



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO**

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Análisis de diseño de los Programas Nacionales de Vivienda 2014-2018 y
2021-2024, desde la perspectiva del derecho a la vivienda

**T R A B A J O T E R M I N A L
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL**

P R E S E N T A:

Josue Ramos Alba

Asesor:

Dr. José Javier de la Rosa Rodríguez

Ciudad de México

Octubre, 2023

Dedicatoria

Se lo dedico a quienes me inspiraron, a quienes me ayudaron a llegar a hasta este punto de mi vida: a mis padres, mi abuela, hermanos y mis amigos de toda la vida. Asimismo, a las amistades sinceras que me dejó mi etapa universitaria.

Agradecimiento

Con profundo agradecimiento, respeto y admiración al Dr. Javier de la Rosa y a la Dra. Elena Vega por los conocimientos compartidos y el tiempo empeñado en mí y en mi proyecto final. Gracias.

Asimismo, hago extensivo el agradecimiento a la Dra. Anavel Monterrubio y al Lic. Rafael Pérez por el conocimiento compartido y el tiempo brindado en las entrevistas.

Josue Ramos Alba.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO, DEL MERCADO Y DE LA SOCIEDAD EN LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA	
1.1 Políticas neoliberales en América Latina.....	11
1.2 Políticas neoliberales en México	13
1.2.1 Las políticas neoliberales en el sector vivienda.....	14
1.3 Instrumentos internacionales: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)	17
1.4 Legislación Nacional	21
1.4.1 Ley de Vivienda en México.....	22
1.4.2 Las políticas de vivienda federal	24
1.5 La evaluación en Políticas Públicas	26
1.5.1 Evaluación del diseño.....	29
CAPÍTULO 2. PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS	
2.1 Antecedentes	33
2.2 La lógica del Programa Nacional de Vivienda	38
2.3 Programa Sectorial De Vivienda 2001-2006 (Vicente Fox Quesada).....	38
2.4 Programa Nacional De Vivienda de 2008-2012. Hacia Un Desarrollo Habitacional Sustentable (Felipe Calderón Hinojosa)	42
2.5 Programa Nacional De Vivienda 2014-2018 (Enrique Peña Nieto)	44
2.6 Programa Nacional De Vivienda 2021-2024 (Andrés Manuel López Obrador).....	48
CAPÍTULO 3. FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS	
3.1 Estrategia metodológica	59
3.2 Definición de las variables de la observación general número 4 del PIDESC	60
3.3 Criterios para el análisis de diseño en las políticas públicas	63
3.4 Perfil de los entrevistados y guiones de entrevista.....	66
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DEL GOBIERNO FEDERAL, DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO A LA VIVIENDA	

4.1 Indicadores de las dimensiones del derecho a la vivienda y otros derechos. .	72
4.2 Análisis cualitativo del diseño del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 y 2021-2024: La perspectiva del derecho a la vivienda.	76
4.3 Análisis de los criterios de la evaluación de diseño con perspectiva del derecho a la vivienda	103
CONCLUSIONES	121
BIBLIOGRAFÍA	125
ANEXOS	130
ANEXO I. Entrevista a la Dra. Anavel Monterrubio (10 de julio de 2023)	130
ANEXO II. Entrevista al Lic. Rafael Pérez (31 de agosto de 2023)	154

INTRODUCCIÓN

A partir de la reforma que se hizo al artículo cuarto constitucional en 1983, se garantiza el derecho a la vivienda: **“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”** (CPEUM, 2023). Además, México también es parte de tratados internacionales en los que se garantiza este y otros derechos humanos. Pero el derecho a la vivienda está garantizado y protegido por el Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, en el que se plantea que para que una vivienda sea adecuada, debe contener los siguientes elementos: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales e instalaciones e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y una adecuación territorial.¹

La incorporación de estos elementos en el diseño de la política de vivienda da pauta al contexto en que se desarrolla esta investigación, donde necesariamente se identifica un antes y un después en la concepción del Programa Nacional de Vivienda (PNV). De tal forma, que hace necesario entender los procesos políticos que hay dentro de las políticas públicas, pues veremos que el modelo neoliberal que se implementó en la década de los ochenta determinó la participación del Estado en el sector vivienda, al respecto cabe preguntar:

¿En qué medida las instituciones están preparadas para realmente llevar a cabo el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada? El problema es que [...], llevaban al menos 20 años visualizando a la vivienda como una cuestión de la economía, [entonces] se modifica el paradigma y ya la vivienda no es una economía, es un derecho, y ahí te cuento cuanto tiempo se van a llevar para modificar las instituciones, la legislación, para que realmente se lleve a cabo todo esto que involucra el derecho a la vivienda adecuada. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

En el Programa Nacional de Vivienda de 2014-2018 se puede cotejar que el gobierno promueve la participación para el financiamiento de viviendas a través de

¹ ONU- HABITAD (2019). Elementos de una vivienda adecuada. Recuperado el 17 de febrero de 2023 de <https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada>

créditos bancarios y la participación de empresas inmobiliarias en la construcción y oferta de las mismas. Entonces, con la finalidad de poder ofrecer alternativas de financiamiento para atender las demandas de viviendas en 2013 se desarrolló el mercado de Bonos Respaldados por Hipotecas (BRH)². Impulsado por las diferentes reformas que se hicieron a algunas leyes, cambios dentro de las instituciones del sector vivienda y por el apoyo que se le brindó a la construcción de viviendas mediante subsidios. Brindando a los inversionistas una forma diferente de activos e instrumentos a largo plazo, lo que permitió una diversificación de sus carteras. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

Por su parte, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador propone que se otorguen créditos hipotecarios por medio de diferentes esquemas crediticios, los cuales tenían que estar en sintonía con las necesidades de los grupos vulnerables, ya sea para adquirir una vivienda nueva o usada y también para hacer algún tipo de reparación, mejoramiento o ampliación de las viviendas. (Programa Nacional de Vivienda 2021-2024). Por ello, hasta 2018 la Comisión Nacional de Vivienda otorgó subsidios mediante Entidades Ejecutoras como lo es el Infonavit, Fovissste, Isssfam e intermediarios financieros. Pero ya en el gobierno de López Obrador, la mayor parte de la aplicación de los programas son realizados mediante el otorgamiento de subsidios sin la intervención de estos organismos, lo que implica dos formas de gestionarlos: la primera, en cofinanciamiento, y la segunda brindando apoyo a la demanda organizada por la misma comisión pero sin la intervención de las Entidades Ejecutoras. (Monterrubio, 2021)

Concorde a la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) 2020 se identificó que de los 35 259 433 millones de viviendas al interior del país presentan las siguientes características; cerca del 98% de las viviendas cuenta con un piso de cemento, madera, mosaico o algún otro tipo de material, asimismo casi el 93% tiene paredes de materiales sólidos como ladrillo, tabique o algún otro tipo de material, el 79%

² Los Bonos Respaldados por Hipotecas son instrumentos de deuda originados a partir de un proceso de bursatilización o titulación, en donde los activos similares se agrupan en un fideicomiso que emite títulos entre el público inversionista en el mercado de valores.

cuentan con un techo de concreto o de algún otro material parecido. Asimismo, el 89.2% de las viviendas tienen un cuarto para cocinar, con sanitario el 97.6%, con agua entubada o dentro de sus viviendas el 76.9%. Además identifica que los problemas estructurales que se presentan dentro de las viviendas, al menos el 44.2% presenta humedad o filtraciones de agua, mientras que el 40.8% presentan cuarteaduras y grietas. Estas problemáticas estructurales mayormente se presentan en entidades federativas como Tabasco, Yucatán, Campeche y Chiapas. Es evidente que existen problemas estructurales que restan dignidad a las viviendas, pero también se demandan viviendas, ya que alrededor de 7.6 millones de los hogares que se contabilizaron, al menos un integrante tiene la necesidad de rentar, comprar o construir una vivienda. Al menos hasta 2020, se demandaron 8.2 millones de viviendas, aunque es probable que las cifras hayan aumentado por la pandemia de la COVID-19. Por lo menos, más de 3 millones de viviendas dijeron que presentaron dificultades económicas para realizar los pagos relacionados con créditos hipotecarios o la renta de la misma. (INEGI, 2020)

A todas estas condiciones le podemos sumar problemáticas como; la financiarización de la vivienda, que se produce cuando la vivienda es tratada como una mercancía y una fuente de riqueza e inversión, también; la segregación espacial, lo que provoca la exclusión de muchas personas a poder acceder de manera igualitaria a los derechos humanos. (ACNUDH. S.f)

Con base en la problemática descrita, el objetivo principal de esta investigación fue realizar un análisis del diseño del PNV que elaboró la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y de la presente administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), particularmente, se exponen las características principales de estos programas y se presentan las discusiones conceptuales en torno a la evaluación en general de políticas públicas y en particular la de diseño, así como la perspectiva del derecho a la vivienda. Esto, con la intención de identificar ¿De qué manera los diseños de los programas de vivienda de estos dos gobiernos, son consistentes con la realización del derecho a la vivienda de la población mexicana?

Este interés inició con la suposición de que las políticas de vivienda en este periodo no han sido elaboradas desde la perspectiva del derecho, debido a que las instituciones que se encargan de conceder este derecho, a través del Estado, pierden la visión del acceso a este derecho.

La relevancia de esta investigación, parte de haber encontrado investigaciones que han analizado el estado reciente de la política habitacional en el país y también encontré estudios comparativos con otro país de las políticas de vivienda con interés social. Estos estudios que encontré cuando realicé el estado de la cuestión, identifiqué que había publicaciones con análisis de la política de vivienda en un periodo de 2000 a 2012, entonces esta investigación hace un planteamiento más ambicioso, al analizar dos administraciones, con un periodo de análisis de 2012-2022. Pero con una variante más; con la actual administración se supone que hay un quiebre de la política neoliberal, por lo que el gobierno renuncia a este modelo y no predica la misma ideología, esto me facilita analizar dos periodos, el primero, agrupa las tres administraciones neoliberales, retomando a la administración de Enrique Peña Nieto como el representativo del enfoque económico en el sector vivienda y en el segundo periodo, se analizó si es que con la administración de Andrés Manuel López Obrador cambió el modelo e identificar si repercutió favorablemente en el desarrollo del programa de vivienda.

Para esta investigación utilicé el método cualitativo. Debido a que este método es apropiado para el examen en profundidad de casos, porque ayudan a la identificación de las características esenciales de los mismos. (Ragin, 2007: 141). La investigación cualitativa es una estrategia que implica un examen en profundidad de un número relativamente pequeño de casos. Los casos se examinan de manera exhaustiva con técnicas diseñadas para facilitar la depuración de los conceptos teóricos y categorías empíricas. (Ragin, 2007: 285). Este método me permitió identificar por medio de las entrevistas que realicé, cómo diferentes actores aprecian los programas de vivienda, por lo que me ayudaron a identificar desde su subjetividad cómo valoraban el diseño de dichos programas de vivienda desde la perspectiva del derecho a la vivienda.

En el capítulo 1, titulado: “La participación del Estado, del mercado y de la sociedad en las políticas de vivienda” en el cual, se presentan una serie de debates en torno a la participación del Estado, del mercado y de la sociedad en el diseño de las políticas de vivienda, lo que me permitirá caracterizar qué políticas de vivienda son neoliberales y cuáles no. Posteriormente se exponen los acuerdos y pactos internacionales en los que el Estado mexicano se ha comprometido a dar cabida, esos acuerdos han trazado la política social internacional y también ha conducido la política en el país para el cumplimiento de sus derechos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es el instrumento internacional más importante para nuestro objeto de estudio. También se presenta la legislación mexicana como el artículo 4 constitucional que garantiza el derecho a la vivienda y la Ley de vivienda que diseña todo un proceder normativo con base en dicho artículo. Y como colofón dentro del capítulo se presenta una revisión del concepto de evaluación de diseño para delimitar el análisis que se realizará en esta investigación.

El capítulo 2, titulado: “Programas de vivienda del gobierno federal de los últimos 20 años” en la primera parte se explica brevemente la lógica que atiende este tipo de programa y la normatividad que lo ciñe. Asimismo, se documenta los diagnósticos en materia de vivienda que han realizado los gobiernos federales a través del PNV de cada uno de ellos, esto nos permite observar los problemas que ellos identifican y las posibles soluciones que implementaron durante su gestión. Aunque que mi objeto de estudio es el PNV 2014-2018 del presidente Enrique Peña Nieto y del PNV 2021-2024 del actual presidente Andrés Manuel López Obrador, se documentan los programas que se implementaron en el gobierno de Vicente Fox y Felipe Calderón, ambos pertenecientes al Partido Acción Nacional (PAN), esto también me permite trazar un marco histórico antes de analizar los dos programas recientes.

En el capítulo 3, titulado: “Aspectos metodológicos” se describe minuciosamente la metodología que se empleo en esta investigación, asimismo se presentan a detalle la definición de las 7 dimensiones o variables de la observación general número 4 del PIDESC: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad,

asequibilidad, lugar y adecuación cultural; las cuales serán parte de los criterios para la evaluación de diseño del PNV, sumado a los criterios de la evaluación de diseño de una política pública: pertinencia, relevancia, cobertura, coherencia interna, coherencia externa y complementariedad.

Finalmente, en el capítulo 4, titulado: “Análisis del diseño de las políticas de vivienda del gobierno federal, desde la perspectiva del derecho a la vivienda” se presentan algunos indicadores que se retomaron de la ENVI 2020 que dan cuenta de la situación actual del sector vivienda. Asimismo, con base en estos criterios descritos en el capítulo metodológico se presenta el análisis del diseño se divide en dos partes: en la primera parte el análisis retoma las perspectivas y comentarios de las personas que entrevisté, lo cual, nos permite identificar el porqué del diseño del PNV y la temporalidad de la discusión. Y en la segunda parte se encuentra el análisis de los criterios que se utilizan para la evaluación de diseño de las políticas públicas, en donde se retoman los dos programas.

CAPÍTULO 1. LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO, DEL MERCADO Y DE LA SOCIEDAD EN LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

En este capítulo se presentan en primer lugar una serie de debates en torno a la participación del Estado, del mercado y de la sociedad en el diseño de las políticas de vivienda, lo que me permitirá caracterizar qué políticas de vivienda son neoliberales y cuáles no. Posteriormente se exponen los acuerdos y pactos internacionales en los que el Estado mexicano se ha comprometido a dar cabida, esos acuerdos han trazado la política social internacional y también ha conducido la política en el país para el cumplimiento de sus derechos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es el instrumento internacional más importante para nuestro objeto de estudio. También se presenta la legislación mexicana como el artículo 4 constitucional que garantiza el derecho a la vivienda, y la Ley de vivienda que diseña todo un proceder normativo con base en dicho artículo. Finalmente se presenta una revisión del concepto de evaluación de diseño para delimitar el análisis que se realizará en esta investigación.

1.1 Políticas neoliberales en América Latina

Para finales de la década de los ochenta en las regiones de América Latina ya era notable el fracaso de los modelos económicos de desarrollo. Debido a que el crecimiento se basaba en la sustitución de importaciones y a la rivalidad latente con el capital extranjero que no permitían un contexto favorable. Por lo que el escenario era turbio, y la poca gestión de los gobiernos era evidente (Martínez, R., Soto. E. (2012):

[...] altos déficits públicos, mercados financieros reprimidos, mercados cambiarios artificialmente controlados, mercados de bienes cerrados a la competencia mundial, restricciones a la inversión extranjera, empresas estatales ineficientes, rígidas relaciones laborales y derechos de propiedad mal definidos. La relación entre este modelo de gestión económica y la recesión generalizada, la alta inflación y los problemas de la balanza de pagos, no eran ya motivos de debate. Era evidente para toda mente sensata. (Kuczynski, Williamson, 2003, citado en Martínez y Soto 2012)

Entonces la búsqueda de un nuevo modelo económico que fuera abierto, estable y libre, se plasmó en 1989 con la formulación del Consenso de Washington (CW), cuyo objetivo era reformar la política económica que estaban caracterizadas por la apertura y disciplina macroeconómica. (Martínez y Soto,2012). El CW fue retomado por la mayoría de los países de Latinoamérica y de organismos como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) como punto central para la política económica. Sin embargo, los ajustes que proponía el consenso se implementaron a partir de 1985, pero el alcance y desarrollo estuvieron en función del contexto político y socioeconómico de cada país, por ello, los resultados en estos contextos eran diferentes por cada región, a pesar de compartir algunas características. (Castañeda y Díaz, 2017)

El Consenso de Washington se puede resumir en 10 características:

- 1) disciplina fiscal, 2) recorte del gasto público; 3) incremento de la base tributaria; 4) liberalización de las tasas de interés; 5) libre flotación del tipo de cambio; 6) liberalización del comercio internacional, (eliminación de aranceles y contingentes); 7) liberalización de la inversión extranjera directa (IED); 8) privatización de empresas públicas; 9) desregulación, y 10) garantías de seguridad legal para los derechos de propiedad industrial. (Berumen, 2009: 704)

Sin embargo, estas políticas económicas no necesariamente trajeron un mayor bienestar para los países que las adoptaron. Y es que Williamson consideraba que se había hecho una mala interpretación de las 10 medidas que planteó, por lo que para 2003 se incorporaron otras medidas a la versión original del CW, como: (Castañeda y Díaz, 2017)

la liberalización del mercado laboral desmontando algunas prestaciones sociales, para favorecer la formalización de la economía; la mejora institucional en aspectos como la capacidad judicial y la disminución de la corrupción; y la reformulación del gasto concentrándolo en aquellas áreas con mayor utilidad social. (Williamson, 2004, citado en Castañeda y Díaz, 2017)

De acuerdo a los lineamientos del Consenso, la función del Estado debe estar limitada a la provisión de la seguridad nacional y a la administración de justicia, dentro de las cuales deben de existir herramientas legales que permitan el

cumplimiento de los contratos. En ese sentido, las políticas universales en el sector educativo y de salud van en contra de este ideal, porque no permiten maximizar la utilidad de los recursos que son escasos, ya que se asume que la mayoría de estos es controlada por individuos que no requiere de la asistencia del Estado. (Castañeda y Díaz, 2017)

1.2 Políticas neoliberales en México

Una de las principales características del neoliberalismo es la superioridad de la razón económica sobre la política, predominando la lógica del mercado como un factor principal para la organización social. Principalmente este modelo considera el mercado como el mecanismo más eficaz para obtener resultados productivos, y en términos económicos se busca la libertad de precios que son fijados por el libre funcionamiento de la oferta y demanda. Fue hasta en 1982, durante el sexenio del ex presidente Miguel de la Madrid que se impuso este modelo como una estrategia económica, que se caracterizó por lo siguiente: (Ornelas, 2000)

1. Se considera el libre funcionamiento del mercado como el mecanismo más eficiente para asignar los recursos productivos.
2. Se realizó una rápida e indiscriminada apertura de la economía nacional a los flujos de mercancías y capitales extranjeros, con el propósito de incorporar al país a la nueva división internacional del trabajo.
3. Se redujo sensiblemente la participación del Estado en la actividad económica, lo cual implica el equilibrio fiscal; la eliminación de cualquier tipo de política gubernamental dado que con ello se podría alterar el equilibrio en el mercado; la privatización de las empresas y los servicios públicos, así como la desregulación de las actividades económicas.
4. Se controló y restringió la circulación monetaria y se elevaron las tasas de interés, con el propósito de combatir la inflación.
5. Se concluyó liberando el precio de todos los bienes y servicios y se eliminaron los subsidios generalizados al consumo.
6. Se propuso una "nueva cultura laboral", encaminada a *flexibilizar* las relaciones entre el capital y el trabajo, lo cual requiere limitar la capacidad de los sindicatos para fijar salarios y prestaciones; eliminar los contratos colectivos de trabajo; e incrementar la capacidad patronal para establecer salarios, prestaciones y condiciones laborales.(Ornelas, 2000:47)

1.2.1 Las políticas neoliberales en el sector vivienda

El Estado neoliberal recogió todos los principios del liberalismo propiciando el inicio del alejamiento en sus funciones, transfiriendo algunas de sus actividades al sector privado, incluso cedieron actividades que se consideraban como exclusivas del Estado. Con la venta de empresas paraestatales se dio inicio al adelgazamiento del aparato burocrático, sumando la reducción de recursos que eran destinados a la política social. (González y Méndez, 2020)

En el sector vivienda el gobierno introdujo varias reformas constitucionales que permitieran cambiar el estatus legal del suelo:

“una de las transformaciones legales experimentadas en las últimas décadas en México fue la reforma al régimen de propiedad social del suelo en 1992, que incluyó reformas al artículo 27 de la Constitución y la expedición de la Ley Agraria en sustitución de la Ley Federal de Reforma Agraria”. (Méndez, Villar, 2018 citado en González y Méndez, 2020)

Estos cambios en la constitución permitieron la comercialización del ejido, además de que el ejidatario tendría la capacidad de poder realizar lo más conveniente sobre su parcela. Esto benefició a los desarrolladores urbanos para conseguir suelo barato y cuantioso para la producción de viviendas. El gobierno dejó de participar en actividades económicas, debido a la concesión del sector privado se redujo la prestación de servicios públicos, pues en 1992 dejó de construir viviendas para solamente financiar. El INFONAVIT que se había concebido como un instituto para financiar vivienda barata para sus derechohabientes, realizaba acciones en contra de su naturaleza como la sustitución del sistema computarizado de designación de viviendas por el sistema de promociones externas, su actuar era más económico que social; aprobando créditos hipotecarios y financiamientos. (González y Méndez, 2020:47)

Hasta el año 1980 el Estado se caracterizaba por mantener el control de la producción de viviendas, el acceso al suelo y la contratación de empresas constructoras, por ello, su presencia era fuerte dentro del sector. Además controlaba

el proceso de comercialización, ya que abarcaba el mercado, incitaba la oferta y apoyaba la demanda a partir de los esquemas de crédito. Sin embargo, para los años noventa el Estado se retiró del sector por lo que la iniciativa privada asumió la producción de viviendas. En ese sentido, el gobierno solamente ha fomentado la oferta y desde las instituciones públicas han otorgado créditos hipotecarios para que las personas puedan adquirir una vivienda de interés social. (Salinas y Pardo, 2018:114)

El distanciamiento del Estado provocó un aumento considerable en la promoción de vivienda privadas, debido a que las inmobiliarias controlaban el sector vivienda porque tenían todo lo necesario para acceder al suelo, de manera que podían acceder a terrenos de propiedad privada o social, esto indudablemente determinaría las condiciones en las que la vivienda se encontraría. Sumando, que las estrategias propuestas por el Banco Mundial (BM) establecían modificaciones en el apoyo para la demanda, enfocando los créditos a la población con mayores ingresos y aumentando la colaboración de créditos privados. (Salinas y Pardo, 2018:114)

El incremento de la promoción privada de vivienda y la posibilidad de extenderse sobre suelos de propiedad social, localizados en la periferia de las ciudades, ha incidido en la expansión urbana. Razón por la cual, se establece que es la oferta y no la demanda de la población el factor que determina la localización de viviendas,[...]. (Salinas y Pardo, 2018)

En resumen, el ajuste estructural o el modelo neoliberal que se dio en México durante la década de los 80 parte de las discusiones y propuestas del Consenso de Washington. Lo que implicó la reducción de las acciones por parte del Estado, varias de las funciones públicas pasaron a manos de los privados, para efectos de esta investigación se pudo observar que el adelgazamiento del aparato burocrático tuvo efectos negativos en la producción de la vivienda social, ya que el Estado desde entonces solo ha fomentado la oferta y por medio de sus instituciones solamente se han otorgado créditos hipotecarios para que las personas puedan adquirir alguna vivienda de interés social.

Dentro del debate de qué tiene que hacer el Estado y qué le toca realizar al mercado, se suma a la discusión el tema de los derechos humanos dentro de las políticas públicas y que el Estado debe de garantizar su cumplimiento. Los derechos humanos encaminan las políticas, dando pauta para su formulación, implementación y evaluación, además de establecer las acciones mínimas que el Estado tiene que atender. (Aguilar y Berrios, 2016: 15). En ese sentido, los instrumentos internacionales también establecen estándares con el propósito de guiar las políticas públicas, y que posteriormente serán pauta para verificar si las medidas empleadas se ajustan o no a la garantía de los derechos humanos. (Aguilar y Berrios, 2016: 16)

Por lo tanto, el derecho internacional de los derechos humanos no formula políticas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define. Ni los mecanismos de supervisión ni los jueces (de ser éste el caso) tienen la tarea de elaborar políticas públicas; lo que deben hacer es confrontar las políticas adoptadas con los estándares jurídicos aplicables [...]. (Abramovich, 2006, citado en Aguilar y Berrios, 2016:16)

Podemos identificar que a nivel internacional la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) a nivel regional, se han dado a la tarea de crear cuerpos legislativos sobre derechos humano para que los Estados aseguren la vigencia de los derechos, pero sobre todo, que encaminen el cumplimiento de sus obligaciones de protección, promoción, respeto y garantía, que se encuentran sentados en los instrumentos internacionales. (Aguilar y Berrios, 2016: 17).

A continuación se enlista el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en el que el Estado se compromete a garantizar una vivienda adecuada, asimismo, se encuentra la observación general número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto al derecho a la vivienda; estos a nivel internacional. También se describe la legislación nacional: artículo 4 de la CPEUM, la ley de vivienda y las políticas de vivienda.

1.3 Instrumentos internacionales: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

En el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se reconoce que todas las personas deben gozar de los derechos humanos que están garantizados por esta Constitución y de los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Asimismo, se establece que las normas relacionadas con los derechos humanos se deberán interpretar de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. (CPEUM, 2023)

Con base en esto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su Protocolo Facultativo son instrumentos internacionales que regulan la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) que son parte del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, es decir, del Sistema de Naciones Unidas. Este pacto fue aprobado el 16 de diciembre de 1996, mediante la resolución 2200 A (XXI), por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). (CNDH, 2012)

Ambos tratados emplean lo que se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos y son de carácter obligatorio para todos los Estados que han pactado la colaboración con estos tratados, como es el caso de México, el cual, se unió al PIDESC el 23 de marzo de 1981, entrando en vigor el 12 de mayo del mismo año. Estos derechos son considerados de igualdad material por el cual, se pretende alcanzar el beneficio de las necesidades básicas de las personas y el máximo nivel posible de vida digna. (CNDH, 2012:6)

Con esto, el PIDESC consta de 31 artículos que busca erradicar la discriminación, además busca la igualdad entre hombres y mujeres, y garantizar el derecho a un trabajo en condiciones justas y favorables, a la afiliación de sindicatos, huelga, seguridad social, a la salud, a la educación y a participar en la vida cultural. En general el pacto busca un nivel de vida adecuado, sin embargo, en lo que concierne

a la investigación, el artículo 11 garantiza “una vivienda adecuada”. (ACNUDH. S.f.)
Del cual, encontramos lo siguiente:

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, [Negritas y subrayado propio] y al mejoramiento continuo de las condiciones de vida. Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para asegurar la realización de este derecho, reconociendo a tal efecto la importancia esencial de la cooperación internacional basada en el libre consentimiento. (PIDESC, 1966)

1.3.1. Observación general número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto al derecho a la vivienda.

El artículo 11 del PIDESC reconoce el derecho humano a una vivienda adecuada y sobre todo, que tiene una importancia fundamental para el disfrute de otros derechos que se garantizan en dicho pacto. Sin embargo, el comité ha identificado que existen problemas de falta de vivienda y de viviendas inadecuadas. Para 1991 las Naciones Unidas calculan que existen en el mundo más de 100 millones de personas sin hogar y más de 1.000 millones de personas que habitan una vivienda inadecuada. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1991).

Sin embargo, para el mes de Julio de 2018, se calcula que cerca de 1600 millones habitan una vivienda inadecuada y 900 en asentamientos informales o que no tienen donde vivir.³

Desde la perspectiva del Comité, el derecho a poder acceder a una vivienda no debe ser interpretado en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare. Sino todo lo contrario, debe percibirse como el derecho a vivir dignamente, en paz y seguridad. Esto por dos principales razones; la primera, porque el derecho a una vivienda está en función de otros derechos humanos así como se establece en el PIDESC. Entonces, el pacto debe garantizar el derecho a una vivienda adecuada sin importar

³ Noticias ONU (2018). Millones de personas viven sin techo o en casas inadecuadas, un asalto a la dignidad y la vida. Recuperado el 4 de marzo de 2023 de <https://news.un.org/es/story/2018/07/1437721>

los ingresos o accesos a recursos económicos de las personas, y es que cuando decimos “vivienda adecuada” se trata de responder con espacios adecuados para establecer los asentamientos y que se tenga certeza jurídica sobre los mismos, además de poder acceder a los servicios básicos. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,1991)

Es necesario subrayar una serie de factores que se deben de tener en cuenta para determinar si una vivienda es “adecuada” o no para efectos del pacto. El Comité considera que para efectos del derecho a la vivienda figuran los siguientes aspectos:

- a) Certeza jurídica sobre la tenencia. Podemos encontrar varios tipos de tenencia; como el alquiler, la vivienda cooperativa, el arriendo, la ocupación, etc. Cual sea el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierta seguridad legal contra el hostigamiento, desamparo u otro tipo de amenazas. Es así que los Estado que son parte, deben emplear medidas para ampararse de estas acciones. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,1991)
- b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Los beneficiarios de este derecho deberían tener acceso a recursos naturales: como el agua probable, energía, alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de drenaje y a servicios de emergencia. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,1991)
- c) Gastos soportables. Los Estados deberán adoptar medidas en donde se garantice que los gastos para mantener una vivienda sean compensados con los ingresos. En ese sentido, se podrán destinar subsidios para los que no puedan costear una vivienda y también la financiación que correspondan a las necesidades de vivienda. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,1991)
- d) Habitabilidad. Las viviendas deben ser habitables en el sentido de poder contar con un espacio adecuado, y que sus ocupantes se puedan proteger del frío, la humedad, el calor, la lluvia u otras amenazas para la salud, también se deben de contemplar los riesgos estructurales. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,1991)

- e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser alcanzable o que estén las personas en posición de poder conseguir alguna. Y se debe de conceder acceso pleno y sostenible a los grupos en situación de desventaja a los recursos adecuados para que se hagan de una vivienda. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,1991)

- f) Lugar. Este punto hace referencia a las condiciones en las que una vivienda debe ubicarse, y que debe permitir el acceso a las opciones de empleo, a los servicios básicos de salud, centros educativos, y otros servicios sociales. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,1991)

- g) Adecuación cultural. La manera en que se construye una vivienda, los materiales que se usan para esta, y las políticas en las que emergen deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,1991)

De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991), el derecho a una vivienda “adecuada” no puede estar aislado de los otros derechos que se plasman en otros pactos internacionales. Además, el poder disfrutar del derecho a la libertad de expresión y de asociación, de elegir la residencia y de participar en la adopción de decisiones se vuelven indispensables si se tiene que realizar y/o mantener el derecho a una vivienda, también el derecho a no ser sujeto ilegal en la vida privada, la familia y el hogar constituyen una dimensión muy importante para definir este derecho.

Pudimos observar que los instrumentos internacionales son de gran ayuda para conocer cuáles son los estándares mínimos que debe tener una vivienda para que se considere digna. Son instrumentos en donde los Estado se comprometen a garantizar el ejercicio de derechos, sin alguna discriminación. Estos también nos permiten tener un panorama general de cómo se ha debatido y estudiado algún tema en particular. Por ello, ahora debemos aterrizar de manera más precisa cómo se identifica el derecho a la vivienda a nivel nacional.

1.4 Legislación Nacional

En conformidad con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2015) la vivienda es una necesidad básica, además de ser un aspecto necesario para que las personas puedan lograr su desarrollo integral. Por lo cual, la normatividad del derecho a la misma tiene como objetivo regular las relaciones sociales, del cual, el cumplimiento estará garantizado por el Estado. Por ello, actualmente dentro de la Constitución mexicana en el artículo 4, párrafo seis se establece lo siguiente: “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”. (CPEUM, 2023)

Sin embargo, esta responsabilidad no siempre ha sido garantizada por el Estado, fue hasta el 7 de febrero de 1983 cuando en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se aprobó una adición a dicho artículo.

Podría dar la impresión de ser una modificación sin precedentes, pero se estaba adjuntando una obligación al Estado debido a que la Ley deberá establecer los mecanismos necesarios para que una persona pueda acceder al derecho de una vivienda digna y decorosa. Siendo un parteaguas para que el gobierno ejecute diferentes políticas y programas habitacionales para responder a la demanda de viviendas, a través de mecanismos institucionales que establecen el principio de subsidiariedad. (Monterrubio, 2021).

En ese mismo sentido, dentro del artículo 4 se reconocen algunos Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2015) se pueden ubicar los siguientes derechos:

1. Igualdad entre hombres y mujeres.
2. Decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamento de tus hijos.
3. Poder acceder a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

4. Gozar de la protección de tu salud por parte del Estado.
5. Poder desarrollarte en un medio ambiente sano.
6. Disfrutar del acceso, la disposición y el saneamiento de agua.
7. Gozar de una vivienda digna y decorosa.
8. El derecho de las niñas y los niños a que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se atiende al interés superior de la niñez.
9. Se reconoce tu derecho a acceder a la cultura y poder participar de una vida cultural mediante el disfrute de los bienes y servicios que el Estado proporcione.
10. Finalmente, se prevé tu derecho a la cultura física y a la práctica del deporte

(CNDH, 2015)

Los DESCAs tienen como propósito establecer la igualdad entre todas las personas, y para efectos de estos, es necesario que cuenten con una educación de calidad y una alimentación adecuada, que disfruten de buenos servicios de salud, seguridad social, y para efectos de esta investigación, deben gozar de una vivienda digna y decorosa, y que a la par puedan gozar de un buen empleo que les permita disfrutar un nivel de vida digno. (CNDH,2015)

La adición que se hizo al artículo 4 fue hace 40 años, pareciera ser poco pero ha existido todo un debate para hacer cumplir el derecho a la vivienda. Implicando que todos los ciudadanos de cualquier perfil socioeconómico y cultural puedan acceder a ella. Con el objetivo de hacer accesible este derecho a la mayor parte de la población se han diseñado todo un conjunto de criterios y lineamientos para hacer posible este objetivo, es por ello, que se han diseñado la Ley en materia de vivienda como se presenta enseguida.

1.4.1 Ley de Vivienda en México

La vivienda es considerada en el primer artículo de esta ley como un área prioritaria para el desarrollo nacional. Asimismo, se reafirma la responsabilidad del Estado para impulsar y organizar las actividades en materia, ya sea por sí mismo, y/o con

la participación de sectores sociales y privados. (Ley de Vivienda, 2006, artículo 1). Hasta este punto, la Constitución considera fundamental que una vivienda debe contener las cualidades necesarias para ser digna y decorosa. Para efecto de esto, el artículo 2 de la Ley de vivienda establece lo siguiente:

Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos. (Ley de Vivienda, 2006, artículo 2)

El Presidente de la República promoverá la participación de los sectores social y privado en la instrumentación de los programas y acciones de vivienda. (Ley de vivienda, 2006, artículo 41). Y estos acuerdos que se celebren podrán tener objeto en buscar acceso del mayor número de personas a la vivienda, estableciendo los mecanismos que sean necesarios para beneficiar preferentemente a las personas más desfavorecidas, también promoverán la creación de fondos e instrumentos para la generación oportuna y competitiva de vivienda y suelo. (Ley de vivienda, 2006, artículo 42)

El sector privado podrá financiar y construir proyectos de vivienda, así como de infraestructura y equipamientos de la misma. En ese sentido, estará a sus posibilidades el desarrollo, aplicación y evaluación de norma, tecnologías, técnicas y procesos constructivos que reduzcan los costos de construcción y operación, con el objetivo de facilitar la autoproducción o autoconstrucción de vivienda, elevando la calidad y eficiencia energética de la misma, para que propicien la preservación y el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales. Los sectores sociales deberán impulsar y desarrollar modelos educativos para formar especialistas en vivienda, capacitar a usuarios y fomentar la investigación de vivienda y suelo. Además deberán mantener actualizada la información referente al inventario habitacional, para su integración al sistema de información. (Ley de vivienda, 2006, artículo 42)

Como se vio anteriormente la ley en materia de vivienda es muy reciente, ya que se publicó en 2006 cuando Fox aún era presidente, entonces en ella se propone el establecimiento y regulación de la política nacional, los programas y los instrumentos en dicha materia. Entonces veremos lineamientos jurídicos y organizacionales para que se ponga en marcha la Ley de vivienda a través de la implementación de las políticas federales.

1.4.2 Las políticas de vivienda federal

Dentro de la Ley de vivienda; en el artículo 4, fracción XII, se considera a la Política Nacional de Vivienda como el conjunto de medidas de carácter general en el que se establecen las condiciones, criterios y lineamientos que se requieren para dirigir las acciones en el sector vivienda, realizados en el ámbito federal, estatal y municipal, así como su pacto con los sectores privado y social, con el fin de poder cumplir con lo constituido del derecho a la vivienda digna y decorosa. (Ley de vivienda, 2006, Artículo 4)

Igualmente en el artículo 5 de la Ley de vivienda se estipula que las políticas y los programas públicos de vivienda, al igual que los instrumentos y apoyos a la vivienda deben de considerar los diferentes tipos y modalidades que puede existir sobre la producción habitacional. Ya sea por autoproducción, autoconstrucción o las que son adquiridas mediante el sector inmobiliario. ⁴ (Ley de vivienda, 2006, Artículo 5)

En ese mismo artículo se también se responden a las necesidades habitacionales; como la adquisición o habilitación del suelo, mejoramiento de vivienda, sustitución o nueva vivienda. Pero sobre todo, las políticas de vivienda también contemplan la oferta de vivienda digna, mediante la investigación y asistencia integral del suelo,

⁴ La Ley de vivienda en su artículo 4, define como autoproducción de vivienda y autoconstrucción de la siguiente manera:

Autoproducción de vivienda: es el proceso de gestión de suelo, construcción y distribución de vivienda bajo el control directo de sus usuarios de forma individual o colectiva, la cual puede desarrollarse mediante la contratación de terceros o por medio de procesos de autoconstrucción.

Autoconstrucción de vivienda: es el proceso de construcción o edificación de la vivienda realizada directamente por sus propios usuarios, en forma individual, familiar o colectiva

mismo que refleja la calidad de la infraestructura, la edificación y los servicios que se ofrecen. Incluyendo medidas de información, competencia, transparencia y las demás que sean convenientes para lograr el propósito. (Ley de vivienda, 2006, Artículo 5)

Simultáneamente, en el artículo 6 de la misma Ley se establecen los lineamientos necesarios para conducir la Política Nacional de Vivienda:

- I.Promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población, preferentemente para aquella que se encuentre en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad;
- II.Incorporar estrategias que fomenten la concurrencia de los sectores público, social y privado para satisfacer las necesidades de vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades;
- III.Promover medidas de mejora regulatoria encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica y disminuir los costos de la vivienda;
- IV.Fomentar la calidad de la vivienda y fijar los criterios mínimos de los espacios habitables y auxiliares;
- V.Establecer los mecanismos para que la construcción de vivienda respete el entorno ecológico, y la preservación y el uso eficiente de los recursos naturales;
- VI.Propiciar que las acciones de vivienda constituyan un factor de sustentabilidad ambiental, ordenación territorial y desarrollo urbano;
- VII.Promover que los proyectos urbanos y arquitectónicos de vivienda, así como sus procesos productivos y la utilización de materiales se adecuen a los rasgos culturales y locales para procurar su identidad y diversidad;
- VIII.Promover una distribución y atención equilibrada de las acciones de vivienda en todo el territorio nacional, considerando las necesidades y condiciones locales y regionales, así como los distintos tipos y modalidades del proceso habitacional;
- IX.Promover medidas que proporcionen a la población información suficiente para la toma de decisiones sobre las tendencias del desarrollo urbano en su localidad y acerca de las opciones que ofrecen los programas institucionales y el mercado, de acuerdo con sus necesidades, posibilidades y preferencias;

- X. Establecer esquemas y mecanismos institucionales de coordinación intergubernamental e interestatal en las zonas urbanas para hacer viable la convivencia en esos espacios que exhiben la diversidad social, política y cultural de la nación;
- XI. Proveer esquemas que permitan la participación de las comunidades de las diversas regiones del país, principalmente las situadas en zonas en alta y muy alta marginación, de acuerdo con los indicadores del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con la finalidad del mejoramiento continuo de sus viviendas e infraestructura pública, y
- XII. Vigilar la correcta aplicación de los indicadores de marginación, que emite el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para atender el direccionamiento de los programas federales, estatales y municipales en materia de vivienda.

(Ley de vivienda, 2006, Artículo 6)

Para fines de la presente investigación he recuperado la legislación necesaria para dar cuenta de cómo se reglamenta la participación del Estado y la participación del sector privado en la producción de viviendas en México. Esto debido a que la ley de vivienda en México es más amplia, pero mi propósito es dar cuenta lo antes mencionado.

1.5 La evaluación en Políticas Públicas

Dentro de las políticas públicas y de los programas existe una etapa de evaluación en la que tiene como objetivo conocer, explicar y valorar una realidad, pero también con ese proceso se pretende aportar elementos al proceso de toma de decisiones que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada. (Cardozo, 2006, pp 43-44 citado en Cardozo y Mundo, 2012). Asimismo, de acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, S.f.) la evaluación es la actividad que nos permite realizar una valoración del desempeño de la acción pública, ya sea de alguna política, programa o proyecto. Entonces, dicho análisis

responde a una evaluación del diseño, de la implementación o de los resultados de alguna intervención pública.⁵

Es importante entender que el seguimiento o el monitoreo es una actividad interna que se ejecuta durante el periodo de ejecución y operación, mientras que la evaluación se puede realizar en el diseño, en la implementación o en la conclusión de la misma, o después de que la política ya haya provocado algún impacto. La evaluación interna y externa se preocupa solamente de quiénes han obtenido algún beneficio, de qué forma, en qué medida y por qué. (Cohen y Franco, 1992: 77-78)

La evaluación debe distinguirse del “seguimiento”. Este “es el examen continuo o periódico que efectúa la administración, en todos sus niveles jerárquicos, de la manera en que se está ejecutando una actividad. Con ello, se busca asegurar que la entrega de insumos, los calendarios de trabajo, los productos esperados se conformen a metas establecidas y que otras acciones que son necesarias progresen de acuerdo con el plan trazado”. (ONU, 1984, citado en Cohen y Franco, 1992)

En ese sentido, también podemos encontrar distintos tipos de evaluación, de hecho Cardozo y Mundo (2012) nos plantean que en el momento en que se realiza una evaluación nos permite clasificar a la evaluación como ex ante o a priori, ex tempore o concomitante y ex post o a posteriori. En la primera (ex ante) se realiza un proceso en el que se comparan y seleccionan las mejores alternativas de las estrategias que fueron propuestas. Asimismo, en la evaluación ex tempore (concomitante) se refiere a mecanismos de seguimiento, control o monitoreo.

Y en tercer lugar, Cardozo plantea que la evaluación ex-post, también nos permite medir los resultados e impactos alcanzados, describir el proceso desarrollado, explicar sus determinantes y condicionantes, y calificar su grado de efectividad; todo esto para decidir si conviene seguir aplicándola, con o sin modificaciones, o amerita su determinación o sustitución. (Cardozo, 2013, pp. 41)

⁵ CEPAL, Acerca de evaluación de políticas y programas públicos. Recuperado el 23 de abril de 2023 de <https://www.cepal.org/es/temas/evaluacion-de-politicas-y-programas/acerca-evaluacion-politicas-programas-publicos>

Dentro de la literatura Meny Thoenig plantea que existen tres actitudes que toma el evaluador o la persona que realiza la evaluación, la primera es la actitud descriptiva que corresponde a un evaluador que intenta realizar un inventario de los efectos de una intervención pública, en ese tenor, el evaluador confecciona una lista en la que contabiliza los efectos o las variaciones entre un grupo y otro. “El evaluador informa, genera los datos y nada más”. (Meny, I y Thoenig, J. 1992, pp 195).

Por otro lado, la actitud clínica consiste en explicar y describir por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros objetivos que no se buscaban al principio, sí lo han sido. Aquí el analista no solo registra los resultados, va más allá, buscando una respuesta, por lo que intenta describir las diferencias entre la meta perseguida y la meta alcanzada efectivamente. Y por último, la actitud normativa, en esta visión el analista va más lejos, porque no se enuncia su juicio y su explicación, haciendo suyos los objetivos propuestos por el decisor o contenidos en la política pública. Por el contrario, los reemplaza por otros valores que habrá elegido él mismo, y que le servirán de referencia para medir los resultados observables. (Meny y Thoenig, 1992:196)

La clasificación de las evaluaciones se puede realizar en función de las personas que la realizan. El proceso en que el personal de la misma organización encargada de instrumentar la política o programa lleva a cabo la evaluación se le conoce como evaluación interna, mientras que las evaluaciones externas son realizadas por agentes ajenos a dicha organización. (Cardozo, M., Mundo, A. 2012, pp 33)

Dentro de la misma, Cardozo, M., Mundo, A. (2012) nos dicen que podemos hallar información respecto a evaluación por objetivos, como lo puede ser la de evaluación de resultados que se dirige a identificar y cuantificar los productos, servicios o transferencias otorgados por el proceso, haciendo una valoración principalmente sobre la función de los criterios que fueron establecidos, asimismo, realizando una comparación de las metas establecidas con las alcanzadas y considerando también los costos incurridos.

Así pues, en la evaluación de impacto se hace la una medición del conjunto de efectos, planeados o no, directos e indirectos, provocados por la política o programa en el bienestar de la sociedad, y en el problema que originó la intervención pública, lo que implica separar los efectos provocados por ésta de los que son productos de otras circunstancias e intervenciones. (Cardozo, M., Mundo, A. 2012, pp 40)

También existe la evaluación de diseño, que para efectos de la presente investigación es la que me interesa retomar y describir a detalle, por ello, en el siguiente apartado lo describo con mayor precisión.

1.5.1 Evaluación del diseño

La evaluación de diseño o también conocida como conceptual tiene como principal objetivo la revisión de todos los elementos que justifiquen su necesidad y la forma en la que se articula. (Osuna y Márquez, S.f.).

Para Bueno y Osuna (2013) la evaluación de diseño es “aquella que analiza la racionalidad y la coherencia de la intervención; contrasta la veracidad del diagnóstico que la justifica; juzga la definición de los objetivos que se proponen respecto a parámetros determinados; examina la correspondencia entre la realidad del contexto sobre el que se pretende intervenir y los objetivos (explícitos e implícitos) que la estrategia política se propone alcanzar”. (Casillas et.al, 2020: 9)

La utilidad de la evaluación de diseño tiene distintas funciones y dependen del momento en el que se lleve a cabo, limitando la extensión, profundidad y las posibles relaciones con el diseño. Como muestra de esto, si se realiza una evaluación sobre un programa que se esté implementando, es decir, una evaluación ex post, será posible precisar las variantes que inciden en la obtención de los resultados, los posibles aciertos y errores. Esto permitirá identificar si los resultados obtenidos se deben a un error en el diseño, algún déficit, a problemas en la implementación, o a algún otro factor. (Casillas et.al, 2020)

Durante la implementación, una evaluación de diseño podría implicar un reajuste de la intervención para que sea más eficiente. Mientras que una evaluación ex-ante, permite un ahorro en costos de cualquier tipo:

En esta fase del ciclo, la evaluación de diseño permite identificar la lógica causal o teoría del cambio subyacente, así como el problema y la identificación de la población potencialmente objetivo y en qué términos se ve afectada por el problema o necesidad. (Casillas et.al, 2020: 12)

La evaluación de diseño engloba todo un proceso de análisis de las diversas formas de planificación de una intervención pública, que ayuda a concluir respecto a distintos componentes:

- ***Formulación***

En todos los programas deben tener como objetivo principal la resolución o disminución de un problema. Este punto abarca los distintos elementos que delimitan la toma de decisiones sobre cómo se está entendiendo ese problema o necesidad. El estudio del problema es un elemento fundamental en la evaluación de diseño, pues implica determinar cuál es el problema, identificar las causas que lo provocaron y las consecuencias que está provocando, además de ver a quién está afectando. En ese sentido, también se debe identificar cómo el problema llega a la agenda gubernamental y se convierte en un problema público, ya que en ocasiones se pueden encontrar intereses de por medio de los grupos de presión, del gobierno o de la sociedad en general. Es así que el contexto jugará un papel fundamental porque determinará los efectos producidos y los elementos a analizar dentro del problema. (Casillas et.al, 2020)

- ***Diseño de la intervención***

El diseño responde a la estructura más importante de la evaluación del diseño, y se pueden identificar dos elementos de diseño; el primero se denomina teoría de la acción y el segundo que es la teoría del cambio. En el análisis de la teoría de la acción por parte de quien está evaluando, incluye que se deben de determinar los

objetivos que la intervención pretende recabar. Y en la teoría del cambio se pretende evaluar los fundamentos y la calidad de la teoría de la misma intervención, ver cómo se solucionan los problemas. (Casillas et.al, 2020)

- ***Criterios de evaluación***

En la evaluación de diseño son especialmente importantes los criterios de pertinencia, relevancia, coherencia interna, coherencia externa y complementariedad. Ver tabla 1. (Casillas et.al, 2020: 14)

Tabla 1. Criterios asociados a la evaluación de diseño.

Criterios asociados a la evaluación de diseño	
Pertinencia	Grado en que el conjunto de las medidas que componen la intervención, están orientadas a resolver la necesidad o problemática existente en el contexto en el que esta se produce
Relevancia	Importancia de las medidas en el marco más amplio de la política. Adecuado dimensionamiento de las medidas.
Cobertura	Parte de la población que se incluye como beneficiaria de la política o programa, en relación a toda aquella afectada por el problema.
Coherencia interna	Adecuación entre los objetivos planteados en la intervención y el conjunto de medidas diseñadas e implementadas.
Coherencia externa	Actuaciones en el ámbito de otras políticas o dimensiones con el objeto de resolver aspectos del problema no contemplados por la intervención.

Complementariedad Grado o alineación entre dos o más políticas o programas que intervienen en la resolución de un problema.

Fuente: Tabla 1. Criterios asociados a la evaluación de diseño, por Casillas et.al, 2020. Guía de evaluación de diseño de políticas públicas.

Además de estos criterios dentro de la evaluación de diseño, incluiré como criterio los aspectos que detalla el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Certeza jurídica sobre la tenencia, disponibilidad de servicios, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural. Todo esto con el fin de aportar una evaluación de diseño de los programas nacionales de vivienda desde la perspectiva de los derechos humanos.

CAPÍTULO 2. PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS

En este capítulo, se realiza un recuento de los cambios que se han suscitado en la política de vivienda desde el año 1925 a la fecha, asimismo se explica brevemente la lógica que atiende un Programa Nacional de Vivienda y la normatividad que lo ciñe, además, se documenta brevemente los diagnósticos en materia de vivienda que han realizado los gobiernos federales a través del Programa Nacional de Vivienda (PNV) de cada uno de ellos, esto nos permite observar los problemas que ellos identifican y las posibles soluciones que emplearán durante su gestión. Aunque que mi objeto de estudio es el PNV 2014-2018 del presidente Enrique Peña Nieto y del PNV 2021-2024 del actual presidente Andrés Manuel López Obrador, documento también los programas que se implementaron en el gobierno de Vicente Fox y Felipe Calderón, ambos pertenecientes al Partido Acción Nacional (PAN), esto también me permite trazar un marco histórico antes de analizar los dos programas recientes.

2.1 Antecedentes

Para comprender la situación en la que se encuentra el sector vivienda, tenemos que hacer un recuento institucional y también de las transformaciones que se han hecho dentro de este sector en los últimos cien años, a través de la siguiente clasificación:

La primera etapa da inicio con la consolidación de la Revolución Mexicana en los años veinte, ya que se fueron presentando demandas para una vivienda, y aunque carentes de reglas y políticas públicas, se buscaba responder las demandas de los obreros de las industrias de aquel tiempo, como la textil, ferrocarrilera y minera. Es aquí donde pareciera ser que el derecho a la vivienda se focaliza para trabajadores que servían, es decir que se encontraban empleados formalmente. (Ramírez y Ríos, 2021)

Para 1925 el Estado mexicano inicia la asistencia gubernamental en el problema habitacional, creando organismos públicos como la Dirección de Pensiones Civiles. En 1933 se establece el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas,

en el siguiente año se faculta al Departamento del Distrito Federal (DDF), diez años después, en 1943 se fundó el Banco de Fomento a la Vivienda, para ese tiempo el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) aplica programas de vivienda en arrendamiento. El problema de esta primera etapa estaba en la cobertura, debido a que solo beneficiaba a los empleados federales, trabajadores del IMSS y del DDF, así como los de las fuerzas armadas. (Diario Oficial de la Federación, 2002)

Para la segunda etapa que abarca de los años cincuenta y sesenta, el escenario socioeconómico se caracteriza por un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto (PIB) y una estabilidad de los precios, y pudimos ver como el Estado disfrutó periodos de fortalecimiento que le permitieron participar como agente económico, controlador, planificador y regulador financiero y social. (García, 2010)

Se dio la creación de instituciones públicas como lo fue el Instituto Nacional de la Vivienda en el que se integraba la planificación y coordinación de los tres órdenes de gobierno. Se buscaba que mediante la planificación habitacional fuera más fácil la asistencia a sectores sociales específicos, entonces para la década de los sesenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrolla el Programa Financiero de Vivienda, a la par se crearon el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA). (Diario Oficial de la Federación, 2002)

El FOVI funcionó como un organismo coordinador de las inversiones y la oferta de la vivienda de interés social, pero también como el principal movilizador de recursos internos para destinarlos a la vivienda de bajo costo. Entonces, el aumento de recursos financieros mixtos y las reformas jurídicas, pudieron brindar grandes oportunidades al gobierno de ofrecer el acceso a créditos baratos pero solo a una reducida parte de la población que demandaba una vivienda. Sin embargo, debido a las crisis económicas del país impusieron una tendencia de desplazamiento de su cobertura social hacia el sector privado. (García, 2010)

En la tercera etapa que abarca desde los setenta a los noventa, se observó un antes y después en la profesionalización de las instituciones en el sector vivienda, pues se buscaba una transformación estructural. Había tendencias que justificaban la necesidad de dimensionar y diversificar los alcances institucionales, y que influyen en la gestión gubernamental, dentro de ellas podemos encontrar las siguientes; el crecimiento acelerado de la población, la movilidad del campo a la ciudad, el desarrollo urbano desordenado y las latentes carencias económicas de los grupos sociales y que empeoraron en los años ochenta. (Diario Oficial de la Federación, 2002)

La década de los setenta se caracterizó por una crisis de legitimidad política, debido a demandas del movimiento obrero en un contexto de altas tasas de crecimiento de la población urbana y de desinterés privado por intervenir en vivienda social. Por ello, la respuesta del gobierno mexicano consistió en fortalecer su papel promotor, al crear los fondos nacionales para la vivienda de los trabajadores. (García, 2010)

Con la reforma que se le hizo al artículo 123 constitucional, se reconoce el derecho a la población asalariada de disponer de una vivienda, con lo que da pie en 1972 a la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE). (Diario Oficial de la Federación, 2002)

El Infonavit se destacó muy rápido en el país, como el fondo de vivienda más importante por tener la mayor cantidad agremiados y de manejar los recursos financieros más cuantiosos. En esa misma década de su creación, el Infonavit se perfiló como un importante factor de cooptación política y de poder económico, por ello, los empresarios, funcionarios públicos y líderes sindicales que se beneficiaban de las comisiones tripartitas les permitió tomar ventaja para constituir empresas constructoras. Dichas empresas se beneficiaron por la construcción de edificaciones residenciales en serie, es decir, los conjuntos habitacionales de los que el fondo promovió. (García, 2010)

Entonces en 1981 se crea el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) como una alternativa de financiamiento para atender las necesidades de vivienda de las familias con menos recursos económicos, ya sea que estuvieran en la economía informal o formal. En esa década, inició la política de descentralización de la vida nacional, mejor conocido como el modelo neoliberal, con esto, se extingue el INDECO y se forman los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS) y que a nivel estatal cuantifican las necesidades, establece metas de producción de viviendas, promoviendo programas de fomento a la misma, y el desarrollo de nuevas alternativas de financiamiento y organización de la demanda. Esta etapa generó un modelo sensible a las tensiones sociales, lo que solamente llevó a la satisfacción de las necesidades de la vivienda de manera sectorizada, como las condiciones laborales y salariales, lo que determinó un acceso nulo para algunas personas, y un acceso limitado para un grupo importante de la población. (Diario Oficial de la Federación, 2002)

Para finales de la década de los ochenta y principio de los noventa, existió una recesión económica que contrajo la expansión de créditos hipotecarios. Entonces, el sector vivienda se vio impulsado en sus diversos niveles, beneficiando la vivienda de interés social con los financiamientos que provenían de las instituciones gubernamentales como el INFONAVIT y del FOVISSSTE. Las crisis financieras de aquel diciembre de 1994 cobraron factura y modificaron el panorama del país, pues los créditos hipotecarios que se contrajeron años antes a esta crisis se volvieron insolventes y por ende, se dejaron de pagar lo que provocó turbulencias en los mercados inmobiliarios. (Poo, 2004)

Sin embargo, se hicieron modificaciones a la Ley del INFONAVIT en 1997 en la que se limitaba sus funciones de la misma, provocando que dejara de ser una entidad de financiamiento a la vivienda, dejando sus actividades como desarrollador, proyectista, constructor y comercializador de vivienda de interés social. Las cosas parecían cambiar para el año 2000, porque el gobierno del entonces presidente, Vicente Fox se había pronunciado fuertemente respecto al tema de la vivienda. (Poo, 2004)

Desde el año 2000 a la fecha, las políticas federales de vivienda en México se han segmentado en dos partes: la primera atiende a la vivienda media y alta que se ha asociado a la lógica del mercado inmobiliario, y la segunda responde a la vivienda media y popular que se ha relacionado con el acceso a una vivienda propia a través de mecanismos que son apoyados con subsidios y financiamientos públicos o privados. Entonces para la vivienda media y popular es de gran importancia el apoyo público para la construcción, mejores mecanismos de financiamiento disponibles para trabajadores formales que se encuentren adscritos a alguna institución de seguridad social. Por ello, el reto en estos últimos años ha sido la ampliación de opciones de vivienda para trabajadores informales que por alguna circunstancia no tengan acceso a la seguridad social y emplear acciones de mejora de condiciones de las viviendas para las familias con bajos recursos. (Correa, 2014)

En los años de los gobiernos panistas (2000-2012) se experimentó y se fortaleció la segmentación en el mercado inmobiliario, excluyendo a las familias con bajos ingresos en zonas urbanas y rurales. Para este periodo se construyeron principalmente unidades de viviendas unifamiliares que se ubican en zonas periféricas de las localidades, esto indirectamente provocó la demanda de servicios públicos a los gobiernos locales, así como problemas para adquirir una vivienda en las unidades habitacionales ofertadas. Este representó uno de los problemas a combatir durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) pues se reconoció el desarrollo de unidades habitacionales que estaban lejanas a las localidades, lo que provocó e incentivo un desarrollo urbano extensivo y altos costos para la prestación de servicios públicos si se toma en cuenta que se han establecido comunidades dispersas, sin cohesión comunitaria y que se enfrentan a los altos costos en transportes y viviendas deshabitadas. (Correa, 2014)

Los programas que emplean como herramienta principal los subsidios han sido de gran ayuda para garantizar viviendas asequibles, sin embargo, no se ha podido garantizar el derecho a la vivienda completamente, debido a que la oferta de ellas está en función de una capacidad crediticia. Sumando a esto, se identificó que los

subsidios en su mayoría se destinaron a la construcción de viviendas, pero el regazo ha escalado a más necesidades, como la de remodelar o ampliar sus viviendas. (Ampudia, 2020)

2.2 La lógica del Programa Nacional de Vivienda

Previamente a identificar los diagnósticos de los PNV, es necesario explicar de manera general que de acuerdo al artículo 8 de la Ley de vivienda, explica que los programas que son empleados a nivel nacional deben contener un diagnóstico de la situación actual de todas las viviendas del país, así como un señalamiento de los principales problemas y tendencias que se identificaron en ese diagnóstico. De la misma manera, deben incluir los lineamientos y objetivos que conducirán las acciones emprendidas en materia de vivienda por la Administración Pública Federal, asimismo deberá contener los mecanismos de coordinación entre las entidades federativas y los municipios, delineando la participación del sector privado. (Ley de vivienda, 2006, artículo 8)

Las estrategias que sean propuestas deben comprender las acciones básicas a seguir, la definición de las diferentes formas de atención, también deben de señalar cuales son las metas y prioridades, y posiblemente identifiquen su posible impacto. Además, se debe identificar las fuentes de financiamiento y la estimación de los recursos necesarios para realizar las acciones necesarias dentro de las viviendas, tanto para hacer posible su oferta como la satisfacción de su demanda, así como los mecanismos necesarios para fomentar la participación y el financiamiento público, social y privado de vivienda. Entonces, los programas deben contener las bases para la articulación de la Política Nacional de Vivienda. (Ley de vivienda, 2006, artículo 8)

2.3 Programa Sectorial De Vivienda 2001-2006 (Vicente Fox Quesada)

Como antecedente al programa, se identifica que antes del año 2006 no existía alguna dependencia del gobierno federal que estuviera especializada en materia de

vivienda y que coordinara los programas y políticas que delimitaran el rumbo del país en materia de la misma. Proveniente de todo esto, y en busca de dar solución a las demandas de vivienda que han existido en nuestro país, durante el gobierno del presidente Vicente Fox el 26 de julio del 2001 se emitió el decreto por el cual se daba a conocer la creación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), la cual era una instancia única del mismo gobierno para poder delimitar y conducir la política de vivienda, así como los instrumentos para la ejecución de la misma. (Manual de Organización de la Comisión Nacional de Vivienda, 2015)

La CONAFOVI centraba la experiencia que había en el diseño, coordinación y evaluación de la política de vivienda. Por añadidura, se creó en ese mismo año, la Comisión Nacional de Vivienda con el objetivo de poder servir como un espacio de consulta y que incorporara la participación de los sectores involucrados en materia habitacional. Sin embargo, fue hasta junio de 2006 cuando se promulgó la Ley de Vivienda y con ella, se estipulaba la creación de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) siendo la única instancia responsable a nivel federal de establecer y conducir la política de vivienda. La CONAVI sustituyó a la CONAFOVI, la cual había sido creada en 2001. (Manual de Organización de la Comisión Nacional de Vivienda, 2015)

Se dio la creación de instituciones públicas como lo fue el Instituto Nacional de la Vivienda en el que se integraba la planificación y coordinación de los tres órdenes de gobierno. Se buscaba que mediante la planificación habitacional fuera más fácil la asistencia a sectores sociales específicos, entonces para la década de los sesenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrolla el Programa Financiero de Vivienda, a la par se crearon el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA). (Diario Oficial de la Federación, 2002)

El Programa Sectorial de Vivienda fue aprobado el 29 de mayo del 2002 por el Congreso de la Unión, concibiendo que la vivienda es el lugar donde la familia

consolida su patrimonio y que de alguna manera diseña mejores condiciones para que las personas tengan mejor inserción social. En cambio, la carencia de una vivienda provoca desigualdades entre los diferentes grupos sociales y también provoca el surgimiento y proliferación de asentamientos irregulares en los límites de las ciudades, que son provocados por la necesidad urgente por parte de los grupos de un suelo barato, coadyuvando un crecimiento desorganizado de centro urbanos. (Diario Oficial de la Federación, 2002)

Para el año 2002, el gobierno de Fox concebía las necesidades habitacionales que eran evidentes en el país, ya que en esos años ya existía un dinamismo que se equiparaba con el crecimiento del proceso de urbanización, ligado a la industrialización, lo que acrecentaba el reto. En este sentido, el programa se diseñó con los instrumentos de política orientados a buscar condiciones de solución. Pero no podemos dejar pasar algo que es pieza fundamental dentro de este análisis, y que marca el inicio de un periodo en donde se favorece a las inmobiliarias:

En un inicio, la política definida por el Estado, fue la de adjudicarse la responsabilidad de ser el ejecutor directo de las diferentes etapas del proceso habitacional; sin embargo, a través del tiempo, esta tarea se ha modificado, con lo cual se pasó de un Estado ejecutor a uno promotor que facilita una dinámica incluyente y abierta. No obstante, el acelerado proceso de modernización de la sociedad, al no ofrecer igualdad de oportunidades no se ha visto acompañado de un incremento homogéneo en el nivel de bienestar de todos los ciudadanos. (Diario Oficial de la Federación, 2002)

Al menos para los años ochenta se presentaba un rezago habitacional de 4 millones 678 mil unidades, para los noventa se vio una disminución ligeramente a cerca de 4 millones 667 mil unidades, entonces para el año 2000 se calculó que había un rezago de casi 4 millones 291 mil acciones. Dentro de este rezago se debe tomar en cuenta el déficit de vivienda nueva, como los requerimientos de mejoras habitacionales derivado de tres aspectos: la que necesita sustituirse, la que requiere ampliarse, y la que necesita repararse para cumplir sus funciones básicas. Siendo así, el déficit de vivienda en el año 2000, se puede calcular que cerca de 756 mil hogares en todo el país no tienen una casa independiente donde puedan vivir, lo

que significa que requieren de una vivienda nueva.(Diario Oficial de la Federación, 2002)

Encima, se calculó que cerca de 1 millón 55 mil casas necesitan ser sustituidas porque han rebasado su vida útil. Entonces el rezago habitacional se halla en las 2 millones 42 mil viviendas que requieren habilitación y/o ampliación al interior del país, y en las 438 mil casas que también se deben de reparar para seguir siendo adecuadas. Este sector de la población requería programas de mejoramiento habitacional para adecuar sus viviendas. También se suman las 4 millones 291 mil acciones que se dividen en 1 millón 8 11 mil unidades nuevas, y en las 2 millones 480 mil unidades que se requieren habilitarse. (Diario Oficial de la Federación, 2002)

El programa entiende que existen oportunidades y amenazas dentro del sector vivienda, una de las oportunidades que ellos identifican es que mediante la estimulación de la economía internacional, mediante la expansión de los mercados la economía mexicana tiene posibilidades de un crecimiento. Es decir, en medida en que se fortalezca la economía del país, el sector vivienda registrará efectos positivos, por lo que en los años 2000 provocó el desarrollo institucional de los organismos públicos de vivienda y el mejoramiento de la productividad del sector. Por ello, el control de la inflación es un factor indispensable para que se produzca un desarrollo favorable para el sector vivienda. (Diario Oficial de la Federación, 2002)

La acción de mantener las tasas inflacionarias es una acción macroeconómica, que repercute primeramente en un nivel microeconómico; porque al mejorar el poder adquisitivo de los salarios que percibe la población, mejora su capacidad para ahorrar. En ese mismo sentido, es importante para incentivar a nivel macroeconómico tasas de interés competitivas, porque esto hace que exista una basta variedad de tasas en el mercado y así la población pueda acceder a una vivienda mediante préstamos bancarios porque hay condiciones financieras más asequibles a su capacidad de pago. En resumen, un entorno macroeconómico con mayor certidumbre genera un ambiente propicio para un crecimiento sólido. Ya que su impacto macroeconómico se refleja en la perspectiva familiar de empleo y salario,

pero a pesar de los esfuerzos, aún requiere ser consolidado. (Diario Oficial de la Federación, 2002).

2.4 Programa Nacional De Vivienda de 2008-2012. Hacia Un Desarrollo Habitacional Sustentable (Felipe Calderón Hinojosa)

En este programa podemos ver que se plasman los propósitos, las prioridades y estrategias que también se contemplan en el Plan Nacional de Desarrollo, principalmente va enfocado a alcanzar las metas establecidas en materia de vivienda, pero que a la par puedan contribuir en los cinco ejes rectores de la política pública de ese sexenio: economía competitiva y generadora de empleos; igualdad de oportunidades; Estado de derecho y seguridad; sustentabilidad ambiental y democracia efectiva con miras vista hacia una responsable política exterior. (Diario Oficial de la Federación, 2008)

El programa identifica que aún hay retos importantes por enfrentar: ampliar las posibilidades de acceso de las personas con menos recursos a una vivienda, dando prioridad a las personas que estén en situación de pobreza, mejorar las condiciones de financiamiento, sentar las bases para controlar y corregir el crecimiento urbano desordenado, expandir las opciones de vivienda ya sea nueva, usada, rentada o autoconstruida, asimismo se plantea el reto de definir y desarrollar una política nacional para hacer un mejor aprovechamiento del suelo. (Diario Oficial de la Federación, 2008)

En este último reto, se hace un mayor hincapié, debido a que se exterioriza la preocupación por un equipamiento de sustentabilidad a las viviendas, para que se adopte la racionalización del uso del agua, la energía, y se optimice la infraestructura existente, proponiendo una ampliación de las zonas verdes. Esto implica hacer las adecuaciones necesarias a los marcos legales y operativos para la edificación de las viviendas, e impulsar una cultura de desarrollo habitacional sustentable. (Diario Oficial de la Federación, 2008)

Entonces en el programa se puede observar la preocupación por diseñar y consolidar instrumentos institucionales, jurídicos y organizacionales que pudieran dotar al gobierno federal de un esquema eficaz para responder y hacer frente a los retos en materia de vivienda. Y sobre todo, conducirse unívocamente todos los actores que pudieran participar en el sector: autoconstructores, industriales de la construcción, intermediarios financieros, bancos, las instituciones de vivienda en las tres esferas gubernamentales. (Diario Oficial de la Federación, 2008)

En cuanto a la cobertura, el programa contempla la estabilidad macroeconómica para propiciar las condiciones para ampliar la inversión en el financiamiento del sector vivienda, a través de mecanismos como la bursatilización y mediante la participación de la banca privada con el otorgamiento de créditos a la población objetivo. De hecho, la inversión de 668 mil millones de pesos en 2006, el 4.4% provino de 31 bursatilizaciones, entonces para el año 2007 se estimaba un aumento al 6.2%. El potencial de los financiamientos privados para viviendas se entendía como una oportunidad que debía aprovecharse, entonces entre el año 2000 a 2006 la participación de la banca privada subió de 0.3% a 9.4%, sin embargo esta se dirigió principalmente al mercado de vivienda media y residencial. Además los montos de los enganches disminuyeron considerablemente, lo que favorece el acceso a créditos privados al sector con menos recursos. (Diario Oficial de la Federación, 2008)

El gobierno de Felipe Calderón establecía que a través de la canalización de financiamientos privados responderían en parte a todas las demandas habitacionales de los sectores con menos recursos. Para el año 2001, del total de viviendas que estaban habitadas en el país, el 21.3% no son propias, porcentaje que se acentúa en áreas con desarrollo económico, como Quintana Roo que tiene el 31.7%, Jalisco con el 30.7% o la Ciudad de México que alcanza el 28.9%. Por eso se encontraba oportuno impulsar programas de vivienda en arrendamiento con opción a compra, pues ya que puede significar una alternativa a las familias para solucionar la falta de un historial crediticio o la insuficiencia de ahorro para hacerse

de una vivienda digna, pero que se adecue a sus necesidades. (Diario Oficial de la Federación, 2008)

Por otro lado, el mercado de viviendas usadas o seminuevas, también representa un foco de atención a la demanda muy poco desarrollado en la oferta de menor costo. Sin embargo, la inamovilidad habitacional se suma a un problema extendido de falta de formalización en la tenencia de la propiedad inmobiliaria. Y esto representa una reducción significativa en el valor y en las posibilidades de venta de una vivienda usada. De aquí parte la necesidad de impulsar correcciones al retraso tecnológico que existe en la administración de los catastros y de los registros públicos de la propiedad. (Diario Oficial de la Federación, 2008)

2.5 Programa Nacional De Vivienda 2014-2018 (Enrique Peña Nieto)

El programa fue presentado por el presidente Enrique Peña Nieto el 11 de febrero del 2014 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril del 2014, presentando un modelo diferente, enfocándose en la promoción del desarrollo sustentable y ordenado dentro del sector vivienda, asimismo, se preveía la regularización y el mejoramiento de la vivienda urbana, pero sobre todo, mejorar las condiciones de las viviendas rurales. En adición, el diseño del programa responde a la discusión en torno al marco jurídico de ese sexenio, desahogado en los foros temáticos que se hicieron en los 32 estados del país, también se revisaron los mecanismos de evaluación y los esquemas de financiación de la política habitacional, así como temas ambientales como la sustentabilidad, y la actuación de los gobiernos locales. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

El diagnóstico en el que se basan las propuestas para atender los problemas y situaciones que se demandan dentro del sector, parte de 3 ejes: acerca de la expansión urbana, demanda de vivienda y oferta de vivienda. Es inevitable hablar del crecimiento demográfico que se ha dado en los últimos 20 años, por ello, el programa plantea que durante 1990 y 2010 la población en las zonas metropolitanas de México crecieron más de 20 millones de habitantes, provocando que el territorio de estas zonas también se expandieran sustancialmente. Para esos mismos años

la superficie ocupada por las zonas metropolitanas de todo el país, pasó de 142,337 a 171, 817 kilómetros cuadrados, alrededor de un 20% más. A la par, la Densidad Media Urbana⁶ pasó de 124 habitantes a más de 110 por hectárea, lo que implica un proceso diferente, porque la superficie territorial se extiende pero no se densifica con la misma magnitud. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

Se entiende que uno de los tantos factores que detonaron el crecimiento desordenado, fue la construcción horizontal de viviendas independientes. De hecho en la primera década de los años 2000, el número de casas habitadas crecieron a más de 7 millones, asimismo, los departamentos en edificios habitados decrecieron cerca de 90 mil viviendas, factores que también han contribuido a la expansión de la ciudad. El problema del crecimiento urbano se debe a la falta de planeación y diseño, esto a su vez ha provocado que no se brinden adecuadamente los servicios de salud, educativos y de infraestructura, además de que las fuentes de trabajo estén alejadas geográficamente, restando calidad de vida a los sectores poblacionales. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

El segundo eje del programa es la demanda de viviendas, y es que para el año 2012 la situación sociodemográfica atravesaba por un bono demográfico, debido a que el 64.8% de la población se encontraba en edades productivas; es decir, entre 15 y 64 años, lo que daba oportunidad para maximizar el desarrollo. En esos años se contabilizaba que al menos el 65% de los hogares eran nucleares, un 24% correspondía a los hogares ampliados y un 11% a los unipersonales. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

Por ello resulta indispensable diseñar nuevos esquemas para las viviendas y para las unidades habitacionales, así como buscar diferentes mecanismos para financiar la adquisición de una vivienda, ya que en los últimos años se han diseñado políticas y programas de vivienda que contempla solamente a la familia nuclear. Es necesario identificar que para 2010 se contabilizaban cerca de 29 millones de viviendas en México, de las cuales 23 millones de ellas eran urbanas y más de 6 millones se

⁶ De acuerdo con el PNV 2014, esto es, el grado en que se concentra espacialmente la población urbana en un municipio.

consideraban como rurales, esto representaba el 70 % y 22%, respectivamente. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

El déficit habitacional para el año 2012 se calculaba que era más de 15 millones de viviendas. Este identificaba al menos 3 tipos de carencias dentro de las viviendas: las que se relacionan con el tipo de material con el que está construida, las que se refieren al espacio y las carencias por falta de conexión de los servicios básicos. Las carencias materiales se podían reflejar en la calidad de los techos, pisos y muros de las viviendas, pues en la primera década de los años 2000 se identificaba que dentro de las viviendas urbanas sí había un porcentaje considerable que contaban con materiales de buena calidad. En cambio, el techo es un foco rojo, pues en 2012 se calculó que casi el 20% de las viviendas requerían techos de algún material resistente y sólido. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

Es evidente que se buscaba redoblar los esfuerzos para mejorar las condiciones y la calidad de las viviendas en el sector rural, ya que para el año 2010 al menos el 34.6% de las viviendas rurales carecían de muros de concreto, tabique o ladrillo; el 14.5% no tenía piso de cemento, madero o algún recubrimiento y el 59.7% no contaban con un techo de concreto, tabique o ladrillo. Muchas veces se pueden conjugar más de una carencia en una sola vivienda, por ello, además de ofertar viviendas nuevas, la política habitacional también debe buscar más y mejores soluciones para promover mejores acondicionamientos para las viviendas, pero sobre todo, que respondan a las necesidades de la población. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

El hacinamiento de las viviendas representa determinante para la demanda de viviendas, y es que desde 2010 el porcentaje de viviendas en hacinamiento pasó de 8 a 7.6 millones, es decir, de 36.6% a 26.4%. Asimismo, las viviendas que se encontraban en hacinamiento en el año 2000, al menos el 33.2% se encontraban en el ámbito rural, mientras que el 66.4% se ubican en zonas urbanas. Pero en 2010, el hacinamiento en el sector urbano incrementó, de tal forma que más del 68% de las viviendas en esta situación se encontraban en el sector urbano, con menos presencia en el sector rural. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

La carencia en las conexiones puede identificarse mediante tres servicios: drenaje, agua y electricidad. Se identificó que en el sector rural las carencias pueden ser mayores, pues en el año 2000 se identificaba que solamente el 20% de las viviendas contaba con servicios de agua potable, 40% con drenaje y el 83% con electricidad. Para 2010 la electricidad ya cubría a más del 93% de las viviendas rurales, 68% con drenaje y únicamente el 34% contaban con el abastecimiento de agua, implicando un riesgo para la salud y una merma en la calidad de vida. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

Es cierto que en las últimas décadas, el reemplazo de una vivienda ha sido utilizada como solución al problema, sin embargo, se debe considerar que existen otras soluciones a la demanda de una vivienda, pues también se puede mejorar y ampliar, no sólo existe la compra. También se ha identificado que adicionalmente al problema del déficit habitacional, se suma la regularización del suelo, debido a que un porcentaje considerable de los ejidos o tierra comunales, aún carecen de certeza jurídica que compruebe su titularidad. Además se carece de una planeación urbana y habitacional, porque no se atiende la mala ubicación y distribución de los asentamientos humanos, que pueden resultar afectados por desastres naturales debido a que se localizan en zonas de alto riesgo. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

La importancia que tiene el financiamiento para poder adquirir una, es parte de la oferta en el sector habitacional, y es que entre 2010 y 2012, una de cada tres viviendas fue autoproducidas, lo que implica que fueron autofinanciadas o que pudieron obtener un crédito a través de algún familiar o amigo. Por eso, en el mercado de viviendas nuevas de 2007 a 2009 imperó la construcción de viviendas económicas, de las cuales su precio no supera 118 Veces el Salario mínimo Mensual del Distrito Federal (VSMM), en cambio para 2012, el precio de una vivienda popular oscilaba entre los 128 y 158 VSMM. También se identificó que las viviendas construidas entre 2007 y 2012 eran de tipo horizontal, lo cual podría ser uno de los tantos factores que ha causado el proceso de expansión de las manchas urbanas. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

Mayormente los financiamientos han tomado el enfoque hacia el mercado de viviendas nuevas, sin embargo, en el mercado de viviendas usadas ha existido un incremento gradual en los últimos años, pues entre 2008 y 2012 los créditos que fueron otorgados por Infonavit pasaron de casi un 19% a 22%. Por otra parte, la alternativa para ampliar sus viviendas es a través de un arrendamiento, ya que posibilita de manera formal que los sectores que tienen bajos puedan acceder a una vivienda, además de que puede llegar a ser una solución para las personas que por algún motivo laboral tienen que estar en constante movilidad. A pesar de ello, esta opción sigue siendo una solución temporal. Para ese mismo periodo, al menos el 16% de la población habitaba una vivienda rentada y el 64% se declaraba propietaria de ella. Y en este tipo de acceso, se ha identificado que los hogares unipersonales, nucleares o compuestos, han optado por habitar viviendas propias. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

Finalmente, la creciente cifra de viviendas que se encuentran deshabitadas, representa un problema particular durante este gobierno. Debido a que esta situación puede influir en los altos niveles de inseguridad, la falta de conectividad, lejanía con las fuentes de trabajo, falta de infraestructura. Se entiende que este fenómeno no es reciente y que ha sido provocado por el enfoque económico que se tenía en las administraciones pasadas. Por eso, este programa se dio a la tarea de cuantificar y de realizar el diagnóstico para brindar una mejor atención. Entre 2005 y 2010, las viviendas deshabitadas se incrementaron a 726,519 casos, lo que representa un alza del 17%, mientras que la vivienda temporal aumentó en 590, 666 unidades. El porcentaje de viviendas que se encontraban deshabitadas en todo el país para el año 2010 era de más del 14%, sin embargo, en estados como Chihuahua, Hidalgo, Durango, Baja California, Zacatecas y Tamaulipas presentaban el 18% de viviendas en esta situación. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

2.6 Programa Nacional De Vivienda 2021-2024 (Andrés Manuel López Obrador)

El programa tiene como eje el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), en él se estipulan los siguientes puntos: construir un país de bienestar, erradicar la corrupción e impulsar el desarrollo sostenible, pero en todo momento priorizando un enfoque social. Dejando en claro que el gobierno mexicano estará obligado en recuperar la rectoría de los programas y proyectos que tengan que ver con la vivienda y estos, se deben de orientar hacia un modelo de desarrollo territorial equilibrado. Reconociendo la existencia de diferentes formas de producir viviendas, tanto las que ofrece el mercado, como la producción social. Para esto, es necesario una articulación adecuada entre los elementos como: el suelo y una gestión administrativa, además del financiamiento y permisos, que deben de estar sujetos al ordenamiento territorial. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Por su parte, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador propone que los créditos hipotecarios se otorguen mediante distintas formas y nuevos esquemas, con el objetivo de priorizar las necesidades los grupos más vulnerables y que se les dificulte la adquisición de alguna vivienda. (Programa Nacional de Vivienda 2021-2024). Por ello, hasta 2018 la Comisión Nacional de Vivienda otorgó subsidios mediante Entidades Ejecutoras como lo es el Infonavit, Fovissste, Isssfam e intermediarios financieros. Pero ya en el gobierno de López Obrador, la mayor parte de la aplicación de los programas son realizados mediante el otorgamiento de subsidios sin la intervención de estos organismos, lo que implica dos formas de gestionarlos: la primera, en cofinanciamiento, y la segunda brindando apoyo a la demanda organizada por la misma comisión pero sin la intervención de las Entidades Ejecutoras. (Monterrubio, 2021)

Entonces, el Programa Nacional de Vivienda (PNV) 2021-2024 propone los lineamientos, estrategias y objetivos con el fin de incentivar y delinear la participación de los diferentes actos que se puedan involucrar en este sector. En ese sentido, el PNV propone realizar reformas al diseño y al modo de operación de los marcos institucionales, normativos y financieros, con la finalidad de dar prioridad en las necesidades de los grupos vulnerables o en condiciones de discriminación. Para ello, el programa prioriza los mismos principios que fundamental el PND: (Diario Oficial de la Federación, 2021)

No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera, al colocar a las personas con mayor vulnerabilidad social en el centro de la estrategia.

Honradez y honestidad, al proponerse incrementar la transparencia y reducir la corrupción en todos los procesos del sistema de vivienda.

El mercado no sustituye al Estado, al promover la participación del sector privado y social bajo un marco institucional de certeza y claridad, que lo convierta en aliado corresponsable en el desarrollo de vivienda adecuada en el país. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Entonces, como se observa en los párrafos siguientes, el diagnóstico del que parte el programa del gobierno actual en materia de vivienda, está dividido conforme a las características que plantea el PIDESC para que una vivienda sea adecuada: seguridad a la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Seguridad a la tenencia.

En primer lugar se plantea la importancia de la seguridad a la tenencia, es decir, que las personas tengan la seguridad jurídica sobre la posición de su vivienda, mediante la garantía del derecho al suelo, fomentando el acceso a la tierra, ya sea en propiedad privada, comunales, ejidales y cooperativas. En 2021, se contabilizaba que más del 16% de las viviendas propias en México carecían de algún documento jurídico, como una escritura. Impactando negativamente a los grupos más vulnerables, como las comunidades indígenas y los sectores rurales, ya que al menos el 23.6% y 25.3%, respectivamente, carecen de escrituras. Aunque en algunos casos, las autoridades locales si les brinda este reconocimiento. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Dentro de la tenencia se requiere el reconocimiento por escrito de alguna autoridad municipal, es decir, se debe contar con alguna escritura. Por otro lado, para las viviendas en renta se requiere de un contrato de arrendamiento necesario para poder formalizar y armonizar la relación entre el propietario y el inquilino. Para esto, se presentan tres retos que estructuran la problemática y que se requiere solucionar

para lograr la tenencia segura en el país. El primer reto es que se desconoce con exactitud el problema; por mencionar una situación, el Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS) contabiliza más de 7 millones de lotes en el país que presentan alguna irregularidad para su uso habitacional. Por ello, es fundamental entender las causas del porque existe una precaria provisión del suelo adecuada para vivienda y también sobre las problemáticas actuales dentro del sector: desalojos forzosos, amenazas y hostigamiento para quienes pasan por este problema. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

En segundo lugar, existe el reto que implica todo el proceso de escrituración que se enfrenta a la insuficiente información y la poca o nula difusión sobre los tramites que se realizan en los catastros y en los registros públicos. Resultando en procesos burocráticos tardíos y costosos para las personas: y es que conforme a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), los costos en este procedimiento notarial pueden ir del 5 al 10% del valor total del inmueble. Esta situación repercute negativamente en los propietarios y propietarias, encima puede ponerlos en riesgo de padecer alguna invasión o desalojo, puede incluso llegar a limitar su derecho sobre la propiedad. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Por último, se presenta el reto de garantizar certeza jurídica sobre la tenencia, en específico, las viviendas que se encuentran en renta y es al menos para 2014, el 41% de las viviendas que se encuentran en renta tenían algún tipo de contrato que establecía las condiciones acordadas sobre el tipo de alquiler. Esto no impacta explícitamente sobre este punto, pero sí es un respaldo en situaciones como desalojos, extorsiones y abusos. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura.

Las viviendas deben contar con accesos a servicios como: drenaje, agua potable y servicios de electricidad, con la finalidad de que sus habitantes no tengan ningún inconveniente. Se ha identificado que en el país, al menos una de cada cinco viviendas carece de alguno de los servicios básicos. De hecho, el 49.1% no tienen

acceso al alumbrado público, y el 51.1% en su entorno no cuenta con pavimentación, lo que indica que se tiene un acceso limitado a equipamientos, transporte, espacios públicos y áreas verdes, que son fundamentales para hacer un buen aprovechamiento de las viviendas. Estas deficiencias tienen un impacto mayor en zonas rurales, así como en zonas periféricas y en las regiones sur de México, como ejemplo se tiene a los estados de Chiapas y Guerrero que presentan una baja cobertura en servicios básicos, respecto a la media del territorio. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

En el caso de los servicios de agua y saneamiento, se ha identificado que el 5.1% de las viviendas al interior del país carece de agua entubada, y el 6.1% no tiene drenaje. Las viviendas que carecen de electricidad representan el 1.0% y en el 15.4% de las viviendas aún se utiliza el carbón o la leña para cocinar. Esta situación se presenta por 3 motivos: el primero tiene que ver con la capacidad de los gobiernos locales, la cual es limitada para poder aumentar su nivel de cobertura y mejorar la calidad de toda su infraestructura, situación que se agudiza porque la planeación urbana no está en la misma dirección con el desarrollo de dichos servicios públicos. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

El segundo motivo se desarrolla por las fallas técnicas o la escasez de los recursos, y el último motivo, es provocado por los asentamientos irregulares que carecen de una planeación adecuada y un acceso limitado a infraestructura y servicios básicos. Entonces, el uso de sistemas sustentables y autosuficientes, como reciclar agua de lluvia y aprovechar fuentes de energía renovables, debe ser un objetivo importante para poder dotar de una vivienda adecuada, porque suelen representar ahorros en el gasto familiar. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Asequibilidad

En el país se ha estimado que las personas que se ubican en el decil más pobre emplean más del 60% de sus ingresos para pagar su vivienda y los servicios de la misma, mientras que los otros dos deciles destinan casi un 35% y los demás deciles no destinan ni siquiera un 30% de sus ingresos para vivienda. Es indudable que la

asequibilidad está en función de la desigualdad, y para atenderla se requiere de los costos y del acceso a un financiamiento. En ese sentido, si se considera que para el año 2018 el ingreso medio anual en los hogares fue casi de \$198,500 pesos, mientras que el precio de una vivienda fue de más de \$800,000 pesos en promedio, esto significa que para que una familia o una persona pueda acceder a una vivienda, tiene que destinar más de 4 veces sus ingresos de un año, si es que se paga de contado. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Esta dimensión también pone en una mayor desventaja a las mujeres, pues se calcula que para 2018 ellas percibieron un ingreso promedio mensual de casi \$13,600 pesos en comparación de los casi \$22,000 pesos que recibieron los hombres, lo que quiere decir es que por cada diez pesos que recibieron los hombres, las mujeres solo recibieron seis. Mientras que en las comunidades indígenas, los ingresos de los hombres fueron de \$16,076 y de las mujeres \$9,373. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

El segundo desafío que se presenta en esta situación, es el limitado acceso y poco equitativo de las ofertas de financiamiento. Se observa que para 2015, solamente el 20.8% de las viviendas particulares adquirida o construidas se hicieron mediante financiamientos públicos, a través de INFONAVIT, FOVISSSTE, Pemex o el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, mientras que el 4.9% utilizó créditos privados o de alguna sociedad financiera. Esto representa que al menos siete de cada diez viviendas fueron financiadas con recursos propios. Es una problemática que se ha ido arrastrando con el paso de los años, porque la mayoría de los instrumentos financieros se han enfocado en garantizar el hecho de poder adquirir una vivienda solo si eres derechohabiente, lo que ha implicado que sólo el 40% acceda por este medio. Excluyendo a las personas que labora de manera informal. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Los programas de subsidios han respondido aceptablemente a los retos de asequibilidad de la vivienda, sin embargo, este mecanismo no ha podido garantizar el derecho de una vivienda adecuada y digna en el país. En mayor parte porque para poder acceder a un subsidio suele estar en función de una capacidad crediticia,

por lo que las personas deben tener contar con un nivel de ingresos que les permite pagar este crédito, lo que limita a la población más vulnerable poder acceder a estos subsidios. Sumando a que en su mayoría de los programas solamente se han concentrado en estimular la construcción de viviendas, cuando se ha identificado que el problema del rezago habitacional se relaciona con otras necesidades, como remodelar o ampliar sus viviendas. Por ello, entre 2013 y 2018 los subsidios que ha otorgado la CONAVI se han destinado para adquirir una vivienda nueva. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Habitabilidad

Para realizar un cálculo aproximado de la habitabilidad en México es necesario utilizar al rezago habitacional como un indicador. En esta dimensión el país ha presentado mejorías los últimos años, debido a que el rezago que se presentaba en 2008 de casi 35% pasó en 2013 a 27%, sin embargo, el problema aún es significativo en términos absolutos, ya que para 2018 existía más de 1.5 millones de viviendas hacinamiento y más de 7 millones presentaban rezago por materiales. Por ello, cuando se habla de esta dimensión, debemos tener en cuenta la vulnerabilidad de las estructuras físicas de las viviendas, porque una parte significativa de este rezago deriva de esas condiciones físicas, relacionándose con la ubicación, que las ponen en riesgo por temas relacionados con fenómenos naturales o cualquier evento climático. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Actualmente se calcula que al menos siete de cada diez personas en México viven en lugares de alto riesgo, porque están expuestos a los distintos fenómenos climáticos y naturales, al menos un 30% de estas viviendas se ubican en lugares rurales y cerca del 40% están expuestas a inundaciones. El riesgo de inundación aumenta en zonas como Tabasco, Colima y Campeche y en riesgo de perder su vivienda por sismos, se concentran particularmente en estados como Oaxaca, Guerrero y Chiapas. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Accesibilidad

La accesibilidad hace referencia a los elementos que se requieren para el diseño y materialidad de una vivienda que deben tomar en cuenta las necesidades de los grupos vulnerables. Esos grupos son los que experimentan más dificultades para poder conseguir una vivienda que cumpla con los requerimientos, pues la adecuación se puede considerar un costo extra para los desarrolladores, pero también se ha identificado que las políticas públicas dirigidas a brindar este seguimiento han sido limitadas. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Enseguida se detalla las condiciones en las que se encuentran los grupos discriminados y vulnerables para el acceso a una vivienda digna: En primer lugar se identifican las personas con discapacidad, ya que representan el 6.4% de la población total de México, y es que para 2018 al menos el 48.6% se encontraban en condiciones de pobreza, de los cuales el 22.8% carecían de acceso a los servicios básicos para una vivienda y el 9.4% tenían la necesidad de una vivienda de calidad. Por otra parte, el 51.4% que representan las mujeres de toda la población total, solamente el 35.3% eran propietarias de una vivienda en 2015, en comparación con el 56% de los hombres. El porcentaje de titularidad femenina disminuye al 30% en el sector rural. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Para el 2017, al menos el 32.4% de la población indígena carecía de calidad y espacios en la vivienda, pero el 79% se encontraba habitando una vivienda con algún rezago. Y el 56% de dicha población no tenía acceso a servicios básicos. Por otro lado, la población de adultos mayores (PAM) representa el 10.4% de la población total de México. De hecho, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) considera que para el año 2030 esta parte de la población crezca a 14.6%. En ese sentido, el 43.7% de la PAM total, presentan condiciones de pobreza, de las cuales más del 7% carece de espacios de calidad en la vivienda. Mientras que el 20% no pudieron acceder a los servicios básicos, en ese sentido, se ha podido identificar que quienes requieren de políticas de vivienda con mayor posibilidad de adaptarse a sus necesidades, son las que pertenecen a los grupos vulnerables, es decir, los adultos mayores y las personas con alguna discapacidad. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Ubicación

La ubicación es indispensable para que las personas puedan acceder a oportunidades laborales, servicios de salud y de educación, así como a otros servicios necesarios para el desarrollo personal, además de estar ubicada en una zona segura y conectada con otras delimitaciones. En el ámbito del empleo, los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) financiaron entre 2014 y 2017 la construcción de más de 2 millones de unidades habitacionales, sin embargo, casi el 10% de esas unidades se localizaron en zonas urbanas consolidadas. Para 2017, solo el 2.9% de las viviendas construidas se situaron en áreas consolidadas, en tanto el 73% se ubicaron en zonas periurbanas que se encuentran desconectadas de cualquier fuente de empleo, equipamientos y por ende de los servicios urbanos, y de las redes de transporte. En ese sentido, las reservas territoriales disponibles en el país que tienen una ubicación adecuada y que a la vez éstas les permiten acceder a infraestructura y situarse cerca de sus fuentes de empleo, representan en su totalidad más del 14%. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

La concepción de una vivienda adecuada también contempla la accesibilidad al transporte público, ya que identifica la capacidad de las personas para poder desplazarse de forma ágil, segura y dignamente a sus empleos o cualquier otro destino. Sin embargo, para las más de 2 mil 500 personas que habitan zonas urbanas, el transporte no es asequible, y que representa el 19.3% del gasto total de las familias. Reconociendo que desplazarse de un lugar a otro, consume una parte considerable del tiempo de las personas, tan es así que más del 15% de los mexicanos toma más de una hora para trasladarse a sus fuentes de trabajo. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

En el país, es necesario incrementar la sensación de seguridad, pues ya que en los últimos años ha aumentado la construcción de unidades habitacionales alejados de los centros urbanos, cuya desconexión y lejanía dificulta poder acceder a los servicios. También resulta importante dotar de recursos y hacer gestiones para garantizar un adecuado mantenimiento, para evitar la degradación física de las

viviendas y así se pueda prevenir su abandono. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Adecuación cultural

En la actualidad se puede observar que la adecuación cultural es una de las dimensiones de la vivienda que menos se ha estudiado en el país, lo cual ha complicado su diagnóstico y por ende, la traducción en términos operativos. Sin embargo, lo que hace evidente y necesario la inclusión de este criterio en la construcción y habilitamiento de las viviendas. Esta dimensión se puede abordar desde dos ángulos: el primero, desde los materiales y técnicas que se usan dentro de la construcción y el segundo, visto desde el diseño de esta misma y su sintonía con su entorno. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Resumiendo el contenido de los programas expuestos, se puede identificar que el programa de 2002 de la administración de Vicente Fox se haya una transición de un Estado que se adjudicaba la responsabilidad de ser el ejecutor directo de las distintas etapas para el proceso de adquirir una vivienda, a ser un Estado promotor que buscaba facilitar todos los mecanismos necesarios para adquirir una vivienda. Sumando a los obstáculos el acelerado proceso de urbanización y modernización de la sociedad y la poca o nula oferta en dicho sector. Para el programa del gobierno de Felipe Calderón no cambió mucho la concepción del mismo, sin embargo se empezó a mostrar la preocupación de realizar un equipamiento de sustentabilidad a las viviendas, con el fin de poder racionalizar el uso del agua y la energía y así se pueda optimizar la infraestructura de las mismas.

Para el año 2014 el programa se proponía promover un desarrollo sustentable, pero sobre todo, ordenado dentro del sector habitacional, asimismo se buscaba recuperar las 726,519 casas que se encontraban desocupadas por falta de servicios urbanos y de conexiones. Además se proponía desarrollar estrategias para hacer frente a la expansión urbana. Finalmente, para 2021 el programa se concibe de forma distinta a los demás, debido a que se concibe para integrar las características planteadas por el PIDESC para que las viviendas que se ofrezcan sean adecuadas

conforme a los estándares internacionales. Entonces, la preocupación se halla en identificar la seguridad a la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural.

CAPÍTULO 3. FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS

En este capítulo se presentan los fundamentos metódicos que se utilizaron en la investigación, en la primera parte se muestra la estrategia metodológica que se empleó en la investigación, así como las 7 dimensiones o variables de la observación general número 4 del PIDESC: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural; las cuales serán parte de los criterios para la evaluación de diseño del PNV, sumado a los criterios de la evaluación de diseño de una política pública: pertinencia, relevancia, cobertura, coherencia interna, coherencia externa y complementariedad. Finalmente, se presentan las preguntas que se consideraron para cada una de las entrevistas que se realizaron.

3.1 Estrategia metodológica

El propósito de esta investigación fue realizar una evaluación de diseño de la política de vivienda a nivel federal de los dos últimos gobiernos; Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, consistió en analizar la racionalidad y la coherencia de las intervenciones en dicho sector, además de contrastar la veracidad del diagnóstico, la definición de los objetivos y sobre todo, examinar la correspondencia entre lo planteado y lo que se ha hecho en realidad. Todo esto, a través de los Programas Nacionales de Vivienda (PNV) 2014-2018 y 2019-2024.

Dicha evaluación se hizo también desde la perspectiva de los derechos humanos. Para efectos de esto, recuperé los instrumentos internacionales: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Observación general número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto al derecho a la vivienda.

El artículo 11 del PIDESC y la observación general número 4 me brindaron las dimensiones con las que debe contar una vivienda para ser considerada como “adecuada y digna”: certeza jurídica sobre la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad,

asequibilidad, lugar y adecuación cultural. Por lo cual, estos estándares fueron parte de los criterios para la evaluación del diseño de los programas que realice. Asimismo, utilicé los siguientes criterios asociados a la evaluación de diseño: pertinencia, relevancia, cobertura, coherencia interna, coherencia externa y complementariedad. Tanto los criterios establecidos por el PIDESC y estos últimos, me permitieron realizar dicha evaluación.

Para ello, utilicé el método cualitativo porque es apropiado para el examen a profundidad de los casos, además ayudan a la identificación de las características esenciales de los mismos (Ragin, 2007: 141). Entonces la investigación cualitativa es una estrategia que implica un examen en profundidad de un número relativamente pequeño de casos. Los casos se examinan de manera exhaustiva con técnicas diseñadas para facilitar la depuración de los conceptos teóricos y categorías empíricas. (Ragin, 2007: 285). Este método me fue útil a lo largo de mi investigación porque me permitió ver cómo los presidentes trazan y delimitan la política habitacional a través de este programa sectorial. Asimismo, con las dos entrevistas realizadas a dos ex funcionarios de la Comisión Nacional de Vivienda me permitieron hacer un análisis más profundo e identificar cómo es que la perspectiva del derecho a la vivienda estaba integrada en el diseño de los programas.

3.2 Definición de las variables de la observación general número 4 del PIDESC

Como se mencionó líneas arriba, los indicadores que incorporé para realizar la evaluación de diseño de los PNV, desde la perspectiva del derecho a la vivienda fueron las variables que establece la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Y para profundizar más en estos criterios, realicé la siguiente tabla en donde se plasman las variables que se requieren para que una vivienda se considere “adecuada”.

Tabla 2. Variables de la observación general número 4 para el derecho a la vivienda.

Variable	Definición
Seguridad jurídica de la tenencia	<p>La tenencia adquiere distintas formas; como el alquiler, el arriendo o la vivienda cooperativa, incluyendo la ocupación de la tierra o propiedad. Cual sea el tipo de tenencia, las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les asegure una protección legal contra el hostigamiento, el desahucio u otro tipo de amenazas. Por ello, los Estados que son parte deben emplear medidas para dotar de seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en algún momento carezcan de esa protección.</p>
Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura	<p>Para considerar que una vivienda es adecuada, debe contar con servicios indispensables para la salud, la comodidad, la seguridad y la nutrición. Todas las personas que gozan de una vivienda adecuada deberían acceder permanentemente a los recursos naturales y comunes, a la energía, al agua potable, a instalaciones sanitarias y de aseo, de drenaje, de eliminación de desechos, de almacenamiento de alimentos, y a los servicios de emergencia.</p>
Gastos soportables	<p>Los gastos correspondientes a la vivienda deberían ser de un nivel que no impida, ni comprometa el logro y satisfacción de otras necesidades y servicios básicos. Por ello, los Estados deben emplear medidas que garanticen que el porcentaje de los gastos de la vivienda sea proporcional con los ingresos. Además deberán crear subsidios a la vivienda para aquellos que no puedan costear una vivienda, así como formas de financiación conforme a las necesidades. De acuerdo con el principio de poder costear la vivienda, se deberá proteger a los inquilinos contra los cambios o aumentos desproporcionados en los alquileres. En las sociedades en donde los materiales y medios naturales son fuentes principales para la construcción de viviendas, los Estados deben</p>

	<p>emplear medidas que garanticen la disponibilidad de los mismos.</p>
Habitabilidad	<p>La vivienda requiere ser habitable, es decir, de poder ofrecer un espacio adecuado para todos los ocupantes, de protegerlos del frío, la lluvia, la humedad, el calor, el viento u otras amenazas para la salud. Asimismo, debe garantizarse la seguridad física de los ocupantes. Por ello, el comité aconseja a los gobiernos que son parte de este tratado, que empleen los Principios de Higiene de la Vivienda elaborados por la OMS.</p>
Asequibilidad	<p>Una vivienda debe ser asequible a los que tengan derecho, en ese sentido, debe concederse a los grupos que estén en desventaja para el acceso a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Por ello, se debe priorizar a los grupos desfavorecidos como los niños, adultos mayores, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, las personas con enfermedades persistentes, los individuos con VIH positivo, así como las víctimas de desastres provocados por fenómenos naturales. Por estos motivos es que se debe dar prioridad a este grupo de personas.</p>
Lugar	<p>Una vivienda adecuada se debe ubicar en un lugar que permita acceder a las ofertas laborales, los servicios de salud, centros de atención para niños, escuelas, y otros servicios más. Particularmente en las grandes ciudades y las zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a sus trabajos y regresar de ellos, puede perjudicar más a las familias pobres. En ese sentido, las viviendas no se deben construir en lugares contaminados ni que se ubiquen cerca de fuentes de contaminación.</p>

Adecuación cultural

La forma en que se construyen las viviendas, los materiales que se utilizan y las políticas en que se fundamentan, deben permitir la adecuada expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Por ello, las actividades para el desarrollo y/o modernización en el entorno de la vivienda, deben velar por que no se perjudiquen las dimensiones culturales de la vivienda.

Fuente: Elaboración propia con base en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991) Observación general número 4 del PIDESC. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>

3.3 Criterios para el análisis de diseño en las políticas públicas

Sumando a las 7 dimensiones que hizo el comité, he realizado igualmente una descripción más específica de los criterios que retomé dentro de este análisis, que son los asociados a la evaluación del diseño: pertinencia, relevancia, cobertura, coherencia interna, coherencia externa, complementariedad.

- **Pertinencia**

Es el grado en que el conjunto de las medidas que componen la intervención están orientadas a resolver la necesidad o problemática existente en el contexto en el que ésta se produce. (Casillas et.al, 2020: 50). Se deberá analizar, si los objetivos se han definido conforme a los propósitos de la política pública, por ello, es de suma importancia analizar si los objetivos han sido redactados de forma clara y concisa, y si es esta definido lo que se pretende obtener. El análisis de pertinencia debe dar respuesta a este tipo de preguntas: ¿Qué persiguen los objetivos del programa o política? ¿Se identifica claramente el resultado que pretende alcanzar cada objetivo de la política? ¿Se ha tenido en cuenta cuando se van a cumplir los objetivos? (Gobierno Vasco, 2012: 35-36)

- **Relevancia**

El análisis de relevancia se relaciona con la evaluación de la calidad y veracidad del diagnóstico del que se parte el programa o política, esto permite identificar el alcance del problema y la metodología que se utilizó para realizar el planteamiento del programa o de la política pública. La calidad del diagnóstico se basa en lo que se conoce de la realidad sobre la que se desea intervenir. Para evaluar el diagnóstico que se utiliza para la formulación de una política pública es necesario identificar cómo se definieron y se priorizaron los problemas sociales, sin perder de vista cómo influyó esta definición en el entorno. También en este criterio, la evaluación del contexto nos lleva a identificar y analizar las condiciones externas del programa o de la política pública, ya sea elementos sociales, políticos o económicos que hayan influenciado directa o indirectamente para su formulación. (Gobierno Vasco, 2012)

Se debe dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿En qué medida las intervenciones realizadas están alineadas con las necesidades y prioridades el territorio? ¿Las acciones emprendidas otorgan prioridad según la importancia de las necesidades detectadas? ¿El objetivo de mejora de la política pública era pertinente en el contexto dónde se aplicó?(Gobierno Vasco, 2012: 35)

- **Cobertura**

Si bien es cierto que este criterio se utiliza sobre todo cuando se realiza la evaluación de implementación o de resultados, en la etapa del diseño también nos puede ser de gran utilidad para identificar qué parte de la población se considera como beneficiaria de la política o programa. Por ello, se requiere de una correcta definición de la problemática para que así también haya una correcta población objetivo, relacionándose con el criterio de pertinencia. (Casillas et.al, 2020)

- **Coherencia interna**

Es el que valora la relación que debe existir entre los objetivos planteados en la intervención y el conjunto de medidas diseñadas e implementadas. (Casillas et.al, 2020: 51). Se trata de un análisis de la jerarquía de objetivos, que a su vez esta analiza la lógica de la programación, detallando si se prioriza los objetivos de forma

coherente con las demás actividades. Este análisis nos puede proporcionar información para responder las siguientes preguntas: ¿Las actividades y los resultados permiten alcanzar los objetivos de manera lógica? ¿Existen contradicciones en los objetivos? ¿Existen duplicidades entre las actividades programas en relación a la consecución de los objetivos de la política pública? (Gobierno Vasco, 2012: 36-37)

- **Coherencia externa**

Hace referencia a las actuaciones que se llevan a cabo en el ámbito de otras políticas y que tienen como finalidad resolver determinados aspectos no contemplados por la intervención que es objeto de evaluación, pero que atienden a determinadas facetas del mismo problema. (Casillas et.al, 2020: 51). Este tipo de análisis nos permite identificar la relación que hay entre un programa y otro, que se estén ejecutando en un mismo espacio territorial-físico o temporal. Para ello, se requiere observar y estudiar los objetivos y otro tipo de intervenciones que estén contenidos en algún otro programa que se lleve a cabo en un mismo territorio. (Gobierno Vasco, 2012)

Respondiendo a las siguientes preguntas: ¿Se puede decir que no existe superposición entre la política y otras intervenciones aplicadas en el mismo territorio? ¿Los objetivos planteados en la política coinciden con los expresados en otras intervenciones del territorio? (Gobierno Vasco, 2012: 37)

- **Complementariedad**

Este criterio hace referencia a la necesidad de que los objetivos de las diferentes intervenciones que se pretenden realizar, estén coordinados o marchen en la misma dirección, para que su impacto sea mayor. Con esto también se puede evitar que uno de ellos produzca que se anulen, reduzcan o se vean contrariados a los objetivos de la intervención. (Casillas et.al, 2020)

3.4 Perfil de los entrevistados y guiones de entrevista

Entrevista 1. Dra. Jasmín Anavel Monterrubio Redonda

La primera entrevista se realizó el día 10 de julio de 2023 a la Dra. Anavel Monterrubio, quien es doctora en Sociología, maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas y licenciada en Sociología, por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Dentro del ámbito de la administración pública ha trabajado en instituciones relacionadas con la producción de vivienda social, **en el ámbito federal entre el 2018-2021 fue Subdirectora General de Análisis de Vivienda, Prospectiva y Sustentabilidad en la Comisión Nacional de Vivienda** y en el ámbito local desempeño diferentes cargos, el primero de ellos fue entre 2002-2006 como Subdirectora de Evaluación y Seguimiento del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, el segundo fue en 2006-2007 como Directora de Planeación Estratégica, ambos fueron en el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, y con la recuperación del centro histórico, en el Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México.

Para esta entrevista semiestructura se consideró la realización de un guion, con el objetivo de dirigir y delinear la discusión. Para su elaboración se consultó información de la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) 2020 y algunos datos de los diagnósticos de ambos programas. Debo comentar que para las dos entrevistas que se llevaron a cabo, realice un guion, sin embargo, al realizarlas no se efectuó en su totalidad lo que tenía planeado, así que al calor de la conversación me surgieron otras preguntas, diferentes a las que ya había preparado.

A continuación presento las preguntas que se consideraron para la entrevista:

- ¿En qué información se basó el gobierno de Enrique Peña Nieto para diseñar el PNV?
- ¿Qué tanto se incorporaron las 7 dimensiones: certeza jurídica sobre la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural

que establece el PIDESC para una vivienda adecuada en el diseño del programa de Peña Nieto? ¿Se ha notado algún cambio respecto a estas dimensiones en la actual administración?

- ¿Cómo se concebía el derecho a la vivienda en el gobierno de Enrique Peña Nieto? ¿Ha cambiado en algo la concepción del derecho a la vivienda en el actual gobierno?
- ¿Hay alguna diferencia en la concepción y diseño de la política de vivienda de López Obrador en comparación con la política de Peña Nieto?
- ¿El discurso político de López Obrador de “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera” se ve realmente reflejado en el diseño de la política de vivienda?
- ¿Se ha dejado de priorizar al mercado para la producción de vivienda? ¿Hasta qué grado el gobierno actual ha retomado la rectoría en la producción y financiamiento de viviendas?
- ¿Qué papel han tomado las instituciones como el Infonavit y Fovissste actualmente para garantizar el derecho a la vivienda?
- ¿Cómo concibe la certeza jurídica sobre la tenencia el PNV de López Obrador? ¿Cómo se concebía esta variable en el PNV del gobierno anterior?
- Actualmente al interior del país, más del 16% de las viviendas que se encuentran habitadas, carecen de escrituras. ¿Qué tendría que tomarse en cuenta en el diseño del PNV para atender esta problemática?
- En las administraciones de Fox, Calderón se construyeron principalmente unidades de viviendas unifamiliares (sin servicios) que se ubican en zonas periféricas de las localidades, esto indirectamente provocó la demanda de servicios públicos a los gobiernos locales. ¿De qué manera el gobierno de Peña Nieto diseñó políticas de vivienda para atender dicha problemática?

- ¿Cómo concibe el gobierno de López Obrador en el diseño del PNV la dimensión “Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura”?
- ¿Qué instrumentos se utilizan para determinar que una vivienda es habitable? ¿De qué manera el gobierno actual desde el diseño responde a esta variable?
- En México, se estima que el decil más pobre de los hogares del país destina alrededor del 61% de su ingreso a la vivienda y sus servicios. La cifra para los siguientes dos deciles es de 34%, mientras que para el resto no supera el 30%. ¿De qué forma el gobierno de Peña Nieto diseño políticas de vivienda que pudieran responder a esta problemática? ¿De qué manera el gobierno actual diseñó políticas de vivienda que atiendan esta dimensión?
- ¿Se han contemplado estos grupos vulnerables en el diseño de los PNV de ambos gobiernos?
- La adecuación cultural es una de las dimensiones que menos se ha estudiado, lo cual ha complicado poder diagnosticar y después hacer métodos operativos. Sin embargo, el diseño de políticas y programas de vivienda ¿De qué variables se requiere para que se pueda realizar un diagnóstico de esta dimensión?
- Si no hay diagnósticos operativos, ¿de qué información partió el gobierno de Peña Nieto para realizar su diseño?

Entrevista 2. Lic. Rafael Pérez San Sebastián

Con la intención de contrastar los dos gobiernos que se estudiaron dentro de esta investigación, era necesario encontrar a una persona que hubiera trabajado en el gobierno de Peña Nieto, pues la Dra. Monterrubio trabajó durante la administración de López Obrador, entonces el Lic. Rafael fue recomendado por la Dra. Monterrubio. Entonces la entrevista se realizó el 31 de agosto de 2023, Rafael es licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, en 1995 empezó a trabajar

en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) dentro de la subsecretaría de vivienda y fue hasta el año 2000 cuando Fox crea la Comisión Nacional de Vivienda, por cual fue trasferido a dicha dependencia, desde entonces se desempeñó como Director de Enlace Ciudadano dentro de la comisión, cargo que ocupó hasta 2018. Su conocimiento en materia de vivienda está avalado por más de 20 años dentro del sector habitacional.

Como no conocía el trabajo del licenciado, fue necesario incluir en la entrevista unas preguntas que me permitieran conocer su trayectoria dentro de la comisión, por ello se consideró lo siguiente:

Preguntas de reconocimiento

¿Qué cargo desempeño durante la administración de Enrique Peña Nieto?

¿Cuáles eran sus funciones?

¿Qué tipo de cuestiones o demandas llegaban a su dependencia?

¿De qué manera se atendían las demandas o cuestiones que se llegaran a presentar? ¿Cuál era la problemática o las situaciones más frecuentes que se trataban en esa instancia?

¿Qué errores de diseño del programa detectó al frente de sus funciones?

Preguntas de fondo

- En la legislación mexicana, desde 1983 el Estado asumió la responsabilidad de garantizar el derecho a la vivienda digna y decorosa. ¿En qué medida el gobierno de Peña Nieto introdujo este eje dentro de su política habitacional? ¿Cómo se concibió el derecho a la vivienda en el gobierno de Enrique Peña Nieto?
- En los instrumentos internacionales, específicamente en la observación número 4 del PIDESC establecen 7 dimensiones para que una vivienda pueda considerarse “adecuada”: certeza jurídica sobre la tenencia,

disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural. Es un hecho que el PNV 2014 no incluye en su diseño esas dimensiones.

- ¿Por qué no se atendía a este discurso, si desde 1983 el Estado mexicano asumió la responsabilidad? ¿El PNV atienden a alguna de estas dimensiones aunque no sea tan explícito como el PNV 2021?
- ¿Qué papel jugó el sector privado y el mercado en la política habitacional de Peña Nieto? ¿Cómo se incluía al Infonavit y Fovissste en el actual estatal?
- ¿Qué tanto se han contemplado a los grupos vulnerables (personas con discapacidad, población indígena, adultos mayores) en el diseño de los PNV 2014?
- ¿Qué cobertura y alcance se tuvo dentro de la CONAVI para garantizar una vivienda a las personas?
- ¿El PNV se establece una cobertura coherente? Sabemos que no hay presupuesto suficiente ¿pero hubo incrementos en sus presupuestos federales para los programas de vivienda?

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DEL GOBIERNO FEDERAL, DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO A LA VIVIENDA

En este capítulo se presentan los indicadores que la ENVI 2020 presentó respecto a las condiciones de las viviendas, esto me permite identificar la situación actual de las dimensiones de una vivienda adecuada, además de identificar cuales otros derechos se relacionan con cada una de las siete dimensiones del PIDESC con base en la información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Asimismo, se presenta el análisis con base en las dimensiones establecidas en la observación general número 4 del comité de derechos económicos, sociales y culturales, haciendo uso de información cualitativa, proveniente de las dos entrevistas: la primera a la Dra. Monterrubio, quien fue Subdirectora General de Análisis de Vivienda, Prospectiva y Sustentabilidad en la Comisión Nacional de Vivienda durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador y la segunda al Lic. Pérez, quien fue Director de Enlace Ciudadano de la misma comisión durante el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Para esta primera parte del análisis es importante mencionar que la Dra. Monterrubio no profundizó sobre las dimensiones del derecho a la vivienda de la administración actual, debido a que identifica que el análisis del derecho a la vivienda debe ir más allá de analizar estas dimensiones, por lo cual sus comentarios se dirigieron hacia identificar los retos a los que se enfrenta esta perspectiva. Por ello, es que en la mayoría de las dimensiones solamente se retoma lo que el Lic. Pérez me comentó. Sin embargo, lo que me aportó la Dra. Monterrubio me parece interesante para analizar lo que implicó este cambio de enfoque para hacer vivienda y por ello, retomo lo que me comento sobre esta perspectiva. Para la segunda parte, se realiza una evaluación de diseño de ambos programas, retomando los criterios establecidos en el apartado metodológico.

4.1 Indicadores de las dimensiones del derecho a la vivienda y otros derechos.

Antes de presentar el análisis, enseguida presento algunos criterios retomados del CONEVAL que aporta para este análisis. El derecho a la vivienda implica un reto administrativo e institucional por el cambio de enfoque en el diseño de la política de vivienda, sin embargo, he encontrado que dentro de cada una de estas dimensiones del PIDESC se influye en otros derechos. De acuerdo con el CONEVAL, dentro de estas siete dimensiones hay otros derechos y dentro de ellos, existen indicadores. A continuación en la tabla 3, retomo los derechos que se relacionan con cada una de las variables de la ONU con base en lo que CONEVAL identifica y también pongo los indicadores que hay dentro de las mismas, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) 2020.

Tabla 3. Operacionalización del derecho a la vivienda

Variable	Derechos que se relacionan con el derecho a la vivienda	Indicadores de la ENVI 2020
Seguridad jurídica de la tenencia	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la integridad y seguridad personales • Derecho a la inviolabilidad del domicilio 	<p>El tipo de tenencia nos permite clasificar a las viviendas habitadas según la situación legal que tengan las y los ocupantes. De acuerdo con datos de la ENVI cerca del 35.3 millones de las viviendas habitadas; el 57% son viviendas propias, 17% son rentadas, 14% son prestadas por algún familiar, amistad o por su actividad laboral, el 11% son viviendas propias pero la gente sigue pagándolas, y el 1.8% tiene alguna otra situación.</p> <p>En ese mismo sentido, de los casi 6 millones que se encuentran en renta, al menos el 54% declara tener un contrato vigente, protegiéndolo de</p>

-
- Derecho a la propiedad

cualquier desalojo arbitrario y también garantiza seguridad para sus ocupantes. Es interesante mencionar que la misma encuesta al preguntar sobre la razón por la que están rentando, cerca del 52% declaró no tener acceso a algún crédito o algún otro medio para que puedan acceder a una vivienda, el 32% dijo que es por la facilidad de poder cambiarse fácilmente de vivienda, cerca del 10% declaró que es más accesible pagar una renta que pagar alguna hipoteca y finalmente el 9% dijo que no era de su interés adquirir una vivienda.

Asimismo, de acuerdo con los casi 24 millones de viviendas propias en todo el país, al menos el 73% de ellas tienen escrituras, sin embargo en zonas rurales esta situación cambia, pues solo un 59% de viviendas cuentan con escrituras, más de 10 puntos porcentuales por debajo de las zonas urbanas.

La certeza jurídica por sexo también se ve diferenciada y más aún cuando aumenta el tamaño de las localidades. Del total de viviendas en el ámbito rural, se identifica que al menos el 34% son propietarias mujeres, frente a un 64% de hombres propietarios. Mientras que en la zona urbana, el 43.4% son mujeres las propietarias de una vivienda y el 55% son hombres.

La ENVI 2020 identifica que de las viviendas particulares habitadas en

Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho al agua y saneamiento • Derecho a un medio ambiente sano 	<p>todo el país, cerca del 98% tienen piso de algún recubrimiento, el 98% tienen servicios sanitarios, el 93% cuentan con paredes de algún tipo de material resistente, ya sea tabique, ladrillo o block y casi el 79% de las viviendas tienen losa de concreto. Asimismo, cerca del 90% de esas viviendas tienen un lugar destinado para cocinar. Sumando a estas características, solamente el 6% de esas viviendas tienen aislamiento térmico y más del 1% tiene aislamiento acústico.</p>
Gastos soportables	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho al trabajo • Derecho a la seguridad social 	<p>Durante la encuesta, se pudo identificar que cerca de 4 millones de viviendas propias, ya sea nuevas o usadas se adquirieron con algún tipo de crédito vigente. De los cuales, el 78% adquirió ese crédito en Infonavit, casi el 14% obtuvo el crédito de alguna institución financiera del sector privado y casi el 9% lo obtuvo de Fovissste.</p> <p>En ese sentido, del total de las viviendas contabilizadas para esta encuesta, casi 7 millones de esas viviendas declaró que en el año 2019 hicieron algún gasto para modificar o reparar su vivienda.</p> <p>En el año 2020, se identificó un gasto total de \$94 676 millones de pesos, destinado para modificaciones en las mismas, un gasto promedio por vivienda de casi \$18 500 pesos.</p> <p>De los casi 24 millones de viviendas en el país, se identificó que al 7 de cada 10 se financiaron con recursos</p>

		<p>propios, esto explica en mayoría porque las viviendas son adquiridas por autoconstrucción o autoproducción.</p>
Habitabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la alimentación • Derecho a la salud • Derecho a la privacidad 	<p>Se contabilizó que cerca del 26% de las viviendas, cuentan con 90 metros cuadrados de terreno, más del 30% tienen más 90 metros cuadrados pero menos de 160. Y cerca del 41% de las viviendas, se identificó que están construidas en terrenos de más de 160 metros cuadrados.</p> <p>El tamaño de las construcciones se indagó que el 28% de las viviendas tienen hasta 45 metros cuadrados, más del 41% de ellas, se ubican en el rango de 56 a 100 metros cuadrados de construcción y solamente el 15% rebasan los 150 metros cuadrados.</p>
Asequibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho de acceso a la información • Derecho a la igualdad y prohibición de discriminación • Derechos de las niñas, niños y adolescentes 	<p>Se encontró que al menos el 13% de las viviendas tienen la necesidad de adaptar su vivienda, requiriendo poner un pasamanos, el 12.8% poner rampas, mientras que más del 12% requiere realizar alguna adecuación en sus baños. Y cerca del 10% requiere realizar alguna ampliación en sus puertas.</p> <p>Se pudo identificar también que la entidad federativa con mayores necesidades de adaptación se presenta en Guerrero.</p>
Lugar	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la educación 	<p>En el entendido de que el nivel de satisfacción con el entorno y la cercanía con los servicios dependen de las áreas de residencia, sin</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la movilidad 	<p>embargo, con la encuesta se pudo identificar que las personas que viven en localidades rurales su nivel de satisfacción son más bajas, pues centros escolares, hospitales, mercados y centros de recreación les quedan retirados de sus hogares.</p>
Adecuación cultural	<ul style="list-style-type: none"> • CONEVAL no presenta información 	<ul style="list-style-type: none"> • No encontré algún dato relacionado en ENVI

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2018). Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Vivienda_2018.pdf e INEGI (2021). Comunicado de prensa núm. 493/21. Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI), 2020. Principales resultados. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/envi/ENVI2020.pdf>

Esta tabla nos permite identificar que cuando se busca garantizar alguna de las dimensiones para una vivienda adecuada, vemos que la falta de alguna de éstas se trastocan otros derechos, además los indicadores exponen la situación reciente por la que cada una de estas dimensiones atraviesa. Nos permite identificar en donde nos encontramos y que suma a los retos de poder garantizar el derecho a la vivienda.

4.2 Análisis cualitativo del diseño del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 y 2021-2024: La perspectiva del derecho a la vivienda.

En el capítulo 7 del libro *Las Políticas Públicas* de Meny y Thoenig detallan que evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico (Meny y Thoenig, 1992:195). Por lo tanto, cuando se hace evaluación dentro de las políticas públicas, el analista plantea un camino o un modo de razonamiento y de explicación para realizar esta acción. En ese entendido, estos mismos autores plantean cuatro tipos de actitudes que se puede tomar al momento de realizar un

análisis: la primera es la actitud descriptiva, ésta corresponde a un evaluador que intenta realizar un inventario de los efectos de una intervención pública, también intenta ser exhaustivo y se mantiene neutral, es decir, no juzga si es un éxito o un fracaso, el evaluador sólo informa, genera los datos y nada más. (Meny y Thoenig, 1992)

La segunda actitud es la clínica y ésta consiste en no sólo registrar los resultados encontrados, sino se busca una explicación, se pretende explicar por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros objetivos, que no se buscaron desde el principio, si alcanza lo buscado. Sencillamente, el evaluador clínico intenta descubrir las diferencias entre la meta perseguida y la meta que se alcanzó con éxito. La tercera actitud es la normativa, ésta se propone metas más ambiciosas, debido a que el evaluador no enuncia su juicio ni su explicación, sino que los reemplaza por otros valores o criterios que el evaluador elige y que servirán como referencia para medir los resultados; el evaluador entra en el debate político y normativo (Meny y Thoenig, 1992: 196). Por último, se tiene la actitud experimentalista y se puede considerar como la más ambiciosa debido a que conduce a la conformación de una acción pública como una ciencia. El evaluador experimental se dedica a descubrir si existen relaciones de causalidad entre el contenido de una política y un conjunto dado de efectos sobre el terreno. En suma, estas cuatro actitudes proyectan diferentes funciones de la evaluación. (Meny y Thoenig, 1992)

Con todo lo anterior, para fines del presente análisis se retoma una actitud normativa para realizar el análisis de los PNV, debido a que se tienen los criterios para realizar una evaluación de diseño dentro de la política pública, mi objetivo ha implicado sumarles a estos criterios las siete variables que estable la observación general número 4 para una vivienda digna y decorosa. Por lo que me he propuesto también a entrar en el debate político y normativo de los dos programas, y para ello, he realizado dos entrevistas que me permitirán hacer un análisis cualitativo de la política de vivienda en el gobierno de Enrique Peña Nieto y en el actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

En México, a partir de los años ochenta se implementó el modelo neoliberal, y lo que implicó fue la superioridad de la razón económica sobre la política, predominando la lógica del mercado como un factor principal para la organización social (Ornelas, 2000). Este modelo consideró al mercado como el mecanismo más eficaz para obtener resultados favorables, y esta lógica de mercado no hizo excepción alguna, pues cada vez más se fue introduciendo en todos los sectores, incluido el sector vivienda. Pues al menos hasta esa década el Estado mantenía el control de la producción de vivienda, el acceso al suelo y la contratación de empresas constructoras, pero sobre todo, mantenía el proceso de comercialización, incitando la oferta y apoyando la demanda a través de los esquemas crediticios. (Salinas y Pardo, 2018)

Asimismo, una de las consecuencias que provocó este modelo económico, fue la reducción sustancial de la participación del Estado dentro del sector social, esto impactó negativamente al sector vivienda pues en los años noventa se retiró de la producción de viviendas sociales, por lo que dio cabida al sector privado asumiendo la producción de viviendas mediante créditos hipotecarios por algún banco o algún otro tipo de financiamiento. Desde entonces el gobierno solamente ha incentivado la oferta de viviendas y por medio de sus instituciones se han otorgado créditos hipotecarios para que las personas puedan adquirir una vivienda (Salinas y Pardo, 2018). Sin embargo, este ha sido un factor por el cual se ha avanzado a pasos pequeños, porque para que una persona pudiera acceder a estas facilidades, la persona tenía que estar empleada de manera formal, es decir, si no contabas con un trabajo formal, no podías acceder a una vivienda.

Esta promoción de viviendas privadas se hizo más presente en las administraciones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Debido a que el sector inmobiliario controlaba este sector, determinando las condiciones en las que la vivienda se encontraba y estableciendo los mecanismos de acceso a la misma. Con el presidente Andrés Manuel López Obrador cambió el sentido de la política habitacional, pues se busca recuperar la perspectiva del derecho a la vivienda, por medio de la producción social.

La incorporación de una vivienda digna y adecuada como un derecho humano, responde a un andamiaje legal e institucional, tanto en el escenario internacional, como en el nacional. Un instrumento internacional al que México se unió en 1981, fue el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) el cual de manera general busca un nivel de vida adecuado en temas de educación, salud y seguridad social, y por ende en la vivienda. Sin embargo, este pacto fue aprobado el 16 de diciembre de 1996, mediante la resolución 2200 A(XXI), por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). (CNDH, 2012)

De hecho el artículo 11 de este pacto, garantiza “una vivienda adecuada” estableciendo los siguiente:

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**, [Negritas y subrayado propio] y al mejoramiento continuo de las condiciones de vida. Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para asegurar la realización de este derecho, reconociendo a tal efecto la importancia esencial de la cooperación internacional basada en el libre consentimiento. (PIDESC, 1966)

Concretamente, el Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales en su observación general número 4 detalla lo que los Estados deben hacer para que las personas puedan acceder a una vivienda adecuada. Asimismo, el pacto debe garantizar este derecho sin importar los ingresos o accesos a los recursos económicos de las personas. Desde esa perspectiva, el comité entiende por “vivienda adecuada” cuando se responde con espacios adecuados para poder establecer los asentamientos, y asimismo, que estos espacios cuenten con seguridad jurídica y se pueda acceder a los servicios mínimos de infraestructura. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1991)

Entonces, el artículo 11 del PIDESC y la observación general número 4 son los instrumentos internacionales que se consideran como estándares a cumplir por parte de los Estados para garantizar una vivienda adecuada. Siguiendo esa lógica, en la legislación nacional, actualmente el artículo 4, párrafo seis establece lo

siguiente: “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”. (CPEUM, 2023)

Sin embargo, esta responsabilidad no siempre ha sido garantizada por el Estado, fue hasta el 7 de febrero de 1983 cuando en el gobierno de Miguel de la Madrid se aprobó una adición a dicho artículo para que el gobierno hiciera lo pertinente en dicha materia de vivienda. Sin lugar a dudas, esta acción marcó un antes y un después dentro del sector, no empero, fue hasta 2011 cuando se reformó el artículo primero constitucional donde se establece lo siguiente:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. (CPEUM, 2023)

La reforma al artículo primero de la Constitución en el año 2011, no sólo cambió el panorama del sector vivienda, sino cambió las connotaciones en otros derechos sociales. Entonces, estas reformas constitucionales y los instrumentos internacionales permitieron que después de casi 40 años se tuviera un escenario estable, pero no el necesario para que el gobierno mexicano tomara acciones concretas para responder a estos nuevos debates.

En ese sentido, el Programa Nacional de Vivienda (PNV) 2021-2024⁷ implementado en el actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador, es pionero por su diseño, debido a que su diagnóstico incluye las siete dimensiones a considerar para una vivienda digna y decorosa que establece la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su observación número 4. Dicho esto, se debe reconocer la incorporación del derecho a la vivienda y la visión de la vivienda social dentro de la política de vivienda en México.

⁷ El Programa Nacional de Vivienda es un programa sectorial, por lo tanto este análisis se sustenta en ello, y no en los programas específicos que contienen este tipo de programas.

Si bien, este enfoque de derechos pudo haber sido retomado en el diseño del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 del gobierno de Enrique Peña Nieto, se observa que no se incluyen estas siete dimensiones, ni siquiera se hace mención directa del derecho a la vivienda. Y por supuesto que la pregunta obligada es ¿Por qué no se han diseñado los PNV con perspectiva del derecho a la vivienda? Si la normatividad lo permite desde hace 40 años.

Algunos podrían argumentar que es porque se están respondiendo a intereses políticos y económicos o corrientes ideológicas, y es que no son totalmente ajenas para responder la pregunta, pero lo que me interesa resaltar es el enfoque y la dirección de los recursos que se destinaron al sector habitacional. Para dar una idea de los enfoques que cada gobierno tomó, me gustaría retomar lo que Rafael Pérez me dijo al respecto en la entrevista (Anexo II) que le realicé:

[...] sin lugar a dudas todas las administraciones y los programas de los gobiernos que revisaste te van a decir que están tratando de resolver el problema de los más vulnerables, [...] pero trasladar ese lo que se debe decir de atender los más vulnerables hacia una cuestión más práctica y efectiva, es muy difícil. [...] Entonces aquí hay una cuestión muy básica; es la percepción de la vivienda y es algo que plantea muy claro Anavel Monterrubio: la percepción de la vivienda como mercancía, es decir, como algo que está en el mercado, respecto de la visión de la vivienda como un derecho, entonces si tú enfrentas estas dos percepciones de la vivienda y te inclinas hacia lo que es a la vivienda como industria, como negocio, porque te genera empleo, porque te genera consumo en muchas ramas industriales, porque hay inversión en infraestructura urbana, etc. Hay una orientación de los recursos que se va hacia allá, hacia este tipo de política, y eso evidentemente si tú te inclinas hacia la vivienda adecuada como una demanda social que además hay que satisfacer, entonces a mí me parece y en eso yo coincido, es el enfoque adecuado, es decir, seguir atendiendo esa necesidad de vivienda adecuada para la gente que no tiene otra opción, que no tiene realmente como resolver por sus propios medios o con los medios económicos de ingreso su necesidad de vivienda. [...] (Entrevista Pérez, 31 de agosto de 2023)

Entonces en este primer acercamiento, podemos observar dos lógicas contrastantes en sus objetivos y percepciones, porque en el gobierno de Peña Nieto

se observaba que la vivienda tenía un enfoque económico, es decir, se miraba como un producto financiero y por ello se buscaba que el mercado tuviera un mayor involucramiento, provocando que la vivienda perdiera su enfoque social; en cambio con la administración de López Obrador se puede observar que la vivienda recuperó su enfoque social, al incluir los estándares internacionales para garantizar una vivienda adecuada, provocando una coyuntura dentro del sector.

El PNV 2021-2024 tiene una razón de ser y de acuerdo con la información que me compartió la Dra. Monterrubio durante la entrevista que le realicé (Anexo I), se identifican dos razones por las cuales el programa se elaboró así, la primera tiene que ver un aspecto legal, si bien es cierto desde 1983 en México se garantiza el derecho a la vivienda, esta reforma implicó también la elaboración y aplicación de la Ley Federal de Vivienda, en la que se establecen los parámetros que se deben seguir en materia de vivienda. Desde entonces el artículo cuarto constitucional 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”. (CPEUM, 2023).

[...] Eso lo que significó es que, y lo dicen así los juristas, es que hay una parte más bien programática, que legal, o sea la parte programática lo que significa es que el derecho a la vivienda como lo establece la Constitución está abierto para que cada gobierno haga lo que pueda, o sea no establece exactamente los parámetros que hay que seguir para garantizar el derecho a la vivienda, sino que únicamente dice: la ley establecerá los procedimientos que se requieran para el acceso a la vivienda digna y decorosa. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

Esta cuestión programática implicó que los gobiernos subsecuentes a 1983, tuvieran la posibilidad de dirigir y conducir la política habitacional con base en su concepción, asimismo cada uno impuso su visión dentro de los programas, se empezó a perfilar hacia el sector económico. Como mencionaba anteriormente, México se adhirió al PIDESC en 1981 con obligaciones y retos por delante, pero sin lugar a dudas, estos procesos y reformas fueron un punto de inflexión en el país.

[...] Cuando México lo firma,[...], está obligado a llevar a cabo este decreto,[...]. Sin embargo, en ese momento en 1981 se firma y en 1983 se modifica la Constitución, pero cuando se modifica la Constitución, la idea no era echar a andar el PIDESC, lo que tiene que ver con las siete dimensiones que tu comentas y demás. Porque había dos cuestiones ahí para México, que para el gobierno mexicano eran más relevantes. Primero era la cuestión de la soberanía, y la otra cuestión era que la vivienda se visualizaba como una garantía social, no como un derecho humano. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

Después de la amplia discusión que se tuvo en el Poder Legislativo y hacer las modificaciones necesarias para responder al pacto, subsecuentemente implicó que cada gobierno respondiera a las demandas de vivienda a través de diferentes acciones. En ese sentido, fue hasta el año 2011 cuando se hizo una modificación al artículo primero de la Constitución, dejando claro que el gobierno mexicano tiene la obligación de garantizar los derechos humanos en el país, además de establecer los mecanismos para prevenir, investigar y sancionar.

[...] A partir de ahí, el gobierno mexicano empieza a hacer modificaciones sobre todo orientadas al derecho a la vivienda, pero es una concepción distinta, o sea, el hecho de que no aparezcan los siete elementos o las siete condiciones de idoneidad que marca el PIDESC en la observación número cuatro, no significa que las acciones del gobierno no estén orientadas al derecho a la vivienda. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

A partir de 2011, empieza a persuadir el discurso de la garantía de los derechos humanos, porque ahora sí ya estaba explícitamente en la Constitución que el Estado se haría cargo de ello.

[...] Y por eso se empieza a mencionar ya, todo lo que tiene que ver con derechos humanos. En el caso de Peña Nieto, esta modificación ya no alcanzaba porque se dio en 2011 y todavía no permeaba al ejecutivo cuando llegó Peña Nieto que fue en 2012. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

Estos aspectos jurídicos que se discutieron y reformaron en su momento, se suma la movilización social que trajo toda esta cuestión del derecho a la vivienda, y es que un actor fundamental fue ONU-HÁBITAT, esta convoca cada 20 años a una convención en materia de desarrollo urbano, la última fue en 2016.

[...] En la parte de 1976 y 1996, estaba muy presente esta cuestión del problema de la vivienda, entonces cuando viene toda la modificación del artículo primero constitucional empieza a resurgir esta parte del derecho a la vivienda, pero ya como discurso. Primero la parte del derecho a la ciudad y luego como parte del derecho a la ciudad, el derecho a la vivienda, y seguía vigente la cuestión legal del derecho a la vivienda digna y decorosa. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

Todo este contexto, es necesario para entender el porqué de la estructura del PNV de López Obrador, y es que en 2018 cuando él toma la presidencia, existen las condiciones para elaborar un programa así, porque tanto la parte legal como la movilización social que venía desde hace varios años impulsando esta parte del derecho a la vivienda adecuada.

[...] Cuando se juntan estas vertientes, tanto la legal como la parte de las movilizaciones sociales, por eso es que esta administración ha empezado a hablar del derecho humano a la vivienda adecuada y lo introduce al programa nacional de vivienda como el hilo conductor, por eso es que ya aparecen de manera muy explícita las siete dimensiones de la vivienda adecuada en esta administración. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

Como se ha visto el PNV 2021-2024 está estructurado de acuerdo a las siete dimensiones que establece la ONU, pero también ya se explicó que es producto de dos vertientes, tanto la legal, como las movilizaciones sociales. A esto debemos sumar el trabajo e investigación de personas como Román Meyer Falcon, hoy día dirige la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, David Cervantes Peredo y Edna Vega Rangel, quienes han trabajado el derecho a la vivienda desde hace varios años.

[...] David Cervantes y Edna Vega, ellos son quien realmente introducen el concepto y el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada en el programa nacional de vivienda. Se lo proponen a Román Meyer, y Román Meyer lo acepta y se lo propone a Andrés Manuel, y él lo acepta. Pero no es que Andrés Manuel lo haya traído en la cartera o que lo haya traído como uno de sus proyectos, lo introdujo como uno de sus proyectos a propósito de la participación de estos dirigentes y de esta lucha de izquierda que traía ya desde hace mucho tiempo el derecho a la vivienda. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

Con lo anterior además de establecer contexto sobre las fechas más relevantes durante este proceso, también nos permite plasmar el porqué de primer momento observamos que el PNV 2021 incluye las dimensiones que la ONU establece para que una vivienda se considere adecuada, en comparación con el PNV 2014-2018, que hay que dejar en claro que si este programa no se encuentra diseñado con base en esas 7 dimensiones, no es que no se esté buscando garantizar el derecho a la vivienda, sino que lo hacen desde el cumplimiento de otras acciones que pueden atribuir directa e indirectamente. Por ejemplo, el PNV 2014-2018 buscaba en uno de sus objetivos mitigar la expansión urbana desordenada que solo incitaba a acceder a suelo inasequible, provocando que las personas solucionaran su necesidad de vivienda por el medio que fuera.

Además, el PNV 2014 identificaba dentro de la oferta de vivienda al menos cuatro modalidades: mercado de vivienda nueva, mercado de vivienda usada, vivienda en renta y vivienda deshabitada. Y dentro del mercado de vivienda usada se identificaba lo siguiente:

En este contexto, uno de los principales retos en este tema está, no sólo en ajustar los financiamientos hacia este tipo de soluciones, ya que adquirir una vivienda usada puede verse como una mayor inversión inicial así ésta se encuentra en zonas centrales y conectadas y cuyo financiamiento debe contemplar gastos de rehabilitación para adaptarla a las necesidades de la familia que la habitará; sino también en estandarizar, armonizar, actualizar y agilizar los procesos de los registros públicos de la propiedad y catastro, con lo cual disminuirán los tiempos y los costos del traslado de dominio de una vivienda usada. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

Con esto, podemos observar que se identificaba que para garantizar certeza jurídica de una vivienda usada se necesitaba de un registro público eficiente, con el fin de garantizar que las personas que adquirirían una vivienda por esta modalidad no sufrirían algún tipo de despojo, como lo menciona la dimensión del PIDESC, entonces indirectamente estamos viendo que su diseño responde parcialmente al enfoque de este derecho.

Este cambio de enfoque también se percibió en el presupuesto que se le ha asignado a cada programa, para muestra de ello el Lic. Rafael trae a la discusión lo siguiente:

Algo muy paradójico que sucedió durante la administración de Peña Nieto, es que fue la administración que más recursos en subsidios destinó, pero menos acciones hizo, o sea cómo puedes combinar esas dos cosas, fueron los años de mayor monto de subsidio destinado a la vivienda pero dado que Peña Nieto condujo su política de vivienda en contener las áreas urbanas que estaban extendidas horizontalmente y que estaban generando un problema de distorsión urbana muy muy grave, Peña Nieto metió todo lo que son estos programas de contención urbana y los perímetros de contención urbana y entonces con eso lo que sucedió fue que, el precio de la vivienda se encareció, o sea sube el precio de la vivienda, particularmente la vivienda que estaba destinada a la gente con menos recursos, pero ojo, con capacidad de crédito, es decir, las personas que tuvieran Infonavit, Fovissste, etc. (Entrevista Pérez, 31 de agosto de 2023)

De acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas para el año 2014 el Presupuesto de Egresos de la Federación asignó al Ramo 15 “Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano” recursos por 26 mil 590.5 millones de pesos⁸. En contraste, para el 2021 se destinó 9,612 millones de pesos para los tres esquemas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, que están ligados a ofrecer soluciones para vivienda; representando una disminución real del 32% entre 2020 y 2021.⁹

De hecho, la política de vivienda de Peña Nieto tenía como objetivo fortalecer la coordinación interinstitucional con el fin de asegurar que las soluciones de financiamiento se tradujeran en créditos de calidad. El PNV 2014 planteaba lo siguiente sobre la canalización de los recursos económicos:

⁸ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Nota informativa. notacefp / 009 / 2014. Recuperado de <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2014/febrero/notacefp0092014.pdf>

⁹ Gutiérrez, F. (2021). Presupuesto ligado a vivienda caería 32% en 2021. El Economista. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Presupuesto-ligado-a-vivienda-caeria-32-en-el-2022-20210914-0159.html>

Las soluciones de vivienda están directamente asociadas con los procesos de financiamientos y subsidios para su adquisición. Las políticas y programas públicos destinados al apoyo a la vivienda en México, han trazado tres vías principales por las cuales acceder a un apoyo financiero:

1. A través del financiamiento y cofinanciamiento de créditos a soluciones de vivienda, principalmente mediante la operación de las subcuentas de vivienda que administran los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS), así como mediante la operación directa de recursos federales y estatales, provenientes del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y de los Organismos Estatales de Vivienda (Orevis).
2. A partir del apoyo de la banca de desarrollo de manera directa o mediante intermediarios financieros de créditos puente⁽²⁴⁾ para desarrolladores inmobiliarios, así como líneas de fondeo y garantías para intermediarios financieros, bancarios y no bancarios para la operación de créditos para soluciones de vivienda.
3. A partir de la distribución de subsidios dirigidos a la población, atendiendo las diferentes soluciones de vivienda mediante los programas instrumentados por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

(Diario Oficial de la Federación, 2014)

Entonces, este reciente enfoque de derechos en el PNV 2021 pone en gran desventaja el diseño del PNV 2014, al menos para esta investigación. Pero como mencionaba anteriormente, el hecho de que el programa de Peña Nieto no se haya diseñado con esta perspectiva no quiere decir necesariamente que no se hizo algo para garantizar este mismo. A continuación se presenta una tabla en la que se sintetiza la parte anterior del análisis.

Tabla 4. Síntesis de las características de la política de vivienda de los dos gobiernos estudiados.

Gobierno	Política de vivienda
<p>Enrique Peña Nieto (2012-2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque económico • Se siguió la misma política de vivienda de las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón: se dio mayor cabida al sector privado, produciendo viviendas mediante créditos hipotecarios. • El papel del gobierno se limitó a incentivar la oferta de vivienda y sus instituciones a otorgar créditos hipotecarios, lo que limitaba su acceso.
<p>Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque social • Busca recuperar la rectoría la política de vivienda. Además introduce la perspectiva del derecho a la vivienda. • Su diseño recupera instrumentos internacionales, como la observación general número 4 del Comité de Derechos Económicos, Social y Culturales. • Responde a la legislación nacional: Art 1 y 4 Constitucional, además retoma el trabajo académico sobre vivienda social y sus movilizaciones.

En la siguiente parte de este análisis me detendré para recuperar la discusión que obtuve de las dos personas que entreviste respecto a esas variables que establece la observación general número 4.

La primera variable es la **seguridad jurídica de la tenencia** y es que la tenencia puede adquirir varias formas; como la vivienda cooperativa, el arriendo, el alquiler, asentamientos informales, viviendas de emergencia o cualquier ocupación que se tenga de la tierra o propiedad. Cual sea el caso, el Estado debe garantizar protección legal para evitar el hostigamiento, el desahucio o algún otro tipo de amenaza que se pudiera presentar (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1991).

Al respecto, en el gobierno de Enrique Peña Nieto y siguiendo la lógica de mercado que mantuvo en el sector, se avanzó o se hizo muy poco para atender este problema, porque la dotación jurídica era parte del mecanismo de la compra o venta de una vivienda a través de alguna inmobiliaria, entonces, las personas que hacían su compra, renta o venta de vivienda por este medio, estaban dando seguridad en todo el proceso.

Entonces el enfoque de derechos que es un poco tu preocupación, pasa también por esta cuestión y justamente ahí, entonces cuando tu revisas las dimensiones de lo que se establece la ONU, lo primero que habría que diferenciar es que nosotros en la CONAVI y eso hay que reconocerlo, no se atendía todo lo relativo a la vivienda en renta, que a fin de cuentas tu analizas las posibilidades de lo que una persona tiene para resolver sus necesidades habitacionales, puedes comprar una vivienda, puedes rentarla, puede ser que te vayan a prestar una vivienda, o bien la otra opción es autoproducir o autoconstruir tu vivienda, son un poco las opciones. Entonces, en realidad todo lo que es la parte de renta de vivienda que son alrededor del 16% del parque habitacional según las cifras del Censo de 2020, no es una cuestión en la que haya programas que apoyen en la renta de vivienda, todo eso es una cuestión que se resuelve directamente en el mercado, lo que sí se atendió durante todo este periodo y en estas administraciones de gobierno, fue la posibilidad de darle la opción de compra de vivienda que fue lo que se priorizó, en buena medida, a través del acceso a crédito, Infonavit creció en todos estos periodos y en estas administraciones de una manera muy significativa y también las otras opciones de crédito como eran Fovissste, Issfam atendió a los de las fuerzas armadas. (Entrevista Pérez, 31 de agosto de 2023)

Sin embargo, tanto la Dra. Monterrubio como el Lic. Pérez identifican que lo preocupante es la falta algún documento jurídico que avale dicha acción o transacción. Esta situación se presenta frecuentemente en los ámbitos poco urbanizados o rurales, en donde este tipo de tratos sólo se quedan en la informalidad y sin ningún documento que los proteja de alguna arbitrariedad que se pudiera cometer en sus viviendas.

La segunda variable es la **disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura**, aquí básicamente lo que se requiere para que una vivienda sea

adecuada en su criterio técnico, es que se deben contar con servicios de salud, alimenticios y de seguridad. Además de poder acceder a las prestaciones como el agua potable, energía eléctrica, drenaje, entre otros (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,1991). Justamente para analizar los logros en esta dimensión, hay otro factor importante: la disponibilidad de suelo.

Y ahí entra también y es una cuestión que se combina con una de las otras dimensiones, la disponibilidad de suelo, porque al no haber suelo suficiente para impulsar un crecimiento ordenado de las ciudades tiene un problema de que la gente tiene que comprar suelo en condiciones irregulares. (Entrevista Pérez, 31 de agosto de 2023)

Este punto es medular en el PNV de Peña Nieto, él intentó contener y contrarrestar el crecimiento urbano desorganizado a causa de la visión de la política habitacional que se implementó en las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón. Para este periodo se construyeron principalmente unidades de viviendas unifamiliares que se ubican en zonas periféricas de las localidades, esto indirectamente provocó la demanda de servicios públicos a los gobiernos locales, así como problemas para adquirir una vivienda en las unidades habitacionales ofertadas. Para 2012, se reconoció el desarrollo de unidades habitacionales que estaban lejanas a las localidades, lo que provocó e incentivó un desarrollo urbano extensivo y altos costos para la prestación de servicios públicos si se toma en cuenta que se han establecido comunidades dispersas, sin cohesión comunitaria y que se enfrentan a los altos costos en transportes y viviendas deshabitadas. (Correa, 2014)

De hecho, la expansión acelerada que se provocó en esas administraciones, introdujo a la discusión la necesidad de una política de suelo. Pues si el gobierno federal iniciará por garantizar la producción de suelo adecuado y accesible, se estaría evitando que la gente recurra a autoproducir sus viviendas o adquirir viviendas en lugares donde estén alejados de todos los servicios.

Para eso hay un factor fundamental y es el suelo, si tú tienes suelo en el medio rural o en el medio suburbano, ahí puedes resolver tus necesidades de vivienda autoproduciendo tu casa. Pero el gobierno federal no tiene una política de suelo adecuada, no la hemos tenido durante mucho tiempo, si tú

no impulsas una política adecuada de suelo le estás restringiendo las posibilidades a todas esas familias vulnerables para que resuelvan con los medios que tiene la gente de autoproducir su vivienda, entonces la gente tiene que acudir a los mercados informales de suelo, y comprar suelo de mala calidad, en malas condiciones, sin servicios, sin la urbanización adecuada, generas distorsión en el desarrollo urbano muy significativa. Entonces, ese es un factor que tampoco se ha atendido adecuadamente, tienes actualmente un Instituto de Suelo Sustentable que es del gobierno federal, que trata de generar suelo suficiente, adecuado, bien ubicado para que le puedas ofrecer a la gente esa opción, es decir, bueno si a usted no le alcanza para comprar una vivienda nueva o una vivienda usada en el mercado, lo que le ofrezco es que compre un lote bien ubicado y con los servicios adecuados, entonces parte de las dimensiones de la vivienda adecuada ya vayan en la ubicación de ese terreno. Pero tiene que ser una iniciativa del conjunto de los gobiernos municipales, estatales y federal para poder ubicar esas reservas de suelo en los lugares que sean idóneos para el desarrollo de este tipo de conjuntos, para que la gente pueda autoproducir su vivienda. (Entrevista Pérez, 31 de agosto de 2023)

Resumiendo un poco esta lógica, lo que el Lic. Rafael comenta es que si quieres que tanto la dimensión de seguridad jurídica y la disponibilidad de servicios e infraestructura se lleven a cabo, pues la primera acción que podría hacer el gobierno es garantizar en la generación de suelo adecuado, además de no dejarle esa decisión o esa responsabilidad sólo a los gobiernos municipales, sino trabajar conjuntamente los tres ámbitos de gobierno.

Por su lado, la Dra. Monterrubio también coincide en que si no hay un suelo adecuado y accesible, no hay forma de garantizar una vivienda adecuada.

Otros de los grandes retos tienen que ver con el acceso al suelo, **hay dos factores que impiden que el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada se lleve a cabo: la localización y el costo.** Si no hay forma de ayudar a las familias para costear la vivienda, no hay forma de resolver esto del derecho a la vivienda adecuada. Y la otra cuestión es el acceso al suelo, si no hay acceso al suelo, reserva territorial, disponibilidad de suelo y demás, para que las viviendas no se asienten en suelo de riesgo, para que las viviendas estén con todos los servicios y con la movilidad, no hay forma de resolver el derecho a la vivienda adecuada. Esas dos cuestiones: el costo y la localización, de eso depende totalmente el derecho a la vivienda y mientras

no se resuelva con reserva territorial, con disponibilidad de suelo apto para vivir, los asentamientos irregulares que estén fuera de zonas riesgo, ya no solo fuera de áreas de conservación, sino de zonas de riesgo. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

La tercera dimensión es **gastos soportables** y estos por el que corresponden a la vivienda, pues debe ser en un nivel que no impida, ni comprometa el logro y satisfacción de otras necesidades y servicios básicos. Y aquí, el papel principal del Estado es emplear medidas que garanticen que el porcentaje de los gastos de la vivienda sean proporcionales con los ingresos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,1991). Para ello, existen los subsidios que los programas brindan para comprar una vivienda. Por ejemplo, durante el gobierno de Peña Nieto se hacía lo siguiente:

[...] el gobierno federal tuvo durante mucho tiempo dos programas de subsidio funcionando en simultáneo; uno a través de la Comisión Nacional de Vivienda, que era todas aquellas personas que tuvieran capacidad de crédito, para poder sumar esa capacidad de crédito al subsidio y el otro programa de subsidio lo manejaba el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, FONHAPO, dirigido fundamentalmente a aquellas personas que no tuvieran esa capacidad de crédito, es decir, que solo tuvieran que hacer solo uso del subsidio. Entonces, estos programas estaban destinados digamos que en términos muy muy generales, el de FONHAPO a personas que tuvieran ingresos de tres salarios mínimos mensuales o menos, y el CONAVI a personas que tuvieran de tres salarios mínimos a cinco, aproximadamente. Y de ahí la diferenciación de quien tuviera la capacidad de tener crédito y sumarlo al subsidio, junto con el ahorro que pudieran tener en su cuenta de vivienda o en su ahorro personal, para sumar estos tres recursos: subsidio, ahorro y crédito. Y que tuvieran acceso a una solución habitacional. (Entrevista Pérez, 31 de agosto de 2023)

La **habitabilidad** es la cuarta dimensión, y básicamente es poder ofrecer un espacio adecuado para todos los ocupantes de una vivienda, protegerlos del frío, la lluvia, la humedad, el calor, el viento u otro tipo de amenazas que atenten contra la salud. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,1991)

[...] En cuestiones de habitabilidad sí hubo un progreso en la administración de Peña Nieto, porque se modificó el artículo cuarto de la Ley de Vivienda

para generar algo que se llama espacios habitables y los espacios habitables incrementaron la obligación de que las viviendas que construyeran, las viviendas nuevas particularmente las de los grandes desarrolladores y todo esto, estaban obligados a tener por lo menos dos recamaras, cosa que no estaba antes. Entonces ahí por lo menos ganas un poco de en la cuestión de la habitabilidad, no quiere decir que eso solucione todos los problemas pero algo colabora, entonces eso es algo que sí se logró. [...] (Entrevista Pérez, 31 de agosto de 2023)

Por su parte, la Dra. Monterrubio ve esta dimensión como una parte técnica y lograr cumplir con esta dimensión es difícil.

Porque si te das cuenta por ejemplo, la habitabilidad tiene que ver con la parte técnica, ¿Cómo tiene que ser habitable una vivienda? Pues al interior debe tener una distribución que satisfaga a los habitantes de ahí, debe ser cómoda, debe tener todos los servicios y bueno que eso involucra también la disponibilidad de servicios. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

La quinta dimensión es la **asequibilidad**, es decir, debe poder alcanzarse por los grupos que estén en desventaja, priorizando a grupos desfavorecidos como los niños, adultos mayores, incapacitados y discapacitados, personas con enfermedades persistentes o terminales, o víctimas de desastres naturales. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1991)

[...] tienes una orientación y un sesgo hacia las personas que no son los grupos en mayor desventaja, en eso sin lugar a dudas FONHAPO en su momento en todas las administraciones anteriores no recibió suficientes recursos, o sea si tenías un programas de subsidios pero sin suficientes recursos, es decir, no se atendía a la gente en las condiciones más vulnerables, a los grupos con mayor necesidad de vivienda no fueron atendidos adecuadamente ni en volumen ni en ubicación, y eso es algo que lamentablemente a la fecha persiste. Es decir, yo reconozco y eso es algo que está muy muy claro, los recursos actualmente en buena medida están muy dirigidos hacia Oaxaca, Chiapas, Guerrero, más del 60% más al menos por ahí del 2019 estaban enfocados hacia esas zonas geográficas que son donde más se necesita, pero la cuestión es que se están dando muy pocos recursos, estás orientando adecuadamente las cosas en la política de vivienda actualmente pero con una cantidad de recursos ínfima, o sea no es suficiente para resolver los problemas de vivienda aun en esas regiones donde se están priorizando. Entonces ahí sí, es un muy buen enfoque de política y muy pocos recursos para atenderlos, es una contradicción que yo

veo en esos términos. A diferencia de lo que hacíamos antes, es decir, había muchos recursos mal enfocados, o sea enfocados hacia zonas en donde la población tenía ingreso para atender con crédito, pero no se atendía a los más vulnerables, eso es algo que está claramente marcado. (Entrevista Pérez, 31 de agosto de 2023)

La penúltima dimensión, es el **lugar**, porque una vivienda que sea adecuada debe encontrarse en un lugar que permita poder acceder a las ofertas laborales, a los servicios de salud, escuelas y otros servicios. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1991)

En la administración de Peña Nieto se hizo el esfuerzo de mejorar las ubicaciones, es decir, a través de esta política de perímetros de contención urbana y que le causó incluso que varias de las empresas desarrolladoras tuvieran que cerrar, como es el caso de GEO, o de alguna otra por ahí, que ellos habían hecho una práctica corrupta completamente de comprar reservas territoriales en sitios que eran impracticables para el crecimiento urbano. Entonces con la política de los perímetros de contención urbana muchos de esos compradores de vivienda de los grandes desarrolladores que se habían asociado o hechos socios como cómplices de los presidentes municipales y haber obtenido permisos para desarrollar grandes conjuntos habitacionales sin ninguna viabilidad urbana, muchas de esas empresas tronaron, hubo dos o tres; Solmex, Geo, Urbi, que reventaron porque simplemente y sencillamente habían hecho esas malas prácticas de comprar terrenos en donde no podía crecer la ciudad, pero eran grandes negocios. (Entrevista Pérez, 31 de agosto de 2023)¹⁰

Y por último, se encuentra la dimensión de **adecuación cultural** que tiene que ver con la forma en que se construyen las viviendas, los materiales que se utilizan y las políticas en que se fundamentan, porque estas deben permitir la adecuada expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1991)

[...] yo creo que ahí también hubo o ha habido una distorsión, porque muchas de las viviendas vernáculas sobre todo en los sitios donde hay climas

¹⁰ Sin embargo, el hecho de poder acceder a sus fuentes de empleo, lo que implica transportarse hacia ellas, es un problema que sigue persistiendo y sin mostrar alguna mejoría, asimismo, todos los estudiantes que tienen que transportarse de dos o más horas para poder llegar a sus centros de estudios. En mi caso, tardó dos horas o a veces hasta tres horas diariamente solamente para llegar a mi universidad, a esas horas habría que sumarle el retorno a mi casa.

extremos, toda la parte del sureste, no tienen una forma de adecuación cultural acorde con el sitio, creo que ahí se ha impuesto el tipo de prototipos de vivienda que no les corresponden a esas zonas y entonces muchas veces esas viviendas que la gente ha tenido acceso a ellas para poder comprar este sueño básico de muchos de poder tener su propia vivienda, pero las han comprado en sitios que los obliga por ejemplo a tener necesidades de aire acondicionado sin tener los recursos para poderlo llevar a cabo.

Entonces, ahí sí se llegaron a hacer algunos esfuerzos para poder poner algunos materiales adecuados como sería, la parte de todos los aislantes térmicos en las viviendas, eso fue algo que se incorporó en la política de subsidios para evitar que las viviendas tuvieran esa condición de climas extremos inadecuados, pero no se atendió en buena medida y en estas circunstancias sobre todo lo que tiene que ver con la diversidad en el país que es muy distinta la necesidad de Chiapas, Guerrero, Yucatán, Campeche, etc., a lo que se vive en el norte del país, incluso las cifras son muy claras, es decir, en el sur del país se autoproduce muchísima vivienda en Guerrero, Oaxaca, y Oaxaca es donde se produce mayor volumen de vivienda. (Entrevista Pérez, 31 de agosto de 2023)

La Dra. desde su perspectiva, identifica que la adecuación al igual que todos los criterios de la observación general número 4, son criterios técnicos, pero ella enfatiza su observación en que es más importante enfocarnos en las obligaciones del Estado para garantizar el derecho a la vivienda.

¿Qué es lo que la gente necesita para que sea culturalmente adecuada? A pues que un diseño adecuado conforme al clima, según la localización de la vivienda. La localización de la vivienda debe garantizar el empleo cercano, debe garantizar la existencia de espacio público, existencia de equipamiento que de soporte al uso habitacional, por ejemplo, escuelas hospitales, etc. También, la vivienda adecuada implica que debe haber mercados cercanos, todo eso es una cuestión física, una cuestión técnica. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

Sin embargo, a casi más de una década de la reforma al artículo primero constitucional, en la que el Estado asumió el compromiso de garantizar los derechos humanos que estaban contenidos en la misma, se ha podido avanzar muy poco. Debido a que la ejecución de estos derechos, incluido el de vivienda, ha requerido de instituciones que miren a través de esta perspectiva social, de movilizaciones

sociales, estudios e investigaciones por parte de la academia, pero sobre todo, han requerido de recursos económicos para poner en marcha todo este andamiaje.

Tabla 4.1 Resumen de las dos PNV respecto a las 7 dimensiones del PIDESC.

Variable	PNV 2014-2018	PNV 2021-2024
Seguridad jurídica de la tenencia	<ul style="list-style-type: none"> No se atendió todo lo referente a la vivienda en renta. Lo que si se priorizó fue brindar la oportunidad de comprar una vivienda, mediante entes financieros. Infonavit y Fovissste crecieron exponencialmente 	<ul style="list-style-type: none"> La Dra. Monterrubio identifica generalmente que lo realmente preocupante es la falta de escrituras, con mayor incidencia en zonas rurales. En general, la Dra. Monterrubio opina que estas dimensiones del PIDESC tiene que ver con una cuestión técnica, sin embargo, cree que es más importante la responsabilidad y obligaciones del Estado.
Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> El punto más importante del programa es que buscó contrarrestar los efectos negativos que causó el crecimiento urbano desordenado. Situación que afectaba directamente al abastecimiento de servicios. El Lic. Pérez identifica debe haber un trabajo en conjunto con los gobiernos municipales, estatales y federal para poder ubicar suelo adecuado e idóneo para el desarrollo de este tipo de conjuntos, para que la gente pueda autoproducir su vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> Otros de los grandes retos, tienen que ver con el acceso al suelo, hay dos factores que impiden que el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada se lleve a cabo: la localización y el costo. Si no hay forma de ayudar a las familias para costear la vivienda, no hay forma de resolver esto del derecho a la vivienda adecuada.
	<ul style="list-style-type: none"> El gobierno federal tuvo dos programas de subsidio funcionando en simultáneo; 	<ul style="list-style-type: none"> No profundizó

Gastos soportables	<p>uno a través de la Comisión Nacional de Vivienda, que era para todas aquellas personas que tuvieran capacidad de crédito, para poder sumar esa capacidad de crédito al subsidio y el otro programa de subsidio lo manejaba el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, FONHAPO, dirigido fundamentalmente a aquellas personas que no tuvieran esa capacidad de crédito, es decir, que solo tuvieran que hacer solo uso del subsidio.</p>	
Habitabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Se modificó el artículo 4 de la Ley de Vivienda para generar espacios habitables, obligando a los desarrolladores a ofrecer por lo menos dos recamaras por vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Dra. Monterrubio opina que la habitabilidad y todos los demás criterios tiene que ver con la parte técnica.
Asequibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • No se atendieron los grupos más vulnerables, aunque si hubo recursos para atenderlos. Sin embargo, el Lic. Pérez tiene conocimiento de que actualmente si se esta enfocado en los grupos vulnerables, sin embargo el presupuesto cada vez va disminuyendo. 	<ul style="list-style-type: none"> • No profundizó
Lugar	<ul style="list-style-type: none"> • Se hizo el esfuerzo de mejorar las ubicaciones, es decir, a través de esta política de perímetros de contención urbana. • Empresas como GEO, Urbi, Solmex quebraron por esta política. • Se identifica que el ámbito municipal tiene poder de decisión de las que se construye y qué no. 	<ul style="list-style-type: none"> • No profundizó

Adecuación cultural

- Se hicieron esfuerzos para poner algunos aislantes térmicos en las viviendas, eso fue algo que se incorporó en la política de subsidios para evitar que las viviendas tuvieran esa condición de climas extremos.
 - No profundizó
-

Sin lugar a dudas, la rectoría del Estado es esencial para garantizar el cumplimiento de estos derechos y como se ha podido observar a lo largo de este análisis, el programa del gobierno de López Obrador si retoma esta perspectiva del derecho a la vivienda y la pregunta que surge al elaborar esta investigación es ¿De qué manera los diseños de los programas de vivienda de los gobierno de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, son consistentes con la realización del derecho a la vivienda de la población mexicana? Y es que con base en lo que hemos analizado, para lograrlo debemos hacer frente a los retos sociales, políticos y económicos que limitan o incitan esta visión.

Y para ello, la Dra. Monterrubio responde esta pregunta desde la visión de la Comisión Nacional de Vivienda y con la idea de que el Estado no solo debe cumplir con introducir estos estándares internacionales, sino que su responsabilidad implica otras acciones más.

Yo lo que creo es que esa parte del PIDESC mucho tiene que ver con la parte más técnica de lo que es la vivienda adecuada, pero hay otra parte de responsabilidad del Estado, de obligaciones del Estado que tiene que ver mucho más con la parte de la política habitacional y no sólo con la parte técnica, operativa de lo que es una vivienda adecuada. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

Por supuesto, el objetivo de esta investigación fue identificar qué tanto el tema del derecho a la vivienda se incluyó en los programas de los dos últimos gobiernos. Pero me parece enriquecedor identificar y dejar claro que para que el derecho a la vivienda se garantice no sólo debe quedarse en la introducción de estas variables, sino que traiga consigo una discusión más amplia de las obligaciones de los

gobiernos sobre la misma. Pero, desde la opinión y perspectiva de la Dra. Monterrubio ¿Cuáles son las obligaciones que tiene que cumplir el Estado?

Primero debe haber programas sociales y esos programas sociales deben contar con recursos, recursos precisamente para proporcionar vivienda a las familias que menos tienen, o sea, debe haber programas sociales de vivienda. La otra cuestión es que, esos programas sociales lo que involucra los DESC, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es que esos programas sociales lo que deben garantizar es que el gobierno va a invertir todo el recurso que más pueda para resolver el problema de la vivienda en el menor tiempo posible. Esa es la obligación del que tiene el Estado además de las siete dimensiones que tú comentas, lo que quiero que observes es que las siete dimensiones de la vivienda adecuada no son las únicas obligaciones que tiene el Estado, el Estado para cubrir esas necesidades de vivienda adecuada, debe garantizar programas sociales, te decía, y que esos programas sociales, y lo que signifique es que va a dar todo el recurso que más pueda para cubrir la necesidad de vivienda en el menor tiempo posible. La otra parte es que se va a enfocar en las personas que menos tienen, o sea, va a garantizar en que al menos los más vulnerables, las personas más vulnerables van a tener una vivienda. Otra de las cuestiones que debe garantizar es que debe evaluar esa política, y la evaluación de la política, lo que significa es no solo, o sea, hay que establecer indicadores de cómo van avanzando en materia del ejercicio del derecho a la vivienda, pero también tiene que garantizar que habrá instituciones que van a poder operar estos programas y que esas instituciones, la ingeniería o la conformación de esas instituciones sea de acuerdo a las necesidades del acceso a la vivienda. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

Lo que resulta importante en esto que nos comentó la Dra. Monterrubio es entender que las obligaciones del Estado no solo deben incluir estas dimensiones del derecho a la vivienda, sino que además es necesario que el Estado mantenga programas sociales de vivienda, recursos e instituciones que lo sostengan, además de evaluar esos programas, todo ello como obligaciones del propio Estado. Definitivamente este último requerimiento ha sido una de las debilidades más importantes dentro de las políticas de los gobiernos mexicanos; la cultura de evaluación, pero sobre todo, es de gran importancia que se tomen en cuenta dichas observaciones para el mejoramiento de las políticas, porque si no se queda ahí, en recomendaciones u observaciones.

La necesidad de identificar y establecer las obligaciones del Estado es de suma importancia para visualizar que sí está haciendo el gobierno y que no. Pero sobre todo, nos permite identificar a partir de esa lógica, cuáles son los retos a los que se enfrenta el derecho a la vivienda.

¿Por qué te hablo de las obligaciones del Estado mexicano? Porque a partir de aquí es cómo se pueden visualizar los retos, los retos no solo se van a visualizar, desde mi punto de vista, a partir de las condiciones de la habitabilidad y la seguridad de la tenencia, eso yo solo creo que es una parte y en todo caso tenemos que ver eso de los retos ¿En qué medida las instituciones están preparadas para realmente llevar a cabo el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada? El problema es que todo estaba previsto cuando entró esta administración llevaban al menos 20 años visualizando a la vivienda como una cuestión de la economía, se modifica el paradigma y ya la vivienda no es una economía, es un derecho, y ahí te cuento cuanto tiempo se van a llevar para modificar las instituciones, la legislación, para que realmente se lleve a cabo todo esto que involucra el derecho a la vivienda adecuada. Hacienda misma no quería, porque a mí me toco estar en la negociación con Hacienda para las reglas de operación del programa de vivienda social y cuando llegamos; éramos dos subdirectores generales que llegamos con el subsecretario que se hace cargo del presupuesto para programas sociales y lo primero que nos dijo es “por qué se meten con la vivienda, la vivienda no es un derecho, la vivienda es economía” y lo que nosotros le decíamos es “no es que la vivienda es una necesidad humana, y la vivienda es un derecho” y lo que ellos nos decía es que como le íbamos a hacer, porque la vivienda es economía, la vivienda es desarrollo económico. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

Con esto, observamos nuevamente que el gran reto de la aplicabilidad del enfoque de derechos dentro de este sector, es cambiar la percepción de la vivienda como desarrollo económico a un derecho humano. Desde luego, aquí se trastocan intereses económicos y eso ha provocado una molestia ahora que se está intentando cambiar el enfoque.

O sea cambiar la mentalidad de que la vivienda es un derecho, es un gran reto. Es uno de los principales retos, que la vivienda no es meramente económica ese es uno de los grandes retos, porque hay que cambiar la mentalidad de todos. Que el ejercicio del derecho a la vivienda tiene que ver con una cuestión ética, de justicia social y demás, es uno de los principales

retos. A propósito de esto que comentas, uno de los principales retos es ese, cambiar la idea, la parte más ideológica sobre la cuestión de la vivienda. La vivienda es un derecho, no es economía y eso todavía es difícil. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

Los retos también se hacen presente dentro de las instituciones que atienden el sector vivienda y éste a su vez, implica el uso de recursos económicos que provienen del gobierno, que son de vital importancia para la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) o para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

[...], la CONAVI y el Infonavit tienen la intención, sobre todo CONAVI y han trabajado mucho para el ejercicio de la vivienda adecuada, pero qué sucede, pues que no hay presupuesto. Y entonces, otro de los grandes retos es que desde Hacienda se reconozca que se necesitan recursos para ejercer el derecho. Porque ya no nada más es yo te ayudo con subsidios y tú desarrollador pones un crédito, eso lo que significa es cambiar otra vez esta visión de que el ejercicio del derecho a la vivienda solo se va a cubrir a través de hacer más y más viviendas. Esto significa cambiar la visión y redirigir los esfuerzos hacia la producción social de vivienda y no hacia la producción de vivienda nueva terminada, que es la traían los desarrolladores, cambiar esa visión hacia la producción social de vivienda, los retos son muy fuertes. Porque significa llegar con la gente, no a través de los desarrolladores que quieran y puedan, sino llegar hacia donde realmente están las necesidades de vivienda. Y esa es una cuestión muy difícil, porque significa que las instituciones deben tener un mayor alcance territorial, una mayor cobertura de necesidades. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

Asimismo, ella coincide con el Lic. Rafael en que se deben establecer los mecanismos jurídicos y administrativos para que el Estado coordine la generación de suelo para que las personas puedan acceder a este tipo de suelos y se tenga la certeza jurídica de que su patrimonio no se verá afectado por alguna otra cuestión.

Otros de los grandes retos tienen que ver con el acceso al suelo, hay dos factores que impiden que el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada se lleve a cabo: la localización y el costo. Si no hay forma de ayudar a las familias para costear la vivienda, no hay forma de resolver esto del derecho a la vivienda adecuada. Y la otra cuestión es el acceso al suelo, si no hay acceso al suelo, reserva territorial, disponibilidad de suelo y demás, para que las

viviendas no se asienten en suelo de riesgo, para que las viviendas estén con todos los servicios y con la movilidad, no hay forma de resolver el derecho a la vivienda adecuada. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

Finalmente, otro de los retos más importantes a los que el gobierno debe hacer frente es el aspecto legal, en específico, la Ley de Vivienda que fue creada en 2006 durante el gobierno de Vicente Fox. Desde la visión de la Dra. Monterrubio y como mencionaba al inicio de este análisis, la ley ha limitado el pleno desarrollo de este derecho. Ella identifica que parte del andamiaje legislativo apoya al desarrollo inmobiliario y la rentabilidad de la vivienda, sugiriendo reformas a esta ley o la promulgación de una nueva ley con esta perspectiva de derecho.

Por más parches y modificaciones que se le hagan, sigue estando presente el mercado inmobiliario, esa ley vigente, la ley de vivienda, la hicieron para eso, para apoyar al mercado inmobiliario. [...] [el] Infonavit ha dado pequeños pasos, pero sigue apoyando el mercado inmobiliario primario, CONAVI desde la parte institucional dio pasos muy grandes institucionalmente, pero no tiene recursos para eso, entonces no hay forma. Para mí estos son los retos. (Entrevista Monterrubio, 10 de julio de 2023)

Identificar los retos a los que se enfrenta el Estado mexicano para garantizar el cumplimiento del derecho a la vivienda es fundamental para vislumbrar lo que se necesita implementar en las próximas políticas habitacionales. Y me gustaría rescatar 3 retos que menciona la Dra. El primero tiene que ver con el proceso de transición de enfoque, es necesario entender que pasar de un enfoque económico a uno social, no es fácil, ni mucho menos debe de implementarse rápidamente. Hemos vistos que el aspecto económico y la lógica de mercado ha perdurado por más de dos décadas dentro de la política de vivienda federal, y el hecho de que se haya cambiado el sentido de las cosas hace dos años no garantiza que el cambio será total, sin embargo, se ha observado un cambio marginal dentro del sector y por supuesto se requiere de un mayor trabajo, pero es una cuestión que llevará más años.

El segundo reto tiene que ver con los recursos económicos que los gobiernos destinan a este tipo de programas, porque este cambio requiere de un mayor presupuesto porque se está maximizando la obligación del Estado a través de los

subsidios para los grupos más desfavorecidos. Por último, existe también el reto de reformar en su totalidad o al menos parcialmente la ley de vivienda federal, para introducir en ella este enfoque de derechos dentro del sector, que por supuesto, este aspecto se relaciona con el anterior reto, si no hay subsidios para viviendas, no hay derecho a la misma para los sectores más desfavorecidos, porque la capacidad crediticia está alejada de atender a este sector.

Finalmente, la aportación de este análisis es importante para conocer los motivos por los que el programa de López Obrador si está diseñado con base en las dimensiones de la ONU. Como se pudo observar para esta parte he usado las dos entrevistas que realicé para esta investigación, la experiencia de la Dra. Monterrubio me fue de gran utilidad para describir el contexto histórico y comprender el porqué del diseño del PNV 2021, mientras que los comentarios del Lic. Pérez me bastaron para entender que el PNV 2014 no se diseñó con base en los estándares internacionales para el derecho a la vivienda, sin embargo, de manera indirecta se realizaron acciones concretas para que las personas pudieran acceder a una vivienda. Con esto, también pudimos observar que el análisis de una política pública trae consigo también el análisis de la política que hay detrás de ella.

Entonces ya elaborado este contexto, ahora sí podemos entrar de lleno en la evaluación de diseño del PNV con base en los criterios establecidos al inicio del capítulo.

4.3 Análisis de los criterios de la evaluación de diseño con perspectiva del derecho a la vivienda

A continuación se realiza un análisis del diseño de los programas nacionales de vivienda, con el objetivo de identificar por medio de los criterios de la evaluación de diseño de una política pública la inclusión de la perspectiva del derecho a la vivienda en este programa sectorial.

- **Pertinencia**

Este criterio tiene que ver con el grado en que el conjunto de las medidas que componen la intervención están orientadas a resolver la necesidad o problemática existente en el contexto en el que ésta se produce. (Casillas et.al, 2020: 50). Se deberá analizar, si los objetivos se han definido conforme a los propósitos de la política pública, por ello, es de suma importancia analizar si los objetivos han sido redactados de forma clara y concisa, y si es esta definido lo que se pretende obtener. (Gobierno Vasco, 2012: 35-36)

En este criterio se debe poner énfasis en los objetivos y en las metas que se han propuesto dentro del programa, pero para fines de esta investigación debemos analizar si los objetivos se han definido para garantizar el derecho a una vivienda adecuada. Asimismo, debemos entender que para la temporalidad en que fue elaborado el PNV 2021 el enfoque de los derechos humanos dentro de las políticas públicas inició desde los noventa. Entendido esto, el programa se propone un objetivo general:

Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas, especialmente a los grupos en mayor condición de discriminación y vulnerabilidad, a través de soluciones financieras, técnicas y sociales de acuerdo con las necesidades específicas de cada grupo de población. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Y este objetivo general desglosa 5 objetivos prioritarios:

1. Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas, especialmente a los grupos en mayor condición de discriminación y vulnerabilidad, a través de soluciones financieras, técnicas y sociales de acuerdo con las necesidades específicas de cada grupo de población.
2. Garantizar la coordinación entre los organismos nacionales de vivienda y los distintos órdenes de gobierno para el uso eficiente de los recursos públicos.
3. Fomentar conjuntamente con el sector social y privado, condiciones que propicien el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada.
4. Asegurar el derecho a la información y la rendición de cuentas de todos los actores del sistema de vivienda adecuada.

5. Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación de territorio.

(Diario Oficial de la Federación, 2021)

Es evidente que los objetivos están diseñados para garantizar el derecho a la vivienda ya que cada uno de estos establecen acciones puntuales que el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), en coordinación con los gobiernos estatales, la Comisión Nacional de Vivienda, el Instituto Nacional del Suelo Sustentable son las dependencias y/o entidades responsables de instrumentar estas acciones puntuales, además de darle seguimiento a cada una de éstas.

En cambio, observamos que el PNV 2014 cuenta con 6 objetivos generales, en contraste con el programa actual que cuenta con uno general y cinco específicos. A continuación se enlistan:

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

(Diario Oficial de la Federación, 2014)

A primera vista se observa un cambio de enfoque como decíamos en el análisis cualitativo, asimismo se puede observar que dentro de la normatividad del programa de vivienda del gobierno de Peña Nieto refiere a dos instrumentos internacionales:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25.1) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11.1), al cual México se adhirió el 23 de marzo de 1981, son los instrumentos jurídicos de carácter internacional más próximos sobre el derecho a la vivienda. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

A pesar de tener estos referentes internacionales con relación al derecho a la vivienda, observamos que este programa no se diseñó con base en las dimensiones que identifica el PIDESC, sin embargo, podemos ver que los objetivos, estrategias y líneas de acción del PNV 2014 están enfocadas a resolver la expansión urbana desordenada o las manchas urbanas como coloquialmente se le dice, pues se presentaba en diferentes partes del país, la cual, había sido consecuencia de la política habitacional empleada desde los años 2000.

- **Relevancia**

Este segundo criterio se realiza una evaluación de la calidad y veracidad del diagnóstico del que se parte el programa o política, esto permite identificar el alcance del problema y la metodología que se utilizó para realizar el planteamiento del programa o de la política pública. La calidad del diagnóstico se basa en lo que se conoce de la realidad sobre la que se desea intervenir. También en este criterio, la evaluación del contexto nos lleva a identificar y analizar las condiciones externas del programa o de la política pública, ya sea elementos sociales, políticos o económicos que hayan influenciado directa o indirectamente para su formulación. (Gobierno Vasco, 2012)

Por ello, retomo los diagnósticos de los que parten los dos programas. En el programa 2021-2024, debemos entender que el presidente Andrés Manuel López Obrador plasma dentro de su Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) 3 puntos fundamentales: construir un país de bienestar, erradicar la corrupción e impulsar el desarrollo sostenible, en el cual la vivienda social será un objetivo principal. Es así que este programa se conducirá con base al PND. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

No es novedad, ni mucho menos un secreto que el Presidente López Obrador ha establecido la honradez, la honestidad y una política económica para el bienestar como ejes rectores de su política nacional y deja en claro que el mercado no debe sustituir en funciones al Estado. Estos ejes y el discurso de él han sido de gran influencia para influenciar el diseño de este y muchos otros programas con esa misma ideología. Por ello, en el diagnóstico del programa se plantea que México está listo para que a través de sus políticas se garantice el Derecho Humano a la Vivienda Adecuada (DHVA), asumiendo que los retos del sector vivienda en el país se basa en garantizar las siete dimensiones definidas por la ONU, cambiando un poco el planteamiento y la concepción de la política de vivienda, pues se pide que:

En conjunto, estos elementos conducen a una reflexión sobre el camino a recorrer para asegurar que la vivienda en México deje de entenderse como un producto de cuatro paredes y un techo, para en cambio reconocer su función social: la vivienda adecuada y su hábitat, elementos capaces de mejorar el bienestar de las personas y de las familias mexicanas. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

En ese sentido, el PNV propone realizar reformas al diseño y al modo de operación de los marcos institucionales, normativos y financieros, con la finalidad de priorizar las demandas de los grupos vulnerables y en condiciones de discriminación. Para ello, el programa prioriza tres principios rectores del PND: (Diario Oficial de la Federación, 2021)

No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera, al colocar a las personas con mayor vulnerabilidad social en el centro de la estrategia.

Honradez y honestidad, al proponerse incrementar la transparencia y reducir la corrupción en todos los procesos del sistema de vivienda.

El mercado no sustituye al Estado, al promover la participación del sector privado y social bajo un marco institucional de certeza y claridad, que lo convierta en aliado corresponsable en el desarrollo de vivienda adecuada en el país. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Este programa es el resultado de los movimientos sociales en pro de los derechos humanos, el trabajo de varios investigadores sociales y por supuesto la influencia ideológica/política que ha caracterizado al gobierno de López Obrador. También

como se ha descrito en el capítulo dos, vemos que en este programa su diagnóstico se estructura conforme a las 7 dimensiones que establece la ONU para que una vivienda sea adecuada: seguridad a la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural.

En cambio, el diagnóstico del PNV 2014-2018 se estructuró con otra perspectiva distinta a pesar de todos los cambios legislativos de 2012 que se dieron en pro de los derechos humanos, sin embargo el programa identificaba otros temas de preocupación y que requerían la atención gubernamental, por ello, su diagnóstico identificaba 3 ejes centrales para conducir la política habitacional: la expansión urbana, la demanda y oferta de vivienda. Estos tres problemas eran prioridad dentro del sector para el año 2012, porque como se mencionó en el capítulo 2, desde 1990 y 2010 existió un crecimiento demográfico provocando que los gobiernos de Fox y Calderón detonaran un crecimiento horizontal e independiente de viviendas. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

De hecho la cifra de casas independientes habitadas creció entre el año 2000 y 2010 a más de 7 millones, asimismo, los departamentos en edificios habitados decrecieron cerca de 90 mil viviendas, factores que también han contribuido a la expansión de la ciudad. El problema del crecimiento urbano se debe a la falta de planeación y diseño, esto a su vez ha provocado que no se brinden adecuadamente los servicios de salud, educación e infraestructura, además de que las fuentes de trabajo estén alejadas geográficamente, restando calidad de vida a los sectores poblacionales. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

Lo que pasa es que en el PNV 2021 se busca retomar el enfoque social de la vivienda y dejarla de ver como una simple mercancía como en el PNV 2014. Asimismo, se puede identificar que el diagnóstico del que parte cada programa es diferente.

- **Cobertura**

Si bien es cierto que este criterio se utiliza sobre todo cuando se realiza la evaluación de implementación o de resultados, en la etapa del diseño también nos puede ser de gran utilidad para identificar qué parte de la población se considera como beneficiaria de la política o programa. Por ello, se requiere de una correcta definición de la problemática para que así también haya una correcta población objetivo, relacionándose con el criterio de pertinencia. (Casillas et.al, 2020)

Como lo describía en el análisis cualitativo, este tipo de programas sectoriales no establecen una cobertura, sólo contienen cobertura los programas específicos porque ese tipo de programas si recibe un presupuesto directamente. Y el PNV solamente se halla la concepción de la política habitacional que se implementaran en ese periodo.

- **Coherencia interna**

En este criterio, lo que se trata de hacer es un análisis de la jerarquía de objetivos, que a su vez analiza la lógica de la programación, detallando si se prioriza los objetivos de forma coherente con las demás actividades (Gobierno Vasco, 2012). En ese sentido, recordemos que el PNV 2021 se propone 5 objetivos prioritarios, el primero es garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas, especialmente a los grupos en mayor condición de discriminación y vulnerabilidad, a través de soluciones financieras, técnicas y sociales de acuerdo con las necesidades específicas de cada grupo de la población. (Diario Oficial de la Federación, 2021).

Y para establecer indicadores, se han diseñado la obtención de 3 parámetros: el primero es medir el porcentaje de viviendas que se encuentren en rezago habitacional y este indicador se construye a partir de tres componentes principales como establece la CONAVI:

1. Materiales deteriorados
2. Materiales regulares
3. Precariedad en espacios

(Diario Oficial de la Federación, 2021)

El hecho de poder medir este indicador también permitirá identificar a través de un seguimiento, el porcentaje de viviendas que salgan del rezago. El segundo parámetro es la obtención del porcentaje del gasto en vivienda como porcentaje del gasto total en los hogares de menores ingresos. Este parámetro busca medir el elemento de asequibilidad, calculado con base en el porcentaje del gasto familiar que se destina a la vivienda. Este segundo indicador permite observar como el precio de una vivienda y la capacidad de pago que tienen las personas, son indicadores necesarios para que las personas puedan acceder a una vivienda digna. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Y por último, el tercer parámetro de este objetivo prioritario es realizar la medición del número de financiamientos o subsidios que son otorgados a los grupos vulnerables, como los pueblos indígenas, mujeres y la población adulta. Con este parámetro, se busca realizar un seguimiento sobre la asequibilidad de las viviendas, calculado con el número de personas que se encuentren en esta condición y que reciban subsidios para vivienda. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

El segundo objetivo prioritario es garantizar la coordinación entre los organismos nacionales de vivienda y los distintos órdenes de gobierno para el uso eficiente de los recursos públicos. Y para cumplir con este objetivo, el programa busca medir el costo operativo de cada uno de los organismos de esta materia a nivel nacional, especialmente Fovissste y Sociedad Hipotecaria Federal, en función del número total de vivienda que se producen anualmente. Asimismo, se busca medir el tiempo promedio que se emplea para obtener un permiso de construcción, además se propone realizar un análisis del nivel de eficiencia del sector público, principalmente en el ámbito municipal, también se toma en cuenta realizar una evaluación de los reglamentos de construcción, los mecanismos de seguridad y los requisitos que se necesitan para poder obtener una certificación profesional. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

El tercer objetivo busca fomentar conjuntamente con el sector social y privado, condiciones que propicien el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada, con el cual se busca medir el número de créditos que son otorgados por Infonavit, Fovissste, SOFOMES, Microfinancieras, Orevis, Banjército, Issfam, Pemex y Hábitat para la Humanidad México, A.C y otras productoras de vivienda que otorgan algún tipo de crédito para la autoproducción de vivienda. También, se busca medir el valor de la cartera de crédito puente¹¹ de la Sociedad Hipotecaria Federal, con el objetivo de conocer el crédito que se otorga a la construcción en el país. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

Con el cuarto objetivo se busca asegurar el derecho a la información y la rendición de cuentas de todos los actores del sistema de vivienda adecuada. Este objetivo, busca medir el porcentaje de usuarios que experimentan corrupción en algún tipo de trámites relacionados con permisos de la propiedad. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) reporta la calidad regulatoria de los servicios públicos y, en este caso, trámites relacionados con permiso de propiedad donde hay corrupción. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

El quinto y último objetivo se propone establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación del territorio. Para esta meta, se busca el desarrollo de vivienda de acuerdo con una ubicación adecuada, midiendo este desarrollo a través del Registro Único de Vivienda. Esto se usa para poder identificar y mejorar las condiciones físicas en las que se encuentran las viviendas, específicamente las que están en vulnerabilidad o en estados de alto riesgo. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

¹¹ Un crédito puente es un crédito de medio plazo que los Intermediarios Financieros otorgan a los desarrolladores de vivienda para la edificación de conjuntos habitacionales, equipamiento comercial y mejoramiento de grupos de vivienda. (Diario Oficial de la Federación, 2021)

En resumen, sus objetivos del PNV 2021-2024 es coherente con sus metas y parámetros que se establecen dentro del mismo. De hecho, sus objetivos miran hacia una administración pública eficiente y eficaz, a instituciones crediticias que en realidad velen por los sectores más desfavorecidos y que no haya asimetrías de información de las mismas, además de garantizar las mismas condiciones para todos.

En contraste a este enfoque, el PNV 2014-2018 en su enfoque económico, planteaba en su primer objetivo poder controlar la expansión de las manchas urbanas a través de la política de vivienda, estableciendo las siguientes estrategias: promover que el crecimiento y reemplazo del parque habitacional se concentre hacia el interior de los centros urbanos existentes, establecer y aplicar criterios claros para que el desarrollo de vivienda contribuya al crecimiento ordenado de las ciudades, promover mecanismos para hacer accesible el suelo intraurbano, evitando la especulación y subutilización del mismo y diseñar mecanismos para que la construcción de vivienda contempla la integración social. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

El segundo objetivo proponía mejorar la calidad de la vivienda rural y urbana y su entorno, al tiempo de disminuir el déficit de vivienda. Poniendo como estrategias: el establecimiento de mecanismos para que la población mexicana cuente con una vivienda sustentable y de calidad, **facilitar a la población rural el acceso a la vivienda digna y sustentable**, incentivar y contribuir a la renovación del parque habitacional existente, la optimización de la infraestructura y servicios urbanos y el fortalecimiento del tejido social, **fortalecer la certeza jurídica sobre la propiedad de la vivienda, prevenir los riesgos de afectación de desastres naturales en la vivienda rural y urbana**. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

En el tercer objetivo se proponía a diversificar la oferta de soluciones habitacionales de calidad de manera que responda eficazmente a las diversas necesidades de la población. Y que este objetivo a su vez, propone estrategias específicas como: **estimular y fortalecer el mercado de renta habitacional como una potencial solución a las necesidades de vivienda de los mexicanos**, apoyar la producción

social de vivienda y la autoproducción implementada por desarrolladores y agencias que brinden asesoría integral a usuarios, impulsar un mercado de vivienda nueva sólido que se ajuste a las necesidades de la población, impulsar el desarrollo de un mercado secundario de vivienda dinámico. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

Generar esquemas óptimos de créditos y subsidios para acciones de vivienda, es lo que buscaba el cuarto objetivo, y dentro de éste podemos encontrar las siguientes estrategias: facilitar el acceso a créditos y subsidios a la población vulnerable, promover una mayor y más eficiente participación de la banca comercial y de desarrollo en el financiamiento de vivienda. El quinto objetivo proponía el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional que garantizara la corresponsabilidad de los tres ámbitos de gobierno en la Política Nacional de Vivienda. Por último, se plantea generar información de calidad y oportuna que pudiera contribuir a mejores tomas de decisiones en el sector de la vivienda.

Se puede identificar que en los objetivos 2 y 3 del programa de Peña Nieto, contienen metas que se relacionaban con el derecho a la vivienda, de hecho, subrayé en negritas las estrategias que tienen coherencia con el derecho a la vivienda, que va desde garantizar certeza jurídica, hasta hacer espacios asequibles y habitables. Tomando como eje rector a los grupos vulnerables, sin embargo, sus demás objetivos y estrategias son coherentes con la ordenación territorial a la que intentaba hacer frente el gobierno de Enrique Peña Nieto. Además, la mayoría de las estrategias son coherentes con el enfoque económico planteado para ese sexenio.

- **Coherencia externa**

Este aspecto, se refiere a las actuaciones que se llevan a cabo en el ámbito de otras políticas y que tienen como finalidad resolver determinados aspectos no contemplados por la intervención que es objeto de evaluación, pero que atienden a determinadas facetas del mismo problema. (Casillas et.al, 2020: 51). Este tipo de análisis nos permite identificar la relación que hay entre un programa y otro, que se estén ejecutando en un mismo espacio territorial-físico o temporal. Para ello, se

requiere observar y estudiar los objetivos y otro tipo de intervenciones que estén contenidos en algún otro programa que se lleve a cabo en un mismo territorio. (Gobierno Vasco, 2012)

El Programa Nacional de Vivienda 2021-2024 se alinea con los siguientes programas:

1. Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024 (PNOTDU)

Este programa es el instrumento de planeación congruente con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040, además está determinado por la Ley General de Asentamientos Humanos. Es el elemento transversal de una gran parte de las políticas de la Administración Pública Federal que concentra las desigualdades y brechas sociales que implican la intervención conjunta de los tres ámbitos de gobierno. (SEDATU, 2021: 6)

Su contenido incentiva el desarrollo de la vivienda adecuada, por eso, en su quinto objetivo prioritario se enuncia lo siguiente: ***promover el Hábitat Integral de la población en la política de vivienda adecuada***. Con esto, se busca un ordenamiento territorial integrado a la política de vivienda, para que por medio de la función social del suelo y la vivienda se puedan promover acciones integrales en diferentes soluciones de vivienda con desarrollo, que generen un efecto positivo en la productividad, el emprendimiento, las oportunidades, de prosperidad y mejores condiciones de vida en las personas. (SEDATU, 2021: 38)

2. Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024, (PSEDATU)

Es el instrumento rector de la planeación sectorial, que de acuerdo a la lógica del gobierno actual, define objetivos prioritarios, estrategias y acciones puntuales considerando la honradez, honestidad, veracidad transparencia, solidaridad, etc. Con la perspectiva de garantizar el ejercicio de los derechos humanos individuales

y colectivos (SEDATU, 2020:3). En este programa, se proponen en su objetivo 3 y 4 lo siguiente:

3. Impulsar un hábitat asequible, resiliente y sostenible, para avanzar en la construcción de espacios de vida para que todas las personas puedan vivir seguras y en condiciones de igualdad.

4. Garantizar el derecho a vivienda adecuada para todas las personas, a partir de un enfoque de derechos humanos con pertinencia cultural y regional.

(SEDATU, 2020:18)

3. Programa Institucional 2020-2024 de la Comisión Nacional de Vivienda (PI-Conavi 2020-2024)

El objetivo prioritario que la CONAVI identifica es ***disminuir la carencia de una vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por condiciones sociodemográficas, por riesgo o por precariedad de su vivienda***. Esta visión contribuye en la instrumentación de la política de vivienda federal, la cual tiene como eje conductor el cumplimiento de las obligaciones del Estado relativas a promover, difundir, respetar, proteger y garantizar **el derecho de la población mexicana a una vivienda adecuada**, por medio de mecanismos apropiados para el desarrollo de programas de vivienda social y del apoyo a la producción social de vivienda; centrándose en las familias de bajos ingresos y en aquellas personas que viven en condiciones de riesgo, de marginación, así como grupos vulnerables. (CONAVI, 2020: 26)

Con el análisis de este criterio podemos observar que los programas de la SEDATU y de la CONAVI proponen objetivos y estrategias que se plantean para restar el rezago habitacional e implementar el enfoque social en la producción de vivienda, vista desde la perspectiva del derecho a la misma. Entonces, es coherente con otros programas de dependencias del gobierno que se proponen un desarrollo urbano y un crecimiento habitacional con base en el derecho. En cambio, vemos que el enfoque del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 es coherente únicamente con el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 y se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. Y propone lo siguiente:

Tabla 5. Coherencia externa del PNV 2014

Objetivo del PND 2013-2018	Estrategia del PND 2013-2018	Objetivo del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
<p>Objetivo 2.5</p> <p>Promover un entorno adecuado para el desarrollo de una vivienda digna.</p>	<p>Estrategia 2.5.1</p>	<p>Objetivo 2.</p>
	<p>Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos</p>	<p>Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas.</p>
	<p>Estrategia 2.5.2</p>	<p>Objetivo 3.</p>
<p>Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva</p>	<p>Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes</p>	
<p>Estrategia 2.5.3</p>	<p>Objetivo 4.</p>	
<p>Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional,</p>	<p>Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5342865

En la tabla 4 podemos observar que en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se contemplan crear y garantizar las condiciones necesarias para que las personas puedan acceder a una vivienda adecuada y en consecuencia también desarrolla estrategias que son coherentes con este objetivo. También se ha identificado los objetivos del programa de SEDATU que sean coherentes con el derecho a la vivienda. Sin embargo, es interesante que estos dos instrumentos externos se refieren a la vivienda adecuada, pero el programa en su concepción no se menciona este término directamente en los objetivos.

- **Complementariedad**

Este último criterio hace referencia a la necesidad de que los objetivos de las diferentes intervenciones que se pretenden realizar, estén coordinados o marchen en la misma dirección, para que su impacto sea mayor. Con esto también se puede evitar que uno de ellos produzca que se anulen, reduzcan o se vean contrariados a los objetivos de la intervención. (Casillas et.al, 2020)

Con este criterio se puede identificar y detallar aún más acerca de los objetivos que cada uno de los programas ha diseñado para dar solución a las diferentes problemáticas que emanan de la vivienda. Por ejemplo, describe brevemente en los criterios pasados que el enfoque de Enrique Peña Nieto en su PNV 2014-2018 prioriza un enfoque económico y que el mayor problema que se presentaba en ese periodo era el desarrollo urbano descontrolado, por ello, el programa se diseñó principalmente con esa visión. Y no vemos que el enfoque de derechos se introduzca mucho en éste.

Pero lo que sí es interesante, es ver que el PND 2013-2018 si se menciona la garantía de una vivienda adecuada y también en el programa de SEDATU, pero la poca atención de este enfoque de derechos en el PNV no se complementa con

todos estos objetivos propuestos en los instrumentos externos. Y es que realmente el diseño de este programa responde a otros problemas y como lo describe la Dra. Monterrubio, la inclusión de este enfoque de derecho ya no fue posible en el gobierno de Peña Nieto, debido a la temporalidad de reformas que se hicieron para que el Estado fuera el garante de estos derechos humanos.

Sin embargo, con la administración de Andrés Manuel López Obrador se pretende que por medio de esos programas enunciados anteriormente, el Estado retome nuevamente la rectoría del sector habitacional. Y por ello, vemos que el trabajo en equipo es fundamental para que se obtuviera un diseño de esta manera. Con esto, podemos observar que los recursos destinados a este sector son distribuidos entre los sectores más vulnerables, sin embargo, no debemos olvidar el discurso político que ha mantenido López Obrador y que también influyó en la manera en que se tomaron las decisiones.

También se identifica una mayor coordinación entre las instituciones que atienden este sector con el gobierno y con la ciudadanía. Entonces vemos que CONAVI, Infonavit y Fovissste se mantienen en constante coordinación con el gobierno y que han atendido la redirección de este enfoque.

Tabla 5.1 Síntesis de la evaluación de diseño de los PNV

Criterio	PNV 2014-2018	PNV 2020-2024
Pertinencia	A pesar de tener referentes internacionales con relación al derecho a la vivienda, los objetivos del programa están orientadas a resolver la expansión urbana desordenada.	Los objetivos del programa están orientados a resolver el rezago habitacional con perspectiva de derecho, retomando los instrumentos internacionales.
Relevancia	Su diagnóstico no responde a la perspectiva del derecho a la vivienda, sin embargo identifica 3 ejes centrales: la	El diagnóstico del programa está estructurado conforme a las siete dimensiones de

	expansión urbana, la demanda y oferta de vivienda.	la observación número 4, además en él está impregnado el enfoque de política social del presidente Andrés Manuel López Obrador.
Cobertura	Este tipo de programas no establecen una cobertura, por ser un programa sectorial	No aplica
Coherencia interna	Sus estrategias y metas diseñadas en el programa, son dirigidos a controlar las manchas urbanas, sin embargo, en su objetivo 2 y 3 contienen metas que inciden en garantizar el derecho a la vivienda, específicamente se concentra en la certeza jurídica y hacer espacios asequibles y habitables.	Se proponen 5 objetivos prioritarios, con el fin de garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada, tomando en cuenta a los grupos en mayor vulnerabilidad y discriminación.
Coherencia externa	El programa parcialmente coherente con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y con el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, en ellos se contienen algunas estrategias y objetivos con perspectiva del derecho a la vivienda.	Este enfoque de derechos, también es coherente con el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y con el Programa Institucional 2020-2024 de la CONAVI.

Complementariedad

Los objetivos y las intervenciones que se identifican en el programa, no responden a la perspectiva del derecho, debido a su enfoque económico. Además, sus acciones están dirigidas para contener la problemática del crecimiento urbano desmesurado, que se fue agudizando con los gobiernos anteriores

Los objetivos y las diferentes intervenciones que se plantean en el programa sí están coordinados y marchan en la misma dirección, la cuál es garantizar el derecho a la vivienda.

CONCLUSIONES

En la introducción mencionaba que el objetivo principal de esta investigación fue hacer un análisis del diseño de los dos programas nacionales de vivienda: el de Enrique Peña Nieto y el de Andrés Manuel López Obrador, esto, con la intención de aportar información reciente para contestar la siguiente pregunta: ¿De qué manera los diseños de estos dos programas son consistentes en la realización del derecho a la vivienda de la población mexicana? Yo diría que una pregunta bastante compleja de contestar.

Sin embargo, la revisión de estos dos programas con esta perspectiva hace un aporte académico reciente, pues es que dentro de las políticas públicas actuales se busca hacer más con menos presupuesto, lo que implica que las políticas sean eficientes y focalizadas. Todo esto es producto del modelo neoliberal que se aplicó en el país desde la década de los ochenta, provocando que este Estado neoliberal recogiera los principios del liberalismo y sólo ha propiciado un alejamiento en sus funciones, transfiriendo algunas de sus obligaciones y actividades al sector privado, entre otras cosas.

Este antecedente ha provocado que por más de dos décadas dentro del sector vivienda predomine un enfoque económico, en donde la vivienda sea vista simplemente como una mercancía, claro que puede tener ese enfoque, pero no viniendo del Estado, lo lógico sería que él otorgara subsidios para vivienda social a través de programas federales. Esta observación es fundamental para que el gobierno de López Obrador haya tomado en consideración las 7 dimensiones que la ONU-Hábitat plantea como necesarias para que una vivienda sea adecuada, entonces vemos que el diseño del Programa Nacional de Vivienda (PNV) responde a estas. Sin embargo, el rezago habitacional y las condiciones precarias de las viviendas siguen siendo un problema mayúsculo para el diseño de políticas dentro del sector, sumado el crecimiento urbano desmesurado que se ha dado en los últimos 20 años.

Con esta perspectiva dentro del PNV 2021-2024 pone en la discusión una lógica diferente en el funcionamiento de las instituciones públicas, pues se quiere transitar de un enfoque económico a un enfoque de derechos, una situación aún más compleja. Porque estas instituciones llevan más de dos décadas sólo otorgando créditos y haciendo un gasto desmesurado, que la perspectiva de derecho en un programa con duración de 4 años, hace que todo logro realizado en esta administración no logre mitigar el problema.

El reto es mayor porque a pesar de que ya existe un andamiaje legal que garantiza este derecho, pues en una década se ha podido avanzar muy poco al menos en el sector vivienda, por supuesto que el PNV 2021 es pionero en su diseño, porque como vimos en el análisis sus objetivos, sus estrategias y líneas de acción son consistentes con este enfoque. Cosa contraria con el PNV 2014-2018, pues a pesar de que tiene los mismos fundamentos jurídicos en garantía del derecho a la vivienda, el programa fue diseñado para contener principalmente a las manchas urbanas como coloquialmente se le dice al crecimiento urbano desordenado.

Y aquí ocurre algo interesante que pasa cuando se analizan políticas públicas, el hecho de la política en las políticas públicas. Pues el discurso de López Obrador de hacer justicia social y por el bien de todos, primero los pobres, influyen en las prioridades de este gobierno. En cambio, durante la administración de Vicente Fox, Felipe Calderón y Peña Nieto se favoreció al sector privado, pues las grandes barreras para acceder a un crédito hipotecario en esos años, el desentendimiento del gobierno para este sector y las redes clientelistas que hay en toda la red del gobierno, incentivaban a las personas a recurrir a las opciones que les eran posibles y que se encontraban a su alcance para adquirir una vivienda.

Por eso, se pudo observar que el PNV 2014 intentaba mitigar los problemas que las mismas administraciones anteriores a Peña Nieto habían provocado, pues sus objetivos, estrategias y líneas de acción promueven la participación de empresas inmobiliarias en la construcción y oferta de las viviendas, además de intentar contener el crecimiento horizontal de las viviendas. Esta situación cambió con la administración actual, pues al menos no es prioridad incentivar el mercado

inmobiliario. Si no que busca otorgar subsidios a través de la CONAVI, sin una intervención mayor de Infonavit, Fovissste e Iссsfam.

En este sentido, vemos que las políticas de estos casi 20 años no han sido elaboradas desde la perspectiva del derecho a la vivienda, en primera porque no ha sido un tema de agenda para los gobiernos anteriores y en segunda por que fue hasta 2011 que se garantizaba constitucionalmente que el Estado mexicano respondería a los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y de los tratados internacionales de los que México fuera participe. Y es por ello, que la administración de Peña Nieto no tuvo tiempo suficiente para retomar los criterios de una vivienda adecuada. El hecho de haber incluido esta perspectiva dentro del PNV 2021 redireccionan los retos y se avivan los problemas, pues ha hecho evidente el vacío que había y esto ha dado pauta a realizar comparaciones.

Es fundamental que este enfoque no pierda fuerza, sino todo lo contrario, creo que sería bastante interesante que para la elaboración del próximo PNV se tomaran en cuenta las organizaciones civiles y las opiniones de las poblaciones potencialmente beneficiadas con los programas específicos que el PNV 2021-2024 impulsó. Entonces la recomendación es incluir dentro de esta discusión otros agentes informantes que permitan indagar más sobre estos conceptos y este enfoque diferente. Y también creo que es necesario avanzar en la exploración de estas dimensiones, que se hagan actualizaciones periódicas a estas dimensiones, porque al final el derecho a la vivienda es algo programático, es decir, algo que los gobierno tienen y deben de garantizar, pero otro de los problemas que yo identifiqué a lo largo de esta investigación, es que la medición de este derecho es difícil de cuantificar, porque a pesar de haber indicadores, es difícil saber con precisión las carencias que cada una de las viviendas tiene, entonces, se cae en la generalización de la información. Asimismo, creo que los gobiernos podrían empezar por algo más sencillo que lo anterior y es el hecho de garantizar un suelo asequible y habitable, que estaría dentro de la dimensión de seguridad jurídica de la tenencia, porque si el gobierno se involucra en el ordenamiento territorial y ser el intermediario para

garantizar el suelo, pues se estaría contribuyendo para que estos nuevos espacios para habitarse se hallen en lugares donde se cuenten con los servicios públicos necesarios y se estaría evitando que la gente acuda al mercado informal donde muchas veces no hay contratos ni mucho menos escrituras.

Por supuesto que será muy enriquecedor una evaluación de resultados para que las futuras planeaciones en el sector vivienda tomen cuenta las fortalezas y debilidades que se identificaron con la implementación de este programa. También me gustaría comentar que esta investigación, por cuestiones de tiempo y por las características de la misma, sólo pude entrevistar a dos personas del sector público, pues la intención era hacer una caracterización de la política de vivienda durante la administración de Enrique Peña Nieto y de Andrés Manuel López Obrador.

Esta investigación me permite dejar preguntas para posibles líneas de investigación futuras que se podrían realizar: ¿Las instituciones públicas del sector vivienda están lista para otorgar este derecho? ¿Esta perspectiva está en riesgo si los partidos hegemónicos regresan al poder? ¿Qué tendría hacer el gobierno mexicano y otras instancias para que las 7 dimensiones de una vivienda adecuada sean menos programáticas? ¿Basta sólo con diseñar políticas con enfoque de derechos para que los problemas y el rezago sea menor?

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, C. y Berrios, M. (2016). Derechos y Políticas Públicas. Desafíos políticos e institucionales en México. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma.

Ampudia, P. (2020). Los matices de la vivienda en México. Tecnológico de Monterrey. Recuperado el 23 de marzo del 2023 de <https://futurociudades.tec.mx/es/los-matices-de-la-vivienda-en-mexico>

Berumen, S. (2009). Evaluación de las reformas del Consenso de Washington en Brasil y México. Comercio Exterior, Vol. 59, Núm. 9, pp 704-714. Recuperado el 21 de abril de 2023 de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/130/3/RCE3.pdf>

Cardozo, M. y Mundo, A. (2012). Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social. Consejo de evaluación del desarrollo social del DF.

Cardozo, M. (2013). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. Andamios. Revista de Investigación Social Vol. 10, Núm. 21. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Casillas, C., Macía, M., Rico, J. (2020). Guía de evaluación de diseño de políticas públicas. Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, España. Recuperado el 23 de abril de 2023 de <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia de Evaluacion de Diseno.pdf>

Castañeda, V. y Díaz, Ó. (2017) . El Consenso de Washington: algunas implicaciones para América Latina. Apuntes del Cenes, Vol. 36 no.63. Colombia. Recuperado el 20 de abril de 2023 de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-30532017000100015

Cohen, F. y Franco, E. (1992). Evaluación de proyectos sociales. México: Siglo XXI editores.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018). Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018. México. Recuperado el 16 de septiembre de 2023 de

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Vivienda_2018.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2012). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo Facultativo. México. Recuperado el 29 de enero de 2023 de https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2015). Artículo 4: Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. INEHRM, México. Recuperado el 26 de enero de 2023 de http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/foll_Art4oDerEconomicosSocialesCulturalesAmbientales.pdf

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)(2008). Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: Hacia un desarrollo habitacional sustentable. Recuperado el 17 de febrero de 2023 de https://www.cmic.org.mx/comisiones/sectoriales/vivienda/doc.index/PNV_2007-2012.pdf

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) (2014). Programa Nacional de Vivienda 2014- 2018. Recuperado el 17 de febrero de 2023 de https://www.conavi.gob.mx/images/documentos/transparencia/rendicion_cuentas/Programa%20Nacional%20de%20Vivienda,%202014-2018.pdf

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) (2020). Programa Institucional 2020-2024. Recuperado el 17 de septiembre de 2023 de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/588902/Programa_Inst_Conavi_2020-2024.pdf

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). Observación general número 4. Recuperado el 4 de marzo de 2023 de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>

Correa, G. (2014). Construcción y acceso a la vivienda en México; 2000-2012. Intersticios Sociales, Núm 7. Recuperado el 23 de marzo de 2023 de <http://www.intersticiosociales.com/index.php/is/article/view/54>

Diario Oficial de la Federación (2002). Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. Recuperado el 31 de enero de 2023 de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=733748

Diario Oficial de la Federación (2008). Programa Nacional de Vivienda 2008-2012. Recuperado el 20 de marzo de 2023 de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5076398

Diario Oficial de la Federación (2015). Manual de Organización de la Comisión Nacional de Vivienda. Recuperado el 27 de enero del 2023 de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5414395&fecha=05/11/2015#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (2014). Programa Nacional de Vivienda 2014-2018. Recuperado el 11 de marzo de 2023 de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342865&fecha=30/04/2014#gsc.tab=

Diario Oficial de la Federación (2021). Programa Nacional de Vivienda 2021-2024. Recuperado el 11 de marzo de 2023 de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5620388&fecha=04/06/2021#gsc.tab=0

García, B. (2010) Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM).

Gobierno Vasco. (2012). Guía de evaluación de políticas públicas del Gobierno vasco. Plan de Innovación pública.

González, S. y Méndez J. (2020). Efectos de la política neoliberal en la producción de vivienda. Zinacantepec, Estado de México. Arquitectura y Urbanismo, Vol. XLI, Núm. 2, pp. 46-57 Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría. Recuperado el 13 de diciembre de 2022, de <https://www.redalyc.org/journal/3768/376864178005/376864178005.pdf>

INEGI (2021). Encuesta Nacional de Vivienda 2020. México. Recuperado el 17 de febrero de 2023 de <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/envi/ENVI2020.pdf>

Leal, J. (2012). La política de vivienda social en México desde la perspectiva funcional gubernamental. Universidad Autónoma de Nuevo León. Facultad de Contaduría Pública y Administración. Vol. 9 Núm 18. pp 342-365. Recuperado el 23 de diciembre del 2022, de <https://revistainnovaciones.uanl.mx/index.php/revin/issue/view/27>

Martinez, R. y Soto. E. (2012). El consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. Política y Cultura no.37. México. Recuperado el 20 de abril de 2023 de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422012000100003

Meny, I y Thoenig, J. (1992) Las políticas públicas. Editorial Ariel, S.A. Barcelona. 1,a. Edición.

Monterrubio, A. (2021). El atropellado camino hacia la igualdad del derecho a la vivienda desde la gestión habitacional subsidiaria del gobierno federal. Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, vol. 14, núm. 31, julio-diciembre de 2021, pp. 103-135.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (ACNUDH. S.f.). Antecedentes del Pacto. Recuperado el 4 de marzo de 2023 de <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cescr/background-covenant>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH. S.f). El derecho humano a una vivienda adecuada. Recuperado el 13 de diciembre de 2022, de <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing#:~:text=En%20virtud%20del%20derecho%20internacional,servicios%2C%20escuelas%20y%20empleo%20adecuados.>

Ornelas, J. (2000) La ciudad bajo el neoliberalismo. Papeles de población Vol.6 Núm.23. Recuperado el 22 de abril de 2023 de <https://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v6n23/v6n23a4.pdf>

Osuna, J. y Márquez, C. (S.f.). Guía para la evaluación de políticas públicas. Instituto de Desarrollo Regional. España

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Recuperado el 29 de enero del 2023, de <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Poo, A. (2004). El sector vivienda en México. Revista Administración para el Diseño. UAM Azcapotzalco. Recuperado el 5 de marzo de 2023 de

https://administracionytecnologiaparaeldisenio.azc.uam.mx/publicaciones/2004/6_2004.pdf

Ragin, C. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Siglo de Hombres Editores. Universidad de los Andes.

Ramírez, R. y Ríos, C. (S.f.) Vivienda obrera y espacio social en México del siglo XX. Revista FAUD Abierta. Recuperado el 4 de marzo del 2023 de <https://revistasfaud.mdp.edu.ar/registros/article/view/552/389>

Salinas, L. y Pardo, A. (2018). Urbanismo neoliberal en la expansión de las ciudades. El caso de la Ciudad de México. Bitácora Urbano Territorial Vol.28 Núm.1 Bogotá Colombia. Recuperado el 22 de abril de 2023 de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/57537/pdf>

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (2020). Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024, (PSEDATU). Recuperado el 17 de septiembre de 2023 de <https://sistemas.sedatu.gob.mx/repositorio/s/TWazsOxATOOz-0bzKkxdJw>

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (2021). Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024 (PNOTDU). Recuperado el 17 de septiembre de 2023 de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643102/PNOTDU_VERSION_FINAL_28.05.2021-comprimido.pdf

ANEXOS

ANEXO I. Entrevista a la Dra. Anavel Monterrubio (10 de julio de 2023)

Josue: Hola Dra. Es un gusto conocerla, no se preocupe, al contrario agradezco el tiempo y la atención prestada. Bueno, le comento un poco de lo que estoy haciendo en mi proyecto de investigación, mi nombre es Josue Ramos Alba y soy estudiante de la licenciatura de Política y Gestión Social de la UAM-Xochimilco. Actualmente me encuentro haciendo mi proyecto terminal, el cual tiene por objetivo hacer una evaluación del diseño de los programas nacionales de vivienda del presidente Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, desde la perspectiva del derecho a la vivienda.

Por ello, uno de mis indicadores que tomaré en cuenta dentro de la evaluación, serán las variables que provienen de la observación general número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: certeza jurídica sobre la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural. Entonces, mis preguntas están enfocadas en recabar datos que me permitan caracterizar la política de vivienda actual pero desde las variables anteriores.

¿No sé si hasta el momento tenga alguna duda o cuestión?, o si se me haya escuchado todo.

Dra. Anavel: Si se te escucha todo.

Josue: Antes que nada me gustaría preguntarle ¿si me permite grabar la entrevista para después transcribirla?

Dra. Anavel: Sí claro que sí.

Josue: Entonces la primera de mis preguntas es ¿Qué tanto se incorporaron estas siete dimensiones que establece el PIDESC en el diseño del programa de vivienda de Peña Nieto?

Dra. Anavel: Bueno el programa de vivienda de Peña Nieto, ese seguramente ya lo leíste, entonces te habrás dado cuenta que no se incorporaron. Pero yo creo que la más pertinente no es tanto qué tanto se incorporaron, porque es obvio que no se incorporaron, o sea eso es una respuesta que ya tú sabes.

Lo que te puedo comentar en todo caso es, mira, no sé si ayude, pero necesito contextualizarlo, en el año 83 tú sabes se modificó la Constitución nacional, el artículo cuarto constitucional. **El artículo cuarto constitucional que entra este párrafo que conocemos todos sobre “*Todas las familias mexicanas tienen derecho a una vivienda digna y decorosa y que la ley establecerá los procedimientos para llegar a ellos*”.** Eso lo que significó es que, y lo dicen así los juristas, es que hay una parte más bien programática, que legal, o sea la parte programática lo que significa es que el derecho a la vivienda como lo establece la Constitución está abierto para que cada gobierno haga lo que pueda, o sea no establece exactamente los parámetros que hay que seguir para garantizar el derecho a la vivienda, sino que únicamente dice: **la ley establecerá los procedimientos que se requieran para el acceso a la vivienda digna y decorosa.**

Cuando la ley establece los procedimientos, entonces queda abierto, ¿Qué significa que queda abierto? Que podamos considerar que sí, se cubrió el derecho a la vivienda con Peña Nieto, pero bueno eso desde el 83, con la ley del 83, bueno con la modificación a la Constitución Mexicana de 1983 surgió la ley secundaria: la primera ley secundaria de vivienda fue la Ley Federal de Vivienda, y en esa Ley Federal de Vivienda, efectivamente se establece cuáles serán los parámetros a seguir para llevar a cabo esta parte del ejercicio del derecho a la vivienda digna y decorosa. Después en el año 2011, se modificó otra vez la Constitución, bueno, primero en el año 1983 surgió la Ley Federal de Vivienda, y luego en el año 2006 se deroga esa Ley Federal de Vivienda, y surge la ley de vivienda actual, la que conocemos actualmente, y en esa ley de vivienda otra vez establece parámetros que se supone van a guiar el derecho a la vivienda digna y decorosa.

Después viene otra vez, otra modificación a la Constitución política nacional, el artículo primero constitucional en 2011, y ahí se establece, con más exactitud y precisión que el gobierno mexicano tiene la obligación de garantizar los derechos humanos en México, y ahí se establece igual con claridad, que la parte que tiene que ver la prevención, investigación y sanción. A partir de ahí, el gobierno mexicano empieza a hacer modificaciones sobre todo orientadas al derecho a la vivienda, pero es una concepción distinta, o sea, el hecho de que no aparezcan los siete elementos o las siete condiciones de idoneidad que marca el PIDESC en la observación número cuatro, no significa que las acciones del gobierno no estén orientadas al derecho a la vivienda. Lo que sucede es que el enfoque era diferente, porque la ley, la Constitución así lo marcaba, la constitución así lo que dicen en el artículo cuarto constitucional, pues es que la ley va a establecer esos parámetros para conseguir o para garantizar la vivienda digna y decorosa.

Lo que sucede con el PIDESC, bueno en ese tiempo en 1983 que se modificó la Constitución, en realidad, bueno hacía un año que fue en 1982, en el 81 o 82, creo que fue en el 81, donde México firmó el tratado que tiene que ver con la declaración de los derechos humanos, particularmente el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cuando México lo firma, entonces está obligado pues a garantizar, está obligado a llevar a cabo ese decreto, lo que firma, ese decreto del tratado de derechos humanos. **Sin embargo, en ese momento en 1981 se firma y en 1983 se modifica la Constitución, pero cuando se modifica la Constitución, la idea no era echar a andar el PIDESC, lo que tiene que ver con las siete dimensiones que tu comentas y demás. Porque había dos cuestiones ahí para México, que para el gobierno mexicano eran más relevantes. Primero era la cuestión de la soberanía, y la otra cuestión era que la vivienda se visualizaba como una garantía social, no como un derecho humano.**

Pero eso no significa de ninguna manera que México no tuviera interés en materia del derecho a la vivienda, lo que pasa es que lo veían diferentes, no lo veían como parte del PIDESC, porque lo que decía en ese gobierno, sobre todo en el Congreso

de la Unión, es que el PIDESC era una imposición, una imposición de la ONU, entonces aunque México había firmado el pacto, el Congreso mexicano en ese momento, en el 83 lo veía más como un riesgo a la soberanía entonces lo que ellos dijeron fue, “si vamos a hacer el derecho a la vivienda, pero no por la firma del PIDESC”, sino porque era un compromiso que México tenía y que traía desde la Constitución de 1917, que tenía que ver con las garantías sociales y como los legisladores tenían ese compromiso de traer o de hacer efectivo la garantía social del derecho a la vivienda, por eso hicieron la modificación al cuarto constitucional y por esa razón también no mencionaba, o al menos es una interpretación mía, no mencionaban en todos los casos la vivienda adecuada y las siete dimensiones de la vivienda adecuada, porque lo que el legislativo trataba de hacer era sacar adelante lo del derecho a la vivienda pero en los términos del poder legislativo y no lo que marcaba el derecho internacional.

Por eso el gobierno mexicano, el legislativo y el ejecutivo, si estaban preocupados por el derecho a la vivienda, pero en sus propios términos, por eso no aparecía lo del PIDESC y las siete dimensiones de la vivienda adecuada. Después cuando se hace la modificación al artículo primero constitucional en 2011, entonces se empieza a mover un poco más el discurso de los derechos humanos, porque había que garantizar los derechos humanos y ahora si estaba en la Constitución, ya no eran simplemente garantías sociales, ahora eran derechos humanos. Y por eso se empieza a mencionar ya, todo lo que tiene que ver con derechos humanos. En el caso de Peña Nieto, esta modificación ya no alcanzaba porque se dio en 2011 y todavía no permeaba el ejecutivo cuando llegó Peña Nieto que fue en 2012. Bueno esta es la historia legislativa.

Cuando entra Peña Nieto, empieza ya, empieza todo esto de una manera mucho más efervescente lo del derecho a la vivienda o lo de la parte de los derechos humanos, pero al mismo tiempo digamos que esa es la parte legal, pero aun lado de toda la parte legal estaba la movilización social. **Y la movilización social que trabajó toda esta cuestión del derecho a la vivienda, que viene desde la parte**

del HÁBITAT, tú sabes que cada 20 años hay una convención de HÁBITAT, de ONU-HÁBITAT que convoca en materia de desarrollo urbano, la primera convención fue en 1976, después en 2016 y después de 2016, no perdón, de 1976, fue en 1996 y después fue en 2016. En la parte de 1976 y 1996, estaba muy presente esta cuestión del problema de la vivienda, entonces cuando viene toda la modificación del artículo primero constitucional empieza a resurgir esta parte del derecho a la vivienda, pero ya como discurso. Primero la parte del derecho a la ciudad y luego como parte del derecho a la ciudad, el derecho a la vivienda, y seguía vigente la cuestión legal del derecho a la vivienda digna y decorosa.

Cuando viene esta administración, se juntan las dos partes, tanto la parte legal como la parte de la movilización social que venía desde hace muchos años impulsando esta parte del derecho a la vivienda adecuada. Cuando se juntan estas vertientes, tanto la legal como la parte de las movilizaciones sociales, por eso es que esta administración ha empezado a hablar del derecho humano a la vivienda adecuada y lo introduce al programa nacional de vivienda como el hilo conductor, por eso es que ya aparecen de manera muy explícita las siete dimensiones de la vivienda adecuada en esta administración. Es por eso que no aparece en la administración de Peña Nieto, digamos que ahí hay una parte legal y una parte de movilización social, pero falta la parte económica. Entonces esa pregunta que tú me haces en realidad es una respuesta que tú ya sabes, ¿en qué medida se consideraron las dimensiones de la vivienda adecuada con Peña Nieto? De ninguna manera, porque ni siquiera era su intención, no estaba todavía esa parte del discurso del derecho a la vivienda adecuada. Ahorita vamos a ver porque esa parte del discurso.

Y luego se juntan estas dos vertientes tanto la legal como la parte de las movilizaciones sociales, porque recordemos que quien trae toda esta parte del derecho a la vivienda no es Andrés Manuel, ni tampoco es el secretario, hay una parte que trabaja ahora y que está en la Cuarta transformación con Andrés Manuel y que también con Román Meyer, que ellos sí trabajan el derecho a la vivienda adecuada desde hace un montón de años, desde hace

al menos cuarenta años, que fue David Cervantes y Edna Vega, ellos son quien realmente introducen el concepto y el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada en el programa nacional de vivienda. Se lo proponen a Román Meyer, y Román Meyer lo acepta y se lo propone a Andrés Manuel, y él lo acepta. Pero no es que Andrés Manuel lo haya traído en la cartera o que lo haya traído como uno de sus proyectos, lo introdujo como uno de sus proyectos a propósito de la participación de estos dirigentes y de esta lucha de izquierda que traía ya desde hace mucho tiempo el derecho a la vivienda.

Entonces por esa razón no es gratuito que se introduzca en el programa nacional de vivienda, pero no fue a propósito de Román Meyer y Andrés Manuel, lo único que hicieron ellos fue aceptar la propuesta de quienes ya traían, que ya habían participado en la movilización por el derecho a la vivienda desde hace al menos cuarenta años. Y por otro lado, el caso de Peña Nieto no tuvo la fortuna de incluir en su gabinete a personas que trabajan el derecho a la vivienda adecuada, porque de haber sido así, estoy segura que lo habría retomado. Entonces esta parte del derecho a la vivienda adecuada no es que originalmente haya sido un proyecto de Andrés Manuel, fue un proyecto de la gente que trabajó, que trabaja con Andrés Manuel, por esa razón se introdujo. Por otro lado, estaba la parte económica, después de los años noventa con Salinas de Gortari, porque recordemos que después de los sismos, en la parte de los sismos del 85 hubo movilizaciones muy fuertes, por eso viene lo del derecho a la vivienda adecuada también o lo del derecho a la vivienda digna y decorosa.

Después de los sismos de 85 vinieron movilizaciones muy fuertes, recordarás, bueno tu eres un bebé pensando en la temporalidad de los sismos, pero pregunta a tus padres, después de que vino el sismo del 85 empezó una movilización social muy fuerte en favor del derecho a la vivienda. **Que ellos conceptualizaban más como el derecho al financiamiento para la vivienda y a la identidad y del arraigo, entonces vienen todas esas movilizaciones sociales que después con Salinas de Gortari esas movilizaciones pierden fuerza porque Salinas de Gortari empezó a dar cabida a través de todos los acuerdos de concertación**

acerca de la política de vivienda, y eso llevó a que en el año 2000 esas movilizaciones ya desgastadas y demás, en el año 2000 entra Fox y entonces con Fox lo que hicieron es dar apoyo a la vivienda, pero visualizo a la vivienda no como un derecho sino la vivienda desde la economía y entonces esa parte vista a la vivienda porque se modificó el concepto o el problema de la vivienda, que pasó de ser una garantía social que establecieron los legisladores en esta parte de la modificación al cuarto constitucional, ellos siempre reconocieron tanto el Ejecutivo como el Legislativo conocía a la vivienda como digna y decorosa como una garantía social, como un derecho pues.

Pero después empieza la modificación de la economía con Salinas de Gortari y más adelante con Fox es que modifica totalmente la política de vivienda. Entonces sobre todo en los años noventa y a principios de los años dos mil, recordemos que en los años noventa se modificó el papel de los organismos nacionales de vivienda de Infonavit y de Fovissste, que primero eran organismos que realmente garantiza el ejercicio o el acceso a la vivienda sobre todo para sus trabajadores con más escasos recursos. Pero se modificó en los años noventa, me parece que fue con Salinas de Gortari , cuando reconocen que estos institutos ya no van a proveer de vivienda, lo que van a ser es entes financieros y entonces empieza ahí toda una reingeniería de la política habitacional y de las instituciones para el ejercicio del derecho a la vivienda, que ya no tenía nada que ver con el ejercicio del derecho a la vivienda.

Ahora la vivienda se conceptualiza desde la economía, entonces el problema de la vivienda originalmente era el problema de carencia del acceso a la vivienda para las personas pobres, esto se modifica en la época de los noventa y se cristaliza con Fox. Y lo que sucedió ahí es que la vivienda dejó de ser un derecho y pasa directamente a ser una cuestión de economía y se deja de lado todo lo que establecía la constitución y la Ley Federal de Vivienda. Por eso en 2006 se modifica la Ley Federal de Vivienda, y no se modifica, más bien se anula y surge una nueva ley, la ley de vivienda vigente. Porque había que sacar un instrumento jurídico que fuera el fundamento para mirar a la ley

como una cuestión de desarrollo económico y no como una cuestión de derechos, y entonces viene toda la parte de Fox, Calderón, la diferencia entre Fox y Calderón es que Fox, Calderón y Peña Nieto visualizaron la vivienda o la producción de vivienda como una cuestión de economía, la diferencia entre uno y otro, es que en el caso de Calderón se empezó a observarse que ya no bastaba solo con darles todas las facilidades a los desarrolladores para producir vivienda, porque todo esto generó un caos en materia del desarrollo urbano, entonces con Calderón empezó a establecerse que todo el desarrollo de la vivienda tenía que ser para apoyar la economía pero con un desarrollo urbano más ordenado.

Porque estaba ocasionando mucho caos y mucha crisis en el sector económico de la vivienda y entonces se introdujo esta parte de los perímetros de contención urbana. Empezaron a relacionar la política habitacional con la política de desarrollo urbano, por eso Peña Nieto, la estructura de su programa de vivienda tiene que ver con la producción de la vivienda vista como economía, pero ya estaba asociada al desarrollo urbano, esas fueron dos lógicas distintas. Entonces tu pregunta en realidad no procede, bueno porque desde mi punto de vista, en primera porque la respuesta tu ya la sabes, no se consideraron las siete dimensiones de la vivienda adecuada porque el problema público era otro; el problema público de la vivienda desde Fox, Calderón y Peña Nieto, era que había que producir vivienda, apoyar a los desarrolladores y apoyar a las familias para que pudieran pagar esa vivienda.

Después viene Andrés Manuel, y te decía, no fue una idea de Andrés Manuel. Lo que sucedió con Andrés Manuel es que se hizo de un equipo , que muchos de ellos si provienen de la izquierda, o sea, toda su vida estuvieron militando en la izquierda, toda su vida política digamos estuvieron militando en la izquierda y entonces ellos recuperan esta parte del derecho a la vivienda adecuada, se lo presentan a Román Meyer, y Andrés Manuel acepta. Por eso su programa nacional de vivienda está orientado hacia la vivienda adecuada y no hacia la vivienda digna y decorosa. Ellos mismos, y los que se quedaron en la parte legislativa impulsaron la modificación a la ley de vivienda para que ya no fuera el derecho a la vivienda digna y decorosa,

sino el derecho a la vivienda adecuada y por eso se da la modificación de la ley de vivienda en marzo de este año, por el impulso que traía esa parte de la izquierda que viene con Andrés Manuel para el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada.

Me fui creo que a cosas que ni me preguntaste, pero era la forma de explicarte porque en todo caso no está, la respuesta a la pregunta tu ya las sabías, pero había que explicar porque hay una diferencia entre lo que establece Peña Nieto y lo que establece Andrés Manuel; derecha e izquierda. Aunque ellos dicen que son de centro, en realidad es una política que viene desde la derecha, que viene desde Fox, Calderón, retoma Peña Nieto y se rompe con Andrés Manuel. ¿Es un poco más claro? ¿Te estoy ayudando?

Josue: Si, si me ayuda. De hecho contestó varias de mis preguntas en una sola pregunta. Pero entonces para recapitular un poco ahorita de la política actual de López Obrador, si ya vi que si responde o está estructurado el programa nacional de vivienda de acuerdo a las siete dimensiones, pero digamos ya en la práctica ¿si responde para el derecho o simplemente se queda en su discurso político que ya conocemos?

Dra. Anavel: Es que eso que tu preguntas de la práctica, ya no es la política, La política nacional de vivienda lo que hace es dirigir hacia donde van a ir las acciones, cuando se opera esa política eso se llama gestión habitacional. O sea, lo que tú me estas preguntando es si la gestión habitacional o la operación de esa política conduce hacia el derecho a la vivienda adecuada, yo lo que creo, personalmente, es que depende desde donde lo mires, es decir, si tú lo miras desde las instituciones federales, yo creo que sí, pero los pasos han sido muy lentos y muy cortos y entonces lo que se requiere es tiempo. Eso significa que hay que explicar un poco cómo funciona la operación de esa política, ya no la definición de la política, la definición de la política habitacional hay dos actores principales: SEDATU y Hacienda, SEDATU propone y Hacienda dispone, SEDATU lo que dice es, el programa nacional de vivienda va a llevar estos lineamientos, se va enfocar hacia el derecho a la vivienda adecuada y está así.

Eso es lo que el Ejecutivo propone, a quién se lo propone, se lo propone a Hacienda, Hacienda revisa y dice si es un proyecto, un programa o una política habitacional pues que puede llevarse a cabo, habrá que ver cómo se opera, y en esa parte de habrá que ver cómo se opera es donde entran las instituciones, que es lo que tu preguntas. Pero esa parte de la operación de la política ya no está en el ámbito de la política, está en el ámbito de la gestión, o sea de las instituciones, del presupuesto de los programas sociales. Para el derecho la vivienda adecuada, por eso te digo que depende desde donde lo mires, porque desde los organismos nacionales de vivienda yo te podría decir que por ejemplo, Infonavit dio pasos pequeños, CONAVI dio pasos muy grandes, la diferencia entre uno y otro es que Infonavit dio pasos pequeños pero siempre sin perder su foco financiero, dio pasos pequeños y tiene dinero, solo que sigue viendo a la vivienda como una cuestión de economía. En el caso de la Comisión Nacional de Vivienda, ahí ellos ya no ven a la vivienda como una cuestión de economía, pero no tienen recursos, y entonces desde la parte de la gestión habitacional si está enfocada la gestión habitacional hacia el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada, todo lo que tiene que ver con las acciones que hace CONAVI en cuanto a la producción social de vivienda, ya no participan las entidades financieras, el subsidio se da directamente al beneficiario, todo eso, o sea, enfocar los recursos hacia las personas que menos tienen, la focalización de los recursos también, en las áreas donde existe el rezago, todo lo que tiene que ver con la seguridad estructural, la habitabilidad, la asequibilidad, eso sí lo lleva a cabo CONAVI, pero está atada de manos esa institución porque no tiene recursos. Los pocos recursos que tiene si los orienta hacia el derecho a la vivienda adecuada, a diferencia de Infonavit, Infonavit tiene muchos recursos pero ha dado avances pequeños en materia del derecho a la vivienda adecuada.

Y el Fovissste yo creo que nada, el Fovissste tiene recursos que provienen del gobierno y de la recuperación crediticia, pero en realidad se ha mantenido más bien al margen de lo que refiere el derecho a la vivienda adecuada, y sigue operando como siempre, como entidad financiera pero no es esa entidad financiera que es tan rapaz como el Infonavit, pero el Infonavit ha moderado mucho más esta parte del otorgamiento de créditos, con la modificación a la Ley de Infonavit, que fue creo

que en 2021. Entonces si tú me preguntas ¿Cómo ha operado? Pues no se puede generalizar, en el caso de los gobiernos locales, el derecho a la vivienda adecuada, desde el Congreso de la Unión, el Congreso por lo que he visto sobre todo en la Cámara de Diputados ha impulsado mucho las modificaciones en las legislaciones locales en materia de vivienda para que se dirijan a la vivienda adecuada, pero los avances en materia de gestión y de programas sociales han sido básicos. Porque sigue viéndose la vivienda como un asunto de economía y no de derechos. Entonces no hay una respuesta única, unívoca pues, depende de qué institución o de qué ámbito lo estés observando. ¿Me explico?

Josue: Si, entonces. ¿Cuáles serían los retos económicos, sociales y políticos que tendrían que enfrentar los gobiernos para garantizar el derecho a la vivienda?

Dra. Anavel: ¡Pues mira! Precisamente ahorita voy a coordinar un libro que tiene que ver justo con la pregunta que piensas. ¿Cuáles son los retos para continuar avanzando en el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada? Y lo estoy viendo a partir de una institución, no de todas las instituciones y de todo el país, es una institución federal que es la CONAVI, cómo yo veo cuáles son los retos, el enfoque de derechos humanos y creo que ahí están los retos y me parece que es una mirada distinta a la tuya, porque lo que me dices cuando inició la plática, es que para garantizar la vivienda adecuada, debían garantizar las siete dimensiones del PIDESC o la observación número cuatro de las naciones unidas. Yo lo que creo es que esa parte del PIDESC mucho tiene que ver con la parte más técnica de lo que es la vivienda adecuada, pero hay otra parte de responsabilidad del Estado, de obligaciones del Estado que tiene que ver mucho más con la parte de la política habitacional y no solo con la parte técnica, operativa de lo que es una vivienda adecuada, porque si te das cuenta por ejemplo, la habitabilidad tiene que ver con la parte técnica, ¿Cómo tiene que ser habitable una vivienda? Pues al interior debe tener una distribución que satisfaga a los habitantes de ahí, debe ser cómoda, debe tener todos los servicios y bueno que eso involucra también la disponibilidad de servicios.

La disponibilidad de servicios es una parte técnica, y luego tu me puedes decir, bueno pero también tiene que ser culturalmente adecuada, también es una parte técnica, ¿Qué es lo que la gente necesita para que sea culturalmente adecuada? A pues que un diseño adecuado conforme al clima, según la localización de la vivienda. La localización de la vivienda debe garantizar el empleo cercano, debe garantizar la existencia de espacio público, existencia de equipamiento que de soporte al uso habitacional, por ejemplo, escuelas hospitales, etc. También, la vivienda adecuada implica que debe haber mercados cercanos, todo eso es una cuestión física, una cuestión técnica. También la vivienda debe garantizar que no van a correr a las personas, que no van a ser desalojadas y esa es la parte de la seguridad de la tenencia, el gobierno debe garantizar que es asequible, es decir que los gastos o los recursos económicos que las familias le invierten a la vivienda, no debe privar de otro tipo de derechos y de otro tipo de necesidades a las personas. Y sabemos que la asequibilidad lo que implica es que los recursos que le invierten a la vivienda no deben de ser mayores al 30% de los ingresos que reciben las familias, pero es una parte que no involucra a la política habitacional, si la involucra, pero desde una parte más técnica.

Pero ¿Cuáles son las otras obligaciones que tiene que cumplir el Estado? Primero debe haber programas sociales y esos programas sociales deben contar con recursos, recursos precisamente para proporcionar vivienda a las familias que menos tienen, o sea, debe haber programas sociales de vivienda. La otra cuestión es que, esos programas sociales lo que involucra los DESC, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es que esos programas sociales lo que deben garantizar es que el gobierno va invertir todo el recurso que más pueda para resolver el problema de la vivienda en el menor tiempo posible. Esa es la obligación del que tiene el Estado además de las siete dimensiones que tú comentas, lo que quiero que observes es que las siete dimensiones de la vivienda adecuada no son las únicas obligaciones que tiene el Estado, el Estado para cubrir esas necesidades de vivienda adecuada, debe garantizar programas sociales te decía, y que esos programas sociales, y lo que signifique es que va a dar todo el recurso que más pueda para cubrir la necesidad de vivienda en el menor tiempo posible.

La otra parte es que se va a enfocar en las personas que menos tienen, o sea, va a garantizar en que al menos los más vulnerables, las personas más vulnerables van a tener una vivienda. Otra de las cuestiones que debe garantizar es que debe evaluar esa política, y la evaluación de la política, lo que significa es no solo, o sea, hay que establecer indicadores de cómo van avanzando en materia del ejercicio del derecho a la vivienda, pero también tiene que garantizar que habrá instituciones que van a poder operar estos programas y que esas instituciones, la ingeniería o la conformación de esas instituciones sea de acuerdo a las necesidades del acceso a la vivienda. Las instituciones tienen que monitorear cuál es el problema de la vivienda, que va unido con el ejercicio de la vivienda adecuada, pero todo el tiempo tienen que hacer diagnósticos que refieran el problema de la vivienda adecuada, no solo basta con decir que el rezago habitacional es de 8 millones o las necesidades de vivienda es de 4 millones, no basta con eso, lo que tiene que decir es qué sucede con los desalojos, que sucede con los desplazamientos forzados, que sucede con las viviendas que no tienen servicios en la sierra de Puebla o en sierra de Oaxaca, que sucede con las discriminaciones con las poblaciones indígenas sobre todo en las mujeres sobre la materia en tenencia a la vivienda, todas esas son obligaciones del Estado mexicano.

¿Por qué te hablo de las obligaciones del Estado mexicano? Porque a partir de aquí es cómo se pueden visualizar los retos, los retos no solo se van a visualizar, desde mi punto de vista, a partir de las condiciones de la habitabilidad y la seguridad de la tenencia, eso yo solo creo que es una parte y en todo caso tenemos que ver eso de los retos ¿En qué medida las instituciones están preparadas para realmente llevar a cabo el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada? El problema es que todo estaba previsto cuando entró esta administración llevaban al menos 20 años visualizando a la vivienda como una cuestión de la economía, se modifica el paradigma y ya la vivienda no es una economía, es un derecho. Y ahí te cuento cuanto tiempo se van a llevar para modificar las instituciones, la legislación, para que realmente se lleve a cabo todo esto que involucra el derecho a la vivienda adecuada. Hacienda misma no quería, porque a mi me toco estar en la negociación

con Hacienda para las reglas de operación del programa de vivienda social y cuando llegamos; éramos dos subdirectores generales que llegamos con el subsecretario que se hace cargo del presupuesto para programas sociales y lo primero que nos dijo es “por qué se meten con la vivienda, la vivienda no es un derecho, la vivienda es economía” y lo que nosotros le decíamos es “no es que la vivienda es una necesidad humana, y la vivienda es un derecho” y lo que ellos nos decía es que cómo le íbamos a hacer, porque la vivienda es economía, la vivienda es desarrollo económico.

O sea cambiar la mentalidad de que la vivienda es un derecho, es un gran reto. Es uno de los principales retos, que la vivienda no es meramente económica ese es uno de los grandes retos, porque hay que cambiar la mentalidad de todos. Que el ejercicio del derecho a la vivienda tiene que ver con una cuestión ética de justicia social y demás, es uno de los principales retos. A propósito de esto que comentas, uno de los principales retos es ese, cambiar la idea, la parte más ideológica sobre la cuestión de la vivienda. La vivienda es un derecho, no es economía y eso todavía es difícil. O sea no lo aceptan, Hacienda no acepta que la vivienda es un derecho.

Y luego toda esa parte de las instituciones, la CONAVI y el Infonavit un poco, tienen la intención, sobre todo CONAVI, y han trabajado mucho para el ejercicio de la vivienda adecuada, pero qué sucede, pues que no hay presupuesto. Y entonces, otro de los grandes retos es que desde hacienda se reconozca que se necesitan recursos para ejercer el derecho. Porque ya no nada más es yo te ayudo con subsidios y tú desarrollador pones un crédito, eso lo que significa es cambiar otra vez esta visión de que el ejercicio del derecho a la vivienda solo se va a cubrir a través de hacer más y más viviendas. Esto significa cambiar la visión y redirigir los esfuerzos hacia la producción social de vivienda y no hacia la producción de vivienda nueva terminada, que es la traían los desarrolladores, cambiar esa visión hacia la producción social de vivienda, los retos son muy fuertes. Porque significa llegar con la gente, no a través de los desarrolladores que quieren y puedan, sino llegar hacia donde realmente están las necesidades de vivienda. Y esa es una

cuestión muy difícil, porque significa que las instituciones deben tener un mayor alcance territorial, una mayor cobertura de necesidades.

Porque las necesidades de vivienda se pensaban que solo se estaba cubriendo el ejercicio del derecho a la vivienda, si es que hablaban del ejercicio, es que solo se cubrían a través de viviendas y viviendas, y esas viviendas que se construyeron y que ahorita están abandonadas. Cuando se modifica el paradigma, lo que dicen es, ya no más viviendas que solo están incrementando el parque habitacional que nadie ocupa, viviendas de mala calidad, alejadas y demás. Y entonces hay que centrarnos en la producción social de vivienda, pero como entrar a la producción social de vivienda si nadie quiere ir al territorio. No hay recursos, por ejemplo, para ir y reparar y revertir las condiciones de rezago en la sierra, digo en la sierra porque es donde yo más vi, en la sierra de Puebla, en la sierra de Guerrero. Ahí es donde está la necesidad de vivienda, pero resulta que ahí no van los desarrolladores y no van los que financian la vivienda, porque no les interesa, porque no es redituable. **Entonces los alcances de las instituciones son muy cortos, estos son otros de los grandes retos, cómo se va financiar la vivienda dejando a un lado todos los intereses de los desarrolladores, está muy difícil.**

Otros de los grandes retos tienen que ver con el acceso al suelo, **hay dos factores que impiden que el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada se lleve a cabo: la localización y el costo.** Si no hay forma de ayudar a las familias para costear la vivienda, no hay forma de resolver esto del derecho a la vivienda adecuada. Y la otra cuestión es el acceso al suelo, si no hay acceso al suelo, reserva territorial, disponibilidad de suelo y demás, para que las viviendas no se asienten en suelo de riesgo, para que las viviendas estén con todos los servicios y con la movilidad, no hay forma de resolver el derecho a la vivienda adecuada. Esas dos cuestiones: el costo y la localización, de eso depende totalmente el derecho a la vivienda, y mientras no se resuelva con reserva territorial, con disponibilidad de suelo apto para vivir, los asentamientos irregulares que estén fuera de zonas riesgo, ya no solo fuera de áreas de conservación, sino de zonas de riesgo. Mientras no se haga eso, no hay forma de resolver esta parte que tu preguntas del ejercicio del

derecho a la vivienda. **Si no hay recursos para subsidiar, subsidios para familias que menos tienen y si no hay recursos para que la institución encargada de otorgar los subsidios, vaya al territorio donde están los problemas más fuertes de rezago habitacional, no hay forma.**

Y bueno esta toda la parte de los retos legales, legislativos que tienen que ver con desaparecer la ley como esta, porque la ley como esta, está totalmente para apoyar al desarrollo inmobiliario, la rentabilidad de la vivienda. **Por más parches y modificaciones que se le hagan, sigue estando presente el mercado inmobiliario, esa ley vigente, la ley de vivienda, la hicieron para eso, para apoyar al mercado inmobiliario.** Hay que desaparecer esa ley y hacer otra, porque se le están haciendo parches nada más, pero a menos que hagan un parche así completo y de corrido, o sea, hay que hacer otra ley, porque la ley que está, está para favorecer al mercado inmobiliario. **Infonavit ha dado pequeños pasos, pero sigue apoyando el mercado inmobiliario primario, CONAVI desde la parte institucional dio pasos muy grandes institucionalmente, pero no tiene recursos para eso, entonces no hay forma. Para mí estos son los retos.**

Josue: Bueno, retos que no son parte de una receta, que se va a hacer esto y va a pasar esto, sino que son retos realmente cronológicos que van a ir como en efecto dominó, yo lo entendería, tal vez que va a partir de pequeñas acciones para llegar a otras circunstancias. Pero, es que si me deja un poco fuera de lugar con este tema. Tal vez institucionalmente, hay algo, bueno, hacer algo desde las instituciones, porque por ejemplo, usted dice que CONAVI no recibe tanto subsidio digo, entonces si las problemáticas aquí están ¿Por qué el gobierno no hace caso a esto? O si ha habido alguna diferencia pertinente a esto entre Peña Nieto y López Obrador en cuanto a la atención a la vivienda, si usted dice que no es tanto que haya sido un trabajo de López Obrador, ¿pero si hay este interés?

Dra. Anavel: Mira, desde las instituciones de vivienda sí, pero desde hacienda no, esa es la diferencia, es que ahora sí que, tú has escuchado eso de que, dios dispone y llega el diablo y todo lo descompone, o no, dios dispone, llega el diablo y todo lo descompone. Las instituciones proponen, SEDATU propone, CONAVI propone,

Infonavit propone, sobre todo SEDATU y CONAVI, porque Infonavit tiene sus propios recursos, aunque haya una parte que recibe, bueno, Infonavit es tripartita, entonces hay una parte que recibe del gobierno, recibe de Hacienda, otra parte que es de los propios recursos de los trabajadores, bueno, recursos patronales, y otra parte de los trabajadores. **Entonces no dependen tanto de Hacienda, pero CONAVI y SEDATU si, CONAVI y SEDATU como instituciones, bueno SEDATU es la secretaria de la cabeza del sector nacional de vivienda, y la Comisión Nacional de Vivienda es la única institución que opera verdaderamente la política nacional de vivienda, porque los otros son organismos financieros y no forman parte directamente de la administración pública federal.** La Comisión Nacional de Vivienda sí, entonces, la cuestión aquí, el desafío mayor es Hacienda, porque Hacienda es quien dispone de los recursos, y Hacienda es quien dispone realmente que haya recursos para vivienda, para subsidios, en este sentido de subsidios directos y no solo de los subsidios acompañados de un crédito y entonces no dependen tanto de SEDATU y de CONAVI, que sí tienen buenas intenciones y que si han trabajado mucho. El caso de SEDATU que hizo todo el programa nacional de vivienda y en el caso de CONAVI que ha operado toda la parte de sus programas, sus programas sociales, los ha operado con enfoque de derechos, si los ha operado así, pero al final los alcances se quedan trancos por la disponibilidad de recursos y eso solo lo opera Hacienda. Y entonces mientras no cambie esa posición Hacienda, también no va a haber forma. ¿si estoy respondiendo a tu pregunta con esto?

Josue: Si, de hecho hace un momento que contestaba la pregunta anterior sobre las brechas de desigualdad que existen para que las personas, por ejemplo, de grupo vulnerables o de grupos de discriminación, como la población indígena o mujeres, o también los adultos mayores, o las personas que están en el sector laboral informal, ¿Hasta qué grado de han contemplado estos grupos vulnerables en el diseño de los programas nacionales de vivienda de ambos gobiernos?

Dra. Anavel: En el diseño no, pero en la operación sí. Y en los casos, me dijo Javier que habías leído algo de lo que yo escribí. El año pasado hice un artículo que se

llama “El atropellado camino del derecho a la vivienda”, ahí viene que en realidad tanto Peña Nieto como Andrés Manuel sí se han enfocado en las poblaciones más vulnerables, es decir, cuando tu revisas, bueno, yo revisé, solo que con una lógica distinta porque en el caso de Peña Nieto, las instituciones para ser beneficiario de un subsidio o de un crédito, tenían que ser sujetos de crédito, debían tener un respaldo de un empleo para poder adquirir un crédito, en el caso de Andrés Manuel ya no, sobre todo en el esquema de producción social de vivienda, no necesitan ser sujetos de crédito asociado al subsidio, pero a propósito de esta pregunta que tú comentas sobre la focalización, dentro de la población que atendió Peña Nieto, bueno el sexenio de Peña Nieto, dentro de esa población sí se enfocaron en la parte de más escasos ingresos, pero era ese universo de población, no era toda la población mexicana, solo era ese universo. Un universo que estaba determinado por la calidad del empleo, y en el caso de los subsidios si fueron entregados a las personas más pobres digamos, pero dentro de ese universo.

En el caso de Andrés Manuel ese universo se amplió y más bien se construyó otro universo, y ya no fue el universo de los que tenían un empleo formal, los subsidios ya no se entregaron a quienes tenían asociado su crédito y estaba su calidad del empleo garantizada, eso ya no sucedió. El esquema de entrega de subsidios fue otro, y en este nuevo esquema también se otorgó a las personas que menos tienen, pero son dos universos distintos de población beneficiadas por los subsidios de CONAVI, son universos muy diferentes y en los dos universos se enfocaron en las personas en que menos tienen.

Josue: Sí, también tenía unos datos sobre esta pregunta y si me surgió un poco esta cuestión, digo, la política de vivienda o los programas nacionales de vivienda plantean diferentes problemáticas, parten de un diagnóstico, por ejemplo, veía cifras respecto a estos grupos y pues si brincaba esta duda. Y también veía yo en cuanto a los indicadores que por ejemplo, para la certeza jurídica se comentaba que no existía estos mecanismos para identificar hasta que grado estaba en el país o hasta que grado se tenía certeza jurídica en el país. Entonces mi pregunta iría ¿a partir de que diagnóstico, de qué información, de que herramientas parten estos diseños?

Dra. Anavel: Mira es que creo que hay que comprender, cómo funcionaba uno y cómo funciona otro, en el esquema de Peña Nieto y estábamos hablando que quien opera la política habitacional es la Comisión Nacional de Vivienda, porque Infonavit y Fovissste son organismos nacionales de vivienda pero tienen su propio esquema, su propio esquema financiero y tienen sus propios recursos, qué sucedía en la parte de Peña Nieto, que los subsidios de vivienda que eso es propiamente de la política habitacional en el esquema financiero, mira, hay cinco temas articulan la política habitacional, **son cinco preocupaciones mayores de la política habitacional, por una parte es el régimen de los derechos de propiedad, que es parte de lo que tu me estas preguntando, hay que garantizar el régimen de los derechos de propiedad, la otra parte es el régimen crediticio, o sea, el financiamiento, hay que garantizar que va a haber régimen crediticio para el acceso a la vivienda, el otro tema es el régimen de subsidios, entonces el gobierno está preocupado y tiene que garantizar un régimen de subsidios para garantizar el acceso a la vivienda, ahí llevamos tres: la garantía de la propiedad, la garantía del financiamiento, la garantía del subsidio, el otro tema es el problema de los servicios públicos, ese es un cuarto tema que tiene que ver con la política habitacional, y el otro tema de la política habitacional es la normatividad en materia del suelo y vivienda, la normatividad para el uso del suelo.** Esos cinco elementos articulan la política habitacional de cualquier país, y de cualquier gobierno, o sea de cualquier entidad federativa y del mismo gobierno federal, esos son los cinco elementos que articulan la política habitacional.

Lo que sucede con Peña Nieto y Andrés Manuel es que fue una política habitacional totalmente diferente, bueno sobre todo en la parte de financiamiento, en la parte de la propiedad, esa parte de la garantía de la propiedad está muy ligada con el acceso al crédito, con el acceso al crédito y el otorgamiento de hipotecas. Cuando la gente termina de pagar la hipoteca, entonces la vivienda ya es suya, y lo que hace es resolver ese problema de la tenencia de la vivienda a partir de escrituras, sin embargo esta cuestión del régimen de propiedad no tiene que ver sólo con la existencia de escrituras, sino con varias cuestiones; la prevención de desalojos, o sea la tenencia de la vivienda tiene que garantizarse para que las personas estén

seguras de que no van a correrlas de su vivienda, y eso significa que la tenencia de la vivienda no se va a garantizar únicamente con unas escrituras, sino que tiene que haber y reconocerse otro tipo de tenencia, por ejemplo las cooperativas o la vivienda en renta.

En ninguno de los dos casos, ni con Andrés Manuel ni con Peña Nieto se apostó por otro tipo de tenencia de la vivienda, en el caso de la Comisión Nacional de Vivienda de alguna manera ha garantizado la tenencia de la vivienda de las personas que tienen el suelo, porque ahí la cuestión de lo que está, digamos que hay dos escenarios, por un lado hay personas que ya tienen el suelo, o sea que ya tienen una vivienda y un pedazo de suelo, pero ese suelo no muchas veces está regularizado digamos, y entonces lo que ha hecho el gobierno actual es regularizar esa tierra a través del INSUS, entonces lo que ha hecho la CONAVI es trabajar en conjunto con el INSUS para que el INSUS entra a los polígonos de diferentes ciudades, y primero regulariza la tierra, cuando está regularizada entonces puede entrar CONAVI para entonces mejorar la vivienda, es una política diferente.

La política que traía Peña Nieto no es sobre producción social de vivienda era sobre vivienda nueva terminada, hay dos formas de producir vivienda, solo dos formas: una es la vivienda hecha por los desarrolladores, es la vivienda privada, es una vivienda en serie, vivienda nueva terminada, la otra forma de producir vivienda es cuando se produce una por una por las familias, tienen un terreno y construyen su vivienda y después en ese terreno es que en esa propiedad, los hijos construyen más viviendas, ya sea horizontal o vertical, esas viviendas con el tiempo entran en la irregularidad de la tenencia, la irregularidad de la tenencia no solo se dan en los asentamientos irregulares, que muchas veces no son irregulares, lo que sucede es que no tienen escrituras, entonces esta parte en el caso de Peña Nieto como el sistema era diferente, a través de la cuestión del acceso al crédito para vivienda y un crédito hipotecario para vivienda, pues más o menos se resuelve el tema de la tenencia a la vivienda, porque la gente firma una escritura.

En el caso de la producción social de vivienda no, el caso de la producción social de vivienda se resuelve de otra manera, se resuelve a través de títulos de propiedad

o títulos de posesión reconocidos desde la parte vecinal o por parte del ayuntamiento o del municipio, etc. Pero en realidad, una u otra no están en manos de la Comisión Nacional de Vivienda de resolver, o sea la CONAVI no resuelve el problema de la tenencia de la vivienda porque no tiene facultades para eso, quien tiene facultad para resolver el problema de la vivienda es el INSUS y toda la parte que tiene ver con la cuestión legal de la vivienda, pero aun así lo que ha hecho CONAVI, es garantizar que no van a correr a las personas o que no las van a desalojar porque reconoce la posesión de la vivienda para intervenir en la vivienda, ya sea para construcción o para mejoramiento.

Esa es la forma de cómo participa la Comisión Nacional de Vivienda para resolver el problema de la tenencia de la vivienda, reconoce la posesión de la vivienda, además de quienes tengan la propiedad a través de escrituras por supuesto. Pero hay muchas personas que no tienen escrituras, y entonces reconoce la posición de la vivienda y eso lo que garantiza es que al intervenir en la vivienda se está reconociendo que el poseedor de esa vivienda es esa persona y de alguna manera están garantizando que no lo van a desalojar. ¿eso es un poco más claro? Es que yo entiendo que son cuestiones un poco más complejas, pero pues así funcionan.

Josue: No si, si sí le voy entendiendo un poco. Me quedo así porque de una pregunta contesta varias de mis preguntas, pues por eso me quedo analizando qué puedo preguntar. De hecho, mis preguntas iban más hacia las dimensiones, pero yo creo conveniente que con lo que me ha dicho hasta el momento ya me es suficiente para realizar un análisis del diseño, o sea ya puedo identificar qué de cada cosa. Y como usted dice, están diseñados desde puntos diferentes, Peña Nieto venían más hacia lo del mercado, hacia los créditos privados, y apoyar al sector privado, y sí yo vi el programa, del diagnóstico del que parte, pues si tienen a hacer esto. También vi el de López Obrador y si lo primero que me llamó la atención fue el hecho de que estaba estructurado conforme a las siete dimensiones, digo eso me facilito de pronto el trabajo, pero si digo, me brinco esta duda de por qué Peña Nieto no, en cambio con Andrés Manuel mi hipótesis iba más en función de su discurso,

de ni una persona atrás, porque si es parte de su discurso político pues debe reflejarse en sus programas, en su política.

Dra. Anavel: Si bueno, en el caso Peña Nieto el problema de la vivienda te digo, estaba asociado más a una cuestión de economía, de fomentar la producción de vivienda en serie, y de articularlo con el desarrollo urbano. En el caso de Andrés Manuel, ahí ya no, ahí se modificó totalmente y entonces el derecho a la vivienda o bueno el acceso a la vivienda, la gestión de la vivienda ahí sí estuvo muy enfocado o mucho más dirigido ya no a los desarrolladores, sino a las personas, para resolver el problema a través de esquemas de producción social de vivienda, mientras que Peña Nieto la solución era la producción de vivienda nueva terminada, esta producción de vivienda hecha en serie, hecha por desarrolladores y demás. **Con Andrés Manuel no, la orientación fue ya no estar dirigido hacia la economía, sino visualizo la vivienda como una necesidad o derecho y eso lo que significó fue que todos los subsidios y toda la demás parte de la política iba dirigido a las personas, bueno, va dirigida a las personas, no a los desarrolladores, y ya no está en función únicamente del desarrollo urbano sino que es donde se requiera, sobre todo en la parte donde hay más rezago habitacional, digamos que esas son las diferencias básicas de sus políticas.**

En cuanto a los subsidios, pues en el caso de Peña Nieto que estaba asociado a esta parte de la economía, entonces los subsidios estaban asociados a la adquisición de un crédito, las familias sólo podían tener un subsidio si eran aptas para recibir un crédito, un crédito otorgado por el Infonavit. En este caso ya con Andrés Manuel no, porque ya no se necesita y ya quedó fuera totalmente el Infonavit para otorgar el subsidio, el subsidio ya no está asociado a un crédito como en las administraciones anteriores, el subsidio está asociado más a otro tipo de necesidades que se establecen en los programas sociales, por ejemplo, el programa social de reconstrucción, el programa de mejoramiento urbano o el programa de vivienda social. En el programa de vivienda social los problemas que más se están resolviendo, es por ejemplo, lo del tren maya, lo de la reactivación económica después del covid, lo del rezago habitacional y las 15 ciudades que traía el

mejoramiento urbano, esa es la diferencia. Son territorios diferentes porque ya no están sujetos a lo que diga el desarrollador, por ello, en el caso de Peña Nieto toda la producción de vivienda y la aplicación de los subsidios estaban sujetos a lo que el desarrollador dijera, a donde el desarrollador iba a producir la vivienda y donde el desarrollador quería producir la vivienda.

En este caso ya no, porque ya no interviene el punto de vista ni las necesidades de un desarrollador, ahorita lo que lo determinan son necesidades específicas, porque tampoco es que se esté resolviendo el problema de la vivienda, más bien los subsidios están dirigidos a resolver problemas específicos relacionados con la vivienda, el tren maya, las inundaciones de Tabasco, los procesos de reconstrucción por sismo, los procesos de marginación e inseguridad de las ciudades fronterizas, la parte del Covid que afectó sobre todo a ciudades o poblaciones del sur, sureste que es donde está la población más pobre, esa es la diferencia entre uno y otro.

¿Me explico? La diferencia no tanto estas dimensiones de la vivienda adecuada y demás, las siete dimensiones de la vivienda adecuada se aplican en CONAVI para intervenir la vivienda, pero toda esta parte del ejercicio del presupuesto, la localización, los problemas de la vivienda y demás, vienen desde la política nacional de vivienda, y vienen de problemas específicos.

Josue: Si, ya por último, decía que cuando se intentaba implementar esto de la producción social de la vivienda con López Obrador, pues Hacienda no quería, entonces nuevamente si viniera un gobierno de derecha, PRI o PAN, el que llegara ¿estaría en riesgo estos cambios? Bueno es que al final, los cambios de las administraciones cada uno pone su ideología, pero digo, si esta nueva visión pudiera responder la problemática ¿estaría en riesgo?

Dra. Anavel: Si, definitivamente si, por eso era importante o es importante establecer los fundamentos jurídicos para que eso no sucediera. Pero aunque ha habido avances en la modificación de la ley de vivienda, la ley de vivienda está hecha totalmente para apoyar al mercado inmobiliario, la otra cuestión es que por supuesto que está en riesgo, y es muy probable que si llega el PAN esto

desaparezca, o si llega el PAN o si llega el PRI, porque en el caso de los gobiernos estatales por ejemplo, esto se ha hecho porque CONAVI o SEDATU han impulsado mucho y desde la parte legislativa por los diputados que están ahora en Morena o demás, pero si llega otro partido, el riesgo que tu comentas es totalmente y es lo más probable que esto desaparezca. **Porque no están las bases para que realmente haya un ejercicio del derecho a la vivienda adecuada, no están eso es un hecho, no están las bases ni jurídicas ni legales, normativas pues de la parte ideológica, hay mucha gente, muchos políticos que aún siguen pensando que el derecho a la vivienda no deja, no reditúa y además hay mucha presión por los desarrolladores, yo creo que esa presión por lo desarrolladores es lo que va ganar, porque solo están esperando a que esto se acabe para regresar al esquema anterior o a un esquema reformulado pero que los lleven otra vez a mirar la vivienda como una parte económica.**

Josue: Y por ejemplo, para que la ley de vivienda responda a otros intereses, ¿la base jurídica de que tendría que echar mano? O sea porque es un trabajo amplio, un análisis amplio.

Dra. Anavel: Bueno, ahí lo que te podría decir es que solo es una cuestión de decisión, porque lo que yo digo, si pudieron los anteriores, cuando llegó Fox y dijo vamos a apoyar a la vivienda, cambió todo, o sea no hubo esto de que es muy difícil, simplemente se dio ese cambio, igual en el caso de Fox cuando inicio todo, había muchos intereses favorecidos, sobre todo la parte económica, entonces se vio favorecida, cambio y cambio todo. En el caso de Andrés Manuel hay mucha oposición, porque hay muchos intereses afectados, eso es una realidad, entonces solo va a funcionar en la medida que digan esto se decide y ya no, así como lo hizo Calderón o creo que más bien fue al final del sexenio de Fox, la ley federal de vivienda anterior desaparece porque desaparece, y desapareció. Y no hubo ni movimientos, ni hubo objeciones, desapareció esa ley y entró esta ley que está vigente ahorita y es la que salvaguarda los intereses de la economía y así esta. Entonces en caso de que se quisiera en verdad un cambio se hace y ya. Pero la cuestiones que solo se ha parchado porque hay muchos intereses de por medio, o

sea siguen pesando los intereses de la economía, de Hacienda y de los desarrolladores, Hacienda no tiene para nada, para nada una posición progresista, a lo mejor porque ese es su papel, no lo sé, pero que piense en derecho y que la cuarta transformación nada, nada es nada. Supongo que ese es su papel, de eso depende Hacienda y los legisladores.

Josue: Vaya que interesante, es un tema que yo lo veía desde un panorama muy pequeño y a lo mejor no me supe explicar muy bien, pero ahorita me abre un panorama diferente, que al final si es un trabajo difícil que conlleva varias acciones, no solamente una. Entonces yo creo que ya con estas preguntas, que fueron muy enriquecedoras me es posible realizar mi análisis.

Dra. Anavel: Bueno, espero realmente haberte ayudado y no que te de un dolor de cabeza.

Josue: No para nada Dra. Al contrario aprendí mucho en esa entrevista y agradezco mucho su atención y que me haya brindado su tiempo y más en periodo vacacional. Porque mi asesor desde que comencé con mi proyecto me recomendó mucho sus investigaciones, y ahorita que tuve la oportunidad de charlar con usted veo que valió mucho la pena.

Muchas gracias, y ya estaré leyendo su libro que está coordinando.

Dra. Anavel: Muchas gracias y espero que termines bien tu tesis, y mucho éxito.

ANEXO II. Entrevista al Lic. Rafael Pérez (31 de agosto de 2023)

Josue: Para intentar conocernos, me gustaría conocer su trabajo dentro de la CONAVI, porque aproximadamente hace un mes entrevisté a Anavel, entonces ella me ayudó a caracterizar la política de vivienda de López Obrador. Y me ayudó en mi proyecto, porque estoy investigando sobre la perspectiva del derecho a la vivienda, en donde rescato las siete dimensiones que establece la vivienda para que sea considerada “adecuada”: certeza jurídica, disponibilidad de servicios, gastos soportables, habitabilidad, etc. Entonces ella fue la que me proporcionó su

contacto y por eso hoy nos encontramos aquí. Y me gustaría preguntarle primero ¿Cómo se desempeñó? ¿Qué hacía dentro de esa dirección? Saber un poco, para que tengamos un contexto de ello, por favor.

Rafael: De acuerdo, haber te la hago rapidísimo para no perder el tiempo, yo empecé a trabajar en la cuestión de la vivienda desde SEDESOL en 1995, dentro de una subsecretaría de vivienda, y ahí estábamos justamente diseñando los programas de subsidio en esa área, generamos todo lo que era la posibilidad de solicitarle a la Secretaría de Hacienda recursos para tener subsidio para la vivienda, y así se inició dentro la propia SEDESOL que era la dependencia que manejo los primeros programas de subsidio, el Programa Viva en su momento y otro programa que manejaba Sociedad Hipotecaria Federal que era el Prosavi, esos fueron los primeros programas de subsidio y de ahí se obtuvieron los recursos y se inició toda esta labor.

Dentro de SEDESOL se tomó la decisión de crear la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, la CONAFOVI, antecedente de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), para el año 2000 con el gobierno de Vicente Fox se crea esta comisión nacional de fomento y se toma personal y atribuciones que estábamos trabajando en SEDESOL para crear esa comisión. Se hicieron toda una serie de tareas, y dentro de esa dependencia se trabajó también la Ley de Vivienda y otras cuestiones. Yo fui dentro de la CONAFOVI director de Política de Vivienda e hice toda una serie de trabajos entorno a la creación de la Ley de Vivienda, la que sigue vigente con toda una serie de reformas que se han implementado, para 2006 se crea y se toma la decisión junto con la Ley de Vivienda, porque en la Ley de Vivienda aparece la instrucción de que se cree que la Comisión Nacional de vivienda, modificando a la CONAFOVI.

Entonces el mismo personal que trabajamos ahí, seguimos trabajando hacia la CONAVI como un organismo descentralizado todavía de la Secretaría de Desarrollo Social, y la CONAVI sigue funcionando hasta la fecha con esa calidad de organismo descentralizado, pero la administración de López Obrador le cambió el tipo de tareas que realiza la comisión y se dedica prácticamente a ser el operador de los subsidios

en tanto que el diseño y las decisiones de la política de vivienda las toma ahora la SEDATU, la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Pero dentro de CONAVI, el trabajo que yo realicé, en buena medida ya hacia la última administración, es decir, con Peña Nieto yo me dediqué a todo lo que fue la cuestión de atención ciudadana, entonces yo desempeñé las tareas de Director de Atención Ciudadana, y resolvimos junto con el equipo de trabajo que tenía todo lo que eran las dudas y las cuestiones que tenían que ver con la operación de la comisión y particularmente a lo que es la operación de los programas de subsidio, aclarando dudas, resolviendo problemas, en fin todo este tipo de cuestiones. Entonces, yo propiamente trabajé veinte tantos años en las cuestiones de vivienda y ya con esta administración dejé de trabajar ahí.

Josue: Y más o menos ¿cuáles eran los tipos de cuestiones, por mencionar algunas, las más comunes que se llegaban a atender dentro de su dirección?

Rafael: Básicamente, algunas cuestiones relativas a irregularidades que se presentaban, es decir, cuestiones que la gente pedía que le aclaráramos porque, bueno básicamente, lo primero era orientar a las personas para darles a conocer de qué se trata los programas de subsidio, cómo operaban, y cuáles eran las opciones que estaban a su alcance, y lo primero era diferenciar si la población que nos solicitaba información tenía o no la posibilidad de recibir por ejemplo un crédito para vivienda de algunos de los organismos nacionales de vivienda o bien si su situación era fuera de los organismos de crédito, y entonces cuales eran las posibilidades reales de que ellos pudieran acceder al subsidio o resolver sus necesidades de vivienda a través de autoproducción o de autoconstrucción o recibir el subsidio de Infonavit o de Fovissste, de Issfam en su momento, para los militares o bien acudir al otro tipo de empresas que se dedicaron a dar crédito, y después junto con la operación de los subsidios también hubo toda una serie de empresas y de organismos financieros que se dedicaron a dar crédito para sumarlo al subsidio y poder darle acceso a las personas a una solución de vivienda, bien fuera autoproducción o comprar la vivienda como tal a través de un crédito.

Entonces lo primero que se hacía era diferenciar esta cualidad o esta posibilidad de las personas para acceder a un crédito o bien para depender de sus propios recursos para tener una solución de vivienda. Y por supuesto teníamos a nuestro cargo toda la aclaración de los problemas que pudieran surgir en la operación del subsidio, en la entrega del subsidio, en las dudas o incluso recibir las quejas y denuncias y trasladarlas a las áreas correspondientes, de que hubiera irregularidades o de que se estuvieron haciendo malas prácticas en la gestión del subsidio. Y así teníamos mucha recepción de las quejas a través de llamadas telefónicas, de correos, visitas presenciales a CONAVI, en fin. Y también participamos en ferias para poder divulgar las características de los programas de subsidio.

Entonces en buena medida era estar enfocado en estos programas y diferenciar si la gente podía atender su necesidad de vivienda a través de los programas de vivienda o del otro organismo del gobierno federal, que atendía a la gente con menos ingresos como era el caso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), entonces en buena medida era diferenciar este tipo de cosas, atender dudas y resolver cuestiones de orientación e irregularidades que pudieran presentarse.

Josue: Entonces en algún momento, me imagino que probablemente llegó a identificar algún problema de diseño, alguna duplicidad de funciones, algo que se les pudiera escapar dentro de los programas, porque al final ustedes eran los que ejecutaban y daban a conocer cómo eran los programas, en el caso del Programa Nacional de Vivienda.

Rafael: Si claro, y particularmente por eso estaba muy enfocado a la cuestión de los programas de subsidios y también otras cuestiones, pero sobre todo eran los programas de subsidio los que centraban la atención de las personas y los que generaban dudas. Entonces sí, era una cuestión de tratar de identificar también la ubicación geográfica de los solicitantes porque eso determinaba en buena medida qué le podíamos ofrecer en cuanto a intermediarios financieros que pudieran ayudarles a tener el crédito para vivienda. **Aquí hay un asunto muy importante**

Josue, el gobierno federal tenía durante mucho tiempo dos programas de subsidio funcionando en simultáneo; uno a través de la Comisión Nacional de Vivienda, que era todas aquellas personas que tuvieran capacidad de crédito, para poder sumar esa capacidad de crédito al subsidio, y el otro programa de subsidio lo manejaba el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, FONHAPO, dirigido fundamentalmente a aquellas personas que no tuvieran esa capacidad de crédito, es decir, que solo tuvieran que hacer solo uso del subsidio. Entonces, estos programas estaban destinados digamos que en términos muy muy generales, el de FONHAPO a personas que tuvieran ingresos de tres salarios mínimos mensuales o menos, y el CONAVI a personas que tuvieran de tres salarios mínimos a cinco, aproximadamente. Y de ahí la diferenciación de quien tuviera la capacidad de tener crédito y sumarlo al subsidio, junto con el ahorro que pudieran tener en su cuenta de vivienda o en su ahorro personal, para sumar estos tres recursos: subsidio, ahorro y crédito. Y que tuvieran acceso a una solución habitacional.

Entonces el enfoque de derechos que es un poco tu preocupación, pasa también por esta cuestión y justamente ahí, entonces cuando tú revisas las dimensiones de lo que se establece la ONU, lo primero que habría que diferenciar es que nosotros en la CONAVI y eso hay que reconocerlo, no se atendía todo lo relativo a la vivienda en renta, que a fin de cuentas tú analizas las posibilidades de lo que una persona tiene para resolver sus necesidades habitacionales, puedes comprar una vivienda, puedes rentarla, puede ser que te vayan a prestar una vivienda, o bien la otra opción es autoproducir o autoconstruir tu vivienda, son un poco las opciones. Entonces, en realidad todo lo que es la parte de renta de vivienda que son alrededor del 16% del parque habitacional según las cifras del Censo de 2020, no es una cuestión en la que haya programas que apoyen en la renta de vivienda, todo eso es una cuestión que se resuelve directamente en el mercado, lo que sí se atendió durante todo este periodo y en estas administraciones de gobierno, fue la posibilidad de darle la opción de compra de vivienda que fue lo que se prioriza, en buena medida, a través del acceso a crédito, Infonavit creció en todos estos periodos y en estas

administraciones de una manera muy significativa y también las otras opciones de crédito como eran Fovissste, Issfam atendió a los de las fuerzas armadas.

Pero los bancos comerciales y algunos otros intermediarios financieros en realidad siempre han estado al margen de atender a los segmentos de población más desfavorecidos, los de menores ingresos. Ellos se dedican a quienes tienen ingresos medios o altos, entonces el subsidio está básicamente operacionalizado hacia las personas que tienen menos ingresos y se tenía esta segmentación que ya te mencioné; una parte lo atiende CONAVI con la mezcla de créditos, subsidios y ahorros, y la otra la atendía FONHAPO. Entonces fundamentalmente esas son las cuestiones que nosotros llevábamos a cabo, poder establecer esas características de a quien dirigimos y cómo focalizamos los recursos disponibles. ¿Eso responde a tu pregunta?

Josue: Si, de hecho yo revisé brevemente los programas nacionales de vivienda, tanto de Fox, Calderón, Peña Nieto y López Obrador, y pues la primera percepción que tuve de ellos es que el de López Obrador si responde a esta lógica de las dimensiones que establece la ONU y así se encuentra estructurado, en cambio los otros programas, los noté un poco desordenados. A lo que quiero llegar es que desde 1983 el Estado mexicano asumió la responsabilidad de garantizar el derecho a la vivienda, entonces de alguna manera también lo que me comentaba la Dra. Monterrubio era que no es que Peña Nieto no se preocupara por brindar este derecho, sino que tenía otra lógica. Entonces, ¿en qué medida el gobierno de Peña Nieto introdujo el derecho a la vivienda desde su política habitacional?

Rafael: Si, mira sin lugar a dudas todas las administraciones y los programas de los gobiernos que revisaste te van a decir que están tratando de resolver el problema de los más vulnerables, siempre es una forma de tratar de abordarlo y es un poco lo que se debe decir pero trasladar ese lo que se debe decir de atender los más vulnerables hacia una cuestión más práctica y efectiva, es muy difícil. ¿por qué? Porque se requiere muchísimos recursos y además se requiere efectivamente destinar recursos hacia los que están, no con la posibilidad de tener un crédito, ni que tengan ahorro, es decir, que puedas resolverles las necesidades de vivienda y

atender a su derecho a la vivienda adecuada con los recursos del Estado, porque esa gente no dispone de otra fuente de recursos.

Entonces aquí hay una cuestión muy básica; es la percepción de la vivienda y es algo que planea muy claro Anavel Monterrubio: **la percepción de la vivienda como mercancía, es decir, como algo que está en el mercado, respecto de la visión de la vivienda como un derecho, entonces si tú enfrentas estas dos percepciones de la vivienda y te inclinas hacia lo que es a la vivienda como industria, como negocio, porque te genera empleo, porque te genera consumo en muchas ramas industriales, porque hay inversión en infraestructura urbana, etc. Hay una orientación de los recursos que se va hacia allá, hacia este tipo de política, y eso evidentemente si tu te inclinas hacia la vivienda adecuada como una demanda social que además hay que satisfacer, entonces a mí me parece y en eso yo coincido, es el enfoque adecuado, es decir, seguir atendiendo esa necesidad de vivienda adecuada para la gente que no tiene otra opción, que no tiene realmente como resolver por sus propios medios o con los medios económicos de ingreso su necesidad de vivienda.**

Eso es algo que ha estado enfrentado durante muchas administraciones, durante mucho tiempo son estas dos percepciones, entonces sin duda la predominancia del enfoque de la vivienda como un bien económico, como un bien industrial, todavía estaba en la administración de Peña Nieto, y venía incluso desde Fox y Calderón. **El cambio de enfoque está dado a partir de esta administración, pero la cuestión es que esta administración le está destinando una fracción verdaderamente pequeña a los recursos destinados a esta población y lo que yo sé, porque eso me lo dijeron directores regionales de la Comisión Nacional de Vivienda a los que yo entreviste, es que el recurso está destinado y catalogado para personas que pueden tener una cierta posibilidad de ser clientela política, y eso es algo que está muy delicado, porque entonces si tú eres una persona que no tienes suficientes ingresos y acudes a la Comisión Nacional de Vivienda para pedir que te apoyen para tener una vivienda digna**

y adecuada, ellos te dicen que sí y ellos te van a inscribir tal vez en algún patrón, pero no hay recursos suficientes para que eso se haga posible.

Entonces, ese es un poco desde mi percepción si ha sucedido, o sea el enfoque es el correcto, eso es lo que debíamos estar haciendo desde hace muchos años, destinando recursos para gente realmente vulnerable y que no tiene otra opción, pero en cantidades suficientes. **Algo muy paradójico que sucedió durante la administración de Peña Nieto, fue que, fue la administración que más recursos en subsidios destinó, pero menos acciones hizo, o sea cómo puedes combinar esas dos cosas, fueron los años de mayor monto de subsidio destinado a la vivienda pero dado que Peña Nieto condujo su política de vivienda en contener las áreas urbanas que estaban extendidas horizontalmente y que estaban generando un problema de distorsión urbana muy muy grave, Peña Nieto metió todo lo que son estos programas de contención urbana y los perímetros de contención urbana y entonces con eso lo que sucedió fue que, el precio de la vivienda se encareció, o sea sube el precio de la vivienda, particularmente la vivienda que estaba destinada a la gente con menos recursos, pero ojo, con capacidad de crédito, es decir, las personas que tuvieran Infonavit, Fovissste, etc.** Entonces se destinó más subsidio pero se tenía no suficiente dinero para pagar las viviendas porque el precio era mayor, y entonces eso es lo que en mi opinión ocasionó una distorsión.

Y es que tú sigues atendiendo solamente a un fragmento de la población necesitada, no quiere decir por ejemplo que todas las personas que tenían necesidad de vivienda y que tienen crédito de Infonavit, es gente que si no hubiera la presencia del subsidio, probablemente no les alcanzaría para comprar la vivienda. Es decir, son personas que tienen un ingreso de cuatro o cinco salarios mínimos, y que sin la ayuda del subsidio no les alcanzaría para comprar la vivienda más barata que haya en el mercado, y entonces estás atendiendo a una pequeña fracción del mercado que sí tiene estas características, pero no estás atendiendo como se hizo el reenfoque en esta administración, a los que en verdad no tienen otro ingreso y que puedan resolver obligadamente así sus necesidades de vivienda.

Es un poco esa contradicción de cómo manejas las cosas y las consecuencias de la política de vivienda y la cantidad de recursos que les destinan y la forma en la que organizas esas posibilidades, por ejemplo, hay un punto muy muy relevante aquí, durante muchas décadas los segmentos más vulnerables en este país, ha resuelto sus necesidades de vivienda, autoproduciendo su casa, es decir, o la autoconstruyen en muchas ocasiones y así resolver las necesidades de vivienda.

Pero para eso hay un factor fundamental y es el suelo, si tú tienes suelo en el medio rural o en el medio suburbano, ahí puedes resolver tus necesidades de vivienda autoproduciendo tu casa. Pero el gobierno federal no tiene una política de suelo adecuada, no la hemos tenido durante mucho tiempo, si tú no impulsas una política adecuada de suelo le estás restringiendo las posibilidades a todas esas familias vulnerables para que resuelvan con los medios que tiene la gente de autoproducir su vivienda, entonces la gente tiene que acudir a los mercados informales de suelo, y comprar suelo de mala calidad, en malas condiciones, sin servicios, sin la urbanización adecuada y generan distorsión en el desarrollo urbano muy significativa.

Entonces ese es un factor que tampoco se ha atendido adecuadamente, tienes actualmente un Instituto de Suelo Sustentable que es del gobierno federal, que trata de generar suelo suficiente, adecuado, bien ubicado para que le puedas ofrecer a la gente esa opción, es decir, bueno si a usted no le alcanza para comprar una vivienda nueva o una vivienda usada en el mercado, lo que le ofrezco es que compre un lote bien ubicado y con los servicios adecuados, entonces parte de las dimensiones de la vivienda adecuada ya vayan en la ubicación de ese terreno. Pero tiene que ser una iniciativa del conjunto de los gobiernos municipales, estatales y federal para poder ubicar esas reservas de suelo en los lugares que sean idóneos para el desarrollo de este tipo de conjuntos, para que la gente pueda autoproducir su vivienda, ¿No sé si está claro esta situación?

Josue: Si, de hecho hasta es muy interesante esta información porque precisamente uno de los problemas con los que tuvo que lidiar la administración

actual y que es efecto del gobierno de Peña Nieto, es ese boom habitacional, y lo digo porque recientemente fue a la universidad el Director del Infonavit, Carlos Martínez, y nos comentaba de este problema que se dio en la administración de Calderón y Peña Nieto donde se construían manchas urbanas, y digo manchas porque eran casas habitacionales alejadas de todos los servicios, y que al final esto provocó índices de delincuencia, por qué se abandonan estas casas, porque era difícil acceder a esas unidades habitacionales, porque no se contaba con el servicio de transporte público, alumbrado público, drenaje, agua potable, etc. Entonces de alguna manera esto contrajo más problemas, y es justo lo que se necesita, una regulación del suelo y la coordinación de los tres ámbitos de gobierno: municipal, estatal y federal. Porque no hay una promoción adecuada del suelo.

Rafael: Sí, eso es correcto. Pero nada más ojo, porque digo actualmente se polarizan mucho las opiniones, mira, nunca los grandes conjuntos habitacionales, estoy pensando en que conoces Ixtapaluca, Huehuetoca, este tipo de lugares, bueno pues esos grandes conjuntos habitacionales no se podían construir sino había agua potable y urbanización básica, entonces cuando alguien dice que no había acceso a servicios, pues está distorsionando la realidad, porque esos conjuntos se tenían que construir forzosamente con agua potable, con urbanización completa, con alcantarillado, alumbrado público, etc. Lo que tienen toda la razón, efectivamente, es que construían en lugares alejados de los sitios de trabajo y obligaban a las personas a que tuvieran traslados verdaderamente brutales hasta sus sitios de trabajo y dos o tres horas son impracticables que vivan lejos de su lugar de trabajo, entonces eso por supuesto que hay mucha razón. Y otra cuestión que por supuesto que tienen razón, es que hubo muchas viviendas abandonadas, eso sin lugar a dudas.

Pero siempre en todo esto se juega mucho con las cifras, y se distorsionan los datos, yo confiaría única y exclusivamente en los datos que INEGI da de vivienda abandonadas. Porque después las cifras se utilizan políticamente, entonces yo sí creo que el dato confiable son los datos que maneja INEGI a través de la Encuesta de Vivienda, y que ahí si puedes encontrar datos y regionalizados, de esas viviendas

que no cumplen los requerimientos y con las dimensiones de una vivienda adecuada. Pero por ejemplo, si tú ves los datos de INEGI, no tenemos un problema en el país de acceso al agua, o sea el porcentaje de cobertura de agua potable es del 97% o 98%, es decir, no hay problema de agua potable, los problemas pueden ser otros, pueden ser de hacinamiento, pueden ser de mala calidad de los materiales de la vivienda que requieran reparaciones o ampliaciones, que esos sí pueden ser un problema mucho más significativo, pero en energía eléctrica y agua potable ya se ha avanzado afortunadamente. Los problemas son otros, y si tienes razón, las manchas urbanas que se hicieron de una manera desordenada, desmesurada, y en muchas ocasiones distorsionaron todo lo que era la planeación urbana. Y la reacción del gobierno de Peña Nieto, fue de contengamos este problema, es decir, limitemos todas estas dificultades que nos estaban ocasionando el desarrollo urbano horizontal y desmedido para tratar de controlarlo.

Josue: Entonces ya para profundizar en este aspecto, ¿cómo atendió indirectamente estas siete dimensiones la política de Peña Nieto? Y digo indirectamente porque no están así estructurados los programas, yo no dudo que se haya atendido de alguna u otra manera estas siete dimensiones. Me gustaría profundizar más en estas siete dimensiones y saber qué hizo el otro gobierno, que le faltó por hacer y a qué retos se enfrenta.

Rafael: Si, si quieres vamos revisando una a una, es decir, de las dimensiones, esta que tu mencionas sobre la seguridad jurídica de la tenencia, ahí yo creo que se incluye la vivienda en renta, es decir que tú estés rentando una vivienda y que tengas la seguridad de que si tú pagas la renta puntualmente y tienes un contrato, tu puedas planear tu instancia habitacional en ese lugar durante dos o tres años, o por el tiempo que sea. La renta no se percibe generalmente como parte de esta dimensión de la seguridad jurídica, entonces es algo que no se ha atendido de manera adecuada, y no se produce vivienda para rentar, se produce vivienda para vender, y eso es un problema en el mercado porque muchas personas no quieren comprar, quieren rentar para saber si su reciente mudanza a alguna ciudad les va a dar resultado y se quieren quedar ahí, entonces no hay suficiente promoción de

la vivienda en renta. **Entonces la administración de Peña Nieto en términos de atender estas cuestiones jurídicas de la tenencia, se atendió parcialmente a una porción de la población que más lo necesitaba, a aquellas que tenían capacidad de crédito, es decir, no atendió a todos y dejó descuidado fuertemente a la vivienda rural, a la vivienda suburbana que estaba a principios con malas condiciones de vida, y muy alejadas de las ciudades. Entonces esta dimensión fue muy parcial y solamente dirigida a cierto segmento con capacidad de crédito.**

Y ahí entra también y es una cuestión que se combina con una de las otras dimensiones, **la disponibilidad de suelo**, porque al no haber suelo suficiente para impulsar un crecimiento ordenado de las ciudades tiene un problema de que la gente tiene que comprar suelo en condiciones irregulares. Luego, si tienes disponibilidad de servicios, o sea la segunda dimensión, ahí es una cuestión por ejemplo tiene que ver con lo que dice ONU, que tiene que haber servicios para la salud, eso se ha visto afectado actualmente, tenías una infraestructura de salud que se cambió totalmente y que a la fecha está tratando de recuperarse, pues ojalá que resulte, en seguridad por ejemplo ahí tenemos graves problemas. El servicio de drenaje creo que es un problema mayor todavía. No hubo una atención a los sectores vulnerables en las administraciones pasadas, para atender a esa gente.

Luego encontramos la tercera dimensión, **gastos soportables**, y ahí está por ejemplo lo que se refiere al porcentaje de subsidios, protección inquilinaria que también tiene que ver con la primera dimensión, yo las veo interrelacionadas en buena medida, entonces ahí el porcentaje de subsidios en gastos soportables también tiene que ver porque al final de cuentas es cuántos te están costando los materiales y qué control de materiales hay en los municipios, por ejemplo materiales básicos como cemento, varilla, aceros, porque ahí también tienes la necesidad de atender el incremento de este tipo de materiales y en todo caso si están muy altos, pues empezar a acudir a los materiales tradicionales o a los materiales vernáculos que te permitan atender estas distorsiones en los precios de los materiales y

entonces puedas tener un enfoque de recuperar las viviendas tal vez de adobe y recuperar las técnicas de construcción locales.

Mira yo creo que cuestiones de **habitabilidad sí hubo un progreso en la administración de Peña Nieto, porque se modificó el artículo cuarto de la Ley de Vivienda para generar algo que se llama espacios habitables, y los espacios habitables incrementaron la obligación de que las viviendas que construyeran, las viviendas nuevas particularmente las de los grandes desarrolladores y todo esto, estaban obligados a tener por lo menos dos recamaras, cosa que no estaba antes.** Entonces ahí por lo menos ganas un poco de en la cuestión de la habitabilidad, no quiere decir que eso solucione todos los problemas pero algo colabora, entonces eso es algo que sí se logró. Y ahí lo que es por ejemplo, la cuestión de riesgos que está en esta misma dimensión de habitabilidad, eso corre en buena medida en la planeación urbana de ubicar los sitios y de generar un estudio de los sitios que no representan una mecánica de suelo riesgosa, ni que tampoco sean suelos minados ni ninguna de estas circunstancias que le vayan a dificultar la vida a las personas que habitan de ahí.

Entonces eso sí es una cuestión de la falta de planeación y eso es una cuestión que tiene que ver con los gobiernos municipales, si tiene que pasar por un examen de si no está y si no se incorporó esos estudios de mecánica de suelos para autorizar los conjuntos habitacionales que fueran seguros, pero el avance si se dio en términos de definir un poco más de claridad los espacios de habitables, eso que está en la Ley de Vivienda en el artículo cuarto. Insisto, seguimos teniendo la misma dificultad de que hubo una dirección muy segmentada hacia la gente no más pobre sino a la que tenía capacidad de crédito, y mientras más ingreso la gente resuelve sola sus necesidades de vivienda, no necesita el apoyo del subsidio.

Luego tienes la asequibilidad en la siguiente dimensión, que ahí por supuesto como te lo he venido comentando, tienes una orientación y un sesgo hacia las personas que no son los grupos en mayor desventaja, en eso sin lugar a dudas FONHAPO en su momento en todas las administraciones anteriores no recibió suficientes recursos, o sea si tenías un programas de subsidios pero sin suficientes recursos,

es decir, no se atendía a la gente en las condiciones más vulnerables, a los grupos con mayor necesidad de vivienda no fueron atendidos adecuadamente ni en volumen ni en ubicación, y eso es algo que lamentablemente a la fecha persiste. **Es decir, yo reconozco y eso es algo que está muy muy claro, los recursos actualmente en buena medida están muy dirigidos hacia Oaxaca, Chiapas, Guerrero, más del 60% más al menos por ahí del 2019 estaban enfocados hacia esas zonas geográficas que son donde más se necesita, pero la cuestión es que se están dando muy pocos recursos, estás orientando adecuadamente las cosas en la política de vivienda actualmente pero con una cantidad de recursos ínfima, o sea no es suficiente para resolver los problemas de vivienda aun en esas regiones donde se están priorizando. Entonces ahí sí, es un muy buen enfoque de política y muy pocos recursos para atenderlos, es una contradicción que yo veo en esos términos. A diferencia de lo que hacíamos antes, es decir, había muchos recursos mal enfocados, o sea enfocados hacia zonas en donde la población tenía ingreso para atender con crédito, pero no se atendía a los más vulnerables, eso es algo que está claramente marcado.** Y este enfoque de la vivienda más enfocado hacia la cuestión de mercancía que a la vivienda adecuada, y es que esa segmentación si se dio.

Y bueno, luego tienes la **dimensión del lugar**, que tiene que ver con la cuestión de ubicación. **En la administración de Peña Nieto se hizo el esfuerzo de mejorar las ubicaciones, es decir, a través de esta política de perímetros de contención urbana y que le causó incluso que varias de las empresas desarrolladoras tuvieran que cerrar, como es el caso de GEO, o de alguna otra por ahí, que ellos habían hecho una práctica corrupta completamente de comprar reservas territoriales en sitios que eran impracticables para el crecimiento urbano.** Entonces con la política de los perímetros de contención urbana muchos de esos compradores de vivienda de los grandes desarrolladores que se habían asociado o hechos socios como cómplices de los presidentes municipales y haber obtenido permisos para desarrollar grandes conjuntos habitacionales sin ninguna viabilidad urbana, muchas de esas empresas tronaron, hubo dos o tres; Solmex, Geo, Urbi,

que reventaron porque simplemente y sencillamente habían hecho esas malas prácticas de comprar terrenos en donde no podía crecer la ciudad, pero eran grandes negocios.

Esta circunstancia obligó a que se tuviera que hacer esta política de contención urbana en los perímetros y los que estaban fuera fueron excluidos, entonces esa cuestión de ubicación y los servicios, algunos de ellos no son un problema pero otros sí lo son. Y tú lo mencionabas, transporte y las redes de transporte si es un problema grave, porque deteriora la calidad de vida de enormes cantidades de población que viven muy lejos de su sitio de actividad, probablemente las escuelas sean más o menos próximas hasta cierto nivel, nivel primaria o tal vez hasta la secundaria, pero a partir de educación media superior o superior la gente tiene que desplazarse muy muy lejos para poder atender esas necesidades. Entonces las redes de transporte se convierten en un problema, y esto es algo que se ha presentado no solo en el área metropolitana de la Ciudad de México, sino en muchas otras ciudades.

Esa parte de lo que sería esta dimensión de la vivienda adecuada en cuanto a ubicación en parte se logró medio contener, pero los efectos de la distorsión urbana y los efectos del crecimiento horizontal son muy graves en muchas ciudades, y a la fecha lo estamos pagando, es decir, habrá que preguntarle a la gente que vive en estos lugares que te mencionaba, Huehuetoca, Tultitlán, Ixtapaluca, etc., lo que representa el trasladarse y eso pensando en la zona que nos resulta más familiar, que es el área metropolitana de la Ciudad de México.

Y el último que es **adecuación cultural**, yo creo que ahí también hubo o ha habido una distorsión, porque muchas de las viviendas vernáculas sobre todo en los sitios donde hay climas extremos, toda la parte del sureste, no tienen una forma de adecuación cultural acorde con el sitio, creo que ahí se ha impuesto el tipo de prototipos de vivienda que no les corresponden a esas zonas y entonces muchas veces esas viviendas que la gente ha tenido acceso a ellas para poder comprar este sueño básico de muchos de poder tener su propia vivienda, pero las han comprado

en sitios que los obliga por ejemplo a tener necesidades de aire acondicionado sin tener los recursos para poderlo llevar a cabo.

Entonces, ahí sí se llegaron a hacer algunos esfuerzos para poder poner algunos materiales adecuados como sería, la parte de todos los aislantes térmicos en las viviendas, eso fue algo que se incorporó en la política de subsidios para evitar que las viviendas tuvieran esa condición de climas extremos inadecuados, pero no se atendió en buena medida y en estas circunstancias sobre todo lo que tiene que ver con la diversidad en el país que es muy distinta la necesidad de Chiapas, Guerrero, Yucatán, Campeche, etc., a lo que se vive en el norte del país, incluso las cifras son muy claras, es decir, en el sur del país se autoproduce muchísima vivienda en Guerrero, Oaxaca, y Oaxaca es donde se produce mayor volumen de vivienda. Por ello, los esfuerzos de la disponibilidad de materiales deberían encontrarse en esas zonas donde se necesitan materiales para construcción, mientras que en el norte del país el reto es de acceso al financiamiento. Entonces sí creo que se quedan a deber muchas cosas y todavía tenemos un reto muy muy grande enfrente en términos de ajustar las condiciones, el volumen de los recursos destinados al apoyo de la gente en forma mucho más cercana.

Josue: Qué interesante, creo que ya con esas características que ha expuesto brevemente de las dimensiones me basta. Pero me gustaría profundizar más en esta parte de los sectores vulnerables, por ejemplo las personas con discapacidad, la población indígena, adultos mayores, decía que no se atendió de manera adecuada, pero entonces ¿Cuáles sí serían los retos a los que se enfrenta o se va a enfrentar la política de vivienda?

Rafael: Ya más o menos te lo dije, pero te lo reitero, **lo primero es una política de suelo adecuada, ese es un factor indispensable o sea necesitas dispone de suelo que sea financiado de manera adecuada, es decir, si lo tienes que comprar y tienes que hacer inversión en infraestructura urbana y en suelo adecuado, pues ese es una prioridad**, porque si tú a las familias mexicanas les ofreces la opción de comprar suelo legalmente bien establecido, que forme parte de una planeación urbana mínima por parte de los municipios o de los estados y que

entonces el esfuerzo de los tres órdenes de gobierno confluyen hacia urbanizar adecuadamente esa zona de expansión para la gente más vulnerable, es algo básico y elemental.

Y no tenemos actualmente una política de suelo adecuado, y sino tienes el suelo, difícilmente vas a poder ofrecer las alternativas de autoproducción, de autoconstrucción, y olvídate de las circunstancias que son destinadas a los segmentos de niveles de ingreso más elevado, que sería comprar una vivienda nueva o usada, y la otra cuestión sería poder encontrar las condiciones adecuadas para fomentar la vivienda en renta intraurbana, es decir, para que vuelva a existir un mercado de vivienda en renta accesible para volúmenes de personas que no quieren comprar porque o no tienen los recursos suficientes o no están seguros de querer comprar y de querer comprometer volúmenes de capital en algo que no saben si se van a quedar ahí mucho tiempo, y entonces no tienes la movilidad adecuada que te proporciona la vivienda en renta y ha sido una variable muy muy descuidada en mi opinión en todo lo que son las opciones de vivienda.

Hay otras opciones que van con una buena inercia, es decir, Infonavit ha adecuado muchos de sus productos y muchos de los recursos que tienen a la gente que pueden seguir atendiendo. Y creo que han hecho un esfuerzo adecuado para seguir ofreciendo condiciones de crédito más accesibles cada vez a las gentes que son más vulnerables, aun siendo asalariados y que trabajan como población formal, entonces ahí Infonavit, Fovissste y de estos organismos lo que deben de hacer es enfocar bien sus recursos, lo que ellos tienen para ajustar sus tasas, sin perder su supervivencia financiera, pero que puedan ofrecer sus créditos adecuados a los segmentos de menores ingresos. **Pero insisto, sino está el suelo no vas a poder ofrecer esas funciones de vivienda adecuada y tampoco tendrías muchas de las otras dimensiones que son exigibles, los servicios, la ubicación, la asequibilidad para que esas personas puedan tener esa vivienda en el lugar adecuado, yo creo que esos son los retos enormes que tiene la política de vivienda y que no se han atendido adecuadamente y que en muchas**

ocasiones para muchos grupos o regiones siguen siendo un problema muy severo.

Josue: Respecto a esto último me surge otra pregunta, ¿Cómo trabaja el gobierno federal con los gobiernos estatales y municipales, es decir, que coordinación tienen?

Rafael: Bueno, **acuérdate que la Constitución establece claramente cuáles son las divisiones y las atribuciones que tiene cada orden de gobierno, y el artículo 115 establece con mucha claridad que toda la planeación urbana, los permisos del uso del suelo, lo que se puede o no se puede construir en determinados sitios, le corresponde al municipio, y ese permiso, esa básica decisión del municipio de aquí si se puede y aquí no hacer ciertas cosas, le corresponde a ese nivel de gobierno, el problema es que le estamos pasando una atribución de enorme responsabilidad en cuanto a desarrollo urbano a un orden de gobierno que no siempre tiene todas las herramientas ni cuentan con el personal adecuado para resolverlo de forma coherente y de forma viable para que tengas un buen desarrollo urbano, y un crecimiento ordenado de la ciudad o de los centros urbanos.** Entonces ahí tienes un primer reto que tienes que resolver dotando a esos municipios que están bajo una presión de crecimiento muy fuerte, para que tengan autonomía sus órganos de planeación y desarrollo estatal, para que puedan fungir realmente como autoridades que determinen lo que es viable en el mediano y largo plazo para el crecimiento de las ciudades. Eso te daría automáticamente la posibilidad de identificar las reservas territoriales a las cuales sí se les puede invertir para desarrollar áreas urbanizadas, y que formen parte del tejido urbano sin estar distorsionando el crecimiento. Y que entonces tu puedas ofrecerles ese suelo a segmentos vulnerables de la población, y ahí necesitas el concurso del gobierno estatal porque los municipios no pueden solos con las obras que son intermunicipales en términos de agua potable, desechos sólidos, alcantarillado, disposición de residuos sólidos, y todo tipo de cuestiones que son obligadamente conjuntas en entre dichos gobiernos.

Si tú logras que haya una identificación de ese crecimiento viable de las ciudades, el subsidio podría fluir de una manera mucho más enfocada y

mucho más dirigida sin necesidad de pasar por presiones políticas o clientelares. Entonces, el municipio es el primero que tiene que detectar la presencia de núcleos de población que no tienen satisfechas sus necesidades, dónde están ubicados, dónde hay hacinamiento y que entonces puedan tratar de resolver de forma conjunta con las otras dos órdenes de gobierno, pero sí necesitas en primer lugar frenar este crecimiento a partir de negocios inmobiliarios de las autoridades municipales, por eso es una cuestión que debe ser elevada a carácter de ley dentro del municipio que impida que los permisos de crecimiento estén en atribución del presidente municipal en turno, y responda a una planeación urbana.

Si tú quieres entonces impulsar una vivienda adecuada, pues necesitas que el gobierno local apoye el crecimiento ordenado donde sea posible y factible llevar las redes de transporte, llevar el agua potable, drenaje, responder al reto de los desechos de basura. Entonces ahí si se requiere un esfuerzo particularmente entre gobiernos, y tienes a una Secretaría de Gobernación, que tiene al Instituto Nacional de Federalismo, el INAFED, que se supone está diseñado específicamente para apoyar a los municipios en esto, cada presidente municipal que llega, necesita pasar por cursos de capacitación para manejar las cosas de su municipio, y que no sea una cuestión fuera de conocimientos y que tengas equipos de trabajo profesionalizados, que tengas profesionales en quien maneja el agua potable, drenaje, alumbrado y los demás servicios urbanos. Y empezar de lo micro para llegar a lo macro, es algo que se debe hacer.

Josue: Sí entiendo, y es una situación verdaderamente preocupante, y bueno, ya ha contestado a todas mis preguntas que tenía contempladas para la sesión, entonces no me queda más que agradecer su tiempo y su disponibilidad prestada hacia mí y mi proyecto de investigación. Agradezco demasiado la oportunidad y los conocimientos hoy compartidos, gracias.