
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO

División de Ciencias Sociales y Humanidades

RELACIONES DE COMPLEMENTARIEDAD Y COMPETITIVIDAD ENTRE EL
GOBIERNO FEDERAL Y ESTATAL: UNA COMPARACIÓN DE PROGRAMAS DE VIVIENDA
EN ESTADO DE MÉXICO Y CIUDAD DE MÉXICO.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

P R E S E N T A:

Karla Galán Romero

Director:

Dr. Manuel Canto Chac

Lectores:

Mtro. Roberto Eibenschutz Hartman

Mtra. Laura Olivia Carrillo Martínez

Resumen

Se considera que la falta de complementariedad entre programas a distintos órdenes de gobierno es un factor que disminuye el desempeño de las políticas públicas y conduce a un avance diferenciado en términos de la garantía de los derechos. A lo largo de la investigación se realiza un análisis de algunos programas de desarrollo social en distintos órdenes de gobierno, con el fin de establecer posibles relaciones de competitividad o complementariedad.

La investigación presentada tiene un corte cualitativo que consistió en una revisión documental para identificar los casos de complementariedad y competitividad entre programas de vivienda, una serie de entrevistas semiestructuradas y finalmente, una aproximación al análisis comparado. Para la investigación documental se revisaron documentos técnicos y normativos de algunos programas de vivienda. Por otra parte, el trabajo de campo consistió en una serie de entrevistas semiestructuradas con actores clave involucrados en el diseño e implementación de los programas. De tal forma que para mostrar si los programas complementarios tienen un mejor desempeño que los competitivos, la comparación se establece a partir de la percepción que tienen los funcionarios involucrados en el diseño e implementación de los programas de vivienda, sobre el desempeño de los mismos. En cuanto al avance en términos de la garantía de derechos, para observar si existe un avance diferenciado, la comparación se establece en función de los elementos para una vivienda adecuada a partir de las características del derecho a una vivienda adecuada definidas principalmente en la Observación general No 4 del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los resultados muestran respuestas positivas en torno al desempeño programas complementarios, sin embargo, se observa que los funcionarios a pesar de considerar que los programas complementarios pueden traer consigo mejores resultados, también señalan que en la práctica esto difícilmente sucede, pues en la mayoría de los casos los actores involucrados no se muestran dispuestos a cooperar para llevar a cabo actividades de manera conjunta y se limitan interactuar como dependencias especializadas en el tema de vivienda. El análisis en términos de la garantía de derechos permite observar que cada uno de los programas analizados cumple solo con tres o cuatro elementos siendo estos elementos básicos para garantizar el acceso a una vivienda adecuada, sin embargo, no es posible afirmar que los programas siendo complementarios logran tener un mayor avance



en términos de garantía de derechos. Estos resultados conducen a una serie de conclusiones las cuales se abordan en el documento y muestran los principales alcances y límites del análisis realizado a lo largo de la investigación que permiten establecer una serie de recomendaciones de política pública.

Palabras clave: Políticas públicas, política de vivienda social, gobernanza multinivel, complementariedad.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Manuel Canto Chac', written in a cursive style.

VoBo. Dr. Manuel Canto Chac

Agradecimientos

El apartado de agradecimientos siempre es complicado porque al final uno se debe a todos y a todo, a quienes creen en ti y te impulsan, pero también a quienes te dijeron que no podrías, a cada momento y a cada decisión.

Hoy, escribo estas líneas con gran felicidad por concluir una etapa tan importante en mi vida, con ilusión, compromiso y sobre todo orgullosa por el resultado de mi investigación y mi desempeño a lo largo de estos dos años.

Podría decir que mi interés por los temas de pobreza y las políticas sociales surgió durante la licenciatura en Economía y se reforzó durante mi servicio social con los primeros acercamientos a las políticas de empleo e informalidad laboral. Sin embargo, ahora miro atrás y estoy segura de que el interés por estudiar políticas públicas viene de mucho tiempo atrás, del contexto en el que crecí y de lo que observo día a día. De no ser indiferente a los problemas y dificultades de un grupo importante de la población, de los retos a los que se enfrentan todos los días las personas con discapacidad o aquellos que, por su condición económica o laboral, son discriminados e invisibilizados, de todos aquellos que no pueden acceder a servicios de salud o a una vivienda adecuada, de cuestionarse por qué un niño no tiene la oportunidad acceder a una educación de calidad, a recreación o a una alimentación nutritiva. Es decir, todas y cada una de esas condiciones que vulneran la dignidad de las personas y limitan sus derechos. Supongo que es ahí donde surge mi interés por buscar mejores políticas públicas, a veces solo hay que detenerse un momento y observar lo que pasa a nuestro alrededor.

Tengo demasiadas cosas que agradecer y a muchas personas, porque siempre he dicho que tengo la fortuna de estar rodeada de personas increíbles, sin embargo, dos cuartillas jamás serán suficientes para agradecer, así que intentaré ser breve.

En primer lugar, agradezco a mi familia: A mi madre y a mi padre quienes han trabajado tanto, gracias por su fortaleza y cariño. A mi hermano, por enseñarme y ayudarme a estudiar y a mis tías quienes siempre cuidaron de mí.

Quiero agradecer a mi director de tesis, al Dr. Manuel Canto por su gran apoyo desde el primer día, quién siempre mostro disponibilidad y compromiso, gracias por compartir su

conocimiento y experiencia, definitivamente sin su apoyo este proceso no hubiera sido posible y por ello, el presente documento está marcado por ese tiempo, las recomendaciones y comentarios.

En ese mismo sentido, quiero agradecer a mis lectores: Mtra. Laura Olivia y Mtro. Roberto Eibenschutz por sus recomendaciones que fueron de gran utilidad. A la Dra. Angélica Rosas a quien agradezco por sus enseñanzas y su tiempo destinado a la lectura de mi trabajo.

Sin duda tengo mucho que agradecer a mis amigos de la Maestría: Beatriz, Angélica y Jesús quienes en poco tiempo se convirtieron en personas muy importantes para mí. Aunque a distancia, la tecnología nos permitió acercarnos y compartir grandes momentos y experiencias, gracias por todas esas reuniones virtuales de trabajo y estudio que terminaron convirtiéndose en grandes momentos.

Me resta agradecer muchísimo a todos los que me apoyaron fuera de la Maestría, a los profesores que me orientaron y a mis amigos que siempre estuvieron presentes.

A CONACYT y a la Universidad Autónoma Metropolitana, especialmente a la Maestría en Políticas Públicas, por brindarme la oportunidad de recibir una educación a nivel posgrado. Me despido con el compromiso poner en práctica los conocimientos adquiridos, brindando siempre lo mejor como profesional y por supuesto, no dejando de lado los objetivos personales porque debo reconocer que soy fiel creyente de que todos, desde el lugar donde estamos, podemos aportar algo positivo a la sociedad.

¡Gracias infinitas!

Karla

Tabla de contenido

Introducción	11
Capítulo 1. Fragmentación de la acción gubernamental, política social y complementariedad: reflexiones teóricas y conceptuales.	14
1.1 La acción pública y la acción gubernamental	15
1.2 Acción gubernamental multinivel /Intergubernamental.....	16
1.2.1 Modelos de coordinación y mecanismos de coordinación	19
1.2.2 Factores que intervienen.....	22
1.3 La fragmentación de la acción gubernamental	23
1.4 ¿Por qué es importante la complementariedad?	25
1.4.1 Solución de problemas públicos complejos.....	25
1.4.2 Los retos de la planificación para el desarrollo	28
1.5 Gobernanza y gobernanza multinivel.....	32
1.6 Hacia una conceptualización de la complementariedad	35
1.7 Política social: del altruismo y las medidas compensatorias a la plena realización de los derechos.	45
1.7.1 La política social en América Latina y México.....	48
1.8 Consecuencias metodológicas	51

Capítulo 2. La política vivienda social en México: Una visión histórica y normativa..... 52

2.1 Evolución de la política de vivienda en México durante el periodo de 1940 - 2000	55
2.2 Un cambio en la política de vivienda social 2000- 2018.....	60
2.3 El Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda	64
2.4 Contexto actual de la vivienda	66
2.5 Marco Normativo	68
2.5.1 El derecho a la vivienda.....	68
2.5.2 Aspectos normativos de la política de vivienda social intergubernamental	72

Capítulo 3. Propuesta metodológica para identificar casos complementariad y competitividad en los programas de vivienda. 77

3.1 Objetivos de la investigación	77
3.2 Estructura del reporte de la Investigación.....	79
3.3 Tipo de estudio y técnicas de análisis.....	80
3.4 Identificación de programas complementarios y programas competitivos	82
3.4.1 Metodología para la selección de programas	84
3.5 Aproximación al análisis comparativo en función del desempeño de los programas.....	89
3.6 Análisis comparativo en función de los elementos de una vivienda adecuada	90

Capítulo 4. Análisis comparado de los programas de vivienda de la Ciudad de México y Estado de México.....	91
4.1 Selección de programas complementarios y competitivos.....	92
4.2 Descripción general de los programas.....	94
4.2.1 Programa Vivienda Social a cargo de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) - GOBIERNO FEDERAL.....	94
4.2.2 Programa Familias Fuertes: Mejoramiento de vivienda, vivienda rural y vivienda indígena digna a cargo del Instituto Mexiquense para la Vivienda Social (IMEVIS)- Caso complementario.....	96
4.2.3 Programa Vivienda en Conjunto y Mejoramiento de Vivienda a cargo del Instituto de vivienda de la Ciudad de México (INVI) - Caso competitivo.....	98
4.3 Identificación de factores que influyen en las relaciones complementarias y competitivas entre el gobierno federal y las entidades federativas.....	100
4.4 Aproximación al análisis comparativo del desempeño.....	104
4.5 Comparación en función de los elementos de una vivienda adecuada.	105
4.6 Casos de éxito sin autonomía financiera.....	119
Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones de política.....	121
Referencias.....	132
Anexo 1. Autonomía Financiera.....	139
Anexo 2. Listado de programa Federales y Estatales de Vivienda.....	140

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Pautas de coordinación	20
Figura 2. Selección de casos	83
Figura 3. Análisis de complementariedad y competitividad	89

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Mecanismos de coordinación	21
Cuadro 2. Factores que intervienen en el proceso de coordinación.....	23
Cuadro 3. Obstáculos de la planeación	31
Cuadro 4. Características del enfoque de Gobernanza Multinivel	35
Cuadro 5. Consideraciones metodológicas para el análisis de similitudes de los programas y acciones federales de Desarrollo Social	38
Cuadro 6. Elementos para mostrar la presencia de complementariedad	39
Cuadro 7. Definiciones de coherencia	42
Cuadro 8. Dimensiones para valorar la coherencia entre políticas.....	43
Cuadro 9. Referentes empíricos por dimensión	45
Cuadro 10. La política de vivienda en México durante el periodo de 1940 – 2000	61
Cuadro 11. Aspectos normativos de la política de vivienda social intergubernamental	75
Cuadro 12. Ley General de Desarrollo Social	77
Cuadro 13. Operacionalización de los objetivos	80
Cuadro 14. Vinculación de los objetivos con el capitulado	81
Cuadro 15. Participantes en las entrevistas	82
Cuadro 16. Propuesta para el análisis de la complementariedad	85
Cuadro 17. Selección preliminar de programas complementarios y competitivos	90

Cuadro 18. Entrevistas semiestructuradas	91
Cuadro 19. Los siete elementos de una vivienda adecuada	93
Cuadro 20. Selección preliminar	95
Cuadro 21. Selección final	97
Cuadro 22. Percepción del desempeño	107
Cuadro 23. Elementos de la vivienda adecuada para el programa Vivienda Social	109
Cuadro 24. Elementos de la vivienda adecuada para el programa Mejoramiento de Vivienda	110
Cuadro 25. Elementos de la vivienda adecuada para el programa Vivienda Rural	111
Cuadro 26. Elementos de la vivienda adecuada para el programa Vivienda Indígena Digna	112
Cuadro 27. Elementos de la vivienda adecuada para el programa Vivienda en Conjunto	113
Cuadro 28. Elementos de la vivienda adecuada para el programa Mejoramiento de Vivienda	114
Cuadro 29. Comparación en función de los elementos de una vivienda adecuada	115
Cuadro 30. Elementos de la vivienda adecuada para los programas complementarios	118
Cuadro 31. Elementos de la vivienda adecuada para los programas competitivos	119
Cuadro 32. Elementos de la vivienda adecuada para los programas competitivos	120

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Evolución de la carencia de vivienda de 2018 a 2020	68
--	----

Introducción

En los últimos años, las entidades federativas han incursionado en la creación de programas financiados, diseñados y ejecutados con sus propios recursos; lo cual, si bien está entre sus atribuciones y puede responder al aumento de demandas, a la satisfacción de las necesidades de su población o a la baja cobertura de los programas sociales federales, estas acciones suelen ser dispersas y aunque sean numerosas pueden lograr muy poco. En ocasiones ese aumento de programas responde más bien a motivaciones políticas que desencadenan relaciones competitivas, impulsadas para aumentar la popularidad de los gobernantes, obtener votos y seguidores más que para mejores condiciones y mayores beneficios para la población. Por su parte, la federación suele ver a esos programas con desconfianza, particularmente cuando son ejecutados por gobiernos que no son del mismo partido. Así, la creación de nuevos programas con el aumento de la participación de los gobiernos subnacionales puede no traducirse en más beneficios para la población, en mayor cobertura, ni en un avance en la garantía de derechos; en realidad los resultados, en términos de desempeño, son inciertos. Por otro lado, la federación, al desconfiar de las iniciativas de las entidades federativas puede estar desaprovechando oportunidades para actuar de manera conjunta o complementaria, articulando acciones entre ambos órdenes de gobierno.

Al respecto algunos autores como Cejudo et al., (2018) y Martínez et al (2018) han planteado que la política social está desarticulada, a pesar de que la Ley General de Desarrollo Social estipula que el Estado debe contar con una única política social y ser responsabilidad de los tres órdenes de gobierno, en la práctica, México tiene una gran cantidad de programas desarticulados y con efectos limitados e inciertos, que se duplican o empalman tanto en el mismo nivel como entre ámbitos de gobierno y conducen a que no se generen complementariedades, más bien lleva a los gobiernos a competir.

Se pueden encontrar notas con títulos como “Identifican duplicidad en programas sociales” o “CONEVAL detecta duplicidad en programas”, por mencionar algunas, en todas y cada una de ellas se habla sobre las duplicidades y empalmes en programas sociales que ha identificado CONEVAL y la Auditoría Superior de la Federación. En ese mismo sentido se pueden encontrar diversos trabajos de autores como Cabrero (2007), Cejudo (2016) y

Cejudo et al., (2017) en las que se plantea la necesidad e importancia de identificar duplicidades y de esa manera, potenciar complementariedades.

El presente trabajo busca avanzar hacia el segundo punto, analizando el diseño de algunos programas de desarrollo social con la finalidad de establecer posibles complementariedades entre ellos. Se parte de la hipótesis de que la falta de complementariedad entre programas a distintos niveles y órdenes de gobierno es un factor que disminuye el desempeño de las políticas públicas, pero también conduce a un avance diferenciado en términos de la garantía de los derechos. Así, el objetivo general de la investigación consiste en analizar las relaciones entre algunos programas de desarrollo social en distintos órdenes de gobierno con el fin de establecer posibles relaciones de complementariedad o competitividad, así como la posible relación entre la falta de complementariedad y la disminución del desempeño de las políticas públicas y de la garantía de derechos. Siguiendo esa línea, son tres los objetivos específicos: 1. Comprender por qué se generan relaciones competitivas y no complementarias entre los ámbitos federal y estatal; 2. Confrontar los diseños de los programas con los elementos de una vivienda adecuada y finalmente; 3. Proponer correctivos a las políticas de vivienda en curso con el fin de propiciar su complementariedad.

A lo largo del trabajo se analiza la política de vivienda a través de algunos programas, a partir de una selección y análisis del diseño de seis programas de vivienda, uno federal y cinco estatales de los cuales tres son del Estado de México y dos de la Ciudad de México, siendo para el caso del Estado de México programas complementarios con el federal y para el caso de la Ciudad de México, programas competitivos con el programa federal.

Para realizar la selección de los programas, el criterio de búsqueda partió de las seis entidades federativas con mayor autonomía financiera, en ese sentido, se parte del supuesto de la autonomía financiera es un elemento clave en el tipo de relación que se genere federación- entidades federativas, se planea así por el hecho de que la mayoría de los gobiernos estatales y locales no cuentan con las capacidades suficientes para dar respuesta a las necesidades y demandas de su población y dependen en gran medida de las transferencias federales, lo cual no les permite desarrollar sus capacidades y tampoco diseñar sus propias políticas, pues se limitan a cubrir los huecos que deja la federación, en el mejor de los casos, se suman a las acciones y en el peor, simplemente las replican las acciones emprendidas por el gobierno federal. En este punto resulta importante señalar que

dentro el análisis no se incluyen los municipios, sin embargo, en la investigación se reconoce la necesidad e importancia de la participación de los gobiernos locales en la gestión de las políticas, destacando el planteamiento de que al tener mayor cercanía con la población los gobiernos locales conocen mejor las demandas y necesidades, y esto permite actuar de manera más eficiente.

En términos de la metodología, la investigación tiene un corte cualitativo que consistió en revisión documental para identificar los casos de complementariedad y competitividad entre programas de vivienda, una serie de entrevistas semiestructuradas con actores clave involucrados en el diseño y implementación de los programas y finalmente, un acercamiento al análisis comparado.

De manera que al final la investigación buscó aportar elementos para la atención de un problema práctico que es la falta de complementariedad entre programas públicos, en distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de mejorar la armonía en el espacio de la política social, el cual, según diversos diagnósticos e investigaciones, se ha evidenciado que está desarticulado.

Antes de continuar con la estructura de los capítulos y su relación con el cumplimiento de los objetivos, es necesario señalar que en la literatura sobre el tema se hace referencia a coherencia, coordinación, integralidad y corresponsabilidad, de manera indistinta; como se dará cuenta en los capítulos siguientes. Sin embargo, en la presente investigación se plantea que existen programas que pueden ser complementarios o potencialmente complementarios, pero también programas que responden más bien a una lógica de competencia.

Hecha esta salvedad y para cumplir con el objetivo de la investigación, el documento se compone de cinco capítulos. El primer capítulo corresponde al marco teórico- conceptual de la investigación, el cual enmarca los principales fundamentos teóricos- conceptuales, a partir de los cuales se aborda el tema. El segundo capítulo aborda los antecedentes y contexto actual en el que se enmarca la política de vivienda así como el marco normativo. En el tercer capítulo se presenta una propuesta metodológica para el análisis de la complementariedad y la selección de los programas de vivienda que serán analizados. En un cuarto capítulo se condensan las categorías de análisis y sus variables para los programas seleccionados, obtenidas a través de una serie de entrevistas

semiestructuradas, para el análisis de la complementariedad entre el gobierno federal y algunas entidades federativas en los programas de desarrollo social particularmente programas de vivienda. Finalmente se presentan las conclusiones generales mismas que permiten observar los principales alcances y límites del análisis realizado a lo largo de la investigación y que permiten establecer una serie de recomendaciones dirigidas a los programas de vivienda en curso con el objetivo de propiciar la complementariedad.

Capítulo 1. Fragmentación de la acción gubernamental, política social y complementariedad: reflexiones teóricas y conceptuales.

Los procesos de descentralización, desagregación y especialización implementados bajo las ideas del new public management dieron como resultado la fragmentación de la acción gubernamental. Lo anterior junto con los múltiples cambios y transformaciones sociales, problemas cada vez más complejos y multifactoriales que es imposible atender de manera aislada y con mecanismos tradicionales y una mayor participación de gobiernos subnacionales y con ello mayor autonomía frente a la federación.

En ese contexto el diseño e implementación de políticas públicas se presenta proceso fragmentado, con problemas de coordinación entre ámbitos de gobierno y con dificultades para establecer líneas claras de acción, dado que se encuentran involucrados múltiples actores con diferentes intereses y recursos diversos. Así, las decisiones o las no decisiones sobre una política en un ámbito de gobierno generar externalidades negativas en otros ámbitos de gobierno.

Es decir, la interdependencia gubernamental se entiende como una consecuencia de la evolución de los sistemas y estos cambios ponen en manifiesto la necesidad de una mayor coordinación y cooperación entre los distintos órdenes de gobierno.

En esa línea, a lo largo de la investigación se resalta que en contextos tan complejos e interdependientes, con realidades cada vez más complejas y cambiantes, las respuestas individuales, homogéneas y la centralización de decisiones son inviables. Dado que la implementación de acciones intergubernamentales y los resultados están condicionados por la interacción de los actores involucrados en estos procesos, más allá de una forma de

gobierno tradicional, basada en una organización desde jerarquías, estas interacciones requieren una nueva manera de entender la gestión pública basada en mecanismos de cooperación y negociación entre actores con capacidades, intereses y recursos distintos, pero con objetivos compartidos, para ello se retoman los principios de la gobernanza multinivel.

El objetivo del capítulo consiste en identificar los principales fundamentos teóricos-conceptuales que enmarcan la presente investigación, los apartados se delimitan a partir de las acciones gubernamentales, específicamente las políticas públicas ejecutadas en distintos niveles y órdenes de gobierno, la fragmentación de la acción gubernamental particularmente de la política social y con ello, la importancia y necesidad de la colaboración entre distintos niveles. Además, en este primer capítulo se desarrolla la base conceptual de la complementariedad con la intención de identificar y retomar las categorías analíticas que permiten mostrar su presencia o ausencia en los programas de vivienda social a nivel federal y estatal que serán analizados a lo largo del trabajo.

1.1 La acción pública y la acción gubernamental

Tradicionalmente cuando se habla de acción pública la idea se remite a lo gubernamental, al Estado; no obstante, es importante saber que la acción pública no refiere únicamente a la esfera institucional del Estado, la incluye pero no se limita ella. De tal suerte que, la acción pública puede entenderse como “la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (Thoening, 1997).

Para entender la diferencia entre la acción pública y la acción gubernamental, es importante hacer una distinción entre lo público y lo gubernamental. Así entonces, cuando se habla de lo público, de acuerdo con Tapia et al (2010) se hace referencia a un asunto que es de interés tanto de los actores gubernamentales como no gubernamentales y, por lo tanto, es algo que le concierne a una pluralidad de grupos e individuos, es decir a la sociedad en general. Por otra parte, lo gubernamental detenta el poder del Estado y está subordinado al aparato del Estado, puede tratarse de temas tanto públicos como privados pero se relacionan con instituciones políticas y decisiones de políticas públicas. Dichas acciones requieren de la participación de los agentes de gobierno y se traducen una serie de intervenciones de los órganos e instituciones estatales.

Tal es el caso de las políticas públicas, las cuales pueden entenderse como un subconjunto específico de la acción pública del gobierno. Sin embargo, no toda acción pública es necesariamente una política pública, para que una acción gobierno sea considerada política pública, a decir de Torres-Melo y Santander (2013) ésta tiene que identificarse dentro de un conjunto coordinado de acciones predeterminadas y debe ser producto de una decisión deliberada como reflejo de una elección y voluntad política en torno al objetivo colectivo específico. Es decir, una política pública deb eestar formada por un conjunto de acciones secuenciales específicamente planeadas y diseñadas para resolver las causas de un problema público en particular.

Así, por política pública entenderemos una acción gubernamental que moviliza recursos humanos, financieros e institucionales con el objetivo de resolver problemas públicos dentro de una sociedad (Torres- Melo y Santander, 2013). De acuerdo con Aguilar (1992) las políticas pueden incluir leyes, programas y/o proyectos, pueden asignar recursos o pueden regular actividades, y están orientadas a la búsqueda de eficiencia, logrando así los mejores resultados con los recursos y medios disponibles.

1.2 Acción gubernamental multinivel /Intergubernamental

Por definición constitucional se entiende que cada orden de gobierno tiene claramente delimitadas las competencias que le permiten actuar dentro de su territorio. En los distintos ámbitos de gobierno están definidas y distribuidas las facultades, es importante señalar que existen facultades exclusivas y concurrentes. En algunos casos el gobierno central define y coordina las políticas públicas de desarrollo social y el papel de los gobiernos locales se limita a la provisión de servicios básicos, tales como la recolección de residuos. En otros casos existen acciones, por ejemplo en materia de desarrollo social, que son concurrentes, pero qué significa esto.

El concepto de concurrencia de acuerdo con Pérez (2013) es un concepto usado en naciones de Corte Federal y en la mayoría de éstas, se entiende como una serie de competencias determinadas por dos poderes en el mismo ámbito, en donde por lo general, la Federación crea normas que desplazan a las entidades federativas. En tales casos, las materias con competencias concurrentes son precisadas en la Constitución, como es el

caso de Alemania. Sin embargo, a decir del autor para el caso de México el concepto de concurrencia toma un sentido de acciones compartidas o coincidentes, es decir, se trata de asuntos donde participan diversos órdenes de gobierno y están basadas en reglas establecidas por la ley, en donde los Estados (en este caso, las entidades federativas) pueden elaborar sus propias leyes, de forma coincidente.

Un ejemplo de este segundo caso, se puede encontrar también en Pérez (2013) quien señala que en artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción XXIX-C, se señala que el Congreso de la Unión tiene facultades para expandir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno federal, de los Estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos urbanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El concepto de concurrencia también se puede encontrar en el artículo 115 constitucional.

Sin embargo, esto no es tan sencillo como parece pues en la práctica en lugar de atribuciones claramente delimitadas y acciones concurrentes debidamente coordinadas la distribución de competencias resulta compleja y en algunas ocasiones contradictoria generando traslapes y dificultando el actuar de los distintos ámbitos.

Pero entonces ¿Quién define y fija las pautas y reglas de interacción? o ¿De qué manera lo hacen? Para responder a estas y otras interrogantes, así como explorar los procesos desarrollados en los ámbitos de gobierno se requiere primero precisar las formas en las que un Estado se organiza, en términos de su territorio. Particularmente, para fines de la investigación, se hace referencia a los sistemas federales. A partir de ello se pretende explicar cómo es que los distintos niveles de gobierno interactúan y relacionan entre sí para la solución de problemas concurrentes.

A decir de Pérez (2013) los sistemas federales se caracterizan por la pluralidad y diversidad de sus ordenamientos normativos pero que deben garantizar que exista coherencia entre ellos. En el caso de México, de acuerdo con el autor, se ha establecido que no existe una relación jerárquica entre las legislaciones federales y locales, sino que existen competencias específicas determinadas por la Constitución para cada ámbito de gobierno.

En ese sentido Pérez (2013) señala que las relaciones entre ámbitos de gobierno dentro del modelo federal pueden darse a partir de tres formas distintas.

1. Federalismo dual: Se basa en la separación de poderes, autoridades y funciones entre las diferentes esferas de gobierno. Aquí se considera que el poder se reparte de forma autónoma y que las responsabilidades están separadas, por lo cual no hay posibilidad de que existan empalmes, traslapes o duplicidades.
2. Federalismo funcional: Este modelo considera que las relaciones de poder entre los niveles deben darse de forma jerárquica y que las responsabilidades se organizan de acuerdo con la especialidad o sector. En este tipo de modelo los gobiernos están ordenados jerárquicamente.
3. Federalismo de cooperación: En este esquema se supone que los asuntos públicos deben enfrentarse a través de una mezcla compleja de atribuciones. En este caso, las responsabilidades se definen como algo compartido y las decisiones deben darse por medio de procesos dinámicos, es decir, se trata de un modelo basado en la coordinación en lugar de la subordinación, partiendo de la igualdad y de la no jerarquía (Pérez, 2013).

Toda vez que se han establecido los modelos teóricos de federalismo y siguiendo lo planteado por Pérez (2013) es importante señalar que, en la práctica, los sistemas federales necesariamente incurrir en traslapes e interdependencias, esto requiere de una mayor cooperación y coordinación intergubernamental, la pregunta es ¿Cómo se dan estas interacciones o relaciones de cooperación? ¿Cómo se coordinan los ámbitos de gobierno?

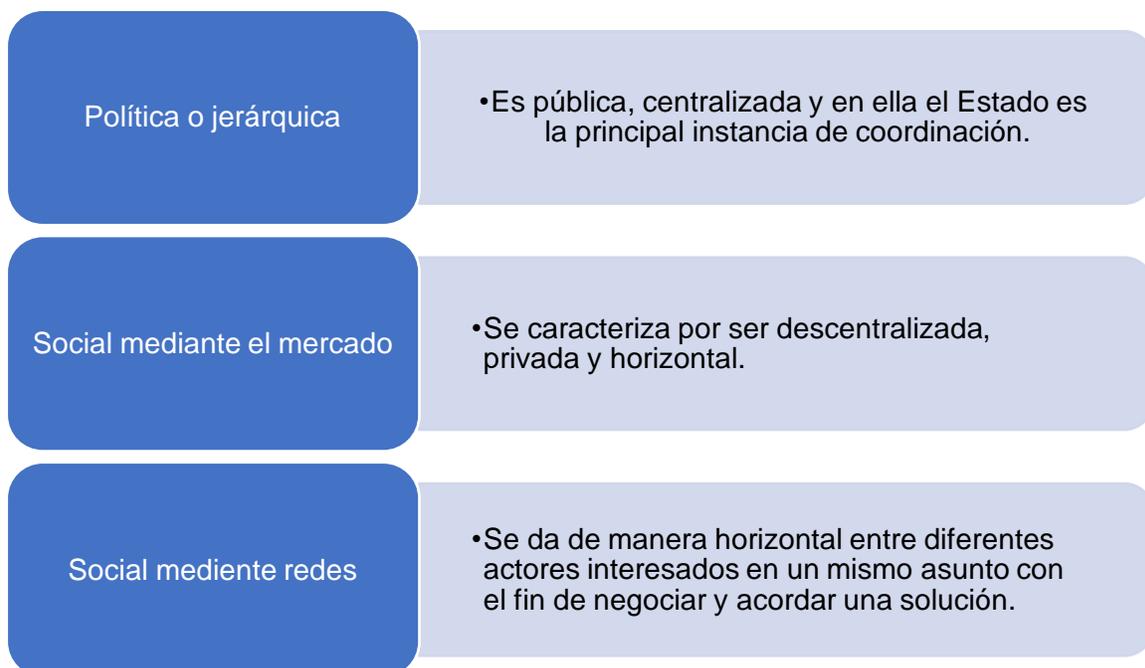
Por supuesto se debe reconocer que no existen modelos puros pues cada uno de ellos contiene elementos de los dos restantes, sin embargo, la clasificación anterior, en términos teóricos, resulta útil. De esa manera, los sistemas federales el arreglo de competencias va desde sistemas en los que el gobierno central es relativamente débil y los gobiernos subnacionales son los predominantes, hasta sistemas en donde el gobierno central detenta mayor autoridad y los gobiernos subnacionales desempeñan un papel menor.

1.2.1 Modelos de coordinación y mecanismos de coordinación

En este apartado se pretende explicar cómo interactúan y se coordinan los distintos gobiernos cuando las competencias y atribuciones se definen como algo compartido y requieren decisiones y acciones coordinadas, para ello, a continuación se describen los principales modelos de coordinación intergubernamental y se establecen los diversos mecanismos.

Retomando la idea planteada en el apartado anterior, qué pasa cuando las acciones son concurrentes, quién define y fija las pautas, reglas de interacción o los mecanismos de coordinación, de qué manera lo hacen son preguntas a las que se busca responder en el presente apartado. Al respecto Lechner (1997) identifica tres formas en las que se establecen estas pautas de coordinación:

Figura 1. Pautas de coordinación



Fuente: Elaboración propia con base en Lechner (1997)

De acuerdo con Navarro (2013) la pauta de coordinación política implica que un sujeto autónomo y superior (el Estado) fija las pautas de la interacción. Las pautas de interacción mediante mercado implica la intervención de múltiples actores que resuelven la interacción sin pautas establecidas jerárquicamente. Finalmente, las redes surge como una alternativa, es decir, como nueva forma de coordinación social impulsada bajo la idea de la concertación y acuerdos entre múltiples actores con poder.

Si bien existen diferentes modelos para analizar los procesos de coordinación intergubernamental, que facilitan la consecución de objetivos comunes particularmente para el caso de los estados federales se han desarrollado algunos mecanismos de coordinación intergubernamental, al respecto Navarro (2013) señala que éstos se pueden dividir en tres tipos: administrativos, legislativos y judiciales, cada uno de detalla en el cuadro 1.

Cuadro 1. Mecanismos de coordinación intergubernamental

Administrativos	Agencias centrales coordinadoras:	La coordinación de políticas frecuentemente es asumida por agencias centrales del Poder Ejecutivo Federal, puede ser la oficina del presidente o por alguna secretaría de Estado.
	Comisiones intergubernamentales	Las comisiones integradas por representantes públicos o políticos de los diversos ámbitos de gobierno, que se reúnen para discutir y llegar a acuerdos sobre temas concurrentes.
	Acuerdos (incluyendo pactos y convenios) formales de cooperación intergubernamental	Los gobiernos al trabajar en conjunto pueden encontrar soluciones a problemas que no podrían ser solucionados si cada gobierno actuara por su propia cuenta, por ello, uno de

		los mecanismos para la acción coordinada es un acuerdo intergubernamental formal.
	Relaciones informales de cooperación	Estas reuniones no son exigidas o requeridas por alguna ley o norma, sino que surgen de una manera pragmática a lo largo del tiempo como respuesta a una necesidad percibida.
	Regulación interguberna	Se refiere a las acciones que ejerce el gobierno central en relación con el diseño de reglas para afectar el comportamiento de los gobiernos locales, a través de políticas regulatorias intergubernamentales por medio de decretos o reglas.
Legislativos	Armonización legislativa	Esta armonización puede entenderse como el proceso por el cual el derecho local en una entidad determinada se asemeja al derecho de otras entidades federadas, al tiempo que conserva su identidad propia como derecho local.
	Esquemas complementarios	Los esquemas complementarios se aplican cuando ninguna jurisdicción dentro de la federación puede por sí sola alcanzar un objetivo deseado, de modo que se aprueban legislaciones complementarias
Judiciales	Solución de controversias judiciales	Constituye una fórmula al margen de la negociación política. En este sentido, la coordinación se establece automáticamente como resultado de interpretar las especificaciones definidas en las leyes, acuerdos y convenios.

Es posible observar mecanismos que parten de estructuras jerárquicas y derivan de imposiciones legales, por otro lado existen mecanismos más dinámicos, tanto formales como informales que están basados en negociación. La pregunta inmediata es si estos mecanismos son útiles y de qué depende.

1.2.2 Factores que intervienen

Es importante identificar los factores que conducen al éxito de los esfuerzos intergubernamentales de coordinación, para ello se retoma la clasificación inicial de Bárbara Gray (1989, citado en Navarro, 2013) quién analiza la relación entre el proceso de coordinación y el funcionamiento de una iniciativa gubernamental con el propósito de identificar los factores que conducen al éxito, ésta propuesta es reelaborada por Navarro (2013) quién agrega los factores externos para finalmente presentar la siguiente clasificación.

Cuadro 2. Factores que intervienen en el proceso de coordinación intergubernamental

Clasificación	Factor	Descripción
Factores de membresía	Inclusión de todos los actores interesados	La participación de todos los representantes de los ámbitos de gobierno en el diseño y el desarrollo de una política pública, así como en las negociaciones de asuntos sustantivos.
	Incentivos para la coordinación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Valores profesionales compartidos 2. Búsqueda de soluciones a problemas comunes 3. Reducción de incertidumbre 4. Mandato legal
	Liderazgo efectivo	El liderazgo es visto como un ingrediente crucial para atraer a todos los actores interesados a la “mesa de negociación” y para gestionar estratégicamente las actividades intergubernamentales
Factores de procesos	Estructura de toma de decisiones	Para lograr la coordinación de agencias con diferentes misiones y objetivos se requiere de una constante negociación y de formas efectivas para tomar decisiones colectivas, esto puede ser a través de comisiones intersecretariales, comités interdepartamentales o agencias coordinadoras centrales.

	Organización y centralización del proceso de coordinación	El grado de centralización y el nivel de institucionalización.
	Relaciones, formales e informales, entre los actores intergubernamentales	Una forma de construir este propósito común es por medio de relaciones interpersonales, formales e informales.
Factores externos	Recursos financieros	La obtención de recursos adicionales, especialmente recursos financieros, es a menudo un estímulo convincente para que las organizaciones se coordinen.
	Interés político	Los administradores públicos intentan acumular capital político para sí mismos o para sus organizaciones.

Fuente: Elaboración con base en la clasificación de Navarro (2013)

Así por ejemplo, dentro de los factores de membresía se destaca que la participación de todos los representantes de los ámbitos de gobierno en el diseño e implementación de una política pública es un factor que condiciona el éxito. Con respecto a los incentivos de coordinación puede que exista una cooperación voluntaria en la búsqueda de soluciones conjuntas o bien, por mandatos legales. En lo referente a los factores de proceso de acuerdo con Navarro (2013) las estructuras de toma de decisiones son diseñadas con el propósito de obtener decisiones consensuadas, desarrollar objetivos comunes y resolver conflictos. Por otro lado la construcción de objetivos comunes, en ocasiones, se da por medio de relaciones interpersonales, formales e informales. Finalmente, los factores externos se dividen en dos, por un lado la obtención de recursos adicionales un ejemplo de ello podrían ser las transferencias federales y por otro lado, el interés político.

1.3 La fragmentación de la acción gubernamental

Hace algunas décadas el Estado y la gestión pública estuvieron vinculados a la incapacidad de dar respuesta y adecuarse a contextos heterogéneos y dinámicos; ambos

se caracterizaban por su pesadez e inflexibilidad, por tener mecanismos de decisión centralizados con respuestas homogéneas (Cejudo 2016; Cabrero 2007). En ese escenario, Máttar y Cuervo (2012) señalan que la planificación¹ se vinculó también a ellos de manera que entre 1980 y 1990 la planificación se debilitó e incluso en algunos casos desapareció, pues se mostró débil tanto en sus objetivos como en los medios planteados para alcanzarlos, no solo se asoció con la inflexibilidad y pesadez sino además que se le criticó su desvinculación con la realidad, la incapacidad para atender problemas y la poca factibilidad en la implementación y ejecución de los planes y estrategias debido principalmente a la falta de colaboración intersectorial en el proceso de planeación, al debilitamiento del estado frente al mercado y a la falta de consistencia entre la planeación y las decisiones.

A raíz de ello se impulsaron una serie de reformas, que bajo la ideas del *New Public Management* buscaron la descentralización, desagregación y especialización dando como resultado la multiplicación de agencias, la separación de funciones dentro de los gobiernos, la descentralización de tareas y políticas públicas, que atendían problemas cada vez más específicos y acotados; bajo la premisa de que la cercanía que tienen los gobiernos locales con su población permitiría ofrecer soluciones más eficaces. No obstante, a la luz de estas reformas -a diferencia de los que se esperaba – se dio la fragmentación de la acción gubernamental, la poca articulación de las políticas públicas, la pérdida de coherencia y la incapacidad de dar respuesta a problemas complejos (Cabrero 2007; Cejudo 2016)

Al respecto, Cejudo (2016) analiza los resultados de estos cambios utilizando como ejemplo las políticas de combate a la pobreza en el caso Mexicano,

¹ Una de las apreciaciones más sencillas del concepto de planificación es la que presenta Matus (1998), enfocándose en el principal aspecto al enfatizar: “la planificación es el pensamiento que precede a la acción”, considerando por tanto que es parte de un proceso y que por ello le corresponde una función de orientación o guía de las otras etapas del ciclo. el autor pone de relieve la posición que ocupa la planificación en el marco de las demás acciones del gobierno, como “el cálculo sistemático y articulado que precede y preside la acción” (Matus, 1983). En consecuencia, se plantea como un requisito para la administración y el gobierno del Estado en cualquiera de sus niveles.

y argumenta que esa fragmentación ha generado efectos no deseados en la hechura de las políticas públicas pues señala que [...] al desagregar los grandes problemas para facilitar su atención se hizo más difícil atender de forma integral dichos problemas, y se generó un problema de ineficiencia en la atención de las personas que lo padecen (Cejudo, 2016).

Si bien estos procesos buscaban generar soluciones más eficaces, al tener intervenciones más específicas, especializadas y focalizadas, podrían también haber respondido a una lógica de rendimiento político, competencia política y delitos electorales (Cejudo et al., 2017; Acosta, 2021)

Como argumenta Cabrero (2007) los gobiernos subnacionales comenzaron a desplegar su propia agenda de políticas públicas pero también a integrar actores e instituciones de la sociedad civil en la hechura de políticas públicas; a decir del autor, esto trae consigo mayores dificultades, dado que tanto a nivel horizontal como vertical los programas y acciones se multiplican y superponen en lógicas diferenciadas. Un ejemplo de ello, para el caso de la Ciudad de México, lo encontramos en Canto (2020) quien da cuenta de que la Ciudad de México y sus alcaldías, aunque en diversos estudios y evaluaciones se ha mostrado que existe duplicidad en algunos programas del gobierno², el autor señala que esto responde más a un asunto político que técnico. Además manifiesta que las alcaldías, en algunos casos, parecen no estar dispuestas a participar de manera complementaria con los programas de la Ciudad de México, por lo que sus programas tienden a ser competitivos.

1.4 ¿Por qué es importante la complementariedad?

1.4.1 Solución de problemas públicos complejos

Como se señaló en párrafos anteriores, a la luz de las reformas se dio la fragmentación de la acción gubernamental y con ello, un aumento importante en la participación de las entidades federativas y en los programas sociales, que idealmente tendrían que ser resultado de decisiones de acuerdo al entorno político, social y económico

² Por ejemplo en las distintas versiones de los programas para adultos mayores o de uniformes.

de cada entidad, pero que han generado duplicidades y empalmes. En este punto cabe recordar que no se puede ni debe esperar que todos los gobiernos respondan de la misma manera, cada uno tiene necesidades, prioridades y capacidades institucionales³ diferentes. Sin embargo, si la multiplicación de programas sociales responde más a una lógica clientelar y de competencia política que a la atención de demandas y necesidades de la población, el resultado será acciones numerosas, dispersas y con resultados inciertos. Por ejemplo, en el espacio de la política social Cabrero (2007) señala lo siguiente:

“Las políticas sociales han pasado a ser una *constelación de iniciativas*, de las cuales algunas vienen del gobierno central, de algunas regiones o municipios, dentro de ellas, algunas son complementarias, otras se desarrollan de manera paralela pero no tienen contacto e incluso otras se contraponen” (Cabrero, 2007).

En la misma línea, autores como Moreno- Jaimes (2021) da cuenta que el resultado de la creciente participación de los gobiernos subnacionales como formuladores e implementadores de sus propias políticas, con recursos propios; esto es, una amplia variedad de programas sociales, de los cuales los efectos son inciertos.

De acuerdo con lo expuesto en líneas anteriores, la falta de complementariedad puede ser ineficiente, al conducir que cada orden de gobierno pueda impulsar sus propios programas sin revisar que han hecho los demás gobiernos en temas similares, esto puede no solo generar empalmes y duplicidades sino también llevar a los gobiernos a competir por ser mejores que los otros y, no por obtener mayores beneficios para la población al generar sinergias o complementariedades (Cejudo y Michel 2016; Cejudo et al 2018).

³ A decir de Rosas (2015, p.53) la capacidad institucional se entiende como la habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar el desempeño de sus funciones, resolver problemas y especificar y lograr objetivos, así como para movilizar y adecuar las respuestas de sus instituciones a los nuevos problemas públicos.

Es cierto que existen problemas, tan amplios, que es imposible atenderlos si no se desagregan, por ejemplo la pobreza o la desigualdad que al ser problemas multidimensionales deben ser abordados de manera integral, así como otros problemas públicos tales como problemas medioambientales o la corrupción que por su complejidad y magnitud no pueden ser atendidos por un solo ámbito de gobierno (Cejudo 2016; Cabrero 2007; Moreno-Jaimes 2021). Algo similar se encuentra en autores como Van Bueren et al (2003) y Weber y Khademian (2008) quienes argumentan que los problemas complejos, al ser multifactoriales, exigen acciones colectivas y pueden atravesar varios niveles de gobierno.

Sin embargo, como también argumenta Cejudo (2016) cuando los problemas públicos se acotan o desagregan en extremo, se tiene el riesgo de que los propósitos resulten tan acotados que a pesar de tener intervenciones exitosas, los resultados sean mínimos. En ese sentido señala que [...] la acotación excesiva en la definición del problema que atienden -que solo es un componente de un problema mayor- se traduce en intervenciones parciales, incapaces de resolver problemas complejos (Cejudo, 2016). El autor lo ejemplifica con programas federales de vivienda, de modo que en 2015 existían al menos cuatro programas federales de vivienda que estaban orientados a mejorar la calidad de vida de la población. Cada uno de estos tenía un propósito muy específico, por ejemplo, poner techos firmes, pisos firmes, muros firmes, cuarto adicional o construir una vivienda completa. En ese sentido, de acuerdo con Cejudo (2016) si una misma persona es beneficiaria de todos los programas, tendría una vivienda digna, o bien, si un solo programa brinda todos estos apoyos y una sola persona los recibe, los beneficiarios tendrían una vivienda de calidad. Sin embargo, en la realidad muchos de los programas orientan cada tipo de apoyo a una población distinta, sobre todo con el objetivo de maximizar la cobertura. De tal forma que el resultado es que las personas beneficiarias efectivamente cuentan con un mejor techo o un mejor piso pero siguen careciendo de una vivienda de calidad. Como bien señala el autor, esto no significa que los programas de vivienda no sean efectivos, ni que no estén orientados a resolver un problema sino que la acotación excesiva lleva a intervenciones parciales, que son incapaces de resolver problemas complejos. Además, cuando las políticas públicas acotan los territorios en los que operan las poblaciones objetivo o el tipo de intervenciones que se realizan, en ocasiones se terminan generando empalmes y huecos entre políticas que tienen objetivos iguales o similares.

1.4.2 Los retos de la planificación para el desarrollo

Para inicios del siglo XXI, existe mayor interés en la consolidación de la planeación, particularmente de aquella enfocada en las regiones y territorios. A decir de Sojo y Velasco (2021) la planificación se entiende como una arena donde diferentes actores pueden encontrarse, dialogar y desarrollar entendimientos compartidos respecto a los problemas y las soluciones requeridas, lo que resulta en un mayor sentido de corresponsabilidad, colaboración e incluso, innovación.

Así, a inicios del siglo los cambios de orientación política de los gobiernos de la región de América Latina acompañaron nuevas transformaciones y presenciaron la aparición de un nuevo espacio político e institucional adecuado para la planificación para el desarrollo (Máttar y Cuervo, 2012). En ese escenario, la planificación asimiló, integró y aprendió de las herramientas de la nueva gestión pública, con una intervención de instancias internacionales sobre decisiones locales, proceso en el cual intervinieron la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), así como la CEPAL.

De acuerdo con Máttar y Cuervo (2012) estas instituciones contribuyen a precisar los desafíos que supone formular políticas públicas en la actualidad y a nutrir el debate acerca de la planificación y la gestión pública, en esa línea los autores identifican cuatro desafíos que enfrentan los gobiernos al formular políticas públicas:

1. Capacidad técnica insuficiente en el centro para formular políticas y evaluarlas (ex ante y ex post)
2. Poca coordinación entre políticas sectoriales (dando lugar a políticas inconsistentes e incoherentes)
3. Bajos niveles de impugnabilidad durante la formulación
4. Desconexión entre formulación e implementación

Adicionalmente, un tema que ya se ha señalado en párrafos precedentes son las transformaciones sociales, económicas y políticas como los procesos de

urbanización, el incremento de los niveles de escolaridad, el cambio tecnológico, la terciarización económica, por mencionar algunos, traen consigo nuevos retos para la gestión pública y que cómo señalan los autores, no deben ser ajenos a la planificación de desarrollo. Máttar y Cuervo (2012) identifican al menos cuatro obstáculos, los cuales se describen a continuación en el cuadro 3.

Cuadro 3. Los obstáculos de la planificación

De conocimiento	La solución a los problemas del desarrollo requiere conocer sus causas, condicionantes, trayectorias y explicaciones
De organización	Atender los problemas y aplicar políticas públicas que los resuelvan significa, por lo general, construir organizaciones especializadas en su atención.
De gobierno	El Estado y el gobierno organizan la administración pública en niveles, con competencias, responsabilidades y atribuciones diferentes. En este proceso, y en la atención de sus responsabilidades a través de la planificación, entran en conexión e interactúan con otros niveles de gobierno. En algunos casos, esas relaciones están claramente definidas y son complementarias. En otros, puede haber ambigüedades, vacíos y contradicciones cuya resolución sea indispensable a la hora de mejorar la calidad de la acción pública y de sus resultados.
De plazos	La atención de los problemas del desarrollo implica llevar a cabo acciones con plazos diferentes de acuerdo con las intervenciones de las distintas áreas

Fuente: Elaboración con base en Máttar y Cuervo (2012)

De acuerdo con Máttar y Cuervo (2012) estos cuatro obstáculos (ver cuadro 3) se condensan en tres retos de la planificación: el reto de la pluritemporalidad, el reto de la multiescalaridad y la planificación entre niveles de gobierno y, el reto de la intersectorialidad.

- a) **El reto de la pluritemporalidad:** Las intervenciones y la acción pública tienen diversos plazos de maduración y distintos lapsos para generar impactos. Además, los actores poseen diferentes racionalidades y lógicas de legitimación que también imponen variedad en el plazo y la velocidad de sus acciones
- b) **El reto de la multiescalaridad:** Las competencias, los recursos, las atribuciones, así como los actores y las expectativas comprometidas, son muy variados y en ocasiones contrapuestos. Por consiguiente, de la gestión de estas diferencias y complementariedades depende la posibilidad de garantizar la unidad de esfuerzos y la convergencia de las acciones
- c) **El reto de la intersectorialidad:** Se intenta reconocer las formas de definir y los mecanismos mediante los cuales se interrelacionan las aproximaciones especializadas y sectoriales con las más transversales e integrales. En los estudios de caso y en el análisis y la interpretación resultantes, se busca comprender cómo se articulan y retroalimentan entre sí los planes, las políticas sectoriales (Máttar y Cuervo, 2012).

Al respecto y aunque los gobiernos, particularmente los subnacionales han retomado la planeación territorial aún les faltan componentes importantes, a decir de Velasco y Sojo (2021) señalan que formalmente el proceso de planeación en gobiernos locales se deriva de lo establecido en la Ley de Planeación, que mandata la creación de comités para la planeación del desarrollo en el ámbito estatal, los COPLADE, y su correspondiente a nivel municipal, los COPLADEMUN. En estos comités se debería elaborar y aprobar el plan de desarrollo de las entidades federativas y municipios. Sin embargo, cada estado y municipio tiene sus propios mecanismos para elaborar sus planes de desarrollo, a ello se suma que no todas

las entidades tienen institutos de planeación, entre las entidades que si cuentan con un instituto de planeación se destacan Guanajuato, Nuevo León, Durango, Aguascalientes y Querétaro. Para el caso de las entidades federativas que no cuentan con una instancia que desarrolle el plan, existe un mecanismo, que son las licitaciones o concursos para consultores que elaboran los dichos planes, el principal problema de dicho mecanismo es que difícilmente se ven reflejados los problemas locales reales.

Además, señalan que la planeación requiere de esfuerzos de gobernanza que aseguren la coordinación para establecer mecanismos de vinculación entre gobiernos, sociedad civil, academia y sector privado con miras a que se asuma la corresponsabilidad en la creación de las políticas de desarrollo. Lo cual, señalan es crucial dado que los problemas que se pretende solucionar son multicausales y se expresan con efectos diferenciados, por lo que no pueden ser diagnosticados y atendidos de manera aislada. De igual manera, Galíndez (2018; citado en Velasco y Sojo) sostiene que se requiere también de mecanismos dentro de las instituciones públicas que aseguren que las acciones decididas se adapten adecuadamente a las circunstancias de cada localidad.

Adicional a lo que plantean Máttar y Cuervo (2012) es posible identificar dos retos otros retos sobre los que se debe tomar acción, por ejemplo, la coincidencia territorial y la falta de coherencia entre lo señalado en los planes y las decisiones y acciones de gobierno, es decir, la brecha entre el diseño y la implementación.

En este punto resulta conveniente rescatar el argumento de Morata (2004), quien señala que:

[...] la capacidad institucional para afrontar nuevos retos -económicos y sociales- implica una serie de competencias, recursos y actividades que superan la actuación individual de los gobiernos y limitan las posibilidades de imponer los cambios necesarios a la sociedad mediante los instrumentos tradicionales del poder público (Morata, 2004, p.20).

Morata (2004) también señala que las respuestas individuales a problemas y la centralización de decisiones resultan inconcebibles, los nuevos retos y contextos -económicos, sociales, ambientales- han trastocado los instrumentos tradicionales del Estado y han mostrado el fracaso de los enfoques jerárquicos basados en reglas formales.

De acuerdo con la idea anterior, en contextos y realidades cada vez más complejas y cambiantes, las respuestas individuales, homogéneas y la centralización de decisiones parecen ser inviables. Sin embargo, más allá de una forma de gobierno tradicional, basada en una organización desde jerarquías, éstas interacciones requieren una nueva manera de entender la gestión pública, ya no basada en relaciones jerárquicas, ni de subordinación; sino sustentadas sobre mecanismos de cooperación y negociación entre actores con capacidades, intereses y recursos distintos, pero con objetivos compartidos. En ese contexto, se retoman los principios de la gobernanza, particularmente de la gobernanza multinivel.

1.5 Gobernanza y gobernanza multinivel

Antes de examinar los principios de la gobernanza multinivel conviene precisar el concepto de gobernanza, así, de acuerdo con Aguilar (2006) la gobernanza es entendida como el proceso en el que se define la dirección y la forma de organización, para cumplir los objetivos de la política y, es resultado de la deliberación conjunta entre el gobierno y los distintos actores sociales, privados y políticos que se encuentran en el espacio de la política pública. La gobernanza describe un modo en que las sociedades adoptan y ponen en práctica decisiones colectivas, con relación a problemas sociales Morata (2004, p.3).

Mayntz (2000, citado en Morata, 2004, p.23) argumenta que el término gobernanza se ha ampliado a dos acepciones, la primera hace referencia a gobernanza como un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo tradicional, que estaba basado en control jerárquico; este nuevo estilo de gobierno se caracteriza por mayor cooperación y por la interacción entre el Estado y actores no estatales; la segunda, hace referencia a las formas de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones. El autor argumenta que con las transformaciones sociales económicas, científicas y la globalización misma, surgen nuevos riesgos (sociales, ambientales, alimentarios, entre otros) que llevan a cuestionar las formas tradicionales del Estado, las instituciones no tienen los recursos - políticos, legales, financieros- suficientes para afrontar estos nuevos problemas, a ello se suma la fragmentación institucional, económica y social. Todos y cada uno de estos nuevos retos plantean adaptar las estructuras políticas y los mecanismos de gobernanza.

Entonces, la nueva gobernanza se define como: “Un mecanismo para afrontar una amplia gama de problemas o conflictos en los que los distintos actores alcanzan generalmente acuerdos satisfactorios y obligatorios mediante negociaciones y deliberaciones, cooperando en la implementación de dichos acuerdos”. Es decir, que las autoridades actúan en espacios donde los intereses están fragmentados entre actores interdependientes que se relacionan a través de sistemas complejos de interacción y comunicación. A decir de Kohler-Koch (2000; citado en Morata, 2004), su función principal consiste en ejercer influencia en los procesos sociales a partir de un sistema de redes integrado por múltiples actores que cuenta con una gran variedad de recursos.

En palabras de Sidenius (1999; citado en Morata, 2004) la nueva gobernanza se entiende como “el reparto de las tareas y responsabilidades entre actores públicos y privados en un proceso de interacción más o menos constante, esto se relaciona con la creación de redes complejas de relaciones horizontales y verticales, en las que se busca la movilización de competencias y recursos dispersos entre múltiples actores tanto públicos como privados. De acuerdo con Morata, esta idea sugiere que la gobernanza debe basarse en relaciones más estrechas entre autoridades que operan a distintos niveles y surgen para satisfacer los distintos intereses que están en juego y fijar objetivos comunes. La nueva gobernanza requiere el desarrollo de capacidades institucionales y de otros aspectos específicos como la coordinación intergubernamental (integración vertical), la coordinación entre políticas y sectores (integración horizontal), cultura administrativa orientada a la eficacia, requiere también de la capacidad de innovación en los instrumentos de política pública, la promoción de la cultura política y el fortalecimiento del capital social (Morata, 2004)

Por su parte, la Gobernanza Multinivel (GMN) se refiere a la interdependencia entre actores y a la flexibilidad para el establecimiento y análisis de nuevas formas de gobierno y de relaciones entre los niveles gubernamentales, basada en la existencia de una responsabilidad compartida entre los distintos niveles de gobierno. De manera que GMN significa trabajar juntos en distintos niveles de gobierno para aplicar las políticas de forma más efectiva. Este enfoque permite a las autoridades combinar sus experiencias para un mejor resultado. Además, permite el estudio de las relaciones que se desarrollan entre diferentes niveles de gobierno de una forma flexible, parte de los supuestos propios de la gobernanza, en el sentido de estudiar los diferentes actores que interactúan en el proceso de gestión pública y toma de decisiones, pero es más amplia en tanto que considera

procesos formales e institucionales, así como procesos informales y no regulados (Zapata, 2013; Consorcio Coopenergy, 2015).

La GMN planea una reestructuración en torno de la jerarquía y el control de los procesos políticos, siendo sustituidos por nuevas formas basadas en negociación, coordinación y consenso (Morata, 2004). El modelo de gobernanza plantea un modelo de gestión compartida de la complejidad social y surge como respuesta a los nuevos retos, cada vez más complejos e interdependientes, ante los que no existen soluciones únicas ni de un solo nivel de gobierno. En este sentido, la coordinación y cooperación, tanto con entidades ajenas a la administración pública, como entre diferentes niveles de gobierno, se hace indispensable, para actuar de manera más eficaz (Fernández & Mota, 2009).

De acuerdo con lo establecido en párrafos anteriores, en el siguiente cuadro se sintetizan algunos elementos que caracterizan un enfoque multinivel así como qué es lo que se necesita para llevarlo a cabo.

Cuadro 4. Enfoque multinivel

Características	¿Qué se necesita?
<p>Acuerdos mediante negociación y deliberación</p> <p>Competencias concurrentes</p> <p>Reparto de tareas y responsabilidades</p> <p>Movilización de recursos y competencias</p> <p>Fijar objetivos comunes</p> <p>Responsabilidades compartidas</p> <p>Búsqueda de soluciones conjuntas</p>	<p>Desarrollo de capacidades institucionales</p> <p>Coordinación intergubernamental (integración vertical)</p> <p>Concurrencia (federalismo de cooperación)</p> <p>Coordinación entre políticas y sectores (integración horizontal)</p> <p>Cultura administrativa</p> <p>Capacidad de innovación</p> <p>Promoción de la cultura política</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Morata (2004)

Como bien se señaló en párrafos anteriores, los sistemas federales necesariamente incurren en traslapes e interdependencias, lo cual requiere una mayor cooperación y coordinación intergubernamental bajo un modelo que permita balancear los diversos intereses de todos los actores involucrados, mediante esquemas de colaboración y cooperación. Aquí es donde el planteamiento de la gobernanza multinivel toma relevancia como alternativa para generar acuerdos mediante procesos de negociación y deliberación que con objetivos comunes logren el reparto de tareas y responsabilidades con base a las competencias y recursos propios de cada ámbito de gobierno en la búsqueda de soluciones conjuntas incorporando y reforzando algunos de los elementos presentados en el cuadro 4.

1.6 Hacia una conceptualización de la complementariedad

Antes de avanzar en el análisis es necesario precisar sobre algunos aspectos particularmente sobre la definición de los conceptos de complementariedad y competitividad. En este apartado se busca avanzar hacia comprender uno de los conceptos clave que surgen a partir del abordaje y discusión teórica desarrollada en párrafos precedentes, el concepto de complementariedad. Este concepto es definido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) dentro de sus evaluaciones de diagnóstico, diseño, consistencia y resultados evalúa la complementariedad, así también dentro de las consideraciones para el proceso presupuestario, documento que se publica cada año y en el cual se identifican complementariedades entre programas federales.

Así, de conformidad con el glosario de CONEVAL:

“Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población” CONEVAL (s/f).

Siguiendo lo planteado por CONEVAL (2017) en los términos de referencia de evaluaciones de diseño, consistencia y resultados, para determinar complementariedades se deben considerar cuatro aspectos: a) el propósito de los programas y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno, b) la definición de la población objetivo, c) los tipos de apoyo otorgados por el programa y d) la cobertura del programa. A partir de

estos cuatro puntos y de acuerdo con los términos de referencia, existe complementariedad cuando:

1. Los programas atienden a la misma población pero los apoyos son diferentes y por lo tanto, pueden ser complementarios.
2. Los componentes⁴ de los programas son similares o iguales pero atienden a diferente población, por lo tanto, son complementarios.

De manera similar, como parte del documento consideraciones para el proceso presupuestario que CONEVAL realiza cada año, se presenta un análisis de similitudes de programas y acciones de desarrollo social⁵, el cual se describe en el cuadro 5. Adicionalmente, en la cuarta y última etapa de dicho análisis, se identifican posibles casos de complementariedad y/o duplicidad.

Cuadro 5. Consideraciones metodológicas para el análisis de similitudes de los programas y acciones federales de Desarrollo Social.

Etapa	¿En qué consiste?
Etapa 1	Se identifican las características de los programas sociales del listado de programas y acciones de desarrollo social, a partir de cuatro aspectos: derecho asociado, etapa de vida, grupo de atención y tipo de apoyo.
Etapa 2	Para que sean comparables, se realiza un análisis de clases latentes para identificar programas similares.

⁴ De acuerdo con SHCP (2016) los componentes son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito.

⁵ El análisis se realizó cada año y tiene como objetivo identificar casos en los que dos o más programas presenten algún grado de similitud en sus características y que por tanto, requieran atención de las instancias responsables para potenciar la efectividad, eficiencia y economía de estas intervenciones.

Etapa 3	Se calcula el grado de similitud entre programas de la misma clase y se construye una matriz con el porcentaje de similitud (100% si hay coincidencia en todas las variables)
Etapa 4	Los casos con mayor porcentaje son analizados para identificar posibles complementariedades o duplicidades.

Elaboración con base en CONEVAL (2020)

Ahora bien, CONEVAL (2020) para identificar programas complementarios o posibles duplicidades, a partir de la identificación de los casos con mayor grado de similitud (etapa 4), posteriormente se realiza una revisión de las características particulares de los programas que son: diseño general, objetivos, identificación de las poblaciones objetivo y atendida, y el tipo de intervención

Como el objetivo es construir un marco analítico que permita analizar la complementariedad y no el identificar el grado de similitud, se recuperan solo los elementos que permiten identificar programas complementarios, en ese caso, las características particulares. Así, los elementos recuperados de la primera parte de revisión de la literatura, que corresponde a CONEVAL, se presentan en el cuadro 6.

Cuadro 6. Elementos para mostrar la presencia de complementariedad.

Referencia	Referentes analíticos	Atributo
CONEVAL (s/f)	<ul style="list-style-type: none"> - Población objetivo - Tipo de apoyo 	<ul style="list-style-type: none"> - Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población objetivo, pero con tipos de apoyo distintos. - Dos o más programas son complementarios cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población objetivo diferente.

CONEVAL (2017)	<ul style="list-style-type: none"> - Propósito de los programas y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno. - La definición de la población objetivo. - Los tipos de apoyo otorgados por el programa. - La cobertura del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los programas atienden a la misma población pero los apoyos son diferentes y por lo tanto, pueden ser complementarios. - Los componentes de los programas son similares o iguales pero atienden a diferente población, por lo tanto, son complementarios.
CONEVAL (2020)	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño general - Objetivos - Población objetivo y población atendida - Tipo de intervención 	<ul style="list-style-type: none"> - Dos o más programas son complementarios si sus objetivos son similares, pero atienden a grupos etarios distintos. - Dos o mas programas son complementarios si brindan apoyos similares, pero atienden a una población objetivo que sea distinta.

Elaboración propia con base en CONEVAL (s/f), CONEVAL (2017) y CONEVAL (2020).

Si bien, esto permite tener acercamiento al concepto de complementariedad y brinda referentes analíticos para determinar complementariedades, no es suficiente, Esto porque al recuperar sólo esa definición se podría caer en el error de dejar de lado otros elementos importantes que pueden aportar al análisis de la presente investigación. Por ese motivo se considera necesario profundizar sobre el tema y buscar literatura que permita ahondar más sobre el concepto. Ante limitaciones en la revisión documental realizada se abrió a la búsqueda de otros conceptos, esto debido a que se detectó que en varios documentos no se hace referencia explícita al concepto, por ello, la complementariedad no será abordada directamente sino que se hará una aproximación a partir del concepto de coherencia, que es el más cercano y a partir de esa aproximación, se busca ir recuperando elementos para la definición y análisis de la complementariedad.

En lo referente al concepto de coherencia, algunos autores como Cejudo y Michel (2016) señalan que se pueden encontrar múltiples trabajos sobre coherencia interna, que se refiere a la consistencia de la teoría causal⁶; de manera que los estudios se han enfocado en analizar la política en lo individual. Pero, el análisis desde una visión más general ha sido poco explorado y esto, como argumentan los autores se debe principalmente a que se da por hecho que las políticas al ser coherentes internamente, son coherentes en el agregado.

Sin embargo, a decir de Majone (1989, p. 204–206) las políticas públicas no están aisladas unas de otras, por tanto, es imposible estudiar su desarrollo de forma individual. Toda política pública ocurre en un espacio de políticas⁷, es decir, dentro de un conjunto de políticas que están estrechamente interrelacionadas, a partir del cual no se puede analizar sin tener en cuenta a las demás. Este conjunto abarca distintas intervenciones del Estado para resolver problemas públicos concretos, pero que de alguna manera están relacionados, de manera que la política exterior o la política social, son espacios de políticas. Además, como señala Majone (1989, p. 205) en la medida en que aumenta el número de políticas, en un espacio, la relación es más estrecha, es decir, son más interdependientes y así, las consecuencias de una política pueden llegar a interferir con el funcionamiento de otra u otras políticas, pues si el espacio está saturado, las soluciones generan más problemas como traslapes y/o otras consecuencias inesperadas.

Es por ello por lo que el acercamiento desde el concepto de coherencia en el agregado o coherencia entre políticas en un mismo espacio permite analizar la complementariedad.

⁶ A decir de Cejudo & Michel (2016) en ese nivel de análisis se hace pregunta de si la forma que toma la intervención es congruente con la definición del problema público, es decir, si hay conexión lógica entre la definición de problema, los instrumentos de política y la solución esperada.

⁷ El espacio de políticas (policy space) es un conjunto de políticas interrelacionadas o programas de acción interrelacionados disgregados en sus elementos nucleares y cinturones protectores (Majone, 2016). De acuerdo con el autor, que las políticas estén interrelacionadas significa que sus cinturones protectores intersectan en algunos puntos. A decir de Aguilar (1992) existe un espacio de políticas relacionado con salud, uno de educación y otro concerniente a transporte.

De manera que, para poder definir la complementariedad se considera la definición de coherencia. Aunque no existe consenso sobre este término, algunos autores han realizado aportaciones al respecto. Cabe señalar que se recuperaron definiciones de coherencia entre políticas, coherencia en un mismo espacio y coherencia en general, esto porque el análisis pretende alejarse de lo que entiende por coherencia interna, que, si bien también es necesaria, es otro nivel de análisis y no es el objetivo de la investigación; las aportaciones se resumen en el cuadro 7.

Cuadro 7. Definiciones de coherencia

Referencia	Definición	Referentes analíticos
May et al (2006)	Un término relativo que se relaciona con el grado de integración entre los componentes relevantes.	No brinda referentes empíricos, solo menciona que debe existir integración entre los componentes relevantes, sin embargo, no los enlista.
Rosencrantz (2008)	Epistemológicamente algo no puede ser coherente con respecto a si mismo, sino que lo es respecto a algo más.	No brinda referentes empíricos
Careja (2011, p. 346)	Existe coherencia entre políticas si los instrumentos de unas generan efectos positivos en otras.	Los instrumentos de una política que generan efectos positivos en otra.
Cejudo & Michel (2016)	Las políticas que dentro de un mismo espacio se relacionan armónicamente para lograr los grandes objetivos de ese espacio.	Relación entre los objetivos

Fuente: Elaboración propia con base en los autores citados en el cuadro.

Es posible identificar algunos elementos comunes entre las definiciones presentadas en el cuadro anterior. En primer lugar, se destaca que algo no puede ser coherente respecto a sí mismo, sino respecto a algo más. En segundo lugar y

quizá como consecuencia de lo primero, todas las definiciones señalan una relación entre componentes, pero no solo eso sino la integración de estos como señala May et al, (2006). Por su parte, en las definiciones de Careja (2011, p. 346) y CONEVAL (s/f) comparten una característica importante y es que ambos incluyen algunos referentes analíticos en su definición, sin embargo, Careja (2011) solo hace referencia a instrumentos de política y CONEVAL (s/f) a población objetivo y tipo de apoyo.

Por otro lado, Cejudo y Michel (2016) señalan que la coherencia no se relaciona únicamente con los objetivos de cada política, sino con los componentes de cada una y, por ello, proponen que la coherencia se puede valorar desde tres dimensiones o niveles que son instrumentos, objetivos y población objetivo, las cuales se presentan en el cuadro 8.

Cuadro 8. Dimensiones para valorar la coherencia entre políticas

Instrumentos	Objetivos	Población Objetivo
Atender una pequeña parte del problema, mediante un instrumento distinto.	La coherencia entre objetivos se refiere a la consistencia entre los propósitos de cada política en un mismo espacio de política	La coherencia entre poblaciones objetivo implica que una persona no se beneficie de dos políticas que contribuyen a un mismo objetivo y que esa persona no constituya la población objetivo de dos políticas que tienen el mismo fin.

Elaboración propia con base en Cejudo y Michel (2016)

Siguiendo a Cejudo & Michel (2016) en la dimensión de instrumentos, las políticas son coherentes, cuando distintas políticas atienden un mismo problema público por diferentes vías; por ejemplo, en materia de empleo, un conjunto coherente debería estar formado por instrumentos de capacitación laboral que buscan aumentar las competencias de los beneficiarios, pero, además por instrumentos que fomenten el autoempleo o la inserción al mercado laboral. En ese escenario, cada instrumento atiende por distinta vía un parte del mismo problema público, en este caso, el desempleo.

Continuando con los autores, el nivel objetivo lo ejemplifican de la siguiente manera: una política de transporte que busca mejorar la movilidad en una ciudad es coherente en la medida en la que el logro de los objetivos de cada política tenga una aportación diferenciada para atender a un mismo problema público. Esto implica que, en un mismo espacio de política, las políticas que conforman ese espacio busquen alcanzar un objetivo común, es decir, aunque cada política tenga un objetivo distinto la suma de todas ellas, contribuye a un objetivo más general.

Por último, el nivel población objetivo, los autores lo ejemplifican de la siguiente manera: la coherencia en el nivel población objetivo implica que una política que busque cubrir las necesidades básicas de las personas e impulsar su desarrollo, cuente con una serie de políticas, que en su conjunto atiendan a todas las personas que tienen esa carencia⁸.

De lo anterior, en el cuadro 9 se identifican los referentes empíricos, a partir de los cuales se puede analizar la coherencia entre políticas.

⁸ Es necesario recalcar, tal como señalan Cejudo & Michel (2016) este nivel no solo implica que una persona no se beneficie de dos o más políticas o programas que contribuyan a un mismo objetivo, sino que esa persona no sea población objetivo de dos o más políticas que tengan el mismo fin. Esto implica una correcta focalización, pero implica, además, que quienes padezcan determinado problema público, no se queden sin atención.

Cuadro 9. Referentes empiricos por dimensión

Dimensión	Referentes analíticos	Atributo
Instrumentos	Problema público Tipo de apoyo	Dos políticas pueden compartir población objetivo, pero utilizar instrumentos diferentes para resolver un problema público.
Objetivos	Propósito de la política o programa	Cuando hay coherencia, en la operación de dos políticas se logra no solo el objetivo de cada política, sino un objetivo más amplio.
Población objetivo	Grupo de atención Etapa de vida	Hay coherencia cuando, al implementar la política A se está atendiendo a una población objetivo distinta a la que atiende B.

Fuente: Elaboración propia con base en Cejudo & Michel (2016)

Considerando lo anterior y para poder definir el concepto de complementariedad se retoma la propuesta de Careja (2011, p. 346), Cejudo & Michel (2016) y CONEVAL (s/f) esto se debe a que tal como se muestra en los cuadros 6, 7, 8 y 9 las tres brindan referentes analíticos que permiten evaluar la presencia de complementariedad en las políticas y programas públicos. Adicionalmente, las tres dimensiones se encontraron en más de una ocasión dentro de la revisión de la literatura, pero se agrega que cada uno de los tres elementos deben evaluarse dentro de un mismo espacio de política, es este caso, la política social⁹.

Como resultado, la complementariedad hace referencia a:

⁹ Si bien en el documento se hace referencia a políticas, para analizar la complementariedad se utilizarán como insumo programas de vivienda.

Dos o más programas son complementarios cuando se relacionan de manera armónica, dentro de un mismo espacio de política y dentro de un mismo territorio (coincidencia territorial) en tres dimensiones que son: objetivo, población objetivo e instrumentos; a modo de que cada dimensión contribuya de manera clara y diferenciada a la solución de un mismo problema público. Lo cual implica que no se duplican esfuerzos y que no se dejan personas por atender.

El planteamiento desarrollado en torno a la complementariedad, parte de la noción de gobernanza multinivel, la cual hace referencia a que existe una responsabilidad compartida entre los distintos niveles de gobierno, sin embargo estas interacciones no pueden basarse en jerarquías sino más bien en mecanismos de cooperación, negociación y consenso, al respecto Morata (2004) señala que:

[...] una de las claves esenciales de esa cooperación, consiste en que las distintas partes implicadas son formalmente autónomas pero, en la medida en que se necesitan mutuamente, también comparten responsabilidades en la persecución de objetivos comunes (Morata, 2004:159).

Este argumento resulta particularmente importante en contextos en los que la complejidad y magnitud de los problemas requieren de intervenciones de más de un ámbito de gobierno, que comparten objetivos y territorios, para la búsqueda de soluciones conjuntas y con respuestas interdependientes.

A lo largo del trabajo se reconoce que existe competencia entre políticas federales y estatales es real pero también se reconoce que hay falta de coordinación entre las políticas sectoriales de orden federal, para el caso de la investigación que se centra en vivienda, se señala que existe desarticulación entre políticas de Desarrollo Social y las políticas que surgen del ámbito del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. La presente investigación se encuentra enmarcada dentro del ámbito de la política social que, desde una perspectiva general, puede ser entendida como un tipo particular de políticas públicas cuyo objetivo es el logro del bienestar social mediante estrategias de redistribución de la riqueza y el ingreso para impulsar mejores condiciones de vida para la población, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida, pues trata de mejorar el bienestar humano a

través de la cobertura de las necesidades en aspectos como la educación, la salud, la vivienda y la protección social en general (Cardozo 2006; Mountagut 2008)¹⁰.

Sin embargo, no existe una única definición de política social, pues dado que la literatura sobre el tema es muy abundante, es posible encontrar diversas definiciones de política social que son atribuibles a distintos periodos históricos, ideologías y contextos muy específicos, así como a objetivos y alcances distintos. Para dar muestra de ello, en los siguientes párrafos se pretende hacer un recorrido por las tradiciones y enfoques teóricos más importantes con el objetivo de asumir una definición para fines de la investigación.

1.7 Política social: del altruismo y las medidas compensatorias a la plena realización de los derechos.

La literatura sobre política social es abundante y es posible encontrar múltiples definiciones que van desde entenderla como una medida altruista, compensatoria o asistencial, hasta entenderla como el mecanismo para garantizar los derechos de la población. Esto supone, como señala Canto (2020) que la política social ha estado en movimiento permanente y que es por ello, que sus estaciones específicas solo pueden entenderse en el marco de los desarrollos sociohistóricos de cada población, y cada una de estas estaciones da lugar a categorías distintas; sin duda, la política social debe ser analizada y entendida en su tiempo y contexto.

Como resultado, la definición, o mejor dicho, las diversas definiciones están en función las distintas ideologías, enfoques teóricos y, de los diversos aspectos en los que la política social influye, de ahí que, la definición dependerá de la perspectiva de cada observador y por ello, existe dificultad para detallarla teóricamente (Castón y Herrera 2003; Barba 2007; Mountagut 2008).

Como se señalaba al inicio, en este apartado se pretende realizar un recorrido por las tradiciones y enfoques teóricos más importantes, con el objetivo de asumir una definición de política social para la presente investigación. Para ello quizá sea necesario comenzar

¹⁰ También puede ser entendida como un subconjunto de las políticas públicas (Valdés y Espina, 2011)

por preguntarse ¿Cuándo surgen las políticas sociales? Y es que hay quienes señalan que las políticas sociales surgen con las Leyes de Pobres, otros que estas surgen en el siglo XVIII en la Prusia de Federico II, y se vinculan con la beneficencia, la caridad y el altruismo; desde esa lógica, la política social es definida como un conjunto de ayudas sociales que los gobiernos dirigen a los pobres, a los necesitados, a los enfermos y a los indigentes. Otros señalan que fue con Otto Van Bismarck en el siglo XIX, en Europa, en el intento de paliar los efectos que la industrialización había producido en las condiciones de vida de los trabajadores, es decir, que comienza con la evidencia de la coexistencia de la desigualdad y con la lucha de los trabajadores por modificar esas situaciones y, por lo tanto, ésta se vinculaba al mundo laboral (Castón y Herrera 2003; Mountagut 2008; Canto 2020).

Autores como Castón y Herrera (2003) comienzan asumiendo que la política social nace y permanece como una forma de control social, sin embargo, señalan que no existe una definición unívoca y proponen en dos grandes bloques, primero desde el punto de vista ideológico, distinguiendo entre concepciones liberales y concepciones socialistas. Las liberales, se caracterizan por intervenir *ex post*, es decir, después de que fracasan los privados y las segundas, *ex ante* ante una emergencia o previsión de necesidades sociales; ambas entienden a la política social como un conjunto de medidas relativas a la posición de los individuos en la sociedad y a su nivel de vida. El segundo bloque, es desde un punto de vista histórico-sociológico, dentro del cual se distinguen cuatro concepciones: la asistencial, control social, la forma de reproducción social alargada de la fuerza de trabajo y la realización de los derechos sociales. Por otro lado, Canto (2020) propone entender las distintas propuestas teóricas desde dos ángulos: a) las propuestas que surgen en los países llamados desarrollados y, b) las propuestas que surgen en los países subdesarrollados. En referente a las propuestas surgidas en los países subdesarrollados y periféricos, se debe señalar que en América Latina se desarrollaron distintos modelos de política social, que dan cuenta de la gran heterogeneidad que existe de los paradigmas de política social, lo cual se hace evidente en los distintos niveles de aplicación de las políticas sociales, de los resultados, de sus alcances, de sus objetivos, etcétera.

Para fines del presente apartado, las definiciones se enmarcan en cuatro grandes concepciones, aunque se presentaran también otras definiciones

alternativas que no se encuentran dentro en estos grandes bloques, pero que por supuesto se deben conocer.

La primera, la *concepción asistencial* asume a la política social bajo una lógica, caritativa, altruista y de beneficencia, así, ésta se define como un conjunto de ayudas sociales que los gobiernos dirigen a los pobres, a los necesitados, a los enfermos y a los indigentes. De esa manera, se entiende como un deber público encaminado a distribuir determinados recursos a la atención de objetivos humanitarios y de justicia social (Castón y Herrera, 2003).

Posteriormente se ubica la concepción desde un punto de vista Marxista, es decir, la política social como *forma de reproducción alargada de la fuerza-trabajo*, desde este enfoque, la política social puede ser entendida como aquellas medidas dirigidas a los trabajadores y sus familias, que sin afectar las estructuras capitalistas de la sociedad, intentan amortiguar efectos perversos que se generan, con el fin de garantizar que el sistema económico tenga fuerzas productivas disponibles para mantener el sistema de acumulación (Castón y Herrera 2003; Mountagut 2008).

Desde la economía, se le da un enfoque diferente a la política social, ésta se entiende como una serie de *medidas compensatorias*, que, desde el punto de vista de Adelantado (1988) es la forma más extendida de entender a la política social, considerarla como un mecanismo para corregir los efectos perversos del sistema económico y ello implica ver a la intervención gubernamental como una acción compensadora de las desigualdades que produce el mercado. Desde la economía del bienestar, se le asigna a la política social el papel de reasignar, distribuir y contribuir a la estabilización de la economía sin alterar el funcionamiento del mercado (Barba 2007). Así, durante la etapa del consenso de Washington, la política social se pensaba como una medida temporal, compensadora de los costos sociales o desventajas de aquellos que no tienen las capacidades para acceder al mercado.

Finalmente, se puede ubicar a la política social como la *forma de realización de derechos* de la ciudadanía. De acuerdo con Mountagut (2008) el vínculo entre política social y desarrollo de los derechos de ciudadanía parece ser innegable. Desde esta lógica, se interpreta la política social como la forma de realización de los derechos sociales, a decir

de Castón y Herrera (2003) ésta es la forma más madura de entenderla, en tanto evita sujetos pasivos.

Adicionalmente a estas concepciones, Castón y Herrera (2003) proponen una definición de política social, a partir de la cual entienden a la política social como una forma de reflexividad, es decir, la manera en la que una sociedad se construye a sí misma.

1.7.1 La política social en América Latina y México

Retomando la clasificación que realiza Canto (2020) en lo referente a los modelos en América Latina, como bien se señalaba en párrafos anteriores éstos tuvieron como guía lo realizado en países centrales, pero se desarrollaron de manera distinta. El autor señala que la política social otorgó mayor importancia a la educación, aunque también se incorporaron componentes de salud, seguridad social, vivienda, regulaciones salariales y laborales, entre otros, con diferencias entre los países de la región.

Para el análisis de los modelos de política social en América Latina se distinguen tres tipos de regímenes de bienestar de acuerdo con la clasificación que presenta Canto (2020) quien retoma la propuesta de Barba (2009, citado en Canto, 2020).

El *Universalismo estratificado* que incluyó países como Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica. En estos países, las políticas sociales tuvieron una expansión gradual y universal. Pero tenían también una gran vinculación con el mercado laboral formal y con ello, una menor relación para los trabajadores informales y desempleados.

Por otro lado, se distinguen los *regímenes duales y excluyentes*, entre los países con características de regímenes duales se incluyeron Brasil, México, Colombia y Venezuela. Dentro de los regímenes excluyentes, se identificaron países como Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.

Esos regímenes de distinguieron por tener menores niveles de gasto social, menor cobertura en la seguridad social, educación y salud. De manera general, se puede decir que los beneficios de la política social le daban un mayor privilegio a la población urbana, generando exclusión en una parte importante de la población. Estos diferentes tipos de regímenes de bienestar, sin duda, mostraron resultados distintos entre los países de la región.

En el caso de México, que formó parte de los regímenes duales, la regla básica fue la segmentación, servicios sociales de corte universal, pero con instituciones de seguridad social excluyentes, es decir, únicamente para trabajadores formales, por otro lado, instituciones de corte asistencialista que no transformaban la estructura de desigualdades. Como resultado, existió una gran fragmentación haciendo distinciones entre el medio urbano y rural, así como entre trabajadores formales e informales.

Cómo se pudo observar en párrafos anteriores, la política social se ha ido transformando, en cada periodo los niveles de aplicación, los resultados, los alcances y los objetivos son distintos y esto permite clasificarlos. Pero más allá de las diversas definiciones, lo cierto, es que hoy en día, la política social es y debe ser entendida como una manera de materializar los derechos de los individuos.

Así entonces, y dado que el análisis que se pretende realizar sobre la política social tiene un enfoque de derechos, es justamente ésta última concepción la que ayudará a guiar la investigación. Siguiendo los planteamientos en Castón y Herrera (2003) y Canto (2020) se entenderá a la política social como el instrumento para el cumplimiento o materialización de los derechos humanos de los individuos en su dimensión económica y social.

Al respecto, basta señalar que entender la política social como la plena realización de derechos implica no solo asumir a los individuos como sujetos de derechos, educación, salud, alimentación nutritiva, trabajo y seguridad social, la vivienda adecuada se encuentran dentro de los derechos para el desarrollo social, definidos en el artículo 6to de la Ley General de Desarrollo Social, sino también entender al individuo como un actor con una participación activa en su propio desarrollo, incorporando aspectos económicos, sociales, políticos y culturales; que permitan crear condiciones de autosuficiencia para la población, más allá de satisfacer necesidades.

En este punto es necesario detenerse, como se menciona en párrafos anteriores, el análisis de los programas de vivienda se plantea desde una lógica de derechos sociales y no de atención a carencias, por ello, conviene hacer una reflexión sobre una discusión muy amplia e importante que tiene que ver con el uso de los términos vivienda digna y vivienda adecuada que son utilizados indistintamente pero que sin duda tienen implicaciones diferentes. Como señala Escoffié (2022) la crítica al concepto de vivienda digna no es un debate solo de terminología, sino que conduce a modificar el cómo entendemos la vivienda y por ende, cómo entendemos la política nacional de vivienda. La autora señala que el Estado mexicano ha sostenido la existencia de una vivienda digna, cómo un modelo habitacional con valores, prioridades, clima, espacios, dimensiones, actividades y proyectos de vida uniformes a los que cualquier persona aspiraría, se establecen las condiciones y características mínimas necesarias, así como los materiales considerados dignos. En su texto Escoffié (2022) desarrolla un ejemplo de las cocinas tradicionales mayas, que de acuerdo a los lineamientos, establecidos, éstas no son dignas ni habitables.

A decir de Escoffié (2022) la diferencia entre vivienda digna y vivienda adecuada es sustancial, pues hablar de vivienda adecuada implica que hay un sujeto al que debemos voltear a ver para entender a quién y en dónde va a adecuarse esa vivienda. Y es que por supuesto no es lo mismo construir una vivienda en Chihuahua que construir una vivienda en Yucatán, los contextos, el clima, las necesidades, las actividades etc, son distintas; en cada territorio y contexto se resuelve distinto. Pero ¿qué es la vivienda adecuada? De acuerdo con Hábitat para la humanidad el término vivienda adecuada significa disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad, iluminación, calefacción y ventilación suficientes. También implica contar con infraestructura básica como servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, todo ello a un costo razonable para que todos tengan acceso a esa garantía, es decir asequibilidad. Es decir, que contempla otros factores como son seguridad y habitabilidad, es decir, contar con un espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del medio ambiente y de amenazas para la salud, de riesgos estructurales y garantizar la seguridad física de los ocupantes.

A lo largo de la investigación se habla de vivienda adecuada en concordancia con la nueva clasificación internacional. No obstante en la legislación nacional y en muchos otros

documentos revisados, como reglas de operación, diagnósticos y evaluaciones aún se hace referencia a vivienda digna y decorosa, en tales casos se mantiene la terminología de estos documentos.

1.8 Consecuencias metodológicas

A manera de cierre de este primer capítulo conviene sintetizar y ordenar algunas de las ideas expuestas en párrafos anteriores y que permiten cumplir con el objetivo de la investigación. El interés principal consiste en analizar las relaciones entre algunos programas de desarrollo social en distintos órdenes de gobierno, con el fin de establecer relaciones de competitividad o complementariedad. Se parte del supuesto de que la autonomía financiera es un elemento que posibilita la complementariedad pero a su vez puede propiciar la competitividad.

También es importante delimitar el campo de análisis y es que como se puede observar a lo largo del recorrido por los enfoques teóricos de la política social (ver apartado 1.7) ésta es muy amplia e influye en múltiples aspectos. La presente investigación se centra en el derecho a la vivienda, como parte de la política social. Para ello, en el segundo capítulo se expone un panorama general de la política de vivienda social en México partiendo de un recorrido histórico para terminar con el marco normativo en torno al tema.

En términos de la metodología seguida, el trabajo realizado es de corte cualitativo, se hace uso de la política comparada, para ello seleccionan dos casos uno complementario, esto es, programas similares con contacto y, el otro competitivo, es decir, programas similares sin contacto. Se pretende mostrar que los programas complementarios tienen un mejor desempeño que los competitivos y un mayor avance en términos de la garantía de derechos. La comparación se establece a partir de la percepción del desempeño de los funcionarios públicos involucrados en el diseño e implementación de los programas de vivienda a nivel federal y estatal. En cuanto al avance en términos de la garantía de derechos y para mostrar que existe un avance diferenciado, la comparación se establece en función de los siete elementos para una vivienda adecuada, haciendo una revisión del diseño de cada uno de los programas seleccionados, la metodología es detallada en el capítulo tercero.

Capítulo 2. La política vivienda social en México: Una visión histórica y normativa.

De acuerdo con CONEVAL (2018) la vivienda, entendida como aquella estructura física o espacio construido donde se alojan y desarrollan funciones humanas básicas, es el escenario de interacción más antiguo e importante a nivel individual y colectivo. Sin embargo, la concepción avanzada de la vivienda va más allá de entenderla como un espacio particular en el que se alberga una familia, pues ésta considera como parte indispensable de la vivienda, su entorno y los equipamientos complementarios que son indispensables tales como escuelas, hospitales, espacios para la cultura y recreación, entre otros. A decir de Rene Coulomb (Citado en Mellado, 2015) la vivienda no solo son cuatro paredes y un techo, la vivienda es también un lugar, una localización. De tal forma que la habitabilidad de una vivienda está en función no sólo de la calidad de sus materiales de construcción, de la superficie habitable o de la disponibilidad de los servicios de agua y saneamiento, está en relación también con la proximidad o lejanía con el empleo (tiempo y costo del traslado vivienda-trabajo), los equipamientos educativos, de salud y recreativos, así como de la calidad de los espacios abiertos de encuentro y convivencia.

La vivienda también es componente fundamental que está estrechamente vinculado al desarrollo, y que juega un papel muy importante para la población al ser un aspecto que posibilita mejorar la calidad de vida de la población, un espacio donde las familias encuentran refugio, pero además, el lugar donde se forman valores educativos y culturales, y también el cimiento para la formación de un patrimonio familiar. Las condiciones de la vivienda influyen de manera decisiva en otros aspectos como la salud, alimentación y educación, así como en el acceso a oportunidades económicas y el grado de vulnerabilidad de las personas (Bouillon & BID 2012; Ramírez 2015).

La vivienda puede tener diferentes significados y puede ser estudiada desde diversos enfoques y conlleva la intervención de múltiples actores, desde instituciones públicas del gobierno federal, estatal y municipal, inversionistas, desarrolladores, constructores, proveedores de materiales, asociaciones de la

sociedad civil, arquitectos, ingenieros, hasta las familias que habitarán la vivienda, quienes se involucran de manera activa en todo el proceso, dando además, el carácter social. A su vez la producción de vivienda genera inversión, empleos, y posibilita el desarrollo. En pocas palabras el proceso de desarrollo de la vivienda conforma un sistema complejo que incide en las esferas de lo económico, político, social, territorial y ambiental.

En México, desde 1983 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce el derecho a la vivienda, en el 4to constitucional se establece que: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”

Sin embargo, aún cuando es un derecho, en el país un porcentaje importante de la población no puede acceder a una vivienda adecuada y es que mientras por un lado la es entendida como un derecho, por otro, su producción se encuentra estrechamente relacionada con los intereses de los propietarios del suelo, el sector industrial, comercial y financiero. De acuerdo con Correa (2014) la segmentación es la principal característica de la vivienda en México, esto es, una parte está asociada con el mercado y los ingresos, otra a los ingresos por trabajo formal y acceso a sistemas institucionales de seguridad social, y una tercera parte se constituye por trabajadores informales y familias de bajos ingresos.

Así, es posible separar el análisis de la vivienda en dos grandes grupos la producida como mercancía y la producida y gestionada por la población para resolver una necesidad social conocida como producción social de vivienda (psv). Actualmente, el sistema institucional de vivienda se encuentra constituido por un conjunto de organismos articulados por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). Existen los organismos nacionales de vivienda conocidos como “ONAVIS” tales como el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), los cuales actúan como entes financieros al ofertar créditos hipotecarios individuales para la adquisición de vivienda, ambas instituciones están vinculadas al estatus laboral. Por otra parte, la atención para la población que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, es decir trabajadores informales y de bajos ingresos, que por su situación tanto laboral como económica no pueden acceder a créditos o financiamientos, está a cargo a nivel federal de la Comisión Nacional de Vivienda y, a nivel estatal, a cargo de organismos estatales de vivienda conocidos como “OREVIS”.

Existen otros procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas que se realizan bajo control de autoprodutores y otros agentes que operan sin fines de lucro. Al respecto, Ortiz (2017) señala que predominan los procesos en los que las familias generan individualmente o mediante procesos organizados, como el caso de las cooperativas y otras entidades autogestionadas. El autor señala que más de dos terceras partes de la vivienda para el caso de la Ciudad de México y otros estados del país han sido producidas sin apoyo técnico ni financiero. En ese sentido, el autor argumenta esto representa un gran esfuerzo social que el Gobierno debe reconocer y respaldar mediante políticas, instrumentos y asistencia integral.

La presente investigación se centra en el análisis de la política de vivienda dirigida hacia el segmento de la población que no puede acceder a una vivienda vía mercado o a través de otros mecanismos formales, es decir, créditos de instituciones como INFONAVIT y/o FOVISSSTE, por lo cual, estas instituciones si bien se mencionan en algunos casos, quedan fuera del análisis.

La política de vivienda social, como parte de la política social, puede ser entendida como el conjunto de actuaciones públicas encaminadas a regular el acceso a una vivienda, y tiene como fin asegurar que las personas ejerzan su derecho. Con el objetivo de contextualizar la investigación en este segundo capítulo se abordan los aspectos históricos más importantes, con ello se intentan destacar las acciones que ha realizado el gobierno mexicano en materia a lo largo del tiempo. Se presenta un recorrido histórico desde 1940 con las primeras acciones por parte del gobierno hasta el 2000 año en el cuál, de acuerdo con los autores revisados, existe un cambio en la política de vivienda, por ello se analiza también el periodo 2000- 2018 y posteriormente se presenta un panorama general para los años recientes.

En este segundo capítulo también se presenta el marco normativo que norma la actuación del gobierno federal y de las entidades federativas en el tema de la vivienda.

2.1 Evolución de la política de vivienda en México durante el periodo de 1940 - 2000

La política de vivienda como la política social, ha ido cambiando a lo largo del tiempo, desde las primeras acciones hasta la actualidad, con matices y diferencias importantes en cada periodo. De acuerdo con la literatura revisada a lo largo del presente apartado, se podría decir que desde sus primeras acciones en 1940 hasta la década de 1980 la política social, en general, y con ello, la política de vivienda, estuvo subordinada a la industrialización por sustitución de importaciones y las acciones están dirigidas principalmente a los trabajadores. Posteriormente, la década de los noventa inicia con marcadas políticas, en diversos ámbitos de la economía, que pugnaban disminuir la intervención del Estado, donde la política habitacional no fue la excepción.

A principios del siglo XX el aumento demográfico, la concentración en zonas urbanas y el alojamiento improvisado generaban condiciones que requerían la atención del gobierno. No obstante, la vivienda no fue un tema prioritario para los gobiernos post revolucionarios, situación que no cambió durante largo tiempo pues hacia 1940 la densidad población seguía aumentando y la falta de vivienda era evidente, pero no parecía ser un tema prioritario. Sin embargo, en 1940 comenzaron a ejecutarse los primeros programas de vivienda social dirigidos a trabajadores del Estado, dichas acciones fueron insuficientes, la problemática en materia de vivienda seguía en aumento, el crecimiento demográfico y la concentración en zonas urbanas trajeron consigo nuevas y más grandes necesidades de vivienda, el problema persistía.

En 1963, buscando dar respuesta a las demandas por vivienda, mediante la creación del Fovi, se crea el Programa Financiero de Vivienda (PFV) el cual fue financiado a partir de la obligatoriedad impuesta a las instituciones bancarias de destinar una parte de los recursos captados del ahorro público para la adquisición y construcción de vivienda.

Durante los años setenta de acuerdo con CESOP (2006) el Estado decidió enfrentar la expansión del crecimiento económico, poblacional y de masivos procesos migratorios, que impulsaban mayores requerimientos de vivienda urbana y rural, sistematizando una política habitacional a partir de un conjunto de instituciones especializadas para atender las demandas de vivienda, de tal suerte que, la respuesta gubernamental consistió en crear fondos nacionales para la vivienda de los trabajadores. Así nace el INFONAVIT (Instituto

del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores), el FOVISSSTE (Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). Ambas instituciones surgieron bajo la premisa de reconocer en el artículo 123 el derecho a la vivienda de la clase trabajadora. A partir de la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FOVI), en febrero de 1972, se introdujo en la reforma del 123 en su apartado "A" que existía 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 a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones". La reforma constitucional estableció una aportación obligatoria patronal del 5% sobre el salario de los trabajadores, aportaciones que serían administradas por fondos nacionales de vivienda (CESOP, 2006; Díaz, 2010).

Para la década de los 80 los esfuerzos realizados no eran suficientes, las ciudades seguían creciendo, de forma irregular y sin planeación; se generaban políticas de vivienda periféricas, un ejemplo de ellos son los conjuntos habitacionales, que beneficiaban al propietario del suelo inmobiliario y no a la población, ante dicha situación, como se señala en el Plan Nacional de Vivienda 2019-2024, se crea el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) en busca de atender al sector de la población que carecía de los beneficios de la seguridad social. La elaboración de la Política Nacional de Vivienda responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), creada en 1982. Además, en 1983 se eleva a rango constitucional el derecho de la familia a una vivienda digna y decorosa (CESOP, 2006).

Hacia la última década del siglo XX, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se hicieron cambios a las directrices de la política habitacional hacia la reducción de la participación del Estado, con ello, se impulsó la participación de la banca comercial y de las empresas constructoras. En resumen, durante 1990, el Estado dejó la promoción de vivienda social al sector privado, financiero y organismos internacionales que operaban como financiadoras de créditos hipotecarios para adquisición de vivienda y es así que, en octubre de 1992 se crea el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda impulsado por los lineamientos del Banco Mundial y que justamente establecía como uno de sus principales objetivos la disminución del papel regulador del Estado mexicano en la

actividad habitacional (López y Leal, 2012; Ziccardi y González, 2015; Mellado, 2015; Ordoñez, 2020).

Sin embargo, ajustar la política de vivienda social a los requerimientos del sector privado, financiero y los organismos internacionales implicó una menor posibilidad para la población más vulnerable de adquirir una vivienda (García, 2010; López y Leal, 2012).

A decir de Ordoñez (2020) durante 1992 la banca comercial se convirtió en el principal agente de la política habitacional del país, aumentado los recursos destinados a vivienda, pero como bien señalaba anteriormente esto no se logró traducir en mejores condiciones para la población y sobre todo para la de menores ingresos, quienes se quedaron sin la posibilidad de poder acceder a una vivienda. Dentro de los organismos internacionales, a decir de López y Leal (2012) se destaca la participación del Banco Mundial, el cual en 1992 otorga un préstamo de trescientos millones de dólares para apoyo a la vivienda. Estos financiamientos otorgados a México estuvieron condicionados a una serie de principios que se enmarcan en la ideología neoliberal, tales como, la rentabilidad de la inversión para vivienda y la recuperación total de los créditos que se otorgaban. La banca privada, por su parte, respondió otorgando préstamos hipotecarios y las empresas constructoras participaron en las licitaciones públicas para la construcción de vivienda, la mayor importancia en las aportaciones para el financiamiento y construcción de vivienda fue asumida por el Instituto Nacional de Fomento para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo).

No obstante, a raíz de la crisis de 1994-1995 muchas de las familias que habían obtenido créditos tuvieron que regresar sus viviendas o a declararse insolventes. La crisis financiera del país condujo a que la banca privada disminuyera sus créditos, de manera que el Infonavit y el FOVI fueron la única fuente de recursos. Lo cual a decir de Ordoñez (2020) puso en duda la capacidad de la banca privada como garante de la política habitacional. Los organismos públicos como el Infonavit dejaron el papel de promotor de vivienda y se transformaron, pasando a ser facilitadores (López y Leal, 2012; Ziccardi y González, 2015). Con ello, la producción de vivienda se convirtió en un negocio, lo que resultó en la mala la calidad de la vivienda.

Como relata Ordoñez (2020) en el gobierno de Zedillo que va de 1994 al 2000 solo se iniciaron dos programas orientados a familias cuyo ingreso era inferior a dos salarios mínimos a través del Programa de Vivienda Rural y el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda (Vivah)¹¹ Posteriormente, durante los gobiernos panistas, es decir, con Vicente Fox y Felipe Calderón se impulsaron iniciativas como Piso Firme, que fue una de las acciones más conocidas, pero también de las más criticadas. Además se buscó dotar de certeza jurídica a la propiedad con la regularización de asentamientos irregulares, ampliar la infraestructura y los servicios básicos y, mejorar el entorno urbano. A continuación, en el cuadro 10 se presenta una recopilación de cada año partir del año desde 1940 al año 2000 momento en que se marca una pauta para la política de vivienda social, como se describe en el apartado siguiente, en el cuadro se hace una descripción general de las acciones impulsadas y el resultado obtenido.

¹¹ En 2004 se renombro "TU CASA"

Cuadro 10. La política de vivienda en México durante el periodo de 1940 – 2000

Periodo / año	Descripción	Resultado
1940	Comenzaron a ejecutarse los primeros programas de vivienda social dirigidos a trabajadores del Estado.	Acciones insuficientes con nuevas y más grandes necesidades de vivienda,
1963	Se crea el Programa Financiero de Vivienda (PFV) financiado a partir de la obligatoriedad impuesta a las instituciones bancarias de destinar una parte de los recursos captados del ahorro público para la adquisición y construcción de vivienda.	Una proporción del ahorro público se destina a la adquisición y construcción de vivienda.
1972	Nace el INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores), el FOVISSSTE (Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).	La política habitacional se sigue a partir de un conjunto de instituciones especializadas para atender las demandas de vivienda.
1981	Se creó el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) en busca de atender al sector de la población que carecía de los beneficios de la seguridad social.	Atención a la población sin seguridad social
1990	El Estado dejó la promoción de vivienda social al sector privado, financiero y organismos internacionales que operaban como financiadoras de créditos hipotecarios para adquisición de vivienda	El estado abandona la promoción de la vivienda en manos del sector privado.
1992	Se creó el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda	Ajustar la política de vivienda social a los requerimientos del sector privado, financiero y los organismos internacionales implicó una menor posibilidad para la población más vulnerable de adquirir una vivienda
1994-2000	Programa de Vivienda Rural y el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda (Vivah)	Se iniciaron dos programas orientados a familias cuyo ingreso era inferior a dos salarios mínimos

Fuente: Elaboración propia con base en los autores revisados en el apartado 2.1

2.2 Un cambio en la política de vivienda social 2000- 2018

Al cierre del apartado anterior se dijo que a partir de los años 2000 se marca un parteaguas en la política de vivienda social en México, lo cual, al hacer la revisión de las acciones de vivienda de los tres gobiernos siguientes, resulta ser cuestionable. Es cierto, que las acciones aumentaron considerablemente, por lo que, en términos de cantidad, se puede decir que las acciones implementadas, al menos durante los dos gobierno panistas, fueron exitosas; el problema, es que en términos de calidad, los resultados no fueron tan buenos. Como señala Correa (2014) la situación de la vivienda en el país durante los gobiernos panistas respondió a la segmentación del mercado inmobiliario, a la exclusión de familias de bajos ingresos y al aumento en la brecha entre zonas urbanas y rurales.

En el sexenio de Vicente Fox se presentó el Programa Nacional de Vivienda 2001-2006 en el cual estableció la meta otorgar tres millones de créditos para la adquisición de vivienda, reto en el cual las instituciones de vivienda jugaron un papel importante. De acuerdo con Nuñez (2013) para ello y con base en las atribuciones conferidas por la Ley Federal de Vivienda, se instituyó el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. Para ejecutar ese programa sectorial, se establecieron tres instancias federales: la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), creada en 2001, con la responsabilidad de diseñar, promover, dirigir y coordinar la política nacional de vivienda del gobierno federal; la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) como institución financiera perteneciente a la Banca de Desarrollo, la cual ejercería el control y concentraría el presupuesto para este rubro, promoviendo la construcción y adquisición de viviendas de interés social y vivienda media; y el Consejo Nacional de Vivienda como órgano de consulta del Ejecutivo federal. A decir de la autora estos tres organismos funcionaron como unidades administrativas del Programa Federal de Vivienda, con atribuciones, facultades y responsabilidades específicas: la producción de vivienda, coordinándose a su vez con otras instancias con el fin de garantizar el acceso a una “vivienda digna y decorosa”

A decir de Mellado (2015) la estrategia impulsada por ese gobierno privilegió los criterios financieros y el papel del mercado como eje rector, mientras que el objetivo de brindar una vivienda digna para la población paso a segundo plano y no es hasta de 2005 que se comienza a plantear la mala calidad de las viviendas, el

tamaño de los conjuntos, la distancia a fuentes de empleo y otros servicios básicos, la carencia de equipamientos y sobre todo que existía una desarticulación entre la política de vivienda y la política de desarrollo urbano.

Para el sexenio de Felipe Calderón, la política de vivienda continuó en la misma línea del gobierno anterior. Se hizo mucho énfasis en que se había llegado a una cifra récord en la construcción con 6.6 millones de viviendas, sin embargo, esto tampoco se logró traducir en el acceso a viviendas propias, ni en la atención de las necesidades y preferencias de la población urbana y rurales. Durante el periodo 2006- 2012 la atención a los segmentos de vivienda de bajos ingresos se realizó principalmente mediante participaciones conjuntas, acceso a subsidios, cofinanciamientos y programas sociales gestionados por Sedesol, Fonhapo y Conavi, en particular el programa Esta es tu casa, tanto en zonas urbanas como rurales. Así, las principales acciones de crédito en mecanismos de mejora de vivienda, auto construcción, remodelación y mejora de materiales como Pisos firmes que consistió en la sustitución de pisos de tierra mediante el Programa Piso Firme sin mejorar de manera sustancial las condiciones de habitabilidad de las familias. Otra de las acciones más conocidas impulsadas durante el periodo fue el programa “Esta es tu casa” que consistió en brindar financiamiento a la vivienda para que las familias de bajos ingresos tuvieran acceso a una solución habitacional mediante un subsidio federal para adquirir una vivienda nueva o usada, mejorar o ampliar su vivienda, adquirir un lote con servicios o autoproducir vivienda bajo un mecanismo con tres componentes, que consistían en ahorro previo del beneficiario, crédito/financiamiento de una entidad ejecutora y subsidio federal otorgado por la Comisión Nacional de Vivienda (Correa, 2014; Almazán, 2015).

A la luz de lo expuesto en este apartado, se puede observar que durante los últimos años, como señala Almazán (2015) la política de vivienda privilegió la construcción en grandes cantidades, sin considerar aspectos importantes como la ubicación, el acceso a servicios básicos y la calidad de la vivienda. Un ejemplo de ello fue piso firme, que consistió en la sustitución de pisos de tierra pero que no logró mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias. El éxito de la política habitacional en los sexenios presidenciales de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) se relacionó con el número de viviendas nuevas construidas, sin embargo, la construcción de las viviendas

no considero elementos esenciales como las condiciones habitacionales, el acceso a servicios básicos, la calidad, materiales, instalaciones, ubicación, entre otros.

Las mencionadas problemáticas, a decir de Nuñez (2013) se buscaron solucionar con la política habitacional de la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2013-2018), sustentada en el bienestar y que buscaba una coordinación interinstitucional, impulsando el desarrollo sustentable y procurando la vivienda digna. Así, durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto la propuesta consistió en impulsar el desarrollo urbano y la construcción de viviendas de calidad considerando también la construcción de infraestructura y otros servicios. La política pública de vivienda, propuesta por Peña Nieto, tenía como ejes principales: la coordinación interinstitucional, el impulso del desarrollo sustentable, revertir el rezago en la adquisición de inmuebles y proveer vivienda digna; con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu).

Hasta 2012 se construyeron miles de viviendas con características no adecuadas para las familias, esto generó una gran cantidad de viviendas deshabitadas. Pues la gente tenía que trasladarse grandes distancias a incurrir en gastos adicionales para poder llegar a sus espacios de trabajo. En ese sentido, la nueva administración buscó generar una política que realmente respondiera a las necesidades y demandas de la población brindando una mayor calidad de vida para las personas personas y un espacio digno; con subsidios enfocados a personas con menores ingresos construyendo espacios cercanos a fuentes de trabajo, con servicios básicos de transporte, de entretenimiento, de recreación y cerca de espacios educativos y de servicios de salud. De acuerdo con la nota publicada en 2016¹², a la fecha, se habían construido un millón de viviendas con nuevas características, buscando así la unificación de criterios en todas las instituciones que apoyan la vivienda. Entre estas instituciones se encontraba el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para Trabajadores, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado, la

¹² <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Cambios-permitieron-vivienda-digna-Pena-Nieto-20160613-0032.html>

Banca de desarrollo y la Comisión Nacional de Vivienda y la Sedatu. Adicionalmente, durante este periodo se entregaron más de 2.3 millones de apoyos, particularmente en créditos para comprar vivienda nueva y también se busco garantizar la seguridad de tenencia entregando escrituras y títulos de propiedad.

Sin embargo, dentro de este periodo también se pueden identificar varios aspectos de relevancia para la política de vivienda social en México y es que hasta inicios de los años 2000 no se contaba con una institución especializada en vivienda. De acuerdo con el manual de organización de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), el 26 de julio de 2001 se creó la entonces Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda conocida como CONAFOVI, la cual actuaría como responsable de definir la política nacional de vivienda y llevarla a cabo mediante la coordinación de instrumentos y programas en materia. Así, la propuesta del “Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006”, enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo, se orienta dentro de una iniciativa que busca sujetar las actividades estatales y sectoriales a lo previsto y estipulado por el Plan a escala nacional. La SEDESOL es la responsable de aplicar la estrategia asociada al Programa Sectorial a través de la CONAFOVI (CESOP, 2006).

En el año 2006 con la promulgación de la Ley de Vivienda se crea la CONAVI la cual sustituye a la CONAFOVI y se convierte en la única instancia federal responsable de definir y conducir la política de vivienda en el país. La Comisión Nacional de Vivienda es una institución del Gobierno de México que otorga apoyos de vivienda dirigidos a las familias que viven en condiciones de rezago habitacional, alto índice de marginación, alto índice de violencia, personas con discapacidad y poblaciones originarias. Con ello se busca asegurar que las personas ejerzan su derecho humano a una vivienda adecuada, a través del diseño, coordinación y ejecución de los programas de vivienda (Gobierno de la República, s/f).

Ramírez (2015) describe que uno de los primeros pasos para el posicionamiento de la Producción Social de Vivienda, fue su reconocimiento en la ley de vivienda de 2006, esto trae consigo un cambio en la perspectiva, que conduce hacia una política que favoreciera a los sectores de la población que no son sujetos de crédito y con ello, se recuperaría la función social de la vivienda que se había abandonado años atrás, como se da cuenta en párrafos anteriores.

También, con la creación de la CONAVI se marca la pauta para la creación del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda (CONOREVI), el cual es un órgano de participación y coordinación, que agrupa a algunos Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS) del país. Así, el CONOREVI agrupa, representa, apoya y coordina a los OREVIS ante autoridades e instituciones del sector público, privado y social relacionadas con el tema de vivienda, es decir actúa como un interlocutor (Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda, s/f).

2.3 El Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda

De acuerdo con Armando Lara, consultor del consejo, el CONOREVI tiene sus primeros pasos como organización desde el año 2000, justo cuando viene el primer parteaguas en tema de la política de vivienda, a raíz de que se impulsa la creación de la CONAVI, pues no existe coordinación entre gobierno federal y los organismos estatales de vivienda, y es por eso, que desde el 2000 algunos titulares del gobierno comienzan reunirse y llevar a cabo asambleas para ir sumándose a lo que hoy en día es el consejo. Pero no es sino hasta 2007, que conforma formalmente como organismo y a partir de ese momento, se establece que cualquier estado que tenga interés en pertenecer al consejo, puede hacerlo.

En el CONOREVI se agrupan a veinte organismos de vivienda, los OREVIS, que son las instancias locales que atienden al segmento más vulnerable de la población, y entre los organismos asociados se encuentran Institutos de Vivienda, Comisiones de Vivienda y Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda, del Estado de México, Colima, Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Nuevo León, Jalisco, Michoacán, Yucatán, Tabasco, Ciudad de México, Querétaro, Durango, por mencionar algunos. Cada organismo participa a través de su representante -que es el titular- y todas las decisiones se generan mediante asamblea, como tal, al ser un consejo, no tiene ninguna titularidad, aun cuando existe un comité ejecutivo y un presidente, el órgano máximo, es la asamblea. La adhesión de instancias se da por medio de dos mecanismos, primero el instituto que tenga interés en asociarse puede acercarse directamente con CONOREVI y la segunda, es tarea complementamente del consejo, que consiste en buscar a los titulares de los institutos de vivienda -regularmente sucede cuando hay un cambio de gobierno- y explicar lo que se hace a través de este organismo y posteriormente, buscar la autorización del gobernador

del estado - regularmente el CONOREVI solicita, para cualquier adhesión, el escrito del ejecutivo local, es decir, la autorización del gobierno estatal- para que se puedan asociar al consejo (CONOREVI, comunicación personal, 08 Abril 2022).

El CONOREVI identifica como está conformado cada organismo en cuanto a su operatividad para que acuerdo a la política que este generando gobierno federal, tratar de encuadrar las acciones para la aplicabilidad con los organismos estales. Adicionalmente, el consejo realiza reuniones nacionales, en las que se organizan foros que buscan el intercambio de experiencias, para ello, se realizan mesas de trabajo con titulares de todas las dependencias federales ONAVIS, los OREVIS y demás involucrados en el tema de vivienda, en las que se comparten casos de éxito y/o experiencias de cómo fue que el organismo ejecutor ha creado y operado determinado programa¹³ y trabaja con los demás asociados, no en términos de cómo operar un programa similiar sino sobre qué es lo que tienen que hacer en lo referente a sus legislación local, en términos de operatividad e ir haciendo las adecuaciones necesarias, para replicar esquemas que se han identificado en otras instancias y que han sido exitosos.

A la luz de lo expuesto, en párrafos anteriores es posible señalar que la existencia de CONOREVI es positiva en términos de que facilita la interacción entre institutos de vivienda a distintos ámbitos de gobierno, es un organismo que desde su creación ha permitido mejorar la comunicación entre CONAVI y los OREVIS, gestionando recursos, brindado capacitaciones y actualizaciones a las entidades en temas relativos a vivienda y se ha constituido también como un espacio para compartir las buenas prácticas e información de los programas que se están realizando a nivel tanto federal como estatal. Sin embargo, la adhesión al consejo no está establecido formalmente ni contemplado en lineamientos de los OREVIS sino más bien, es voluntaria.

¹³ El caso del estado de Yucatán que brinda crédito de vivienda para policías o el caso de Durango que ellos fabrican su propio block y entregan el material para que construcción de cuartos. Ese tipo de éxitos se van recopilando desde CONOREVI, se pueden ir adaptando para replicar a todos los asociados.

2.4 Contexto actual de la vivienda

El deterioro de las condiciones de vida de la población mexicana no muestra una mejoría. Los datos registrados CONEVAL señalan un incremento en el porcentaje de la pobreza en el país pasando de 41.9% en 2018 a 43.9% en 2020. A la luz de la evaluación de la situación de pobreza en el país, la institución describe un incremento favorable en el acceso a la seguridad social, calidad de la vivienda y servicios básicos en la vivienda.

De manera que en términos de la vivienda de 2018 a 2020 la carencia por calidad y espacios de vivienda disminuyó pasando de cerca de 13 millones a poco más de 11 millones, lo que representa el 11.8% de la población y con respecto a la carencia por acceso a servicios básicos de la vivienda también ha disminuido pasando a representar el 22.7% de la población como se puede observar en la tabla 1.

Tabla 1. Evolución de la carencia de vivienda de 2018 a 2020 (en millones de personas)

	2018	2020
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	13.6 millones de personas	11.8 millones de personas
Carencia por acceso a servicios básico en la vivienda	24.3 millones de personas	22.7 millones de personas

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2021)

No obstante los problemas persisten, el derecho a la vivienda no está plenamente garantizando. Los hallazgos de CONEVAL (2018) apuntan a que la accesibilidad a la vivienda es desigual e implica un riesgo para la satisfacción de necesidades básicas de la población más vulnerable. Se señala que la disponibilidad de los componentes del derecho en algunas regiones y para algunos grupos es limitada. Además, la calidad se ve afectada por la ausencia de

condiciones materiales y técnicas. Con base en cálculos de la Comisión Nacional de Vivienda, alrededor de 9.4 millones de viviendas se encuentran en condición de rezago habitacional, es decir, que los materiales de techos, muros o pisos son considerados como precarios. Además, Veracruz, Chiapas, Estado de México y Oaxaca son las entidades que presentan mayor rezago con un total 3.5 millones de viviendas aproximadamente en esta condición.

De manera general CONEVAL (2018) ha señalado que los principales retos en cuanto al derecho a la vivienda se sitúan en:

1. La alta presencia de rezago en la vivienda
2. En la dificultad de los más pobres (población ubicada en el decil seis o menos de ingresos) para adquirir una vivienda
3. En la inseguridad en la tenencia de las viviendas
4. En la escasez de reservas territoriales para vivienda dotado de infraestructura y próximo a las fuentes de empleo.

Al respecto CONEVAL destaca que una parte importante de la población no puede acceder a una vivienda y esto se debe a que existe una baja cobertura en el mercado formal de vivienda, pocos créditos y pocos subsidios, a lo anterior, se debe agregar que la población en condiciones de pobreza, en muchas ocasiones se encuentra en situación de informalidad laboral y, por ende, no tienen la posibilidad de acceder a los créditos o mecanismos formales, CONEVAL señala que son aproximadamente 73.6 millones los mexicanos que se encuentran prácticamente excluidos del mercado formal de vivienda al no percibir ingresos equivalentes a más de cinco salarios mínimos.

Otras alternativas, como los programas dirigidos a la población en condiciones de pobreza presentan grandes dificultades, como la mala calidad en el diseño y ubicación que conducen a viviendas carentes de electricidad, saneamiento, agua potable, o techos y paredes deficientes, completamente alejados de servicios básicos como educación y salud, y fuentes de trabajo. Ante tal situación, resulta relevante construir o ampliar mecanismos que permitan atender a la población de bajos ingresos y con carencias relacionadas a la vivienda.

Según lo expuesto el derecho a la vivienda, en palabras de Mellado (2015) no se cumple; pues las condiciones habitacionales de muchos mexicanos son inadecuadas, ya sea por su tamaño, calidad de construcción, instalaciones, conexiones a redes, diseño o ubicación. Así, el retiro paulatino del Estado mexicano de la política habitacional ha propiciado un aumento en la participación del sector inmobiliario en la producción de vivienda.

Una vez que se han establecido algunos referentes históricos de la política de vivienda social, a continuación en el apartado 2.5 se hace una revisión del marco normativo de la vivienda y de los aspectos normativos que regulan la política de vivienda intergubernamental. Con ello se da paso al análisis de la política de vivienda actual, cabe señalar que dado los objetivos de la investigación, no se pretende realizar un análisis exhaustivo de la misma.

2.5 Marco Normativo

2.5.1 El derecho a la vivienda

A decir de Ramírez (2015) en los últimos años el marco legal de la vivienda en México ha tenido transformaciones importantes llegando a consolidar un complejo entramado de leyes y normas, planes y programas, así como de entidades y dependencias administrativas provenientes de los tres ámbitos de gobierno. Cada uno de diversa naturaleza y jerarquía y que actualmente enmarcan y regulan el quehacer de la política de vivienda.

Marco normativo internacional

En el ámbito internacional, la vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. El derecho a una vivienda adecuada incumbe a todos los Estados, puesto que todos ellos han ratificado y se han comprometido a proteger el derecho a una vivienda adecuada. En su artículo 11 se establece que:

Art. 11 “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”

Adicionalmente, las constituciones de varios Estados protegen el derecho a una vivienda adecuada o declaran la responsabilidad general del Estado de asegurar una vivienda y condiciones de vida adecuadas para todos, tal es el caso de México que además de ratificar el pacto, en su artículo 4to constitucional reconoce el derecho a la vivienda.

Dentro de las observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se precisa lo que debe entenderse por vivienda adecuada. Las características del derecho a una vivienda adecuada están definidas principalmente en la Observación general No 4 del Comité (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, de manera que para que la vivienda sea adecuada, debe reunir como mínimo los siguientes criterios:

- La seguridad de la tenencia: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
- Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
- Asequibilidad: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
- Habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
- Accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
- Ubicación: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.

- Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

Marco normativo nacional

El marco normativo nacional que le da sustento a la política en materia de vivienda hace referencia a tres niveles: el marco constitucional, las leyes relativas la vivienda y por último los planes, cada uno de ellos se detalla a continuación.

En la legislación nacional, el referente normativo en materia de vivienda se desprende del PIDESC y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). La CPEUM en su artículo 1o. señala que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. La tarea del Estado, como se señala en el párrafo tercero del artículo primero de la CPEUM, consiste en que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos.

Particularmente en materia de vivienda, desde 1983, el artículo 4to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la vivienda, en él se establece que: “todas las familias tienen el derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa y la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

Dichos instrumentos y apoyos se encuentran en la Ley de Vivienda, la cual es reglamentaria del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de vivienda, la Ley de Vivienda tiene por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos, así como apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

La vivienda digna y decorosa es un elemento guía para definir estrategias que logren incidir en todos los ámbitos del desarrollo social garantizados tanto en la CPEUM tal como se señaló anteriormente, como en la Ley General de Desarrollo

Social (Artículo 6to). La LGDS establece en su artículo primero que tiene por objeto: “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales y determina, entre otras, las acciones generales de planeación y desarrollo urbano y territorial, vinculados todos con la materia de vivienda. En éste se establece como objetivo superior el bienestar general de la población, entendido este como el acceso efectivo a los derechos humanos. Esto hace énfasis en que el Estado deberá crear las condiciones para que cada persona pueda ejercer sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, siendo estos fundamentales para el desarrollo individual y colectivo. En términos de desarrollo urbano en vivienda, éste plantea que la vivienda social será un tema prioritario para la actual administración, con acciones de mejoramiento, ampliación y sustitución de vivienda.

El Programa Nacional de Vivienda determina la ordenación racional y sistemática de acciones en materia de vivienda, fijando objetivos, metas, estrategias, dicho plan tiene como base el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Es este se define la política de vivienda del país y se sientan las bases de la política habitacional. El actual Plan propone enfrentar enormes retos y desafíos, entre ellos: generar las condiciones necesarias para que todas las personas y familias mexicanas accedan a una vivienda adecuada, señala que para ser adecuada en disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, de manera que [...] una vivienda debe contar como mínimo con agua potable, drenaje sanitario y energía para que las personas puedan habitarla en forma higiénica y salubre (PNV, 2020).

2.5.2 Aspectos normativos de la política de vivienda social intergubernamental

Como ya bien se señalaba en el primer capítulo del presente trabajo, cada orden de gobierno tiene sus propias competencias, atribuciones y funciones, que regulan la actuación dentro de su territorio, sin embargo, también se señalaba que algunas de éstas son exclusivas y otras concurrentes. Para el caso de la política de vivienda, las competencias se encuentran distribuidas entre diversas instituciones gubernamentales y los distintos órdenes de gobierno, por lo cual, deben ser concurrentes.

Actualmente, existen al menos 12 organismos distintos a nivel federal incluyendo a los organismos nacionales de vivienda (ONAVIS) que tienen participación en al menos una dimensión relacionada con el tema de vivienda en el país. Además, existen secretarías estatales de desarrollo urbano y vivienda, organismos estatales de vivienda y organismos municipales de vivienda. Si bien es cierto, que esto tiene ventajas, pues permite responder a las distintas realidades de acuerdo con cada contexto y acorde a las necesidades de cada población, también representa un reto.

En ese sentido, de acuerdo con Ramírez (2015) las leyes estatales de vivienda constituyen un instrumento crucial para el desarrollo de la política habitacional integral del Estado mexicano, sin embargo, muchas entidades federativas carecen de ellas. A esto se suma que no todas las entidades federativas tienen un organismo especializado en vivienda y en el caso de las entidades que sí cuentan con un organismo de vivienda, resulta interesante revisar cuál es el papel que tienen en materia de la política de vivienda y cómo se llevan a cabo la interacciones con otros ámbitos.

El autor señala que de las 32 entidades federativas, 14 de ellas cuentan con leyes actualizadas de vivienda, cinco tienen ordenamientos en la materia con diversos grados de desactualización y 13 carecen de ellas. Por su parte, el

desempeño de los OREVIS¹⁴ es heterogéneo, con algunas excepciones, los gobiernos locales muestran poco interés y destinan pocos recursos para su atención. Ante ello Ramírez (2015) señala que un aspecto que dificulta el desarrollo de las capacidades de las OREVIS tiene que ver con los bajos presupuestos que se les asignan, la inexistencia de fuentes y productos financieros disponibles en el mercado para las líneas y programas de trabajo que atienden, así como la carencia de organismos federales que les brinden asesoría y asistencia técnica.

a) Ley de Vivienda

En materia de articulación, coordinación y complementariedad entre el gobierno federal, las entidades federativas y municipios, así como en términos de las atribuciones y competencias de los ámbitos de Gobierno en la ley de vivienda se destacan los siguientes artículos.

Cuadro 11. Aspectos normativos de la política de vivienda social intergubernamental

Artículo	¿Qué establece?
Artículo 13	En el cual se establece el Sistema Nacional de Vivienda como un mecanismo permanente de coordinación y concertación entre los sectores público, social y privado.
Artículo 15	Es este se establecen las atribuciones en materia de vivienda que serán ejercidas por el Gobierno Federal, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías en sus respectivos ámbitos de competencia.
Artículo 16	Fracción IV. Señala que le corresponde al gobierno federal: Coordinar, concertar y promover programas y acciones de vivienda y suelo con la participación de los sectores público, social y privado.
Artículo 17	La Secretaría promoverá que los gobiernos de las entidades federativas expidan sus respectivas leyes de vivienda, en donde establezcan la responsabilidad y compromiso de los gobiernos de las entidades federativas, municipales y, en su caso

¹⁴ Las dependencias o entidades de las administraciones públicas locales competentes en materia de vivienda

	alcaldías, en el ámbito de sus atribuciones para la solución de los problemas habitacionales de sus comunidades.
Artículo 38	Para cumplir con el objeto de esta Ley, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría y con la participación que corresponda a las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, celebrará convenios y acuerdos en los términos de esta Ley
Artículo 39	El Gobierno Federal, a través de los acuerdos o convenios que celebre con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, podrá transferir recursos económicos para complementar la realización de sus proyectos de vivienda y suelo, destinados a la población en situación de pobreza.

Fuente: Elaboración propia con base en ley de vivienda

b) Ley General de Desarrollo Social (LGDS)

En términos de política social, la Ley General de Desarrollo Social que se promulga en 2004 señala entre otras cosas, las atribuciones de los ámbitos de gobierno en materia de desarrollo social, los derechos para el desarrollo social y algunos mecanismos de articulación. En la Ley se señala que el Estado mexicano debe contar con una única política social y que ésta debe ser responsabilidad de los tres ámbitos de gobierno, adicionalmente la LGDS establece, en materia de articulación, coordinación y complementariedad entre el gobierno federal, las entidades federativas y municipios, así como en términos de las atribuciones y competencias de los niveles de Gobierno.

Dicha ley establece el mandato de una política social del Estado Mexicano, deberá ser responsabilidad de los tres ámbitos de gobierno, con un espacio de decisión y coordinación (el Consejo Nacional de Desarrollo Social), una definición compartida de la pobreza y de cómo medirla, y una institución responsable de la medición de la pobreza y la evaluación de la política social (Coneval).

Adicionalmente el Artículo 9° establece que:

“Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e

ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables”. No obstante, es importante señalar que en el Artículo 42° se establece que los municipios pueden formular y aplicar sus propios programas de desarrollo social, pero estos deben estar en concordancia con los programas de las entidades federativas y del Gobierno Federal.

Cuadro 12. Ley General de Desarrollo Social

Artículo	¿Qué establece?
Art.1	Fracción IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social.
Art.3	Facción IV señala que la Política de Desarrollo Social debe ser integral es decir, articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Social.
Art.38	El Sistema Nacional es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales.
Art.42	Los municipios formularán, aprobarán y aplicarán sus propios programas de desarrollo social, los cuales deberán estar en concordancia con los de las entidades federativas y el gobierno federal.
Art.43	Fracción V. La federación debe promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones civiles y privadas, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social
Art.44	Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones: I. Formular y ejecutar el programa estatal de desarrollo social y II. Convenir acciones y programas sociales con el Gobierno Federal.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la LGDS

De acuerdo con lo que se establece en la Ley General de Desarrollo Social cada orden de gobierno puede establecer sus propias políticas y programas, sin embargo, estos deben se deben articular a otros programas y políticas entre los órdenes de gobierno.

c) *Programa Nacional de vivienda*

El programa nacional de vivienda en su artículo 8 establece las bases para la articulación de la Política Nacional de Vivienda con la ordenación del territorio y el desarrollo urbano.

Al hacer una revisión del PNV se identifica dentro de sus objetivos se incluye el de “Garantizar la coordinación entre los organismos nacionales de vivienda y los distintos órdenes de gobierno para el uso eficiente de los recursos públicos” (PNV, 2020).

Por otra parte, la ley de vivienda establece en su artículo 17 que:

“La Comisión promoverá que los gobiernos de las entidades federativas expidan sus respectivas leyes de vivienda, en donde establezcan la responsabilidad y compromiso de los gobiernos estatales y municipales en el ámbito de sus atribuciones para la solución de los problemas habitacionales de sus comunidades”.

Los aspectos de ese derecho que deben ser tomados en cuenta son la seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, habitabilidad, asequibilidad, localización y adecuación cultural, estos se muestran a continuación y serán detallados en el apartado metodológico.

De tal suerte que, como señala CONEVAL (2018) el modelo ideal de la vivienda digna o adecuada al cual se aspiraría a llegar en algún momento, es aquella alcanzable y costeable por todos los individuos, sin limitaciones por alguna característica o condición social, económica o ideológica. Una vivienda digna tendría que implicar la suficiencia y calidad de cada uno de sus elementos materiales, de diseño, de ubicación, de servicios e infraestructura; estar emplazada en un entorno saludable, con las condiciones físicas, espaciales, higiénicas y satisfactorias para sus habitantes.

Capítulo 3. Propuesta metodológica para identificar casos de complementariedad y competitividad en los programas de vivienda.

Hasta este punto se ha abordado la complementariedad como concepto, se hizo una aproximación a partir de las definiciones de coherencia. De manera que, en el primer capítulo del presente trabajo se avanzó en construir una definición de complementariedad y como se ha descrito ya, ésta se puede valorar a partir de tres dimensiones que son objetivo, población - objetivo e instrumentos. Sin embargo, aún es necesario trabajar sobre los elementos específicos que permiten mostrar la presencia o ausencia de complementariedad y para ello en este capítulo presenta una propuesta para identificar casos de complementariedad y de competitividad en los programas de vivienda en distintos órdenes de gobierno. Además, se presenta de manera más detallada la metodología seguida en la investigación.

3.1 Objetivos de la investigación

Para avanzar en el diseño metodológico de la investigación se deben retomar los objetivos generales y específicos.

La investigación tiene el objetivo general de analizar las relaciones entre algunos programas de desarrollo social en distintos órdenes de gobierno, con el fin de establecer relaciones de competitividad o complementariedad; así como la posible relación entre la falta de complementariedad y la disminución del desempeño de las políticas públicas de vivienda y del avance en la garantía de derechos. Los objetos de estudio son los programas de vivienda social en curso (2020-2021) en dos ámbitos de gobierno, el federal y el estatal.

A partir del objetivo general propuesto la investigación tiene tres objetivos específicos:

1. Comprender por qué se generan relaciones competitivas y no complementarias entre los ámbitos Federal y Estatal de gobierno.
2. Confrontar los diseños los programas con los elementos básicos de una vivienda adecuada.

3. Proponer correctivos a las políticas de vivienda social en curso con el fin de propiciar su complementariedad.

Para abordar estos objetivos la investigación se guía por las siguientes preguntas ¿Existe propósito de complementariedad? ¿Existen acuerdos de corresponsabilidad con poblaciones objetivo? ¿Existen incentivos que promuevan la complementariedad? ¿Cuáles son estos incentivos? ¿Existen mecanismos que propicien complementariedad? ¿Qué factores influyen en las relaciones complementarias o competitivas entre los dos niveles de gobierno? ¿Se evalúa la complementariedad? Todos estos elementos se sintetizan a continuación en el cuadro 13.

Cuadro 13. Operacionalización de los objetivos

Objetivos específicos	Variables	Indicadores	Materia o unidad de análisis	Método o técnica de análisis
Objetivo específico 1	Diferencia de partidos	La diferencia de partidos influye en las relaciones complementarias y competitivas.	Funcionarios públicos de las instancias ejecutoras de los programas de vivienda.	Entrevistas semiestructuradas
	Demandas y necesidades sociales diferentes	Las demandas y necesidades de y entre las entidades federativas son distintas.		
	Diferentes atribuciones	Las atribuciones de cada ambito de gobierno dificulta o permite la complementariedad entre programas en distintos ámbitos de gobierno.		
	Contextos socio-regionales	Respuestas diferenciadas de acuerdo a contextos		
Objetivo específico 1	Diseño de los programas	Si a nivel diseño existe el propósito de complementariedad o no	Programas similares sin contacto (complementarios)	Análisis comparado
	Ejecución	Percepción del desempeño		
	Evaluación	Se evalúa la complementariedad ¿los programas evaluaciones?	Programas similares con contacto (competitivos)	

Objetivo específico 2	Contenidos esenciales del derecho a la vivienda	Elementos que tendrían que incluir los programas para la materialización del derecho a la vivienda.	Programas similares sin contacto (complementarios) Programas similares sin contacto (competitivos)	Análisis comparado
-----------------------	---	---	---	--------------------

Fuente: Elaboración propia

3.2 Estructura del reporte de la Investigación.

La primera parte de la investigación refiere a la revisión documental realizada para el capítulo 1 y 2, que permitió identificar elementos teóricos y conceptuales referentes a la complementariedad y competitividad. Posteriormente, el estudio se concentra en tres partes, la primera referente a la selección de programas complementarios y competitivos a partir de una propuesta que se describe en este capítulo; la segunda correspondiente al trabajo de campo y al análisis de la información, identificación de factores que inciden en las relaciones complementarias y competitivas, y el análisis comparado; finalmente, la tercera contiene las conclusiones, y en función de éstas, las recomendaciones de política pública. Todo ello se vincula a los objetivos específicos y al capitulado, de la siguiente manera:

Cuadro 14. Vinculación de los objetivos con los capítulos

Selección de casos complementarios y competitivos e identificación de factores que inciden en las relaciones complementarias y competitivas.	Objetivo específico 1	Capítulo 3 y 4
Identificación de factores que inciden en las relaciones complementarias y competitivas. Percepción del desemeño Análisis comparado de los programas complementarios y competitivos de vivienda.	Objetivo específico 1 y 2	Capítulo 4

Hallazgos y recomendaciones de política	Objetivo específico 3	Capítulo 5
---	-----------------------	------------

Fuente: Elaboración propia.

3.3 Tipo de estudio y técnicas de análisis

El trabajo realizado es un estudio cualitativo, las fuentes de información son de tipo documental y entrevistas semiestructuradas. Para la investigación documental se revisaron documentos técnicos y normativos de algunos programas de vivienda, tales como reglas de operación, manuales de organización, portales web y evaluaciones de los programas. Por otra parte, en las entrevistas semiestructuradas se buscó obtener información sobre las relaciones entre el gobierno federal y cada entidad federativa seleccionada, esto permitió identificar los factores que influyen en las relaciones competitivas o complementarias, la percepción del desempeño en los programas complementarios y, si es que existen mecanismos que propicien la complementariedad, entre otros elementos que serán señalados en el capítulo IV.

El trabajo de campo consistió en la puesta en marcha de entrevistas semiestructuradas con actores involucrados en el diseño e implementación de los programas de vivienda tal como se muestra en la siguiente cuadro.

Cuadro 15. Participantes en las entrevistas

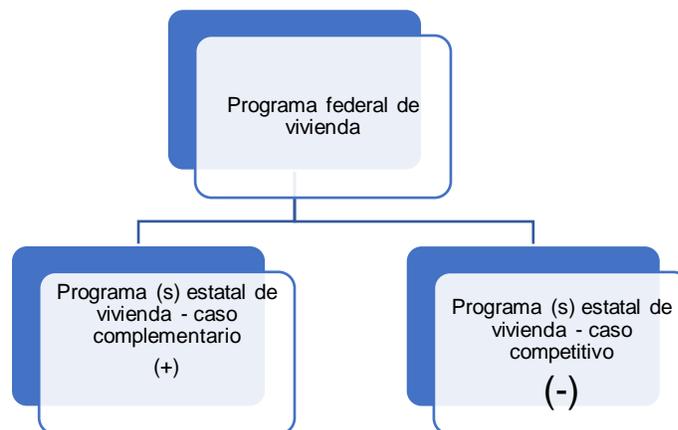
Ámbito de gobierno	Características	Áreas involucradas
FEDERAL – COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA (CONAVI)	Funcionarios de la instancia y área ejecutora del programa federal.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dirección general de la comisión nacional de vivienda. ▪ Subdirección de operación y seguimiento

ESTATAL – POR DEFINIR	Funcionarios de las instancias y áreas ejecutoras de los programas estatales.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dirección ejecutiva de operación ▪ Dirección de fomento y promoción
CONSEJO NACIONAL DE ORGANISMOS ESTATALES DE VIVIENDA (CONOREVI)	Personal de CONOREVI	<ul style="list-style-type: none"> • Sin especificar

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las técnicas de análisis, se hace uso de la política comparada particularmente, se utiliza el método de la diferencia. De acuerdo con Llamazares (s/f) el método consiste en seleccionar casos en los que se produce un fenómeno y casos en los que no se produce. Así entonces, se hace la selección de un caso complementario, el positivo, y uno competitivo, que es el negativo, como se muestra en la siguiente figura.

Figura 2. Selección de casos



Fuente: Elaboración propia con base en Llamazares (s/f)

Para mostrar si los programas complementarios tienen un mejor desempeño que los competitivos, la comparación se establece a partir de la percepción que tienen los funcionarios involucrados en el diseño e implementación de los programas de vivienda,

sobre el desempeño de los mismos. En cuanto al avance en términos de la garantía de derechos, para observar si existe un avance diferenciado, se aplica el mismo método pero la comparación se establece en función de los elementos para una vivienda adecuada basado en el diseño de los programas seleccionados, esto se hace a partir de los elementos básicos para una vivienda adecuada señaladas por la ONU. Esto es detallado en los apartados 3.5 y 3.6.

3.4 Identificación de programas complementarios y programas competitivos

A partir de las reflexiones teóricas y la conceptualización que se presentaron en el capítulo I, en el cuadro 16 se presenta una propuesta para identificar la complementariedad o su ausencia. La propuesta consiste en valorar la complementariedad a partir de tres dimensiones: instrumentos, objetivo y población - objetivo con sus respectivos elementos. Inicialmente la selección de dimensiones se recupera de la clasificación que hacen Cejudo & Michel (2016), esto se debe a que si bien, Careja (2011, p. 346) y CONEVAL (s/f) también brindan elementos para análisis, estos se condensan en la propuesta de Cejudo & Michel (2016). Por su parte, los elementos y atributos de cada dimensión, responden a la revisión que se realizó en el capítulo 1, aunque en algunos casos no son explícitos, se identificaron como referentes analíticos de CONEVAL (s/f); CONEVAL (2017); CONEVAL (2021); Careja (2011) y Cejudo & Michel (2016). Pero además, cada uno de ellos, desde distinta vía, permite identificar la complementariedad.

Cabe señalar que si bien algunos elementos coinciden entre los autores también es posible añadir otros elementos que para fines de la investigación se consideran importantes, así como no considerar otros. No se consideró necesario incluir *derecho básico asociado*, esto se debe a que la investigación se delimitó al derecho a la vivienda. Sin embargo, se incluye la cobertura, y esto se debe a que en la investigación se buscó hacer un análisis territorial, o al menos, tener una aproximación. Para ello, en la propuesta analítica se incluye la variable geográfica, en este caso la cobertura, lo anterior se hace ubicando los aspectos territoriales a partir de la definición de la población objetivo, como se puede observar en el cuadro 16. Finalmente, para establecer las características de cada elemento fue necesario revisar documentos técnicos y normativos algunos programas de vivienda.

Cuadro 16. Propuesta para el análisis de la complementariedad

Dimensiones	Elementos	Características de cada elemento	Atributos
Instrumentos	Tipo de apoyo de que da el programa	Créditos, subsidios, materiales, monetario.	- Los instrumentos que utiliza o los tipos de apoyo que da cada programa son distintos y, por lo tanto, pueden ser complementarios
Objetivo	Objetivos generales y particulares del programa	Mejoramiento de vivienda, autoproducción de vivienda, construcción de vivienda	- Aunque dos o más programas tengan propósitos diferentes, en su conjunto contribuyen a un objetivo mayor, por tanto, pueden ser complementarios.
Población objetivo	Etapa de vida (grupos etarios).	Infantes, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores.	- Cada programa, en un mismo espacio, atiende a una población objetivo-distinta. A modo que no quede población sin atender.
	Grupo de atención	Mujeres, hombres, población indígena, población con discapacidad	
	Cobertura	Federal o Estatal	

Fuente: Elaboración propia

En virtud de lo anterior, las acciones pueden ser complementarias cuando:

1. Existen propósitos comunes en acciones diferenciadas pero concurrentes (nivel objetivo).
2. Existen acuerdos entre diferentes gobiernos de corresponsabilidad con las poblaciones objetivo o bien, cada programa atiende a una población objetivo distinta (nivel población objetivo).
3. Se contribuye a la solución de un mismo problema mediante distintas formas de apoyo (nivel instrumento).

Una vez que se construyó una definición (ver apartado 1.6) y se presentó una propuesta para identificar la complementariedad, los programas competitivos serán el recíproco de la complementariedad. A continuación, se enlistan los criterios que permiten identificar acciones competitivas.

1. Dos o más programas, en un mismo espacio de política tienen objetivos iguales.
2. Dos o más programas atienden a la misma población objetivo
3. Se contribuye a la solución de un mismo problema mediante los mismos instrumentos

Cabe señalar que para que las acciones pueden clasificarse como competitivas se deben cumplir al menos dos de las tres condiciones. Esto es, si solo consideramos el punto 1, aunque dos programas dentro de un mismo espacio tengan el mismo objetivo es posible que su población objetivo sea distinta, por ejemplo un programa de mejoramiento de vivienda dirigido a personas de la tercera edad y otro programa cuyo objetivo también es mejoramiento de vivienda pero se enfoca en mujeres indígenas, en ese caso no existe traslape pues se los programas se dirigen a poblaciones diferentes, incluso en ese ejemplo la cobertura en términos de la población total sería mayor. Sin embargo, dos programas son competitivos cuando además de tener el mismo objetivo también están dirigidos a atender a la misma población objetivo, en este caso una misma persona podría ser beneficiaria y recibir apoyo de los dos programas similares.

3.4.1 Metodología para la selección de programas

Como se mencionó en párrafos anteriores, la presente investigación tiene un enfoque cualitativo, la primera fase comprendió una revisión documental y la

segunda una serie de entrevistas semiestructuradas con funcionarios públicos involucrados en el diseño e implementación de los programas.

La revisión documental permitió obtener características generales y particulares de cada programa, posibles casos de complementariedad y competitividad, a partir de los criterios establecidos en el cuadro 13, así como los elementos en los cuales pueden complementarse o competir los programas seleccionados, como resultado se buscó tener una selección preliminar.

Dicha fase se basa en la metodología propuesta por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para el análisis de similitudes de programas y acciones sociales federales a partir del inventario de programas¹⁵.

La metodología para el análisis consiste en cuatro etapas, las cuales se presentan a continuación:

1. Se identifican las características de los programas que conforman el listado de programas y acciones sociales publicado por CONEVAL, a partir de cuatro aspectos que son: derecho básico asociado, etapa de vida, grupo de atención y tipo de apoyo.
2. Posteriormente, se realiza un análisis de las clases latentes para identificar programas similares.
3. Se calcula el grado de similitud que existe entre esos programas y se construye una matriz.
4. Finalmente se analizan los casos con mayor grado de similitud, para identificar si existe similitud, complementariedad o duplicidad.

Siguiendo esa metodología, para el caso de la investigación se siguió la siguiente selección.

¹⁵ De acuerdo con (CONEVAL, 2020) el objetivo de este análisis es identificar casos en se presenten similitud en cuanto a sus características y que requieren la atención de las instancias responsables, esto con el propósito de analizar las alternativas que pudieran contribuir a potenciar la efectividad, eficiencia y economía de las intervenciones gubernamentales.

Para la búsqueda y selección de programas complementarios y competitivos, en un primer lugar, se revisó el inventario de programas y acciones de desarrollo social de CONEVAL¹⁶. Para el ámbito Federal, de un total de 123 programas y acciones, según el listado de programas 2021, se seleccionaron únicamente los referentes a vivienda. En segundo lugar, para la búsqueda y selección de los programas a nivel Estatal que pueden ser complementarios o competitivos con el ámbito Federal, el punto de partida son las seis entidades con mayor autonomía financiera¹⁷ (ver anexo 1). Adicionalmente, con el fin de establecer un contrapunto, se hará el análisis de un caso en el que haya complementariedad, sin que se dé a la vez la autonomía financiera.

Sin embargo, dado que el inventario de CONEVAL para este ámbito corresponde a 2018, se realizó un triple filtro. Como resultado del primer filtro, a partir del listado que presenta CONEVAL. En lo referente al segundo filtro, se revisaron páginas web de las seis entidades federativas con mayor autonomía financiera, con el fin de revisar vigencia y la creación de nuevos programas durante el periodo 2018- 2021 porque como se señaló anteriormente, el inventario Estatal corresponde a 2018. El tercer filtro consistió en realizar una clasificación de programas que son similares y realizar un inventario.

A partir de ello, se realizó un análisis de los programas en dos dimensiones: complementariedad y competitividad con la propuesta construida anteriormente. La información fue organizada de una forma que permite visualizar los aspectos generales de cada uno de los programas, como, problema público identificado, descripción del programa, objetivos, población objetivo, instrumento, si cuenta con presupuesto para el presente año, portal web, reglas de operación y evidencia

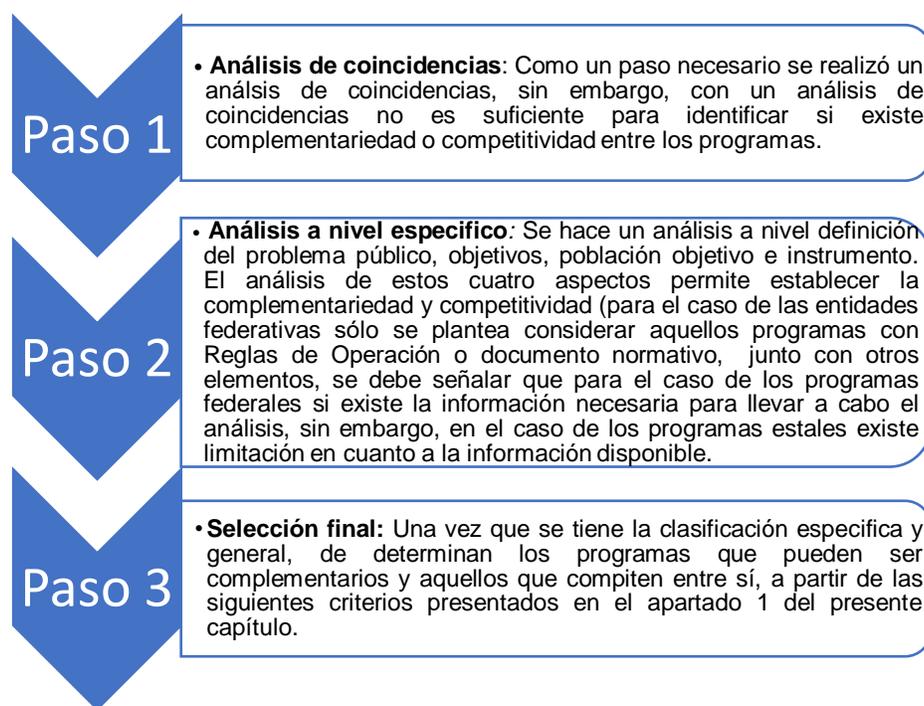
¹⁶ El cual tiene la finalidad de dar a conocer cuáles son las intervenciones de los tres ámbitos de Gobierno.

¹⁷ La autonomía financiera es una condición que les permite a los Gobiernos Estatales solventar sus necesidades de gasto sin tener gran dependencia de los recursos del gobierno federal, lo cual les permite una mayor libertad de acción.

generada por medio de evaluaciones, en caso de que existiera (ver anexo 2). Así, la base de datos generada incluye tanto programas federales como estatales y, a partir de ella se pretenden buscar aspectos de comparabilidad que permitan el análisis de las dos dimensiones mencionada anteriormente.

El análisis de complementariedad y competitividad para la selección de programas se hizo a partir de la selección de programas que atienden el derecho a la vivienda. Posteriormente, se identificó el objetivo general, los objetivos específicos, la población objetivo y tipo de intervención o instrumento de los programas a partir de la revisión de las reglas de operación de los programas. Finalmente, se hizo también un análisis entre los programas para determinar si existen duplicidades o complementariedades, tal como se describe en la figura 3.

Figura 3. Análisis de complementariedad y competitividad



Fuente: Elaboración propia

De la revisión documental fue posible obtener información relevante que permite visualizar aspectos generales de los programas de vivienda. Además, esto permitió establecer posibles complementariedades o casos de competitividad. Así, como resultado

se buscó tener una selección preliminar de programas misma que fue corroborada con la información obtenida vía entrevistas, porque habría que considerar que a nivel diseño, los programas pueden ser complementarios, sin embargo, puede que no existan acciones concretas, así el resultado es el siguiente:

Cuadro 17. Selección preliminar de programas complementarios y competitivos

Programa	Nivel/ Entidad	Clasificación
Programa de vivienda social	Federal	De acuerdo con su diseño, el programa tiene potencial para que las entidades puedan participar con la federación
Programa vivienda en conjunto	Estatal – Ciudad de México	COMPLEMENTARIO
Programa de Mejoramiento de vivienda	Estatal -Ciudad de México	COMPLEMENTARIO
Programa Familias Fuertes: Vivienda Rural	Estatal- Estado de México	COMPLEMENTARIO
Programa Familias Fuertes: Vivienda indígena digna	Estatal- Estado de México	COMPLEMENTARIO
Programa Familias Fuertes: Mejoramiento de vivienda	Estatal- Estado de México	COMPLEMENTARIO

Fuente: Elaboración propia

Partiendo de la selección preliminar, para las entrevistas semiestructuradas se tomó como unidad de análisis a los directivos de la instancia ejecutora de cada uno de los programas seleccionados previamente. Posteriormente, a partir de las entrevistas se buscó, en un primer momento, confirmar los casos de complementariedad – competitividad y en un segundo momento, dichas entrevistas permitieron obtener información relevante sobre factores que inciden en las relaciones de complementariedad- competitividad entre el gobierno federal y las entidades federativas, así como conocer los incentivos que promuevan o dificulten

la complementariedad, es decir, qué lleva a las entidades federativas a participar con la federación o viceversa, si existen y cuáles son los mecanismos para propiciar complementariedad, también se buscó conocer si existen acuerdos de corresponsabilidad en poblaciones objetivo o al momento de la ejecución en el territorio.

Cuadro 18. Entrevistas semiestructuradas

Instancia	Nivel	Área de adscripción del entrevistado
CONAVI	FEDERAL	Dirección general de la comisión nacional de vivienda
INVI	ESTATAL	Dirección ejecutiva de operación
INVI	ESTATAL	Jefatura de unidad departamental de mejoramiento barrial
IMEVIS	ESTATAL	Dirección de promoción y fomento a la vivienda
CONOREVI	NO APLICA	Consultor CONOREVI
IVEY	ESTATAL	Dirección de programas de vivienda.

Fuente: Elaboración propia

3.5 Aproximación al análisis comparativo en función del desempeño de los programas.

Como se señaló en líneas anteriores, la comparación de los programas complementarios y competitivos se establece a partir de la percepción del desempeño de

los funcionarios públicos involucrados en el diseño e implementación de los programas de vivienda a nivel federal y estatal¹⁸.

Toda vez que se seleccionen los programas complementarios y competitivos, se hace una aproximación al análisis comparativo analizando cuál es la percepción de los funcionarios sobre el desempeño de programas complementarios y los motivos por los que consideran que éstos tienen un mejor resultado.

3.6 Análisis comparativo en función de los elementos de una vivienda adecuada

Son siete los elementos básicos del derecho a una vivienda adecuada definidas por la ONU, dentro de las que se encuentran la seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, habitabilidad, asequibilidad, localización y adecuación cultural.

Cuadro 19. Los siete elementos de una vivienda adecuada

Elementos básicos	Descripción
Seguridad de tenencia	Las condiciones que garanticen a sus ocupantes protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura	Contempla la provisión de agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, así como para la conservación de alimentos y eliminación de residuos.
Asequibilidad	El costo de la vivienda debe ser tal que todas las personas puedan acceder a ella sin poner en peligro el disfrute de otros satisfactores básicos o el ejercicio de sus derechos humanos. Se considera que una vivienda es asequible si un hogar destina menos del 30% de su ingreso en gastos asociados a la vivienda (ONU, 2018).

¹⁸ Inicialmente se planteaba hacer la comparación en función del desempeño con base a evaluaciones, sin embargo, los programas seleccionados solo cuentan con evaluaciones de diseño y al tiempo que se realizó la investigación ninguna era reciente, a falta de evaluaciones, se sustituyó por la percepción de los funcionarios involucrados en el diseño e implementación de los programas.

Habitabilidad	Son las condiciones que garantizan la seguridad física de sus habitantes y les proporcionan un espacio habitable suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
Accesibilidad	El diseño y materialidad de la vivienda debe considerar las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados, particularmente de personas con discapacidad
Ubicación	La localización de la vivienda debe ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, y estar ubicada fuera de zonas de riesgo o contaminadas.
Adecuación cultural	Es una vivienda adecuada si su ubicación respeta y toma en cuenta la expresión de identidad cultural.

Fuente: Elaboración propia con base en ONU (s/f)

Toda vez que se completen los elementos por cada programa se hará un análisis comparativo. Para ello una vez seleccionados los programas a nivel Federal y Estatal complementarios y los programas competitivos se analizará los elementos que se cumplen en el caso de los programas complementarios contra los elementos que se cumplen solo a partir de un programa a nivel Estatal y de un programa a nivel Federal que se ejecutan de manera independiente.

Capítulo 4. Análisis comparado de los programas de vivienda de la Ciudad de México y Estado de México.

En el capítulo anterior se estableció la metodología para identificar programas complementarios y competitivos, y a partir de ello se realizó una selección preliminar la cual arroja un total de seis programas: uno federal y cinco estatales, cabe señalar que la búsqueda de los programas estatales se hizo partiendo de las características del programa federal. Ante ello, conviene subrayar que si bien la búsqueda se desarrolla partiendo del programa federal, esto se debe a que el mismo diseño del programa plantea la colaboración entre

niveles de gobierno, por lo tanto, iniciar con ese programa no implica que la relación es jerárquica, ni de subordinación, como bien se especificó en el apartado teórico la propuesta de complementariedad presentada se desarrolla a partir de la noción de gobernanza multinivel, a partir de la cual, a decir de Morata (2004) las relaciones intergubernamentales se basan en mecanismos formales e informales de negociación y cooperación, y no en subordinación.

4.1 Selección de programas complementarios y competitivos

El carácter preliminar de la selección presentada en el capítulo 3 responde a que a nivel diseño los programas pueden ser clasificados como complementarios como se describe en el cuadro 20.

Cuadro 20. Primera selección (preliminar)

Programa	Entidad	Elementos	Clasificación	Justificación
Programa familias fuertes: Mejoramiento de vivienda	Estado de México	Objetivo	Complementario	Se contribuye a la solución de un mismo problema mediante distintas formas de apoyo.
		Población objetivo		
		Instrumento (s)		
Programa familias fuertes: Vivienda indígena digna	Estado de México	Objetivo	Complementario	Si bien, tiene un objetivo similar, el programa atiende a una población objetivo diferente y utiliza un instrumento distinto, por lo tanto, pueden ser complementarios.
		Población objetivo		
		Instrumento (s)		
Programa familias fuertes: Vivienda rural	Estado de México	Objetivo	Complementario	Si bien, tiene un objetivo similar, el programa atiende a una población objetivo diferente y utiliza un instrumento distinto, por lo tanto, pueden ser complementarios
		Población objetivo		
		Instrumento (s)		
		Objetivo	Complementario	

Programa vivienda en conjunto	Ciudad de México	Población objetivo		Los programas tienen objetivos distintos y en conjunto podrían contribuir a un objetivo superior y también utilizan un instrumento distinto. Si bien comparten población objetivo, en conjunto podría atender a un mayor porcentaje de la población.
		Instrumento (s)		
Programa de mejoramiento de vivienda	Ciudad de México	Objetivo	Complementario	El programa comparte objetivo en términos de la vertiente mejoramiento de vivienda y aunque comparte población objetivo utiliza diversos instrumentos por lo que en conjunto los programas podrían ampliar su cobertura
		Población objetivo		
		Instrumento (s)		

Fuente: Elaboración propia con base a las reglas de operación de los programas.

De acuerdo con los criterios establecidos en el capítulo 3 los cinco programas estatales son complementarios con el programa de vivienda social que opera a nivel federal. No obstante, la información obtenida a partir de las entrevistas arrojó que de las dos entidades federativas consideradas y aunque los cinco programas de vivienda pueden ser complementarios con el programa federal de vivienda social, solo el Estado de México, particularmente Instituto Mexiquense de Vivienda Social (IMEVIS) ha tenido convenios de colaboración con el gobierno federal. Aunque durante el periodo 2020 - 2021 se vieron interrumpidos, por la reducción de presupuesto del programa de vivienda social a raíz de la pandemia por COVID-19, ambas partes señalaron que para 2022 se busca retomar la colaboración. Sin embargo, para el caso de la Ciudad de México no han existido convenios de colaboración con el gobierno federal, todo se queda a nivel local, y tampoco se han impulsado acciones al respecto.

Lo anterior conduce a modificar la clasificación y da como resultado la selección final, la cual se presenta en el cuadro 21.

Cuadro 21. Selección final

Programa	Entidad	Clasificación (Complementario o competitivo)
Programa vivienda en conjunto	Ciudad de México	Competitivo
Programa de Mejoramiento de Vivienda	Ciudad de México	Competitivo
Programa Familias Fuertes: Vivienda Rural	Estado de México	Complementario
Programa Familias Fuertes: Vivienda indígena digna	Estado de México	Complementario
Programa Familias Fuertes: Mejoramiento de vivienda	Estado de México	Complementario

Fuente: Elaboración propia

4.2 Descripción general de los programas

4.2.1 Programa Vivienda Social a cargo de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) - GOBIERNO FEDERAL

El Programa de Vivienda Social opera a nivel Federal y tiene como objetivo reducir la carencia de una vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por riesgo, por ingreso o por condiciones sociodemográficas, por

medio del otorgamiento de subsidios federales a hogares de bajos ingresos, en condición de rezago habitacional o necesitan una vivienda; tiene cobertura nacional y el esquema de operación se compone de: ahorro, crédito y subsidio. Su diseño incluye seis modalidades de aplicación de subsidio: 1) adquisición de vivienda, 2) autoproducción, 3) reconstrucción de vivienda, 4) reubicación de vivienda, 5) mejoramiento integral sustentable y 6) mejoramiento de unidades habitacionales.

De acuerdo con CONEVAL (2021) el programa no ha contado con evaluaciones impacto y para 2019 - 2020 el programa no contó tampoco con evaluaciones externas, debido principalmente a la falta de presupuesto. No obstante, En 2020 se llevó a cabo la evaluación denominada Ficha Inicial de Monitoreo y Evaluación 2019-2020, en la cual se señala que el programa tiene correctamente identificado el problema público que pretende resolver, identificadas y cualificadas sus poblaciones potencial y objetivo. De manera general, los resultados indican que las acciones del programa contribuyen a la atención de la carencia de calidad y espacios de la vivienda.

Adicionalmente, de acuerdo con la ficha de monitoreo publicada por CONEVAL (2021) a través del Programa de Vivienda Social se operó el Proyecto Emergente de Vivienda (PEV) en 2020 para contribuir a superar la emergencia económica en el país, incluyendo los subsidios para acciones de ampliación y mejoramiento de vivienda así, el Programa logró atender a 57,650 hogares mexicanos y tuvo cobertura en 16 entidades federativas.

Se debe señalar que es un programa que presenta una característica interesante, ya que al menos a nivel de su diseño, el programa plantea que puede existir coparticipación por parte de las entidades federativas, siempre y cuando las entidades ejecutoras cumplan con determinados criterios. Como señala la Comisión Nacional de Vivienda, los organismos estatales y municipales podrán participar como instancias ejecutoras siempre y cuando “Otorguen subsidios en una proporción igual o menor al otorgado por el Gobierno Federal u otorguen asistencia técnica, además de cumplir con criterios como, demostrar solvencia moral y financiera, así como ofrecer condiciones de financiamiento apropiadas”. Esta colaboración se desarrolla a través del esquema de cofinanciamiento.

El esquema de Cofinanciamiento se basa en la combinación de aportaciones de distintas fuentes de recursos para la correcta ejecución de la intervención: Subsidio Conavi,

crédito de Entidad Ejecutora, ahorro previo de la persona beneficiaria, subsidio local (Estatual o Municipal), aportación del Organismo Estatal o Municipal de Vivienda, y aportaciones de cualquier ente público, social y privado (que podrán ser aportaciones económicas, sociales o en especie). El procedimiento y las responsabilidades de los actores en el proceso de Cofinanciamiento, se encuentran contenidos en el Manual de Procedimientos para la Operación del Programa de Vivienda Social en Cofinanciamiento vigente.

Para ello, la entidad o municipio que este interesado en participar deberá suscribir un convenio con la Comisión Nacional de Vivienda, a través del esquema de cofinanciamiento. De acuerdo con las Reglas de Operación (RO) del programa, el esquema consiste en la combinación de aportaciones de distintas fuentes de recursos para la correcta ejecución de la intervención: Subsidio Conavi, crédito de Entidad Ejecutora, ahorro previo de la persona beneficiaria, subsidio local (Estatual o Municipal), aportación del Organismo Estatal o Municipal de Vivienda, y aportaciones de cualquier ente público, social y privado (que podrán ser aportaciones económicas, sociales o en especie). En este esquema, los subsidios que otorga la Comisión tienen como objetivo contribuir a revertir las condiciones de rezago habitacional, altos grados de marginación o afectaciones a la vivienda generadas por fenómenos naturales.

4.2.2 Programa Familias Fuertes: Mejoramiento de vivienda, vivienda rural y vivienda indígena digna a cargo del Instituto Mexiquense para la Vivienda Social (IMEVIS)- Caso complementario

Estos tres programas operan a nivel Estatal, el de mejoramiento de vivienda tienen como objetivo contribuir al mejoramiento de las condiciones de las viviendas de los habitantes del Estado de México con carencia por calidad y espacios de la vivienda que se ubiquen en localidades de alta y muy alta marginación, así como en Zonas de Atención Prioritaria, mediante la entrega de paquetes de materiales para construcción. De acuerdo con su diseño el apoyo consiste en la entrega de paquetes de materiales de construcción, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal: Paquete de Cemento, paquete de Impermeabilizante, paquete de Calentador Solar,

paquete de Tinaco y paquete de Vivienda. Dicho programa presenta coincidencias con el programa Federal de Vivienda Social a nivel de su objetivo en la vertiente de mejoramiento de la vivienda y autoconstrucción, sin embargo, en la población - objetivo se incluyen aquellos hogares que hayan sufrido eventos catastróficos y contribuye a la solución de un mismo problema público mediante un tipo de apoyo diferente y, por lo tanto, se considera complementario.

El programa vivienda rural tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de las condiciones de las viviendas de los habitantes de localidades rurales del Estado de México, mediante la entrega de materiales complementarios para la vivienda. De acuerdo con su diseño el apoyo consiste en la entrega de paquetes de materiales de construcción, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal: Paquete de Cemento, paquete de Impermeabilizante, paquete de Calentador Solar, paquete de Tinaco y paquete de Vivienda. Este programa también presenta coincidencias con el programa Federal de Vivienda Social a nivel de su objetivo en la vertiente de mejoramiento de la vivienda y autoconstrucción, sin embargo, tiene una población - objetivo distinta, en este caso habitantes en el ámbito rural y contribuye a la solución de un mismo problema público mediante un tipo de apoyo diferente y por lo tanto, se considera complementario.

Finalmente el programa vivienda indígena digna opera a nivel Estatal y busca contribuir al mejoramiento de las condiciones de las viviendas de personas que habiten en municipios con presencia indígena del Estado de México y/o personas hablantes de alguna lengua indígena, en condición de pobreza y/o marginación a través de la entrega de paquetes de materiales de acuerdo con la disponibilidad presupuestal: Paquete de Cemento, paquete de Impermeabilizante, paquete de Calentador Solar, paquete de Tinaco y paquete de Vivienda. Este programa presenta coincidencias con el programa Federal de Vivienda Social a nivel de su objetivo en la vertiente de mejoramiento de la vivienda y autoconstrucción, sin embargo, tiene una población - objetivo distinta, en este caso habitantes en el ámbito rural y contribuye a la solución de un mismo problema público mediante un tipo de apoyo diferente y, por lo tanto, se considera complementario.

4.2.3 Programa Vivienda en Conjunto y Mejoramiento de Vivienda a cargo del Instituto de vivienda de la Ciudad de México (INVI) - Caso competitivo

El programa vivienda en conjunto que opera a nivel estatal tiene como objetivo coadyuvar a la realización del derecho humano a la vivienda, a través del otorgamiento de financiamientos para proyectos de vivienda, con cero intereses a la población residente en la Ciudad de México, prioritariamente a la de bajos recursos económicos y en condiciones de vulnerabilidad. El programa tiene una cobertura estatal y en su diseño incluye seis modalidades de aplicación de subsidio: 1) vivienda nueva y terminada, 2) adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles catalogados, 3) adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles no catalogados 4) vivienda progresiva, 5) arrendamiento con opción a compra y 6) condominio familiar.

Este programa presenta coincidencias con el programa Federal de Vivienda Social, sin embargo, se considera que los programas pueden ser complementarios. Si bien ambos programas tienen objetivos distintos, se considera que en conjunto podrían contribuir a un objetivo superior. Adicionalmente, ambos programas utilizan un tipo de apoyo distinto, comparten población objetivo, pero en su conjunto podrían atender a un mayor porcentaje de la población.

El programa cuenta con una evaluación interna de diseño, de acuerdo con el antes Instituto de Vivienda del Distrito Federal ahora de la Ciudad de México, el programa cumple con el objetivo general para lo cual fue diseñado al hacer posible el acceso a una vivienda a la población en condiciones de vulnerabilidad, sin embargo, la evaluación arroja que el programa no cuenta con recursos suficientes. En ese sentido, el INVI (2015) señala que los subsidios federales de Instituciones tales como CONAVI (Comisión Nacional de Vivienda), FONHAPO (Fondo Nacional de Habitaciones Populares) y CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), permitirían contar con un monto mayor de financiamiento complementaria al crédito.

Por su parte, el programa mejoramiento de la vivienda tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional; fomenta el arraigo familiar y barrial, también

contribuye a los procesos de consolidación o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la Ciudad de México. El programa tiene una cobertura estatal y su esquema de operación se compone de asesorías en lo social, jurídico, financiero, técnico y de desarrollo sustentable. De acuerdo con el instituto de vivienda de la Ciudad de México, es un apoyo financiero a los procesos de autoadministración y mantenimiento que realizan las familias que no tienen otras fuentes de financiamiento y se encuentran en situación de pobreza.

Por sus características, el programa se considera complementario del programa Federal de Vivienda Social porque si bien, presenta coincidencias con respecto a su objetivo, este programa también brinda asesorías integrales y en su conjunto podrían contribuir a un objetivo superior y atender a un porcentaje mayor de la población.

El programa cuenta con una evaluación interna, de diseño, CONAVI (2014) señala que en general el Programa de Mejoramiento de Vivienda rinde resultados congruentes con el objetivo de diseño y operación. No obstante, el programa carece de los medios y recursos para atender la demanda total de vivienda. En ese sentido, señala que una oportunidad son los subsidios federales de CONAVI Y FONHAPO, los cuales permitirían contar con un monto mayor de financiamiento para tener una vivienda habitable.

De las descripciones anteriores se puede rescatar algunos elementos:

1. A nivel diseño la coparticipación con otros institutos de vivienda a distintos ámbitos de gobierno solo se considera en el programa vivienda social y en familias fuertes en sus tres vertientes.
2. El programa vivienda social no cuenta con evaluaciones únicamente tiene una ficha de monitoreo, los otros cinco programas solo cuentan con evaluaciones de diseño, de las cuales para el caso de la ciudad de México son evaluaciones de hace más de cinco años.
3. Los programas operados por el IMEVIS pueden ser complementarios entre sí ya que a pesar de compartir objetivo e instrumentos, éstos están dirigidos a una población objetivo distinta, sin embargo, a nivel del territorio estos programas pueden empalmarse.

4. El esquema de coparticipación que plantea el programa de vivienda social es muy claro y todos los procedimientos se apegan a reglas de operación y manuales contenidos en la página web del programa.
5. Los dos institutos estatales, es decir, IMEVIS e INVI están adheridos al CONOREVI

Después de haber definido la metodología a seguir en investigación y toda vez han sido seleccionados y corroborados los programas complementarios y competitivos, así como establecidas sus características de manera general, se han comparando entre si los casos complementarios y competitivos, y se ha realizado la recopilación de datos se da paso al proceso de análisis, mismo que brinda fundamentos para establecer los principales hallazgos y a partir de ellos, formular recomendaciones de política pública, el análisis se divide en tres puntos.

1. Identificación de factores que inciden en las relaciones de complementariedad/competitividad.
2. Aproximación al análisis comparativo en función a la percepción de los funcionarios involucrados en el proceso de implementación de los programa en términos de su desempeño.
3. Análisis comparativo en función de los elementos esenciales para la materialización del derecho a la vivienda.

4.3 Identificación de factores que influyen en las relaciones complementarias y competitivas entre el gobierno federal y las entidades federativas.

A partir del trabajo de campo fue posible identificar una serie de factores que en la práctica dificultan las relaciones de complementariedad y/o refuerzan las de competitividad, entre los programas de vivienda en distintos ámbitos de gobierno, son nueve factores identificados los cuales se detallan a continuación:

1. *No existe relación directa:* Se identificó que no existe una relación directa o bien una comunicación directa de los OREVIS con CONAVI sino que se realiza por medio de intermediarios, uno de ellos es la CONOREVI, sin embargo la falta de una relación directa no permite la confluencia de iniciativas tanto desde el gobierno federal hacia las entidades como de las entidades hacia la federación.

2. *Falta de presupuesto:* Se encontró que la falta de presupuesto o recurso insuficiente es otro factor que limita la complementariedad entre programas, de acuerdo con lo señalado las entidades federativas han realizado solicitudes de recursos y acercamiento con la CONAVI para ver cuáles son los programas que estarían implementando a nivel federal y de qué forma se podrían sumar los presupuestos de inversión para que brinden una mayor atención, en términos de cobertura. Sin embargo, la respuesta que los OREVIS reciben es que no hay un presupuesto para la coparticipación, aún cuando las RO de algunas entidades federativas permitan la transversalización de los apoyos con gobiernos municipales y con gobierno federal, la colaboración interinstitucional e incluso cuentan con una partida para la coparticipación. En este aspecto en particular se tienen dos visiones, pues si bien la insuficiencia de recursos se presenta como un factor que limita, desde la federación se plantea que en muchas ocasiones los institutos de vivienda estatales o municipales llegan buscando mil subsidios para vivienda, sin disposición aportar un porcentaje o aportaciones en otro aspecto, esto deja ver que la idea de la coparticipación está muy limitada a los recursos monetarios. Este segundo punto se vincula con el tercer factor, que es la voluntad política.

3. *Voluntad política:* A pesar de la existencia del marco legal que permite la colaboración entre institutos de vivienda a distintos ámbitos de gobierno en la práctica difícilmente se desarrollan estas relaciones de complementariedad.

4. *No hay colaboración interinstitucional:* Al no haber colaboración interinstitucional no es posible hacer este cruce de beneficiarios para una mayor cobertura de los programas o bien evitar duplicidades tampoco se comparte la información de cada una de las dependencias sobre dónde está distribuyendo el recurso.

5. *Incompatibilidad de instrumentos normativos:* Se identificó que instrumentos normativos a veces complican conjuntar esfuerzos, porque mientras normatividad de los OREVIS permite ciertas cosas, la normatividad federal es diferente, las facultades son diferentes entre las instituciones, esto conduce a que los programas operen de manera aislada.
6. *Facultades distintas:* Cada instituto de vivienda tiene distinta personalidad y distintos objetivos, distintas facultades, en algunos casos estos institutos tienen una figura más de promotor inmobiliario y están en búsqueda de apoyar la inversión privada en sus estados.
7. *Falta de continuidad:* Otro elemento es la falta de continuidad es decir ese desfase que existe entre cambios de gobierno entonces los avances se interrumpen cuando los procesos de elección difieren tanto.
8. *Desconocimiento de los programas:* Se encontró que hay un desconocimiento de los distintos programas, esto conduce a que los gobiernos diseñen y ejecuten sus propios programas sin revisar que es lo que están realizando otros gobiernos en temas similares, en este punto se mencionó que CONOREVI brinda capacitaciones para los gobiernos estatales y municipales, lamentablemente no todos participan. Por otra parte, se pudo observar que CONAVI ha buscado a través de los institutos estatales estar brindando esta información de cómo funciona el programa de vivienda social. A su vez CONOREVI organiza reuniones nacionales con titulares de todas las dependencias federales ONAVIS, estatales OREVIS y demás involucrados en el tema de vivienda, en las que se realizan foros que buscan el intercambio de experiencias y se realizan mesas de trabajo.
9. *Objetivos, prioridades y estrategias distintos:* Se observa que la diferencia entre las estrategias que los gobiernos es otro factor, pues mientras gobierno federal tiene unas estrategias, el gobierno estatal tiene otras y los gobiernos municipales tienen otras completamente diferentes y existe dificultad para adecuar esas estrategias a cada contexto y a las necesidades de la población. Entonces en este punto se

observa que no hay línea de lo que está haciendo el gobierno federal con lo que están haciendo los estados.

Por ejemplo, se observó que hay una franja de entidades donde la participación de CONAVI ha sido muy limitada por la estrategia territorial. Durante el primer año del presente gobierno, se tuvo intervención en la franja fronteriza norte pero la relación con gobiernos estatales y municipales no fue mediante suma o transferencia de recursos monetarios más bien estas entidades apoyaban en gestión, trámites, en vínculos con otras áreas, por ejemplo, generando acuerdos sobre el precio de los materiales. Sin embargo, la coparticipación con estos estados ha sido mínima porque la orientación de sus programas prioritarios es diferente.

Como se señalaba en la introducción del trabajo, en la presente investigación se analiza la política de vivienda a través de algunos programas, haciendo una selección y análisis a partir del diseño de los programas. La revisión documental permitió identificar casos complementarios y potencialmente complementarios a nivel del diseño, sin embargo, los resultados del trabajo de campo permiten observar que los principales retos se encuentran al momento de la ejecución en territorio generando así huecos, empalmes y duplicidades. Por ejemplo, los tres programas del IMEVIS son complementarios entre sí pues tienen objetivos similares, utilizan la misma forma de apoyo pero atienden a una población objetivo distinta, entonces son prácticamente iguales, esto operativamente, a nivel del territorio conduce a empalmes considerando que hay municipios con población indígena pero que a su vez son considerados zonas de atención prioritaria, lo cual los convierte en población objetivo de dos programas, el de mejoramiento de vivienda y el de rural o indígena¹⁹.

¹⁹ Para 2022 los tres programas se integraron en uno solo que ahora es Familias Fuertes por una Mejor Vivienda, en el cual se entregan los mismos paquetes de materiales para el mejoramiento de las viviendas con una sola población objetivo pero atendiendo a las viviendas indígenas, a las viviendas rurales y a las zonas de atención prioritaria.

Es cierto que pasar del diseño a la acción representa un reto enorme y es un espacio crucial para que las políticas y programas alcancen sus objetivos. Entonces, dado que tanto a nivel horizontal como vertical los programas y acciones se multiplican, y en la ejecución en territorio se empalman las distintas versiones de programas con los mismos objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo. Todos y cada uno de estos nueve elementos presentados arriba son relevantes y deben ser retomados en todas las etapas de la política pública pues al momento de querer potenciar las complementariedades de los programas existe una brecha entre el diseño y la implementación, esto a su vez conduce a señalar que existe:

1. Falta de consistencia entre lo planeado y las decisiones.
2. Poca factibilidad al momento de la ejecución en territorio debido principalmente a la falta de colaboración intergubernamental.
3. Falta de participación de todos los representantes de los institutos de vivienda de los distintos ámbitos de gobierno.

4.4 Aproximación al análisis comparativo del desempeño.

Partiendo de la pregunta: *¿Considera que el desempeño de los programas complementarios es mayor que el desempeño de los programas competitivos? ¿Por qué?* En el cuadro 22 se sintetiza la información obtenida a través de las entrevistas semiestructuradas.

Cuadro 22. Percepción del desempeño

Entrevistado	Respuesta	Motivo
Sujeto informante 1	Sí	La fusión de programas con objetivos similares permite ampliar la cobertura de los programas.
Sujeto informante 2	Sí	Garantizar que más población tenga acceso a los programas.
Sujeto informante 3	Sí	Garantizar que más población tenga acceso a los programas.

Sujeto informante 4	Sí	Evitar un dispendio de recursos y garantizar la atención a la población.
Sujeto informante 5	Sí	Potencializar el impacto de las acciones
Sujeto informante 6	Sí	Mayores beneficios para la población

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida a través de entrevistas

Como se puede observar en la tabla anterior, todos los entrevistados coinciden en que cuando existe complementariedad entre programas a distintos ámbitos de gobierno estos pueden tener un mejor desempeño en términos de a) una mayor eficiencia en el uso de los recursos y b) mayor cobertura de los programas. No obstante, más allá de las respuestas positivas en torno al desempeño de los programas complementarios, es necesario reconocer que el análisis del cuadro 22 es muy limitado pues no permite evaluar el desempeño real o los resultados de los programas complementarios, sin embargo, es interesante resaltar que dentro de las opiniones se identifica un elemento en común, pues se observa que los funcionarios a pesar de considerar que los programas complementarios pueden traer consigo mejores resultados también señalan que en la práctica esto difícilmente sucede, pues la mayoría del tiempo los actores involucrados no se muestran dispuestos a cooperar para llevar a cabo actividades de manera conjunta y se limitan a interactuar como dependencias especializadas en el tema de vivienda a un nivel distinto pero sin complementarse.

4.5 Comparación en función de los elementos de una vivienda adecuada

Como se señaló en el apartado metodológico con el fin de revisar si los programas complementarios tienen un mayor avance en términos de la garantía del derecho a la vivienda, a continuación se confrontan los diseños de los 6 programas: Vivienda Social (Federal), Programa Familias Fuertes: Vivienda Rural (Estado de México), Programa Familias Fuertes: Vivienda indígena digna (Estado de México), Programa Familias Fuertes: Mejoramiento de vivienda (Estado de México), Vivienda en Conjunto (Ciudad de México) y

Mejoramiento de Vivivenda (Ciudad de México), con las siete características del derecho a una vivienda adecuada definidas por la ONU.

Posteriormente se hace un cruce de información para revisar con cuales elementos cumplen los programas complementarios y con cuáles cumplen los programas competitivos, esto se presenta en los cuadro 23, 24, 25, 26, 27 y 28.

Cuadro 23. Elementos de la vivienda adecuada para el programa Vivienda Social

Elementos básicos	Descripción	El diseño del programa cumple o no con el elemento
Seguridad de tenencia	A nivel del diseño el programa no lo considera	NO
Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura	Si bien dentro de las RO del programa se señala que las acciones en materia de vivienda se complementan con acciones e instrumentos que garanticen la localización de la vivienda en zonas que cuenten con infraestructura y equipamiento, el programa de vivienda social dentro de sus modalidades no lo menciona.	NO
Asequibilidad	El programa ofrece subsidios y financiamientos para la población de bajos ingresos que se encuentra en rezago habitacional o con necesidad de vivienda y sin acceso a recursos o financiamiento para acceder a una vivienda adecuada. De acuerdo con su diseño el programa brinda acceso a mecanismos formales de financiamiento y contempla dos esquemas que son cofinanciamiento y subsidios.	Sí
Habitabilidad	Esto depende de la modalidad, sin embargo, todas contemplan garantizar las condiciones de habitabilidad.	Sí
Accesibilidad	A nivel del diseño solo se planea que además de los esquemas considerados, se podrá otorgar subsidio complementario para la adecuación de los espacios habitables que mejoren las condiciones de desplazamiento y seguridad para personas con discapacidad y personas adultas mayores. Siempre y cuando la persona solicitante o algún miembro del hogar que habite la vivienda lo requiera y podrá complementar únicamente las líneas de intervención de mejoramiento, ampliación de vivienda y reconstrucción parcial, ya que, en vivienda nueva o en reconstrucción total, se deberá considerar la condición de la familia desde el diseño.	Sí
Ubicación	Si bien dentro de las RO del programa se señala que las acciones en materia de vivienda se complementan con acciones e instrumentos que garanticen la localización de la vivienda en zonas cercanas a las fuentes de empleo y que cuenten con infraestructura y equipamiento, el programa de vivienda social dentro de sus modalidades no lo menciona.	NO
Adecuación cultural	A nivel de su diseño el programa busca generar procesos participativos que propicien una mayor adecuación cultural, en tanto que responda a los intereses, usos y costumbres de los beneficiarios.	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en reglas de operación del programa

Cuadro 24. Elementos de la vivienda adecuada para el programa Mejoramiento de vivienda

Elementos básicos	Descripción	El diseño del programa cumple o no con el elemento
Seguridad de tenencia	A nivel del diseño el programa no lo considera	NO
Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura	A nivel del diseño el programa solo considera contribuir a mejorar las condiciones por calidad y espacios de la vivienda a través de la entrega de materiales no lo considera el acceso a servicios básicos.	NO
Asequibilidad	El programa está enfocado a personas en condición de pobreza, marginación y carencia por calidad y espacios de la vivienda.	SI
Habitabilidad	El programa busca mejorar las condiciones de las viviendas y sustituir los materiales endebles por materiales de mayor calidad.	SI
Accesibilidad	A nivel del diseño el programa solo considera contribuir a mejorar las condiciones por calidad y espacios de la vivienda a través de la entrega de materiales no lo considera el acceso a servicios básicos.	NO
Ubicación	A nivel del diseño el programa solo considera contribuir a mejorar las condiciones por calidad y espacios de la vivienda a través de la entrega de materiales no lo considera el acceso a oportunidades de empleo servicios de salud o escuelas.	NO
Adecuación cultural	El programa busca gestionar apoyos con el objetivo de mejorar las condiciones de vivienda y la autoconstrucción respetando la identidad cultural y las necesidades de cada localidad, así también busca una participación activa por parte de las familias.	SI

Fuente: Elaboración propia con base en reglas de operación del programa

Cuadro 25. Elementos de la vivienda adecuada para el programa vivienda rural

Elementos básicos	Descripción	El diseño del programa cumple o no con el elemento
Seguridad de tenencia	A nivel del diseño el programa no lo considera	NO
Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura	A nivel del diseño el programa solo considera contribuir a mejorar las condiciones por calidad y espacios de la vivienda a través de la entrega de materiales no lo considera el acceso a servicios básicos.	NO
Asequibilidad	El programa está enfocado a personas en condición de pobreza, marginación y carencia por calidad y espacios de la vivienda,	SI
Habitabilidad	El programa busca mejorar las condiciones de las viviendas y sustituir los materiales endebles por materiales de mayor calidad.	SI
Accesibilidad	A nivel del diseño el programa solo considera contribuir a mejorar las condiciones por calidad y espacios de la vivienda a través de la entrega de materiales no lo considera el acceso a servicios básicos.	NO
Ubicación	A nivel del diseño el programa solo considera contribuir a mejorar las condiciones por calidad y espacios de la vivienda a través de la entrega de materiales no lo considera el acceso a oportunidades de empleo servicios de salud o escuelas.	NO
Adecuación cultural	El programa busca gestionar apoyos con el objetivo de mejorar las condiciones de vivienda y la autoconstrucción respetando la identidad cultural y las necesidades de cada localidad, así también busca una participación activa por parte de las familias.	SI

Fuente: Elaboración propia con base en reglas de operación del programa

Cuadro 26. Elementos de la vivienda adecuada para el programa Vivienda indígena digna

Elementos básicos	Descripción	El diseño del programa cumple o no con el elemento
Seguridad de tenencia	A nivel del diseño el programa no lo considera	NO
Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura	A nivel del diseño el programa solo considera contribuir a mejorar las condiciones por calidad y espacios de la vivienda a través de la entrega de materiales no lo considera el acceso a servicios básicos.	NO
Asequibilidad	El programa está enfocado a personas en condición de pobreza, marginación y carencia por calidad y espacios de la vivienda.	SI
Habitabilidad	El programa busca mejorar las condiciones de las viviendas y sustituir los materiales endebles por materiales de mayor calidad.	SI
Accesibilidad	A nivel del diseño el programa solo considera contribuir a mejorar las condiciones por calidad y espacios de la vivienda a través de la entrega de materiales no lo considera el acceso a servicios básicos.	NO
Ubicación	A nivel del diseño el programa solo considera contribuir a mejorar las condiciones por calidad y espacios de la vivienda a través de la entrega de materiales no lo considera el acceso a oportunidades de empleo servicios de salud o escuelas.	NO
Adecuación cultural	El programa busca gestionar apoyos con el objetivo de mejorar las condiciones de vivienda y la autoconstrucción respetando la identidad cultural y las necesidades de cada localidad, así también busca una participación activa por parte de las familias.	SI

Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación del programa

Cuadro 27. Elementos de la vivienda adecuada para el programa Vivienda en Conjunto

Elementos básicos	Descripción	El diseño del programa cumple o no con el elemento
Seguridad de tenencia	A nivel de su diseño el programa no lo señala	NO
Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura	El programa incentiva la producción social de vivienda mediante el uso óptimo del suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano	SÍ
Asequibilidad	El programa busca otorgar financiamientos para proyectos de vivienda, con cero intereses, otorgando ayudas de beneficio social a la población residente en la Ciudad de México, prioritariamente a la de bajos recursos económicos, en condición de vulnerabilidad (indígenas, adultos mayores, madres solteras, mujeres jefas de familia y personas con discapacidad).	SÍ
Habitabilidad	A nivel de su diseño el programa no lo señala	NO
Accesibilidad	A nivel de su diseño el programa no lo señala	NO
Ubicación	El programa incentiva la producción social de vivienda mediante el uso óptimo del suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano	SÍ
Adecuación cultural	A nivel de su diseño el programa no lo señala	NO

Fuente: Elaboración propia con base en reglas de operación del programa

Cuadro 28. Elementos de la vivienda adecuada para el programa Mejoramiento de Vivienda

Elementos básicos	Descripción	El diseño del programa cumple o no con el elemento
Seguridad de tenencia	El programa otorga financiamiento a través de diversas modalidades en inmuebles regularizados o en proceso, que acrediten propiedad o posesión	REQUISITO DEL PROGRAMA
Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura	A nivel de su diseño el programa no lo señala	NO
Asequibilidad	Es un apoyo financiero a los procesos de autoadministración y mantenimiento que realizan las familias que no tienen otras fuentes de financiamiento y se encuentran en situación de pobreza	SI
Habitabilidad	El programa dentro de sus objetivos busca implementar acciones que refuerzan la habitabilidad de las viviendas.	SI
Accesibilidad	A nivel de su diseño el programa no lo señala	NO
Ubicación	A nivel de su diseño el programa no lo señala	NO
Adecuación cultural	El programa brinda asesoría técnica la cual desarrolla a través propuestas participativas con la comunidad organizada de mejoramiento del entorno barrial, de colonia, de pueblo y/o de unidad habitacional donde aplique acciones.	SI

Fuente: Elaboración propia con base en el programa

Cuadro 29. Comparación en función de los elementos de una vivienda adecuada

	Seguridad de tenencia	Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura	Asequibilidad	Habitabilidad	Accesibilidad	Ubicación	Adecuación cultural
Programa de Vivienda Social (Federal)	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓
Programa Familias Fuertes Mejoramiento de Vivienda (Estado de México)	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✓
Programa Familias Fuertes Vivienda Rural (Estado de México)	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✓
Programa Familias Fuertes Vivienda Indígena Digna (Estado de México)	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✓
Programa Vivienda en Conjunto (CDMX)	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✓
Programa Mejoramiento de Vivienda (CDMX)	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✗

Fuente: Elaboración propia con base en la información detallada en los cuadros

En el cuadro anterior se presenta una síntesis la información detallada en los cuadros 23, 24, 25, 26, 27 y 28. En el cuadro se muestran los elementos de la vivienda adecuada con los que cumple o no cumple cada uno de los programas estudiados en la presente investigación, como se puede observar cada uno de los programas cumple entre tres y cuatro elementos . Esto no significa que los programas de vivienda no sean efectivos, ni que no estén orientados a resolver un problema pero si, da cuenta de que son intervenciones parciales, incapaces de garantizar el derecho a la vivienda por si solos.

A la luz de la información descrita en los cuadros anteriores, se observa que hay un elemento que ninguno de los seis programas analizados logra cumplir, la seguridad de la tenencia, a excepción del programa Mejoramiento de Vivienda en la Ciudad de México que para que los solicitantes se conviertan en beneficiarios del programa deben tener como comprobar propiedad o posesión de un inmueble para que en ese inmueble lo puedan mejorar, eso está señalado en sus reglas de operación como un requisito, esto también permite observar que los programas del INVI responden a demandas muy puntuales, específicas y demasiado acotadas. Sin embargo, las personas más vulnerables no cuentan con certeza jurídica, entonces si además de no contar con certeza jurídica no pueden tener acceso a este tipo de programas se les esta castigando doblemente.

Hay otros elementos notables, por ejemplo el tema de la ubicación y de la accesibilidad, tal es el caso de la construcción en zonas irregulares y alejadas de la mancha urbana, esto cómo respuesta a ¿qué pasa si no hay más territorio dónde construir? ¿cómo se resuelven los problemas de vivienda?

Así, se debe destacar que la política de vivienda en México se ha guiado casi en totalidad por criterios mercantiles y financieros, sin importar la calidad de los materiales al momento de construir la vivienda, ni su ubicación, habitabilidad, seguridad de tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura y/o ni adecuación cultural. Estos aspectos que no son considerados conducen a tener programas fragmentados, al existir además una desarticulación entre las políticas de vivienda y el desarrollo urbano, ello a su vez favorece la expansión de las periferias completamente alejadas del tejido urbano, sin sentido, sin considerar el territorio y/o la accesibilidad y disponibilidad de servicios básicos. Se debe tener en cuenta que tener acceso una vivienda nueva no implica que se está garantizando el derecho a la vivienda, ni que se están atendiendo las demandas y necesidades de la población pues como se ha mencionado a lo largo del documento, esto

dependerá también del contexto específico, territorio y condiciones donde se desarrolle cada vivienda. Es decir, la cuestión de la vivienda no se resuelve sólo con un supuesto techo “digno y decoroso”, sino que se trata de una cuestión de calidad en muchos sentidos, como la habitabilidad, adecuación cultural, accesibilidad etc, así como los elementos propios del ámbito urbano, como la calle, las vialidades, los servicios públicos y la infraestructura.

Todo lo anterior lleva a señalar que la vivienda y el entorno habitacional producidos en los últimos años no han correspondido a las necesidades y preferencias de las familias, y mucho menos al cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada. Esto a su vez ha conducido al abandono de estas casas en la búsqueda de lugares más cercanos a su trabajo, a escuelas y servicios de salud. Por ejemplo en el caso de la Ciudad de México y el Estado de México, se ha construido vivienda irregular, a costa de la calidad de vida de familias que las habitan, al no contar con servicios básicos, ni accesibilidad. En ese sentido se destaca que es necesario trabajar sobre las necesidades y demandas en materia de vivienda no solo bajo un enfoque cuantitativo como se ha hecho en sexenios anteriores, sino en una dimensión cualitativa, identificando de manera adecuada las demandas y necesidades de la población, así como también sus características, vivencias, y cultura, considerar estos y otros elementos podrían conducir a generar soluciones más adecuadas.

a) PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS

Los programas de vivienda social y familias fuertes en sus tres modalidades en conjunto cumplen con 4 de 7 elementos.

Cuadro 30. Elementos de la vivienda adecuada para los programas complementarios

Seguridad de tenencia	✗
Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura	✗
Asequibilidad	✓
Habitabilidad	✓
Accesibilidad	✓
Ubicación	✗
Adecuación cultural	✓

Fuente: Elaboración propia

b) PROGRAMAS COMPETITIVOS

El programa vivienda en conjunto operando de manera independiente cumple con 3 de 7 elementos y el programa de mejoramiento de vivienda cumple con 4 de 7 elementos como se puede observar en los cuadros siguientes. No obstante, Para el caso del programa mejoramiento de vivienda para que los solicitantes se conviertan en beneficiarios del programa deben tener como comprobar propiedad o posesión

de un inmueble para que en ese inmueble lo puedan mejorar, eso está señalado en sus reglas de operación. Sin embargo, las personas más vulnerables no cuentan con certeza jurídica.

Cuadro 31. Elementos de la vivienda adecuada para los programas competitivos

Programa vivienda en conjunto	
Seguridad de tenencia	✗
Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura	✓
Asequibilidad	✓
Habitabilidad	✗
Accesibilidad	✗
Ubicación	✓
Adecuación cultural	✗

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 32. Elementos de la vivienda adecuada para los programas competitivos

Programa mejoramiento de vivienda	
Seguridad de tenencia	✓
Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura.	✗
Asequibilidad	✓
Habitabilidad	✓
Accesibilidad	✗
Ubicación	✗
Adecuación cultural	✓

Fuente: Elaboración propia

Los programas complementarios y los programas competitivos analizados en la presente investigación no cumplen con los 7 elementos de una vivienda adecuada, siendo estos los elementos mínimos que permiten garantizar el acceso al derecho a la vivienda. Dado lo anterior, no es posible afirmar que los programas siendo complementarios logran tener un mayor avance en términos de garantía de derechos

Sin bien en los diagnósticos, reglas de operación y/o diseños de los programas se reconoce la necesidad de atender aspectos como la ubicación y el acceso a servicios básicos, también se señaló que estos aspectos se deben cumplir de forma gradual.

Así, los programas de mejoramiento de vivienda aún siendo asequibles y buscando mejorar las condiciones de habitabilidad deben estar acompañados de programas que busquen cumplir aspectos como la seguridad de tenencia o accesibilidad. Sin esto en mente una familia puede mejorar sus condiciones de

habitabilidad puede tener acceso a más y mejores servicios como acceso a agua potable, alumbrado o eliminación de residuos pero sigue sin tener protección contra desalojos forzosos, sigue sin tener las condiciones adecuadas de accesibilidad en el caso de adultos mayores o personas con discapacidad.

4.6 Casos de éxito sin autonomía financiera

Adicionalmente, como se menciona en el apartado metodológico, con el fin de establecer un contrapunto, se consideran otras entidades federativas que tienen menor autonomía financiera pero que son ejemplos claros de colaboración intergubernamental. Por lo cual a continuación se presentan cuatro casos en Baja California, Chiapas, Yucatán y Tabasco.

Baja California si bien no es de las entidades federativas que menos recaudan, ésta entidad recauda apenas el 12% del total de sus recursos, no obstante el caso de Tijuana es un claro ejemplo de que la colaboración no es única y exclusivamente a través del intercambio o suma de recursos monetarios. Dado que en el caso de Tijuana, existe una situación de muy alto riesgo porque está construido en situaciones muy complejas, en el año 2018 hubo un deslave provocado por una constructora y el conjunto habitacional que estaba abajo, de deslavara. Lo que se hizo a partir de la colaboración del gobierno federal, estatal y local fue que cada uno aportó de manera diferenciada acorde a las capacidades el gobierno municipal aportó un terreno, el gobierno del Estado aportó toda la obra de urbanización de servicios, agua, drenaje, pavimentación, banquetas etc y CONAVI la vivienda (CONAVI, Comunicación personal, 09 marzo 2022)

El caso de Chiapas a pesar de ser la entidad federativa que menos recursos propios tiene con apenas el 4.5% del total, constituye un muy buen ejemplo de la colaboración entre ámbitos de gobierno, pero no por la suma o intercambio de recursos monetarios, sino una coordinación operativa en términos de compartir diagnósticos e información. Ésta colaboración se dio dentro del programa nacional de reconstrucción, que es otro de los programas de CONAVI. Partiendo de la información de que en esta zona había daños parciales, medios y totales, y en el entendido de que el gobierno de Chiapas no tenía la capacidad económica para atender todos estos daños, sobre todo daños totales, junto con la CONAVI se realizó y revisó un diagnóstico preliminar sobre en que zonas de Chiapas había mayor proporción de daños menores y donde había daños totales. En este caso, como

se relató en la entrevista realizada, Chiapas atendió en aquellos municipios cuya proporción en daños parciales era menor o en zonas en las que si bien había daños totales , la inversión requerida era menor y CONAVI atendió el resto (CONAVI, Comunicación personal, 09 marzo 2022)

Los últimos dos ejemplos corresponde a Yucatán y Tabasco con un de 11.8% y 10.5% de recursos propios con respecto al total. En la entrevista realizada se señaló que CONAVI tuvo dos convenios muy importantes, uno con el gobierno de Yucatán 2019 y otro con el gobierno de Tabasco, por medio del esquema de cofinanciamiento. Como se relató en la entrevista cada gobierno estatal invito al gobierno municipal, es decir, bajo un modelo tripartita – aunque se señaló que no fueron partes iguales – en dicho esquema los gobiernos municipales aportaban tal monto, gobierno estatales otro y CONAVI la mayor parte del recurso, fueron de las inversiones más fuertes de cofinanciamiento con Yucatán cerca de 300 millones, con Tabasco más de 400 millones y miles de viviendas. No obstante en estas colaboraciones existieron algunas dificultades, por la forma en la que se selecciona a la población beneficiaria (CONAVI, Comunicación personal, 09 marzo 2022)

En el caso del gobierno de Yucatán de acuerdo con la información obtenida vía entrevista, desde 2018 cuando empieza la administración actual junto con los 106 municipios se construyó la propuesta de que las acciones de vivienda fueran uno a uno, es decir, por cada acción que ponga cada alcalde, el gobierno del estado contribuye con una acción. A partir de la buena respuesta que se tuvo, el gobierno del estado buscó la participación del gobierno federal, entonces lo que se planteó es que cada nivel podría colaborar con una tercera parte y el resultado fue 17000 acciones de vivienda en el año 2019 (CONAVI, Comunicación personal, 09 marzo 2022)

Estas líneas nos permiten mostrar que la idea de que la complementariedad entre programas se puede lograr solo a través de la suma de recursos monetarios, es equivocada; que la idea de que la vinculación y comunicación entre institutos es desde una sola vía, sea esta desde la federación o desde alguna entidad, no es del todo correcta. Efectivamente el tema del presupuesto es importante y puede tener implicaciones negativas como fue posible observar a raíz de la pandemia por COVID 19 hubo una reorientación del presupuesto y los convenios efectuados hasta 2020

se vieron interrumpidos. Sin embargo estos casos de éxito presentados nos permiten retomar algunas ideas:

1. La visión de que el gobierno federal el que tiene que hacer todo no es del todo correcta, más bien se trata de promover la corresponsabilidad entre todos los ámbitos de gobierno e institutos de vivienda.
2. Las entidades federativas también pueden impulsar acciones desde sus espacios de actuación.
3. La falta de recursos monetarios o de presupuesto no es una limitante, las entidades federativas o municipios pueden aportar desde sus espacios y acorde a las capacidades.

Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones de política

A partir de la definición que se contruyó en el primer capítulo y de entender el concepto de complementariedad como dos o más programas son complementarios cuando se relacionan de manera armónica, dentro de un mismo espacio de política, en tres dimensiones que son: objetivo, población objetivo e instrumentos; a modo de que cada dimensión contribuya de manera clara y diferenciada a la solución de un mismo problema público; en el desarrollo de la investigación se encontró que en el periodo analizado (2020-2021) la Ciudad de México y el Estado de México ejecutan programas de vivienda en atención a poblaciones vulnerables que al analizar sus características tales como objetivo, instrumentos y poblaciones objetivo, y al compararlas con esas mismas características pero del programa federal Vivienda Social resulta que estos presentan similitudes, de manera que, los tres programas que opera en IMEVIS y los dos programas a cargo del INVI a nivel de su diseño son programas potencialmente complementarios con el programa federal. Sin embargo, los resultados obtenidos en el trabajo de campo si bien confirmaron que los tres programas ejecutados por el IMEVIS son complementarios con la federación, al existir convenio de colaboración, también mostraron que entre los programas operados por el INVI y por la CONAVI no existe relación, más bien son programas similares que operan de manera aislada, por lo cual, estos programas resultan ser competitivos.

Ante ello cabe señalar que en el caso específico del programa de Vivienda Social que opera a nivel federal tiene una característica importante al plantear en su diseño la colaboración con entidades federativas a través del esquema de cofinanciamiento. Así, la

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) ha suscrito convenios en casi todas las entidades federativas a excepción de la Ciudad de México, sin embargo, muchos de estos convenios se han visto interrumpidos, por falta de presupuesto y debido a que en 2021 a raíz de la pandemia por COVID- 19 gran parte de los recursos se dirigió al programa emergente de vivienda. Sin embargo, se busca continuar con los convenios.

El programa federal al plantear desde su diseño la colaboración con entidades federativas a través de suscribir convenios de colaboración ha permitido un avanzar para construir una política de vivienda articulada con la participación de los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, aún existe cierta desarticulación en los programas de vivienda del gobierno federal y estatal, lo cual no permite la confluencia de iniciativas desde el gobierno federal hacia las entidades, ni de las entidades hacia la federación la pregunta es ¿por qué?

El esquema de cofinanciamiento planteado en el diseño del programa federal se explica en las reglas de operación y se detalla en el manual de procedimientos para la operación del programa, lo cual deja ver que los procedimientos son claros. Esto supone que la colaboración, una vez efectuada, en términos normativos no debería presentar dificultades pues todo se apega a reglas de operación y manuales de procedimientos. No obstante, las principales dificultades, de acuerdo con los factores identificados en el apartado 4.4, se presentan previo a la colaboración, pero también al momento de la ejecución el territorio, de tal suerte que los factores son nueve.

1) No existe relación directa entre la CONAVI y los OREVIS; 2) Falta de presupuesto; 3) Falta de voluntad política; 4) Falta de colaboración interinstitucional; 5) Incompatibilidad de instrumentos normativos; 6) Facultades distintas; 7) Falta de continuidad en las acciones implementadas; 8) Desconocimiento de los programas, y por último; 9) objetivos, atribuciones, facultades y estrategias distintas, cada uno de estos factores se desarrolla a continuación.

No existe relación directa entre los OREVIS y la CONAVI ésta se realiza por medio de intermediarios, uno de ellos es la CONOREVI y más recientemente a través de organismos ejecutores de obra. En ese sentido, la falta de una relación

directa, de acuerdo con la información obtenida a través de comunicaciones personales con los funcionarios involucrados, no permite la confluencia de iniciativas tanto desde el gobierno federal hacia las entidades como de las entidades hacia la federación. Por ejemplo, la existencia del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda (CONOREVI) como interlocutor entre institutos de vivienda, es una oportunidad para propiciar la complementariedad entre programas de vivienda a distintos órdenes de gobierno. Sin embargo, la incorporación a CONOREVI no es requerida por alguna ley o norma, sino que, como se menciona en la investigación, éste surgió como respuesta a una necesidad percibida y es por ello que, uno de los principales problemas es el hecho de que la adhesión al consejo no es algo que esté contemplado en los lineamientos de los OREVIS y por tanto, la adhesión requiere autorización por parte del gobierno del estado, además es algo que se debe revisar en cada cambio de gobierno - recordando que existe un desfase - lo cual no permite tener continuidad en las acciones que se emprenden, esto se relaciona con el reto de la pluritemporalidad, otro de los factores identificados que se aborda más adelante.

Como se señalaba en el apartado 1.2 la obtención de recursos adicionales, especialmente recursos financieros es un estímulo para la coordinación, ante ello se resalta que la falta de presupuesto fue uno de los factores que más se mencionó en las entrevistas y es que, aún cuando las entidades federativas han realizado solicitudes de recursos con CONAVI, en la mayoría de los casos reciben una respuesta negativa. No obstante, la visión de la instancia federal es distinta pues en muchas ocasiones los institutos de vivienda estatales o municipales llegan buscando una gran cantidad de recursos sin disposición de aportar un porcentaje o en todo caso, algún otro tipo de aportación. Esto deja ver que la idea de la coparticipación está muy limitada a los recursos monetarios, pero también conduce a cuestionarse si existen incentivos para la colaboración y quién debería impulsarlos.

El aspecto económico sin duda es importante, la insuficiencia de recursos puede limitar el actuar, sin embargo, no es la única forma de complementariedad entre instancias a distintos niveles de gobierno, considerando que en el proceso de vivienda intervienen una gran cantidad de elementos técnicos, urbanísticos, arquitectónicos, financieros, administrativos, etc. En esa misma línea, se resalta que la participación desde el conocimiento del territorio es importante a partir del pleno conocimiento y aprovechamiento de las fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad de cada instituto de vivienda pero esto

implica generar e impulsar propuestas desde los gobiernos estatales, para crear efectivamente una política de vivienda juntos federación y gobiernos estatales, más allá de la suma de presupuestos.

La voluntad política fue el segundo factor más mencionado pues a pesar de la existencia del marco normativo y del diseño del programa federal de vivienda social que permite la colaboración entre institutos de vivienda en distintos ámbitos de gobierno, en la práctica difícilmente se desarrollan estas relaciones de complementariedad. El problema es que los actores involucrados no se muestran dispuestos a cooperar para llevar a cabo actividades de manera conjunta y se limitan a interactuar como dependencias especializadas en el tema de vivienda a un nivel distinto pero sin complementarse.

Por otro lado, mientras no exista colaboración interinstitucional no es posible compartir información social entre institutos que permita conocer a las poblaciones objetivo, dónde están, quienes son, cuáles son sus características. Sin esa colaboración será complicado realizar cruce de información para evitar duplicidades o trabajar en conjunto para mejorar las estrategias de actuación en territorio. En este punto resulta importante reconocer los gobiernos estatales y municipales podrían tener una gran ventaja por cercanía y conocimiento que tienen de su población y en ese sentido, podrían impulsar la complementariedad desde lo local.

Otro factor es la incompatibilidad de instrumentos normativos, sin embargo, como fue posible observar en el apartado 2.5.2 en lo referente al marco normativo al respecto es amplio y permite la colaboración entre instancias de otros niveles de gobierno. Adicionalmente, de acuerdo, con el diseño del programa de vivienda social se muestra que los procedimientos de coparticipación son claros por lo que una vez que la colaboración sucede no existen dificultades; sin embargo, no siempre se generan mecanismos adecuados para celebrar acuerdos o convenios, por lo cual, el eficaz funcionamiento de las estrategias dependerá de las prácticas efectivas y de las acciones concretas.

La falta de continuidad y las facultades, prioridades y estrategias distintos confirman el punto 1.4.2 sobre dos de los principales retos que identifican Mattar y

Cuervo (2012) el reto de la pluritemporalidad y el reto de la multiescalaridad, en este punto cobra relevancia la importancia de la planeación y de la necesidad de impulsar estrategias que vayan más allá de un periodo de gobierno sin esto en mente, los cambios de gobierno seguirán teniendo un impacto negativo en el desarrollo y en los resultados de estas acciones.

Adicionalmente, es importante recordar que pasar del diseño a la ejecución representa un reto enorme y es un espacio crucial para que las políticas y programas alcancen sus objetivos. Dado que tanto a nivel horizontal como vertical los programas se multiplican, y en la ejecución en territorio se empalman las distintas versiones de estos programas con los mismos objetivos, instrumentos y/o poblaciones objetivo, todos y cada uno de los nueve elementos deberían ser retomados en todas las etapas de la política pública.

En relación con lo anterior expuesto y en miras a propiciar la complementariedad entre los programas se observan algunos de los elementos planteados por Máttar y Cuervo (2012) como la falta de consistencia entre el diseño y la ejecución, la poca factibilidad al momento de la ejecución en territorio debido principalmente a la falta de colaboración intergubernamental y la poca o nula participación de todos los representantes de los institutos de vivienda de los distintos ámbitos de gobierno. Aún siendo estos factores importantes que como fue posible observar en el apartado 1.2.2 son clave para asegurar el éxito en la colaboración intergubernamental.

Inicialmente la investigación partió de un supuesto de que la autonomía financiera es un elemento clave en el tipo de relación que se genere federación- entidades federativas. Sin embargo, durante el trabajo de campo se pudo dar cuenta que para que los casos de complementariedad la autonomía financiera no cobra relevancia, por ello, con la finalidad de establecer un contrapunto se incluyeron algunos casos de éxito de entidades federativas con menor autonomía financiera (ver apartado 4.7) a su vez, esto permitió observar que la autonomía financiera si puede propiciar la competitividad, como el caso de la Ciudad de México.

La investigación se centró en analizar la complementariedad entre programas entre el gobierno federal y estatal, pero también a lo largo del documento fue posible identificar que existen duplicidades y empalmes en un mismo nivel, cabe señalar que esto no es único y exclusivo de programas de vivienda a nivel de los ámbitos de gobierno, sino que ésta misma

situación se puede observar entre políticas de orden federal. De acuerdo con la Dirección General de la Comisión Nacional de Vivienda, al inicio de la administración actual había por lo menos cuatro programas de vivienda con el mismo objetivo: 1) soluciones habitacionales a cargo de CONAVI; 2) el apoyo a la vivienda de FONAHPO; 3) el cuarto rosa de SEDATU y 4) el instituto nacional de pueblos indígenas tenía un programa similar, dado lo anterior, a nivel de la ejecución, era posible observar casos en los que una misma vivienda había recibido cuatro tipos de apoyo, así, durante la administración actual se buscó consolidar estos programas “confeti” en un solo programa público y con la reforma a la Ley de Vivienda en 2019 se llevaron a cabo algunos cambios, por un lado, la facultad del diseño de la política habitacional, paso a ser responsabilidad de la SEDATU y la CONAVI se convierte en el organismo ejecutor del programa de vivienda. Así entonces lo que se busca es consolidar en una sola institución todo lo que se relaciona con vivienda para la población vulnerable. Por supuesto, están otros organismos, como los organismos nacionales de vivienda como INFONAVIT, FOVISSSTE y, además, la atención a la población de población de bajos ingresos no derecho habiente queda a cargo de CONAVI.

Lo anterior es un claro ejemplo de que este tipo de prácticas desarticuladas daban como resultado, por un lado, el dispendio de recursos públicos y dos, no se garantizaba la atención a la población, se duplicaba o triplicaba el apoyo y no había una coordinación de la ejecución en territorio. Esto se identificó y como se comentó en el párrafo anterior, se resolvió a través de la modificación a la Ley de Vivienda en 2019.

La investigación logró cumplir con los objetivos planteados, sin embargo, los hallazgos permiten corroborar la hipótesis solo parcialmente, pues efectivamente los programas complementarios tienen un mejor desempeño que los programas competitivos de acuerdo a la percepción de los actores involucrados. En términos la garantía del derecho a la vivienda, dado los resultados obtenidos, no es posible afirmar que los programas siendo complementarios logran tener un mayor avance en términos de garantía de derechos. Pero estos resultados si conducen a una serie de observaciones que son abordadas a continuación.

La política habitacional se debe entender como la suma de corresponsabilidades de distintos órdenes de gobierno, el gobierno federal, estatal

y municipal; es decir es un proceso que implica muchos actores, en lo referente a las instancias del gobierno federal no solo es la comisión nacional de vivienda (CONAVI), es la propia SEDATU, la secretaria de bienestar, la secretaria de medio ambiente y lo mismo para el nivel estatal y local.

Hay cambios necesarios y sumamente importantes sobre los que se debe trabajar, uno de ellos se relaciona con la manera en que se entiende la vivienda. Tanto en la legislación como en los documentos de cada programa, por ejemplo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se habla de “vivienda digna y decorosa”, en ese sentido, la diferencia entre vivienda digna y vivienda adecuada resulta sumamente importante y tiene implicaciones diferentes pues conduce a modificar el cómo entendemos la vivienda y por ende, cómo entendemos la política nacional de vivienda ¿se trata solo de construir viviendas? así también el cómo se evalúa o mide su eficacia ¿el número de viviendas construidas en un determinado periodo?

Hay otro elemento que no debe quedar fuera y es que existen diversas formas de producir vivienda y que también se relaciona con la forma tradicional en la que se entiende la vivienda, dentro de estos procesos pueden incluir aquellas familias que generan individualmente o mediante procesos de organización. En ese sentido, como se señaló en el documento, existe una gran cantidad de viviendas dentro de la Ciudad de México y a lo largo del país que han sido producidas sin algún tipo de asistencia, sea apoyo técnico o financiero. En ese sentido, es importante reconocer e incorporar este tipo de procesos producción social de vivienda a las políticas públicas mediante esquemas de rehabilitación, mejoramiento, ampliación entre otros. A lo largo de la investigación se pudo dar cuenta que las políticas y los programas de vivienda no ha considerado la vivienda progresiva²⁰, siendo ésta una de las formas más comunes a lo largo del país y en general en América Latina,

²⁰ La vivienda progresiva es aquella vivienda que puede variar su superficie útil inicial incrementándola o reduciéndola en función de las necesidades de los residentes a lo largo del tiempo.

entendiendo la vivienda progresiva como un lugar que se va construyendo, ampliando o reduciendo dependiendo de la manera de vivir y de las necesidades de quien la habita.

Recordando a Rene Coulomb (Citado en Mellado, 2015) la vivienda no solo son cuatro paredes y un techo, la vivienda es también un lugar, una localización. La habitabilidad de una vivienda está en función no sólo de la calidad de sus materiales de construcción, de la superficie habitable o de la disponibilidad de los servicios de agua y saneamiento. Está en relación también con la proximidad o lejanía con el empleo (tiempo y costo del traslado vivienda-trabajo), los equipamientos educativos, de salud y recreativos, la calidad de los espacios abiertos de encuentro y convivencia, etcétera. Esto lleva a concluir que no basta con programas que busquen mejorar las condiciones de las viviendas, en términos de asequibilidad y habitabilidad, sino que estas deben estar acompañadas de programas que garanticen la seguridad de tenencia, la accesibilidad y/o adecuación cultural. Es decir, éstas acciones se deben complementar con acciones, instrumentos y formas de intervención que garanticen la localización de la vivienda en zonas cercanas a las fuentes de empleo, que brinden infraestructura y equipamiento. Porque como se menciona en el apartado 4.6 los programas de mejoramiento de vivienda aún siendo asequibles y buscando mejorar las condiciones de habitabilidad deben estar acompañados de programas que busquen cumplir aspectos como la seguridad de tenencia o accesibilidad. Sin esto en mente una familia puede mejorar sus condiciones de habitabilidad, puede tener acceso a más y mejores servicios como acceso a agua potable, alumbrado o eliminación de residuos pero sigue sin tener protección contra desalojos forzosos, sigue sin tener las condiciones adecuadas de accesibilidad en el caso de adultos mayores o personas con discapacidad.

Es cierto que un programa por si solo no puede cumplir con todos los aspectos y definitivamente la idea no es amontonar objetivos para al final cumplirlos solo parcialmente. El derecho a la vivienda se debe cumplir de manera gradual con programas que se complementen entre si, para ello requiere articular los distintos

componentes, por ejemplo la vinculación de las políticas de vivienda con las políticas de desarrollo urbano.

En este punto y recordando el concepto de complementariedad, es donde los principios de la gobernanza multinivel analizados en el apartado 1.5 cobran relevancia, se necesita:

1. Crear acuerdos entre los institutos de vivienda del gobierno federal y estatal mediante negociación en la búsqueda de soluciones conjuntas.
2. Hacer reparto de tareas y responsabilidades entre los distintos ámbitos de gobierno asumiendo que existen responsabilidades compartidas.
3. La movilización de recursos y competencias desde las facultades de cada institutos.
4. Fijar objetivos comunes con miras a atender los 7 elementos para una vivienda adecuada.

De manera general es posible concluir que dada la elevada demanda por vivienda y considerando que las necesidades de la población son distintas en cada contexto y por ello no es posible tener respuestas homogéneas, se requiere ir cumpliendo con los objetivos de manera gradual, lo cual no se logra con acciones aisladas; sino con la suma de esfuerzos y corresponsabilidades. No obstante, la existencia de esta colaboración multinivel es un proceso que está en construcción y que como fue posible observar presenta retos importantes. Esta investigación muestra que en la política actual de vivienda se han impulsado acciones con miras a lograr construir una política nacional de vivienda de manera conjunta la gran pregunta es ¿Qué hace falta? ¿Cómo podemos todos desde los espacios correspondientes ayudar a construirla? ¿Qué se necesita?

A continuación se presentan una serie de recomendaciones.

1. Es necesario romper con la idea de que la colaboración entre institutos de vivienda en distintos ámbitos de gobierno es únicamente mediante recursos financieros,

particularmente en el proceso de la vivienda intervienen una gran cantidad de elementos tanto técnicos, urbanísticos, arquitectónicos, financieros, administrativos, legales, por lo cual se deben buscar alternativas aprovechando las capacidades, facultades y fortalezas de cada OREVI. Esto quiere decir los que gobiernos estatales necesitan presentar propuestas e innovar. Por ejemplo, brindar apoyo por medio de diagnósticos (en el entendido de que los gobiernos estatales y locales tienen más cercanía con la población y conocen mejor los problemas y necesidades de la misma), apoyo administrativo (trámites), materiales, mano de obra, es decir, apoyo al proyecto y gestión de la vivienda.

2. Es necesario establecer canales de diálogo entre la federación y las entidades federativas basados en el aprendizaje, que permitan elaborar diagnósticos y construir propuestas sólidas de acción de manera conjunta.
3. Hacer una revisión de los fundamentos normativos, ya existentes, para ver de qué manera y hasta qué punto los programas pueden complementarse.
4. Existe dificultad en operacionalizar el concepto de voluntad política y traducirlo en indicadores que ayuden a generar parámetros medir el nivel de voluntad. Sin embargo, acciones que en el corto y mediano plazo se podrían implementar consisten en: Promover la corresponsabilidad de los tres ámbitos de gobierno en materia de vivienda para construir una política de vivienda sólida, la profesionalización de los servidores públicos y promover la cultura gubernamental.
5. El fortalecimiento de la planeación no solo como un mecanismo que permite la armonización de los objetivos sino también como un mecanismo que permita la continuidad de las políticas y programas públicos más allá de los periodos gubernamentales.
6. Ante la inexistencia de mecanismos de colaboración intergubernamental, es necesario avanzar en la búsqueda e implementación de otros mecanismos de cooperación y negociación que permitan aprovechar las sinergias y complementariedades entre distintos niveles, para consolidar la creación de un gobierno multinivel. Tales como agencias centrales coordinadoras, comisiones

intergubernamentales y acuerdos formales de cooperación. Una alternativa es la creación una instancia pública que se mantenga a distancia de la política partidista para tomar decisiones y para actuar con mayor flexibilidad en la búsqueda de acciones conjuntas.

7. Establecer canales de promoción y difusión de los programas implementados a nivel federal, estatal y municipal; mediante la difusión de los programas vía electrónica, en los sitios web de los institutos, por medio de trípticos, boletines informativos y/o reuniones. Así como cursos y capacitaciones en materia de vivienda.
8. El impulso a la complementariedad depende por un lado del gobierno, hablando de voluntad política pero también depende de la dinámica de las demandas y de la participación de los grupos “beneficiados”. Por ello se requiere de promover una participación activa por parte de los gobiernos locales y grupos organizados, esto permitiría identificar las demandas y necesidades de la población así como generar información social que permita conocer a las personas, dónde están, quiénes son, cuáles son sus características, conocer las experiencias, su cultura etc que permitan generar estrategias de acción con miras en un modelo de vivienda adecuada.
9. Retomar los factores que limitan la complementariedad entre programas de vivienda en todas las etapas de la política pública, pues al momento de buscar potenciar las complementariedades de los programas existe una brecha entre el diseño y la implementación.

Referencias

Acosta, F. (2021) Programas sociales y delitos electorales. Observatorio Nacional Ciudadano. El Universal.

Aguilar, L.F. (1992) Estudio introductorio. La Hechura de las políticas. México, D.F.: M.A. Porrúa.

Aguilar, L.F. (2006). Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica. México.

Almazán, C. (2015). El posicionamiento de la producción social de vivienda en la política nacional de vivienda. Retos y perspectivas. Habitabilidad y política de vivienda en México, UNAM.

Barba, C. (2007) ¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina, regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI. UDG, 519.

Bouillon, C. P. & Inter-American Development Bank. (2012). Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

Cabrero E. (2007). De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema: El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales. Documentos de trabajo número 197. CIDE

Canto M. (2020) El sueño del Ángel. Veinte años de política social en la Ciudad de México. Universidad Autónoma Metropolitana.

Cardozo, M. (2006) La evaluación de las políticas y programas públicos: El caso de los programas de desarrollo social en México.

Careja, R. (2011) 'Paths to Policy Coherence in Creating Market Economies in Central and Eastern Europe', *International political science review*, 32, 3, pp. 345–366.

Castón, P. y Herrera, M. (2003) Las políticas sociales en sociedades complejas

Cejudo, G. (2016). La fragmentación de la acción gubernamental: Intervenciones parciales frente a problemas complejos. México: CIDE.

Cejudo, G. & Michel, C. (2016) Coherencia y políticas públicas: Metas instrumentos y poblaciones objetivo. Gestión y política pública Vol. XXV No 1 p. 3-31.

Cejudo, G., Michel, C y Sobrino, A. (2017) La política social en los estados: un análisis de integración, Ciudad de México, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas-CIDE.

Cejudo, G., Michel, C. y Lugo (2018). “Hacia una política social integral”, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas-CIDE.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP (2006). Antecedentes. *Vivienda. Recuperado de* :
http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/2_vivienda.htm

CEPAL . (s.f.). Observatorio fiscal de Latinoamérica y el Caribe . Obtenido de
<https://www.cepal.org/cgibin/getprod.asp?xml=/ofilac/noticias/paginas/0/42030/P42030.xml&xsl=/ofilac/tpl/p18f.xsl&base=/ofilac/tpl/top-bottom.xsl>

CONEVAL (2017) ‘Términos de referencia de evaluaciones de diseño y, consistencia y resultados’.

CONEVAL (2020) ‘Consideraciones para el proceso presupuestario 2021’. CONEVAL.

CONEVAL (s/f). Glosario de términos de Coneval. Disponible en:
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>.

CONEVAL. Inventario nacional de programas y acciones sociales CONEVAL. Disponible en:
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

Consortio Coopenergy (2015). Guía para la gobernanza multinivel para autoridades públicas locales y regionales. Disponible en:
<https://www.eve.eus/EveWeb/media/EVE/pdf/proyectos-europeos/Gobernanza-multinivel-72.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Correa, G. (2014). Construcción y acceso a la vivienda en México; 2000-2012. Intersticios Sociales. El Colegio de Jalisco marzo-agosto 2014 núm. 7

Diario oficial de la Federación (2021) Reglas de operación Programa de Vivienda Social

Díaz, B. (2010). Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales. CUADERNOS DE VIVIENDA Y URBANISMO. Vol. 3, No. 5, 2010: 34 - 49

Escoffíe C. (2022). Manifiesto en contra de la vivienda digna. En la brújula, NEXOS. Disponible en: <https://labrujula.nexos.com.mx/manifiesto-en-contra-de-la-vivienda-digna/>

Fernández, M., & Mota, F. (2009). Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso andaluz. Centro de estudios Andaluces.

García, B. (2010) Vivienda social en México (1940-1999) actores públicos, económicos y sociales. Cuadernos de vivienda y urbanismo, Vol.3, No.5. 34-49.

Gobierno de la Ciudad de Mexico (2021) Reglas de Operación. Programa Vivienda en Conjunto. INVI

Gobierno de la Ciudad de Mexico (2021) Reglas de Operación. Programa Mejoramiento de Vivienda. INVI

Gobierno de México. Ley General de Desarrollo Social. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley_General_de_Desarrollo_Social.pdf

Gobierno de México. Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024. Disponible en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>

Gobierno del Estado de México (2021). Reglas de Operación. Programa Familias Fuertes Mejoramiento de Vivienda. IMEVIS

Gobierno del Estado de México (2021). Reglas de Operación. Programa Familias Fuertes Vivienda Rural. IMEVIS

Gobierno del Estado de México (2021). Reglas de Operación. Programa Familias Fuertes Vivienda Indígena Digna. IMEVIS

Lechner, N. (1997). Tres formas de coordinación social. Revista de la CEPAL, núm 61, Santiago de Chile.

Llamazares, I. (s. f.). El análisis comparado de los fenómenos políticos. Una discusión de sus objetivos metodológicos, supuestos metateóricos y vinculaciones con los marcos teóricos presentes en las Ciencias Sociales contemporáneas. 17.

López, R. y Leal, J. (2012). Política de vivienda social en México: el caso de una colonia periférica de Monterrey. CUADERNOS DE VIVIENDA Y URBANISMO. ISSN 2145-0226. Vol. 5, No. 10, julio-diciembre 2012: 262-277.

Majone, G. (1989) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica.

Majone, G. (2016). Programas de investigación y programas de acción o ¿puede la investigación de políticas aprender de la ciencia? en La evaluación de políticas: fundamentos conceptuales y analíticos. Banco de Desarrollo de América Latina.

Martínez, A., Olvera, M., & Torres, L. (2018). La necesidad de transformar la política social en México, IMCO. Disponible en: <https://imco.org/wp-content/uploads/2018/11/07.-La-necesidad-de-transformar.pdf>

Máttar, J. y Cuervo, L. (2012) Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas, Libros de la CEPAL, N° 148

Matus, C (1983), "Planeación normativa y planeación situacional", El Trimestre Económico, vol. especial aniversario, N° 50.

Matus, C. (1998), Adiós señor Presidente, Santiago de Chile, LOM Ediciones.

May, P., Sapotichne, J. and Workman, S. (2006) 'Policy Coherence and Policy Domains', The policy studies journal, 34, 3, pp. 381–403.

Mellado, R. (2015). La política de vivienda en las administraciones del Partido Acción Nacional: 2000-2012. Habitabilidad y política de vivienda en México, UNAM.

Montagut, T. (2008). Política Social. Ariel, España.

Morata, F. (2004). Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea. Gobernanza Multinivel en la Unión Europea.

Moreno -Jaimes, C, (2021) Fragmented policymaking in Mexico: the design of social programs in a subnational case. Nueva época Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 2, pp.131-145

Navarro, A. (2013). La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Núñez, B (2014). Política habitacional y perspectivas de la habitabilidad. Estudios Jaliscienses,

ONU-HABITAT (S/F). Elementos de una vivienda adecuada. Recuperado de: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada>

Ordoñez, G. (2020). Alternancias políticas y política social en México, 2000-2018. Los retos de la política social en el sexenio de la cuarta transformación.

Ortiz, E. (2017). ¿Cómo integrar la producción social de la vivienda y el hábitat a las políticas públicas y a los esquemas financieros? En la ciudad como cultura. Líneas estratégicas de política pública para la ciudad de México. Eibenschutz R. y Lavore, C. coord. 2017

Pérez, E. (2013). Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza.

Ramírez, V. (2015). Ilegalidad de las políticas públicas de vivienda: de los dichos a los hechos. Habitabilidad y política de vivienda en México, UNAM.

Rosas, A. (2015). La capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático. el caso del gobierno del distrito federal. Universidad Autónoma Metropolitana

Rosencrantz, H. (2008) 'Properties of Goal Systems: Consistency, Conflict and Coherence', 89, pp. 37–58.

SHCP (2016) "Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados" disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/GuiaMIR.pdf>

Sojo, E. y Velasco, E. (2021). La institucionalización de la planeación estratégica territorial: Experiencias en los gobiernos subnacionales mexicanos. Laboratorio Nacional de Políticas Públicas.

Tapia, M., Capillo, B., Cruickshank, S. y Morales, G. (2010). Manual de incidencia en Políticas Públicas. Alternativas y capacidades A.C.

Thoening, J. C. (1997) Política pública y acción pública. Gestión y Política Pública, vol. V, núm. 1

Torres- Melo, J. y Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía.

Valdés y Espina (2011) La política social en el nuevo contexto

Van Bueren, E., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193–212.

Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334–349

Zapata, O. L. (2013). Las relaciones intergubernamentales en Antioquia: Una lectura desde el cambio institucional. *Analecta política*, 4(5), 20.

Ziccardi, A. y González, A. (2015). Política de vivienda y municipios en México. Habitabilidad y política de vivienda en México, UNAM.

Anexo 1. Autonomía Financiera

El criterio de selección para los programas fue las entidades con mayor autonomía financiera, entendiendo la autonomía financiera como aquella condición que les permite a los Gobiernos Estatales solventar sus necesidades de gasto sin tener gran dependencia de los recursos del gobierno federal, lo cual les permite una mayor libertad de acción. Tal como se aprecia en la tabla 1, la Ciudad de México es la entidad con más recursos propios, debido a que capta una cantidad importante de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. De ahí que, es la entidad con el mayor porcentaje de recursos propios con respecto al total de sus ingresos. Las entidades con una mayor porcentaje de recursos propios con respecto al total de sus ingresos, son Chihuahua, Estado de México, Sonora, Quintana Roo y Nuevo León, con un porcentaje de participación que va del 20% al 30%. Esas entidades tienen mayor capacidad para responder de manera oportuna a las necesidades de su población y también mayor autonomía sobre decisiones, lo cual puede hacer más eficientes los programas, al generar complementariedad pero también tener programas competitivos.

Tabla 1. Ingresos de las entidades federativas para 2019 (en millones de pesos)

Entidad Federativa	Ingresos totales	Ingresos propios	Participaciones federales	Aportaciones federales	% de ingresos propios del total
CDMX	230,640	107,610	93,606	29,424	46.66
Chihuahua	87,960	29,043	26,757	32,160	33.02
Edomx	326,923	102,860	121,013	103,050	31.46
Sonora	71,312	22,222	25,144	23,946	31.16
Quintana Roo	36,707	9,924	11,429	15,354	27.04
Nuevo León	105,476	26,829	41,937	36,710	25.44
Veracruz	153,492	30,740	51,011	71,741	20.03
Colima	18,968	3,497	5,998	9,473	18.44
Durango	36,761	6,518	11,161	19,082	17.73
Coahuila	54,450	9,571	20,621	24,258	17.58
Tamaulipas	66,247	10,838	24,752	30,657	16.36
Guanajuato	95,638	15,519	39,121	40,998	16.23
Querétaro	38,272	5,644	15,810	16,818	14.75
Aguascalientes	25,317	3,545	9,318	12,454	14.00
Oaxaca	86,570	11,056	22,901	52,613	12.77
Baja California Sur	18,678	2,353	6,675	9,650	12.60
Baja California	58,643	7,029	24,612	27,002	11.99
Yucatan	38,847	4,590	15,550	18,707	11.82
Sinaloa	58,563	6,617	21,324	30,622	11.30
Tabasco	56,980	5,987	25,964	25,029	10.51
Nayarit	26,118	2,707	9,224	14,187	10.36
Puebla	98,178	9,944	38,193	50,041	10.13
SLP	50,619	5,045	19,146	26,428	9.97
Campeche	24,209	2,402	9,644	12,163	9.92
Zacatecas	33,806	3,344	11,050	19,412	9.89
Jalisco	120,569	11,776	56,978	51,815	9.77
Hidalgo	54,258	4,633	18,791	30,834	8.54
Morelos	31,497	2,327	11,892	17,278	7.39
Guerrero	69,141	4,433	20,188	44,520	6.41
Tlaxcala	23,250	1,394	8,922	12,934	6.00
Michoacan	79,978	4,477	28,530	46,971	5.60
Chiapas	96,687	4,315	33,019	59,353	4.46

Fuente: Elaboración propia en base a la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI.

