

# coneval

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación integral del desempeño  
de los programas federales de  
apoyos a la vivienda y servicios

2014-2015

---

Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyos a la vivienda y servicios, 2014-2015

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social  
Boulevard Adolfo López Mateos 160,  
Col. San Ángel Inn, CP. 01060  
Del. Álvaro Obregón, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyos a la vivienda y servicios, 2014-2015. Ciudad de México, CONEVAL, 2016

## Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

### Investigadores académicos 2010-2016\*

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**  
Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**  
El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

**John Scott Andretta**  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**  
Universidad Iberoamericana

### Secretaría Ejecutiva

**Gonzalo Hernández Licona**  
Secretario Ejecutivo

**Thania Paola de la Garza Navarrete**  
Directora General Adjunta de Evaluación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**  
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Édgar A. Martínez Mendoza**  
Director General Adjunto de Coordinación

**Daniel Gutiérrez Cruz**  
Director General Adjunto de Administración

\*<http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-academicos.aspx>

## Colaboradores

### Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete  
Liv Lafontaine Navarro  
Adriana Jaramillo Carvallo  
Hugo Rodrigo Mendoza Núñez

### Consultores externos

El Colegio de México, AC

Luis Jaime Sobrino Figueroa (coordinador)  
Isela Orihuela  
Julieta Pérez Amador  
Martha Schteingart  
Alejandra Trejo  
Vicente Ugalde

## Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración en la revisión de este documento de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social, la Unidad de Políticas, Planeación y Enlace Institucional de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y la Dirección de Planeación y Evaluación de la Comisión Nacional de Vivienda.

## Contenido

GLOSARIO.....	6
INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA .....	13
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA DE APOYO A LA VIVIENDA Y SERVICIOS.....	20
CAPÍTULO 3. PRINCIPALES LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS EN SU CONJUNTO .....	31
CAPÍTULO 4. RETOS GENERALES DEL GRUPO EVALUADO .....	32
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS EXTERNAS .....	35
CAPÍTULO 6. REFLEXIÓN FINAL Y RECOMENDACIONES .....	38
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40
ANEXO.....	45

## Glosario

<b>Calidad de vida</b>	Este concepto representa un término multidimensional de las políticas sociales que significa tener buenas condiciones de vida objetivas y un alto grado de bienestar subjetivo; incluye también la satisfacción colectiva de necesidades a través de políticas sociales en adición a la satisfacción individual de necesidades.
<b>Complementariedad</b>	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población distinta.
<b>Coincidencia</b>	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, y atienden a la misma población.
<b>Comunidad</b>	Conjunto de personas que viven en el medio rural y comparten tradiciones, usos y costumbres; está conformada por el conjunto de tierras, bosques y aguas que le fueron reconocidos o restituidos, y de los cuales han tenido presuntamente la posesión por tiempo inmemorial, con costumbres y prácticas comunales.
<b>Déficit habitacional</b>	Corresponde a una brecha entre requerimientos y disponibilidad de viviendas adecuadas en la sociedad.
<b>Diagnóstico</b>	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
<b>Evaluación</b>	Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
<b>Financiamiento para adquisición de vivienda</b>	Financiamiento para una solución habitacional: crédito, subsidio o cofinanciamiento, proveniente de algún fondo de vivienda de los trabajadores, institución financiera o gubernamental, destinado a la compra de vivienda nueva, usada, autoproducción, autoconstrucción o pie de casa (fase inicial de la vivienda a desarrollar por etapas).
<b>Hacinamiento</b>	La razón de personas por cuarto es mayor que 2.5, de acuerdo con la metodología para la medición multidimensional de la

pobreza en México del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

**Hogar**

Término usado para referirse al conjunto de personas que residen habitualmente en una vivienda particular. Los hogares suelen clasificarse en cinco tipos: a) nucleares, conformados por el jefe(a) de hogar y cónyuge, por el jefe(a) e hijos(as), o bien, por el jefe(a), cónyuge e hijos(as); b) ampliados, compuestos por un hogar nuclear y al menos otro pariente, o por un jefe de hogar y al menos otro pariente; c) compuestos, integrados por un hogar nuclear y uno o más habitantes sin parentesco con el hogar; d) unipersonales, de una sola persona; e) co-residentes, por dos o más personas sin parentesco.

**Índices de vulnerabilidad**

Indicador que determina un factor interno del riesgo de un sujeto, objeto o sistema, expuesto a la amenaza, que corresponde a su disposición intrínseca a ser dañado.

**Línea de Bienestar**

Equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.

**Línea de Bienestar Mínimo**

Equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.

**Marginación**

Fenómeno estructural de rezago de un territorio determinado que, de manera general, refleja la falta de acceso de la población a bienes y servicios básicos. El Consejo Nacional de Población establece una medida-resumen de marginación, el índice de marginación, con base en nueve variables de rezago y con la cual se clasifican las entidades federativas, municipios, localidades, áreas geoestadísticas básicas, de acuerdo con su grado de marginación: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.

**Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico)**

Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.

**Monitoreo**

Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los

	avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.
<b>Núcleo agrario</b>	Ejido o comunidad constituidos legalmente mediante resolución agraria administrativa, resolución jurisdiccional o acuerdo de voluntades, conforme a lo estipulado en los artículos 90 y 91 de la Ley Agraria.
<b>Padrón de beneficiarios</b>	Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.
<b>Población atendida</b>	Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.
<b>Población objetivo</b>	Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.
<b>Población potencial</b>	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
<b>Pobreza</b>	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Esta definición se deriva de la Ley General de Desarrollo Social, la cual reconoce que existen varias dimensiones o factores sociales, además de los económicos, que determinan la pobreza.
<b>Programa social</b>	Programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios) implementados por dependencias y entidades, alineados con alguno de los derechos sociales o con alguna de las dimensiones de la pobreza, señalados en los artículos 6 y 36, respectivamente, de la Ley General de Desarrollo Social.
<b>Recomendaciones</b>	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.

<b>Reglas de operación</b>	Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.
<b>Retos</b>	Aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.
<b>Rezago habitacional</b>	Término empleado para referirse a las viviendas en hacinamiento o cuyos materiales de edificación se encuentren en deterioro y no logren satisfacer un mínimo de bienestar para sus ocupantes.
<b>Zonas de Atención Prioritaria</b>	Áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en la Ley General de Desarrollo Social. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que la ley señala y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la política social.
<b>Zonas de riesgo</b>	Espacio territorial donde existe la probabilidad de que se produzca un daño, originado por un fenómeno perturbador.

## Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, al ofrecer una visión del contexto y las interacciones entre diversos programas sociales federales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza las evaluaciones integrales sobre veinte temáticas sociales. La evaluación integral facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática al interpretar los resultados en un contexto más amplio.

Este documento presenta la evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyos a la vivienda y servicios en 2014-2015, y fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño (EED) 2014-2015,<sup>1</sup> llevadas a cabo por El Colegio de México, A.C. (COLMEX), con la coordinación de Luis Jaime Sobrino Figueroa, así como otras fuentes externas de información pertinente.

La evaluación está organizada en seis capítulos:

- Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. De manera sucinta, se describe el conjunto de problemas que los programas considerados buscan resolver o contribuir a ello.
- Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Se estudia la conveniencia de los programas respecto a la problemática que buscan contribuir a solucionar y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.

---

<sup>1</sup> La EED 2014-2015 evalúa el ejercicio fiscal 2014, y considera los avances del programa en la primera mitad de 2015. Las recomendaciones formuladas en estas evaluaciones pueden estar en proceso de atención o haber sido atendidas por las dependencias a su cargo. Conforme al numeral 22 del Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal, las dependencias deben publicar en sus páginas de internet los avances en la materia.

Por otro lado, junto con los informes de las evaluaciones, se publica la *Opinión de la dependencia*, documento que elabora la entidad responsable del programa evaluado en el que se emiten observaciones sobre la evaluación y su proceso. Tanto las opiniones de la dependencia como los informes de las evaluaciones están disponibles en el sitio electrónico del CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>.

- Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Se valoran los resultados de los programas con una visión integral y se incluyen sus avances en términos de la problemática que intentan solventar.
- Retos generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas en una visión integral, derivadas de evaluaciones externas, que sean factibles en función de atender la problemática.
- Buenas prácticas externas. Se señalan las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares desarrollados en México u otros países, y se destacan las que puedan mejorar el desempeño de los programas y la atención a la problemática.
- Reflexión final y recomendaciones. Se hace un análisis general de la situación en que se encuentra la política nacional en el tema a partir del estudio realizado al conjunto de programas y, con base en ello, se formulan algunas recomendaciones en materia de política social.

Los nueve programas analizados están a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programas federales de apoyos a la vivienda y servicios, México, 2014-2016

Modalidad	Programa	Acrónimo	Dependencia	Estatus programático 2016
S058	Programa de Vivienda Digna	Tu casa	SEDATU	S247
S117	Programa de Vivienda Rural	PVR	SEDATU	Programa de Apoyo a la Vivienda
S177	Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda	NA	CONAVI	Cambio de nombre a Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales
S213	Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares	PASPRAH	SEDATU	Sin cambios
S216	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	PDZP	Sedesol	S273 Programa de Infraestructura*
S237	Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos	PRAH	SEDATU	S254 Programa de Prevención de Riesgos**
U001	Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar	FANAR	SEDATU	U001 Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios***
U003	Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros	NA	SEDATU	Sin cambios
U004	Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios	NA	CONAVI	Eliminado

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (CONEVAL, 2014).

\*Integra también el Programa Hábitat (S048), Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales (S253), Rescate de Espacios Públicos (S175) y Programa de Fomento a la Urbanización Rural (S256).

\*\*Incluye el Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo (S254).

\*\*\*Se fusiona también el Programa de Registro de Actos Jurídicos sobre Derechos Agrarios (E004).

## Capítulo 1. Análisis general de la problemática

El problema de la vivienda no puede entenderse sin analizar el proceso de desarrollo urbano que se experimentó en México desde la década de los ochenta y que trajo serias consecuencias en la configuración de los asentamientos humanos urbanos y rurales del país, en especial, porque las ciudades no estaban listas para recibir la migración urbano-rural, lo que generó que las personas que llegaron a las ciudades se asentaran de manera irregular.

Además, la política de vivienda puesta en práctica en el periodo citado también propició el crecimiento desordenado de las ciudades, ya que

el modelo de atención a las necesidades habitacionales privilegió el otorgamiento masivo de financiamiento para vivienda nueva sin considerar su impacto territorial, urbano y ambiental al tiempo que la industria desarrolladora encontró una oportunidad de negocio en la producción de vivienda de interés social en lugares donde el suelo era más barato, lugares cada vez más alejados de los centros urbanos consolidados (PNDU, 2014).

Como resultado de esta política, se dio un reforzamiento del patrón de urbanización periférica de baja densidad y de uso principalmente habitacional. El modelo de ciudad extendida, poco densa y periférica ha generado altos costos; por ejemplo, la provisión de servicios básicos es más cara; el tiempo de traslado de la población hacia sus centros de trabajo se incrementa, e incluso causa efectos como disminución de la cohesión social y la falta de conectividad de las ciudades (PNDU, 2014).

Aunado a ello, se presentan otros problemas específicos en materia de vivienda: ésta es heterogénea en cuanto a su cantidad y calidad ofertada y demandada; es inamovible; de larga duración; tiene un alto precio; el costo de cambio de vivienda suele ser elevado; la ubicación de la vivienda tiene implicaciones derivadas del vecindario, es decir, la existencia de externalidades positivas y negativas; y su producción está vinculada al crecimiento

económico de la ciudad (Mills y Hamilton, 1994, pp. 196-219; O'Sullivan, 2009, pp. 121-154).

El número de viviendas particulares habitadas en el país aumentó de 21.5 a 28.1 millones entre 2000 y 2010, así como el de los hogares, de 29.2 a 32.3 millones entre 2010 y 2015 (CONAVI, 2015) (ver cuadro 2).

Cuadro 2. México: viviendas y hogares, 2000-2015

Año	Viviendas particulares habitadas	Hogares	Ocupantes por vivienda	Hogares por vivienda
2000	21 512 236	ND	4.43	1.03
2010	28 138 556	29 239 452	3.93	1.04
2014	ND	31 689 178	ND	ND
2015	ND	32 298 321	ND	ND

Fuente: Elaboración de El Colegio de México, AC, para el CONEVAL con base en los censos de población y vivienda 2000 y 2010 (CONAVI, 2015).

ND: No disponible.

Esta caída en el número promedio de ocupantes por vivienda se explica por las transformaciones en los arreglos familiares, derivados de la segunda transición demográfica,<sup>2</sup> y que se expresan en: disminución en el tamaño promedio de las familias (de 4.4 a 3.9 ocupantes por vivienda entre 2000 y 2010); ampliación de tipologías familiares más allá de las nucleares (el porcentaje de hogares nucleares se redujo de 69 a 64 por ciento entre 2000 y 2010, mientras que la proporción de los hogares no familiares subió de 7 a 9 por ciento); y aumento de la jefatura familiar femenina (de 21 por ciento en 2000 a 24 por ciento del total de hogares en 2010) (Lesthaeghe, 2010).

La ocupación promedio por vivienda en 2010 fue diferente entre las entidades federativas y con rango de variación de 3.6 en Baja California Sur, Quintana Roo, Colima, Distrito Federal, Baja California, Chihuahua y Tamaulipas a 4.3 en Tlaxcala, Guanajuato y Chiapas

<sup>2</sup> Implica modificaciones en los patrones de reproducción de las familias y de la nupcialidad (aumento de la edad al casarse, uniones legales, procreación extramatrimonial, disoluciones matrimoniales), que condujo a índices de fecundidad por debajo de los niveles de reemplazo (de uno a dos hijos por mujer) y al crecimiento negativo de algunos países (Chackiel, 2004).

(INEGI, 2000 y 2010) (ver anexo 1). Al cruzar la información sobre viviendas y hogares se tiene que, en 2010, había en promedio 1.04 hogares por vivienda. Si se estima la misma proporción para años posteriores, entonces las viviendas particulares habitadas del país llegaron a casi 30.5 millones en 2014 y 31 millones en 2015, lo que supone un incremento anual por 500,000 nuevas viviendas.

El problema de la vivienda en México se sintetiza en cuatro grandes rubros: déficit habitacional, viviendas desocupadas, carencias sociales, y formas de ocupación del suelo. Estos rubros han tratado de ser resueltos o previstos en la política habitacional del Estado mexicano.

El elevado costo de la vivienda, la inelasticidad de la oferta y demanda respecto al precio, y las desigualdades entre los grupos sociales del país son los factores que explican que el mercado de vivienda, en general, se encuentre en desbalance y con tendencia al aumento en el déficit habitacional. Este último cuantifica el número de viviendas que requiere un territorio y suele estimarse a través de una medida cuantitativa (hogares sin vivienda) o cualitativa (viviendas construidas con materiales no apropiados; viviendas en donde duermen más de dos personas por dormitorio; y viviendas con carencias por falta de servicios básicos indispensables).

Las estimaciones sobre déficit o rezago habitacional en México son diversas. En el caso del déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo, en 2015, México se ubicó en 4.3 millones de viviendas, que representaban 17 por ciento respecto a las viviendas particulares habitadas. Este porcentaje era similar al de Guatemala o Costa Rica, por encima del de Chile, Colombia y Brasil, y menor que el de Venezuela, El Salvador, Bolivia y Nicaragua (ONU-Hábitat, 2010, pp. 125-126).

El déficit habitacional del país, medido sólo desde la perspectiva cualitativa, fue de 15.3 millones en 2012, que representó casi 50 por ciento del parque habitacional total en el año de referencia (PNV, 2014). Además, con base en el indicador de rezago habitacional,<sup>3</sup> el cual cuantifica las viviendas con hacinamiento y aquellas con paredes y techos de

---

<sup>3</sup> Es el reflejo de la precariedad de las condiciones físicas del parque habitacional existente, incluyendo la construida en asentamientos irregulares y con problemas de hacinamiento. Existen dos tipos de rezagos habitacionales: el de atención de vivienda nueva (cuantitativo) y el de ampliaciones y mejoramientos (cualitativo) (CONAVI, 2015c).

materiales en deterioro o regulares,<sup>4</sup> en 2012 se registró rezago de 9.6 millones de viviendas, esto es, 31 por ciento del total de viviendas particulares habitadas (CONAVI, 2015).

El déficit habitacional en México se complementa con un hecho hasta cierto punto paradójico y poco estudiado: las viviendas deshabitadas. En el contexto nacional había cinco millones de viviendas deshabitadas en 2010, cantidad que representaba 14 por ciento del total de viviendas particulares (CONAVI, 2015) (ver anexo 2). Este es un fenómeno multifacético y, por tanto, con varios factores que lo explican: la violencia generada por el narcotráfico; los flujos de migración interna e internacional; las formas de financiamiento público a la demanda de vivienda; y los lugares de producción de nueva vivienda, que se encuentran, en muchos casos, sin accesibilidad, rutas de transporte ni satisfactores colectivos (CIDOC, 2014, pp. 81-88).

### **POBREZA Y CARENCIA EN MATERIA DE VIVIENDA**

En lo referente a las carencias sociales, el CONEVAL utiliza para la medición multidimensional de la pobreza seis indicadores de carencia social, de los cuales dos de ellos están vinculados a la vivienda: carencia por calidad y espacios en la vivienda, y carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

La carencia en México por calidad y espacios a la vivienda<sup>5</sup> es menor que la de acceso a servicios básicos en ésta. Asimismo, entre 2010 y 2014, la velocidad en la disminución de carencias por calidad y espacios fue mayor respecto a la observada en la disminución de carencias por servicios básicos en la vivienda. Esto significa que las familias y las acciones del Estado en materia de política habitacional han sido más eficientes y efectivas para elevar el tamaño y la calidad de vivienda, en relación con aquellas vinculadas a la

---

<sup>4</sup> En la metodología se entiende: con rezago: a) incluye hogares en hacinamiento, hogares que viven en viviendas con materiales en deterioro o regulares; b) hacinamiento: cuando existe más de un hogar en la vivienda; c) materiales en deterioro: en paredes, material de desecho, lámina de cartón, carrizo, bambú, embarro o bajareque; en techos, material de desecho, lámina de cartón, palma o paja; d) materiales regulares: en paredes, lámina metálica o de asbesto, madera o adobe. En techos, lámina metálica o de asbesto, madera, tejamanil o teja (CONAVI, 2015a).

<sup>5</sup>Para mayor detalle, consultar:

[http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones\\_presupuestales\\_2016.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_presupuestales_2016.pdf)

introducción de los servicios básicos de agua potable, drenaje, electricidad y cocina (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Número de personas y porcentaje con carencias sociales, México, 2010-2014

	Millones de personas			Porcentaje		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
<i>Indicadores de carencia social</i>						
Rezago educativo	23.7	22.6	22.4	20.7	19.2	18.7
Carencia por acceso a los servicios de salud	33.5	25.3	21.8	29.2	21.5	18.2
Carencia por acceso a la seguridad social	69.6	71.8	70.1	60.7	61.2	58.5
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	17.4	15.9	14.8	15.2	13.6	12.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	26.3	24.9	25.4	22.9	21.2	21.2
Carencia por acceso a la alimentación	28.4	27.4	28.0	24.8	23.3	23.4

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) 2010, 2012 y 2014 (CONEVAL, 2015j).

En el contexto nacional existen notables diferencias relativas a las carencias sociales vinculadas a la vivienda. Por un lado, en Aguascalientes, Distrito Federal, Nuevo León y Zacatecas, la carencia en ambos indicadores era menor de 5 por ciento, mientras que en Chiapas, Guerrero y Oaxaca superaba el indicador de calidad y espacios en 25 por ciento, y más de 50 por ciento en el indicador de carencia por acceso a servicios básicos (ver anexos 3 y 4). Tales inequidades ponen de manifiesto la necesidad de contar con una política de desarrollo social que atienda no sólo diferenciales sectoriales, sino también territoriales.

En cuanto a las formas de ocupación del suelo, las enmiendas al artículo 27 constitucional efectuadas en 1992 permitieron la incorporación formal de la tierra ejidal y comunal para el desarrollo urbano. Sin embargo, el cambio en el marco jurídico no ha alterado los patrones del uso del suelo urbano, y los asentamientos irregulares se han mantenido como la forma preponderante de urbanización. Entre 1990 y 2005, la superficie metropolitana de la Ciudad de México creció en poco más de 27,000 hectáreas, y 36 por ciento de dicha expansión ocurrió en suelo ejidal (Connolly, 2012). Más aún, la reforma al artículo 27 ha resultado en retrasos y complicaciones en la regularización del suelo en asentamientos ya consolidados (Salazar, 2012).

Otro tema dentro del suelo urbano ha sido el de las reservas territoriales. México no ha logrado fomentar con éxito una política nacional de reserva territorial para el desarrollo urbano, de ahí que la iniciativa privada y los desarrolladores inmobiliarios, sobre todo, hayan sido los principales encargados de adquirir y administrar reservas para la expansión de las ciudades y zonas metropolitanas del país. Estos agentes han obtenido suelo privado, ejidal o comunal para futuros desarrollos (Castro, Coulomb, León y Puebla, 2006).

Al respecto, en el caso del Distrito Federal, se implementó la política denominada “Bando 2”, que estimula el repoblamiento de las delegaciones centrales e inhibe la expansión periférica de la mancha urbana (Azuara, González y Tamayo, 2007). Esta estrategia buscó atender los problemas de crecimiento desordenado de la ciudad, la expansión urbana y el despoblamiento de las áreas centrales; preservar el suelo con valor ecológico; y facilitar el acceso de vivienda a la población pobre en las delegaciones centrales, a partir de la redensificación del espacio urbano (Tamayo, 2007).

Los datos del Censo de Población de 2010 ratificaron el repoblamiento de las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, pero también mostraron la continuación de la expansión periférica en Cuajimalpa, Milpa Alta y Tláhuac.

La política habitacional en México inició un tránsito significativo a principios de la década de 1990: desde aquella en la cual los programas de vivienda expresaban la concepción de un Estado constructor, es decir, promotor de oferta, a otra en la que los programas se han orientado al financiamiento de la población o a facilitar la demanda (Coulomb y Schteingart, 2006; Sobrino, 2014). Este modelo de financiamiento de vivienda ha repercutido en una serie de problemáticas para el desarrollo urbano y para el comportamiento del mercado de vivienda en general (ONU-Hábitat, 2011). Una de ellas ha sido el crecimiento excesivo de vivienda de interés social en la periferia de las ciudades. Otra, la disminución en el tamaño promedio, cuya superficie para las viviendas de interés social mostró una caída de 50 metros cuadrados en 1990 a 33 metros cuadrados en 2010.

En conclusión, la problemática de la vivienda en el país no es asunto de cantidad o falta de producción de vivienda, sino de calidad del parque habitacional existente (CIDOC, 2014, p. 22). Calidad que se puede ratificar con los indicadores de carencia social del CONEVAL discutidos con anterioridad. El Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 establece seis

objetivos, y todos ellos tienen que ver con la meta nacional del eje 2 México Incluyente, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Los objetivos son los siguientes: controlar la expansión de las manchas urbanas; mejorar la calidad de la vivienda rural y urbana y su entorno, al tiempo de disminuir el déficit de vivienda; diversificar la oferta de soluciones habitacionales de calidad; diseñar esquemas óptimos de créditos y subsidios para acciones de vivienda; fortalecer la coordinación interinstitucional; y generar información de calidad y oportuna para contribuir a la toma de decisiones.

Como se observa en estos objetivos, la política habitacional mantiene su orientación primaria hacia el estímulo para la nueva demanda habitacional, así como acciones para mejorar la calidad de las viviendas existentes.

## Capítulo 2. Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática de apoyo a la vivienda y servicios

En el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 se menciona que, para alcanzar el objetivo 2 (mejorar la calidad de la vivienda), existen seis estrategias: a) establecer los mecanismos para que la población mexicana cuente con una vivienda sustentable y de calidad; b) facilitar a la población rural el acceso a la vivienda digna y sustentable; c) incentivar y contribuir a la renovación del parque habitacional existente, la optimización de la infraestructura y servicios urbanos, y el fortalecimiento del tejido social; d) fortalecer la certeza jurídica sobre la propiedad de la vivienda; e) consolidar una estrategia para que la vivienda esté acompañada de un entorno sustentable y competitivo; y f) prevenir los riesgos de afectación de desastres naturales en la vivienda rural y urbana.

Las estrategias contenidas en el objetivo 4 del citado programa (generar esquemas óptimos de créditos y subsidios) son tres: a) facilitar el acceso a créditos y subsidios a la población vulnerable; b) promover una mayor y más eficiente participación de la banca comercial y de desarrollo en el financiamiento de vivienda; y c) fortalecer el papel de los organismos nacionales de vivienda y otras entidades involucradas en el otorgamiento de financiamiento para vivienda.

Como se mencionó, en esta evaluación se analiza el desempeño de nueve programas federales en 2014, implementados para atender algunas de las problemáticas antes descritas. Estos programas se pueden dividir en cuatro grupos, en función de su objetivo, del proceso que atienden en cuanto a las especificidades de la vivienda, y de las coincidencias que se dan entre ellos: programas que intervienen en las formas de ocupación del suelo; programas orientados al financiamiento para la demanda de soluciones habitacionales; programas que apoyan la introducción de servicios básicos a la vivienda; y programas que fomentan la normativa para el desarrollo urbano y la producción habitacional.

Los programas que intervienen en las formas de ocupación del suelo son: el FANAR y el PASPRAH, cuyo propósito es realizar acciones para regular la tenencia de la tierra. El primero atiende a ejidos y comunidades agrarias, mientras que el segundo, a hogares que habitan en viviendas de localidades de 2,500 y más habitantes y que carecen de certeza

jurídica sobre su propiedad. En el FANAR intervienen el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria, en tanto que en las reglas de operación 2014 del segundo se ratificó la intervención de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como instancia ejecutora. El apoyo que reciben los beneficiarios del FANAR es gratuito y no está sujeto a reglas de operación, sino a un manual de operación. Los beneficiarios del PASPRAH obtienen un apoyo de hasta diez mil pesos. Si el monto de la regularización es mayor, entonces los beneficiarios aportan hasta 10 por ciento del pago a realizar y la instancia ejecutora complementa la aportación.

Los programas orientados al financiamiento para la demanda de vivienda son: Vivienda Rural, Vivienda Digna, y Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda. La unidad responsable de los dos primeros es el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, mientras que el tercero está bajo jurisdicción de la CONAVI. Los tres programas tienen el propósito de otorgar subsidios y financiamiento para la adquisición de vivienda nueva, usada y lote con servicios o para ampliación y mejoramiento de la vivienda ya existente.

El PDZP apoya la introducción de servicios a la vivienda, así como infraestructura y servicios para el desarrollo comunitario. Es el único de los nueve programas de este grupo cuya misión es coadyuvar al mejoramiento de las condiciones materiales de las viviendas, a través de la provisión de servicios básicos. Su actuación se circunscribe a Zonas de Atención Prioritaria que han sido definidas y delimitadas por la Unidad de Microrregiones de la Sedesol.

Finalmente, los programas que fomentan la normativa para el desarrollo urbano y la producción habitacional son: el PRAH, el de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros, y el de Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios. Éstos atienden problemáticas distintas y su población objetivo son localidades, organismos y gobiernos estatales y locales, respectivamente. El primero de ellos se enfoca al fomento de la formulación de planes y programas para prevenir riesgos; el segundo, a la modernización de los sistemas informáticos y administrativos de los registros públicos de la propiedad y las oficinas catastrales; y el tercero, a la formulación

y actualización de programas estatales y municipales de vivienda y de desarrollo urbano (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Objetivos de los programas federales de apoyos a la vivienda y servicios, México, 2014

Programa	Objetivos
Programa de Vivienda Digna (Tu casa)*	Mejorar la calidad de vida de los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la Línea de Bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, a través del subsidio para que construyan, amplíen o mejoren sus viviendas y del fomento a la adquisición de vivienda nueva; hace especial referencia a los subsidios de vivienda en los municipios atendidos por la Cruzada Nacional contra el Hambre.
Programa de Vivienda Rural (PVR)*	Contribuir a elevar la calidad de vida de las familias rurales mediante subsidios federales para la ampliación o mejora de su vivienda (reparación o rehabilitación de ésta) (reglas de operación 2014). Los hogares beneficiados son aquellos con ingresos por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, que habitan en localidades rurales de hasta 2,500 habitantes con alta y muy alta marginación.
Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda	Mejorar el acceso a financiamiento de la población de bajos ingresos que le permita adquirir o construir una vivienda adecuada, o bien, mejorar o ampliar su vivienda actual. Los apoyos están dirigidos a personas físicas en pobreza por ingreso y con necesidades de vivienda que tengan capacidad de obtener financiamiento y puedan realizar aportación de ahorro propio. El instrumento de operación del programa es el subsidio, cuyo otorgamiento se determina por criterios de sustentabilidad y crecimiento urbano más ordenado.
Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASGRAH)	Apoyar a hogares que no han podido acceder a la formalidad y seguridad jurídica de sus lotes. Contribuye a incrementar el valor del patrimonio de los hogares que habitan en asentamientos humanos irregulares al otorgarles seguridad jurídica e integrarlos al desarrollo urbano. También se propone apoyar a estos hogares para que cuenten con certeza jurídica respecto a su patrimonio, mediante la entrega del documento oficial con el cual acrediten la propiedad.
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)*	Llevar a cabo proyectos que contribuyan a reducir el rezago asociado a carencias por calidad y espacios de la vivienda (muros, techos fijos, pisos firmes y cuarto adicional), servicios básicos en la vivienda, así como insuficiencia en la infraestructura social comunitaria, con la finalidad de contribuir a proveer un entorno adecuado de los territorios que presentan mayor marginación y rezago social del país. Los proyectos se llevan a cabo en localidades ubicadas en Zonas

Programa	Objetivos
	de Atención Prioritaria rurales y en localidades de muy alta y alta marginación que se encuentran en municipios con grado medio de marginación.
Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos (PRAH)	Realizar acciones encaminadas a reducir los riesgos por desastres naturales a que está expuesta la población en los municipios. Se pretende incidir en 70 por ciento de las 90 millones de personas que están expuestas a riesgo y se encuentran en zonas urbanas, principalmente mediante la elaboración de mapas de riesgos, y dar prioridad a los municipios considerados de alto riesgo, así como fomentar la colaboración interinstitucional para lograrlo. Las acciones son: prever la no ocupación de suelo en zonas de riesgo; crear en la población una cultura de prevención de desastres; e invertir en obras y acciones que coadyuven a cumplir el objetivo.
Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)	Coadyuvar al ordenamiento de la propiedad social de manera gratuita otorgando certeza jurídica y documental respecto a la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades agrarias que, de manera voluntaria, solicitan adherirse al programa. Con ello se contribuye a la integración y actualización de los catastros rurales de propiedad social. La certeza jurídica se logra mediante la expedición y entrega de certificados que amparan derechos de los sujetos integrantes de los núcleos agrarios.
Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros	Promover la modernización de los registros públicos de la propiedad y de las oficinas catastrales de las entidades federativas y municipios a partir de proyectos que permitan a los gobiernos locales estandarizar procesos y continuar con la vinculación y homologación de la función registral y catastral del país.
Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios	Promover que los gobiernos de las entidades federativas expidan sus respectivas leyes y programas de vivienda, en las cuales se establezcan las responsabilidades y compromisos de los gobiernos locales (estatales y municipales) para la solución de los problemas habitacionales. Su objetivo específico es apoyar a entidades federativas para la elaboración o actualización de los instrumentos normativos y programáticos (jurídicas, administrativas y reglamentarias) que regulan el desarrollo urbano y habitacional en el ámbito local.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2014 a-i).

\*Consultar anexo 5.

## COBERTURA Y PRESUPUESTO

Los nueve programas que forman parte de esta evaluación se involucran en distintas estrategias para alcanzar los objetivos nacionales, como mejorar la calidad de la vivienda (objetivo 2) y generar esquemas óptimos de créditos y subsidios (objetivo 4) (Programa Nacional de Vivienda 2014-2018). A continuación se hace una valoración sobre la contribución de estos programas a la política habitacional, con base en su desempeño en 2014 en términos de presupuesto y cobertura, así como de la evolución y comparación entre presupuesto y cobertura para años anteriores.

El conjunto de programas ejercieron un presupuesto de 19,836 millones de pesos en 2014.<sup>6</sup> Entre ellos hubo gran variación: por un lado, el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, con 10,739 millones de pesos, por lo que concentró 54 por ciento del monto total de los programas. En el lado opuesto se ubicó el de Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios, con tan sólo 830,000 pesos, 0.005 por ciento del presupuesto total.

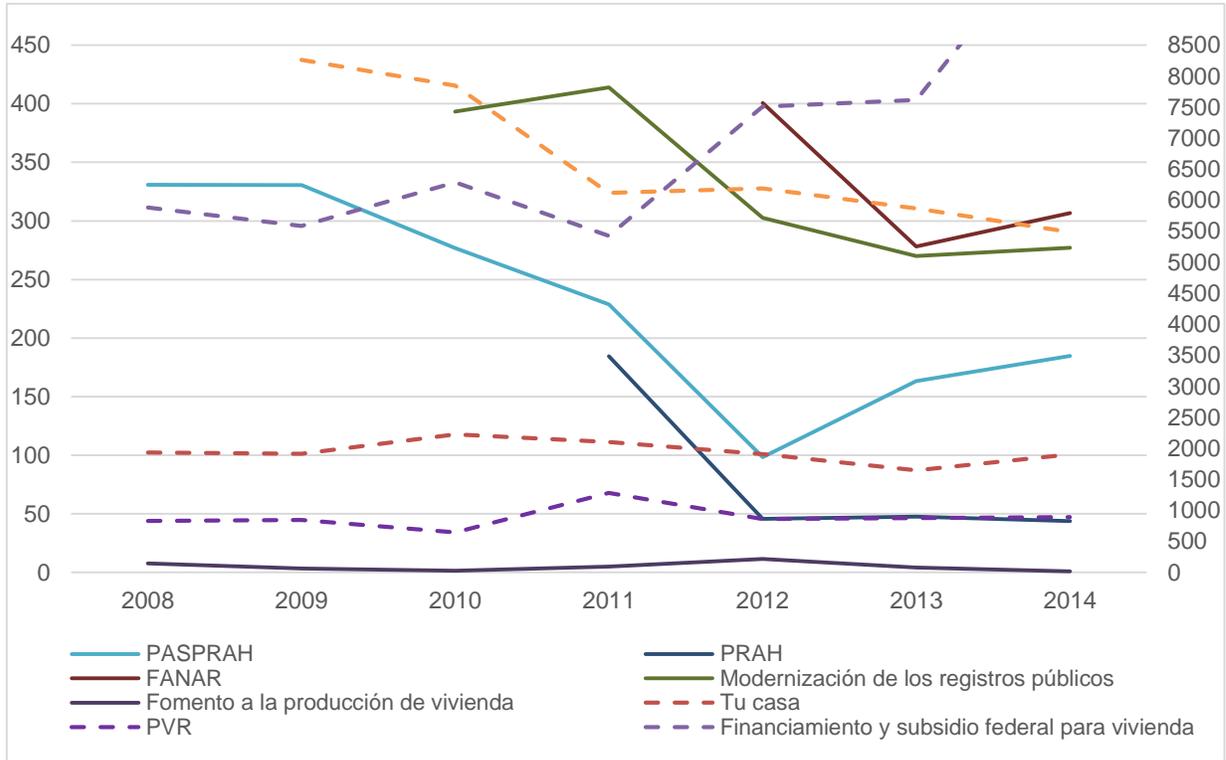
Los programas orientados al financiamiento para la adquisición, ampliación o mejoramiento de vivienda ejercieron un presupuesto de 13,533 millones de pesos, es decir, 68 por ciento del presupuesto total de 2014. El PDZP, del grupo de acciones para los servicios en la vivienda, obtuvo 5,489 millones de pesos, que representaron 28 por ciento del presupuesto ejercido total. Mucho más abajo quedaron los programas vinculados a la forma de ocupación del suelo (FANAR y PASPRAH) y los orientados a la normativa para el desarrollo urbano y la producción habitacional (PRAH, Registros Públicos de la Propiedad y Catastros, y Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios), con 492 y 322 millones de pesos en 2014, respectivamente.

Esto significa que la política habitacional emprendida por el gobierno federal y reflejada en la actuación de estos programas se orientó de manera preferente al financiamiento para adquisición y mejoramiento de la calidad y los espacios de la vivienda, es decir, a la promoción de la demanda habitacional, y quedó en un segundo nivel la atención a la introducción de servicios básicos a la vivienda (ver gráfica).

---

<sup>6</sup> Presupuesto deflactado a precios constantes de 2012.

Gráfica. Gasto ejercido por los programas federales de apoyos a la vivienda y servicios (millones de pesos), México, 2008-2014



Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2014a-i); datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deflactados a pesos constantes de 2012.

Notas:

FANAR inició actividades en 2008, pero no fue sino hasta 2012 cuando se le otorgó presupuesto.

El presupuesto de PVR, PDZP, Tu casa, y Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda están graficados con el eje derecho.

El análisis sobre la evolución del presupuesto indica que los nueve programas en conjunto, entre 2012 y 2013, registraron una contracción en el monto ejercido en el presupuesto de 17,324 a 16,765 millones de pesos, que significó 3 por ciento menos. Sin embargo, entre 2013 y 2014, el presupuesto ejercido aumentó de 17,324 a 19,836 millones de pesos, es decir, se elevó en 15 por ciento. Los programas con mayor incremento presupuestario relativo en 2014, en comparación con el ejercido en 2013, fueron el de Financiamiento y Subsidio para Vivienda, Vivienda Digna, PASPRAH y FANAR.

En un análisis conjunto entre la evolución del presupuesto y la cobertura de 2013 a 2014 se identifican cuatro tendencias. En el primer caso, en cinco programas, el mayor ejercicio

presupuestario representó ampliación en su cobertura y, además, se disminuyó el monto por beneficiario atendido (a partir de la eficiencia operativa del programa). Estos programas fueron el FANAR, Vivienda Rural, Vivienda Digna, Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, y Registros Públicos de la Propiedad y Catastros.

La segunda tendencia ocurrió en el PASPRAH, el cual tuvo un incremento en su presupuesto de 13 por ciento, pero la población atendida disminuyó en 44 por ciento, de tal manera que el presupuesto por beneficiario aumentó en 98 por ciento. La razón fundamental de esto fue la puesta en marcha del Plan Michoacán,<sup>7</sup> que consistió en eximir a los beneficiarios de la aportación prevista en las reglas de operación, la cual fue cubierta en su totalidad por el programa. Si bien éste dispuso de mayor presupuesto federal, sus ingresos propios se redujeron sensiblemente al cubrir la aportación que debía ser pagada por el beneficiario; ello generó la caída en su población objetivo.

En tercer lugar, el PDZP y Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios enfrentaron disminución presupuestaria y en ambos la población atendida tuvo mayor disminución relativa respecto a la contracción financiera. En el primer caso, esta evolución diferencial se explica por la búsqueda de mayor integralidad en las acciones que lleva a cabo el programa en localidades atendidas, de tal modo que el presupuesto ejercido por localidad avanzó de 191,000 pesos en 2012 a 613,000 pesos en 2014, un cambio estructural significativo en su diseño operacional. Por su parte, Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios inició en 2007 y desde entonces se ha caracterizado por importantes fluctuaciones en su presupuesto ejercido anualmente, con montos que van desde doce millones de pesos en 2012 a menos de un millón de pesos en 2014. Tal diferencia se explica por las transferencias presupuestarias que hace la CONAVI desde el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda hacia éste.

Finalmente, el desempeño del PRAH fue plausible, puesto que tuvo 6 por ciento menos en su presupuesto, pero en cambio su población se incrementó en 29 por ciento, de ahí que el presupuesto por beneficiario disminuyó de 922 a 667,000 pesos. En la misma situación se

---

<sup>7</sup> Programa puesto en marcha por la instancia ejecutora con un proyecto de siete mil acciones para otorgar certeza jurídica (evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares).

encuentra el FANAR y Registros Públicos de la Propiedad, cuyo monto promedio por beneficiario se ha reducido gradualmente desde 2012. Esto se traduce en mayor atención con los mismos recursos o economías de escala. Es indudable que en ambos programas se han instaurado procesos administrativos y operativos que han elevado su eficiencia. En el primer caso, las economías de escala se han logrado gracias a la adquisición de equipo de punta que ha bajado de modo sensible los costos asociados a la medición y delimitación de predios. En el segundo, las economías de escala obedecen al diseño y puesta en marcha de modelos, sistemas y plataformas para la modernización de los sistemas informáticos y administrativos en los registros públicos de la propiedad y catastros del país.

Un último aspecto consiste en la diferencia entre los programas en relación con el presupuesto ejercido por beneficiario. Aquí algunos ejemplos. En el FANAR, en 2014, se ejercieron 587,000 pesos por núcleo regularizado. Al de Financiamiento y Subsidio se canalizaron 43,000 pesos en promedio por persona beneficiada. El PDZP destinó 613,000 pesos por localidad atendida, mientras que el de Registros Públicos de la Propiedad y Catastros otorgó financiamiento por 13.9 millones de pesos para cada organismo apoyado. Estos datos no pueden interpretarse en forma aislada, ya que debe conocerse la especificidad de la intervención para considerar si es un monto alto o bajo para la atención a las distintas problemáticas (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Cobertura de los programas federales de apoyos a la vivienda y servicios,  
México, 2014

Programa	Unidad de medida	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)
Programa de Vivienda Digna	Hogares	2,730,842	34,914	51,253	146.80
Programa de Vivienda Rural	Hogares	2,730,842	38,300	50,063	130.71
Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda	Personas	17,664,051	10,358,641	248,349	2.40
Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH)	Hogares	ND	25,000	9,715	38.86
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	Localidades	97,448	30,000	8,946	29.82
Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos (PRAH)	Municipios	2,454	617	66	10.70
Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar	Núcleos agrarios	3,254	500	523	104.60
Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros	Registros públicos de la propiedad, catastros y municipios	ND	ND	20	ND
Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios	Municipios	2,472	ND	1	ND

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2014a-i).

ND: No disponible.

La definición de la población objetivo en seis<sup>8</sup> de los nueve programas incorpora de manera explícita y directa la focalización hacia población en situación de pobreza. Por otro lado, los tres programas orientados a la normativa para el desarrollo urbano aluden a una población objetivo de ámbito territorial. Si en estos seis programas su objetivo consiste en atender a personas, familias o grupos de población en situación de pobreza, entonces se esperaría

<sup>8</sup> PASPRAH, Vivienda Rural, Vivienda Digna, Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, PDZP y PRAH.

una asociación estadística entre distribución espacial de sus acciones, o cobertura realizada, y distribución espacial de la población en condición de pobreza. Los resultados de los ejercicios de correlación muestran en general tal asociación y con las siguientes especificidades: Vivienda Rural y FANAR consiguieron la mayor asociación entre acciones realizadas en 2014 y población en situación de pobreza por entidad federativa para el mismo año. En sentido contrario, Registros Públicos de la Propiedad y Catastros obtuvo la menor correlación, incluso fue negativa, lo que significa que su atención estuvo más enfocada hacia entidades federativas de mayor nivel de desarrollo.

El agrupamiento de programas según objetivo o proceso que atienden permite identificar que la mayor focalización hacia la distribución de la población en situación de pobreza se logró en aquellos orientados a las formas de ocupación del suelo y en los que procuran el financiamiento para adquisición, ampliación o mejoramiento de vivienda. El PDZP, de atención a los servicios básicos a la vivienda, tuvo una asociación positiva y estadísticamente significativa, pero de menor valor respecto a los dos grupos anteriores. Por último, y como era de esperar, los programas que tienen que ver con la normativa para el desarrollo urbano acusaron la menor asociación estadística en su cobertura territorial en cuanto a la distribución espacial de la población en situación de pobreza.

### **COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS**

Los programas del grupo que intervienen en las formas de ocupación del suelo a través de la regularización de la tenencia de la tierra (FANAR y PASPRAH) son complementarios, porque, teniendo un objetivo común, atienden poblaciones y problemáticas distintas. El primero, a ejidos y comunidades agrarias, mientras que el segundo, a hogares que habitan en viviendas de localidades de 2,500 y más habitantes y que carecen de certeza jurídica sobre su propiedad.

Entre los programas del grupo orientado al financiamiento para la demanda de vivienda, el de Vivienda Rural y el de Vivienda Digna también son complementarios, ya que atienden poblaciones objetivo distintas y sus acciones también son diferentes: el primero aplica en localidades menores de 2,500 habitantes y la promoción de vivienda nueva es por autoconstrucción, mientras que el segundo se enfoca a localidades de más de 2,500

habitantes y las acciones de vivienda nueva son en la modalidad de coinversión. En ambos, el subsidio es de hasta 63,500 pesos por familia beneficiada. Por su parte, Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda es también complementario a los otros dos, ya que está dirigido a una población objetivo distinta y compuesta por personas con bajos ingresos y necesidades de vivienda, pero con capacidad de ahorro y consecución de financiamiento. Este programa otorga un complemento de financiamiento.

El PDZP, que pertenece al grupo de introducción de servicios a la vivienda, era coincidente con el Programa Hábitat, sobre todo por tener objetivos similares y compartir un subconjunto dentro del universo de su población objetivo. Sin embargo, al fusionarse ambos en 2016, esta coincidencia seguramente se volverá complementariedad.

Respecto a los propósitos que cumplen los programas del grupo para fomentar la normativa para el desarrollo urbano y la producción habitacional, no existe complementariedad ni coincidencia entre el Programa de Registros Públicos de la Propiedad y Catastros y el de Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios. Aunado a lo anterior, en 2016 se eliminó este último y el PRAH se fusionó con otro.

### Capítulo 3. Principales logros y fortalezas de los programas en su conjunto

En esta evaluación integral vale la pena rescatar las siguientes fortalezas, las cuales aparecen en la mayoría de los programas de estudio: la población objetivo está bien identificada, delimitada y cuantificada; la normativa o las reglas de operación son claras y sencillas; las acciones de los programas ayudan a la superación de la pobreza desde un enfoque multidimensional; los programas que tienen que ver con las formas de ocupación del suelo se constituyen en ancla para el acceso a otros satisfactores o a otros programas sociales; y los programas que se relacionan con la normativa para el desarrollo urbano tienen entre sus funciones la generación de información que sirve como insumo para la toma de decisiones.

Es indudable que estas fortalezas han permitido contribuir al logro de los objetivos de la política habitacional del país, orientada fundamentalmente hacia el estímulo y financiamiento a la demanda habitacional.

Otra fortaleza identificada del grupo evaluado es que las intervenciones están cubriendo de manera general las problemáticas en la materia; sólo hace falta articular estas intervenciones con una política oportuna de desarrollo urbano. Asimismo, algunos programas analizados han logrado reducir los costos-efectivos por intervención, a pesar de que dispusieron de un mayor presupuesto en 2014 en comparación con 2013.

Finalmente, la fusión de los programas para el ejercicio presupuestario 2016 también muestra una intención de una mayor coordinación y complementariedad entre las intervenciones existentes en cuanto a vivienda. Al respecto, queda pendiente ver de qué manera dicha fusión se traduce en ejercicios positivos de implementación de programas en la materia de análisis.

## Capítulo 4. Retos generales del grupo evaluado

El propósito de esta evaluación es identificar y enumerar elementos comunes de los nueve programas examinados. En este contexto, a continuación se presentan, de modo sintético, los retos y las recomendaciones de las evaluaciones respectivas: diseñar indicadores de resultados que permitan evaluar y valorar el avance de las acciones; establecer metas reales para el cumplimiento de indicadores; priorizar actividades en los programas que ofrecen distintas modalidades de actuación; promover la elaboración de evaluaciones externas o de impacto; avanzar en un sistema de información (en el caso específico del PASPRAH, sistematizar información generada en cuestionario); promover mayor corresponsabilidad y complementariedad con otros programas y con los niveles estatal y municipal de gobierno; y fijar criterios y diseñar mecanismos para clarificar la manera en que los programas se alinean con el objetivo sectorial.

Como se mencionó, los indicadores de resultados deben reflejar y medir cuantitativamente las acciones del programa, es decir, qué hacen en función de sus objetivos. Si bien los programas trabajan con constancia en la actualización de la Matriz de Indicadores de Resultados, los indicadores de resultados de algunos no reflejan su actuación o lo hacen en forma indirecta. Asimismo, la definición de metas no es tarea sencilla, ya que deben buscar un equilibrio entre la viabilidad técnica, operativa y financiera de la acción a emprender y la comodidad de un bajo valor que se puede alcanzar sin necesidad de ser eficientes o eficaces.

Existen programas en los que su objetivo es proporcionar más de una acción concreta. El caso ilustrativo es el PDZP, cuyas reglas de operación 2014 indicaban cinco tipos distintos de apoyo, y en cada uno de ellos había entre dos y catorce acciones diferentes. En general, los programas que contienen más de una acción no tienen criterios definidos sobre la potencial priorización de las formas de actuación. En ese sentido, es conveniente pensar en la atención integral para superar la carencia con la priorización o jerarquización de acciones en los programas que ofrecen más de una acción. Este ejercicio otorgaría mayor certidumbre sobre la misión del programa, así como elementos para su posible evaluación.

Los programas analizados, en su mayoría, podrían hacer un esfuerzo para realizar alguna evaluación (diseño, costo y efectividad, o impacto) y, con ello, tendrían elementos adicionales para definir y valorar su actuación. En última instancia, los ejercicios de evaluación son útiles en la medida en que ofrecen alternativas para una mejor definición de sus objetivos, delimitación de su población objetivo y determinación de sus acciones.

Otro reto es que las unidades administrativas encargadas de los programas sociales del gobierno federal no tienen principios homologados sobre sistemas de información; por ello, existen amplios diferenciales sobre la disponibilidad y el acceso a información creada o utilizada por dichos programas. Así, es necesario avanzar en la materia, ya que la información que generan o utilizan los programas puede tener tres grandes usos: para fines estadísticos y académicos; como insumo para la toma de decisiones; y como elemento de promoción y difusión de las actividades y acciones.

Por otro lado, como se mencionó, existen programas que son complementarios porque atienden poblaciones y problemáticas distintas sobre un mismo proceso, mientras que hay otros que comparten objetivos similares, la misma población objetivo y el mismo proceso.<sup>9</sup> Si en programas complementarios se aplican principios de cooperación, entonces el beneficiario directo es la política de desarrollo social del país. Otro elemento de corresponsabilidad tiene que ver con la vinculación con los gobiernos estatales y municipales.

México es un sistema federal, pero aún con amplias diferencias en la forma en que se ejercen recursos públicos. En 2014, del total del gasto público, cuatro billones de pesos a precios corrientes, 62 por ciento fue ejercido por el gobierno federal; 31 por ciento, por los gobiernos estatales, incluyendo el del Distrito Federal; y 7 por ciento por los gobiernos municipales (INEGI, 2015). Estos últimos aún enfrentan limitaciones de gobernabilidad, técnicas y financieras para el logro de sus funciones. Con base en el artículo 115 constitucional, los municipios son los encargados de proporcionar los servicios básicos a las viviendas. Como se mencionó, en 2014, 21 por ciento de la población del país tenía carencia por acceso a servicios básicos de la vivienda. La corresponsabilidad de los

---

<sup>9</sup> Ver apartado de complementariedades y coincidencias entre programas.

programas federales de vivienda y servicios con los gobiernos municipales es piedra angular para avanzar de manera decisiva en la atención de esta carencia social.

## Capítulo 5. Buenas prácticas externas

En los últimos años, la política habitacional en el contexto internacional ha tenido tres formas principales de actuación por parte de los gobiernos centrales: liberal, corporativista y democracia social (Balchin, Isaac y Chen, 2000, pp. 127-185; Gyourko, 2009). Sin embargo, la tendencia mundial es priorizar el subsidio y financiamiento a la población para la adquisición o mejoramiento de la vivienda. Esto significa una política orientada a la demanda. México se ha insertado desde los años de 1990 a esta modalidad de política habitacional.

El sistema liberal se ha instaurado en naciones como Irlanda, Reino Unido, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. En ellos, el apoyo al proyecto de “Estado de bienestar” es mínimo y el papel del gobierno central consiste en fomentar las fuerzas del mercado que regulan el comportamiento de la oferta y la demanda de vivienda, al promover la vivienda en propiedad y desarrollar políticas de oferta sólo para grupos sociales más desfavorecidos. Los gobiernos locales se encargan de regulaciones sobre usos del suelo y construcción residencial, normativa que ha sido determinante en las ciudades estadounidenses para su notable expansión física o *urban sprawl* (Flint, 2006). La producción formal de vivienda está a cargo de desarrolladores privados, quienes en algunas ocasiones consiguen financiamiento público para la producción habitacional. El mercado de suelo también se regula por las fuerzas de la oferta y la demanda. El Estado no participa en la compra-venta de suelo urbano.

En el modelo corporativista, que se aplica en Austria, Francia, Italia y Alemania, el Estado se encarga de facilitar, más que ofrecer, oportunidades para vivienda de interés social, a la vez de intervenir directamente en la oferta y la demanda de vivienda para grupos en condición de pobreza. En otras palabras, el Estado central es facilitador de oportunidades para el desenvolvimiento del mercado de vivienda y, al mismo tiempo, responsable de ofrecer unidades de vivienda para familias pobres. Si bien la compra-venta de suelo se sustenta en las reglas del mercado, el Estado interviene para la adquisición de reservas territoriales que luego se utilizan en la promoción de vivienda para sectores de escasos recursos.

Por último, el modelo de democracia social se aplica en Singapur, Tailandia, Indonesia, Dinamarca, Noruega, Suecia y Holanda. En éste, el Estado interviene de manera directa en la producción habitacional u oferta de vivienda, mientras que las fuerzas del mercado se encargan de estabilizar los precios y promover la diversidad en las formas de propiedad y tipología de viviendas. El Estado participa, también, de modo activo en el mercado de suelo y ofrece lotes con todos los servicios para la producción ulterior de vivienda por encargo. Este es, sin duda, el modelo en el cual el Estado juega mayor rol en la evolución del mercado de vivienda.

La política habitacional en China difiere de los tres modelos presentados. La urbanización en aquel país ha crecido de modo acelerado desde la década de 1980 y ciudades que tenían en ese entonces una decena de miles de habitantes ahora son metrópolis con varios millones de habitantes. El Estado es propietario del suelo y de la gran mayoría de la vivienda urbana, por lo que las familias acceden a ésta en forma de bien público. Los problemas fundamentales a los que se ha enfrentado este modelo son: menor velocidad de la oferta respecto a la demanda; baja calidad y mínimos espacios en las unidades de vivienda, construidas por lo general de manera vertical; incorrecta valoración del precio del suelo, que ha repercutido en incompatibilidades de usos de suelo; y problemas de corresponsabilidad sectorial entre el gobierno central, la oficina de vivienda y los gobiernos locales.

En las naciones de América Latina, la política habitacional se acerca al modelo corporativista (ONU-Hábitat, 2010, pp. 129-132). Las acciones en materia de acceso y calidad de la vivienda han transitado desde un modelo universal de gestión, en el cual el Estado controlaba la producción y el financiamiento de vivienda social, a otro de subsidios directos a la demanda. Esta nueva política, que se inició en la década de 1980, se caracteriza por los siguientes elementos: participación inestable del gasto público en vivienda; metas cuantitativas que difieren de la dinámica de la demanda; y vulnerabilidad de la política debido a su concentración en pocos programas e instrumentos.

Si bien en América Latina y el Caribe el modelo de política habitacional es muy parecido y destaca el subsidio a la demanda, la atención al problema de la vivienda tiene amplia variación, expresada en el monto que se destina para la promoción habitacional en relación

con el gasto público total. En 2005, esta variación fue desde 0.2 por ciento en Ecuador hasta 3.4 en Bolivia. México se ubicó en posición intermedia, donde 1.8 por ciento del gasto total del sector público federal se destinó a este sector. La participación del gasto en vivienda no estuvo asociada con el nivel de desarrollo del país, pero sí con la estimación del déficit cuantitativo de vivienda. En otras palabras, las naciones latinoamericanas dedicaron mayor proporción de recursos públicos para vivienda cuanto mayor era el déficit habitacional que enfrentaban.

Así, América Latina y el Caribe destacan en el escenario internacional por la calidad y diversidad de sus programas de subsidio a la vivienda, o bien, la promoción de la demanda habitacional. Los subsidios son recursos públicos no reembolsables, pero también materiales, facilidades de crédito, reducción de costos asociados a la vivienda u otros complementos. Éstos han sido utilizados en la región como un importante instrumento de la política habitacional (ONU-Hábitat, 2012, pp. 62-68). Las ventajas e inconvenientes de los mecanismos de subsidios han sido objeto de numerosos debates. Los subsidios son herramientas indispensables para la política habitacional, pero introducen distorsiones en el mercado, por lo que requieren ser empleados con cuidado y transparencia para no generar costos sociales, económicos o ambientales que puedan comprometer el alcance de sus objetivos y la sustentabilidad del desarrollo urbano.

## Capítulo 6. Reflexión final y recomendaciones

En México más de la mitad de la urbanización ha ocurrido en asentamientos irregulares (Connolly, 2012); en 2010, una tercera parte de las viviendas particulares habitadas habían sido adquiridas a través de la autoconstrucción (INEGI, 2010). Estas características en el funcionamiento del mercado de vivienda, aunadas al nivel de desarrollo del país y la naturaleza del mercado de trabajo, se han traducido en carencias significativas en el acceso a una vivienda digna. Según estimaciones del CONEVAL, en 2014, 12 por ciento de la población del país presentaba carencia por calidad y espacios en la vivienda, mientras que 21 por ciento no tenía acceso a servicios básicos en la vivienda. Frente a estos elementos, el Estado mexicano tiene una política habitacional que fomenta el subsidio a la demanda, además de procurar atender estas carencias sociales.

Los nueve programas federales que se analizan en esta evaluación integral procuran de manera directa o indirecta contribuir a la disminución de las carencias sociales asociadas a la vivienda y, con ello, coadyuvar a mitigar la magnitud e intensidad de la pobreza en el país. En las EED de los respectivos programas se ha asentado que todos ellos son instancias consolidadas y con desempeño adecuado en 2014. Su consolidación proviene del hecho de atender una parte del proceso global de comportamiento del mercado de vivienda, y por la correcta identificación y atención de su población objetivo.

El desempeño adecuado en 2014 es producto del correcto ejercicio de su presupuesto, eficiencia en la localización geográfica y distribución social de las acciones, eficacia en su organización interna y atención a los aspectos susceptibles de mejora.

Del examen se concluye que la política habitacional en 2014, expresada a partir de la actuación de estos programas, mantuvo su orientación preferente hacia la atención de la nueva demanda habitacional, así como la ampliación y mejoramiento de la vivienda ya existente, y dejó en segundo nivel de actuación las obras conducentes a la introducción de servicios básicos a la vivienda. En esta política se sigue descuidando el fomento a la formulación e implementación de planes y programas para la normativa del crecimiento de las ciudades, organización de usos del suelo y funcionamiento del mercado de vivienda. En este sentido, es preocupante que el único programa para apoyar la formulación de programas estatales y municipales de desarrollo urbano y vivienda, Fomento a la

Producción de Vivienda, ya no existe en la estructura programática federal en 2016. Asimismo, es importante agregar que, en 2016, el PDZP se fusionó, junto con otros programas, al programa S273 Programa de Infraestructura, con el objetivo de resolver la presencia de zonas urbanas y rurales con hogares de alto y muy alto rezago social, que presentan condiciones físicas y sociales desfavorables para el desarrollo, lo cual provoca una disminución en la calidad de vida sus habitantes.

En ese sentido, una tarea pendiente es consolidar una política integral en materia de vivienda que no sólo considere aspectos como provisión de servicios básicos, tipo de material de construcción o nivel de hacinamiento, sino también elementos necesarios para un mejor desarrollo urbano en el país.

Más allá de los retos y las recomendaciones tanto generales como los que han sido señalados para cada uno de los programas en su respectiva EED, a partir de lo hecho en 2014, el desafío fundamental para la política federal de vivienda en los próximos años será cómo mantener la eficiencia y eficacia de los distintos programas ante un escenario de fusiones en cinco de ellos y eliminación de otro.

## Referencias bibliográficas

- Azuara, I., González, S. y Tamayo, S. (2007). Las políticas habitacionales en el Distrito Federal: una evaluación multidimensional. En S. Tamayo (coord.). *Los desafíos del Bando 2* (pp. 21-27). México: Gobierno del Distrito Federal.
- Balchin, P., Isaac, D. y Chen, J. (2000). *Urban economics. A global perspective*. Nueva York: Palgrave.
- Castro, J., Coulomb, R., León, P. y Puebla, C. (2006). Los desarrolladores privados y la vivienda de interés social. En R. Coulomb y M. Schteingart (coords.). *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy* (pp. 445-476). México: Universidad Autónoma Metropolitana/Miguel Ángel Porrúa.
- Centro de Investigación y Documentación de la Casa, AC (CIDOC) (2014). *Estado actual de la vivienda en México 2014*. México. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de <http://www.shf.gob.mx/estadisticas/EdoActualVivienda/Documents/EAVM%202014%20vf.pdf>
- Chackiel, J. (2004). La dinámica demográfica en América Latina. *Población y Desarrollo*, vol. 52, p. 104.
- Connolly, P. (2012). La urbanización irregular y el orden urbano en la zona metropolitana del Valle de México. En C. Salazar (coord.). *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (pp. 379-425). México: El Colegio de México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014a). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2014b). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Recuperado el 6 de mayo de 2016 de [http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION\\_MULTIDIMENSIONAL\\_SEGUNDA\\_EDICION.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf)

- \_\_\_\_\_ (2015a). Evaluación específica de desempeño del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2015b). Evaluación específica de desempeño del Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2015c). Evaluación específica de desempeño del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda. Recuperado el 3 de marzo de 2016de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2015d). Evaluación específica de desempeño del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2015e). Evaluación específica de desempeño del Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2015f). Evaluación específica de desempeño del Programa de Vivienda Digna. Recuperado el 3 de marzo de 2016de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2015g). Evaluación específica de desempeño del Programa de Vivienda Rural. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2015h). Evaluación específica de desempeño del Programa Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

\_\_\_\_\_ (2015i). Evaluación específica de desempeño del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

\_\_\_\_\_ (2015j). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014. Resumen ejecutivo*. México. Recuperado el 9 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

\_\_\_\_\_ (2016). Programa Anual de Evaluación 2016. Recuperado el 6 de mayo de 2016 de [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2016.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2016.pdf)

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) (2015a). Glosario. Recuperado el 7 de marzo de 2016 de <http://www.conavi.gob.mx/glosario>

\_\_\_\_\_ (2015b). Reglas de operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, del ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes. Recuperado el 16 de marzo de 2016 de <http://www.conavi.gob.mx/subsidios-conavi>

\_\_\_\_\_ (2015c). Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de [http://www.conavi.gob.mx:8080/Reports/Conapo/Proy\\_Hog.aspx](http://www.conavi.gob.mx:8080/Reports/Conapo/Proy_Hog.aspx)

Coulomb, R. y Schteingart, M. (2006). Conclusiones. En R. Coulomb y M. Schteingart (coords.). *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy* (pp. 495-513). México: Universidad Autónoma Metropolitana/Miguel Ángel Porrúa.

Flint, A. (2006). *This land: The battle over sprawl and the future of America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Gyourko, J. (2009). Urban housing markets. En R. Inman (ed.). *Making cities work* (pp. 123-157). Princeton, Princeton: University Press.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015). Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos. Recuperado el 29 de septiembre de 2015 de <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/contenido.jsp?rf=false&solicitud=#>.

Lesthaeghe, R. (2010). The unfolding story of the second demographic transition. *Population and Development Review*, vol. 36, núm. 2, pp. 211-251.

Mills, E. y Hamilton; B. (1994). *Urban economics*. Nueva York: Harper Collins College Publishers.

ONU-Hábitat (2010). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Río de Janeiro. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de <http://omu.caf.com/media/32408/estado%20de%20ciudades-america%20latina%20y%20el%20caribe.-onu%20habitat.pdf>

\_\_\_\_\_ (2011). *Estado de las ciudades de México*. México. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de <https://www.google.com.mx/search?q=Estado+de+las+ciudades+de+M%C3%A9xico&oq=Estado+de+las+ciudades+de+M%C3%A9xico&aqs=chrome..69i57j0l5.206j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8#>

\_\_\_\_\_ (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Río de Janeiro. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=859:onu-habitat-presenta-el-estado-de-las-ciudades-de-america-latina-y-el-caribe&Itemid=210](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=859:onu-habitat-presenta-el-estado-de-las-ciudades-de-america-latina-y-el-caribe&Itemid=210)

O'Sullivan, A. (2009). *Urban economics*. Nueva York: McGraw-Hill.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014. México.

Programa Nacional de Vivienda 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014. México.

Salazar, C. (2012). Los ejidatarios en el control de la regularización. En C. Salazar (coord.). *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (pp. 265-305). México: El Colegio de México.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2015). Reglas de operación del Programa Vivienda Rural, del ejercicio fiscal 2014. Recuperado el 16 de marzo de 2016 de <http://www.fonhapo.gob.mx/2013/normateca/reglas-de-operaci%C3%B3n-de-los-programas-del-fonhapo.html>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015). Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. México. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion\\_16/1\\_av\\_PyP\\_Inv\\_ene\\_may\\_2015.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/1_av_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf)

Sobrino, J. (2014). Housing prices and submarkets in Mexico City: A Hedonic assessment. *Estudios Económicos*, vol. 29, núm. 1, pp. 57-84.

Tamayo, S. (coord.) (2007). *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el DF 2000-2006*. México: SEDUVI-INVI-UACM-CAM.

Anexo 1. México: viviendas particulares habitadas por entidad federativa, 2000-2010

Entidad federativa	2000		2010	
	Total	Ocupantes/viviendas particulares habitadas	Total	Ocupantes/viviendas particulares habitadas
<b>Total nacional</b>	<b>21,512,236</b>	<b>4.4</b>	<b>28,138,556</b>	<b>3.9</b>
1 Aguascalientes	199,398	4.70	289,444	4.07
2 Baja California	559,402	4.06	853,254	3.60
3 Baja California Sur	104,341	3.99	174,441	3.56
4 Campeche	156,125	4.39	211,555	3.85
5 Coahuila	539,169	4.21	714,967	3.78
6 Colima	124,714	4.08	177,672	3.60
7 Chiapas	778,845	4.85	1,072,239	4.41
8 Chihuahua	733,379	4.03	910,198	3.62
9 Distrito Federal	2,102,753	4.02	2,386,605	3.60
10 Durango	322,288	4.44	398,342	4.02
11 Guanajuato	918,822	5.03	1,266,235	4.30
12 Guerrero	651,149	4.67	804,801	4.18
13 Hidalgo	491,482	4.52	662,341	3.99
14 Jalisco	1,378,666	4.52	1,801,306	4.01
15 México	2,743,144	4.55	3,687,193	4.06
16 Michoacán	846,333	4.65	1,066,061	4.02
17 Morelos	354,035	4.22	460,370	3.79
18 Nayarit	219,181	4.14	288,522	3.71
19 Nuevo León	878,600	4.30	1,190,804	3.85
20 Oaxaca	738,087	4.63	934,055	4.04
21 Puebla	1,028,692	4.78	1,373,171	4.16
22 Querétaro	295,143	4.70	449,923	4.02
23 Quintana Roo	210,482	4.09	362,762	3.59
24 San Luis Potosí	489,828	4.66	631,336	4.05
25 Sinaloa	572,816	4.39	709,748	3.87
26 Sonora	527,427	4.14	703,956	3.72
27 Tabasco	410,388	4.57	558,882	3.95
28 Tamaulipas	677,489	4.02	867,935	3.64
29 Tlaxcala	193,288	4.93	272,365	4.27
30 Veracruz	1,597,311	4.29	1,982,612	3.80
31 Yucatán	371,242	4.43	502,948	3.85
32 Zacatecas	298,217	4.51	372,513	3.96

Fuente: Elaborado por el Colegio de México, AC, para el CONEVAL con base en censos generales de población y vivienda (INEGI, 2000 y 2010).

Anexo 2. México: rezago habitacional y viviendas deshabitadas, 2010-2012

Entidad federativa	Rezago 2012		Deshabitadas 2010	
	Total	Porcentaje	Total	Viviendas deshabitadas/ total del parque habitacional
<b>Total nacional</b>	9,675,006	30.9	4,997,806	14.0
1 Aguascalientes	39,961	12.5	56,875	15.7
2 Baja California	565,718	58.9	214,705	18.8
3 Baja California Sur	63,878	30.4	34,385	14.9
4 Campeche	107,463	45.2	25,133	9.8
5 Coahuila	185,006	23.1	131,042	14.6
6 Colima	65,505	33.1	33,232	14.4
7 Chiapas	850,420	70.2	128,078	10.0
8 Chihuahua	457,616	42.3	229,210	18.7
9 Distrito Federal	261,764	10.0	211,245	7.7
10 Durango	185,933	42.5	93,700	17.7
11 Guanajuato	309,092	22.5	241,224	15.2
12 Guerrero	502,722	54.5	178,990	16.4
13 Hidalgo	197,139	26.8	152,339	17.1
14 Jalisco	388,662	19.7	358,453	15.5
15 México	681,353	16.9	538,220	12.0
16 Michoacán	477,272	40.7	238,951	16.9
17 Morelos	142,051	27.5	99,339	15.3
18 Nayarit	99,131	30.7	63,315	16.4
19 Nuevo León	200,420	14.8	230,677	15.1
20 Oaxaca	615,388	58.6	168,179	13.7
21 Puebla	421,881	28.0	239,612	13.8
22 Querétaro	108,301	21.1	83,895	14.6
23 Quintana Roo	76,177	18.6	78,295	16.4
24 San Luis Potosí	229,810	32.6	109,551	13.9
25 Sinaloa	99,139	12.6	136,994	15.2
26 Sonora	274,145	33.6	140,219	15.5
27 Tabasco	402,355	65.4	69,701	10.5
28 Tamaulipas	197,222	20.2	211,746	18.1
29 Tlaxcala	57,924	19.5	43,081	12.8
30 Veracruz	1,149,812	51.0	288,556	11.9
31 Yucatán	80,389	15.0	78,097	12.2
32 Zacatecas	181,357	43.5	90,767	18.2

Fuente: Elaborado por el Colegio de México, AC, para el CONEVAL con base CONAVI, 2015; Censo General de Población y Vivienda (INEGI, 2010).

Anexo 3. México: porcentaje de población con carencia por calidad y espacios en la vivienda por entidad federativa, 2010-2014

Entidad federativa	Porcentaje		
	2010	2012	2014
<b>Total nacional</b>	<b>15.2</b>	<b>13.6</b>	<b>12.3</b>
1 Aguascalientes	6.9	4.9	3.3
2 Baja California	9.9	8.1	10.6
3 Baja California Sur	12.3	10.9	16.5
4 Campeche	22.1	17.7	19.5
5 Coahuila	4.4	5.4	5.0
6 Colima	12.1	10.0	10.9
7 Chiapas	33.3	29.1	26.9
8 Chihuahua	6.4	5.3	7.9
9 Distrito Federal	7.6	6.4	5.4
10 Durango	11.3	9.4	5.8
11 Guanajuato	9.6	9.8	9.8
12 Guerrero	40.7	33.4	32.9
13 Hidalgo	13.6	12.8	9.2
14 Jalisco	6.7	9.1	6.6
15 México	12.9	10.2	10.3
16 Michoacán	22.4	21.1	15.4
17 Morelos	15.7	14.8	13.4
18 Nayarit	12.8	11.9	10.1
19 Nuevo León	6.8	7.0	4.6
20 Oaxaca	33.9	24.6	24.5
21 Puebla	19.6	19.4	18.9
22 Querétaro	9.9	10.9	8.9
23 Quintana Roo	21.7	19.7	18.4
24 San Luis Potosí	16.3	13.5	11.0
25 Sinaloa	8.5	10.1	10.8
26 Sonora	11.7	10.2	10.1
27 Tabasco	21.7	19.4	13.4
28 Tamaulipas	9.6	10.5	8.2
29 Tlaxcala	11.7	13.0	9.4
30 Veracruz	24.0	19.7	16.8
31 Yucatán	19.5	20.6	17.5
32 Zacatecas	5.9	5.1	4.9

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014 (CONEVAL, 2015j).

Anexo 4. México: porcentaje de población con carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda, 2010-2014

Entidad federativa	Porcentaje		
	2010	2012	2014
<b>Total nacional</b>	<b>22.9</b>	<b>21.2</b>	<b>21.2</b>
1 Aguascalientes	4.8	3.5	3.6
2 Baja California	6.6	4.4	12.1
3 Baja California Sur	9.2	6.8	12.4
4 Campeche	36.5	33.0	38.8
5 Coahuila	6.0	5.5	5.6
6 Colima	9.8	7.9	9.6
7 Chiapas	60.7	56.8	57.4
8 Chihuahua	7.0	5.2	7.9
9 Distrito Federal	3.9	3.0	1.7
10 Durango	18.5	13.0	13.0
11 Guanajuato	18.0	15.3	14.9
12 Guerrero	56.6	59.0	58.0
13 Hidalgo	31.7	28.3	27.0
14 Jalisco	12.8	9.2	7.0
15 México	15.9	11.5	12.4
16 Michoacán	27.2	30.4	26.6
17 Morelos	20.6	18.6	24.6
18 Nayarit	16.4	19.6	15.3
19 Nuevo León	3.2	3.3	4.3
20 Oaxaca	58.0	55.5	60.5
21 Puebla	37.3	34.8	30.6
22 Querétaro	17.6	14.9	14.8
23 Quintana Roo	15.2	14.5	18.1
24 San Luis Potosí	32.3	32.5	28.1
25 Sinaloa	15.7	16.1	18.0
26 Sonora	15.3	12.6	8.9
27 Tabasco	38.9	44.7	43.9
28 Tamaulipas	16.5	10.6	11.5
29 Tlaxcala	13.7	16.0	12.0
30 Veracruz	39.3	39.2	40.0
31 Yucatán	37.4	42.7	40.4
32 Zacatecas	17.8	10.9	13.3

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014 (CONEVAL, 2015j).

Anexo 5. Cuadro comparativo de los Programas Federales de Apoyos a la Vivienda y Servicios, México, 2014

Programa	Grupos de atención	Ámbito de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Entidades federativas donde operó el programa en 2014
Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar	Núcleos agrarios	Ambos*	Regularización de la tenencia de la tierra o de inmuebles	No monetario	30 (no operó en Aguascalientes y Baja California Sur)
Programa de Apoyo a los AVECINDADOS en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares	Población en pobreza	Ambos*	Regularización de la tenencia de la tierra o de inmuebles	Monetario	ND
Programa de Vivienda Rural	Población en pobreza	Rural	Subsidios	Ambos**	32
Programa de Vivienda Digna	Población en pobreza	Ambos*	Subsidios	Ambos**	30 (no operó en Baja California y Quintana Roo)
Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda	Población con ingreso específico	Ambos*	Subsidios	Monetario	32
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	Localidades de alta y muy alta marginación	Ambos*	Obra pública	No monetario	32
Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos	Toda la población	Ambos*	Financiamiento de servicios	No monetario	19 (no operó en Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas)
Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros	Dependencias federales	Urbano	Subsidios	Monetario	20 (no operó en Campeche, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Oaxaca,

<b>Programa</b>	<b>Grupos de atención</b>	<b>Ámbito de atención</b>	<b>Bienes o servicios otorgados</b>	<b>Tipo de apoyo otorgado</b>	<b>Entidades federativas donde operó el programa en 2014</b>
Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios	Estados y municipios	Ambos*	Subsidios	Monetario	Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas) Chiapas

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014.

\*Rural y urbano.

\*\* Monetario y no monetario.

ND: No disponible.