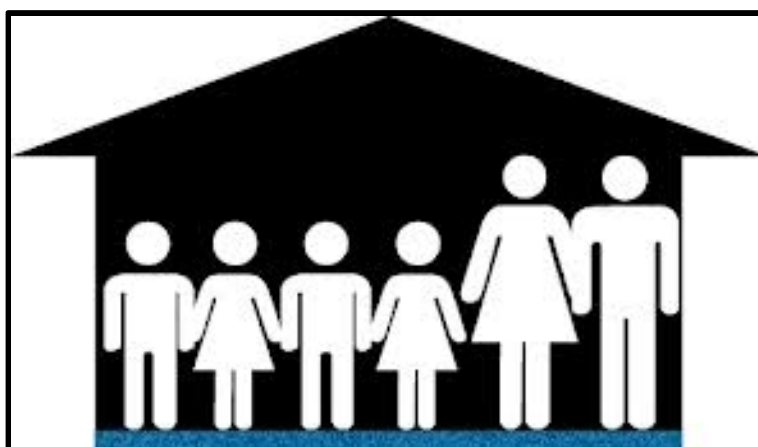


## EVALUACIÓN NÚMERO 1164 "POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA"





## Índice

Introducción .....	3
1. Evolución histórica de la política pública de vivienda.....	7
1.1. El Estado asistencialista (1917-1953) .....	8
1.2. El Estado planificador (1954-1981).....	9
1.3. El Estado constructor (1982-1991) .....	15
1.4. El Estado facilitador y promotor (1992-2012) .....	23
2. La política pública de vivienda 2001-2012 .....	33
2.1. Determinación del problema.....	33
2.2. Diseño de atención del problema.....	42
2.2.1. Diseño normativo .....	43
2.2.2. Diseño institucional .....	48
2.2.3. Diseño programático-presupuestario.....	52
3. Implementación y Resultados.....	77
3.1. Atención de las necesidades cuantitativas de vivienda.....	83
3.2. Atención de las necesidades cualitativas de vivienda .....	90
3.3. Evolución del déficit habitacional .....	95
4. Consideraciones finales y prospectiva .....	101
Glosario de términos.....	111
Siglas y Acrónimos.....	117
Bibliografía .....	119



## Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 4o., párrafo séptimo, consagra el derecho a la vivienda, que desde 1983 dispone que "toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna", por lo que el Estado deberá establecer "los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar tal objetivo".

La Ley de Vivienda, reglamentaria del artículo 4o., constitucional, define la política nacional de vivienda como "El conjunto de disposiciones, criterios, lineamientos y medidas de carácter general que se establecen para coordinar las acciones de vivienda que realicen las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, así como su concertación con los sectores privado y social, con la finalidad de cumplir con el mandato constitucional del derecho a la vivienda digna".

La ley considera como vivienda digna aquella que cumple con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos, construcción y salubridad; cuenta con los servicios básicos y brinda a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión.<sup>1/</sup>

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) evaluó la política pública de vivienda en el periodo 2001-2012, con objeto de analizar su diseño, verificar su implementación y determinar los aciertos y omisiones en la atención del déficit habitacional del país en las dos vertientes que lo integran, mismas que serán los hilos conductores que guiaran la presente evaluación: necesidades cuantitativas por medio de la adquisición de vivienda nueva, y cualitativas mediante el mejoramiento y ampliación de viviendas; a fin de identificar los aspectos susceptibles de mejora.

El alcance de la evaluación se circunscribió al ámbito federal, por lo que se consideraron las disposiciones y las acciones en materia de vivienda aplicables y ejercidas por la Comisión Nacional

---

<sup>1/</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, **Ley de Vivienda**, artículo 2, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2006.

de Vivienda (CONAVI), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). La excepción correspondió al Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), al no proporcionar la información requerida por esta entidad en virtud de que, el INFONAVIT comunicó que no tiene a su cargo el manejo, la custodia o la aplicación de fondos y recursos públicos federales, por lo que no debe ser considerada una entidad fiscalizada.

El informe de la evaluación se integra en los cuatro apartados siguientes:

1. La evolución histórica de la política pública de vivienda, la cual analiza las cuatro etapas por las que ha transitado la política pública con la intervención del Estado: a) de 1917 a 1953, al presentarse una intervención principalmente asistencialista; b) de 1954 a 1981, caracterizada por una intervención orientada hacia la planificación habitacional; c) de 1982 a 1991 al registrarse una intervención prioritariamente constructora; y d) de 1992 a 2012, determinada por una intervención facilitadora y promotora de los mecanismos para la producción y financiamiento de la vivienda.
2. La política pública de vivienda 2001-2012. El análisis se centra en las características estructurales de la política pública de vivienda 2001-2012, en el que se expone el problema que la política pública pretendió atender, y se evalúa el diseño normativo, institucional y programático presupuestal integrado para su atención.
3. Implementación y Resultados, en este apartado se analizan las acciones implementadas por el Gobierno Federal para atender las necesidades cualitativas y cuantitativas de vivienda y los resultados alcanzados con la implementación de la política pública de vivienda del periodo 2001-2012 en atención del déficit habitacional.
4. Consideraciones finales y prospectiva, en este apartado se incluyen las consideraciones finales de la evaluación, así como una valoración de los resultados del estudio respecto del diagnóstico y las acciones definidas por el Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para el periodo 2013-2018, a efecto de identificar si existe una atención a los problemas que

prevalecen en materia de vivienda. El estudio integra el glosario de términos y la bibliografía.

Durante la investigación se identificó la utilización de diversas metodologías para calcular el déficit habitacional por parte de los organismos que intervienen en la política pública, cuyos resultados no permiten realizar análisis comparativos,<sup>2/</sup> para efectos de la presente evaluación se usaron los datos derivados de la aplicación de la Metodología para Estimar el Déficit Habitacional y sus Soluciones Asociadas generada por el Comité Técnico Especializado en Vivienda que preside la CONAVI, quien tiene la atribución de coordinar la Política Nacional de Vivienda y de integrar la información de las acciones realizadas por los otros entes que participan en la política.

La metodología concibe al déficit habitacional como la suma de viviendas que al carecer de servicios básicos y/o presentar condiciones de hacinamiento y características físicas precarias, requieren de soluciones habitacionales ya sean cuantitativas o cualitativas. Las soluciones habitacionales cuantitativas refieren al reemplazo de vivienda en suelo propio o adquisición de vivienda nueva o usada, y las soluciones habitacionales cualitativas a mejoramientos y/o ampliaciones por lo que, de manera respectiva, los datos generados al respecto integran las necesidades cuantitativas y necesidades cualitativas de vivienda que corresponden el objeto de estudio de la evaluación.

---

2/ Al respecto, la CONAVI señala: Hasta antes de 2011 calculaba el déficit como un rezago habitacional resultante de la precariedad de las condiciones físicas del parque habitacional existente, incluyendo la construida en asentamientos irregulares y con problemas de hacinamiento. Sólo consideraba la necesidad de una nueva vivienda para solucionar el hacinamiento, sin identificar soluciones por tipo de mejoramiento. SHF por su parte, integra el rezago habitacional por las viviendas particulares habitadas donde residen dos o más hogares, las construidas con materiales deteriorados y las edificadas con algún material regular en techos o muros de duración menor a 30 años. No analiza la distribución de los habitantes por cuartos o dormitorios, no toma en cuenta el material de los pisos de la vivienda, sólo da la opción de vivienda nueva para resolver el hacinamiento y no diferencia por tipo de mejoramiento. Por su parte, el INFONAVIT considera que las necesidades de vivienda consisten en el rezago habitacional y la aspiración de propiedad. El rezago habitacional se divide en el rezago básico y el ampliado. El primero refiere a los hogares con hacinamiento o viviendas deterioradas y el segundo a viviendas con materiales de poca duración. La aspiración de propiedad por su parte, está constituida por aquellos hogares que no son dueños de sus viviendas y quisieran adquirir una propiedad. En Comisión Nacional de Vivienda, Comité Técnico Especializado de Vivienda, **Metodología para Estimar el Déficit Habitacional, y sus Soluciones Asociadas**, México, 2012.



## 1. Evolución histórica de la política pública de vivienda

En la evolución de la política de vivienda del país, se identifican cuatro periodos diferenciados por el grado de intervención del Gobierno Federal en las distintas fases del proceso de producción de vivienda. Los periodos se caracterizan como sigue:<sup>3/</sup>

- I. Del Estado asistencialista, que inicia en 1917 y culmina en 1953, caracterizado por una intervención gubernamental centrada en la atención de la creciente demanda de vivienda urbana proveniente, principalmente, de la población trabajadora.
- II. Del Estado planificador, que comprende de 1954 a 1981, centrada en la producción masiva de vivienda de interés social a cargo de organismos públicos constituidos para el efecto, responsables de la gestión, producción y financiamiento de la vivienda.
- III. Del Estado constructor, que abarca de 1982 a 1991, al ampliarse las funciones y atribuciones del Gobierno Federal en materia de construcción, financiamiento y adquisición de vivienda y elevarse a rango constitucional el derecho a la vivienda digna.
- IV. Del Estado facilitador y promotor, que inicia en 1992, y se caracteriza por el tránsito del Estado como constructor al Estado facilitador, regulador y coordinador de los mecanismos para la producción y financiamiento de la vivienda.

---

<sup>3/</sup> Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, "La Vivienda", **Federalismo y Desarrollo**, núm. 67, México, enero, febrero y marzo, 2000. García Peralta Nieto, Beatriz, **Política de Vivienda en México Durante el Siglo XX, un Enfoque desde la Economía Política**, UNAM 2010, PDF publicación en proceso de dictaminación. Puebla Cadena, Claudia, **Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: los cambios en la política de vivienda en México, 1972-1994**, México, El Colegio de México, 2002. Schteingart, Martha, **Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México**, El Colegio de México, 1989. Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Nacional de Vivienda-ONU-Hábitat, **"México Perfil del Sector de la Vivienda"**, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, México, primera edición, enero 2013. Comisión de Vivienda de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados y Oficina de Vivienda de la Universidad Iberoamericana, **"La situación de vivienda en la perspectiva de una reforma legislativa en la materia"**, México, febrero 2005.

## 1.1. El Estado asistencialista (1917-1953)

A principios del siglo XX, la migración de la población rural a las zonas urbanas en busca de oportunidades laborales incrementó rápidamente la necesidad de vivienda. Las acciones del Gobierno Federal se dirigieron a la atención de las demandas de vivienda provenientes particularmente de las clases trabajadoras del país. En 1916, por orden federal, los pagos de renta de vivienda se redujeron a la mitad y hasta tres cuartas partes de su valor; un año más tarde, se incorporó en la fracción XII, del artículo 123 de la Carta Magna la obligación de los patrones de dotar a sus trabajadores de viviendas cómodas e higiénicas.<sup>4/</sup>

En 1925, ante la presión de las organizaciones de maestros, del sindicato de limpia de la Ciudad de México y de los Empleados de Aguas Potables, el Gobierno Federal estableció mecanismos legales y administrativos para materializar las disposiciones constitucionales de 1917, particularmente para la atención de las necesidades habitacionales de los trabajadores al servicio del Estado, expidió la Ley Federal de Pensiones y creó la Dirección de Pensiones Civiles. Además de sus atribuciones en materia de seguridad social y pensiones, la dirección inició el otorgamiento de préstamos hipotecarios a trabajadores al servicio del Estado para construcción o adquisición de vivienda.<sup>5/</sup>

Estas acciones favorecieron el crecimiento de las ciudades y el desarrollo de barrios nuevos en sus periferias. Con el propósito de producir y mejorar las viviendas obreras, así como de impulsar el desarrollo urbano, en 1933 el Gobierno Federal creó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP), como institución responsable de otorgar créditos para la construcción de habitaciones y para la realización de obras y servicios públicos.<sup>6/</sup> Con ello surgió la vivienda pública, cuyo diseño fue estructurado por el Gobierno Federal.<sup>7/</sup>

La necesidad de ofrecer vivienda para los trabajadores continuó creciendo, por lo que, en 1942, se fundó el Banco de Fomento a la Vivienda y en 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). El IMSS se constituyó para brindar seguridad social a los trabajadores, aunque en sus inicios, también proporcionó vivienda a sus derechohabientes, principalmente en la modalidad de arrendamiento. Estos programas habitacionales fueron el primer modelo de asistencia directa

---

4/ Sánchez Corral, Javier, **La vivienda "Social" en México**, México, 2011, p. 14.

5/ Secretaría de Desarrollo Social, **Programa Sectorial de Vivienda 1995-2000, Capítulo I. La Vivienda en México: Un Panorama General, 1.1. Evolución de la Acción Habitacional**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1996.

6/ Barros Sierra, Manuel, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., **Organización y funcionamiento**, p. 1, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/6/pr/pr9.pdf>.

7/ Sánchez Corral, Javier, **op. cit.**, nota 4.

gobierno-trabajador, cuya cobertura se limitó a los elementos de las fuerzas armadas, empleados federales y a trabajadores del IMSS y del Departamento del Distrito Federal.<sup>8/</sup> Con objeto de favorecer a los sectores populares en materia de vivienda, entre 1942 y 1948, se decretó el control de alquileres de bajo costo, y se determinó que las rentas no sobrepasaran un monto establecido y quedarían "congeladas".<sup>9/</sup>

Con la creación de instituciones gubernamentales responsables de fomentar la producción de la vivienda, se fortalecieron los esfuerzos por satisfacer las necesidades de vivienda de una creciente población carente de recursos, así, de 1929 a 1950, el número total de viviendas en el país pasó de 3,884,582 a 5,259,208, con una tasa media de crecimiento anual de 1.5%, ante una población que creció a la par de 16,552,722 habitantes en 1930 a 25,791,017 en 1950, lo que representó un incremento del 55.8%. El número de familias pasó de 4,806,413 en 1940 a 5,965,810 en 1950. Paralelamente, se concentró cada vez más la población en zonas urbanas: en una década, de 1940 a 1950, ésta pasó del 35.9% al 42.5% de la población nacional.<sup>10/</sup>

Ante un constante incremento de la población en áreas urbanas, que requería de vivienda, el Gobierno Federal determinó conveniente fortalecer las medidas de coordinación entre los distintos organismos de vivienda instaurados. Para ello, en 1954, se creó el Instituto Nacional de Vivienda (INVI), cuyo objetivo primordial consistió en "atender las necesidades habitacionales de los estratos sociales económicamente débiles". Este organismo se convirtió en la primera institución dedicada específicamente al tema de vivienda, con funciones de planeación y coordinación de los diferentes órdenes de gobierno.

## 1.2. El Estado planificador (1954-1981)

Con la creación del INVI, el Gobierno Federal fortaleció su política de vivienda destinada a responder a las crecientes necesidades de habitación urbana. El principal objetivo de esta política

---

8/ Secretaría de Desarrollo Social, **Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2002.

9/ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, **El Arrendamiento**, Biblioteca Virtual, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/78/art/art5.htm>.

10/ Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), Vivienda, **Necesidades esenciales en México, Situación actual y perspectivas al año 2000**, Siglo XXI editores, México, 1990, [http://books.google.com.mx/books?id=1RMook6XfScC&pg=PA32&lpg=PA32&dq=necesidades+de+vivienda+en+mexico+1940+1950&source=bl&ots=rTbxnXr\\_h2&sig=CHhD SY8HCS9oK2wczIUUHV\\_OuuY&hl=en&sa=X&ei=BneSUuaHA6rY2gWK1oHgDA&ved=0CCYQ6AEwAA#v=onepage&q=necesidades%20de%20vivienda%20en%20mexico%201940%201950&f=false](http://books.google.com.mx/books?id=1RMook6XfScC&pg=PA32&lpg=PA32&dq=necesidades+de+vivienda+en+mexico+1940+1950&source=bl&ots=rTbxnXr_h2&sig=CHhD SY8HCS9oK2wczIUUHV_OuuY&hl=en&sa=X&ei=BneSUuaHA6rY2gWK1oHgDA&ved=0CCYQ6AEwAA#v=onepage&q=necesidades%20de%20vivienda%20en%20mexico%201940%201950&f=false).

consistió en promover y desarrollar programas de construcción y mejoramiento habitacional, coordinar acciones afines de los organismos públicos y adquirir, administrar y enajenar bienes raíces de sus patrimonios. Asimismo, inició el desarrollo de la vivienda vertical en conjuntos habitacionales denominados "departamentos" como nuevo prototipo de vivienda, a efecto de controlar el crecimiento con bajas densidades en las áreas urbanas.<sup>11/</sup>

Con esta estrategia, se dio continuidad al desarrollo de proyectos habitacionales en las grandes urbes, como el Conjunto Habitacional Nonoalco Tlatelolco y el Multifamiliar Presidente Juárez en el Distrito Federal y los Condominios Constitución en Monterrey.<sup>12/</sup> En 1955, el Gobierno Federal incorporó a la administración gubernamental la Dirección de Pensiones Militares, con el objeto de otorgar prestaciones de servicios asistenciales a los empleados de las Fuerzas Armadas y tres años más tarde, Petróleos Mexicanos inició sus programas de vivienda.<sup>13/</sup>

Hacia 1960, la población había ascendido a 34,923,129 habitantes, mientras que el número de familias era de 6,784,093, cuyo promedio de miembros había pasado de 3.98 en 1930 a 5.15 en 1960. Para entonces, la concentración de la población en las zonas urbanas ya era mayor que en las rurales, al alcanzar el 50.7%.<sup>14/</sup>

El rápido crecimiento poblacional derivado de una tasa de crecimiento de 3.1% en el periodo 1950-1960 implicó mayores requerimientos de vivienda urbana y rural, ante lo cual, el Gobierno Federal estructuró una política de vivienda sobre la base de un conjunto de instituciones que habrían de especializarse por sectores poblacionales.<sup>15/</sup> En 1963, se creó el Programa Financiero de Vivienda (PFV), cuyo fin fue el de impulsar los programas de vivienda por medio de la canalización de los recursos ociosos de la banca privada, con el denominado "encaje legal",<sup>16/</sup> para la producción de vivienda de interés social. El programa operó por medio del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), con la encomienda de establecer los criterios para otorgar créditos que aplicarían los bancos que financiaban vivienda, y del Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), con la responsabilidad de ofrecer condiciones crediticias suficientes para

---

<sup>11/</sup> Cámara de Senadores, **Iniciativa que contiene el proyecto de decreto que expide la Ley de Vivienda, Exposición de Motivos**, Primer Periodo Ordinario, Gaceta Núm. 85, 14 de diciembre de 2004.

<sup>12/</sup> Sánchez Corral, Javier, **op. cit.**, nota 4.

<sup>13/</sup> Moreno Pérez, Salvador, Cámara de Diputados, **Estudio sobre vivienda**, [http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2\\_vivienda.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_vivienda.htm).

<sup>14/</sup> Coplamar, **op. cit.**, nota 10.

<sup>15/</sup> Sánchez Corral, Javier, **op. cit.**, nota 4.

<sup>16/</sup> Este mecanismo implicaba la aportación obligatoria del 3.0% del monto de los pasivos generados en las cuentas de ahorro a los programas habitacionales del Gobierno Federal; medida que, en principio, evitó el uso de recursos fiscales.

el desarrollo y ejecución de programas de construcción de vivienda accesible a la población asalariada.<sup>17/</sup>

Para 1970, la población había ascendido a 48,225,238 y el número de hogares a 9,816,633, mientras que el número de viviendas había pasado de 6,409,096 en 1960, a 8,286,369 en 1970, y en las zonas urbanas residía el 58.7% de la población nacional.<sup>18/</sup>

En 1970, el INVI cambió su denominación y cobertura al convertirse en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO), con el propósito de cuantificar y satisfacer las necesidades de vivienda en cada entidad federativa.<sup>19/</sup> Para cumplir con sus atribuciones, el INDECO incluyó programas como el financiamiento y construcción de vivienda nueva, vivienda rural, mejoramiento, adquisición de suelo y la regularización de la tenencia de tierra. Lo anterior, por medio de un esquema en el que la intervención estatal en el impulso a la actividad habitacional desempeñó un papel preponderante. Si bien, bajo este esquema se pretendía atender la necesidad de vivienda de las distintas zonas del país, en la práctica se generó un desfase entre la intervención federal y las necesidades locales que habría de limitar los esfuerzos gubernamentales en materia de vivienda.<sup>20/</sup>

Aunque el número de viviendas construidas ascendía, el número de familias sin acceso a éstas también crecía y se incrementaban los problemas de hacinamiento. Para 1970, de las 8,286,369 viviendas que había en el país, sólo el 34.0% satisfacía los requerimientos mínimos en relación con el número de personas por cuarto,<sup>21/</sup> incluyendo viviendas en las que se utilizaba la estancia como dormitorio. En estas viviendas habitaba el 21.7% de la población total, mientras que el 78.3% de la población restante se hacinaba en 5.5 millones de viviendas.

Por lo anterior, continuaron los esfuerzos para la producción y el financiamiento de vivienda, entre los que destacaron las reformas constitucionales de 1972 al artículo 123. Por iniciativa del sector obrero y con la anuencia del Gobierno Federal y el sector patronal, se modificó el Apartado "A", del artículo en mención para establecer la obligación de las empresas de realizar aportaciones a un Fondo Nacional de Vivienda, a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer

---

<sup>17/</sup> Secretaría de Desarrollo Social, **op. cit.**, nota 5., Cap. I. La Vivienda en México: Un Panorama General.

<sup>18/</sup> Coplamar, *op. cit.*, nota 10.

<sup>19/</sup> Secretaría de Desarrollo Social, **op.cit.**, nota 8., Cap. I. Cómo está el sector vivienda.

<sup>20/</sup> Secretaría de Desarrollo Social, **op. cit.**, nota 5., Cap. I. La Vivienda en México: Un Panorama General.

<sup>21/</sup> De acuerdo con el Centro de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, el mínimo es de 2.5 personas por cuarto.

un sistema de financiamiento que permitiera el otorgamiento de crédito barato y suficiente para adquirir vivienda. También fue adicionada la fracción XIII, del Apartado "B", para disponer que el Estado, mediante aportaciones, establecería un fondo de vivienda, a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y un sistema de financiamiento para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas o bien, para constituir las, repararlas o mejorarlas. Con ello, quedó asentado el diseño del Estado para atender las necesidades de vivienda de la clase trabajadora.

Para materializar estas reformas, se crearon el INFONAVIT y el FOVISSSTE en 1972, el Fondo de la Vivienda Militar del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FOVIMI-ISSFAM-1976), a partir de la Dirección de Pensiones Militares, y el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FFHP-1981). En su origen, aun cuando estos organismos tuvieron un carácter financiero, todos ellos contaban con departamentos técnicos y sociales que participaban en la evaluación de los proyectos a desarrollar; unidades administrativas que gradualmente se fueron reduciendo hasta desaparecer en la década de los noventa. Los organismos se orientaron a satisfacer de manera sectorizada las necesidades habitacionales de los distintos grupos de trabajadores, considerando sus características laborales, salariales y necesidades específicas.<sup>22/</sup>

Con excepción del FFHP, cuyos programas se concentraron en el financiamiento para la construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales, créditos individuales para la adquisición a terceros, construcción en terreno propio, mejoramiento o ampliación y pago de pasivos. El FFHP participó, además, en el financiamiento para la compra de suelo, la producción de vivienda progresiva y procesos de autoproducción de vivienda.

Con el fin de atender de manera integral el desarrollo territorial del país, incluyendo las necesidades de infraestructura, suelo, desarrollo urbano y vivienda; de promover la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en la coordinación de acciones e inversiones en el territorio, así como de lograr una efectiva planeación y regulación de los asentamientos humanos para propiciar mejores condiciones de vida en beneficio de los habitantes, en 1976, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), en cuya estructura se integró la Subsecretaría de Asentamientos Urbanos. Esta unidad administrativa sería la responsable de la planeación urbana, del equipamiento urbano y de la vivienda, así como del desarrollo de los programas

---

<sup>22/</sup> Secretaría de Desarrollo Social, **op. cit.**, nota 5., Cap. I. La Vivienda en México: Un Panorama General.

orientados a la constitución de reservas territoriales, además de la generación de acciones de fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población.<sup>23/</sup>

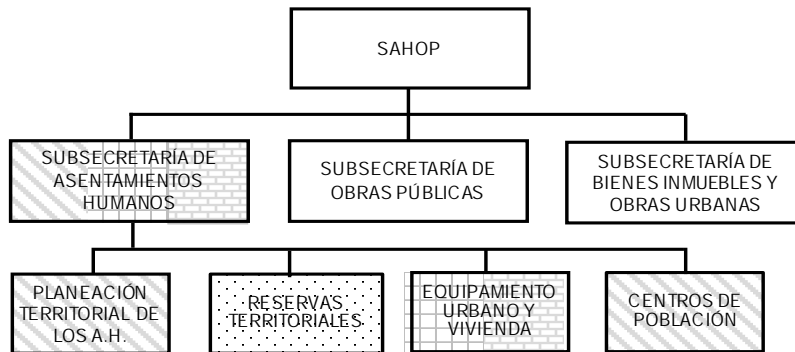
De esta manera, se planteó la integración de todas las áreas responsables de la gestión y administración del territorio: asentamientos humanos, desarrollo urbano, vivienda y equipamiento urbano, ecología y las obras públicas a cargo de la Federación que incidían en la estructuración y organización del territorio. En el organigrama siguiente se muestra la estructura para llevar a cabo la política pública de vivienda en el periodo 1977-1982.

---

<sup>23/</sup> Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, **Reglamento Interior de Asentamientos Humanos y Obras Públicas**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto de 1977.

1977 - 1982

SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS



**PLANEACIÓN TERRITORIAL DE LOS A.H.**  
 Elaborar y revisar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, promover su observancia y evaluación, así como sugerir criterios para su compatibilización con los planes de desarrollo estatales y municipales.

**RESERVAS TERRITORIALES.**  
 Proponer las bases y lineamientos para la instrumentación de una política unitaria en materia de reservas territoriales por parte del Gobierno Federal y proponer programas orientados a la constitución de reservas territoriales.

**EQUIPAMIENTO URBANO Y VIVIENDA.**  
 Coordinar la elaboración del Plan Nacional de Vivienda del Sector Público Federal; promover medidas que estimulen la aplicación de inversiones en programas de construcción de viviendas de interés social.

**CENTROS DE POBLACIÓN.**  
 Estudiar y proponer lineamientos concretos para realizar las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

ENTIDADES Y ORGANISMOS

BANOBRAS (1933)

FOVI - FOGA (1963)

INFONAVIT (1972)

FOVISSSTE (1972)

ISSFAM (1976)

DESARROLLO URBANO

VIVIENDA

SUELO

INFRAESTRUCTURA

FUENTE: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, **Reglamento Interior de Asentamientos Humanos y Obras Públicas**, 16 de agosto de 1977, [http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2\\_vivienda.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_vivienda.htm).

A.H. Asentamientos Humanos.

De 1977 a 1982, la SAHOP fue responsable de todo el proceso vinculado con la planeación, uso, destino, desarrollo y regulación del territorio. Lo anterior, comprendió tanto la planeación nacional del territorio, como de los centros de población considerando la constitución de reservas territoriales, todo ello vinculado al fomento y producción de la vivienda y el equipamiento urbano.

De 1970 a 1980, el número de viviendas pasó de 8,286,369 a 12,074,609, lo que representó un incremento del 45.7% en el inventario existente, de las cuales el 20.0% fue producida o financiada por organismos públicos y el 80.0% restante autoproducida por sus usuarios, con financiamiento de la banca comercial en el caso de la población con ingresos medios. En el mismo periodo, la población se incrementó en 38.6%, al pasar de 48,225,238 en 1970 a 66,846,833 habitantes en 1980 y el número de hogares en 37.9%, el cual aumentó de 9,816,633 a 13,540,699 en el mismo lapso. En 1981, la Organización de las Naciones Unidas-Hábitat calculó que México tenía un déficit de 5.3 millones de viviendas, producto de la suma de necesidades de vivienda nueva y viviendas en condiciones físicas deficientes.<sup>24/</sup>

La crisis económica de los años ochenta intensificó el reto de enfrentar esta problemática, por lo que a fin de continuar con la tendencia en el gasto gubernamental destinado a vivienda -que había pasado de 299.7 millones de pesos en 1950 a 39,943.7 millones de pesos en 1980- se realizaron cambios significativos en la política pública al replantear las estrategias de acción.<sup>25/</sup>

### 1.3. El Estado constructor (1982-1991)

En la década de los ochenta ante las restricciones presupuestales producto de la crisis, se generaron estrategias nacionales que buscaron mayor eficacia y eficiencia en la atención de los aspectos relacionados con la vivienda. En 1982 fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), como entidad responsable de formular y conducir la política nacional de desarrollo urbano y vivienda. Al crearse esta dependencia, se desligó formalmente la política en materia de infraestructura pública, de la correspondiente al suelo, el desarrollo urbano, y la vivienda.

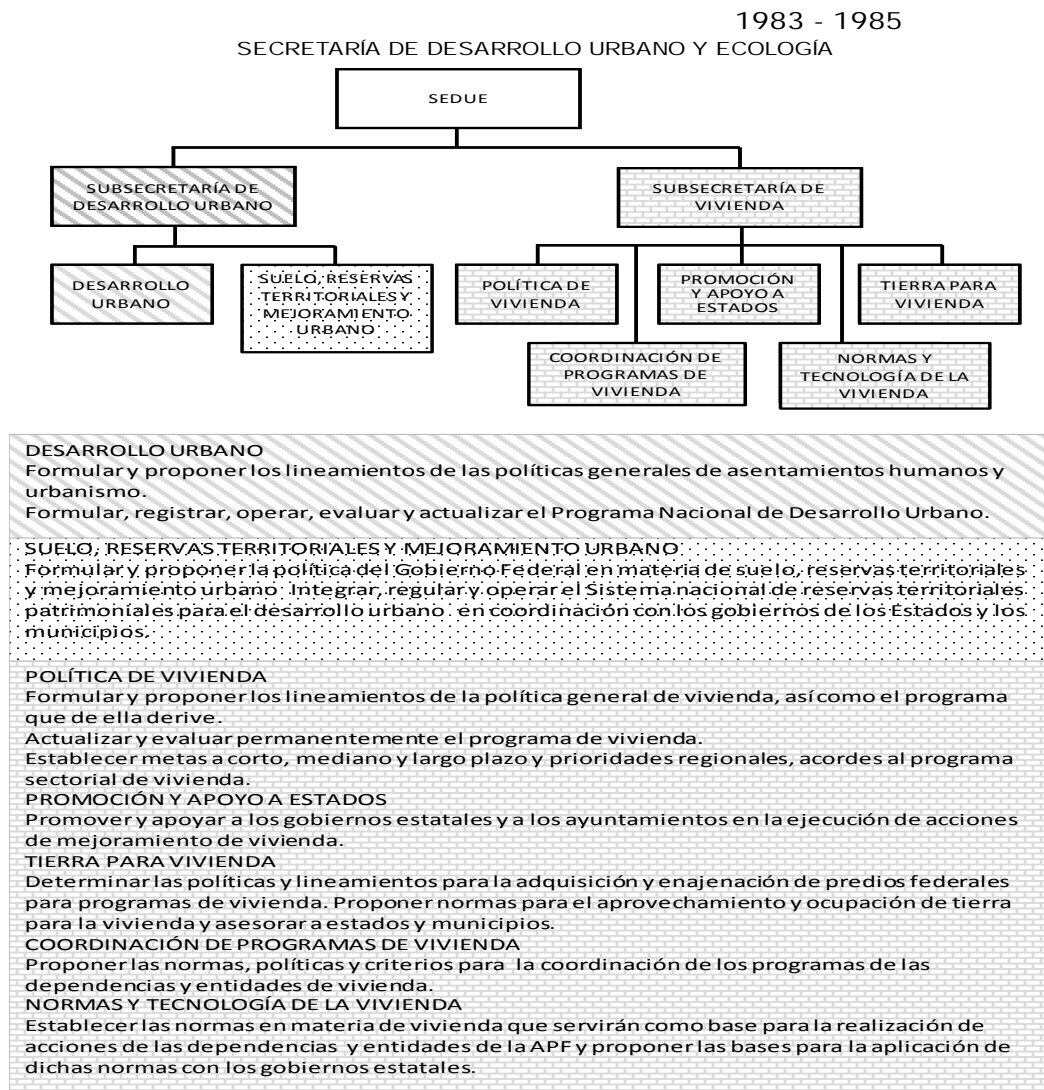
---

24/ Álvarez Mosso, Lucía, **La vivienda en México, Una necesidad insatisfecha**, Universidad Nacional Autónoma de México, [http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDIQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.unam.mx%2Findex.php%2Fpde%2Farticle%2Fdownload%2F35236%2F32114&ei=GaeTUpppOMrYoATm9oCIDg&usg=AFQjCNHtqBZrlqQPoIXIGNrUEOakA6-Beg&sig2=8qXoPUG9GO1JBQUAsJ\\_13Q](http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDIQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.unam.mx%2Findex.php%2Fpde%2Farticle%2Fdownload%2F35236%2F32114&ei=GaeTUpppOMrYoATm9oCIDg&usg=AFQjCNHtqBZrlqQPoIXIGNrUEOakA6-Beg&sig2=8qXoPUG9GO1JBQUAsJ_13Q).

25/ Organización de las Naciones Unidas-Hábitat, **National trends in housing production-practices**, México. 1994, Volumen 3.

En la estructura orgánica de la SEDUE, se constituyeron la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y la Subsecretaría de Vivienda. La primera, formulaba y proponía las políticas generales de asentamientos humanos y desarrollo urbano, y la segunda, las políticas en materia de suelo y reservas territoriales; asimismo, se encargaba de proponer los lineamientos de la política de vivienda; de promover y apoyar a los gobiernos estatales y locales en la ejecución de acciones de mejoramiento de vivienda, así como de desarrollar las normas, políticas y criterios para la coordinación de los programas de las dependencias y entidades del sector vivienda. Los aspectos de desarrollo de infraestructura pública fueron retomados por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, asumiendo el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) parte importante del financiamiento en la materia.

En el organigrama siguiente, se muestra la estructura para llevar a cabo la política pública de vivienda en el periodo 1983-1985:



ENTIDADES Y ORGANISMOS

BANOBRAS (1933)

FOVI - FOGA (1963)

INFONAVIT (1972)

FOVISSSTE (1972)

ISSFAM (1976)

FONHAPO (1981)

DESARROLLO URBANO

VIVIENDA

SUELO

INFRAESTRUCTURA

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, **Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología**, 29 de marzo de 1983, [http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2\\_vivienda.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_vivienda.htm).

El sistema crediticio, implementado hasta entonces por el Gobierno Federal como la principal estrategia para facilitar el acceso a la vivienda, tuvo un impacto social particularmente entre los trabajadores asalariados de los sectores público y privado. Sin embargo, la falta de actualización de las condiciones financieras causó un grave problema de descapitalización a los fondos, que se volvió insostenible ante el proceso inflacionario del momento. Por ello, y debido a su bajo nivel de recuperación crediticia, el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda) se extinguió. Con las reservas territoriales del INDECO de manera gradual se crearon los Organismos Estatales de Vivienda (OREVI), como entidades o dependencias locales responsables de desarrollar programas, acciones e inversiones en materia de vivienda.<sup>26/</sup>

Bajo este nuevo enfoque de atención de las necesidades de vivienda, en 1983 se elevó a rango constitucional el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna, quedando inscrito en el artículo 4o. constitucional. Para reglamentar esta reforma, en 1984 fue expedida la Ley Federal de Vivienda,<sup>27/</sup> con el objetivo de establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pudiera disfrutar de una vivienda digna. Con estas modificaciones normativas, se dotó al Gobierno Federal de herramientas jurídicas para incidir en el espacio vital destinado a la habitación humana y se le erigió como el principal constructor, poseedor y adjudicador de vivienda, particularmente, para los sectores laborales.<sup>28/</sup>

La ley incorporó el término de política nacional de vivienda, al establecer como lineamientos generales de la misma, entre otros, los siguientes: la ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda para beneficiar al mayor número de personas; la constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social; la ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda a fin de que se canalice un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos, y la población de ingresos medios; y la articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), con las de los gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores social y privado, tendientes a la integración de un sistema nacional de vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país.

---

<sup>26/</sup> Secretaría de Desarrollo Social, **op.cit.**, nota 8., Cap. I. Cómo está el sector vivienda.

<sup>27/</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, **Ley Federal de Vivienda**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984.

<sup>28/</sup> Cámara de Senadores, **op.cit.**, nota 11.

Se definió el Sistema Nacional de Vivienda, como el conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dio coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda. En 1985, como consecuencia de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal efectuadas en 1982 y la extinción del INDECO, se modificó el contrato constitutivo del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FFHP) para convertirlo en 1985 en el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), con el objetivo general de promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de población económicamente más débiles.

Dentro de las atribuciones del FONHAPO destacó la de financiar programas de vivienda de los organismos del sector público, estatal y municipal, así como de organizaciones sociales legalmente constituidas, cuya finalidad radicara en la producción de vivienda popular.<sup>29/</sup> Esta medida se estableció con el objetivo primordial de enfrentar el contexto de crisis económica, que a partir de 1981 elevó los costos de producción de la vivienda, amplió la brecha entre el crecimiento de los precios y de los salarios y afectó directamente y en mayor medida a los estratos populares del país, caracterizados por presentar grandes dificultades para disponer de vivienda.<sup>30/</sup>

De esta manera, en este periodo el sistema institucional de vivienda se segmentó por población objetivo y fuentes de financiamiento, al integrar los distintos organismos creados y previamente establecidos, como se indica a continuación:<sup>31/</sup>

- Organismos Financieros, orientados a la atención de población de ingresos medios, financiados principalmente por recursos bancarios. Pertenecen a este grupo, el BANOBRAS, antes Banco Nacional Hipotecario de Urbanización y Obras Públicas (BNHUOP) constituido en 1933 e inicialmente abocado a proyectos de obra civil; que al término de los años cuarenta por medio del FFHP asume de manera directa la tarea de construcción de los conjuntos habitacionales, mediante la subcontratación de las obras.

El Programa Financiero de Vivienda (PFV), que se creó en 1963, con el objetivo de impulsar la construcción de vivienda de interés social con recursos de la banca privada por medio del

---

<sup>29/</sup> Secretaría de Desarrollo Social, **Manual de Organización Específico del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de marzo de 2010.

<sup>30/</sup> Schtiengart, Martha, **El sector inmobiliario y la vivienda en crisis, Comercio Exterior**, vol. 34. núm. 8, México, agosto de 1984.

<sup>31/</sup> Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Nacional de Vivienda-ONU-Hábitat, **op. cit.**, nota 3, pp. 33 y 34.

"encaje legal". El PFV operó créditos puente para la construcción de vivienda a cargo de terceros y en menor medida otorgó financiamiento para la adquisición de vivienda.

- Organismos para la atención de trabajadores asalariados, fondeados por aportaciones patronales del 5.0% sobre el salario del trabajador. Entre los denominados Fondos Solidarios destacan el INFONAVIT, para trabajadores afiliados al IMSS y el FOVISSSTE para trabajadores del sector público, ambos constituidos en los setentas, así como el FOVIMI-ISSFAM con antecedentes desde los años cincuenta.

Los Fondos Solidarios que inicialmente participaron de manera directa en el desarrollo de los proyectos y prototipos de vivienda, la construcción y la supervisión de las obras, dejaron de ser responsables de la construcción, limitándose desde el final de la década de los setentas a su financiamiento.<sup>32/</sup>

- Organismos orientados a la atención de la población no asalariada, preferentemente de menores ingresos, financiados principalmente con recursos fiscales y eventualmente con recursos de empréstitos internacionales (Banco Mundial). En este grupo de instituciones destacaron el INVI, el INDECO, el FONHAPO y los Organismos Estatales de Vivienda (OREVI).

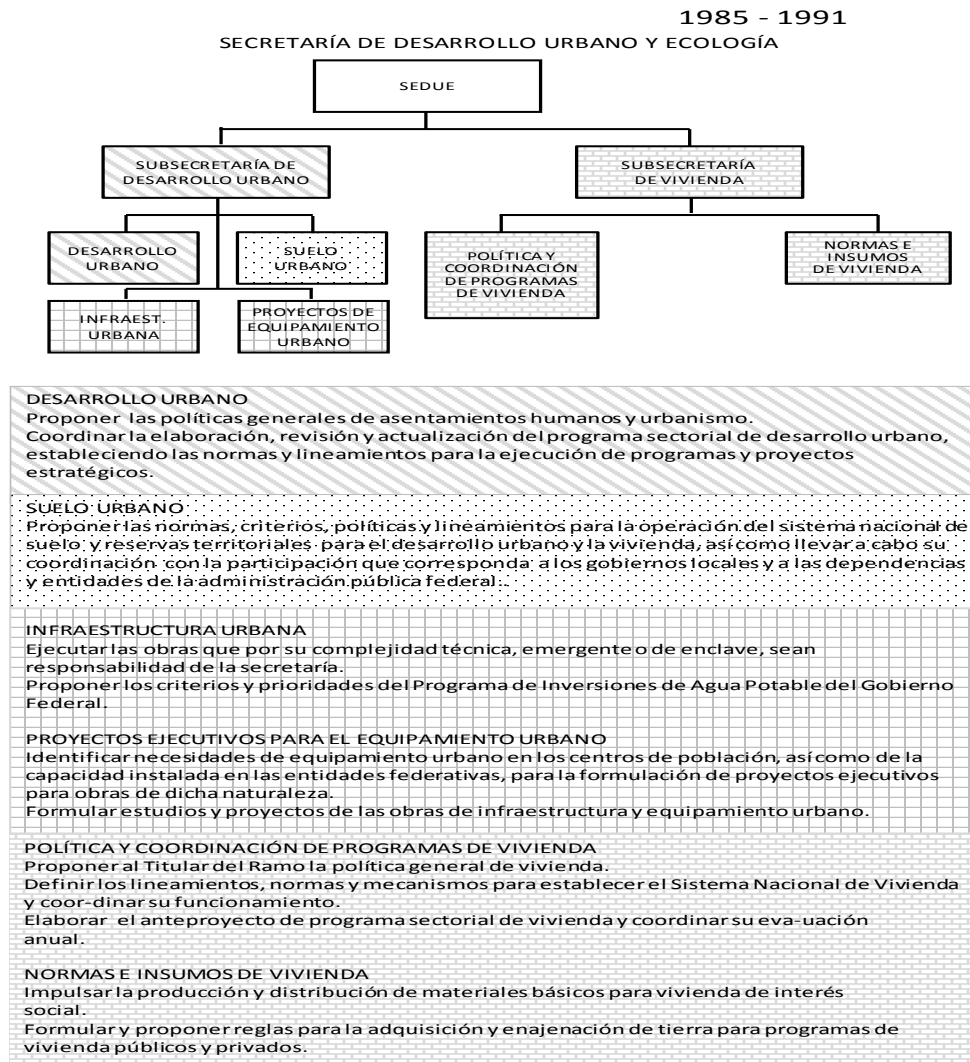
En 1985, se asignó a la SEDUE la atribución de ejecutar las obras que por su complejidad técnica, emergente o de enclave se consideraron como su responsabilidad, así como identificar necesidades de equipamiento urbano en los centros de población para la formulación de estrategias de atención. Con ello, los aspectos de infraestructura pública volvieron a retomarse dentro de la política de desarrollo urbano y vivienda.

El organigrama de la estructura para llevar a cabo la política pública de vivienda para el periodo 1985-1991, se presenta a continuación:

---

<sup>32/</sup> García Peralta Nieto, Beatriz, **Política de Vivienda en México Durante el Siglo XX, Un Enfoque desde la Economía Política**, UNAM 2010, PDF, publicación en proceso de dictaminación, pp. 88-89.

En el caso del INFONAVIT esto sucedió en 1978 con la publicación de las "Las reglas a que se someterán las promociones de vivienda", en las que se permitía a los propios trabajadores organizar las promociones (integración de la demanda y decisión sobre la localización, el proyecto y la empresa constructora), por medio de organismos sindicales o no sindicales.



ENTIDADES Y ORGANISMOS

BANOBRAS (1933)

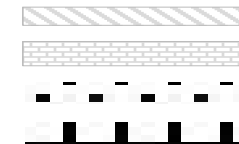
FOVI - FOGA (1963)

INFONAVIT (1972)

FOVISSSTE (1972)

ISSFAM (1976)

FONHAPO (1981)



DESARROLLO URBANO  
 VIVIENDA  
 SUELO  
 INFRAESTRUCTURA

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, **Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología**, 19 de agosto de 1985, [http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2\\_vivienda.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_vivienda.htm).

Como resultado de las distintas intervenciones estatales en construcción y financiamiento de acciones de la vivienda, el parque habitacional creció 33.4%, al pasar de 12,142,555 en 1980 a 16,197,802 unidades en 1990; el aumento fue superior al de la población de 21.5%, la cual ascendió de 66,846,833 a 81,249,645 personas en el mismo periodo, y que el registrado por los hogares de 31.0%, los cuales pasaron de 12,364,657 a 16,202,845 hogares en el mismo lapso.<sup>33/</sup>

En 1990, el parque habitacional de 16,197,802 viviendas prácticamente cubría los 16,202,845 hogares existentes en ese año. A pesar de la creciente participación del Gobierno Federal en la producción de vivienda, las estimaciones registradas hacia la década de los noventa mostraron que el 65.0% de la misma seguía siendo socialmente producida sin intervención o financiamiento gubernamental.

Aunque las acciones ejercidas permitieron al sector operar como un elemento económico contracíclico ante el contexto de crisis del periodo,<sup>34/</sup> el incremento en la vivienda no significó una mayor atención de la demanda proveniente, principalmente, de las poblaciones de menores recursos. Hacia 1990, el déficit habitacional estimado ascendía a 6.1 millones de unidades concentradas, mayoritariamente, en las zonas rurales y entre la población urbana de menores ingresos.

Entre las principales causas de este déficit, se identificaron los constantes incrementos en los costos de producción de la vivienda y la disminución del poder adquisitivo a causa de la inflación, que limitaron la capacidad de pago de amplios sectores de la población y con ello, el acceso a una vivienda, o bien, orillaron a las poblaciones más afectadas a producir y arrendar viviendas en asentamientos informales e irregulares, con problemas de espacios y de servicios básicos como electricidad y agua potable.<sup>35/</sup>

En este contexto, al iniciar la década de los noventa se produjo un replanteamiento de la acción del Gobierno Federal en materia de vivienda, al pasar de una política orientada por la construcción y el mejoramiento de la vivienda vinculada al desarrollo urbano, hacia una política centrada en el fomento de la participación privada en la producción de vivienda y su oferta por medio del

---

<sup>33/</sup> Consejo Nacional de Población, **Indicadores históricos de viviendas y hogares en los censos y conteos de población de México, 1930-2010**, con base en los datos del INEGI, [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Series\\_de\\_informacion\\_tematica\\_y\\_continua\\_de\\_hogares\\_en\\_Mexico](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Series_de_informacion_tematica_y_continua_de_hogares_en_Mexico).

<sup>34/</sup> García Peralta Nieto, Beatriz, **Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales**, UNAM, México, 2010.

<sup>35/</sup> Organización de las Naciones Unidas-Hábitat, **op. cit.**, nota 3.

mercado inmobiliario, lo que derivó en una transformación del papel del Estado de constructor a facilitador y promotor de los mecanismos para la producción y financiamiento de la vivienda.

#### 1.4. El Estado facilitador y promotor (1992-2012)

Este periodo comprende dos etapas: la primera, de 1992 a 2000, caracterizada por la instrumentación de medidas de desregulación que fomentaron la participación del sector privado en el mercado inmobiliario; y la segunda, 2001 a 2012, que consolida el papel del Gobierno Federal como un agente facilitador de los procesos de gestión y producción de las soluciones habitacionales.

##### Etapas 1: 1992-2000

En 1992, la SEDUE se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), lo cual representó el principal cambio en la política de vivienda implementada, durante la década de los noventa. En el ámbito de la vivienda, esta modificación tuvo dos repercusiones: por un lado, con una intervención directa, el Gobierno Federal buscó incrementar la efectividad y cobertura de los programas públicos de vivienda a la población más desprotegida del país; y por otro, como agente facilitador y regulador, promovió la creación de nuevas y mejores condiciones para que, con la participación de los sectores privado y social, los trabajadores asalariados contaran con una oferta diversificada de vivienda en el mercado inmobiliario.<sup>36/</sup>

En la estructura orgánica de la SEDESOL se incluyeron la Subsecretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura y la Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles como responsables de los aspectos de desarrollo e infraestructura urbana, así como de las políticas de fomento, financiamiento y mejora de la vivienda. Entre sus atribuciones destacó la relativa a la coordinación de los programas públicos de vivienda, que hasta entonces operaban de manera muy incipiente las distintas dependencias, generando así, una gran dispersión de las acciones del sector.<sup>37/</sup>

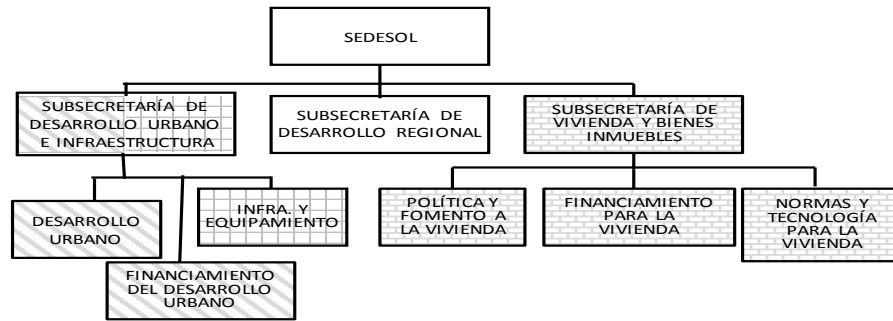
La estructura para llevar a cabo la política pública de vivienda en el periodo 1992-1994, se presenta en el organigrama siguiente:

---

<sup>36/</sup> Organización de las Naciones Unidas-Hábitat, *op. cit.*, nota 3.

<sup>37/</sup> Hasta 1992 FOVISSSTE, por ejemplo, estaba coordinado por la Secretaría de Salud; FOVI por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y PEMEX y CFE por la Secretaría de Energía.

1992 - 1994  
 SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL



**DESARROLLO URBANO**  
 Proponer las políticas generales de asentamientos humanos y de desarrollo urbano.  
 Coordinar la elaboración, evaluación, revisión y actualización del programa sectorial de desarrollo urbano.  
**FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO**  
 Promover créditos nacionales e internacionales destinados al desarrollo de la infraestructura y equipamiento urbano.  
 Promover la canalización de recursos financieros para los programas de desarrollo urbano.

**INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO**  
 Promover la integración de programas de infraestructura y equipamiento para apoyar el desarrollo regional y urbano.  
 Formular estudios y proyectos de acciones, obras y servicios de infraestructura y equipamiento.

**POLÍTICA Y FOMENTO A LA VIVIENDA**  
 Proponer la política general de vivienda.  
 Definir los lineamientos, normas y mecanismos para establecer el Sistema Nacional de Vivienda y coordinar su funcionamiento.  
 Elaborar el anteproyecto de programa sectorial de vivienda y coordinar su evaluación anual.

**FINANCIAMIENTO PARA LA VIVIENDA**  
 Proponer políticas y lineamientos para que el otorgamiento de los créditos sea congruente con la política general en la materia.  
 Promover y fomentar la modernización de los instrumentos financieros de los programas públicos, sociales y privados de vivienda. Promover recursos financieros en condiciones preferenciales compatibles con la política nacional en materia económica y social.

**NORMAS Y TECNOLOGÍA PARA LA VIVIENDA**  
 Impulsar la producción y distribución de materiales básicos para vivienda de interés social.  
 Estudiar y promover la expedición de las normas tendientes a regular y controlar la transferencia de tecnología.

ENTIDADES Y ORGANISMOS

BANOBRAS (1933)

FOVI - FOGA (1963)

INFONAVIT (1972)

FOVISSSTE (1972)

ISSFAM (1976)

FONHAPO (1981)



DESARROLLO URBANO



SUELO



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, **Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología**, 19 de agosto de 1985, [http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2\\_vivienda.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_vivienda.htm).

Con fundamento en el siguiente diagnóstico, el Gobierno Federal promovió en 1992 la suscripción de un Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la Vivienda,<sup>38/</sup> en el que participaron todas las dependencias y entidades de la APF directa e indirectamente vinculadas con el proceso de producción y financiamiento de la vivienda y las entidades federativas, para convenir la instrumentación del Programa de Coordinación Especial para el Fomento de la Vivienda (PFV).

En el acuerdo se señaló que: "Aun cuando se ha incrementado la cobertura de atención de los programas financieros de vivienda, todavía no alcanzan el nivel necesario para atender las necesidades habitacionales. Persiste el deterioro en la relación entre el ingreso familiar y los costos de la vivienda; es insuficiente la oferta de tierra apta para vivienda; es reducida la participación del sistema financiero mexicano en el financiamiento habitacional; es baja la inversión del capital privado en la vivienda para arrendamiento; existe dispersión de criterios normativos; son complejos los trámites en todo el proceso; existen regulaciones que encarecen significativamente la vivienda; y se presentan cargas por impuestos, derechos y aprovechamientos sobre la urbanización, edificación y escrituración de la vivienda de interés social y popular, que limitan su oferta".<sup>39/</sup>

En el PFV se propuso como instrumento para lograr una política habitacional más eficaz, que facilitara la acción de los sectores público, social y privado, por medio de:

- I. Promover la desregulación y simplificación normativa, administrativa y fiscal de la producción, financiamiento, comercialización de insumos, arrendamiento y adquisición de vivienda, en especial la de interés social y popular;
- II. Compatibilizar y articular los programas e inversiones en materia de vivienda de los sectores público, social y privado;
- III. Canalizar mayores recursos públicos y privados al financiamiento de la vivienda urbana y rural en beneficio de los sectores mayoritarios de la población, haciendo accesible el crédito;
- IV. Propiciar el desarrollo del mercado de vivienda, tanto nueva como usada, para inducir una utilización eficiente del inventario habitacional, favoreciendo su mejoramiento;

---

<sup>38/</sup> Secretaría de Desarrollo Social, **Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la Vivienda**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de octubre de 1992, [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/FIDEICOMISOS/SEDESOL/Acuerdos/20101992\(1\)](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/FIDEICOMISOS/SEDESOL/Acuerdos/20101992(1)).

<sup>39/</sup> *Id.*

- V. Impulsar la utilización de predios baldíos y adecuar las normas para elevar la densidad habitacional y aprovechar eficientemente la infraestructura y equipamiento instalados, así como fomentar el mejoramiento y la rehabilitación de la vivienda existente;
- VI. Fortalecer programas de autoconstrucción para la edificación y mejoramiento de vivienda urbana y rural;
- VII. Fomentar la inversión privada en vivienda en arrendamiento, adecuando su normativa;
- VIII. Asegurar una oferta de tierra suficiente a precios accesibles, para satisfacer las necesidades de vivienda, mediante la constitución de reservas territoriales, dando preferencia en su enajenación a promotores y constructores públicos, sociales y privados de vivienda de interés social y popular financiada por los "ORGANISMOS" u otras instituciones de crédito;
- IX. Desalentar el establecimiento de asentamientos humanos irregulares y promover la regularización de los existentes;
- X. Reducir el costo y agilizar los trámites de titulación de la vivienda de interés social y popular;
- XI. Establecer las normas y especificaciones técnicas relativas al diseño, construcción y mejoramiento de la vivienda, y
- XII. Fomentar programas de investigación y capacitación para desarrollar, sistematizar y aplicar tecnologías de bajo costo para la edificación y mejoramiento de la vivienda.<sup>40/</sup>

A fin de concretar lo anterior, las dependencias y entidades de la APF y las entidades federativas, junto con los organismos nacionales y estatales de vivienda instrumentaron una diversidad de acciones de simplificación, desregulación y desgravación y de reingeniería institucional, orientadas a incentivar la participación de los sectores privado y social en el financiamiento y producción de la vivienda y lograr con ello una mayor eficiencia y eficacia en los procesos.

Para reactivar la participación de la Banca Comercial en el financiamiento de la vivienda, después de haberse reprivatizado la banca (1992) y ante la crisis económica de 1994, entre las reformas financieras que se instrumentaron entre 1995 y 2000 destacan las siguientes:

---

<sup>40/</sup> Id.

A partir de 1995, el Gobierno Federal impulsó junto con los gobiernos estatales la realización de reformas a los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles, como vía para agilizar la transferencia de las hipotecas sin necesidad de notificar al deudor, ni de registrar las sucesivas operaciones realizadas en el mercado secundario, así como para ajustar el procedimiento y los términos de los juicios hipotecarios en caso de incumplimiento.

En 1996, se reformó la Ley de Instituciones de Crédito, con el propósito de eliminar la restricción a la que estaban sujetos las instituciones de crédito para descontar cartera, con lo que se abrió la posibilidad de hacerlo ante instancias diferentes a las gubernamentales (Banco de México u otras instituciones de crédito o fideicomisos). Esta reforma sentó las bases con las que el FOVI realizó su primera Bursatilización de Cartera.

En el mismo año, se publicó la nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con la que se pasó de un régimen de reparto y de beneficio definido, a uno de contribución definida basado en la capitalización de cuentas individuales en las que se concentran las aportaciones del trabajador, los patrones y el propio gobierno. Además de recibir las aportaciones del seguro, en la cuenta individual de los trabajadores operan dos subcuentas adicionales, una para Aportaciones Voluntarias y otra de Vivienda. En la correspondiente a vivienda, las aportaciones las realiza solamente el patrón y los recursos son administrados directamente por los fondos solidarios de vivienda (INFONAVIT y FOVISSSTE).

En 1999, se aprobó la Ley de Concursos Mercantiles con la cual, entre otros aspectos, desaparece la figura de "suspensión de pagos", lo que mejoró la operación del mercado primario de hipotecas al dar mayor certidumbre respecto del cumplimiento de obligaciones por parte del deudor. Paralelamente, se reformaron diversas disposiciones legales para el uso de garantías y colaterales, con objeto de asegurar los préstamos hipotecarios.

Se instrumentó una metodología para la Calificación de Cartera Crediticia Hipotecaria de Vivienda, a fin de incrementar la eficiencia en la operación del mercado primario de hipotecas y promover el desarrollo del mercado secundario. Con el propósito de hacer más accesible el crédito a la población de escasos recursos, se promovió la incorporación del ahorro previo en los esquemas de financiamiento hipotecario, en virtud de que uno de los principales problemas que enfrentaba dicho segmento de población era la falta de ahorro para cubrir los gastos iniciales (enganche y escrituración, entre otros).

Asimismo, y producto de la crisis de 1994, se instrumentaron medidas para evitar la aplicación de medidas regulatorias discrecionales y para transparentar la operación de la banca privada, entre las cuales destacan las adecuaciones al monto requerido de reservas de capital, a sus sistemas contables, de valuación y de clasificación de la cartera crediticia.

En materia de desregulación, las principales modificaciones consistieron en instalar Oficinas Únicas Municipales de Trámites para Vivienda, para abatir tiempos en la gestión de solicitud, permiso y otorgamiento de licencias de construcción y con ello, costos en la edificación para hacer más atractiva la inversión en esta actividad.

Con el propósito de establecer un canal de comunicación único para exponer, analizar y dar solución a planteamientos sobre uso de suelo, impactos ambientales, factibilidades y, en general, permisos, licencias y autorizaciones competencia de los tres órdenes de gobierno, se establecieron Mesas Ejecutivas de Proyectos de Vivienda en prácticamente la totalidad de las entidades federativas del país.<sup>41/</sup> Paralelamente, se realizaron cambios en las reglas de otorgamiento de crédito del INFONAVIT y del FOVISSSTE para agilizar su gestión y mejorar las condiciones y procedimientos de sus mecanismos financieros, administrativos y de operación.

En materia de desgravación, se propuso alcanzar un promedio nacional máximo de 4.0% del valor total de la vivienda en los costos indirectos de aplicación estatal y municipal, asociados a la producción y titulación de vivienda de interés social y popular. En diciembre de 1994, se reportó una reducción del 3.9%. En apoyo a los deudores hipotecarios, que producto de la crisis económica de 1994-1995 enfrentaban un crecimiento acelerado del saldo de sus créditos, se instrumentaron diversos programas temporales orientados a la reducción de pagos mensuales, a fin de que pudieran conservar su patrimonio; el último de los cuales fue el denominado "Programa Punto Final" con vigencia hasta 2007.

Los primeros años de la década de los noventa generaron los beneficios del libre mercado esperado, en tanto, el sector privado participó activamente, al otorgar préstamos hipotecarios o, bien, en las licitaciones públicas para la construcción de vivienda, mientras que las reformas de las

---

<sup>41/</sup> Presidencia de la República, **Sexto Informe de Gobierno, 2000**, <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/>. En 1990 se reportó la operación de 29 Mesas Ejecutivas en 20 entidades del país, con cinco más trabajando en el seno de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (Coplades).

leyes de suelo presentaron buenas oportunidades para los ejidatarios. Sin embargo, para 1994 la situación se tornó crítica como resultado de la agudización de la crisis financiera.<sup>42/</sup>

De 1995 a 1999, los recursos del INFONAVIT fueron determinantes para la consolidación de las empresas desarrolladoras de vivienda, en tanto que fueron los únicos recursos significativos disponibles para el otorgamiento de créditos. Como resultado, el INFONAVIT se transformó de un fondo solidario en una fuente de recursos para el negocio inmobiliario. Con estas acciones, de 1990 a 2000 el número de viviendas pasó de 16,197,802 a 21,954,733, lo que representó un aumento de 35.5%, en un periodo en el que la población reportó un crecimiento del 20.0%, al pasar de 81,249,645 a 97,483,412 habitantes, y un incremento de hogares de 16,202,845 a 22,268,916, equivalente al 37.4%.<sup>43/</sup>

Para 2000, las necesidades cuantitativas de vivienda alcanzaron las 3,711,116 viviendas, mientras que las necesidades cualitativas totalizaron 9,228,953 viviendas, por lo que el déficit habitacional fue de 12,940,069 unidades, producto de un sistema inmobiliario que privilegió la adquisición de vivienda nueva mediante financiamiento en lugar de atender los aspectos que necesitaban de acciones de mejoramiento. A la par, el retiro paulatino del Gobierno Federal de la producción y provisión de la vivienda, se tradujo en la construcción de grandes conjuntos habitacionales alejados en su mayoría de los centros de las ciudades, con deficiencias en sus servicios y equipamientos urbanos.<sup>44/</sup>

A diferencia de los conjuntos habitacionales que previamente se habían construido con intervención directa del INFONAVIT, las nuevas unidades habitacionales incluyeron menos elementos de equipamiento, servicios de infraestructura, espacios abiertos y áreas verdes, en tanto los responsables de su construcción se limitaron a proporcionar los elementos mínimos indispensables señalados por las normativas locales, a efecto de generar la mayor rentabilidad al menor costo.<sup>45/</sup> En ese sentido, al iniciar el siglo XXI, el Gobierno Federal se enfrentó al reto de mejorar la eficacia del sector vivienda en la atención de las demandas de la sociedad, considerando los cambios de la política pública de vivienda recientemente establecida.

---

<sup>42/</sup> García Peralta Nieto, Beatriz, *op. cit.*, nota 32.

<sup>43/</sup> Consejo Nacional de Población, *op. cit.*, nota 33.

<sup>44/</sup> Sánchez Corral, Javier, *op. cit.*, nota 4.

<sup>45/</sup> Esquivel Hernández, María Teresa, *Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales de la vivienda en México, construyendo análisis y propuestas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP, México, 2006.

## Etapa 2: 2001-2012

En 2001, con el fin de promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda; apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de la sociedad civil; consolidar el mercado habitacional y convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo, se emitió el decreto mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), como órgano desconcentrado de la SEDESOL e instancia única del Gobierno Federal responsable del diseño, coordinación, promoción e implementación de las políticas y programas de vivienda del Gobierno Federal.

Al detectarse la necesidad de instituir una entidad financiera para promover mediante el otorgamiento de créditos y garantías la construcción y adquisición de viviendas de interés social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros, el 11 de octubre se expidió la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal, que creó la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). El propósito de esta entidad fue conducir a los sectores de la construcción y promoción de vivienda, con objeto de impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, preferentemente de interés social, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico relacionados con la vivienda.

A partir de entonces, se planteó una política de vivienda cuyo objetivo consistió en facilitar el acceso a una vivienda digna por medio, principalmente, del otorgamiento de financiamientos para la atención de las necesidades cuantitativas y cualitativas de vivienda, así como de una mejora en materia de planeación urbana. En correspondencia con dicho enfoque, en 2006 fue emitida la Ley de Vivienda<sup>46/</sup> que abrogó la Ley Federal de Vivienda publicada el 7 de febrero de 1984, cuyo objetivo fue "establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna".<sup>47/</sup>

Se consideró como vivienda digna aquella que cumple con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad y salubridad; que cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima

---

<sup>46/</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, nota 1.

<sup>47/</sup> *Ibid.*, artículo 1, párrafo primero.

posesión. Asimismo, como aquella que considere criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.<sup>48/</sup>

Con la publicación de la ley, las atribuciones de la CONAFOVI se trasladaron a la CONAVI, creada como organismo descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con personalidad jurídica y patrimonio propio al que correspondería asegurar el cumplimiento de la política pública de vivienda establecida. Con el argumento de la importancia de la participación de la construcción de vivienda en el crecimiento económico y la generación de empleo, más que en la promoción de soluciones habitacionales integrales para una vivienda digna, al igual que en la década anterior, la política de vivienda del periodo 2001-2012 se centró, en la práctica, en brindar las facilidades necesarias para incrementar la producción de casas. Aun cuando el diagnóstico de las necesidades de vivienda identificó una mayor necesidad de intervenciones en términos cualitativos, la política pública instrumentada a partir de 2001 se construyó privilegiando la producción de vivienda nueva sin un vínculo directo con la planeación urbana.

Como resultado, el déficit habitacional pasó de 12,940,069 viviendas en el año 2000 a 14,600,393 viviendas en 2010, derivado del incremento en las necesidades cualitativas de vivienda, que pasaron de 9,228,953 a 11,840,655 unidades que requirieron de ampliación o mejoramiento en el mismo periodo, mientras que las necesidades cuantitativas pasaron de 3,711,116 a 2,759,738 unidades que requirieron de reposición o adquisición.

Se concluye que la evolución de la política de vivienda en el país ha transitado de una intervención planificada de oferta de vivienda vinculada con la provisión de servicios urbanos y suelo apto, que atendía las necesidades de vivienda derivadas de los factores demográficos y de los rezagos acumulados por mejoramiento y ampliación de vivienda, a una acción promotora y de coordinación con esquemas de financiamiento enfocados primordialmente en las necesidades cuantitativas, sin una articulación con la planeación urbana, aun cuando se diagnosticó un déficit mayor en las necesidades cualitativas de vivienda.

---

<sup>48/</sup> *Ibid.*, artículo 2.



## 2. La política pública de vivienda 2001-2012

En este capítulo se abordan las particularidades del periodo 2001-2012 que conforman el objeto de estudio de la evaluación. Se indican las características del problema de la vivienda que la política pública pretendió atender durante el periodo y se delimita el alcance temático de la evaluación; se presenta el diseño de la política pública establecido para abordar el problema en términos normativos, institucionales y programático-presupuestales; y se añade un apartado conclusivo respecto de la correspondencia de la conceptualización del problema y el diseño de la política pública de atención determinados por el Gobierno Federal, así como de su precisión y pertinencia para alcanzar los propósitos establecidos.

### 2.1. Determinación del problema

El problema de vivienda determinado por el Gobierno Federal en los planes nacionales y programas sectoriales del periodo 2001-2012, se caracterizó como un déficit habitacional integrado por dos vertientes: el rezago habitacional y las nuevas necesidades de vivienda.

El rezago habitacional se conceptualizó como la diferencia entre el número de viviendas y el número de hogares, de tal manera que cada hogar contara con una vivienda y se compuso de dos dimensiones: una cuantitativa y una cualitativa.<sup>49/</sup>

El rezago cuantitativo refirió a la estimación de las necesidades de adquisición de vivienda por construcción, al no contarse con una vivienda, o bien, por reposición, al no cumplir con las condiciones mínimas para considerarse habitable o por el término de su vida útil, al sobrepasar los 50 años de haberse construido.

---

<sup>49/</sup> Comisión Nacional de Vivienda, *op. cit.*, nota 2.

El rezago cualitativo refirió a la estimación de las viviendas que requieren ampliación o mejoramiento; en el primer caso, se consideró a las viviendas que no cuentan con los espacios suficientes para satisfacer las necesidades de sus ocupantes y se reportan en hacinamiento.<sup>50/</sup> En el segundo, a las viviendas que presentan deficiencias y/o deterioro en sus distintos componentes y/o servicios.

Por su parte, las nuevas necesidades de vivienda se conceptualizaron, como las proyecciones de las viviendas que habrían de generarse con el tiempo, por lo que estarían determinadas por las transformaciones de los principales componentes de la dinámica demográfica del país y sus consecuencias sobre la estructura por edad de la población, la formación de los nuevos hogares y la distribución territorial de la población.

El INEGI fue la fuente oficial primordial para medir estas variables, al generar los datos sobre las características de los habitantes del país y sus viviendas por medio del Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado cada 10 años, con datos sociodemográficos bianuales sobre una muestra nacional representativa de los hogares, obtenidos por medio de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

Por medio de estos instrumentos el INEGI publicó información sobre las condiciones de las viviendas en términos de su calidad y de acceso a los servicios básicos; sobre el número de habitantes por vivienda, cuarto y dormitorio; sobre las condiciones de tenencia de la vivienda (propia, rentada, prestada, escriturada y financiada); e incluso sobre las condiciones urbanas de sus entornos. Asimismo, presentó las condiciones socioeconómicas de los habitantes de las viviendas y su georreferenciación, lo que en conjunto permitió identificar territorialmente el rezago tanto cuantitativo como cualitativo de la vivienda, además de estimar las nuevas necesidades de vivienda.

Los diagnósticos identificados al respecto en los programas nacionales y sectoriales de vivienda del periodo 2001-2012 fueron los siguientes:

---

<sup>50/</sup> El hacinamiento se refiere a la sobreocupación de una vivienda, que puede deberse a que existan dos o más hogares residiendo en una misma vivienda, o bien a que se exceda el índice recomendado por el Centro de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, de 2.5 personas por cuarto habitable. En: Grupo de Economistas Asociados (GEA) y FONHAPO, **Diagnóstico de las Necesidades y Rezago en Materia de Vivienda de la Población en Pobreza Patrimonial**, México, 2010.

DÉFICIT HABITACIONAL SEGÚN PROGRAMAS NACIONALES Y SECTORIALES DE VIVIENDA 2001-2012

Periodo	PND			Programas sectoriales
2001-2006	Déficit habitacional	Rezago habitacional cuantitativo	El país enfrenta un déficit severo en cantidad de viviendas.	En el 2000, se estima que 756,000 hogares en todo el país no tienen una casa independiente donde habitar, por lo que cada uno de esos hogares, actualmente hacinados, requiere de una vivienda nueva. Adicionalmente, 1,055,000 casas existentes necesitan ser sustituidas, debido a que han llegado al término de su vida útil, y resulta más caro repararlas que edificar un número semejante de viviendas nuevas.  Por tanto, el rezago cuantitativo en 2000 fue de 1,811,000 unidades nuevas.
		Rezago habitacional cualitativo	El país enfrenta un déficit severo en calidad de viviendas.  En 2000, el 47.5% vive en condiciones de hacinamiento; casi el 15.0% tiene piso de tierra y cerca de 12.0% no cuenta con agua entubada ni con drenaje.	La mitad de las entidades federativas del país, registran en sus respectivos inventarios habitacionales un promedio de ocupantes por vivienda, superior al promedio nacional de 4.4.  La debilidad básica del rezago habitacional cualitativo se encuentra en los 2,042,000 viviendas que, en todo el país, requieren rehabilitación y/o ampliación, y en las 438,000 casas que deben repararse para evitar que su deterioro las convierta en habitación inadecuada. Para ampliar y reparar esas viviendas se requieren programas de mejoramiento habitacional que no implican edificar viviendas nuevas, sino solamente adecuarlas.  Por lo cual en 2000, el rezago cualitativo se conformó por 2,480,000 unidades que requieren rehabilitarse, mantenerse o ampliarse.  De acuerdo con los cálculos, se estima que para los próximos 10 años se requiere un promedio anual de 398,162 acciones de mejoramiento.
		Nuevas necesidades de vivienda	Durante las siguientes tres décadas se requerirá la construcción de alrededor de 23.0 millones de viviendas, equivalente al parque habitacional disponible actualmente.	En el marco de la demografía actual, de mantenerse las tendencias, se estima que para el 2010 habrá en el país alrededor de 30.0 millones de hogares, lo que se reflejará en una demanda anual promedio de 731,584 unidades nuevas para cubrir las necesidades de crecimiento demográfico.  En cuanto a las nuevas necesidades, se señala que para 2030, se estima que habrá 128.9 millones de mexicanos en 45.0 millones de hogares. Por lo que el incremento habitacional deberá ser de 23.0 millones de unidades. Lo anterior representa la necesidad de edificar a partir de ahora, un promedio de 766,000 viviendas anuales, que al 2006 serían 4,596,000 unidades nuevas de vivienda.  El Gobierno Federal se ha propuesto la meta de alcanzar un ritmo de financiamiento de vivienda de 750,000 unidades anuales, que al 2006 serían 4,500,000 financiamientos.
2007-2012	Déficit habitacional	Rezago habitacional cuantitativo	En 2005, 2.1 millones de familias necesitaban de una vivienda por reposición.	En 2005, 2.1 millones de familias necesitaban de una vivienda por reposición.
		Rezago habitacional cualitativo	Con el crecimiento demográfico, se agregan deficiencias e insuficiencias por la falta de disponibilidad de servicios e infraestructura al fenómeno de habitaciones que se extendieron sin disponer de servicios como agua potable,	En la actualidad existen necesidades de 1.7 millones de mejoramientos de para incrementar su calidad de vida.  Las viviendas que requieren mejoras o remodelaciones porque no cuentan con materiales durables son, en techos el 35.8%, en muros el 20.7% y en pisos el 10.3%. En materia de necesidades de ampliación, el 74.0% de las viviendas cuenta con uno o dos dormitorios y el

Periodo	PND		Programas sectoriales
		drenaje o luz eléctrica. Aunado a la necesidad de vivienda nueva, también se encuentra la necesidad de realizar mejoras y ampliación a más de un millón de viviendas que lo requieren.	90.0% de los casos, el promedio de ocupantes por dormitorio es de dos y en el resto de tres. Esta necesidad de ampliación se refuerza en el hecho de que en 40.6% de los hogares habitan cinco o más personas.  Algunos barrios y colonias urbanas, con insuficiencia y falta de vialidades y servicios de luz eléctrica, agua potable, sistemas de recolección de basura.
	Nuevas necesidades de vivienda	De acuerdo con las tendencias demográficas a 25 años (2005-2030), se pronostica un promedio de 650,000 hogares nuevos por año. Debido a esto, la demanda de vivienda alcanzará una cifra aproximadamente de 3.9 millones durante el periodo 2007-2012.	Se estima que a los 24.8 millones de hogares existentes se agreguen alrededor de 16.0 millones que plantearán necesidades de vivienda, con lo que el número de hogares llegará a casi el doble de los registrados en 2000. Su ritmo promedio de incorporación oscilará por los 650,000 por año, por lo que al 2006 se estima una cifra en promedio de 3,900,000 nuevas necesidades de viviendas.  De los nuevos hogares que se espera se incorporen a la estructura demográfica para el año 2030, ocho millones percibirá hasta cuatro salarios mínimos, partiendo de las condiciones actuales de distribución del ingreso.  En el horizonte 2007-2012, la mitad de las necesidades de vivienda provendrá de hogares con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos, más de un tercio de hogares con percepciones de hasta tres, y una quinta parte de quienes reciben hasta dos.

FUENTE: Cuadro elaborado por la ASF, con base en los planes nacionales de desarrollo 2001-2012; y los programas Sectoriales de Vivienda 2001-2006, Nacional de Vivienda 2008-2012, Sectorial de Desarrollo Social 2001-2012 y Sectorial de Desarrollo Urbano, 2001-2012.

En adición a estos diagnósticos, conforme a los datos generados por el INEGI, en 2000 la SEDESOL diagnosticó que el rezago habitacional ascendía a 4,291,000 unidades, siendo conformado por: 756,000 familias que no contaban con una vivienda independiente, por lo que cada una de éstas requería de una vivienda nueva; 1,055,000 viviendas existentes necesitaban ser sustituidas, al haber llegado al término de su vida útil; 2,042,000 viviendas de todo el país requerían ampliación, y 438,000 viviendas debían repararse para evitar que su deterioro las convirtiera en habitaciones inadecuadas. Con base en ello, se determinó que para atender las necesidades más apremiantes se requerirían programas de mejoramiento habitacional, lo que no implicaba edificar nuevas viviendas, sino solamente readecuarlas. Asimismo, se determinó que entre los estados con mayores necesidades se encontraban, en orden descendente: Distrito Federal, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Veracruz y el Estado de México.<sup>51/</sup>

En 2005, la CONAFOVI estimó por su parte, un rezago habitacional de 4.3 millones de unidades de las cuales, 2.5 millones de viviendas requerían de ampliación o mejoramiento y 1.8 millones de reposición o construcción, lo que indicó, al igual que el diagnóstico previamente generado por la

<sup>51/</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *op. cit.*, nota 8.

SEDESOL, una mayor necesidad de atender los aspectos cualitativos de las viviendas del país. En 2010, Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) determinó un rezago de 9,037,690 viviendas, de las cuales, 4,778.290 (52.9%) necesitaban ser adquiridas y 4,259,400 (47.1%) requerían de un servicio, ser ampliadas o reparadas.<sup>52/</sup>

Conforme al diagnóstico generado por la SHF el 58.4% del rezago habitacional se concentró en nueve estados, siendo Veracruz el de mayor rezago con 9.9%, seguido de Chiapas (8.5%), Estado de México (8.3%), Baja California (6.2%), Oaxaca y Guerrero con el 5.4% cada uno, Chihuahua (5.3%), y Michoacán y Tabasco con el 4.7% cada uno. En las 22 entidades federativas restantes y el Distrito Federal, se registró el 41.6% del rezago habitacional, observando que en 7 estados fue menor a un dígito.<sup>53/</sup>

Aunque estos diagnósticos presentaron en conjunto un rezago habitacional ascendente, los datos dificultaron su comparación para una identificación precisa y detallada de su evolución, al provenir de distintos métodos de cálculo. Hasta 2010, la CONAVI antes CONAFOVI, calculó el déficit como un rezago habitacional resultante de la precariedad de las condiciones físicas de las viviendas, incluyendo las construidas en asentamientos informales e irregulares y con problemas de hacinamiento. SHF por su parte, integró el rezago habitacional por las viviendas particulares habitadas por dos o más hogares, las construidas con materiales deteriorados y las edificadas con algún material regular en techos o muros de duración menor a 30 años. A ello se añadió una modificación sustantiva realizada en 2010 a la metodología de integración de la información fuente generada por INEGI, que consistió en modificar la conceptualización del término "hogar" y alterar con ello el cálculo del rezago habitacional, específicamente en su dimensión cuantitativa.

En principio, el término fue definido como la persona o el conjunto de personas que habita una vivienda y comparte los gastos para atender en común las necesidades básicas, lo que permitió identificar uno o más hogares en una vivienda y con ello la necesidad de adquisición de viviendas adicionales por hogar establecido. En 2010 se identificó el concepto "hogar censal" que a diferencia del concepto "hogar" utilizado en los censos anteriores, refirió al grupo de personas que ocupan una vivienda, sin importar que tengan arreglos económicos por separado, lo que resultó en una estimación de tantos "hogares censales" como el número de viviendas. A diferencia de los cálculos

---

<sup>52/</sup> Sociedad Hipotecaria Federal, **México: Rezago habitacional, Demanda de vivienda 2012 y Bono demográfico**, abril 2012.

<sup>53/</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **"El Impulso al Sector Vivienda"**, Informe Semanal del Vocero, 24-28 de junio 2013, p. 1.

del rezago hechos a partir de censos anteriores, en 2010 no se identificaron necesidades de adquisición por falta de vivienda, lo que delimitó la conceptualización del rezago cuantitativo de vivienda a la estimación de las necesidades de reemplazo o reposición.

En consideración de la situación, con el propósito de dar la mayor utilidad a los datos obtenidos y estimados por los distintos actores del sector, y a efecto de generar diagnósticos de mayor pertinencia y precisión para la planeación de las políticas de vivienda, en 2011 la CONAVI empleó la Metodología para Estimar el Déficit Habitacional y sus Soluciones Asociadas (MEDHSA). Dicha metodología fue generada tras la integración en 2009 del Comité Técnico Especializado de Vivienda (CTEV) del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG-INEGI), presidido por la CONAVI, como una instancia especializada para cumplir con lo establecido en el artículo 44 de la Ley de Vivienda, el cual establece que corresponde a la CONAVI mantener actualizado el inventario habitacional y determinar los cálculos sobre las necesidades de vivienda.

Conforme a la MEDHSA, el déficit habitacional se conceptualizó como el conjunto de viviendas que al carecer de servicios básicos y/o presentar condiciones de hacinamiento y características físicas precarias, requieren de soluciones habitacionales cuantitativas o cualitativas. Las soluciones habitacionales cuantitativas refirieron a las necesidades de reemplazo de vivienda en suelo propio o adquisición de vivienda nueva o usada, por no cumplir con las condiciones mínimas para considerarse habitable; las soluciones habitacionales cualitativas implicaron las necesidades de mejoramientos y/o ampliaciones de la vivienda por cuestiones de hacinamiento, deterioro de sus componentes o falta de servicios.

Al pretender homologar los criterios e indicadores de medición para su comparación, dicha metodología concibió al déficit habitacional ya no en términos de rezago, sino de necesidades cuantitativas o cualitativas de la vivienda. Asimismo, como el resto de los organismos involucrados en la materia y a diferencia de los diagnósticos identificados en los planes nacionales y sectoriales de vivienda, para el cálculo del déficit habitacional no se consideraron las proyecciones relativas a las nuevas necesidades de vivienda. Los datos resultantes, por cuyas características son considerados para los efectos de esta evaluación, son los siguientes:

DÉFICIT HABITACIONAL SEGÚN COMITÉ TÉCNICO ESPECIALIZADO DE VIVIENDA (CTEV), 2000-2010

Periodo		2000	2010
Déficit habitacional	Necesidades cuantitativas	Reemplazo en suelo propio.	De acuerdo con el CTEV en 2000 existían 1,526,738 viviendas que requerían reemplazo en suelo propio por no cumplir con las condiciones básicas de habitabilidad o por el hacinamiento, y se dispone de agua dentro de la vivienda, por lo que se puede construir en el mismo predio en el que se encuentra.
		Reemplazo mediante adquisición (vivienda nueva o usada).	Se requiere de 2,184,378 de viviendas que deben ser reemplazadas, porque se encuentran en malas condiciones de habitabilidad o por el hacinamiento en casas independientes, y no cuenta con los servicios básicos.
	Necesidades cualitativas	Ampliaciones	Se estimó que existen 2,037,564 de viviendas que necesitaban una ampliación, por problemas de hacinamiento y se puede resolver con la construcción de a lo más dos dormitorios adicionales, y además se trata de una vivienda independiente.
		Mejoramientos	Se estimó que existen 3,173,029 de viviendas que refieren a reemplazo de materiales en pisos o techos y mejora o incorporación de instalaciones de servicios.
		Ampliaciones y mejoramientos	De acuerdo con el CTEV se estima que las necesidades de ampliación y mejoramiento son de 4,018,360 de viviendas, debido al hacinamiento, así como, el reemplazo de materiales en pisos o techos y mejora o incorporación de instalaciones de servicios.
			Se estimó que se requiere sustituir 1,336,848 viviendas, por las malas condiciones de materiales reemplazables o por el hacinamiento en casas independientes, sin posibilidad de resolverse mediante una ampliación.
			En el año existen 1,422,890 de viviendas que refieren a reemplazo por las malas condiciones de habitabilidad o por el hacinamiento en casas independientes y no cuenta con los servicios básicos, sin posibilidad de resolverse mediante una ampliación.
			Se determinó que existen 4,132,421 de viviendas que necesitan una ampliación, por problemas de hacinamiento en dichas viviendas y puede resolverse con la construcción de a lo más dos dormitorios adicionales, y además se trata de una vivienda independiente.
			Se requiere mejoramiento de 3,778,916 con reemplazo de materiales en pisos o techos y mejora o incorporación de instalaciones de servicios.
			En 2010 se estimó que 3,929,318 de viviendas necesitan de mejoramiento y ampliación, por el hacinamiento y el reemplazo de materiales en pisos o techos y mejora o incorporación de instalaciones y servicios.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos obtenidos y proporcionados por la CONAVI con la **Metodología para estimar el Déficit habitacional y sus soluciones habitacionales asociadas**, CTEV, con información de los Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010, INEGI.

Aun cuando no existió un consenso para medir de forma consistente y homogénea el déficit habitacional del periodo 2001-2012 al utilizarse distintas metodologías para su determinación, en términos generales, los diagnósticos generados reflejaron un incremento en el mismo derivado, fundamentalmente, del crecimiento en las necesidades cualitativas de vivienda.

Las necesidades cuantitativas de vivienda en términos de reposición de las unidades mostraron una reducción; no obstante, conforme al Censo de Población y Vivienda 2010, de un total de 35,617,724

viviendas particulares registradas en ese año, el 80.3% (28,607,568 viviendas) se reportó habitado, el 14.0% (4,997,806 viviendas) se encontró deshabitado y el 5.7% (2,012,350 viviendas) fue de uso temporal. Se identificaron como causas principales de las viviendas deshabitadas la lejanía de los centros urbanos, cuyo promedio fue de 45 km<sup>54/</sup> de distancia de las fuentes de trabajo o de escuelas, que en consecuencia generó una mayor cantidad de tiempo y gasto de traslado, así como una pérdida de calidad de vida.

Lo anterior denotó, en términos agregados, que en el periodo 2001-2012, el problema de vivienda en el país se caracterizó por la existencia de unidades en condiciones que limitaron su habitabilidad (déficit habitacional), siendo reflejadas en el registro de las necesidades de ampliación y/o mejoramiento de la vivienda por cuestiones de hacinamiento, deterioro de sus componentes o falta de servicios (necesidades cualitativas de vivienda), así como en el registro de las necesidades de reemplazo en suelo propio o mediante adquisición, por no cumplir con las condiciones mínimas para considerarse habitable (necesidades cuantitativas de vivienda).

Dicha situación, aunada a la existencia de una cantidad significativa de viviendas deshabitadas indicó que el problema de vivienda implicó no sólo la necesidad de construir casas, sino también de considerar como factor esencial su localización, por lo que la actuación y coordinación de los distintos actores involucrados en la materia se tornó relevante.

Los diagnósticos gubernamentales señalaron la deficiente planeación urbana producto de una inadecuada regulación del suelo para la edificación de vivienda y de las medidas de construcción, como uno de los factores causales del problema de vivienda, al afectar las características y condiciones de las unidades existentes en el país. Se identificó una deficiente actuación e inadecuada articulación y coordinación entre las dependencias y entidades de los distintos órdenes de gobierno responsables de la atención de las necesidades habitacionales, lo que aunado al costo y la falta de suelo apto para uso habitacional redujo la posibilidad de satisfacer la demanda de vivienda a precios accesibles y dio como resultado el desarrollo de asentamientos informales e irregulares que fomentaron la expansión horizontal de las ciudades. Asimismo, generó la falta de

---

<sup>54/</sup> Topelson de Gringberg, Sara, "La expansión urbana descontrolada", Ponencia presentada en la Escuela de Gobierno y Política Pública del Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, 27 de noviembre de 2012.

formalización en la tenencia de la propiedad inmobiliaria, lo que a su vez redujo el valor y las posibilidades de venta de viviendas usadas.<sup>55/</sup>

Paralelamente, se registró la proliferación de grandes conjuntos habitacionales cada vez más periféricos y desarticulados de los centros de población, de manera tal que la construcción masiva de vivienda, su desvinculación con el crecimiento poblacional y la expansión excesiva de las manchas urbanas acarreó una gran diversidad de problemas, entre ellos, la falta de equipamientos y servicios básicos, conectividad y modalidades de transporte deficientes, disminución en la calidad de vida y menor cohesión social.<sup>56/</sup>

Asimismo, se diagnosticó como factor causal del problema de vivienda la carencia de ingresos de los hogares para atender adecuadamente sus necesidades habitacionales, por lo que las mayores necesidades habrían de provenir de los hogares con menores ingresos. Al respecto, la SHF indicó que en 2010, el 41.2% de los hogares que conforme a sus diagnósticos presentaron necesidades de vivienda, percibieron mensualmente menos de 3 salarios mínimos, mientras que el 22.8% recibió entre 3 y 6 salarios mínimos, y el 36.0% restante ganó más de 6 salarios mínimos al mes.<sup>57/</sup> Por su parte, en los diagnósticos expuestos en los planes nacionales y sectoriales de vivienda del periodo 2001-2012 se señaló como parte del problema la falta de esquemas de financiamiento para la atención de las necesidades de vivienda de las familias de menores ingresos, particularmente, de las que perciben menos de 3 salarios mínimos, lo que correspondió con lo señalado por la SHF.

En suma, el problema de vivienda del periodo 2001-2012 involucró distintas variables cuya relevancia merece un estudio detallado y oportuno sobre su atención y evolución. Para dichos efectos, la presente evaluación se circunscribe al análisis del déficit habitacional, entendido como la existencia de viviendas en condiciones que afectan su habitabilidad, siendo integrado por dos vertientes: las necesidades cuantitativas y las necesidades cualitativas de vivienda.

Las necesidades cuantitativas de vivienda refieren, conforme a la metodología de cálculo del déficit habitacional de la CONAVI, a las viviendas que requieren de reemplazo en suelo propio o mediante adquisición, por no cumplir con las condiciones mínimas para considerarse habitable.

---

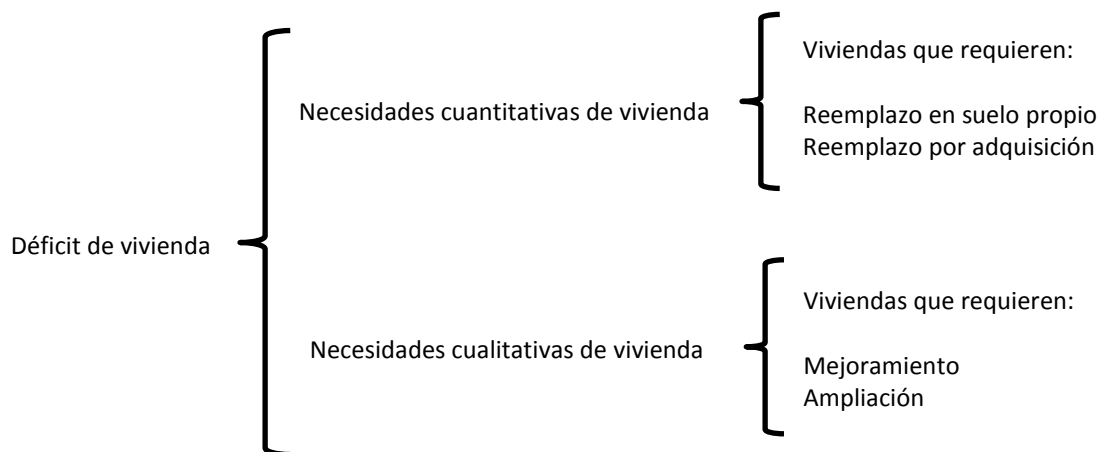
<sup>55/</sup> Presidencia de la República, **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2002** y **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**; Secretaría de Desarrollo Social, **Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006**, **Programa Sectorial de Desarrollo Social 2001-2006**, y **2007-2012**, **Programa Sectorial de Desarrollo Urbano 2001-2006** y **2007-2012**; y Comisión Nacional de Vivienda, **Programa Nacional de Vivienda 2008-2012**.

<sup>56/</sup> Sociedad Hipotecaria Federal y Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C., **Estado Actual de la Vivienda en México 2012**, Primera edición, septiembre 2012, p. 104.

<sup>57/</sup> Sociedad Hipotecaria Federal, **op. cit.**, nota 52.

Las necesidades cualitativas de vivienda hacen referencia a las viviendas que requieren de ampliación y/o mejoramiento por cuestiones de hacinamiento, deterioro de sus partes o falta de servicios.

El siguiente esquema sintetiza el alcance temático de la evaluación:



## 2.2. Diseño de atención del problema

En el periodo 2001-2012, la atención del déficit habitacional integrado por las necesidades de vivienda cuantitativas (entendidas como las viviendas que requirieron de reemplazo en suelo propio o mediante adquisición, por no cumplir con las condiciones mínimas habitables), y por las necesidades de vivienda cualitativas (referidas a las viviendas que requirieron de ampliación y/o mejoramiento por cuestiones de hacinamiento, deterioro o falta de servicios) se enmarcó por un conjunto de disposiciones normativas, institucionales y programático presupuestales que delimitaron el diseño de la política pública de vivienda del periodo, cuyas características se presentan a continuación.

### 2.2.1. Diseño normativo

El diseño normativo se enmarca en la constitución y las leyes de Vivienda, General de Desarrollo Social y General de Asentamientos Humanos.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)<sup>58/</sup>

En la CPEUM se establece el marco normativo y las facultades de los distintos órdenes de gobierno en los aspectos clave de la vivienda. En principio, en los artículos 2 y 123 se reconoció para los pueblos indígenas y la población asalariada el derecho a la vivienda, señalando la obligación del Estado de garantizarlo.

En el artículo 2, apartado B, fracción IV, se dispone que para abatir las carencias y necesidades de vivienda que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, la Federación, los Estados y los Municipios tienen obligación de "Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda (...)".

En el artículo 123, apartado "A", se estableció la obligación de las empresas de realizar aportaciones a un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar crédito barato y suficiente para disponer de una vivienda digna.

En el apartado "B" del mismo artículo, se dispuso que el Estado mediante aportaciones establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para constituir las, repararlas o mejorarlas. Se establece que las aportaciones serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose éste por su ley y las que corresponda a la forma y el procedimiento para administrar dicho fondo; por medio del cual se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos y se señala que el Estado proporcionará a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada las mismas prestaciones.

---

<sup>58/</sup> Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 8 de marzo de 2013, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

En 1983, el alcance de dichas disposiciones se modificó para mandatar en el artículo 4o., séptimo párrafo, que: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna (...). La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo". En junio de 2011 se realizaron modificaciones a la constitución para denominar al capítulo I. "De los Derechos Humanos y sus Garantías", con lo cual se elevaron a rango constitucional los derechos humanos protegidos por los tratados internacionales ratificados por México, en donde encuentran especial significación "La Declaración Universal de los Derechos Humanos" y "El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales".

En la primera, que fue adoptada y proclamada el 10 de diciembre de 1948, se establece en su artículo 25 que "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda...". Por su parte, en el pacto referido que entró en vigor el 3 de enero de 1976, se dispone en su artículo 11 que "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento".

- Ley de Vivienda<sup>59/</sup>

En la Ley de Vivienda, se establecieron los mecanismos para operacionalizar, el derecho a la vivienda, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4o., de la CPEUM.

Esta ley presenta como objetivo "establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna".<sup>60/</sup> En ese sentido, en la Ley de Vivienda se establece el marco normativo para propiciar la participación y competencia de los actores federales, estatales, municipales, sociales y privados involucrados en el sector y para apoyar, mediante diversos estímulos, los procesos de desarrollo habitacional, así como crear un mejor instrumento jurídico para abatir las necesidades de vivienda y con ello hacer efectivo el derecho a disfrutar de vivienda digna.

---

<sup>59/</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, nota 1.

<sup>60/</sup> *Ibid.*, artículo 1, párrafo primero.

La Ley de Vivienda indicó la creación de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)<sup>61/</sup> como organismo descentralizado, de utilidad pública e interés social, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio,<sup>62/</sup> responsable de diseñar, coordinar y promover políticas y programas de vivienda del país, orientadas a desarrollar las condiciones que permitan a las familias mexicanas tener acceso a una solución habitacional, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades.

A efecto de coadyuvar en el desarrollo de las funciones de la CONAVI, la Ley estableció diversas instancias con atribuciones específicas: la Comisión Intersecretarial de Vivienda (CIV), como estructura de carácter permanente del Ejecutivo Federal responsable de garantizar que en su ejecución los programas y las acciones de vivienda se realicen de manera coordinada en cumplimiento con la política; y el Consejo Nacional de Vivienda (CNV), cuya función principal se orientó a la planeación, formulación, instrumentación, ejecución y seguimiento de la política.<sup>63/</sup>

Asimismo, en la ley se establece la integración del Sistema Nacional de Vivienda (SNV)<sup>64/</sup> como mecanismo de coordinación y concertación entre los sectores público, social y privado, respecto a las acciones para cumplir los objetivos, prioridades y estrategias de la política. El SNV habría de ser integrado por la CONAVI, el Consejo Nacional de Vivienda, la Comisión Intersecretarial, los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS), los OREVIS, así como los sectores social y privado.<sup>65/</sup>

Los principales aspectos contenidos en la Ley de Vivienda se mencionan a continuación:

- En el artículo 2 se definió como "vivienda digna y decorosa" a toda vivienda que cumple con las disposiciones aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, servicios públicos, seguridad jurídica en cuanto a la propiedad o legítima posesión y proteja de desastres naturales a sus ocupantes; además incorporó previsiones de equidad en su cobertura.
- Como apoyo al proceso de planeación, instrumentación y seguimiento de la política nacional de vivienda y como mecanismos para articular de manera efectiva la oferta y demanda de vivienda, en el capítulo VIII se estableció la conformación de un Sistema Nacional de Información e

---

<sup>61/</sup> En tercer transitorio de la ley de vivienda, se menciona que la Comisión Nacional de Vivienda quedó constituida a partir de la entrada en vigor de la Ley de Vivienda asumiendo las funciones e integrándose con la estructura orgánica, recursos financieros, materiales y humanos que tenía asignados la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI).

<sup>62/</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, **op. cit.**, nota 1, artículo 18.

<sup>63/</sup> **Ibid.**, artículo 28.

<sup>64/</sup> **Ibid.**, artículo 13.

<sup>65/</sup> **Ibid.**, artículo 14.

Indicadores de Vivienda previendo, además, la vinculación con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística y los sectores público y privado, a fin de integrar, generar y difundir la información que se requiera para la adecuada planeación, instrumentación y seguimiento de la política nacional de vivienda, así como para el fortalecimiento de la oferta articulada de vivienda en el país.

En cuanto a la atención de las necesidades de vivienda, en la ley se precisaron las disposiciones siguientes:

- Para generar opciones que respondan a las necesidades de vivienda de los distintos sectores de la población, preferentemente de los que se encuentran en situación de pobreza y a los productores sociales, se dispuso el otorgamiento de financiamientos por medio de crédito y subsidios (artículo 47, segundo párrafo).
- En materia de crédito se incluyeron mecanismos de cofinanciamiento entre instituciones públicas, privadas o del sector social, y el uso de los subsidios como complemento para ampliar las posibilidades económicas de la población, en particular aquella en situación de pobreza, para acceder a una solución habitacional (artículo 54).
- En el artículo 57 se dispuso que los Organismos Nacionales de Vivienda "deberán emitir reglas de carácter general que permitan canalizar recursos a tasas preferenciales para la población de bajos recursos, así como la movilidad habitacional en viviendas financiadas por ellos, mediante procedimientos para facilitar, en su caso, el arrendamiento o transmisión del uso por cualquier título de dichas viviendas".
- En materia de subsidios se estableció que aquellos que otorgue el Gobierno Federal para vivienda y suelo se destinarán exclusivamente a los hogares en situación de pobreza, (artículo 61, primer párrafo) de acuerdo a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento y que sus montos deberán diferenciarse por nivel de ingreso de sus destinatarios, dando preferencia a las familias de más bajos ingresos (artículo 62, fracción II).
- El artículo 85 fue de especial relevancia para la atención de la población no asalariada y de menores ingresos, ya que con éste no sólo se reconoció la producción social de vivienda, sino que mandató apoyarla mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos, programáticos, financieros, administrativos y de fomento específicos; identificando la población objetivo.

Destacó la propuesta de soluciones integrales, que consideran la inclusión de actividades productivas y el desarrollo de actividades generadoras de ingreso orientadas al fortalecimiento económico de la población participante.

- En el artículo 3 se estableció que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que lleven a cabo u otorguen financiamiento para programas o acciones de vivienda, quedan sujetas a las disposiciones de esta Ley y demás ordenamientos que resulten aplicables. Los organismos encargados de financiar programas de vivienda para los trabajadores, conforme a la obligación prevista en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regirán en los términos de las leyes que regulan su propia organización y funcionamiento y coordinarán sus lineamientos de política general y objetivos a lo que marca esta ley y el Plan Nacional de Desarrollo.

De conformidad con las modificaciones realizadas a la CPEUM en 2011 fue reformado el artículo 3 de la Ley de Vivienda, para precisar que sus disposiciones "deberán aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda".

- Ley General de Asentamientos Humanos<sup>66/</sup>

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), en materia de vivienda, menciona en su artículo 5, fracción V, que se considera de utilidad pública la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular.

---

<sup>66/</sup> Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, **Ley General de Asentamientos Humanos**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, última reforma 9 de abril de 2012.

- Ley General de Desarrollo Social<sup>67/</sup>

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece en su artículo 6 como un derecho para el desarrollo social, el de la vivienda en los términos de la CPEUM. En su artículo 19 dispone que son prioritarios y de interés público, los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad y los programas de vivienda.

Asimismo, la ley dispone en su artículo 36 que los lineamientos y criterios que establezca el CONEVAL para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el INEGI, al menos sobre los indicadores de "Calidad y espacios de la vivienda" y "Acceso a los servicios básicos en la vivienda". Lo anterior ha de permitir generar los diagnósticos necesarios y oportunos para tomar decisiones en materia del déficit habitacional.

En suma, el diseño normativo de la política pública de vivienda 2001-2012 estableció la responsabilidad del Estado de garantizar el acceso de la población a una vivienda con las condiciones adecuadas y suficientes para conceptualizarse como vivienda digna; señaló como principales responsables a los organismos federales, estatales, municipales y de los sectores social y privado involucrados en la materia, concibiendo a la CONAVI como el organismo conductor y coordinador de las acciones encaminadas a la atención de las necesidades de vivienda en el país; e indicó que entre dichas acciones habría de considerarse la generación de esquemas de créditos y subsidios para financiar las necesidades de adquisición, ampliación o mejora de las viviendas provenientes, preferentemente, de la población de menores ingresos.

### 2.2.2. Diseño institucional

Los organismos que conforme al diseño normativo participan en la instrumentación de la política habitacional son los siguientes:

---

<sup>67/</sup> Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, **Ley General de Desarrollo Social**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.

- En el ámbito federal: la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI); el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO); la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF); el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE); el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (FOVI-ISSFAM); Petróleos Mexicanos (PEMEX); la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO).
- En el ámbito estatal: los Organismos Estatales de Vivienda (ORIVES), conformados por los institutos de vivienda creados por los gobiernos estatales en cada entidad federativa.
- En el ámbito municipal: los cabildos; las Direcciones de Desarrollo Urbano y Vivienda o instancias análogas y los organismos municipales de vivienda.

En adición a estos organismos, en la política de vivienda también participan el sector social conformado por instituciones y organizaciones de la sociedad civil, colegios y universidades, y el sector privado, que comprende la banca e intermediarios financieros, desarrolladores y ejecutores sociales, y agencias productoras de vivienda.

Conforme a la ley de vivienda, estos actores conforman el Sistema Nacional de Vivienda, establecido con los objetivos siguientes:

- I. Coordinar y concertar las acciones para cumplir los objetivos, prioridades y estrategias de la política nacional de vivienda;
- II. Dar integralidad y coherencia a las acciones, instrumentos, procesos y apoyos orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda, particularmente de la población en situación de pobreza;
- III. Promover y garantizar la participación articulada de todos los factores productivos cuyas actividades incidan en el desarrollo de la vivienda;
- IV. Fortalecer la coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como inducir acciones de concertación con los sectores social y privado, y

V. Promover la coordinación interinstitucional entre las diferentes instancias federales relacionadas con la vivienda.

En tanto conductor de la política nacional de vivienda, corresponde a la CONAVI coordinar el Sistema Nacional de Vivienda, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas, a los municipios y a los sectores social y privado. Las atribuciones específicas de la CONAVI son las siguientes:<sup>68/</sup>

- Establecer acciones que se encaminen a cumplimentar lo dispuesto en la Ley de Vivienda para garantizar el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna conforme a lo mandatado en la CPEUM.
- Formular, ejecutar conducir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la Política Nacional de Vivienda y el programa nacional en la materia, así como proponer, en su caso, las adecuaciones correspondientes, de conformidad con los objetivos y prioridades que marque el Plan Nacional de Desarrollo.
- Desarrollar, ejecutar y promover esquemas, mecanismos y programas de financiamiento, subsidio y ahorro previo para la vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades, priorizando la atención a la población en situación de pobreza, coordinando su ejecución con las instancias correspondientes.

En la siguiente tabla se sintetiza el diseño institucional de la política nacional de vivienda, indicando los organismos involucrados, su objeto o atribuciones, la medida de atención a lo establecido en materia de vivienda y el tipo de recurso utilizado:

---

<sup>68/</sup> Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, **op. cit.**, nota 1, artículo 19.

DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA, 2001-2012

Organismos	Objeto/atribuciones	Medida de atención	R.P.	R.F.
<b>Ámbito federal</b>				
<b>ONAVI</b>				
CONAVI	Encargada de coordinar y regular la política de vivienda. Asimismo, desarrolla esquemas de financiamiento y subsidios en sus diferentes modalidades, que otorga por medio del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para la Vivienda “Ésta es Tú Casa”, para la adquisición de vivienda, lote con servicios, autoproducción, ampliación y mejoramiento.	Subsidios		✓
INFONAVIT	Administrar las aportaciones de los trabajadores con la doble obligación de otorgar rendimientos a la subcuenta de vivienda y operar un sistema de financiamiento, con la finalidad de adquirir, construir, reparar, ampliar o mejorar sus viviendas, así como cubrir el pago de pasivos, estos créditos se constituyen por las aportaciones de los patrones y las cuotas de los trabajadores. La entrega de créditos se realiza bajo las siguientes modalidades: crédito INFONAVIT, crédito INFONAVIT con un cofinanciamiento, crédito con coparticipación con entidades financieras, financiamiento de una entidad financiera, INFONAVIT para todos y crédito seguro.	Crédito	✓	
FOVISSSTE	Establece y opera un sistema de financiamiento para otorgar por una sola vez crédito a los trabajadores del Estado para adquirir, construir, reparar y ampliar o mejorar su vivienda, el pago del enganche, gastos de escrituración y amortizar pasivos adquiridos por dichos conceptos, y están constituidos por las aportaciones de los patrones y las cuotas de los trabajadores. Las modalidades por medio de las cuales entrega créditos son: crédito tradicional, crédito con subsidio, Pensiona2, crédito conyugal, Alia2 plus, Respalda2.	Créditos	✓	
SHF	Impulsa el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de crédito y garantías para la construcción, adquisición y mejora de vivienda, preferentemente de interés social, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda; esto mediante los siguientes tipos de crédito: Fondo para Hogares, CREDIFERENTE, Fondo para Producción de Vivienda, Seguros y Garantías, Desarrollo de Mercados.	Créditos		✓
FONHAPO	Encargada de otorgar subsidios por medio del programa Vivienda Rural y el programa de Ahorro y Subsidio para la vivienda Tu Casa, para la adquisición, construcción, ampliación o mejoramiento de viviendas, para la población urbana y rural con ingresos preferentemente de hasta 2.5 veces el SMGM.	Subsidios		✓
<b>Otros</b>				
ISSFAM	Administrar los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo las sujetas al régimen de condominio; la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores para los militares en activo, en situación de retiro y pensionistas, estos créditos se constituyen por las aportaciones de los patrones y las cuotas de los trabajadores.	Créditos	✓	
PEMEX	Otorgar créditos hipotecarios por conducto de instituciones de crédito para los trabajadores de planta de PEMEX y organismos subsidiarios, a efecto de resolver sus problemas de casa habitación, créditos constituidos por las aportaciones de los trabajadores y las cuotas de los trabajadores.	Créditos	✓	
CFE	Por medio del Fondo de la Habitación y Servicios Sociales de los Trabajadores Electricistas (FHSSTE) contribuye a la solución de la necesidad de vivienda de los trabajadores de la CFE sindicalizados y no sindicalizados, con el otorgamiento de financiamiento en los términos de la cláusula 68 del Contrato Colectivo de Trabajo, estos financiamientos se constituyen por las aportaciones de los patrones y las cuotas de los trabajadores.	Créditos	✓	
BANJERCITO	Proporciona el servicio de banca y crédito a un sector estratégico de la Sociedad Mexicana: los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, para adquirir o mejorar su vivienda por medio de los siguientes tipos de crédito: CREDI-CASA, Vivienda Fácil 2, Vivienda Fácil 3, CREDI-CASA Retirados, estos créditos se constituyen por las aportaciones de los patrones y las cuotas de los trabajadores.	Créditos	✓	
<b>Ámbito estatal</b>				
OREVIS	Organismos creados por los gobiernos estatales en cada entidad federativa, que se ocupan de acciones de vivienda. La CONAVI ha trabajado con los OREVIS para buscar que sea ventanilla única hacia los estados y de éstos a los municipios.	Subsidios		✓
<b>Ámbito municipal</b>				
Organismos locales	Organismos locales que se ocupan de las acciones de vivienda por medio de créditos o subsidios provenientes de recursos propios o mixtos.		✓	✓
<b>Sector social y privado</b>				
Banca e Intermediarios Financieros Diversos	La banca son las instituciones de crédito autorizadas por el Gobierno Federal para captar recursos financieros del público y otorgar a su vez créditos, destinados a mantener en operación las actividades económicas, estos créditos se constituyen por aportaciones de los accionistas y los recursos que captan de los ahorradores. Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) son sociedades anónimas especializadas en el otorgamiento de créditos a una determinada actividad o sector. Para realizar dicha actividad la Ley de Instituciones de Crédito las faculta a captar recursos provenientes de la colocación, en el mercado, de instrumentos de deuda inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios; también pueden obtener financiamiento bancario.		✓	
Desarrolladores y ejecutores sociales	Reconocidos por CONAVI para ejercer subsidios.		✓	
Agencias productoras de vivienda	Reconocidos por SHF para gestionar financiamiento y obtener garantías.		✓	

FUENTE: Elaborado por la ASF a partir de la Ley de Vivienda para la CONAVI; Ley del INFONAVIT, Ley del ISSSTE, Ley de la CFE; Ley del ISSFAM, normas del FONHAPO, Ley Orgánica de la SHF y documentos institucionales.

R.P. Recursos Propios.

R.F. Recursos Federales.

Como se observa en el cuadro, en correspondencia con el diseño normativo de la política pública de vivienda 2001-2012, para atender las necesidades cuantitativas y cualitativas de vivienda, las diferentes instancias enfocan sus acciones de financiamientos por medio de créditos o subsidios. Se observa también que la CONAVI, además de ser la encargada de regular la política, es operadora de subsidios.

Los subsidios, que conforme a la Ley de Vivienda deben destinarse prioritariamente a la población de menores ingresos, provienen de recursos federales y se ejercen en los tres niveles del gobierno. En el ámbito federal se circunscribe al FONHAPO y la CONAVI emplearlos para la atención del déficit habitacional; en el ámbito estatal a los OREVIS, y en el ámbito municipal a los organismos locales.

Lo anterior indica que en el ámbito federal, únicamente la CONAVI, la SHF y el FONHAPO reciben recursos del Gobierno Federal para la atención de las necesidades de vivienda de las personas de menores ingresos.

Los créditos que otorgan el INFONAVIT, el FOVISSSTE, el ISSFAM, PEMEX, la CFE y el BANJERCITO, provienen de recursos propios y de cofinanciamientos con una diversidad de intermediarios financieros. Los recursos propios están constituidos principalmente por las aportaciones de los patrones a los trabajadores que de manera específica atiende cada uno de los organismos.

### 2.2.3. Diseño programático-presupuestario

En el periodo 2001-2012, el Gobierno Federal estableció el diseño programático en materia de vivienda en los planes nacionales de desarrollo y los programas Sectorial de Vivienda 2001-2006 y Nacional de Vivienda 2008-2012. Conforme a las disposiciones establecidas en el diseño normativo e institucional de la política pública de vivienda, las prioridades nacionales se orientaron a atender el déficit habitacional para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna. Lo anterior, por medio de acciones de financiamiento, en términos de créditos y subsidios, destinadas a atender las necesidades cualitativas y cuantitativas de las viviendas provenientes, prioritariamente, de la población de menores ingresos.

El siguiente cuadro sintetiza los objetivos y estrategias de acción planteados al respecto, como parte del diseño programático de la política pública de vivienda 2001-2012:

DISEÑO PROGRAMÁTICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA, 2001-2012

Periodo	Vertiente de atención		Objetivos		Estrategias	
			PND	PSV/PNV	PND	PSV/PNV
2001-2006	Déficit habitacional	Necesidades cuantitativas	Apoyo social a la población más necesitada para la adquisición de vivienda.	Apoyo social a la población más necesitada para la adquisición de vivienda. Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran comprar o construir su vivienda.	Reactivar la banca de desarrollo.	Apoyar a las familias de escasos recursos y sin acceso a fuentes de financiamiento, mediante el otorgamiento de créditos y apoyos para la adquisición y construcción de viviendas. Promover la participación coordinada y concertada de los sectores público, social y privado en el financiamiento de la vivienda.
		Necesidades cualitativas	Apoyo social a la población más necesitada para el mejoramiento habitacional rural y urbano, y la consolidación jurídica de su patrimonio. Apoyar el mantenimiento, el mejoramiento y la ampliación de la vivienda rural y urbana existente.	Apoyo social a la población más necesitada para el mejoramiento habitacional rural y urbano y la consolidación jurídica de su patrimonio. Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran mejorar su vivienda.	Reactivar la banca de desarrollo.	Promover la participación coordinada y concertada de los sectores público, social y privado en el financiamiento de la vivienda.
2007-2012	Déficit habitacional	Necesidades cuantitativas	Promover las condiciones para impulsar vivienda progresiva y la producción social de vivienda, mediante nuevas opciones de productos financieros y apoyos para la población de menores ingresos. Ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecida, así como para emprender proyectos de construcción.	Fortalecer el ahorro y la capacidad de compra de la población de menores ingresos, preferentemente a la que se encuentra en situación de pobreza, para la adquisición de vivienda nueva, seminueva o usada, y estimular el desarrollo de una oferta de vivienda a precios accesibles.	Promover las condiciones para impulsar vivienda progresiva y la producción social de vivienda, mediante nuevas alternativas de productos financieros y apoyos para la población de menores ingresos.	Ampliar los recursos de las instituciones del sector por medio de nuevos instrumentos de fondeo para el financiamiento de vivienda. Otorgar a las familias que residen en colonias nuevas populares bajo situación de pobreza, con ingresos equivalentes a menos de dos y hasta cuatro salarios mínimos posibilidades de créditos de bajo costo para adquirir una vivienda.
		Necesidades cualitativas	Promover el mejoramiento de la vivienda existente, mediante nuevas opciones de productos financieros y apoyos para la población de menores ingresos. Promover la participación coordinada y concertada de los sectores público, social y privado en la producción, comercialización, titulación y mejoramiento de la vivienda.	Mejorar las condiciones de vivienda de los hogares en condiciones de pobreza para fortalecer su patrimonio.	Promover el mejoramiento de la vivienda mediante nuevas alternativas de productos financieros y apoyos para la población de menores ingresos.	Apoyo social a la población más necesitada para el mejoramiento habitacional rural y urbano, y la consolidación jurídica de su patrimonio. Otorgar a las familias que residen en colonias nuevas populares bajo situación de pobreza, con ingresos equivalentes a menos de dos y hasta cuatro salarios mínimos posibilidades de créditos de bajo costo para mejorar su vivienda. Apoyar el mejoramiento y ampliación de vivienda.

FUENTE: Cuadro elaborado por la ASF, con base en los planes nacionales de desarrollo 2001-2012; y los programas Sectorial de Vivienda 2001-2006 y Nacional de Vivienda 2008-2012.

Aunque las acciones y estrategias planteadas en los planes nacionales y programas sectorial y nacional de vivienda correspondieron con los preceptos normativos e institucionales, así como con los diagnósticos generados sobre el déficit habitacional y las necesidades cuantitativas y cualitativas de vivienda, las metas de cumplimiento de las disposiciones establecidas no consideraron acciones en materia de ampliación y mejoramiento de las viviendas para la atención de las necesidades cualitativas; sólo consideraron acciones referidas a la adquisición de nuevas viviendas por estimaciones del crecimiento demográfico o por reposición por condiciones de inhabilitabilidad. Asimismo, las acciones se formularon en términos de financiamientos (créditos y subsidios) por otorgar, sin comprometer el número de viviendas con las que habrían de atenderse las necesidades de vivienda y con ello el déficit habitacional.

METAS PROPUESTAS EN EL PND Y PROGRAMAS SECTORIAL Y NACIONAL DE VIVIENDA PARA LA ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS DE VIVIENDA, 2001-2012  
(Millones de financiamientos)

Periodo	Necesidades de vivienda			Total
	Nueva	Reposición	Ampliación y/o mejoramiento	
2001-2006	4.5	-	0	4.5
2007-2012	3.9	2.1	0	6.0

FUENTE: Cuadro elaborado por la ASF, con base en los planes nacionales de desarrollo 2001-2012; y los programas Sectorial de Vivienda 2001-2006 y Nacional de Vivienda 2008-2012.

Como se observa en el cuadro anterior, las metas establecidas para el periodo 2001-2006 consideraron el otorgamiento de 4.5 millones de financiamientos para adquisición de vivienda nueva, al estimarse la necesidad de generar 750,000 acciones por año debido al crecimiento demográfico. En el periodo 2007-2012, los 6.0 millones de financiamientos planteados como meta se constituyeron por la necesidad de otorgar 650,000 financiamientos por año debido al crecimiento demográfico, que en 6 años, significaría 3.9 millones de financiamientos para adquirir vivienda nueva, más 2.1 millones de financiamientos diagnosticados como requeridos para reposición de vivienda. Dichas estimaciones fueron congruentes con los diagnósticos establecidos en los planes nacionales y programas sectorial y nacional de vivienda sobre las necesidades cuantitativas de vivienda del periodo 2001-2012. No obstante, la identificación de las metas en términos de financiamientos por otorgar y no de cantidad de viviendas por atender, aunada a la falta de metas con respecto a la atención de las necesidades cualitativas de vivienda generó, como

se indica en el capítulo siguiente, una limitante para determinar en qué medida con la implementación de las acciones programadas se lograría atender el déficit habitacional.

Para instrumentar los objetivos y estrategias y cumplir con las metas definidas en el periodo 2001-2012, el Gobierno Federal ejerció en materia de vivienda 111,394.7 millones pesos, monto que representó el 0.3% del presupuesto total ejercido por el mismo de 37,408,953.4 millones de pesos, como se muestra en la tabla siguiente:

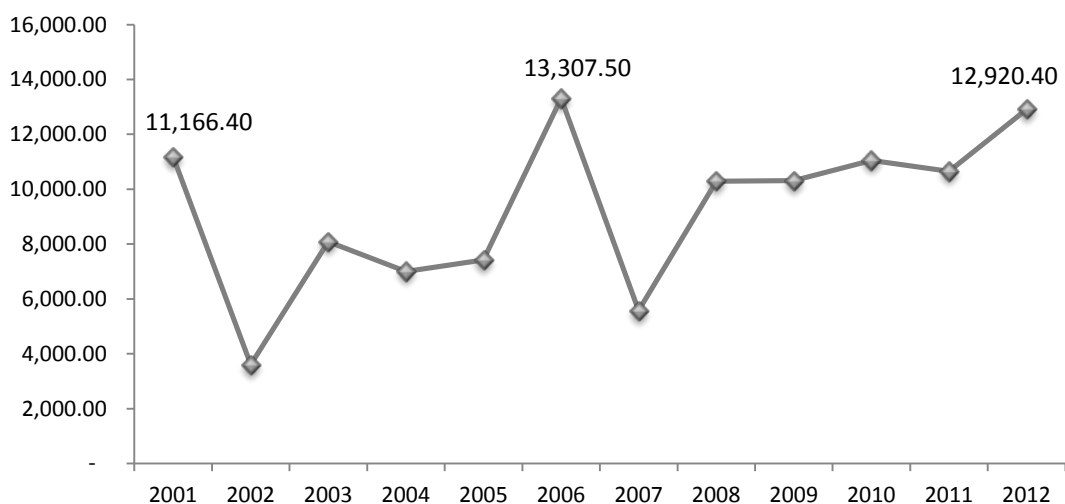
PRESUPUESTO EJERCIDO DEL GOBIERNO FEDERAL, TOTAL Y EN VIVIENDA, 2001-2012  
 (Millones de pesos constantes)

Año	Presupuesto Ejercido por el Gobierno Federal		Porcentaje del presupuesto total respecto del presupuesto de vivienda (%)
	Total	Vivienda	
2001	2,319,128.5	11,166.4	0.5
2002	2,455,701.7	3,599.9	0.1
2003	2,607,611.8	8,089.2	0.3
2004	2,614,325.6	7,000.3	0.3
2005	2,727,779.5	7,423.1	0.3
2006	2,957,629.8	13,307.5	0.4
2007	3,101,231.4	5,573.4	0.2
2008	3,730,386.3	10,291.3	0.3
2009	3,521,385.1	10,312.3	0.3
2010	3,644,513.8	11,053.7	0.3
2011	3,786,998.5	10,657.2	0.3
2012	3,942,261.4	12,920.4	0.3
Total	37,408,953.4	111,394.7	0.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta Pública, deflactados con el deflactor del PIB base 2008 actualizado en agosto 2013.

De 2001 a 2012, el recurso federal ejercido en materia de vivienda se incrementó en 15.7%, al pasar de 11,166.4 millones de pesos en 2001 a 12,920.4 millones de pesos en 2012. A continuación se muestra su comportamiento por año en el periodo:

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL GASTO FEDERAL EJERCIDO POR LA POLÍTICA DE VIVIENDA, 2001-2012  
 (Millones de pesos constantes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta Pública, deflactados con el deflactor del PIB base 2008 actualizado en agosto 2013.

Los 111,394.7 millones de pesos ejercidos por el Gobierno Federal en vivienda durante el periodo 2001-2012 fueron por conducto de la CONAVI, el FONHAPO, el FOVISSSTE y la SHF, como se muestra en la tabla siguiente:

GASTO EJERCIDO EN VIVIENDA POR ORGANISMO, 2001-2012  
 (Millones de pesos constantes)

Año	CONAVI	SHF	FONHAPO	FOVISSSTE	Total
2001	n.a.	699.0	41.0	10,426.4	11,166.4
2002	n.a.	1,203.2	90.1	2,306.6	3,599.9
2003	n.a.	2,289.6	2,034.7	3,764.9	8,089.2
2004	n.a.	762.5	2,790.2	3,447.6	7,000.3
2005	n.a.	692.2	3,158.7	3,572.2	7,423.1
2006	4,656.6	894.2	6,676.3	1,080.4	13,307.5
2007	722.2	783	3,230.9	837.3	5,573.4
2008	6,010.0	786.1	2,762.2	733	10,291.3
2009	5,758.4	887.2	2,892.2	774.5	10,312.3
2010	6,449.7	880.2	3,007.7	716.1	11,053.7
2011	5,505.8	982.9	3,459.1	709.4	10,657.2
2012	8,380.2	1001.6	2,871.4	667.2	12,920.4
Total	37,482.9	11,861.7 <sup>1/</sup>	33,014.5	29,035.6	111,394.7
% part. del total	33.7	10.6	29.6	26.1	100.0

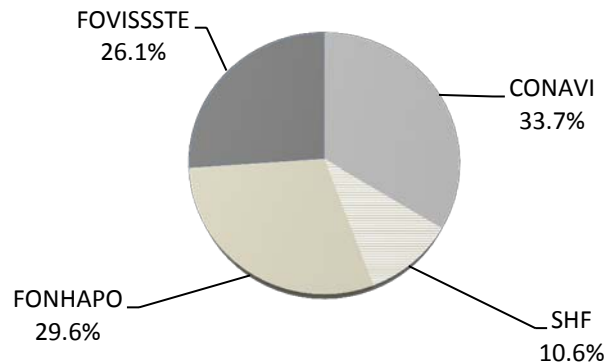
FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta Pública, deflactados con el deflactor del PIB base 2008 actualizado en agosto 2013.

<sup>1/</sup> El monto ejercido por la SHF contiene lo correspondiente a lo ejercido por el FOVI de 2001 a 2012, de los 11,861.7 millones de pesos que se muestran en total para SHF, 1,716.9 millones de pesos corresponden al FOVI.

n.a. No aplicable.

De los 111,394.7 millones de pesos ejercidos en vivienda, la mayor participación institucional la ejercieron la CONAVI con el 33.7%, seguida del FONHAPO con el 29.6%, el FOVISSSTE con el 26.1% y la SHF con el 10.6%.

PARTICIPACIÓN DEL PRESUPUESTO EJERCIDO EN MATERIA DE VIVIENDA POR ORGANISMO, 2001-2012



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta Pública, 2001-2012.

NOTA: La SHF incluye lo correspondiente al FOVI.

Cabe señalar que en la integración de dicho presupuesto, se incluyó al FOVISSSTE pues durante el periodo el organismo recibió recursos por parte del Gobierno Federal para el desarrollo de sus funciones, pero a partir de 2007 éstos se destinaron a gastos administrativos de la institución sin reflejarse en la entrega de créditos que realiza en atención de las necesidades de vivienda. Como se indica en el diseño institucional de la política pública de vivienda, actualmente, de los organismos operadores del ámbito nacional únicamente la CONAVI, el FONHAPO y la SHF reciben recursos para la atención de las necesidades cuantitativas y cualitativas de vivienda por medio de financiamientos; subsidios en el caso de los primeros dos organismos y crédito en el caso del tercero.

En ese sentido, de los 111,394.7 millones de pesos ejercidos en el periodo 2001-2012 en materia de vivienda, 98,617.7 millones de pesos (88.5%) se destinaron a la operación de 19 programas específicos de atención al déficit habitacional en sus vertientes cuantitativa y cualitativa,<sup>69/</sup> siendo éstos los siguientes:

<sup>69/</sup> Los 12,777.0 millones de pesos restantes se destinaron a la operación de programas administrativos, sueldos y salarios.

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS PARA ATENDER LAS NECESIDADES CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS DE VIVIENDA, 2001-2012  
 (Millones de pesos)

Responsable	Programa	Tipo de apoyo	Presupuesto	Reglas de operación
CONAVI	Esquemas de financiamiento y subsidio federal para vivienda "Esta es Tú casa"	Subsidios	35,110.6	✓
Total			35,110.6	
FONHAPO	Otorgar crédito para la adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda	Crédito	725.9	
	Programa de ahorro y subsidio para la vivienda Tu casa	Subsidios	23,671.7	✓
	Programa vivienda rural	Subsidios	5,429.2	✓
Total			29,826.8	
FOVISSSTE	Otorgamiento de créditos hipotecarios	Crédito	12,275.7	
	Regularización y escrituración de vivienda financiada y apoyo para gastos de escrituración	Administrativo	150.5	
	Ejecución de ajustes constructivos en vivienda financiada	Administrativo	22.6	
	Atender solicitudes de devolución de depósitos	Administrativo	6,865.8	
	Gastos Administrativos por Operación de Fondos y Seguros (préstamo hipotecario)	Administrativo	4,437.4	
Total			23,752.0	
SHF	Fondear, emitir, invertir excedentes y captar recursos financieros	Crédito	1,028.8	
	Realizar estudios para la bursatilización de hipotecas, emisión de títulos en mercado de valores, participación de agentes privados en el mercado de hipotecas	Crédito	62.7	
	Programa para el otorgamiento de créditos	Crédito	1,805.9	
	Otorgamiento de créditos al sector vivienda	Crédito	2,974.4	
	Acceso a recursos que permitan el desarrollo de esquemas financieros para el apoyo de la demanda de créditos hipotecarios	Crédito	2,009.9	
	Otorgamiento de crédito de seguro y reaseguro de crédito a la vivienda	Crédito	354.9	
	Captar recursos financieros*	Crédito	699.0	
	Fondear, emitir, invertir excedentes y captar recursos financieros*	Crédito	250.8	
	Captación de recursos financieros mediante recuperación de cartera hipotecaria*	Crédito	674.0	
Otorgar créditos de programa PROSAVI*	Crédito	67.9		
Total			9,928.3	
Total general			98,617.7	

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta Pública del periodo 2001-2012, deflactados con el deflactor del PIB base 2008 actualizado en agosto 2013.

\* Corresponde a programas presupuestarios del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI).

NOTA: En este cuadro no se observa la participación del INFONAVIT debido a que no recibe recursos por parte del Gobierno Federal.

- Programas presupuestarios operados por CONAVI

La CONAVI, además de ser responsable de la regulación de la política, durante el periodo de análisis fue también operadora el programa Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda “Esta es Tú Casa”, que desde 2006 ejerció 35,110.6 millones de pesos, como se muestra en la tabla siguiente:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR PROGRAMAS OPERADOS POR LA CONAVI, 2006-2012  
 (Millones de pesos constantes)

Programa		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
R024	Programa esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda <sup>1/</sup>	3,907.8	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	35,110.6
S177		n.a.	490.2	5,835.7	5,630.4	6,342.2	5,397.3	7,507.0	
% part. del total		11.1	1.4	16.6	16.0	18.1	15.4	21.4	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta Pública, deflactados con el deflactor del PIB base 2008 actualizado en agosto 2013.

<sup>1/</sup> Programa que cambió de modalidad pero que realiza las mismas funciones.

n.a. No aplicable.

En 2006, dicho programa operó bajo la modalidad de acciones específicas; a partir de 2007 y hasta 2012, se sujetó a reglas de operación. Las principales disposiciones establecidas al respecto en 2012 son las siguientes:<sup>70/</sup>

<sup>70/</sup> Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), **Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidios Federal para la Vivienda “Ésta es Tú Casa”**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2011.

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL PROGRAMA “ESTA ES TÚ CASA”, 2012

Característica	Programa Ésta es Tú Casa
Objetivo general:	Contribuir a que la población con necesidades de vivienda tenga acceso a una solución habitacional.
Objetivo específico:	Ampliar el acceso al financiamiento de la población de bajos ingresos para soluciones habitacionales en un entorno sustentable.
Cobertura:	Nacional.
Población objetivo:	Población de bajos ingresos con necesidades de vivienda.
Beneficiarios:	Familias cuyo ingreso per cápita es menor o igual a la línea de pobreza urbana establecida por el CONEVAL. En caso de que las entidades ejecutoras no cuenten con herramientas para hacer este cálculo, la instancia normativa podrá autorizar que se tomen como equivalentes los criterios siguientes: Población derechohabiente de FOVISSSTE e INFONAVIT con ingreso individual de hasta 2.6 SMGVM. <sup>71/</sup> Población no derechohabiente de FOVISSSTE e INFONAVIT, así como adultos mayores con ingreso individual de hasta 5 SMGVM. Los miembros de las fuerzas armadas, Secretaría de Seguridad Pública Federal y equivalentes a nivel estatal y municipal con ingreso individual de hasta 5 SMGVM.
Modalidades:	Adquisición de vivienda nueva y usada. Mejoramiento de vivienda. Adquisición de lote con servicios. Autoproducción de vivienda.
Monto del subsidio:	Las reglas de operación establecen para cada modalidad el monto del subsidio en SMGVM.
Criterios de asignación:	Asignación por entidad federativa: Priorizará las necesidades de vivienda de la población en pobreza, según la definición de pobreza multidimensional publicada por el CONEVAL, y sujeto a la cobertura de las entidades ejecutoras. Asignación por subprograma de acuerdo a las entidades ejecutoras: La instancia normativa asignará un monto anual a cada entidad ejecutora y se llevarán a cabo reasignaciones periódicas para evitar subejercicios. Esquema de coparticipación con gobiernos estatales: La instancia normativa podrá llevar a cabo convenios con las entidades federativas con el fin de multiplicar los recursos destinados a vivienda. Priorización de los recursos del programa para la modalidad de adquisición de vivienda: Vivienda vertical: viviendas construidas en un lote con un mínimo de 3 niveles habitables, constituidas en régimen de propiedad en condominio o copropiedad. Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS): adquisición de vivienda nueva que se encuentre dentro de un DUIS. Vivienda usada: vivienda que se adquiere en segunda o posteriores transmisiones de propiedad.

FUENTE: Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidios Federal para la Vivienda “Ésta es Tú Casa”. Diario Oficial de la Federación del 26 de diciembre de 2011.

De acuerdo con las reglas de operación del programa, el monto de los subsidios que podrán entregarse por modalidad son los siguientes:<sup>72/</sup>

<sup>71/</sup> Salario Mínimo General Vigente Mensual.

<sup>72/</sup> Comisión Nacional de Vivienda, **op. cit.**, nota 70.

MONTOS MÍNIMOS Y MÁXIMOS ESTABLECIDOS PARA EL PROGRAMA “ESTA ES TÚ CASA”, 2012

Modalidad	Criterios		
	Puntaje de ubicación y sustentabilidad del entorno	Monto máximo del subsidio (SMGVM)	Rango de valores de la vivienda (SMGVM)
Adquisición de vivienda nueva o usada	S1	33	0-200
	S2	32	129-158
	S2	33	0-128
	S3	32	0-128
	Para vivienda usada, el subsidio mínimo será de 32 SMGVM. En zonas rurales o de transición, el monto máximo del subsidio será de 33 SMGVM. Para los miembros de las fuerzas armadas, Secretaría de Seguridad Pública Federal y policías federales, estatales y municipales acreditados, el valor de la vivienda no excederá el equivalente a 231 SMGVM. La diferencia entre el valor final de la vivienda y el máximo establecido en este cuadro, deberá ser cubierta mediante ahorro previo o financiamiento. Esta excepción aplica también cuando los beneficiarios estén adscritos al INFONAVIT o FOVISSSTE. El valor de la solución habitacional no podrá ser inferior al equivalente a 60 SMGVM.		
Ampliación y mejoramiento de vivienda	El subsidio federal se otorgará a proyectos con valor hasta de 22 veces el SMGVM. La instancia normativa otorgará como subsidio federal una cantidad equivalente al 40.0% del valor de la solución habitacional. Se dará prioridad a solicitudes de ampliación, mejoramiento de pisos y techos, servicios sanitarios y conexiones a servicios públicos. Se podrá otorgar varias veces para varios proyectos, en tanto que la suma de los importes del subsidio federal no rebase el monto de 24 veces el SMGVM, salvo en los casos de afectación por fenómeno natural. El beneficiario de un subsidio para mejoramiento no podrá acceder a un subsidio para otra solución habitacional.		
Adquisición con lote con servicios	Puntaje de ubicación y sustentabilidad del entorno	Valor máximo del lote con servicios (SMGVM)	
	S1	70	
	S2	55	
	Subsidios BASE	45	
En zonas urbanas el beneficiario tendrá derecho a un subsidio de hasta 10 veces el SMGVM. En zonas rurales o en transición, el monto máximo del subsidio será de hasta 10 veces el SMGVM.			
Autoproducción de vivienda	Puntaje de ubicación y sustentabilidad del entorno	Valor máximo de la autoproducción (SMGVM)	
	S1	130	
	S2	103	
	Subsidios BASE	83	
	El beneficiario tendrá derecho a un monto de subsidio federal de hasta 23 veces el SMGVM que corresponda al valor de la autoproducción, conforme al puntaje de ubicación y sustentabilidad. Cuando el valor de la solución habitacional sea inferior a 40 SMGVM, la instancia normativa otorgará como subsidio federal la cantidad equivalente hasta del 40% del monto de la misma. De preferencia esta solución habitacional deberá considerar la asistencia técnica.		

FUENTE: Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidios Federal para la Vivienda “Esta es Tú Casa”, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2011.

Las reglas de operación de este programa, señalan a la CONAVI como instancia normativa en el proceso de otorgamiento de subsidios. Para la operación del programa se establece la figura de “Entidad Ejecutora” o “Instancia Ejecutora”, que actúa como la responsable de recibir los subsidios, previa solicitud de los beneficiarios, así como de llevar a cabo todos los trámites inherentes a dicho proceso, lo que le permite actuar como enlace entre el beneficiario y las instancias normativas. En todos los casos se suscribe el convenio respectivo entre la instancia normativa y la ejecutora.

- Programas presupuestarios operados por FONHAPO

El FONHAPO operó 3 programas con un presupuesto ejercido de 29,826.8 millones de pesos, los cuales se enfocaron en atender las necesidades cuantitativas y cualitativas de vivienda. El Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tú casa (S058) operó de 2003 a 2012 y requirió de 23,671.7 millones de pesos, el 79.4% del total; el Programa vivienda rural (S117), vigente de 2006 a 2012, ejerció 5,429.2 millones de pesos, el 18.2% del total, mientras que el 2.4% restante se destinó a la operación del programa para otorgar créditos para la adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda (I031), como se muestra en la tabla siguiente:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR PROGRAMAS OPERADOS POR EL FONHAPO, 2001-2012  
 (Millones de pesos constantes)

Programa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total	Part. %
I031 Otorgar crédito para la adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda	41.1	90.0	218.7	219.0	41.2	67.7	35.2	n.a.	2.2	3.1	n.a.	7.7	725.9	2.4
S058 Programa de ahorro y subsidio para la vivienda Tu casa	n.a.	n.a.	1,671.5	2,419.7	1,918.7	5,551.3	2,208.1	1,923.6	1,876.3	2,196.4	2,042.0	1,864.1	23,671.7	79.4
S117 Programa vivienda rural	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	850.3	267.3	691.7	850.0	646.5	1,268.1	855.3	5,429.2	18.2
Total	41.1	90.0	1,890.2	2,638.7	1,959.9	6,469.3	2,510.6	2,615.3	2,728.5	2,846.0	3,310.1	2,727.1	29,826.8	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta Pública, deflactados con el deflactor del PIB base 2008 actualizado en agosto 2013.

n.a. No aplicable.

El 97.6% de los recursos ejercidos por el FONHAPO para la atención de las necesidades de vivienda se destinó a la entrega de subsidios por medio de los programas Vivienda Rural y de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “Tú Casa”, cuyas reglas de operación señalan lo siguiente:<sup>73/</sup>

<sup>73/</sup> Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, **Reglas de Operación del programa Vivienda Rural**, para el ejercicio fiscal 2012 y **Reglas de Operación del programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda, Tú Casa**, para el ejercicio fiscal 2012, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2011.

CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA RURAL Y DE AHORRO Y SUBSIDIO PARA LA VIVIENDA “TÚ CASA”

Característica	Programa de Vivienda Rural	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “Tú Casa”
Objetivo general:	Contribuir a que los hogares rurales en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda mejoren su calidad de vida por medio de soluciones de vivienda.	Contribuir a que los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda mejoren su calidad de vida por medio de acciones de vivienda.
Objetivo específico:	Mejorar las condiciones habitacionales de los hogares que se encuentren en localidades rurales.	Mejorar las condiciones habitacionales de los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda.
Cobertura:	El programa operará en el ámbito nacional en las localidades rurales de hasta 5,000 habitantes clasificadas como de alta o muy alta marginación.	El programa operará en el ámbito nacional en localidades urbanas y rurales.
Población objetivo:	Hogares mexicanos en pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda en localidades rurales de hasta 5,000 habitantes, clasificadas como de alta o muy alta marginación.	Hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda que requieren mejorar sus condiciones habitacionales.
Criterios y requisitos de elegibilidad:	Estar interesado en obtener el apoyo, ser jefe de hogar con al menos un dependiente económico (excepto adultos mayores). Acreditar identidad y nacionalidad. Acreditar residencia, con arraigo mínimo de 2 años en una localidad rural de hasta 5,000 habitantes, clasificada como de alta y muy alta marginación. Acreditar ser propietario o poseedor legítimo del terreno donde se pretenda realizar la acción de vivienda.	Estar interesado en obtener el apoyo, ser jefe o jefa de hogar con por lo menos un dependiente económico (excepto adultos mayores). Acreditar identidad y nacionalidad. Acreditar domicilio. Acreditar no haber recibido apoyos anteriores para adquisición o edificación de vivienda. Se exceptúa en el caso de haber recibido con anterioridad un subsidio para ampliación o mejoramiento de vivienda. Acreditar posesión legal del predio en terreno del solicitante. Acreditar la no propiedad en caso de solicitar apoyo para adquisición o construcción en terreno propiedad del gobierno estatal o municipal (entregar certificado original de no propiedad de casa habitación del solicitante y cónyuge).
Criterios de priorización de grupos vulnerables:	Los de mayor pobreza. Los solicitantes con discapacidad o que uno de sus dependientes económicos tenga alguna discapacidad. Madres solteras. Hogares cuyos jefes de familia sean adultos mayores. Hogares con niños de hasta 14 años de edad.	Los de mayor pobreza. Los solicitantes con discapacidad o que uno de sus dependientes económicos tenga alguna discapacidad. Madres solteras. Hogares cuyos jefes de familia sean adultos mayores. Hogares con niños de hasta 14 años de edad.
Criterios de priorización geográficos:	Los que habiten en zonas declaradas de riesgo natural por la autoridad federal o estatal competente, con una residencia en dicha zona anterior al 31 de diciembre de 2003, y sean objeto de reubicación por parte de la autoridad local en los municipios de muy alta o alta marginación. Los que habitan en los municipios de menor Índice de Desarrollo Humano (IDH). Los municipios con alto y muy alto Índice de Rezago Social definidos por el CONEVAL.	Los que habiten en zonas declaradas de riesgo natural por la autoridad federal o estatal competente, con una residencia en dicha zona anterior al 1 de enero del año 2001, que sean objeto de reubicación por parte de la autoridad local, y que cumplan con los requisitos establecidos en estas reglas de operación. Los que habitan en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP's) rurales. Los municipios con alto y muy alto índice de rezago social definidos por el CONEVAL. Los residentes de los polígonos Hábitat de la SEDESOL que califiquen para ser beneficiarios de acuerdo con los requisitos establecidos en estas reglas.
Modalidad:	Adquisición o construcción de una Unidad Básica de Vivienda Rural (UBVR). Ampliación. Mejoramiento.	En zona Urbana: Adquisición o construcción de una Unidad Básica de Vivienda Rural (UBV); ampliación; y mejoramiento. En Zona Rural: Adquisición o construcción de una Unidad Básica de Vivienda Rural (UBVR); ampliación; y mejoramiento.
Aportaciones:	Las reglas de operación establecen los montos mínimos y máximos que aportarán el Gobierno Federal, así como el gobierno estatal o municipal y el beneficiario, para cada modalidad.	Las reglas de operación establecen los montos mínimos y máximos que aportarán el Gobierno Federal, así como el gobierno estatal o municipal y el beneficiario, para cada modalidad.

FUENTE: Reglas de Operación del programa Vivienda Rural, para el ejercicio fiscal 2012 y Reglas de Operación del programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda, Tú Casa, para el ejercicio fiscal 2012, Diario Oficial, 30 de diciembre de 2011.

Además de la definición de los elementos anteriores, el Programa de Vivienda Rural fijó en sus reglas de operación<sup>74/</sup> los montos de los subsidios y aportaciones por modalidad, identificando el monto a cargo del Gobierno Federal, el gobierno estatal y/o municipal, y la aportación a cargo del beneficiario, como se indica a continuación:

MONTOS MÍNIMOS Y MÁXIMOS ESTABLECIDOS PARA EL PROGRAMA DE VIVIENDA RURAL, 2012  
 (Pesos)

Modalidad	Aportaciones				
	Gobierno Federal		Gobierno estatal o municipal monto mínimo	Beneficiario	
	Monto máximo	Monto mínimo <sup>1/</sup>		Monto máximo	Monto mínimo <sup>1/</sup>
Adquisición o construcción de una Unidad Básica de Vivienda Rural (UBVR)	53,000.00	40,000.00	El 30.0% del valor total de la acción de vivienda.	4,100.00	3,100.00
Ampliación	20,000.00	15,000.00	El 30.0% del valor total de la acción de vivienda.	1,550.00	1,150.00
Mejoramiento	15,000.00	10,000.00	El 30.0% del valor total de la acción de vivienda.	1,150.00	770.00
Aportaciones en los municipios de alto índice de rezago social					
Adquisición o construcción de una Unidad Básica de Vivienda Rural (UBVR)	Hasta un 80.0% del valor total de la acción de vivienda, sin exceder 54,400.00	40,000.00	El 15.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	
Ampliación	Hasta un 80% del valor total de la acción de vivienda, sin exceder 20,000.00	15,000.00	El 15.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	
Mejoramiento	Hasta un 80.0% del valor total de la acción de vivienda, sin exceder 15,000.00	10,000.00	El 15.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	
Aportaciones en los municipios de muy alto índice de rezago social					
Adquisición o construcción de una Unidad Básica de Vivienda Rural (UBVR)	Hasta un 90.0% del valor total de la acción de vivienda, sin exceder 61,200.00	40,000.00	El 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	
Ampliación	Hasta un 90.0% del valor total de la acción de vivienda, sin exceder 22,500.00	15,000.00	El 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	
Mejoramiento	Hasta un 80.0% del valor total de la acción de vivienda, sin exceder 16,875.00	10,000.00	El 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	

FUENTE: Reglas de Operación del Programa de Vivienda Rural, para el ejercicio fiscal 2012, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2011.

1/ Excepto las acciones para piso firme.

74/ Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, **op. cit.**, nota 73.

En el caso del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “Tú Casa” los montos de los subsidios y aportaciones de conformidad con sus reglas de operación fueron los siguientes:<sup>75/</sup>

MONTOS MÍNIMOS Y MÁXIMOS ESTABLECIDOS PARA EL PROGRAMA DE AHORRO Y SUBSIDIO PARA LA VIVIENDA “TÚ CASA”, 2012  
 (Pesos)

Zona	Modalidad	Aportaciones				
		Gobierno Federal		Gobierno estatal o Municipal Monto mínimo	Beneficiario	
		Monto máximo	Monto mínimo <sup>1/</sup>		Monto máximo	Monto mínimo <sup>1/</sup>
Urbana	Adquisición o construcción de una Unidad Básica de Vivienda (UBV) <sup>2/</sup>	53,000.00	40,000.00	Por lo menos igual al de la aportación federal.	10,600.00	8,000.00
Urbana	Ampliación	20,000.00	15,000.00	Por lo menos igual al de la aportación federal.	4,000.00	3,000.00
Urbana	Mejoramiento <sup>1/</sup>	15,000.00	10,000.00	Por lo menos igual al de la aportación federal.	3,000.00	2,000.00
Rural	Adquisición o construcción de una Unidad Básica de Vivienda Rural (UBVR)	53,000.00	40,000.00	El 30.0% del valor total de la acción de vivienda.	4,100.00	3,100.00
Rural	Ampliación	20,000.00	15,000.00	El 30.0% del valor total de la acción de vivienda.	1,550.00	1,150.00
Rural	Mejoramiento <sup>1/</sup>	15,000.00	10,000.00	El 30.0% del valor total de la acción de vivienda.	1,150.00	770.00
Aportaciones en los municipios de alto índice de rezago social						
Urbana	Adquisición o construcción de una UBV <sup>2/</sup>	Hasta un 80.0% del total de la acción de vivienda, sin exceder 54,400.00	40,000.00	El 15.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	
Rural	Adquisición o construcción de una UBVR	Hasta un 80.0% del total de la acción de vivienda, sin exceder 54,400.00	40,000.00	El 15.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	
Urbana	Ampliación	Hasta un 80.0% del total de la acción de vivienda, sin exceder 20,000.00	15,000.00	El 15.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	
Rural	Ampliación	Hasta un 80.0% del total de la acción de vivienda, sin exceder 20,000.00	15,000.00	El 15.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	
Urbana	Mejoramiento	Hasta un 80.0% del total de la acción de vivienda, sin exceder 15,000.00	10,000.00	El 15.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	
Rural	Mejoramiento	Hasta un 80.0% del total de la acción de vivienda, sin exceder 15,000.00	10,000.00	El 15.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	
Aportaciones en los municipios de muy alto índice de rezago social						
Urbana	Adquisición o construcción de una UBV <sup>2/</sup>	Hasta un 90.0% del total de la acción de vivienda, sin exceder 61,200.00	40,000.00	El 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	
Rural	Adquisición o construcción de una UBVR	Hasta un 90.0% del total de la acción de vivienda, sin exceder 61,200.00	40,000.00	El 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	
Urbana	Ampliación	Hasta un 90.0% del total de la acción de vivienda, sin exceder	15,000.00	El 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	

<sup>75/</sup> Id.

Zona	Modalidad	Aportaciones				
		Gobierno Federal		Gobierno estatal o Municipal Monto mínimo	Beneficiario	
		Monto máximo	Monto mínimo <sup>1/</sup>		Monto máximo	Monto mínimo <sup>1/</sup>
		22,500.00				
Rural	Ampliación	Hasta un 80.0% del total de la acción de vivienda, sin exceder 22,500.00	15,000.00	El 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	
Urbana	Mejoramiento	Hasta un 90.0% del total de la acción de vivienda, sin exceder 16,875.00	10,000.00	El 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	
Rural	Mejoramiento	Hasta un 90.0% del total de la acción de vivienda, sin exceder 16,875.00	10,000.00	El 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	Mínimo el 5.0% del valor total de la acción de vivienda.	

FUENTE: Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “Tú Casa”, para el ejercicio fiscal 2012, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2011.

<sup>1/</sup> Excepto las acciones para piso firme y mejoramiento de fachadas.

<sup>2/</sup> En la modalidad de adquisición se podrán considerar viviendas usadas siempre que cumplan al menos con los criterios mínimos establecidos en el glosario de términos.

Lo anterior señala al FONHAPO como instancia normativa en el proceso de otorgamiento de subsidios. Al igual que en el caso de la CONAVI, para la operación del programa se establece la figura de “Entidad Ejecutora” o “Instancia Ejecutora”, que actúa como la responsable de recibir los subsidios, previa solicitud de los beneficiarios, así como de llevar a cabo todos los trámites inherentes a dicho proceso, lo que le permite actuar como enlace entre el beneficiario y las instancias normativas.

- Programas presupuestarios operados por FOVISSSTE

De 2001 a 2006, el presupuesto erogado por el FOVISSSTE se destinó a la entrega de créditos hipotecarios, principal objetivo como fondo solidario, además de regularizar y escriturar las viviendas financiadas. De 2003 a 2012, el presupuesto ejercido por este organismo se enfocó en atender solicitudes de devolución de depósitos y gastos administrativos por operación de fondos y seguros, por lo cual los recursos erogados por el gobierno se utilizaron para cubrir los gastos administrativos, como se observa en la tabla siguiente:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR PROGRAMAS OPERADOS POR EL FOVISSSTE, 2001-2012  
 (Millones de pesos constantes)

Programa		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
405	Otorgamiento de créditos hipotecarios	8,739.6	1,661.6	830.0	401.2	571.0	72.3	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	12,275.7
P076	Regularización y escrituración de vivienda financiada y apoyo para gastos de escrituración	n.a.	34.2	19.2	46.1	48.9	2.1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	150.5
P077	Ejecución de ajustes constructivos en vivienda financiada	n.a.	16.0	6.6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	22.6
P005	Atender solicitudes de devolución de depósitos	n.a.	n.a.	2,092.9	2,278.0	2,246.0	248.9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6,865.8
M002	Gastos Administrativos por Operación de Fondos y Seguros (préstamo hipotecario)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	837.3	732.9	774.5	716.0	709.4	667.3	4,437.4
Total		8,739.6	1,711.8	2,948.7	2,725.3	2,865.9	323.3	837.3	732.9	774.5	716.0	709.4	667.3	23,752.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta Pública 2001-2012, deflactados con el deflactor del PIB base 2008 actualizado en agosto 2013.

n.a. No aplicable.

La participación del FOVISSSTE fue de 23,752.0 millones de pesos, los cuales se canalizaron a la operación de 5 programas, siendo los más representativos: el de otorgamiento de créditos hipotecarios (405) con un monto ejercido de 12,275.7 millones de pesos; el de atender solicitudes de devolución de depósitos (P005) con 6,865.8 millones de pesos y el de gastos administrativos por operación de fondos y seguros (préstamo hipotecario), M002, con 4,437.4 millones de pesos. El programa de regularización y escrituración de vivienda financiada y apoyo para gastos de escrituración (P076) operó de 2002 a 2006 y ejerció 150.5 millones de pesos, mientras que el de ejecución de ajustes constructivos en vivienda financiada (P077) estuvo vigente en 2002 y 2003, con un importe ejercido de 22.6 millones de pesos.

- Programas presupuestarios operados por SHF

A partir de 2002, SHF operó 6 programas con un presupuesto ejercido de 8,236.6 millones de pesos. Por su participación presupuestaria, 3 de esos programas fueron los más importantes: otorgamiento de créditos al sector vivienda (F852) con 2,974.4 millones de pesos y un periodo de operación de 2004 a 2012; acceso a recursos que permitan el desarrollo de esquemas financieros para el apoyo de la demanda de créditos hipotecarios (R851) con 2,009.9 millones de pesos, que aplicó de 2008 a 2012; y para el otorgamiento de créditos (S009) con 1,805.9 millones de pesos, el cual operó en los años 2003, 2005, 2006 y 2007. Su participación fue equivalente al 36.1%, al 24.4% y al 21.9% del presupuesto total ejercido por SHF durante ese periodo, respectivamente.

El comportamiento presupuestario de los 3 programas restantes fue el siguiente: fondear, emitir, invertir excedentes y captar recursos financieros (P001) con 1,028.8 millones de pesos, el cual operó durante 2002 y 2003; realización de estudios para la bursatilización de hipotecas, emisión de títulos en mercado de valores, participación de agentes privados en el mercado de hipotecas (I023) que estuvo vigente en 2003 ejerciendo un monto de 62.7 millones de pesos; y el otorgamiento de crédito de seguro y reaseguro de crédito a la vivienda (E020) con 354.9 millones de pesos, con un periodo de operación 2009-2012, como se muestra a continuación:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR PROGRAMAS OPERADOS POR LA SHF, 2002-2012  
 (Millones de pesos constantes)

Programa	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
P001 Fondear, emitir, invertir excedentes y captar recursos financieros	958.1	70.7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1,028.8
I023 Realizar estudios para la bursatilización de hipotecas, emisión de títulos en mercado de valores, participación de agentes privados en el mercado de hipotecas	n.a.	62.7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	62.7
S009 Programa para el otorgamiento de créditos	n.a.	1,677.8	n.a.	37.9	71.1	19.1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1,805.9
F852 Otorgamiento de créditos al sector vivienda	n.a.	n.a.	288.0	275.0	322.8	290.6	307.7	377.6	381.0	447.5	284.2	2,974.4
R851 Acceso a recursos que permitan el desarrollo de esquemas financieros para el apoyo de la demanda de créditos hipotecarios	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	364.4	487.7	398.7	334.1	425.0	2,009.9
E020 Otorgamiento de crédito de seguro y reaseguro de crédito a la vivienda	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	47.4	51.8	126.2	129.5	354.9
Total	958.1	1,811.2	288.0	312.9	393.9	309.7	672.1	912.7	831.5	907.8	838.7	8,236.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta Pública 2001-2012, deflactados con el deflactor del PIB base 2008 actualizado en agosto 2013.

n.a. No aplicable.

En adición a los 6 programas presupuestarios responsabilidad directa de SHF, se integran los programas respectivos al Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), que es un Fideicomiso Público administrado por la SHF desde el 26 de febrero de 2002. Por medio del FOVI se ejerció un presupuesto de 1,691.7 millones de pesos en 4 programas: captar recursos financieros (N000), vigente en 2001 con un monto de 699.0 millones de pesos; fondear, emitir, invertir excedentes y captar recursos financieros vigente en 2002 y 2003 con un monto de 250.8 millones de pesos; captación de recursos financieros mediante recuperación de cartera hipotecaria (R526) que operó en el periodo 2004-2012 y continúa vigente habiendo ejercido 674.0 millones de

pesos; y otorgar créditos de programa PROSAVI (S003), vigente de 2003 a 2004 con un monto de 67.9 millones de pesos, como se observa en la tabla siguiente:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR PROGRAMAS OPERADOS POR MEDIO DEL FOVI, 2001-2012  
 (Millones de pesos constantes)

Programa		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
N000	Captar recursos financieros	699.0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	699.0
P001	Fondear, emitir, invertir excedentes y captar recursos financieros	n.a.	245.0	5.8	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	250.8
R526	Captación de recursos financieros mediante recuperación de cartera hipotecaria	n.a.	n.a.	n.a.	66.5	63.9	58.4	50.6	45.0	40.3	27.6	163.8	157.9	674.0
S003	Otorgar créditos de programa PROSAVI	n.a.	n.a.	67.3	0.6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	67.9
Total		699.0	245.0	73.1	67.1	63.9	58.4	50.6	45.0	40.3	27.6	163.8	157.9	1,691.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta Pública 2001-2012, deflactados con el deflactor del PIB base 2008 actualizado en agosto 2013.

n.a. No aplicable.

Como se observa en la tabla anterior, a partir de 2002 y derivado del inicio de operaciones de Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), la operación del FOVI se orientó principalmente a recuperar la cartera de créditos otorgados con anterioridad.

En términos agregados, en correspondencia con el diseño programático de la política pública de vivienda 2001-2012, con la operación de la totalidad de los programas presupuestarios destinados a la atención de las necesidades cuantitativas y cualitativas de vivienda del país, se destinaron 98,617.7 millones de pesos en dicho periodo, de los cuales 64,211.5 millones de pesos fueron para el otorgamiento de subsidios, que significaron el 65.1% del total del presupuesto federal ejercido en materia de vivienda, mientras que para la vertiente de crédito se canalizaron 34,406.2 millones de pesos, que significaron el 34.9% de los recursos federales, como se muestra a continuación:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR EL GOBIERNO FEDERAL PARA LA ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES CUALITATIVAS  
 Y CUANTITATIVAS DE VIVIENDA POR TIPO DE FINANCIAMIENTO, 2001-2012  
 (Millones de pesos constantes)

Año	Financiamiento		Total
	Subsidio	Crédito	
2001	n.a.	9,479.6	9,479.7
2002	n.a.	3,004.9	3,004.9
2003	1,671.5	5,051.7	6,723.2
2004	2,419.7	3,299.4	5,719.1
2005	1,918.7	3,283.9	5,202.6
2006	10,309.4	843.3	11,152.7
2007	2,965.6	1,232.8	4,198.4
2008	8,451.0	1,450.0	9,901.0
2009	8,356.7	1,729.7	10,086.4
2010	9,185.1	1,578.2	10,763.3
2011	8,707.4	1,781.0	10,488.4
2012	10,226.4	1,671.6	11,898.0
Total	64,211.5	34,406.2	98,617.7
% del total	65.1	34.9	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta Pública 2001-2012, deflactados con el deflactor del PIB base 2008 actualizado en agosto 2013.

n.a. No aplicable.

El financiamiento para el crédito se complementó, en el ámbito nacional, con recursos propios del INFONAVIT, el ISSFAM, PEMEX, la CFE y el BANJERCITO y cofinanciamientos de los organismos con una diversidad de intermediarios financieros. Lo anterior ilustra como las acciones derivadas de los recursos federales habrían de destinarse preferentemente a la atención de la población de menores ingresos y por lo tanto, con mayores dificultades de acceder a un crédito para contar con una vivienda, mientras que las acciones del resto de los actores involucrados en la materia en el ámbito federal, la banca comercial e intermediarios financieros, habrían de destinarse a la atención de los grupos de población cuyos niveles de ingresos les permitirían acceder a un crédito y cubrir tanto el monto obtenido, como los intereses respectivos.

El diseño presupuestal se ajustó al modelo programático generado por el Gobierno Federal en el periodo 2001-2012; sin embargo, la operación de los programas fue inconsistente en esos años, ya que de los 19 programas a los que se asignaron recursos presupuestales, 2 estuvieron vigentes tan sólo un año, los cuales equivalen al 10.5% del total de programas; 4 más permanecieron en operación 2 años, los cuales representan el 21.1%; aunque 4 programas estuvieron vigentes más de tres años, en ningún caso continuaron operando en 2012 y equivalen al 21.1% respecto de los 19 programas implementados en el periodo 2001-2012; y 9 programas (47.4%) operaron dos o más años y continuaron vigentes a 2012, como se muestra en la tabla siguiente:

VIGENCIA DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS IMPLEMENTADOS EN ATENCIÓN  
 DE LAS NECESIDADES CUALITATIVAS Y CUANTITATIVAS DE VIVIENDA, 2001-2012

Institución	1 año	2 años	Más de 3 años, sin vigencia a 2012	De 2 o más años vigentes a 2012	Total
CONAVI	-	-	-	1	1
FONHAPO	-	-	-	3	3
FOVISSSTE	-	1	3	1	5
FOVI	1	2		1	4
SHF	1	1	1	3	6
Total	2	4	4	9	19
Participación (%)	10.5	21.1	21.1	47.4	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta Pública 2001-2012.

De los 9 programas vigentes en 2012, el Gobierno Federal erogó 11,898.0 millones de pesos, conforme se muestra a continuación:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO Y ORGANISMO, 2012  
 (Millones de pesos)

Organismo/programa presupuestario		Presupuesto ejercido	Part. % respecto del total	Part. % por organismo
CONAVI		7,507.0	63.1	100.0
1.	S177 Programa esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda.	7,507.0	63.1	100.0
FONHAPO		2,727.1	22.9	100.0
2.	E015 Otorgar créditos para la adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda.	7.7	0.1	0.3
3.	S058 Programa de ahorro y subsidio para la vivienda Tu casa.	1,864.1	15.7	68.4
4.	S117 Programa vivienda rural.	855.3	7.2	31.4
SHF		996.6	8.4	100.0
5.	E020 Otorgamiento de crédito de seguro y reaseguro de crédito a la vivienda.	129.5	1.1	13.0
6.	E024 Otorgamiento de financiamiento a desarrolladoras inmobiliarias para la construcción de vivienda que demanda la población objeto, para fortalecer el mercado de vivienda.	425.0	3.6	42.6
7.	F852 Otorgamiento de crédito para la adquisición y mejora de vivienda por medio de entidades financieras del sector, para abatir el rezago habitacional de la población.	284.2	2.4	28.5
8.	E023 Captación de recursos financieros mediante recuperación de cartera.	157.9	1.3	15.8
FOVISSSTE		667.3	5.6	100.0
9.	M002 Gastos Administrativos por Operación de Fondos y Seguros (préstamo hipotecario).	667.3	5.6	100.0
Total		11,898.0	100.0	

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta Pública 2012.

NOTA: El programa E023 incorporado en la SHF corresponde al FOVI.

Se observa que a pesar de la falta de continuidad de los programas en el periodo 2001-2012, los operados por el Gobierno Federal en 2012 mantuvieron su orientación hacia la atención de las prioridades establecidas en el diseño programático de la política pública de vivienda 2001-2012, derivado del diseño normativo, que indicó como responsabilidad de los organismos federales el atender las necesidades de adquisición, ampliación o mejora de las viviendas provenientes, preferentemente, de la población de menores ingresos, a fin de garantizar el acceso a una vivienda digna.

En conclusión, en el periodo 2001-2012, el Gobierno Federal detectó la existencia de viviendas en condiciones físicas precarias, inadecuadas y carentes de servicios básicos que limitaron su habitabilidad y derivaron en la necesidad de los hogares de adquirir, ampliar o mejorar viviendas. Aunque no fue sino hasta 2011 que la CONAVI generó datos que determinaron con precisión la evolución del problema de vivienda identificado, la información generada al respecto en esos años por los distintos organismos involucrados en la materia señaló un déficit habitacional creciente, producto del incremento en las necesidades cualitativas de vivienda, esto es, las referidas a la ampliación y/o mejora de la vivienda por cuestiones de hacinamiento, deterioro de sus componentes o falta de servicios.

La CONAVI determinó que de 2000 a 2010 las viviendas que requerían de ampliación o mejora pasaron de 9,228,953 a 11,840,655 de unidades, mientras que en ese lapso el número de viviendas que se requirieron adquirir o reponer pasaron de 3,711,116 a 2,759,738 viviendas, lo que en conjunto generó un déficit habitacional de 12,940,069 viviendas en 2000 y, posteriormente, de 14,600,393 viviendas en 2010. La atención de este problema por parte de los organismos responsables se enmarcó por un diseño normativo, institucional y programático-presupuestal que mantuvo como objeto, conforme a lo ordenado constitucionalmente, garantizar el acceso de la población, preferentemente de menores ingresos, a una vivienda con las condiciones adecuadas y suficientes para conceptualizarse como vivienda digna.

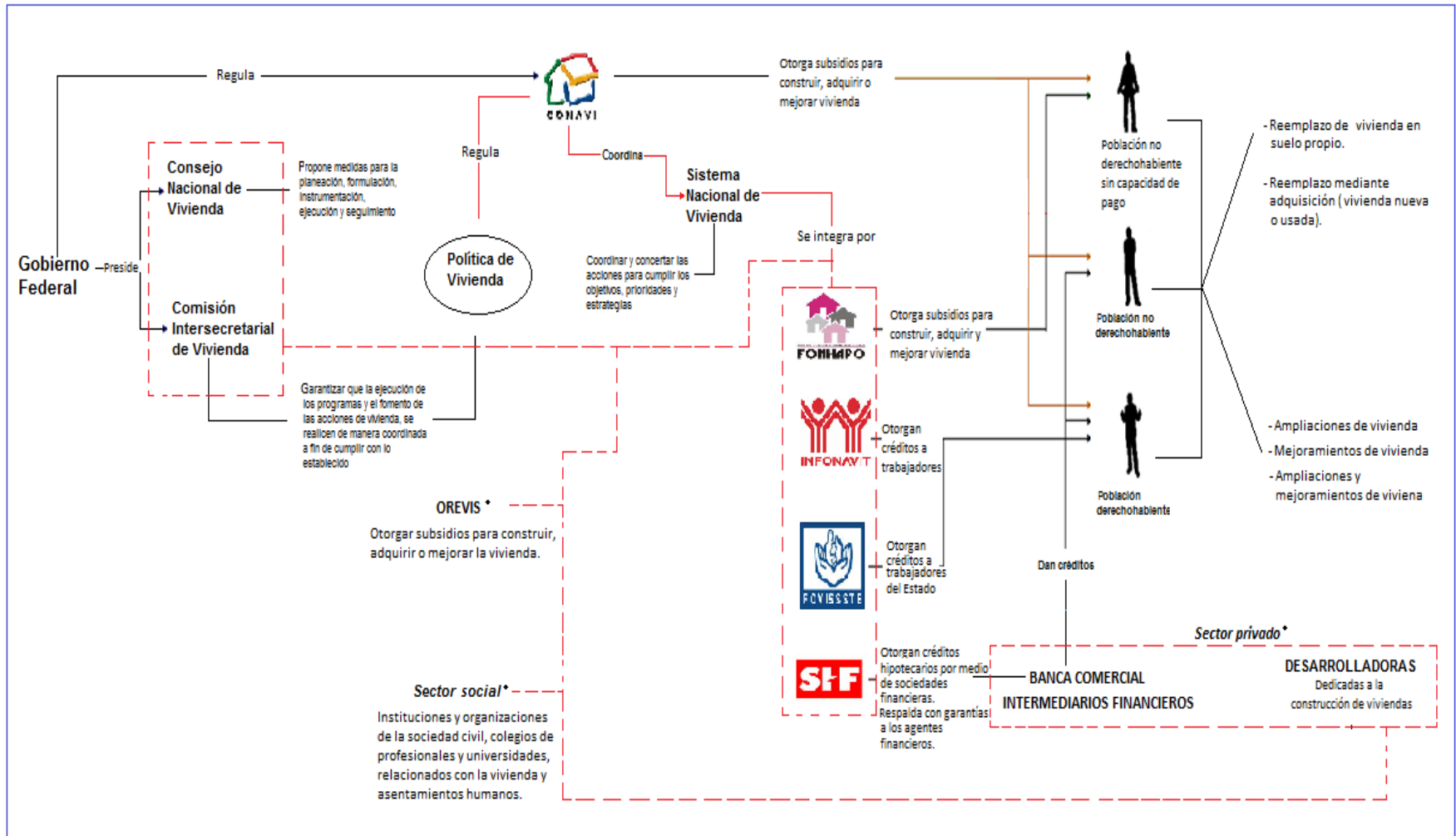
Las atribuciones del Gobierno Federal en materia de vivienda fueron ejercidas por la CONAVI, antes CONAFOVI, al ser el organismo responsable de formular, ejecutar, conducir, evaluar y dar seguimiento a la política nacional de vivienda y al programa nacional en la materia. En el ámbito federal, al cual se circunscribe la presente evaluación, los organismos operadores de la política de atención del problema de vivienda del periodo 2001-2012 fueron, además de la CONAVI, que

también fungió como coordinadora de la política pública, los siguientes: el FONHAPO; la SHF; el INFONAVIT; el FOVISSSTE; el ISSFAM; PEMEX; la CFE, y el BANJERCITO.

Conforme al diseño normativo generado, las atribuciones de dichos organismos relativas a la atención de las necesidades de vivienda diagnosticadas, se orientaron a la entrega de financiamientos por medio de créditos y/o subsidios. Los subsidios habrían de proveerse a la población de menores recursos y por lo tanto, con menores posibilidades de acceder a un crédito y pagar sus intereses para la adquisición, ampliación o mejora de la vivienda, por lo que su otorgamiento derivó de la aplicación de recursos federales. Los programas federales de subsidios fueron operados por la CONAVI y el FONHAPO; el resto de los organismos operadores del ámbito federal actuaron como entes financieros hipotecarios individuales que otorgan créditos para la adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda, por lo que sus funciones se orientaron al sector laboral formal o asalariado.

El siguiente esquema sintetiza el diseño operativo de la política pública de vivienda 2001-2012:

OPERACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA



FUENTE: Cuadro elaborado por la ASF, con base en la **Ley de Vivienda**; el **Estatuto Orgánico de la CONAVI**; el **Acuerdo por el que se autoriza la creación de la FONHAPO**; la **Ley Orgánica de la SHF**; la **Ley del INFONAVIT**; **Ley del ISSSTE**; la **Ley Orgánica de BANOBRAS**; y la CONAVI y Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), UNAM, **Perfil del Sector de la Vivienda en México**; noviembre 2012. La SHF incluye lo correspondiente a BANOBRAS.

\* Los OREVIS, el Sector Social y el Sector Privado, forman parte de la Política de Vivienda, pero esta evaluación sólo se referirá al ámbito Federal.

En línea con estas disposiciones, el diseño programático presupuestario de la política de vivienda 2001-2012 se enfocó en objetivos y estrategias destinados, principalmente, a la entrega de financiamientos en términos de créditos y subsidios para facilitar que la población preferentemente de menores recursos cuente con una vivienda digna. Destacó que los 19 programas específicos integrados con recursos federales, se orientaron a la atención de las necesidades cuantitativas y cualitativas de vivienda, 3 de ellos que absorbieron el 65.1% (64,211.5 millones de pesos) del total del presupuesto ejercido, se destinaron al otorgamiento de subsidios, mientras que los 16 programas restantes canalizaron a la vertiente de crédito el 34.9% (34,406.2 millones de pesos) de los recursos ejercidos.

Por lo anterior se concluye, que el diseño de la política pública de vivienda integrado en el periodo 2001-2012 fue congruente con el problema identificado como prioritario de atención; sin embargo, una limitante importante para identificar en qué medida las acciones planteadas habrían de mitigar el déficit habitacional en sus vertientes cuantitativa y cualitativa, correspondió a la identificación de las metas programáticas en términos de financiamientos, lo cual no permite vincularlas con el número de viviendas adquiridas y mejoradas.



### 3. Implementación y Resultados

Conforme a las disposiciones establecidas en el diseño de la política pública de vivienda 2001-2012, las acciones de los organismos responsables se orientaron al otorgamiento de financiamientos por medio de créditos y subsidios para la atención del déficit habitacional en sus vertientes: necesidades cuantitativas (reemplazo o adquisición) y necesidades cualitativas (mejoramiento o ampliación) de vivienda.

De 2001 a 2006, al diagnosticarse en el PND y los programas sectoriales un déficit habitacional de 8,791,000 viviendas integrado por 1,811,000 viviendas con necesidades cuantitativas y 2,480,000 viviendas con necesidades cualitativas, a las que se añadieron 4,500,000 viviendas estimadas como nuevas necesidades, se planteó una meta de otorgamiento de 4,500,000 financiamientos para su atención. De 2007 a 2012, al identificarse un déficit de 7,700,000 viviendas integrado por 2,100,000 viviendas con necesidades cuantitativas y 1,700,000 viviendas con necesidades cualitativas, más 3,900,000 viviendas determinadas como nuevas necesidades, se planteó una meta de otorgamiento de 6,000,000 financiamientos para su atención, como se muestra en el cuadro siguiente:

DÉFICIT HABITACIONAL Y METAS PREVISTAS EN LOS PROGRAMAS SECTORIAL DE VIVIENDA 2001-2006  
 Y NACIONAL DE VIVIENDA 2007-2012

Déficit habitacional integrado por:	Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006		Programa Nacional de Vivienda 2007-2012	
	Déficit de viviendas	Meta en financiamientos	Déficit de viviendas	Meta en financiamientos
Necesidad cuantitativa de vivienda (reemplazo o adquisición)	1,811,000	n.d.	2,100,000	n.d.
Necesidad cualitativa de vivienda (mejoramiento o ampliación)	2,480,000	n.d.	1,700,000	n.d.
Nuevas necesidades de vivienda por crecimiento demográfico.	4,500,000	n.d.	3,900,000	n.d.
Total	8,791,000	4,500,000 <sup>1/</sup>	7,700,000	6,000,000 <sup>2/</sup>

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los programas sectorial de vivienda 2001-2006 y nacional de vivienda 2008-2012.

<sup>1/</sup> En el programa sectorial de vivienda 2001-2006 no se precisa a qué tipo de necesidad se van a canalizar los 4,500,000 financiamientos establecidos como meta.

<sup>2/</sup> En el programa nacional de vivienda 2008-2012 no se precisa a qué tipo de necesidad se van a canalizar los 6,000,000 de financiamientos establecidos como meta.

n.d. No disponible.

Como se muestra en el cuadro anterior, al establecerse las metas de financiamiento no se precisó la cantidad de acciones que se destinaría para atender las necesidades cuantitativas y cualitativas de vivienda determinadas; tampoco se identificó si cada financiamiento habría de implicar la atención de una vivienda con necesidades y con ello, en qué medida el total de financiamientos por otorgar habría de afectar el déficit habitacional. Como resultado, en los documentos de rendición de cuentas la operación de la política pública de vivienda se registró en términos de avance en financiamientos otorgados (cumplimiento de metas), sin determinar el nivel de atención del problema de vivienda detectado lo que limitó su evaluación.

En los documentos de rendición de cuentas se señaló que de 2001 a 2012, de los 10,450,000 financiamientos fijados como meta en el periodo se otorgaron 11,453,495 financiamientos, lo que significó un cumplimiento del 109.1%. Los recursos ejercidos en dichos financiamientos ascendieron a 2,790,707.7 millones de pesos, cuya integración se muestra en el cuadro siguiente:

FINANCIAMIENTOS OTORGADOS Y RECURSOS EJERCIDOS PARA LA ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES CUANTITATIVAS  
 Y CUALITATIVAS DE VIVIENDA (DÉFICIT HABITACIONAL), 2001-2012  
 (Millones de pesos)

Periodo	Atención de necesidades cuantitativas de vivienda		Atención de necesidades cualitativas de vivienda		Total de acciones y recursos para la atención de necesidades cuantitativas y cualitativas de vivienda			
	Financiamientos	Importe	Financiamientos	Importe	Financiamientos	Part. %	Importe	Part. %
2001-2006	3,672,100	1,082,866.2	570,927	26,797.4	4,243,027	37.0 <sup>1/</sup>	1,109,563.6	39.8
Créditos	2,997,525	1,070,370.9	428,013	24,547.8	3,425,538	80.7 <sup>2/</sup>	1,094,918.7	98.7
Subsidios	674,575	12,395.3	142,914	2,249.6	817,489	19.3 <sup>2/</sup>	14,644.9	1.3
2007-2012	5,133,736	1,600,257.9	2,076,732	80,886.2	7,210,468	63.0 <sup>1/</sup>	1,681,144.1	60.2
Créditos	4,263,386	1,561,061.9	831,857	68,877.1	5,095,243	70.7 <sup>2/</sup>	1,629,939.0	97.0
Subsidios	870,350	39,196.0	1,244,875	12,009.1	2,115,225	29.3 <sup>2/</sup>	51,205.1	3.0
2001-2012	8,805,836	2,683,024.1	2,647,659	107,683.6	11,453,495	100.0	2,790,707.7	100.0
Créditos	7,260,911	2,631,432.8	1,259,870	93,424.9	8,520,781	74.4 <sup>3/</sup>	2,724,857.7	97.6
Subsidios	1,544,925	51,591.3	1,387,789	14,258.7	2,932,714	25.6 <sup>3/</sup>	65,850.0	2.4
Part. %	76.9	96.1	23.1	3.9	100.0		100.0	

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la CONAVI.

- 1/ El porcentaje determinado corresponde a la participación de financiamientos o recursos de cada administración, respecto del total de financiamientos o recursos del total del periodo 2001-2012.
- 2/ El porcentaje determinado corresponde a la participación de financiamientos y recursos por concepto de créditos o subsidios de cada administración, respecto del total de financiamientos y recursos de la misma administración.
- 3/ El porcentaje determinado corresponde a la participación de financiamientos y recursos por concepto de créditos y subsidios del total del periodo 2001-2012, respecto del total de financiamientos o recursos del mismo periodo.

De 2001 a 2006, se cumplió en 94.3% la meta de otorgar 4,500,000 financiamientos prevista, al haber otorgado 4,243,027 financiamientos. En dicho periodo se buscó atender el déficit de vivienda principalmente mediante acciones de otorgamiento de crédito, las cuales absorbieron el 80.7% del total realizado. Asimismo, se destinó el mayor número de financiamientos a la atención de las necesidades cuantitativas (3,672,100 financiamientos que significaron el 86.5% del total), lo que denotó una orientación de la política de vivienda a fomentar la adquisición o reposición de vivienda por medio del crédito.

En la administración 2007-2012, se superó en 20.2% (1,210,468 financiamientos) la meta prevista de 6,000,000 de financiamientos, al otorgar en ese lapso 7,210,468 financiamientos, de los cuales, el 70.7% de las operaciones provinieron del otorgamiento de créditos y el 29.3% restante de subsidios. Al igual que en el periodo 2001-2006, el mayor número de financiamientos se destinó a la atención de las necesidades cuantitativas (5,133,736 financiamientos que significaron el 71.2% del total), lo que indicó una continua orientación de la política de vivienda a fomentar la adquisición o reposición de vivienda por medio del crédito.

En consecuencia, de los 11,453,495 financiamientos otorgados de 2001 a 2012, 8,805,836 equivalentes al 76.9%, se orientaron a la atención de las necesidades de reposición o adquisición de vivienda nueva y usada, mientras que los 2,647,659 financiamientos restantes se destinaron a atender las necesidades de mejoramiento y ampliación de las viviendas, como se muestra en el cuadro siguiente:

FINANCIAMIENTOS OTORGADOS PARA ATENDER LAS NECESIDADES CUANTITATIVAS  
Y CUALITATIVAS DE VIVIENDA, 2001-2012

Financiamientos	Para necesidades cuantitativas de vivienda	Part. %	Para necesidades cualitativas de vivienda	Part. %	Total	Part. %
Créditos	7,260,911	82.5	1,259,870	47.6	8,520,781	74.4
Subsidios	1,544,925	17.5	1,387,789	52.4	2,932,714	25.6
Total	8,805,836	100.0	2,647,659	100.0	11,453,495	100.0
Part. %	76.9		23.1		100.0	

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la CONAVI.

De los 11,453,495 financiamientos, 8,520,781 correspondieron a créditos (74.4%) y 2,932,714 a subsidios (25.6%). Del total de créditos otorgados en el periodo, el 85.2% (7,260,911 créditos) se aplicó para la atención de la necesidad cuantitativa de vivienda y el 14.8% restante (1,259,870 créditos) para atender la necesidad cualitativa de vivienda. Del total de subsidios otorgados, el 52.7% (1,544,925 subsidios) fue destinado para la atención de las necesidades cuantitativas de vivienda, y el 47.3% (1,387,789 subsidios) para la atención de las necesidades cualitativas del parque habitacional.

Lo anterior muestra que de 2001 a 2012, la implementación de la política de vivienda implicó, primordialmente, el otorgamiento de financiamientos para la reposición o adquisición de viviendas los cuales, en su mayoría, correspondieron a créditos. En consecuencia, de los 2,790,707.7 millones de pesos ejercidos de 2001 a 2012 para la implementación de la política, el 97.6% (2,724,857.7 millones de pesos) se ejerció por la vía de créditos y el 2.4% (65,850.0 millones de pesos) por la de subsidios.

De los 2,790,707.7 millones de pesos ejercidos en el periodo, 2,683,024.1 millones de pesos equivalentes al 96.1% se orientaron a la atención de la necesidad cuantitativa de vivienda, mientras que los 107,683.6 millones de pesos restantes (3.9%) se destinaron a atender las necesidades cualitativas del parque habitacional, como se muestra en el cuadro siguiente:

RECURSOS EJERCIDOS PARA ATENDER LAS NECESIDADES CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS DE VIVIENDA  
 POR TIPO DE FINANCIAMIENTO, 2001-2012  
 (Millones de pesos)

Financiamientos	Recursos ejercidos para atender necesidades cuantitativas	Part. %	Recursos ejercidos para atender necesidades cualitativas	Part. %	Total	Part. %
Créditos	2,631,432.8	98.1	93,424.9	86.8	2,724,857.7	97.6
Subsidios	51,591.3	1.9	14,258.7	13.2	65,850.0	2.4
Total	2,683,024.1	100.0	107,683.6	100.0	2,790,707.7	100.0
Part. (%)	96.1		3.9		100.0	

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la CONAVI.

Con la revisión de los recursos destinados a la atención de las necesidades cuantitativas (2,683,024.1 millones de pesos) se mostró que 2,631,432.8 millones de pesos (98.1%) provinieron del otorgamiento de créditos y 51,591.3 millones (1.9%) de subsidios. Para la atención de las necesidades cualitativas de vivienda (107,683.6 millones de pesos) se destinaron 93,424.9 millones de pesos (86.8%), cuyo origen fue el otorgamiento de un crédito y 14,258.7 millones de pesos (13.2%) que derivaron de los subsidios.

La aportación a dicho ejercicio por parte de los organismos responsables de la política pública de vivienda fue la siguiente:

FINANCIAMIENTOS OTORGADOS Y RECURSOS EJERCIDOS POR ORGANISMO PARA LA ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS DE VIVIENDA (DÉFICIT HABITACIONAL), 2001-2012  
 (Millones de pesos)

Organismo	Atención de necesidades cuantitativas de vivienda		Atención de necesidades cualitativas de vivienda		Total de financiamientos y recursos para la atención de necesidades cuantitativas y cualitativas de vivienda			
	Financiamientos	Importe	Financiamientos	Importe	Financiamientos	Part. %	Importe	Part. %
Suma Gob. Fed.	1,944,677	217,015.4	1,717,907	16,534.7	3,662,584	32.0	233,550.1	8.4
SHF	397,653	165,000.4	283,553	1,736.8	681,206	18.6 <sup>1/</sup>	166,737.2	71.4 <sup>1/</sup>
FONHAPO	825,079 <sup>2/</sup>	20,088.0 <sup>4/</sup>	1,049,750 <sup>3/</sup>	11,819.3 <sup>5/</sup>	1,874,829	51.2 <sup>2/</sup>	31,907.3	13.7 <sup>2/</sup>
CONAVI	721,945	31,927.0	384,604	2,978.6	1,106,549	30.2 <sup>2/</sup>	34,905.6	14.9 <sup>2/</sup>
INFONAVIT	4,551,077	1,237,189.9	289,720	24,362.9	4,840,797	42.3	1,261,552.8	45.2
FOVISSSTE	772,996	344,667.1	14,888	5,696.8	787,884	6.9	350,363.9	12.6
Banca comercial	1,194,028	781,992.6	39,966	34,061.0	1,233,994	10.8	816,053.6	29.2
OREVIS	182,904	32,291.4	484,916	15,723.9	667,820	5.8	48,015.3	1.7
Otros <sup>6/</sup>	160,154	69,867.7	100,262	11,304.3	260,416	2.2	81,172.0	2.9
Total	8,805,836	2,683,024.1	2,647,659	107,683.6	11,453,495	100.0	2,790,707.7	100.0
Part. %	76.9	96.1	23.1	3.9	100.0		100.0	

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la CONAVI.

- 1/ El porcentaje determinado corresponde a la participación de cada organismo en relación al total del Gobierno Federal.
- 2/ Del total señalado de 825,079 financiamientos, 2,099 son créditos y 822,980 subsidios.
- 3/ Del total señalado de 1,049,750 financiamientos, 46,565 son créditos y 1,003,185 subsidios.
- 4/ Del importe de 20,088.0 millones de pesos, 423.7 millones de pesos provienen de créditos y 19,664.3 millones de pesos de subsidios.
- 5/ Del importe de 11,819.3 millones de pesos, 539.2 millones de pesos provienen de créditos y 11,280.1 millones de pesos de subsidios.
- 6/ Incluye BANJERCITO, ISSFAM, PEMEX, CFE, HÁBITAT y PEFVM.

Los datos anteriores muestran que la implementación de la política pública de vivienda correspondió mayoritariamente a los Fondos Solidarios INFONAVIT y FOVISSSTE, así como a la banca comercial e intermediarios financieros, que en conjunto otorgaron 6,862,675 financiamientos equivalentes al 60.0% del total de financiamientos (11,453,495), por un monto global de 2,427,970.3 millones de pesos, el 87.0% del total ejercido (2,790,707.7 millones de pesos). De manera particular, el INFONAVIT participó con el 42.3% de los financiamientos y con el 45.2% de los recursos ejercidos; la banca comercial e intermediarios financieros con el 10.8% de las acciones y del 29.2% de los recursos ejercidos, y el FOVISSSTE con el 6.9% de las acciones y el 12.6% de los recursos.

Al respecto destacó que tanto el INFONAVIT como la banca e intermediarios financieros no forman parte del Gobierno Federal y que su operación de otorgamiento de créditos se realiza por medio de recursos propios. Al no tratarse de recursos fiscales, la disponibilidad de información sobre sus acciones en cumplimiento de la política pública de vivienda se vio limitada. Asimismo, resaltó que los Fondos Solidarios atienden a población asalariada del sector privado y público que se encuentra

afiliada al INFONAVIT y al FOVISSSTE, respectivamente, a la cual otorgan créditos hipotecarios con recursos de los fondos de vivienda que se conforman con las aportaciones patronales y cuotas de los trabajadores; en el caso de la banca comercial, la población atendida corresponde también a aquella que acredita contar con recursos y solvencia económica, por lo que la base poblacional atendida por los tres principales organismos financieros de vivienda del periodo 2001-2012 la constituyó aquella que demandó vivienda y que no necesariamente formó parte de la población que integra el déficit habitacional.

Dado que el desarrollo de las acciones emprendidas como parte de la política pública de vivienda 2001-2012 se registró para la rendición de cuentas en términos de financiamientos otorgados (cumplimiento de metas), sin determinar su destino (adquisición, reposición, mejoramiento o ampliación) y sin especificar su conversión en número de viviendas apoyadas, la evaluación de la pertinencia de la política de vivienda en cuanto a su implementación y resultados fue limitada y reflejó debilidades relevantes que denotaron la necesidad de generar mejoras, como se indica con mayor detalle a continuación.

### 3.1. Atención de las necesidades cuantitativas de vivienda

Para atender las necesidades cuantitativas de vivienda diagnosticadas en el periodo 2001-2012 se otorgaron 8,805,836 financiamientos, que significaron el 76.9% del total de los financiamientos destinados a la atención del déficit habitacional. Como se observa en la tabla siguiente, de los financiamientos entregados para la atención de esta vertiente, el 82.5% (7,260,911 acciones) fue vía crédito y el 17.5% (1,544,925 acciones) vía subsidios.

FINANCIAMIENTOS OTORGADOS PARA ATENDER LA NECESIDAD CUANTITATIVA DE VIVIENDA POR ORGANISMO RESPONSABLE, 2001-2012

Organismo	Créditos								Subsidios			Total
	Fondos solidarios		Gobierno Federal		Otros organismos			Suma créditos	Gobierno Federal		Suma subsidios	
	INFONAVIT	FOVISSSTE	SHF	FONHAPO	BANCA/ INTER. FIN.	OREVIS	Otros <sup>1/</sup>		CONAVI	FONHAPO		
Número	4,551,077	772,996	397,653	2,099	1,194,028	182,904	160,154	7,260,911	721,945	822,980	1,544,925	8,805,836
% sobre crédito o subsidio	62.7	10.6	5.5	0.1	16.4	2.5	2.2	100.0	46.7	53.3	100.0	
% sobre el total	51.7	8.8	4.5	0.1	13.6	2.1	1.8	82.5	8.2	9.3	17.5	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la CONAVI.

<sup>1/</sup> Incluye BANJERCITO (31,238), ISSFAM (22,170), PEMEX (26,474), CFE (19,743), HÁBITAT (11,467) y otros (49,062).

En el rubro de créditos destacó la participación del INFONAVIT, al absorber el 62.7% del total de acciones de crédito, siguiéndole en relevancia la banca e intermediarios financieros con el 16.4%, y el FOVISSSTE, con el 10.6%. En conjunto, los tres organismos operaron el 89.7% de las acciones de crédito, lo que indicó que la implementación de la política se orientó principalmente a los asalariados, en virtud de que la población objetivo de los fondos solidarios INFONAVIT y FOVISSSTE, la constituyen los trabajadores cuya seguridad social corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, quienes se encuentran afiliados al INFONAVIT y al FOVISSSTE, mientras que la banca e intermediarios financieros atienden a la población que cubre los requisitos para el otorgamiento de un crédito, y que acreditan su solvencia económica para la recuperación correspondiente.

El Gobierno Federal participó con el 5.5% de las acciones orientadas a la atención de necesidades cuantitativas de vivienda por la vía del crédito; su intervención se efectuó mediante la SHF, cuyo objeto es impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, por medio del otorgamiento de crédito y garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda, preferentemente de interés social y medio, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda. En la tabla se incluyó FONHAPO, en virtud de que de 2001 a 2006, otorgó crédito, cuya aportación ascendió a 2,099 acciones que significaron el 0.1% del total de las acciones de crédito ejercidas.

En materia de subsidios, conforme lo señala la Ley de Vivienda, el Gobierno Federal desarrolló el total de las acciones por medio de la CONAVI y el FONHAPO. De forma particular, la CONAVI manejó el 46.7% de los subsidios y el FONHAPO, el 53.3% restante. Para ello, la CONAVI implementó el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda "Esta es Tú Casa", cuyas reglas de operación identificaron como su población objetivo a la de bajos ingresos con necesidades de vivienda y establecieron como beneficiarios a:

- la población derechohabiente de FOVISSSTE e INFONAVIT con ingreso individual de hasta 2.6 veces el salario mínimo general vigente mensual (SMGVM);
- la población no derechohabiente de FOVISSSTE e INFONAVIT, así como adultos mayores con ingreso individual de hasta 5 SMGVM; y,
- los miembros de las fuerza armadas, Secretaría de Seguridad Pública Federal y equivalentes a nivel estatal y municipal con ingreso individual de hasta 5 SMGVM.

Si bien los subsidios para la atención de las necesidades de vivienda habrían de destinarse a la población de menores recursos, con mayores dificultades para acceder a una vivienda habitable y para ser acreedora de un crédito, por medio de este programa la CONAVI destinó subsidios como recursos complementarios de créditos previamente otorgados, al establecer entre los requisitos de ingreso el contar con un crédito conferido por una entidad ejecutora. Con ello, finalmente, se fortaleció la orientación de la política de vivienda a la atención de las necesidades cuantitativas por medio del crédito.

El FONHAPO, por su parte, operó los Programas de Vivienda Rural y de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tú Casa", cuya población objetivo del primero, de acuerdo con sus reglas de operación la constituyeron los hogares mexicanos en pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda en localidades rurales de hasta 5,000 habitantes, clasificadas como de alta o muy alta marginación; para el segundo, los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda que requieren mejorar sus condiciones habitacionales.

El otorgamiento del total de los financiamientos destinados a la atención de las necesidades cuantitativas de vivienda implicó, de 2001 a 2012, un ejercicio de 2,683,024.1 millones de pesos, que significó el 96.1% del total de los recursos ejercidos para la abordar el déficit habitacional. Su integración por organismo fue la siguiente:

RECURSOS EJERCIDOS PARA ATENDER LA NECESIDAD CUANTITATIVA DE VIVIENDA POR ORGANISMO RESPONSABLE, 2001-2012  
 (Importe en millones de pesos)

Organismo	Créditos							Subsidios			Total	
	Fondos solidarios		Gobierno Federal		Otros organismos			Suma Créditos	Gobierno Federal			Suma subsidiros
	INFONAVIT	FOVISSSTE	SHF	FONHAPO	BANCA/ INTER. FIN.	OREVIS	Otros <sup>1/</sup>		CONAVI	FONHAPO		
Importe	1,237,189.9	344,667.1	165,000.4	423.7	781,992.6	32,291.4	69,867.7	2,631,432.8	31,927.0	19,664.3	51,591.3	2,683,024.1
% sobre crédito o subsidio	47.0	13.1	6.3	0.0	29.7	1.2	2.7	100.0	61.9	38.1	100.0	
% sobre el total	46.1	12.9	6.1	0.1	29.1	1.2	2.6	98.1	1.2	0.7	1.9	100.0
Financiamientos	4,551,077	772,996	397,653	2,099	1,194,028	182,904	160,154	7,260,911	721,945	822,980	1,544,925	8,805,836
Monto promedio por acción en pesos	271,845.52	445,884.71	414,935.63	201,858.03	654,919.82	172,548.35	436,253.23	362,410.83	44,223.59	23,894.02	33,394.05	304,687.04

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la CONAVI.

<sup>1/</sup> Incluye BANJERCITO (10,757.5), ISSFAM (8,155.8), PEMEX (20,011.1), CFE (9,698.7), HÁBITAT (809.0) y otros (20,435.6).

En correspondencia con el desarrollo de los financiamientos, el sostén económico de la política de vivienda 2001-2012 estuvo a cargo del INFONAVIT, de la banca comercial e intermediarios financieros y del FOVISSSTE, ya que el 88.1% de los recursos destinados a la atención de las necesidades cuantitativas de vivienda provino de dichos organismos.

El INFONAVIT destinó 1,237,189.9 millones de pesos, con los que otorgó en el periodo, 4,551,077 créditos por un monto promedio individual de 271,845.52 pesos. Dichos recursos se dirigieron a su población objetivo conformada por trabajadores del sector privado, derechohabientes y acreditados que desearan comprar una vivienda nueva o usada, o realizar el pago de pasivos mediante los siguientes esquemas: crédito INFONAVIT; crédito INFONAVIT en cofinanciamiento; crédito en coparticipación con entidades financieras; financiamiento directo de una entidad financiera con el uso de las aportaciones patronales como pago adicional del crédito; INFONAVIT para todos, y crédito seguro.

La banca comercial e intermediarios financieros participaron con el 29.1% de los recursos ejercidos, con los que otorgó 1,194,028 créditos, con un monto promedio individual de 654,919.82 pesos. La población objetivo a la que se canalizaron dichas operaciones fue aquella que contó con el nivel de ingresos requerido para acceder a una vivienda, por medio de las modalidades de adquisición de vivienda, ya sea nueva o usada, o disponibilidad de terreno y que garantice la recuperación.

Los recursos ejercidos por el FOVISSSTE significaron el 12.9% del total; los créditos otorgados fueron 772,996 con un monto promedio individual de 445,884.71 pesos, mismos que se utilizaron por su población objetivo por medio de las modalidades que el instituto ofrece: crédito tradicional; crédito con subsidio; créditos Pensiona2; créditos conyugales; créditos Alia2 Plus; créditos Respalda2, y créditos Respalda2 M.

Con respecto a los recursos destinados al otorgamiento de subsidios, éstos provinieron del Gobierno Federal y significaron el 1.9% del total. La CONAVI ejerció 31,927.0 millones de pesos para otorgar 721,945 subsidios por un monto promedio individual de 44,223.59 pesos; el FONHAPO ejerció 19,664.3 millones de pesos equivalentes al 0.7% del total de financiamientos para otorgar 822,980 subsidios por un monto promedio de 23,894.02 pesos por subsidio. Lo anterior significó que aunque el mayor porcentaje de subsidios los otorgó FONHAPO, éstos implicaron un menor uso de recursos, lo que derivó en montos por subsidio menores a los montos destinados como complementarios de los créditos por medio de CONAVI y reforzó, por lo tanto, la orientación de la

política de vivienda 2001-2012 al otorgamiento de créditos para la adquisición o reemplazo de las viviendas.

Pero cabe señalar que el seguimiento del total de los financiamientos otorgados y de los respectivos recursos ejercidos en el periodo fue limitado para conocer la pertinencia de la política en cuanto al cumplimiento de sus propósitos, en tanto no se generaron registros sistemáticos y oportunos que permitieran identificar el destino de las acciones realizadas (financiamientos para adquisición o para reemplazo de viviendas), y para saber en qué medida habrían de afectar el déficit habitacional en su vertiente cuantitativa determinado. Si bien los distintos organismos responsables generaron expedientes sobre la población beneficiada y las necesidades específicas de vivienda atendidas con sus acciones, dichos datos no serían recabados ni integrados para su análisis por la CONAVI, como representante del Gobierno Federal y regulador y coordinador de la política pública de vivienda.

Dado que, conforme a las metas acción planteadas en los documentos de planeación, el seguimiento de la política pública habría de realizarse en términos de financiamientos otorgados, la información recabada por CONAVI en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) respecto de las acciones de INFONAVIT, FOVISSSTE, SHF, FONHAPO, la Banca comercial e intermediarios financieros, los OREVIS, BANJERCITO, FOVI-ISSFAM, CFE, HÁBITAT, PEFVM y CONAVI, refirió al número de créditos o en su caso, subsidios otorgados, sin clasificarlos por tipo de necesidad cuantitativa destino: adquisición o reemplazo de viviendas. A ello se añadió que en el periodo de análisis se conformaron diversas alternativas para acceder a los financiamientos como fueron: cofinanciamiento, créditos conyugales y la conformación integrada por un crédito otorgado por una entidad ejecutora y un subsidio autorizado por la CONAVI, como se indicó previamente. Por lo que el número de financiamientos otorgados en el periodo no representó la atención de igual número de familias y, en consecuencia, igual número de viviendas.

Por lo tanto, con los registros disponibles de las acciones destinadas a la atención de las necesidades cuantitativas de vivienda no fue posible identificar cuántas viviendas fueron adquiridas y reemplazadas en el periodo 2001-2012 respecto del total de viviendas diagnosticadas como parte del déficit habitacional lo que limitó, como se indica posteriormente, la evaluación de la eficacia de la política de vivienda.

### 3.2. Atención de las necesidades cualitativas de vivienda

Al igual que con la atención de las necesidades cuantitativas, el abordaje de las necesidades cualitativas de vivienda implicó el otorgamiento de financiamientos por medio de créditos y subsidios. De 2001 a 2012, los actores responsables de la política de vivienda otorgaron 2,647,659 financiamientos, que significaron el 23.1% del total de los financiamientos destinados a la atención del déficit habitacional. Como se observa en la tabla siguiente, de los financiamientos entregados para la atención de esta vertiente, el 47.6% (1,259,870 acciones) fue vía crédito y el 52.4% (1,387,789 acciones) vía subsidios, lo cual indica que a diferencia de la atención de las necesidades cuantitativas de vivienda, en esta vertiente las acciones del Gobierno Federal vía subsidios fue mayor que el resto de los organismos responsables de la política pública.

FINANCIAMIENTOS OTORGADOS PARA ATENDER LA NECESIDAD CUALITATIVA DE VIVIENDA POR ORGANISMO RESPONSABLE, 2001-2012

Organismo	Créditos							Subsidios			Total	
	Fondos solidarios		Gobierno Federal		Otros organismos			Suma créditos	Gobierno Federal			Suma subsidios
	INFONAVIT	FOVISSSTE	SHF	FONHAPO	BANCA/ INTER. FIN.	OREVIS	Otros <sup>1/</sup>		CONAVI	FONHAPO		
Número	289,720	14,888	283,553	46,565	39,966	484,916	100,262	1,259,870	384,604	1,003,185	1,387,836	2,647,659
% sobre crédito o subsidio	23.0	1.2	22.5	3.7	3.2	38.5	7.9	100.0	27.7	72.3	100.0	
% sobre el total	10.9	0.6	10.7	1.8	1.5	18.3	3.8	47.6	14.5	37.9	52.4	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la CONAVI.

<sup>1/</sup> Incluye BANJERCITO (773), ISSFAM (6,433), PEMEX (20,929), CFE (1,157), HÁBITAT (9,980), PEFVM (25,045) y otros (35,945).

En el rubro de créditos destacó la participación de los OREVIS, al desarrollar el 38.5% de las acciones relativas; le siguieron en relevancia el INFONAVIT y la SHF, con una participación del 23.0% y del 22.5%, respectivamente. En conjunto, los tres organismos concentraron el 84.0% del total de las acciones de crédito para mejora o ampliación de vivienda. Los de menor participación en esta vertiente del déficit fueron la banca y el FOVISSSTE, con 3.2% y 1.2%, de manera respectiva, lo que denotó que las acciones de atención de las necesidades cualitativas de la vivienda por medio del crédito se orientaron a la población de menores recursos.

En materia de subsidios para el mejoramiento y ampliación de vivienda, en correspondencia con la Ley de Vivienda, el Gobierno Federal realizó la totalidad de las acciones por medio de la CONAVI y del FONHAPO. Por número de subsidios, el FONHAPO operó el 72.3% y la CONAVI el 27.7%, restante. Al igual que para la atención de las necesidades cuantitativas de vivienda, los recursos para la atención de las necesidades cualitativas por medio de estos organismos provinieron de los programas "Esta es Tú Casa" (por parte de CONAVI), y de Vivienda Rural y de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tú Casa" (por parte de FONHAPO).

El otorgamiento del total de los financiamientos destinados a la atención de las necesidades cualitativas de vivienda implicó, de 2001 a 2012, un ejercicio de 107,683.6 millones de pesos, que significó el 3.9% del total de los recursos ejercidos para la abordar el déficit habitacional. Su integración por organismo fue la siguiente:

RECURSOS EJERCIDOS PARA ATENDER LA NECESIDAD CUALITATIVA DE VIVIENDA POR ORGANISMO RESPONSABLE, 2001-2012  
 (Millones de pesos)

Organismo	Créditos								Subsidios			Total
	Fondos solidarios		Gobierno Federal		Otros organismos			Suma créditos	Gobierno Federal		Suma subsidios	
	INFONAVIT	FOVISSSTE	SHF	FONHAPO	BANCA/ INTER. FIN.	OREVIS	Otros <sup>1/</sup>		CONAVI	FONHAPO		
Importe	24,362.9	5,696.8	1,736.8	539.2	34,061.0	15,723.9	11,304.3	93,424.9	2,978.6	11,280.1	14,258.7	107,683.6
% sobre crédito o subsidio	26.1	6.1	1.9	0.6	36.5	16.8	12.0	100.0	20.9	79.1	100.0	
% sobre el total	22.6	5.3	1.6	0.5	31.6	14.6	10.6	86.8	2.8	10.4	13.2	100.0
Acciones	289,720	14,888	283,553	46,565	39,966	484,916	100,262	1,259,870	384,604	1,003,185	1,387,836	2,647,659
Monto promedio por acción en pesos	84,091.19	382,643.74	6,125.13	11,579.51	852,249.41	32,426.03	112,747.60	74,154.40	7,744.59	11,244.29	10,274.05	40,671.25

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la CONAVI.

<sup>1/</sup> Incluye BANJERCITO (427.8), ISSFAM (2,159.0), PEMEX (2,048.8), CFE (214.1), HÁBITAT (127.3), PEFVM (738.0) y otros (5,589.3).

Aunque en número de financiamientos vía crédito la banca y el FOVISSSTE otorgaron el menor porcentaje con respecto del total, en cuanto a recursos ejercidos por crédito otorgado para la atención de las necesidades cualitativas de vivienda, dichos organismos presentaron los mayores montos; la banca otorgó en promedio 852,249.41 pesos por cada crédito para la ampliación y mejoramiento de vivienda, mientras que el FOVISSSTE otorgó en promedio 382,643.74 pesos. Le siguieron en relevancia otros organismos en los que se incluyen BANJERCITO, PEMEX y CFE, con un monto promedio por crédito de 112,747.60 pesos y el INFONAVIT con 84,091.19 pesos por operación.

La participación del Gobierno Federal en materia de crédito para la atención de las necesidades cualitativas se circunscribió a las operaciones realizadas por la SHF, la cual otorgó en promedio 6,125.13 pesos por crédito y el FONHAPO, cuyo monto promedio por crédito fue de 11,579.51 pesos. En materia de subsidios, por medio de FONHAPO otorgó el 79.1% de los recursos. El monto promedio por subsidio fue de 10,274.05 pesos, mientras que la CONAVI otorgó el 20.9% restante de los recursos, con un monto promedio individual de 7,744.59 pesos.

Lo anterior denotó que si bien la participación del Gobierno Federal en cuanto a las acciones de atención de las necesidades cualitativas de vivienda fue superior que la del resto de los organismos y más del 80.0% de los financiamientos se destinaron a la población de menores recursos, los montos erogados para el mejoramiento o ampliación de las viviendas resultaron mayores para los beneficiarios de la banca, los intermediarios financieros y el FOVISSSTE, quienes no necesariamente atienden a la población de menores recursos.

Para determinar las implicaciones de ello, considerando que los diagnósticos del déficit habitacional en su vertiente cualitativa indicaron que las mayores necesidades provenían de las familias con más carencias convendría conocer, en principio, la suficiencia de los montos otorgados para su atención. En ese sentido, más que identificar la cantidad de financiamientos y recursos erogados, lo conveniente sería conocer su impacto. No obstante, el seguimiento de dichas acciones fue limitado, ya que en consideración de las metas acción definidas en los documentos de planeación, el seguimiento de la política pública se realizó en términos de financiamientos otorgados.

En consecuencia, la información recabada y sistematizada para rendir cuentas de la política pública refirió al número de financiamientos y recursos otorgados para la atención de las necesidades cualitativas, sin clasificarla por tipo de necesidad destino: ampliación de vivienda, mejoramiento de

vivienda o ambas. Y dado que los diversos esquemas de financiamiento generados no necesariamente implicaron una relación directa de financiamiento por vivienda, no fue posible determinar cuántas viviendas fueron mejoradas o ampliadas en el periodo, ni en qué medida los financiamientos y recursos erogados ayudaron a disminuir el déficit habitacional.

### 3.3. Evolución del déficit habitacional

Las acciones ejercidas para atender las necesidades cuantitativas y cualitativas de vivienda se desarrollaron con el propósito de abatir el déficit habitacional estimado en el periodo 2001-2012, entendido como el conjunto de viviendas en condiciones que limitaron su habitabilidad, y que derivaron en la necesidad de adquirir, mejorar o ampliar las unidades. Contrario a lo esperado, el déficit habitacional se incrementó un 12.8% al pasar de 12,940,069 viviendas en 2000 a 14,600,393 en 2010. Su integración por vertiente fue la siguiente:

DÉFICIT HABITACIONAL, 2000 y 2010

Concepto	2000	Part. %	2010	Part. %	Variación	
					Absoluta	%
Necesidad cuantitativa de vivienda	3,711,116	28.7	2,759,738	18.9	(951,378)	(25.6)
Reemplazo de vivienda en suelo propio	1,526,738	11.8	1,336,848	9.2	(189,890)	(12.4)
Reemplazo de vivienda nueva	2,184,378	16.9	1,422,890	9.7	(761,488)	(34.9)
Necesidad cualitativa de vivienda	9,228,953	71.3	11,840,655	81.1	2,611,702	28.3
Ampliaciones	2,037,564	15.7	4,132,421	28.3	2,094,857	102.8
Mejoramientos	3,173,029	24.5	3,778,916	25.9	605,887	19.1
Ampliaciones y mejoramientos	4,018,360	31.1	3,929,318	26.9	(89,042)	(2.2)
Déficit	12,940,069	100.0	14,600,393	100.0	1,660,324	12.8

FUENTE: Elaborado por la CONAVI con la metodología para estimar el Déficit habitacional y sus soluciones asociadas, del Comité Técnico Especializado de Vivienda, con información de los Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010, INEGI.

Se observa que el incremento del déficit fue producto del crecimiento de las necesidades cualitativas de vivienda, las cuales pasaron de 9,228,953 a 11,840,655 viviendas, particularmente las que requirieron de ampliaciones al pasar de 2,037,564 a 4,132,421 viviendas, ya que las necesidades cuantitativas presentaron una reducción, al haber pasado de 3,711,116 a 2,759,738

viviendas de 2000 a 2010. Aunque este comportamiento correspondió con la orientación de las acciones emprendidas para abordar las necesidades cuantitativas y cualitativas de vivienda, en tanto el 86.5% de las mismas se destinó a las necesidades de adquisición o reposición, y solamente el 13.5% restante a las necesidades de ampliación o mejora, su registro no permitió determinar su efecto directo sobre el déficit habitacional, lo que limitó determinar en qué medida la política de vivienda 2001-2012 fue pertinente para abordar el problema detectado.

Con objeto de subsanar esta deficiencia, la CONAVI, como organismo regulador y coordinador de la política de vivienda, realizó estimaciones para convertir los financiamientos otorgados en viviendas atendidas; no obstante, como se observa en la tabla siguiente, los datos generados no fueron congruentes con las estimaciones del déficit habitacional, lo que limitó su utilidad:

DÉFICIT HABITACIONAL 2000 Y 2010 Y FINANCIAMIENTOS OTORGADOS EQUIVALENTES A VIVIENDAS, 2001-2010

Déficit habitacional necesidad de vivienda	Solución habitacional asociada	Déficit habitacional 2000 en viviendas (A) <sup>1/</sup>	Acciones equivalentes en viviendas 2001-2010 (B) <sup>1/</sup>	Resultado déficit menos acciones C=(A-B)	Déficit habitacional 2010 en viviendas (D) <sup>1/</sup>	Diferencia (D-C)
Cuantitativas:	Reemplazo en suelo propio	1,526,738	n.d.	1,526,738	1,336,848	(189,890)
	Reemplazo por vivienda nueva	2,184,378	5,841,828	(3,657,450)	1,422,890	5,080,340
	Suma:	3,711,116	5,841,828	(2,130,712)	2,759,738	4,890,450
Cualitativas:	Sólo mejoramientos	3,173,029	4,448,061	(1,275,032)	3,778,916	5,053,948
	Sólo ampliaciones	2,037,564	n.d.	2,037,564	4,132,421	2,094,857
	Ampliaciones y mejoramientos	4,018,360	n.d.	4,018,360	3,929,318	(89,042)
	Suma:	9,228,953	4,448,061	4,780,892	11,840,655	7,059,763
	Otras soluciones		150,537	(150,537)		150,537
	Total déficit	12,940,069	10,440,426	2,499,643	14,600,393	12,100,750

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la CONAVI relativa al déficit habitacional determinado por el Comité Técnico Especializado en Vivienda y las acciones equivalentes a viviendas.

<sup>1/</sup> Cifras del déficit habitacional determinado por el Comité Técnico Especializado en Vivienda y acciones equivalentes a viviendas proporcionadas por la CONAVI.  
 n.d. No disponible.

Las estimaciones de la CONAVI indicaron que el conjunto de financiamientos otorgados por los responsables de la política de vivienda 2001-2012 derivaron, aproximadamente, en la atención de 10,440,426 viviendas, de las cuales, 5,841,828 fueron adquiridas como nuevas viviendas, 4,448,061 viviendas presentaron mejoramientos y 150,537 viviendas presentaron algún otro tipo de solución. Ello indicaría que, si consideramos que al 2000 el déficit total era de 12,940,069 viviendas, y que de 2001 a 2010 la implementación de la política pública incidió en 10,440,426 viviendas, manteniendo todo constante, resultaría que el déficit total a 2010 se ubicaría en 2,499,643 viviendas. Sin embargo, el déficit fue de 14,600,393 viviendas, lo que demuestra la dificultad de vincular las acciones realizadas con el impacto que las mismas tienen en el abatimiento del déficit habitacional.

Aunque dichas estimaciones, en conjunto con los datos identificados con la evaluación, no permiten determinar el impacto directo del desarrollo de las acciones ejercidas como parte de la política de vivienda 2001-2012, la tendencia que presentan sugiere que, en efecto, la orientación de la política hacia el financiamiento para la atención de las necesidades cuantitativas de vivienda en comparación con la menuda atención a las necesidades cualitativas se reflejó en el incremento del déficit habitacional registrado, al derivarse del crecimiento del conjunto de viviendas con necesidades de ampliación o mejoras y del decremento de las viviendas con necesidades de adquisición o reposición.

Lo anterior, aunado a que la mayoría de las acciones emprendidas provino de los organismos nacionales de vivienda responsables de otorgar crédito a una población que no necesariamente habría de integrar el déficit habitacional, se tradujo, a su vez, en el incremento del parque habitacional con viviendas desocupadas y de uso temporal, como lo indicó la información publicada por el INEGI con base en el Censo Nacional de Población Vivienda. Los datos generados al respecto fueron los siguientes:

INVENTARIO DE VIVIENDAS SEGÚN INEGI, 2000, 2005 Y 2010

Año	Vivienda de uso temporal	Vivienda deshabitada	Vivienda habitada	Total
2000	n.c.	n.c.	21,942,535	21,954,733
2005	n.c.	n.c.	24,706,956	30,412,005
2010	2,012,350	4,997,806	28,607,568	35,617,724

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del CONAPO obtenidos del Censo de Población y Vivienda, INEGI 2000 y 2010 y del Censo de Población y Vivienda 2005.

n.c. No cuantificado en el censo y en el conteo.

Como se observa en el cuadro anterior, el inventario habitacional tuvo un incremento del 62.2% (13,662,991 viviendas), al pasar de 21,954,733 viviendas en 2000 a 35,617,724 en 2010. En ese último año se identificaron 4,997,806 viviendas deshabitadas, debido a que los desarrollos habitacionales se ubicaron en zonas periféricas a los núcleos de población, alejados de los centros de trabajo y escolares lo que ocasionó elevados costos de transporte para las familias; carecieron de la infraestructura y los servicios básicos; y al incremento de la violencia e inseguridad en distintas zonas del país.

En el estudio desarrollado por la Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C., y por la Sociedad Hipotecaria Federal,<sup>76/</sup> se indica que existen diversas causas que explican el comportamiento observado en la vivienda deshabitada: señala que, desde una perspectiva regional, los estados de Baja California, Chihuahua, Zacatecas y Tamaulipas, presentaron más de 18.0% de viviendas deshabitadas y que el denominador común es que “se encuentran ubicadas en la franja fronteriza con Estados Unidos de Norteamérica (EUA) o que son parte del grupo de entidades tradicionalmente expulsoras de mano de obra. Las primeras resintieron -con mayor fuerza que el resto del país- los efectos de la recesión global y, en parte, esto explica el hecho de que casi una de cada cuatro viviendas deshabitadas en 2010 (23.0%) se encontraba en esta región”.<sup>77/</sup>

Asimismo, señala que los resultados de la Encuesta de Satisfacción Residencial 2010 (ESR16), realizada por la SHF en conjuntos habitacionales, mostraron que las principales razones de

<sup>76/</sup> Sociedad Hipotecaria Federal y Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C., **op. cit.**, nota 56.

<sup>77/</sup> **Ibid.**, pp. 28 y 29.

desocupación son que aún no se venden, están para renta, los dueños tienen otra vivienda, está abandonada o con ubicación lejana. El mismo estudio refiere que el INFONAVIT realizó una investigación de campo para conocer las causas de la vivienda deshabitada, cuyo resultado mostró que la no ocupación de una vivienda tiene que ver con su ubicación (lejos del trabajo o escuela) y con la falta de acondicionamiento (instalación eléctrica y de agua).<sup>78/</sup>

Lo anterior denotó que si bien la política de vivienda 2001-2012 priorizó el desarrollo de las acciones dirigidas a apoyar la adquisición o reposición de las viviendas y que éstas pudieron reflejarse en el decremento de las necesidades cuantitativas de vivienda registrado, dichas acciones también pudieron no estar vinculadas y a la vez, haberse desarrollado en detrimento de la ubicación y diseño de las viviendas atendidas, contribuyendo a incrementar el déficit en su vertiente cualitativa. Lo cual indicó, por lo tanto, debilidades importantes en la política pública para atender el problema detectado, fundamentalmente derivadas de la carencia de información precisa y oportuna sobre el impacto efectivamente generado con su desarrollo.

En términos agregados, además de señalar la relevancia de sistematizar información de utilidad para vincular de manera directa la implementación de la política pública con los resultados esperados, los registros sobre la evolución del déficit habitacional en comparación con el enfoque de las acciones destinadas a su atención mostraron la necesidad de fortalecer los esfuerzos para abatir las necesidades de ampliación o mejora de las viviendas, derivadas de condiciones precarias en su estructura o de la falta de servicios y provenientes, principalmente, de las poblaciones de menores recursos, con pocas probabilidades de adquirir financiamientos vía crédito. Asimismo, reflejaron el requerimiento de reforzar la coordinación entre el desarrollo de la vivienda con la planeación urbana, a efecto de fomentar la edificación de viviendas con una adecuada provisión de servicios y conectividad y de atender, en conjunto, además del déficit habitacional en sus vertientes cuantitativas y cualitativas, la situación actualmente determinada de viviendas deshabitadas.

---

<sup>78/</sup> Sociedad Hipotecaria Federal y Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C., **op. cit.**, nota 56.

## 4. Consideraciones finales y prospectiva

En el periodo 2001-2012, el problema de vivienda que determinó la política respectiva de atención se caracterizó por un déficit habitacional entendido como la existencia de viviendas en condiciones físicas precarias, inadecuadas para albergar hogares y carentes de servicios básicos que limitaron su habitabilidad y derivaron en la necesidad de adquirir, ampliar o mejorar viviendas. El diseño normativo, institucional y programático-presupuestario establecido para su atención mantuvo como objetivo, conforme a lo establecido constitucionalmente y en correspondencia con el problema identificado, garantizar el acceso de la población, preferentemente de menores ingresos, a una vivienda con las condiciones adecuadas y suficientes para conceptualizarse como vivienda digna.

Las atribuciones de los organismos responsables de su consecución se orientaron a la entrega de financiamientos por medio de créditos y/o subsidios para la adquisición, ampliación o mejora de la vivienda, por lo que la implementación de la política pública se concibió en dichos términos: financiamientos por otorgar para la atención del déficit habitacional. La CONAVI como organismo responsable de mantener actualizado el inventario habitacional y determinar los cálculos sobre las necesidades de vivienda, cuantificó que de 2000 a 2010, las viviendas que necesitaron de ampliación o mejora (necesidades cualitativas de vivienda) pasaron de 9,228,953 a 11,840,655 unidades, mientras que las unidades que requirieron de adquisición o reposición (necesidades cuantitativas de vivienda) pasaron de 3,711,116 a 2,759,738 viviendas, lo que en conjunto generó un incremento del déficit habitacional de 12.8%, al pasar de 12,940,069 viviendas en 2000 a 14,600,393 viviendas en 2010. La política pública de vivienda 2001-2012, denotó debilidades importantes para cumplir sus propósitos de atender el déficit habitacional.

Con la evaluación realizada la ASF identificó como principales hallazgos los siguientes:

- La política de vivienda 2001-2012 privilegió la atención de las necesidades cuantitativas de vivienda (adquisición o reposición de unidades) por medio del financiamiento vía crédito, en comparación con la atención de las necesidades cualitativas (ampliación o mejora de unidades), cuyo financiamiento provino fundamentalmente de subsidios.
- Las necesidades de vivienda mayormente abordadas provinieron de la base poblacional que atienden los principales organismos operadores de la política pública, los Fondos Solidarios INFONAVIT y FOVISSSTE, así como la banca comercial e intermediarios financieros, cuyas acciones responden fundamentalmente al comportamiento del mercado inmobiliario, y no necesariamente corresponden con la atención de las necesidades que conforman el déficit habitacional.
- La evolución del déficit habitacional en comparación con la orientación de las acciones destinadas a su atención y los registros sobre la existencia de 5.0 millones de viviendas deshabitadas señaló que las acciones ejercidas como parte de la política pública pudieron desarrollarse en detrimento de la ubicación y diseño de las viviendas atendidas, contribuyendo así a incrementar el déficit en su vertiente cualitativa.
- Los registros del déficit habitacional y de las acciones emprendidas como parte de la política, no permitieron determinar su vinculación directa, debido a que el seguimiento de las acciones para su integración en los informes de rendición de cuentas se realizó en términos de financiamientos otorgados sin comprometer el número y las características específicas de las viviendas atendidas, mientras que las viviendas y sus características conformaron la unidad de medida del déficit habitacional. Por lo tanto, no fue posible evaluar en qué medida la política pública de vivienda 2001-2012 logró atender el problema diagnosticado referido al déficit habitacional.

Se determinó que la política de vivienda 2001-2012 privilegió la atención de las necesidades cuantitativas de vivienda vía crédito debido a que, en el periodo 2001-2012, se otorgaron 11,453,495 financiamientos (créditos y subsidios), de los cuales, el 76.9% fue para la atención de las necesidades cuantitativas por medio de la adquisición de vivienda y el 23.1% para las de carácter cualitativo mediante el mejoramiento y/o la ampliación de vivienda.

Del total de financiamientos otorgados por los organismos de vivienda, el 74.4% correspondió al otorgamiento de créditos y el 25.6% de subsidios. Para la atención de las necesidades cuantitativas se destinaron 7,260,911 créditos, lo que significó el 82.5% de las acciones de financiamiento destinadas a dicha vertiente y el 17.5% restante correspondió al otorgamiento de subsidios. La participación del Gobierno Federal en la atención de las necesidades cuantitativas por vía de crédito, fue del 5.6% del total otorgado; por subsidios, le correspondió el 100.0%, en la que CONAVI operó el 46.7% de los subsidios y el FONHAPO el 53.3% restante. Cabe señalar que los subsidios operados por CONAVI se otorgaron como apoyos complementarios a créditos previamente aprobados por las entidades ejecutoras, lo que fortaleció los financiamientos de esta vertiente del déficit vía crédito.

En atención de las necesidades cualitativas de vivienda se destinaron 1,259,870 créditos, lo que significó el 47.6% de las acciones de financiamiento destinadas a dicha vertiente, el 52.4% restante se destinó a la provisión de subsidios. La participación del Gobierno Federal al respecto fue de 26.2% del total de créditos proveídos y del 100.0% de los subsidios, en la que CONAVI operó el 27.7% del total de subsidios otorgados y el FONHAPO el 72.3% restante. Al igual que en la atención de las necesidades cuantitativas, los subsidios operados por CONAVI se otorgaron como apoyos complementarios a créditos aprobados.

Además de mostrar que en el periodo 2001-2012 la política de vivienda se orientó a apoyar por medio de créditos las necesidades cuantitativas de vivienda en mayor medida que las necesidades cualitativas, la integración de los datos señaló que las acciones de vivienda mayormente realizadas pudieron no corresponder con las necesidades que conforman el déficit habitacional. Lo anterior, debido a que la operación de la política correspondió mayoritariamente a los Fondos Solidarios INFONAVIT y FOVISSSTE y a la banca comercial e intermediarios financieros, cuya actuación responde prioritariamente al comportamiento del mercado inmobiliario, en el que participan conjuntos de la población que demandan viviendas sin una necesidad específica de vivienda conforme se integra el déficit habitacional.

En conjunto, estos actores otorgaron 6,862,735 financiamientos, equivalentes al 60.0% del total de financiamientos (11,453,495) registrados y a un monto global de 2,427,970.3 millones de pesos, que representa el 87.0% del total ejercido (2,790,707.7 millones de pesos). El INFONAVIT fue el organismo con mayor participación, al registrar el 42.3% de los financiamientos y el 45.2% de los

recursos ejercidos; la banca comercial e intermediarios financieros operaron el 10.8% de las acciones y el 29.2% de los recursos, mientras que el FOVISSSTE participó con el 6.9% de las acciones y el 12.6% de los recursos. Por su parte, el Gobierno Federal participó con 3,662,584 financiamientos equivalentes al 32.0% del total y a 233,550.1 millones de pesos, el 8.4% del total de presupuesto ejercido.

Dicha situación, en conjunto con la priorización de atención de las necesidades cuantitativas de la vivienda correspondió con los datos registrados sobre la evolución del déficit y el inventario del parque habitacional, que de manera paradójica indicaron, por un lado, una reducción de 25.6% en las necesidades cuantitativas de viviendas (de 3,711,116 viviendas en 2000 a 2,759,738 en 2010) y un incremento del parque habitacional de 62.2% (al pasar de 21,954,733 viviendas en 2000 a 35,617,724 en 2010) y por otro, la prevalencia de un déficit cuantitativo de 2,759,738 viviendas, así como la existencia de 4,997,806 viviendas deshabitadas en 2010.

Estudios realizados por los organismos operadores de la política pública indicaron que la existencia de viviendas deshabitadas ante un déficit cuantitativo resultó, principalmente, de que aún no se venden las unidades, están para renta, los dueños tienen otra vivienda o está abandonada; los desarrollos habitacionales se ubicaron en zonas periféricas a los núcleos de población, alejados de los centros de trabajo y escolares lo que ocasionó elevados costos de transporte para las familias; carecieron de la infraestructura y los servicios básicos; así como del incremento de la violencia e inseguridad en distintas zonas del país. En términos generales, estos aspectos denotaron que aunque la política derivó en un crecimiento de la oferta, ésta pudo desarrollarse sin considerar las necesidades de vivienda detectadas, la ubicación de la demanda o de los conjuntos habitacionales, ni la disponibilidad de servicios y equipamientos sociales básicos y reflejarse, a la vez, en el incremento de las necesidades cualitativas registrado en el periodo y con ello, en el incremento del problema.

La información no permitió identificar con certeza, en qué medida la política pública de vivienda diseñada e implementada de 2001 a 2012 afectó la evolución del déficit habitacional en sus vertientes cuantitativa y cualitativa. Lo anterior, debido a que el seguimiento de las acciones emprendidas como parte de la política para su integración en los informes de rendición de cuentas se realizó en términos de financiamientos otorgados, sin comprometer el número y las

características específicas de las viviendas atendidas, mientras que las viviendas y sus características conformaron la unidad de medida del déficit habitacional.

En atención del déficit habitacional, en los programas de mediano plazo se estableció como meta para el periodo 2001-2012 el otorgamiento de 10,500,000 financiamientos vía crédito y subsidios, sin desagregarlos por tipo (necesidades cuantitativas o cualitativas) o por características de necesidad por atender (reposición, adquisición, ampliación o mejoramiento) y sin convertirlos en número de viviendas por apoyar. Como resultado, en los documentos de rendición de cuentas se identificó un cumplimiento de 109.1% de la meta prevista, al haberse otorgado 11,453,495 financiamientos. Pero al no identificarse el destino de los mismos por tipo o por características de las necesidades atendidas y en específico, al no señalarse el número de viviendas adquiridas, reemplazadas, ampliadas o mejoradas con el desarrollo de la política pública, no se determinó el nivel de afectación del déficit, lo que limitó la evaluación de la eficacia y eficiencia de la política pública.

Por lo anterior, la ASF determinó debilidades en el sistema de información que administra la CONAVI en su calidad de órgano regulador. Al responder al enfoque de planeación en términos de financiamientos por otorgar y no de viviendas por atender, la información que dicho sistema integra para la toma de decisiones considera los financiamientos y recursos otorgados por organismo, modalidad y entidad federativa, pero no registra el número de viviendas reemplazadas, adquiridas, mejoradas y/o ampliadas, lo que limita identificar el impacto efectivamente logrado con la política implementada y le resta utilidad y pertinencia al sistema para permitir identificar alternativas de acción de mayor alcance.

Dado que los mecanismos de medición y rendición de cuentas no corresponden a la naturaleza del problema definido, aunado al resto de las observaciones detectadas con la evaluación, resulta pertinente reforzar la política de vivienda establecida, con objeto de atender con mayor efectividad el déficit habitacional existente en el país. Al respecto, cabe señalar que en 2013, el Gobierno Federal reconoció en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 un diagnóstico coincidente con los resultados determinados en la presente evaluación y dispuso estrategias correspondientes, manteniendo como objetivo las disposiciones fundamentalmente establecidas en el periodo 2001-2012, "Reducir el déficit habitacional por medio del mejoramiento y ampliación de la vivienda existentes y el fomento de la adquisición de vivienda nueva".

En consideración del déficit detectado en 2010, marcado por una mayor necesidad cualitativa de vivienda, así como del crecimiento del parque habitacional desarrollado en detrimento del diseño y ubicación de las viviendas, que derivó en la existencia de viviendas deshabitadas, una modificación sustantiva realizada a la actual política de vivienda consistió en articular en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) las funciones de ordenamiento territorial, suelo, desarrollo urbano y vivienda. Con ello, esta dependencia se instauró como responsable de establecer las directrices para disponer de un sistema normativo que regule las actividades de los sectores y actores relacionados con las distintas fases del proceso de producción de la vivienda; de instrumentar programas de vivienda en sus distintas vertientes; de rescatar los espacios públicos en zonas urbanas marginadas; así como de ejecutar proyectos para la rehabilitación de espacios públicos y mejoramiento de zonas urbanas subutilizadas o abandonadas.<sup>79/</sup>

En cumplimiento de sus atribuciones, la SEDATU generó el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSDATU) 2013-2018, en el que se indicaron estrategias de atención del déficit habitacional de mayor precisión y correspondencia con las observaciones resultantes de la presente evaluación. En dicho programa se señaló que en la década pasada, el modelo de atención a las necesidades de vivienda privilegió el otorgamiento masivo de financiamiento para vivienda nueva sin considerar el impacto territorial y urbano, al tiempo que la industria desarrolladora optó por la producción de vivienda de interés social en suelo barato y alejado de los centros urbanos.

Al respecto se indicó que el modelo de crecimiento urbano utilizado fomentó el desarrollo de viviendas ubicadas lejos de servicios como escuelas, hospitales y centros de abasto, por lo que la producción de vivienda nueva se basó en un modelo de crecimiento urbano extensivo, en donde los desarrollos habitacionales se ubicaron en zonas alejadas de los centros de trabajo y de servicios, sin una densidad habitacional adecuada que permitiera costear servicios, vías de comunicación y alternativas de transporte eficientes. Lo que se tradujo en un número de viviendas deshabitadas, ya que de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, el número de viviendas deshabitadas fue de casi 5.0 millones y las de uso temporal de poco más de 2.0 millones.

---

<sup>79/</sup> Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, **Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5294174&fecha=02/04/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294174&fecha=02/04/2013).

Asimismo, se especificó que los créditos de vivienda se dirigieron principalmente a sectores medios y al grupo de afiliados a la seguridad social, mientras que el sector de población abierta, en especial el de bajos ingresos, fue rezagado en la atención de sus necesidades de vivienda. Pero a diferencia de las observaciones centrales de la presente evaluación, en el documento programático no se indicó la falta de información oportuna sobre el nivel de eficacia de la política pública con respecto a la atención del déficit habitacional, sino que, en correspondencia con los documentos de rendición de cuentas, las debilidades de la política se diagnosticaron solamente en términos de financiamientos otorgados y de su orientación a la atención generalizada de las necesidades cuantitativas y cualitativas de vivienda. Lo cual es de relevancia ya que, como se indicó previamente, limita la posibilidad de identificar estrategias de acción de mayor efectividad.

En relación con lo anterior, destacó que el déficit habitacional anotado en el PSDATU, provino de la Encuesta Nacional de Ingresos de los Hogares 2010, a diferencia del diagnóstico citado en el PND 2013-2018, derivado de la información generada al respecto por el Comité Técnico Especializado en Vivienda, por lo que los datos sobre el número de viviendas con necesidades presentaron diferencias significativas. Mientras en el PND se señaló que existen 2.8 millones de viviendas que necesitan ser remplazadas y 11.8 millones que requieren algún tipo de mejoramiento o ampliación, en el PSDATU se indicó que el déficit habitacional es de 15.3 millones de viviendas, de las cuales 3.0 millones necesitan ser sustituidas y 12.3 millones requieren de mejoramiento, ampliación o una combinación de ambas.

Considerando los datos recabados por SEDATU, en el PSDATU se definió el objetivo de fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional. Para ello, se dispuso desarrollar las estrategias siguientes:

- Promover la oferta de soluciones habitacionales de calidad.
- Fomentar la producción social organizada en los programas de vivienda popular.
- Generar una oferta óptima de créditos y subsidios para acciones de vivienda.
- Diversificar el mercado de soluciones de vivienda para atender eficazmente las necesidades de los diferentes segmentos de la población.

- Lograr una mejor y mayor coordinación interinstitucional para la alineación de programas y acciones en materia de vivienda.
- Generar información de calidad para una mejor toma de decisiones de actores públicos, empresas, organizaciones sociales y demandantes de vivienda.

Por lo tanto, existe correspondencia con el diagnóstico establecido, debido a que dichas estrategias se disponen a abordar el déficit habitacional, principalmente en su vertiente cualitativa, así como atender con mayor pertinencia las necesidades cuantitativas de los distintos segmentos de la población. Resalta la pertinencia de la estrategia orientada a lograr una mejor y mayor coordinación interinstitucional para la alineación de programas y acciones en materia de vivienda, dado que, como se indicó previamente, aunque éste programa es en términos generales congruente con el PND, ambos difieren en la base de la planeación, referente al diagnóstico preciso sobre el déficit habitacional.

Lo anterior es un riesgo para lograr mejoras sustantivas en la política de vivienda ya que, como se observó con la evaluación, la falta de precisión sobre la cantidad de viviendas con necesidades y las características de las mismas se presentó en el periodo 2001-2012, ante lo cual las estrategias se plantearon en términos genéricos y las acciones se ejercieron con miras a otorgar financiamientos y no a apoyar las viviendas que integraron el déficit. Aun cuando las nuevas estrategias son congruentes con los diagnósticos establecidos presentan características similares a las estrategias del periodo 2001-2012, la ASF considera pertinente cuidar el desarrollo de las acciones específicas por realizar, de tal forma que se vinculen directamente con la atención de las viviendas determinadas como objetivo, para lo cual es prioritariamente necesario identificar de forma precisa y homogénea dicho objetivo.

Al respecto, es de relevancia resaltar que al cierre de la evaluación continuaba pendiente la publicación del Programa Nacional de Vivienda, el cual podría presentar, dependiendo de la información considerada como base, tanto un diagnóstico como directrices de aplicación general para los responsables de la política pública de mayor oportunidad. En ese sentido, destaca también la estrategia planteada en el PSDATU relativa a generar información de calidad para una mejor toma de decisiones.

Aunque en dicho documento no se identificó entre las debilidades de la política de vivienda previamente implementada la falta de información pertinente sobre el desarrollo de las acciones ejercidas en atención de las necesidades de vivienda, el reconocer la necesidad de generar información de utilidad para la toma de decisiones podría representar un referente adecuado para integrar información estadística en materia de vivienda que finalmente permita evaluar los efectos de las acciones emprendidas en el inventario de vivienda y en el déficit habitacional y determinar con ello el nivel de eficacia y eficiencia de la política establecida.

En consideración de lo anterior y a efecto de reforzar la política pública de vivienda del país para incidir con mayor efectividad sobre el déficit habitacional, la ASF determina necesario:

- Consolidar el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) como referente en información estadística en materia de vivienda, siendo de utilidad para:
  - Recabar y generar información confiable, oportuna y de calidad que permita realizar una adecuada planeación, instrumentación y seguimiento de la política nacional de vivienda, así como identificar la evolución y crecimiento del mercado inmobiliario con el objeto de contar con información suficiente para evaluar los efectos de la política habitacional.
  - Recabar y formular información que tenga actualizado el inventario habitacional del país y que permita determinar los cálculos sobre el déficit habitacional en sus componentes cuantitativo y cualitativo, por entidad federativa, región y municipio, así como nivel de ingreso de las familias que lo integran.
  - Generar información en términos de soluciones habitacionales en las vertientes de necesidades de vivienda cuantitativas y cualitativas, por entidad federativa, región y municipio, así como nivel de ingreso de las familias respectivas.
  - Generar información que permita establecer el nivel de ingreso de la población a la que se otorga los financiamientos para la atención de las necesidades de vivienda.
  - Establecer mecanismos de coordinación por medio de la suscripción de acuerdos y convenios con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con los fondos solidarios, con la banca comercial e intermediarios financieros, así como con las organizaciones de los sectores social y privado, y las instituciones de educación superior y de investigación, que permitan generar mecanismos de control y supervisión para que proporcionen la

información correspondiente en términos de las soluciones asociadas al déficit habitacional, a fin de que la CONAVI, en tanto regulador y coordinador genere información para la toma de decisiones en materia de vivienda.

- Generar esquemas de financiamiento destinados a abatir de manera específica las necesidades cualitativas y cuantitativas de vivienda detectadas y registradas en el SNIIV, priorizando las necesidades cualitativas, de tal forma que permitan verificar su efectividad y determinar el nivel de atención del déficit habitacional.
- Realizar una planeación coordinada entre la SEDATU y la CONAVI para vincular con mayor oportunidad la política de vivienda y de desarrollo urbano, a efecto de abordar el déficit habitacional considerando el diseño y las condiciones de habitabilidad de las viviendas y de atender la existencia, tanto de viviendas deshabitadas como de necesidades cuantitativas de viviendas.
- Establecer metas de cumplimiento de la política pública e indicadores de seguimiento que permitan evaluar:
  - Las viviendas que se pretende atender y las que se requieren mejorar y ampliar, a fin de evaluar su contribución en el inventario del parque habitacional del país.
  - El impacto del otorgamiento de financiamientos (créditos y subsidios) para contribuir a contrarrestar el déficit habitacional.
  - El impacto en la contribución de la política para mitigar el déficit habitacional en sus dos vertientes y con ello garantizar el acceso a una vivienda digna.

## Glosario de términos

Acciones en vivienda:	Entrega de financiamiento y subsidios para adquirir y mejorar la vivienda.
Acreditados:	Son las personas físicas que adquieren o construyen una vivienda para habitarla y los inversionistas que la adquieran para destinarla al arrendamiento o al arrendamiento con opción de compra.
Adquisición de vivienda:	Compra de una vivienda nueva o usada o de derechos fideicomisarios, en las modalidades previstas en el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda "Esta es tu casa".
Ampliación de vivienda:	Incremento en la superficie construida de la vivienda.
Asentamiento humano:	El establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de ella, los elementos naturales y las obras materiales que lo integran.
Autoconstrucción de vivienda:	El proceso de construcción o edificación de la vivienda realizada directamente por sus propios usuarios, en forma individual, familiar o colectiva.
Autoproducción:	Proceso de gestión de suelo, construcción y distribución de vivienda bajo el control directo de sus usuarios de forma individual o colectiva, el cual puede desarrollarse mediante la contratación de terceros o por medio de procesos de autoconstrucción, artículo 4, fracción I, de la Ley de Vivienda.
Cofinanciamiento:	Suma de financiamientos otorgados por dos o más fuentes financieras para una solución habitacional; de las cuales una debe ser Entidad ejecutora.
Comité de Producción Social de Vivienda:	Grupo establecido por el Consejo Nacional de Vivienda con el objeto de fortalecer el desarrollo de la producción social de vivienda, mediante la interlocución y la participación de diversos actores a favor de soluciones diferentes de vivienda utilizadas, principalmente por población de menores recursos.
Comité Técnico Especializado en Vivienda (CTEV):	Es una instancia de participación y consulta en los trabajos relativos a la producción e integración de información estadística y geográfica para los Subsistemas Nacionales de Información, en este caso vivienda, que tiene entre otras las funciones de promover con los coordinadores de las unidades, el conocimiento y aplicación de las normas técnicas y disposiciones de carácter general que expida el INEGI; coadyuvar en la elaboración o revisión de las normas técnicas; colaborar en los asuntos de su competencia a solicitud del Instituto; presentar a la Junta de Gobierno un informe anual sobre sus actividades, así como prestar a los Subsistemas el apoyo que proceda en términos de este acuerdo de creación.
Construcción de vivienda:	Comprende las obras de edificación de la vivienda en terreno que no podrá estar fideicomitado y que sea propiedad de individuos que la vayan a habitar.
Copropiedad:	Figura jurídica en la que una cosa o un derecho pertenecen pro-indiviso a dos o más personas (Código Civil Federal, artículo 938).
Crédito para vivienda:	Cantidad de dinero reembolsable que una Entidad Ejecutora le otorga a un beneficiario, para destinarla a una solución habitacional bajo las condiciones financieras pactadas (ver financiamiento).
Déficit habitacional:	Suma de viviendas que al carecer de servicios básicos y/o presentar condiciones de hacinamiento y características físicas precarias, requieren de soluciones habitacionales ya sean cuantitativas o cualitativas.
Desarrolladores sociales de vivienda:	Persona moral o empresa social que gestiona, realiza, asesora y/o financia programas, proyectos o acciones mediante la producción social de vivienda en forma organizada, planificada y permanente, acompañada siempre de asistencia técnica calificada, con la participación social de los involucrados.
Desarrollo habitacional:	Es el grupo de viviendas proyectado en forma integral, con la dotación de infraestructura y servicios urbanos.
Desarrollo sustentable:	Implementación de alternativas que promuevan las actividades económicas y sociales con el manejo racional y aprovechamiento de los recursos naturales, con la conservación a largo plazo del entorno ambiental y de los propios recursos, cuyo objeto es satisfacer las necesidades generales y mejorar el nivel de vida de la población.
Desarrollo urbano:	Proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y

	<p>crecimiento de los centros de población. Mediante la aplicación de los principios y técnicas de la planeación, hace posible la elevación del nivel de vida de la población urbana, utilizando para ello el ordenamiento territorial; la determinación de los usos del suelo; la asignación consecuente de los recursos fiscales; la promoción de la inversión pública, social y privada; la mejora de los servicios públicos; la sistematización del mantenimiento de la infraestructura urbana y su ampliación al ritmo de las nuevas necesidades y demandas, así como el mantenimiento y conservación del patrimonio cultural, artístico e histórico.</p>
Entidad ejecutora:	<p>Dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, estatal o municipal o persona moral, que se adhirió al Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda "Esta es tu casa", y que apoya a la obtención de una solución habitacional por medio de financiamiento y que aplica los recursos federales para subsidiar a los beneficiarios, en los términos de su acto constitutivo y las autorizaciones con las que al efecto deba contar. Para el caso de los ejecutores sociales el financiamiento se otorga en forma directa o mediante convenio con entidades financieras, que autorice al efecto la instancia normativa.</p>
Financiamiento:	<p>Instrumentos y apoyos para la realización de soluciones habitacionales por medio del crédito o préstamo, subsidio, ahorro previo y otras aportaciones de los sectores público, social y privado de conformidad con el artículo 47 de la Ley de Vivienda. Para los efectos de un crédito hipotecario, bien inmueble que asegura la recuperación del monto del crédito en caso de incumplimiento de la misma por el deudor originario.</p>
Grado de marginación:	<p>Índice que refleja el nivel de carencias y satisfactores que padece la población, a nivel entidad federativa, municipio o localidad.</p>
Hacinamiento:	<p>Se refiere a la sobreocupación de una vivienda, que puede deberse a que existan dos o más hogares residiendo en una misma vivienda, o bien a que se exceda el índice recomendado por el Centro de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, de 2.5 personas por cuarto habitable.</p>
Hipoteca verde:	<p>Crédito INFONAVIT que cuenta con un monto adicional para que el derechohabiente pueda comprar una vivienda ecológica y así obtener una mayor calidad de vida, el cual genera ahorros en su gasto familiar mensual derivados las ecotecnologías que disminuyen los consumos de energía eléctrica, agua y gas, y contribuye al uso eficiente y racional de los recursos naturales, y al cuidado del medio ambiente.</p>
Hogar:	<p>Se utilizó en los censos y conteos levantados de 1980 a 2000, a grandes rasgos se define como una unidad doméstica formada por una o más personas unidas o no por lazos de parentesco que residen habitualmente en la misma vivienda y se sostienen de un gasto común para la alimentación.</p>
Hogar ampliado:	<p>Formado por un hogar nuclear más otros parientes o un jefe con otros parientes; puede haber empleados domésticos y sus familias.</p>
Hogar bipaternal:	<p>Hogar familiar en el que están presentes jefe, cónyuge e hijos(as), en el cual puede haber o no otros miembros del hogar.</p>
Hogar Censal:	<p>Utilizado a partir de 2010 y es aquel formado por una o más personas, vinculadas o no por lazos de parentesco, que residen habitualmente en la misma vivienda particular, registrándose solo a un jefe por vivienda. Para cualquier comparabilidad en el tiempo es preciso considerar las diferencias particulares de cada levantamiento censal.</p>
Hogar compuesto:	<p>Formado por un hogar nuclear o ampliado, más personas sin lazos de parentesco con el jefe del hogar, puede haber empleados domésticos y sus familiares.</p>
Hogar de corresidentes:	<p>Formado por dos o más personas sin relaciones de parentesco con el jefe del hogar.</p>
Hogar familiar:	<p>Hogar en el que por lo menos uno de los integrantes tiene relación de parentesco con el jefe del hogar. Se clasifican en ampliados, compuestos, y nucleares.</p>
Hogar monoparental:	<p>Hogar familiar en el que están presentes jefe e hijos(as) y puede haber o no otros miembros del hogar, pero no hay cónyuge.</p>
Hogar no familiar:	<p>Hogar en el que ninguno de los integrantes tiene relación de parentesco con el jefe del hogar. Se clasifican en hogares de corresidentes y unipersonales.</p>
Hogar nuclear:	<p>Formado por el jefe y su cónyuge; el jefe y su cónyuge con hijos; o el jefe con hijos; considera a los hijos, independientemente de su estado conyugal, siempre y cuando no vivan con su cónyuge e hijos; puede haber empleados domésticos y sus familiares.</p>
Hogar unipersonal:	<p>Formado por una persona.</p>
Ingreso familiar:	<p>La suma total de los ingresos monetarios, excluyendo otros apoyos federales, obtenidos por el jefe de familia, su cónyuge y sus dependientes económicos.</p>

Nuevas necesidades de vivienda:	Se refieren a aquellas que se van generando con el tiempo, y están determinadas en primera instancia, por las transformaciones que sufren los principales componentes de la dinámica demográfica del país y las consecuencias que éstas tienen sobre la estructura por edad de la población, la formación de los nuevos hogares y la distribución territorial del poblamiento.
Necesidades de vivienda cuantitativas:	Las soluciones habitacionales cuantitativas refieren al reemplazo de vivienda en suelo propio o adquisición de vivienda nueva o usada.
Necesidades de vivienda cualitativas:	Son las viviendas que requieren de ampliación y/o mejoramiento por cuestiones de hacinamiento, deterioro o falta de servicios.
Oferta de vivienda:	Cantidad de inmuebles para fines de vivienda disponibles para ser adquiridos en el mercado.
ONAVIS:	Organismos de vivienda con cobertura en todo el territorio nacional, que tienen por objeto otorgar financiamiento y créditos, en apoyo de la producción, adquisición de viviendas, mejoramientos habitacionales y pago de pasivo, se conforman por la SHF, INFONAVIT, FOVISSSTE y CONAVI.
OREVIS:	Organismos Estatales de Vivienda. Organismos creados por los gobiernos estatales en cada entidad federativa, que se ocupan de acciones de vivienda. La CONAVI ha trabajado con los OREVIS para buscar que sea ventanilla única hacia los estados y de éstos a los municipios.
Población no asalariada:	Personas de 12 y más años de edad que en la semana de referencia trabajaron en su propio negocio, empresa, establecimiento o predio agrícola. Incluye a las personas que trabajaron sin pago en el negocio o predio familiar o no familiar.
Pobreza de patrimonio:	Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.
Pobreza:	Una persona que se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.
Rezago habitacional:	El rezago habitacional se conceptualizó como la diferencia entre el número de viviendas y el número de hogares, de tal manera que cada hogar contara con una vivienda y se compuso de dos dimensiones: una cuantitativa y una cualitativa.
Rezago cualitativo:	Se refiere a la estimación de las viviendas que requieren ampliación o mejoramiento; en el primer caso, se consideró a las viviendas que no cuentan con los espacios suficientes para satisfacer las necesidades de sus ocupantes y se reportan en hacinamiento. En el segundo, a las viviendas que presentan deficiencias y/o deterioro en sus distintos componentes y/o servicios.
Rezago cuantitativo:	Se refiere a la estimación de las necesidades de adquisición de vivienda por construcción, al no contarse con una vivienda, o bien, por reposición, al no cumplir con las condiciones mínimas para considerarse habitable o por el término de su vida útil, al sobrepasar los 50 años de haberse construido.
Producción social de vivienda:	Aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones.
Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV):	Es una herramienta que provee información integrada, actualizada y oportuna del Sector Vivienda para quienes buscan una solución habitacional, para el público interesado en la evolución del financiamiento a la vivienda y para aquellos involucrados en el proceso de planeación y formulación de políticas públicas.
SMGVM:	Salario Mínimo General Vigente Mensual. Resulta de multiplicar por treinta punto cuatro (30.4) el salario mínimo general diario definido por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para el área geográfica "A".
Sociedad Financiera de Objeto Limitado	Sociedades anónimas especializadas en el otorgamiento de créditos a una determinada actividad o sector. Para realizar dicha actividad la Ley de Instituciones de Crédito las faculta a captar recursos provenientes de la colocación, en el mercado, de instrumentos de deuda

(SOFOLLES):	inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios; también pueden obtener financiamiento bancario.
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES):	Son entidades financieras que, con la obtención de recursos mediante el fondeo en instituciones financieras y/o emisiones públicas de deuda, otorgan crédito al público de diversos sectores y realizan operaciones de arrendamiento financiero y factoraje financiero. Una SOFOM no puede captar recursos del público y no requiere de la autorización del Gobierno Federal para constituirse.
Solución habitacional:	Modalidades que considera el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda "Esta es tu casa" para responder a las necesidades de vivienda de las personas de bajos ingresos: adquisición de vivienda nueva o usada, autoproducción, ampliación o mejoramiento de vivienda o y adquisición de un lote con servicios.
Subsidios:	Asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, por medio de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.
Unidad básica de vivienda (UBV):	Vivienda que cuenta con un área mínima de construcción de 25 m <sup>2</sup> , con una altura mínima interior de 2.40 m, y con un volumen mínimo de 60 m <sup>3</sup> , que incluye al menos, un cuarto habitable de usos múltiples; una cocina; un cuarto de baño con regadera, escusado y lavabo dentro o fuera de él. Deberá contar con la posibilidad de crecimiento futuro y deberá estar construida con materiales y sistemas que garanticen una vida útil de por lo menos 30 años.
Unidad Básica de Vivienda Rural:	Vivienda con un área mínima de construcción de 34 m <sup>2</sup> , altura mínima interior de 2.40 m, y volumen mínimo de 81.6 m <sup>3</sup> , que incluye al menos a dos cuartos habitables para dormir, un baño y una cocina. El baño puede ser sustituido por una letrina, que puede estar adosada o no a la construcción principal, y estar construida con materiales y sistemas que garanticen una vida útil de por lo menos 30 años.
Vivienda:	Estructura material destinada a albergar una o más familias o grupos sociales, con el fin de realizar la función de habitar, constituida por una o varias piezas habitables y un espacio para cocinar y, generalmente, sobre todo en el medio urbano, un espacio para baño y limpieza personal. Es el ámbito físico-espacial que presta el servicio para que las personas desarrollen sus funciones vitales. Este concepto implica tanto el producto terminado como el producto parcial en proceso, que se realiza paulatinamente en función de las posibilidades materiales del usuario.
Vivienda deshabitada:	Vivienda particular que está totalmente construida y disponible para ser habitada y que al momento del levantamiento censal no tiene residentes habituales, no es de uso temporal y no es utilizada como local con actividad económica.
Vivienda digna:	La que cumple con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.
Vivienda horizontal:	Vivienda construida en lotes individuales, puede ser parte de desarrollos habitacionales o aislada.
Vivienda nueva:	Es aquella que va ser habitada por primera vez, no habiendo sido antes ocupada ni utilizada.
Vivienda progresiva:	Aquella que se construye en etapas de acuerdo con los recursos económicos y necesidades de los propios usuarios.
Vivienda rural:	Es aquella cuyas características deben ser congruentes con las condiciones económicas y sociales del agro mexicano, tanto las que prevalecen globalmente como las que se presenten de manera específica en cada microrregión.
Vivienda sustentable:	Es un modo de concebir el diseño arquitectónico buscando aprovechar los recursos naturales de tal modo que minimicen el impacto ambiental de las construcciones sobre el ambiente natural y sobre los habitantes, realzando eficacia en: el uso de materiales de construcción, del consumo de energía, del espacio construido manteniendo el confort y la habitabilidad, de acuerdo con las condiciones climáticas del lugar.
Vivienda usada:	Es aquella que no va a ser habitada, ocupada, ni utilizada por primera vez; por lo que se entenderá que ha tenido traslado de dominio o que transcurrió un año a partir de su aviso o certificación de terminación de obra.
Vivienda vertical:	Es aquel grupo de viviendas cuya composición de espacios se integran en sobreposiciones para formar edificaciones de más de un nivel, la cual no considerará un crecimiento futuro.

Zonas de atención Prioritaria (ZAP):	Las áreas o regiones rurales o urbanas que, de acuerdo con los criterios definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social, las cuales serán publicadas mediante Declaratorias en el DOF por la Cámara de Diputados, de conformidad con la Ley General de Desarrollo Social.
Zona rural:	Localidades menores a 2,500 habitantes que no estén consideradas dentro del Sistema Urbano Nacional.
Zona urbana:	Ciudades que componen el Sistema Urbano Nacional, integradas por Zonas Metropolitanas, Conurbaciones y Localidades independientes con más de 15,000 habitantes.



## Siglas y Acrónimos

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	SIGNIFICADO
APF	Administración Pública Federal.
BANJERCITO	Banco Nacional del Ejército Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
BNHUOP	Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.
CFE	Comisión Federal de Electricidad.
CIDEVISU	Convenios de Desarrollo de Vivienda y Suelo.
CONAFOVI	Comisión Nacional del Fomento a la Vivienda.
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda.
CONEVAL	Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
FOGA	Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda.
FFHP	Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares.
FONHAPO	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.
FOVI	Fondo de Operación y financiamiento bancario a la Vivienda.
FOVISSSTE	Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INDECO	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda.
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
INVI	Instituto Nacional de Vivienda.
ISSFAM	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
PEMEX	Petróleos Mexicanos.
PFV	Programa de Coordinación Especial para el Fomento de la Vivienda.
PROSAVI	Programa de Ahorro y Subsidio a la Vivienda Progresiva.
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal.
SINTRAV	Sistema Nacional de Trámites para Vivienda.



## Bibliografía

ANCELL Y THOMPSON-FAWCETT (trad.). *Un-Habitat, Sustainable Housing for Sustainable Cities: A Policy Framework for Developing Countries*, Nairobi 2012.

<http://www.unhabitat.org/pmss/searchResults.aspx?sort=relevance&page=search&searchField=all&searchstring=Sustainable+Housing+in+Sustainable+Cities&x=14&y=10>

AMARTYA, Sen, *Capacidad y Bienestar*.

<http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/codesoypc/uploads/Lecturas%20de%20Pol%C3%ADtica%20Social/Lecturas%20sobre%20Desarrollo%20%20Humano/Amartya%20Sen/Capacidad%20y%20Bienestar.pdf>

ÁLVAREZ MOSSO, Lucía, *La vivienda en México, Una necesidad insatisfecha*, Universidad Nacional Autónoma de México.

[http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDIQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.unam.mx%2Findex.php%2Fpde%2Farticle%2Fdownload%2F35236%2F32114&ei=GaeTUpbpOMrYoATm9oCIDg&usq=AFQjCNHtqBZrlqQPoiXIGNrUE0akA6-Beg&sig2=8qXoPUG9GO1JBQUAsJ\\_13Q](http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDIQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.unam.mx%2Findex.php%2Fpde%2Farticle%2Fdownload%2F35236%2F32114&ei=GaeTUpbpOMrYoATm9oCIDg&usq=AFQjCNHtqBZrlqQPoiXIGNrUE0akA6-Beg&sig2=8qXoPUG9GO1JBQUAsJ_13Q)

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, Auditoría de Desempeño: 10-3-20VYF-07-0070, DS-074, *Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa"*, Cuenta Pública 2010.

[http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo\\_Social/2010\\_0070\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Social/2010_0070_a.pdf)

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, Auditoría de Desempeño, Auditoría núm. 201, *Programa Esquemas de Financiamiento para la Vivienda "Esta es Tu Casa"*, Cuenta Pública, 2012.

BANCO NACIONAL DEL EJÉRCITO FUERZA AÉREA Y ARMADA (BANJERCITO) S.N.C, *Préstamos hipotecarios*.

[http://www.banjercito.com.mx/index.jsp?hd\\_ligaContenido=Productos\\_credito/prestamos\\_hipotecarios/menu\\_prestamos\\_hipotecarios.html](http://www.banjercito.com.mx/index.jsp?hd_ligaContenido=Productos_credito/prestamos_hipotecarios/menu_prestamos_hipotecarios.html)

BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S.N.C., *"La Vivienda"*, Federalismo y Desarrollo, núm. 67, México, enero, febrero y marzo 2000.

BARROS SIERRA, Manuel, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., *Organización y Funcionamiento*.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/6/pr/pr9.pdf>

CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, el 30 de mayo de 2001.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, el 31 de mayo de 2007.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, el 20 de mayo de 2013.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *La Vivienda*.

[http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2\\_vivienda.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_vivienda.htm)

CÁMARA DE SENADORES, *Iniciativa que contiene el proyecto de decreto que expide la Ley de Vivienda, Exposición de Motivos*, Primer Periodo Ordinario, Gaceta Núm. 85, 14 de diciembre de 2004.

COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, *Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL)*.

<http://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/OTROS-SUPERVISADOS/Preguntas-Frecuentes/Paginas/Sofoles.aspx>

COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF), *Banca Comercial, Programas de Crédito Hipotecario*.

<http://www.condusef.gob.mx/index.php/instituciones-financieras/bancos/credito-hipotecario/522-programas-de-credito-hipotecario>

COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA, Comité Técnico Especializado de Vivienda, *Metodología para Estimar el Déficit Habitacional, y sus Soluciones Asociadas*, México, 2012

COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA, *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012*.

<http://www.conavi.gob.mx/evaluaciones-a-los-programas-federales>

COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA, *Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS)*.

<http://solucionesdevivienda.conavi.gob.mx/guiageneral/orevis>

<http://www.conorevi.org.mx/img/PND/Concentrado%2008%20mayo%202013.pdf>

COMISIÓN DE VIVIENDA DE LA LXI LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y OFICINA DE VIVIENDA DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA, *"La situación de vivienda en la perspectiva de una reforma legislativa en la materia"*, México, febrero 2005.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL).

<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), Comisión Nacional de Vivienda, Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011*.

<http://www.conavi.gob.mx/php/evaluacionProgramas/documentos/S177/Evaluaciones%20Especificas%20de%20Desempeno/2010-2011/Informe-Ejecutivo-EED-10-11.pdf>

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), Comisión Nacional de Vivienda, Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013*.

[http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas\\_Desempeno2012/CONAVI/CONAVI\\_S177/CONAVI\\_S177\\_Ejecutivo.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/CONAVI/CONAVI_S177/CONAVI_S177_Ejecutivo.pdf)

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa, *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011*.

[http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES\\_PROGRAMAS\\_POLITICAS\\_DS/EED\\_2010-2011/SEDESOL/TU\\_CASA/Ejecutivo.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEDESOL/TU_CASA/Ejecutivo.pdf)

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa, *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013*.

[http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas\\_Desempeno2012/SEDATU/15\\_S058/15\\_S058\\_Ejecutivo.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEDATU/15_S058/15_S058_Ejecutivo.pdf)

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Programa Vivienda Rural, *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011*.

[http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES\\_PROGRAMAS\\_POLITICAS\\_DS/EED\\_2010-2011/SEDESOL/PVR/Ejecutivo.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEDESOL/PVR/Ejecutivo.pdf)

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Programa Vivienda Rural, *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013*.

[http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas\\_Desempeno2012/SEDATU/15\\_S117/15\\_S117\\_Ejecutivo.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEDATU/15_S117/15_S117_Ejecutivo.pdf)

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO), *Indicadores históricos de viviendas y hogares en los censos y conteos de población de México, 1930-2010*, con base en los datos del INEGI, [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Series\\_de\\_informacion\\_tematica\\_y\\_continua\\_de\\_hogares\\_en\\_Mexico](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Series_de_informacion_tematica_y_continua_de_hogares_en_Mexico)

COORDINACIÓN GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS (COPLAMAR), *Vivienda, Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000*, Siglo XXI editores, México, 1990.

[http://books.google.com.mx/books?id=1RMook6XfScC&pg=PA32&lpg=PA32&dq=necesidades+de+vivienda+en+mexico+1940+1950&source=bl&ots=rTbxnXr\\_h2&sig=CHhDSY8HCS9oK2wczIUUHV\\_OuuY&hl=en&sa=X&ei=BneSUuaHA6rY2gWK1oHgDA&ved=0CCYQ6AEwAA#v=onepage&q=necesidades%20de%20vivienda%20en%20mexico%201940%201950&f=false](http://books.google.com.mx/books?id=1RMook6XfScC&pg=PA32&lpg=PA32&dq=necesidades+de+vivienda+en+mexico+1940+1950&source=bl&ots=rTbxnXr_h2&sig=CHhDSY8HCS9oK2wczIUUHV_OuuY&hl=en&sa=X&ei=BneSUuaHA6rY2gWK1oHgDA&ved=0CCYQ6AEwAA#v=onepage&q=necesidades%20de%20vivienda%20en%20mexico%201940%201950&f=false)

CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL, consulta por año del periodo 2001-2012.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la Vivienda*, 20 de octubre de 1992.

[http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/FIDEICOMISOS/SEDESOL/Acuerdos/20101992\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/FIDEICOMISOS/SEDESOL/Acuerdos/20101992(1).pdf)

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 8 de marzo de 2013.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda*, 26 de julio de 2001.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Vivienda*, 15 de abril de 2011.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n315.pdf>

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley Federal de Vivienda*, 7 de febrero de 1984.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley General de Asentamientos Humanos*, 21 de julio 1993, última reforma 9 de abril de 2012.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley General de Desarrollo Social*, 20 enero 2004.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)*, 24 de abril de 1972, última reforma 9 de abril de 2012.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)*, 27 de diciembre de 1983, 31 de marzo del 2007, última reforma 28 de mayo de 2012.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)*, 9 de julio de 2003.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 29 de diciembre de 1976.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos*, 20 de enero de 1986, última reforma publicada el 9 de abril de 2012.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal*, 11 de octubre 2001, última reforma 20 de agosto de 2008.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley de Planeación*, 5 de enero de 1983.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley de Vivienda*, 27 de junio de 2006.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*, 16 de junio de 2010.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Manual de Organización Específico del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares*, 10 de marzo de 2010.

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Programa Nacional de Vivienda, Hacia un desarrollo habitacional sustentable, 2008-2012*, 30 de diciembre de 2008.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Programa Sectorial de Vivienda 1995-2000, Capítulo I. La Vivienda en México: Un Panorama General, I.1. Evolución de la Acción Habitacional*, 3 de junio de 1996.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, Capítulo I. Cómo está el sector vivienda: Evolución del sector*, 29 de mayo de 2002.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*, 2 de abril de 2013.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa, para el ejercicio fiscal 2012*, 30 de diciembre de 2011.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidios Federal para la Vivienda "Ésta es Tú Casa"*, 26 de diciembre de 2011.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Reglas de Operación del Programa Vivienda Rural, para el ejercicio fiscal 2012*, 30 de diciembre de 2011.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018*, 16 de diciembre de 2013
- DIRECCIÓN CORPORATIVA DE ADMINISTRACIÓN, Subdirección de Recursos Humanos y Relaciones Laborales PEMEX, *Criterios para la Aplicación del Sistema Institucional de Financiamiento a la Vivienda para Petroleros Mexicanos y Organismos Subsidiarios*, octubre 2012.
- ESQUIVEL HERNÁNDEZ, María Teresa. *Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales de la Vivienda en México*, construyendo análisis y propuestas. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP, México, 2006.
- FONHAPO y Fundación Mexicana para la Salud, A.C., *Informe final "Tu casa"*.  
[http://www.2006-012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1687/1/images/Informe\\_Final\\_TU\\_CASA.pdf](http://www.2006-012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1687/1/images/Informe_Final_TU_CASA.pdf)
- FONDO DE VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (FOVISSSTE), *Créditos Hipotecarios*.  
[http://www.fovissste.gob.mx/es/FOVISSSTE/Creditos\\_Hipotecarios](http://www.fovissste.gob.mx/es/FOVISSSTE/Creditos_Hipotecarios)
- GARCÍA PERALTA NIETO, Beatriz, *Nuevas relaciones entre sector público y privado y retos para el futuro*, en Hernández Esquivel.
- GARCÍA PERALTA NIETO, Beatriz, *Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales*, UNAM, México, 2010.
- GARCÍA PERALTA NIETO, Beatriz, *Política de Vivienda en México durante el Siglo XX: un Enfoque desde la Economía Política*, UNAM 2010, PDF, publicación en proceso de dictaminación.
- GRUPO DE ECONOMISTAS ASOCIADOS (GEA) y FONHAPO, *Diagnóstico de las Necesidades y Rezago en Materia de Vivienda de la Población en Pobreza Patrimonial*, México, 2010.

HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, Alejandro, *Mecánicas de incorporación de suelo de origen social al desarrollo urbano*, ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Suelo Urbano, México, D.F., 2005.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT), *Trabajadores y tipos de crédito*.

[http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/infonavit/trabajadores/quiero\\_un\\_credito/en+que+puedo+usar+mi+credito/en\\_que\\_puedo\\_usar\\_mi\\_credito?sa\\_fac=/Infonavit/Trabajadores/Quiero\\_un\\_credito/En+que+puedo+usar+mi+credito](http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/infonavit/trabajadores/quiero_un_credito/en+que+puedo+usar+mi+credito/en_que_puedo_usar_mi_credito?sa_fac=/Infonavit/Trabajadores/Quiero_un_credito/En+que+puedo+usar+mi+credito)

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *El Arrendamiento*, Biblioteca Virtual.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/78/art/art5.htm>

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C., *Viviendas para Desarrollar Ciudades*, México: CONAVI, INFONAVIT, SHF, México 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Censos y Conteos de Población y Vivienda, 2000, 2005 y 2010*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010 y 2012*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Población y Vivienda*.

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>

IRACHETA, Alfonso X y SMOLKA, Martim (coordinadores), *Los pobres de la Ciudad y la Tierra*, el Colegio Mexiquense y el Lincoln Institute of Land Policy, primera edición, 2000.

LEAL IGA, Jorge, *la política de vivienda social en México desde la perspectiva funcional gubernamental*, Universidad Autónoma de Nuevo León.

MORENO PÉREZ, Salvador, *Estudio sobre vivienda*, Cámara de Diputados.

[http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2\\_vivienda.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_vivienda.htm)

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Económicas, Sociales y Culturales, Observación General Número 4, *El derecho a una vivienda adecuada*, en Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos Creados en Virtud de Tratados de Derechos Humanos, numeral 7, mayo de 2004.

[http://www.observatoriopoliticasocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca\\_2010/ONU\\_docs/Observaciones\\_Comite\\_DESC/observaciones\\_generales\\_comites.pdf](http://www.observatoriopoliticasocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/ONU_docs/Observaciones_Comite_DESC/observaciones_generales_comites.pdf)

ONU-HÁBITAT, *National trends in housing production-practices*, volumen 3, México, 1994.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Sexto Informe de Gobierno*, Ernesto Zedillo Ponce de León.

<http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/>

PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD-UNAM-COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA-ONU-HÁBITAT, *"México: Perfil del Sector Vivienda"*, México 2012, primera edición, enero 2013.

- PUEBLA CADENA, Claudia, *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: los cambios en la política de vivienda en México, 1972-1994*, México, El Colegio de México, 2002.
- PUEBLA CADENA, Claudia. *Las instituciones públicas de vivienda en México*, en Esquivel Hernández.
- PUEBLA CADENA, Claudia, *Un enfoque desde la economía política*, UNAM 2010, PDF publicación en proceso de dictaminación.
- SÁNCHEZ CORRAL, Javier, *La vivienda "Social" en México: pasado-presente-futuro*, México, 2011.  
[http://www.jsa.com.mx/documentos/publicaciones\\_jsa/libro%20vivienda%20social.pdf](http://www.jsa.com.mx/documentos/publicaciones_jsa/libro%20vivienda%20social.pdf)
- SCHTIENGART, Martha, *El sector inmobiliario y la vivienda en crisis*, Comercio Exterior, vol. 34. núm. 8, México, agosto de 1984.
- SCHTEINGART, Martha, *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, 1989.
- SCHTEINGART, Martha, *Nuevas políticas de vivienda en México*, en Esquivel Hernández.  
<http://www.issfam.gob.mx/archivos/cofinanciamiento.htm>
- SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS (SAHOP), *Reglamento Interior de Asentamientos Humanos y Obras Públicas*, 16 de agosto de 1977.
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL (SEDENA), Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), *Cofinanciamiento*.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO TERRITORIAL Y URBANO, Mesa Sectorial, *Consulta Ciudadana del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Diagnóstico del Sector Vivienda y su impacto en el Desarrollo Urbano, documento para discusión interna, marzo 2013.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL-COMISIÓN NACIONAL DE FOMENTO A LA VIVIENDA, *Vivienda: Evidencia del Cambio*, Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición, 2005.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda, "Tu casa", *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012*.  
[http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2586/1/images/ECyR2011\\_TuCasa.pdf](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2586/1/images/ECyR2011_TuCasa.pdf)
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares Programa de Vivienda Rural, *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012*.  
[http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2586/1/images/ECyR2011\\_ViviendaRural.pdf](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2586/1/images/ECyR2011_ViviendaRural.pdf)
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), Fideicomiso para el Programa Especial de Financiamiento a la Vivienda para el Magisterio (PEFVM), *Reglas de Operación del PEFVM*.  
<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2995/1/images/pefvim.pdf>

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), *El Impulso al Sector Vivienda*, Informe Semanal del Vocero, 24-28 de junio 2013.

SHEFFIELD PADILLA, Ricardo, *La incorporación de tierras de propiedad social al desarrollo urbano*, ponencia presentada en la Reunión Nacional del Sector Empresarial, INFONAVIT, 2007.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN E INDICADORES DE VIVIENDA (SNIIV) DE LA CONAVI.

<http://sniiv1.conavi.gob.mx/sniiv/cgi-bin/sniiv/sniiv2.html>

SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL (SHF), *México: Rezago habitacional, Demanda de vivienda 2012 y Bono demográfico*, abril, 2012.

<http://www.shf.gob.mx/estadisticas/EstudiosVivienda/Documents/Rezago%20habitacional%20y%20Demanda%20de%20vivienda%202012.pdf>

SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL (SHF), *Productos de la SHF para Intermediarios Financieros*.

<http://www.shf.gob.mx/programas/intermediarios/Paginas/default.aspx>

SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL Y CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN DE LA CASA, A.C. (CIDOC), *Estado Actual de la Vivienda en México 2012*, primera edición, septiembre 2012.

TOPELSON DE GRINGBERG, Sara, *La expansión urbana descontrolada*, ponencia presentada en la Escuela de Gobierno y Política Pública del Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, 27 de noviembre de 2012.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Y COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA-ONU-Hábitat, "México Perfil del Sector de la Vivienda", Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, México, primera edición, enero 2013.