Cuadernos de trabajo

12

Vivienda y Género.
Análisis de la Inclusión de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas de Vivienda.

Agosto, 2010.

Instituto Nacional de las Mujeres
México

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS METROPOLITANOS

Vivienda y Género

Análisis de la Inclusión de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas de Vivienda

Agosto, 2010

Índice

Introducción 4

I. La Perspectiva de Género en el Marco Normativo de la Vivienda 7
I.1. Derecho Internacional 7
I.2. La Perspectiva de Género en la Política Habitacional en México 13
I.3. El Enfoque de Género en los Programas Institucionales de Vivienda 16
I.4. Análisis del Estado del Arte en Materia de Género y Vivienda 22
I.4.1. Revisión de Estudios de México 23
I.4.2. Estudio de Integración Urbana y Social en la Expansión Reciente de las Ciudades en México, 1996-2006 31
I.4.3. Evaluaciones Externas a los Programas de Subsidios 39
I.4.4 Índice de Satisfacción Residencial de Sociedad Hipotecaria Federal 2007-2009 41

II. Resultados de la Gestión de los Organismos Nacionales de Vivienda 43
II.1 Situación de las Mujeres en el Contexto Demográfico Nacional 44
II.2 Resultados de la Gestión Crediticia de :
II.2.1 Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) 52
II.2.2 Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) 66
II.2.3 Fondo de la Vivienda al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) 80
II.2.4 Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) 96
II.2.5 Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) 106

III. Resultados del Estudio de Caso 114
III.1 Análisis por Sexo de los Resultados del Estudio "Integración Urbana y Social en la Expansión Reciente de las Ciudades en México, 1996-2006" realizado por la UAM-Xochimilco 115
III.1 1 Perfil socio-económico y dinámica familiar 116
III.1.2 Impacto de la vivienda sobre sus habitantes 127
III.1.3 Gastos asociados al cambio de vivienda 138
III.1.4 Integración familiar y social 145
III.2 Análisis por sexo de los Resultados de la Encuesta Complementaria 170
III.2.1 Perfil Sociodemográfico 170

III.2.2 Datos del hogar 175
III.2.3 Tipo de propiedad, Gestión y Uso de la vivienda 193
III.3 Propuesta de Encuesta 203

IV. Conclusiones y Recomendaciones 221
IV.1 Conclusiones 221
IV.2 Recomendaciones 232

V. Bibliografía 235

VI. Apéndice 241
VI.1 Índice de tablas 242
VI.2 Índice de gráficos por capítulo 245
VI.3 Anexos 251

Introducción

Con el objetivo de contar con un diagnóstico sobre el acceso a la vivienda en México y un mapeo de las políticas y programas para la atención de las necesidades de vivienda entre la población en general, y las mujeres en particular, el Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES, estableció un convenio con la Universidad Autónoma Metropolitana para realizar a través del Programa Universitario de Estudios Metropolitanos el estudio denominado *"Vivienda y Género. Análisis de la Inclusión de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas de Vivienda".*

Como productos de esta investigación, INMUJERES, propuso:

- Un análisis del acceso de la población a la vivienda, con especial énfasis en las mujeres y las brechas de género existentes en la cobertura del financiamiento público.
- Un diagnóstico de las políticas y programas de atención a la vivienda a nivel federal, desagregado por sexo.
- Identificar la progresividad o regresividad del gasto de los programas de vivienda y la eficiencia en la asignación del gasto para alcanzar la equidad de género.
- Contar con un panorama general de la relación entre propiedad y características de la vivienda y su relación con el bienestar de las mujeres, considerando al menos dimensiones tales como la salud física y mental, uso del tiempo, toma de decisiones y actividad económica.

Una primera hipótesis que el presente estudio planteó fue que las carencias de la vivienda, tales como la infraestructura, servicios y la organización del espacio interior y su entorno, inciden de manera diferenciada en las mujeres dificultando su desarrollo y realización personal así como la posibilidad de alcanzar un mejor nivel de bienestar.

Así mismo que existe un problema cultural relativo al género, asociado a la distribución inequitativa de responsabilidades y la consecuente asignación desigual del tiempo dedicado a las tareas del hogar, y a garantizar la provisión de los servicios en la vivienda: Cuando los servicios básicos de infraestructura no están satisfechos, son las mujeres las que cubren mayoritariamente tales carencias con jornadas de trabajo doméstico adicional, lo que implica un alto costo de oportunidad que les significa dejar de participar en las esferas extra-domésticas.

Adicionalmente, está el papel que la mujer juega en la adquisición, construcción, equipamiento y mantenimiento de su vivienda, y la importancia que tienen las redes sociales y la comunidad en la que se encuentra inmersa para lograrlo. Si bien existen asimetrías de género, como en el caso del desigual acceso a la propiedad y consolidación de una vivienda entre hombres y mujeres por

diferencias en los ingresos y/o falta de políticas públicas que se dirijan a necesidades específicas de las mujeres, su participación en organizaciones y movimientos comunitarios no se ha visto limitada para trabajar en pro de una vivienda digna y, frecuentemente son las mujeres quienes dirigen o coordinan la lucha por la vivienda.

El estudio está organizado en cuatro capítulos. En el primero se analiza el Marco Legal y normativo que rige las políticas y programas de vivienda en el ámbito federal, para lo cual se revisaron los instrumentos jurídicos y programáticos aplicables, con una visión de género, incluyendo el análisis de los principios que en esta materia plantean UN-HABITAT de la ONU y experiencias relevantes de países latinoamericanos, con el caso de Chile. Así mismo, se presentan los resultados del análisis del Estado del Arte en materia de género y vivienda, abordando la temática a partir de estudios realizados en México; resultados de evaluaciones externas a los programas habitacionales que operan con subsidios y la propuesta de una evaluación de satisfacción residencial que en la actualidad instrumenta la Sociedad Hipotecaria Federal.

El segundo capítulo incluye como antecedente una revisión de la situación de las mujeres en el contexto demográfico del país. Se concentra en el análisis de la gestión que en materia de vivienda reportan los Organismos Nacionales de Vivienda, profundizando en la revisión de desagregados por sexo. El análisis descansa en la información que los cinco principales organismos proporcionaron a INMUJERES: la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI); Sociedad Hipotecaria Federal (SHF); Instituto del Fondo de Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT); el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores (FOVISSSTE); el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y, algunos datos generales de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Con el análisis de la gestión, la meta fue precisar:

- El acceso a la vivienda entre la población, con especial énfasis en las mujeres.
- Las brechas de género existentes en el acceso al financiamiento público.
- La progresividad o regresividad del gasto de los programas de vivienda.
- La eficiencia en la asignación del gasto para alcanzar la equidad de género.

En el primer informe del estudio denominado *"Informe situacional sobre la perspectiva de género en el marco normativo del sector vivienda"* se abordaron los tres primeros objetivos específicos señalados, quedando por agotar el cuarto que se abordó en el análisis del estudio de caso y el trabajo de campo complementario, cuyos resultados se presentan en el tercer capítulo.

Con objeto de conocer el impacto de las políticas de vivienda en la atención de las necesidades habitacionales de la mujer, INMUJERES propuso el diseño y levantamiento de un estudio piloto a realizarse en al menos una entidad federativa, a seleccionar en función de los resultados de la evaluación de los programas de vivienda.[1]

A fin de contar con información más completa y, sobre todo, representativa a nivel nacional se utilizaron dos estrategias:

1. Trabajar con la base de datos del cuestionario[2] aplicado a acreditados de programas habitacionales en el estudio de "Integración Urbana y Social en la Expansión Reciente de las Ciudades en México, 1996-2006"[3] que tuvo como objetivo elaborar un diagnóstico de la transformación social y urbana generada por los desarrollos habitacionales de gran escala que desde mediados de la década de los noventa priva en el país, teniendo como temporalidad para el análisis una década[4].

2. Identificada la información faltante para cubrir aspectos puntuales de la relación entre género y vivienda, diseñar y realizar el levantamiento de una encuesta complementaria probada en un ejercicio piloto.

Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan las conclusiones producto de los análisis realizados, así como un conjunto de recomendaciones para incidir en la política de vivienda a favor de las mujeres. De conformidad a lo acordado con INMUJERES se desarrolló un cuestionario que integra los aspectos relevantes al tema de mujeres y vivienda, de la encuesta de la UAM-X y los reactivos complementarios sobre la gestión y percepción de la vivienda incluidos en el cuestionario complementario.

[1] Convenio de Colaboración INMUJERES-UAM, p.5

[2] Cuestionario diseñado para evaluar el efecto social que genera cada desarrollo habitacional o fraccionamiento en lo que respecta a: Habitabilidad; condiciones de bienestar de las familias (ingreso y gasto de los hogares y percepción de satisfacción); organización condominal o vecinal y composición social: grupos de ingreso, grupos de edad, etc. (p. 199 de este documento)

[3] Secretaría de Desarrollo Social-UAM-Xochimilco, Estudio de la Integración Urbana y Social en la Expansión Reciente de las Ciudades Mexicanas, 1996 -2006. México, febrero 27, 2008.

[4] La autorización para la utilización de la base de datos fue otorgada por SEDESOL a solicitud del INMUJERES.

I. La Perspectiva de Género en el Marco Normativo de la Vivienda

I.1 Derecho Internacional

El derecho a la vivienda ha sido reflejado en el Derecho internacional, a través de instrumentos como la Declaración Internacional de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Culturales y Sociales (DESC). México es miembro de este Pacto Internacional desde su suscripción en diciembre de 1966.

La violación del derecho a la vivienda niega la posibilidad de una vida digna. Así, la vivienda forma parte de los derechos humanos básicos, y se inscribe como parte de los DESC.

A pesar de que *este Derecho se encuentra claramente definido, hay una gran distancia con la realidad que viven millones de familias, a nivel mundial.*

De acuerdo a la ONU, mil millones de pobladores urbanos viven en viviendas precarias e irregulares. Al respecto, Milon Kothari, relator especial para vivienda adecuada señala *"las apremiantes desigualdades de ingreso y oportunidades, entre y dentro de los países, han conducido al incremento en la cantidad de personas sin vivienda adecuada y segura, los derechos humanos que poseen las personas y las comunidades a la vivienda, el agua y el saneamiento (…) siguen erosionándose a medida que el proceso de privatización se profundiza y acelera"*[5]**.**

Esta afirmación enmarca de manera integral la estrategia mundial que para la atención de vivienda han desarrollado los estados parte del Pacto.

Por un lado, se reconoce que la principal limitante para acceder a una *Vivienda Adecuada*, esta relacionada directamente con el nivel de ingresos de la persona u hogar y por la otra, se enfatizan aquellos aspectos que esta debe cubrir para que sea calificada como tal. Si bien no se especifican criterios claros que prioricen o favorezcan la discriminación positiva, a favor de las mujeres; se destaca que "… *la referencia para sí y su familia, supone actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las estructuras y actividad económica que eran de aceptación común cuando se adoptó el pacto en 1966, esa frase no se puede considerar hoy en el sentido de que impone una limitación de algún tipo sobre la aplicabilidad de ese derecho a las personas o los hogares en los que el cabeza de familia es una mujer…"*[6]

[5] www.choike. El derecho a la vivienda adecuada.
[6] Organización de las Naciones Unidas, Observación General No. 4. adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Culturales y Sociales en el Sexto Período de sesiones.

En 1991 la ONU[7] precisó siete componentes del derecho a una vivienda adecuada:

1. Seguridad legal de tenencia de la tierra. La tenencia adopta una variedad de formas: el alquiler, la vivienda en cooperativa, la propiedad, y los asentamientos informales. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

2. Acceso a servicios, materiales, instalaciones e infraestructura. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

3. Capacidad de Pago. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.

4. Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ofrecer espacio adecuado, proteger a sus ocupantes del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

5. Asequibilidad. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizar cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas.

6. Ubicación La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

[7] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), ONU, 1991.

7. Suficiencia cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos.

Al respecto, el Centro de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (UNCHS) y la estrategia global de vivienda para el año 2000, adoptada por la Asamblea General en 1998, establecen que *"la vivienda adecuada implica: privacidad adecuada, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, infraestructura básica adecuada y localización adecuada respecto de fuentes de empleo y equipamiento urbano básico, todo ello a un costo razonable".* Orientación que por su vaguedad, permite a los estados suscriptores una amplia variedad de interpretaciones y dificulta la evaluación y retroalimentación de resultados.

Lo anterior se precisa con la Estrategia Mundial de Vivienda y otros análisis internacionales, señalando que muchas de las medidas requeridas para promover el derecho a la vivienda requieren sólo la abstención del gobierno de ciertas prácticas y un compromiso para facilitar la autoayuda de los grupos afectados; los estados parte deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás.

Si bien los medios más apropiados para lograr la plena realización del derecho a la vivienda adecuada variarán inevitablemente de un Estado Parte a otro, el Pacto claramente requiere que cada Estado Parte tome todas las medidas que sean necesarias con ese fin. Esto requerirá casi invariablemente la adopción de una estrategia nacional de vivienda que, como lo afirma la Estrategia Mundial de Vivienda en su párrafo 32, "*define los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda, determina los recursos disponibles para lograr dichos objetivos y busca la forma más efectiva de utilizar dichos recursos, en función del costo, además de lo cual establece las responsabilidades y el calendario para la ejecución de las medidas necesarias*."[8]

Las medidas destinadas a satisfacer las obligaciones del Estado Parte con respecto al derecho a una vivienda adecuada pueden consistir en una mezcla de políticas y acciones del sector público y privado que se consideren apropiadas. Si bien en algunos estados el financiamiento público de la vivienda puede ser utilizado más útilmente en la construcción directa de nuevas viviendas, en la mayoría de los casos la experiencia ha demostrado la incapacidad de los

[8] Organización de las Naciones Unidas, Observación general No. 4. adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Culturales y Sociales en su sexto período de sesiones.

gobiernos de satisfacer plenamente el déficit con la vivienda construida públicamente[9].

En esencia, la obligación consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas que se están tomando son suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles.

Los acuerdos que sobre vivienda adecuada han confirmado diversos convenios de la ONU se traducen en la obligación de los estados parte para implementar políticas públicas que permitan concretar el derecho universal a la vivienda y la vivienda adecuada; es el relator especial Miloon Kothari, quien enfatiza el enfoque de género cuando propone como definición operativa la siguiente: *"El derecho humano a la vivienda adecuada es el derecho de toda mujer, hombre, joven y niño de obtener y sostener una vivienda y una comunidad seguras en donde vivir en paz y dignidad".*

Por su parte, UN-HABITAT destaca que al considerar el derecho a la vivienda como un derecho humano es necesario adoptar una perspectiva de género, ya que las mujeres, de hecho o de derecho, son excluidas y discriminadas, prácticamente en todos los aspectos relacionados con la vivienda. Es necesario que se tomen medidas para asegurar su derecho a la herencia, la propiedad de la tierra y otros bienes; al crédito; a los recursos naturales y la tecnología apropiada, así como también garantizar su derecho a la seguridad de la tenencia y a la capacidad de ser parte de un contrato. [10]

La seguridad en la tenencia de la tierra y en los derechos sobre la propiedad es fundamental para la vivienda y clave de los derechos humanos y la reducción de la pobreza. La seguridad en los derechos de propiedad es de particular importancia para revertir la discriminación de género, la exclusión social de grupos vulnerables, y las inequidades sociales y económicas vinculadas al acceso inequitativo e inseguro a la tierra.

En la práctica las leyes, políticas, costumbres y tradiciones restringen a las mujeres el acceso igualitario al crédito y los préstamos, les impiden además adquirir y heredar tierras, propiedades y vivienda y, las excluyen de una plena participación en el proceso de desarrollo, son discriminatorias y pueden contribuir a la feminización de la pobreza.

---

[9] En este sentido destaca el cambio en la estrategia operativa del INFONAVIT, principal organismo financiero de vivienda en México, que pasó de ser constructor a un organismos promotor de la vivienda; lo cual permitió que de diciembre de 2000 a diciembre de 2006, otorgara casi 2 millones de créditos, que representaron el total de los créditos erogados en sus primeros 28 años de existencia, de acuerdo a lo señalado en el Plan Financiero 2007-2011 del INFONAVIT: Ejemplo que explica la instrumentación de políticas público-privadas para atender de manera más efectiva, sin que ello implique resolver, el déficit de vivienda.

[10] www.choike. El derecho a la vivienda adecuada

De acuerdo al Relator Especial *"En casi todos los países, ya sea "desarrollados" o en "vías de desarrollo" la seguridad en la tenencia de la tierra de las mujeres, depende de los hombres a los que están asociadas. Los hogares encabezados por mujeres y las mujeres en general tienen menos seguridad que los hombres. Pocas son las mujeres propietarias de terrenos. Una mujer separada o divorciada que tenga familia, frecuentemente terminará en un asentamiento urbano irregular, donde la seguridad en la tenencia de la tierra es en el mejor de los casos cuestionable."*[11]

"Garantizar la tenencia de la tierra del hogar no necesariamente garantiza la tenencia para las mujeres y los hijos. La tenencia segura debe beneficiar a mujeres y hombres por igual, lo que requiere de cambios fundamentales en los derechos de las mujeres." (Campaña Global para la Seguridad de la Tenencia de la Tierra, instrumentación de la Agenda Hábitat).

Si no se instrumenta igualdad en los derechos a una vivienda adecuada, tierra y propiedad, las mujeres no pueden gozar de otros derechos fundamentales como:

- el derecho a la privacidad
- el derecho a la salud
- el derecho a la alimentación
- el derecho al agua
- el derecho a la familia y el hogar
- igualdad de derechos antes, durante y después de la disolución del matrimonio
- el derecho a la seguridad de la persona
- el derecho de igualdad frente a la ley y
- el derecho a la autodeterminación.

Ante ello, las recomendaciones que hace el Relator Especial destacan las siguientes[12]:

- Asegurar tanto a nivel de política como del legislativo, que se logre la armonía entre las provisiones de derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales, la religión, usos y costumbres locales y las prácticas en relación a la igualdad en los derechos de las mujeres a la vivienda adecuada, la tenencia y la propiedad de la tierra.

- Garantizar el desarrollo de políticas de vivienda y legislación con perspectiva de género, que tomen en cuenta la situación de grupos específicos de mujeres que son particularmente vulnerables a la falta de vivienda y a la violación de sus derechos de vivienda producto de múltiples formas de discriminación. Lo

[11] www.unhabitat land and tenure; Why focus on women?

[12] UN Economic and Social Council, Report by the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living and on the right to non-discrimination, Miloon Kothari, E/CN.4/2006/118, February 27, 2006.

que implica garantizar el acceso asequible al agua, la electricidad y calefacción, así como el acceso a educación, empleo y servicios de salud.

- Actuar con diligencia para prevenir, investigar y castigar actos de violencia en contra de mujeres, considerando la interrelación que hay entre la violencia contra las mujeres y la vivienda adecuada de las mujeres.

- Garantizar que las mujeres puedan acceder a vivienda temporal apropiada, sin perder la posibilidad de acceder a mediano plazo a una vivienda adecuada, y evitar que vivan en situaciones de violencia como mecanismo para acceder a una vivienda adecuada.

- Asegurar que las mujeres cuenten con mecanismos para defenderse por violaciones a sus derechos por una vivienda adecuada.

- Introducir en la legislación y las políticas de vivienda provisiones que protejan a la mujer de la violencia doméstica y a sus derechos a vivienda adecuada.

- Adoptar medidas alternativas para no criminalizar las conductas asociadas al acceso informal a la vivienda y asegurar que no se discrimine a las mujeres por ello, en el acceso a la vivienda adecuada

Al respecto, en la *"Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", (CEDAW, en inglés) en vigor a partir de septiembre de 1981; los Estados Parte, entre otros, convinieron:*

Adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

> *a) El derecho a prestaciones familiares;*
> *b) El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero;*
> *c) El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.*
> *h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones*[13].

Estas medidas para garantizar el derecho universal a la vivienda y el derecho humano y legal de las mujeres para acceder a la vivienda se cumplen en gran parte de los Estados Partes del Pacto, incluido México, más que como un fin determinado, como resultado de la implementación de políticas habitacionales,

[13] University de Minnesota, Human Rights Library. Los Derechos Humanos de la Mujer, un guía a los Documentos Oficiales de la ONU, Tercera impresión, marzo 1998.

cuyo propósito principal es, justamente, contrarrestar las situaciones de carencia de algunos segmentos de la sociedad ante restricciones financieras para suministrarse sus bienes, incluida la vivienda.

Incluso el caso de Chile, considerado como una de las mejores prácticas de vivienda en Latinoamérica, donde las políticas habitacionales han dado respuesta de manera relativamente eficaz al déficit cuantitativo, evidencian problemas en la calidad y la perspectiva de género, los cuales no constituyen un elemento estructural en el diseño de sus programas.

> De acuerdo con las declaraciones de la Ministra de Vivienda de Chile, en el Encuentro de Expertos, Ciclo de Reuniones ProUrbana (Santiago, 2007), las políticas habitacionales precedentes habían dado respuesta de manera relativamente eficaz al déficit cuantitativo con la construcción de 1.900.000 casas subvencionadas por el estado aproximadamente en 16 años, persistían problemas de hacinamiento: dormitorios ocupados por más de 2.5 personas (hacinamiento medio alto, según los indicadores nacionales). Además se evidenciaban grandes problemas en la calidad: por ejemplo, cerca de 22 mil viviendas se reportaban como mal construidas. "Si uno lo mira en el tiempo, ve que este 1% no es nada, acumulado desde 1990 al 2007.Pero la verdad es que tampoco son 22 mil, es bastante más que eso. Aun así, si habláramos del doble o el triple, estaríamos hablando de un porcentaje mínimo de viviendas mal construidas. Sin embargo, lo que es muy grave es que esas construcciones están entregadas justamente a las familias de menores recursos, las que menos pueden hacerse cargo de una mala construcción".

En su nueva Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social (mayo de 2006), contemplan tres objetivos: disminuir el déficit habitacional, garantizar calidad de las viviendas y promover integración social. Prevé su implementación a través de programas habitacionales concebidos para sectores pobres, medios y población rural.

Así los compromisos generales en Chile, para este período son: a) reducir el déficit habitacional de los sectores que viven en pobreza con la entrega de 223 mil subsidios; b) exigir al menos dos dormitorios ampliables en las viviendas subvencionadas; c) entregar 100 mil subsidios para ampliar, reparar y mejorar viviendas existentes; y d) recuperar 200 barrios beneficiando a 100 mil familias (Feres y Vergara, 2007: 88).

I.2 La Perspectiva de Género en la Política Habitacional de México.

En materia de vivienda el Estado mexicano ha asumido, como principio básico el *derecho a un lugar adecuado para vivir*, al plantear en el artículo 4° Constitucional el derecho a una vivienda digna y decorosa, principio que es ratificado en la Ley

de Vivienda (Artículo 2). A través de los Organismos de Vivienda (ONAVIS), ha hecho suya la responsabilidad de proporcionar un acceso igualitario a los recursos de vivienda, incluyendo financiamiento accesible para todos.

Para garantizar el cumplimiento de los derechos de las mujeres contenidos en los pactos internacionales, México ha instrumentado la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, la *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres* y el *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 (PROIGUALDAD);* un programa especial que engloba las acciones de la administración pública federal (APF) en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), que contribuye al logro de los objetivos, estrategias y prioridades nacionales.

Este programa busca transversalizar la perspectiva de género en la operación de la APF, trabajando en dos vertientes básicas:

- Por un lado, en realizar acciones que incidan en la construcción de una cultura institucional en cuya práctica cotidiana se observe la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y
- Por otro, en incorporar esta categoría de análisis en la planeación estratégica, de manera tal que desde el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, se garantice un impacto positivo en beneficio de las mujeres.

Señala también estrategias y líneas de acción para *fortalecer las capacidades de las mujeres, entre otros sus derechos a la propiedad, el financiamiento y los servicios de la vivienda; así como desarrollar mecanismos sistematizados de registro de información e indicadores sobre las acciones que realiza la Administración Pública Federal para dar cumplimiento a la Política Nacional de Igualdad.* (Ver Anexo 1 capítulo 1: Marco normativo del Sector. PROIGUALDAD 2008-2012).

Más adelante en el documento se confirmará que *aún cuando no existen restricciones legales para que las mujeres sean propietarias, en la práctica es la estructura laboral, las tradiciones familiares y culturales, los niveles de ingreso y las limitaciones operativas de los propios organismos las que hacen inequitativo su acceso a la vivienda y a los servicios básicos.*

La nueva Ley de Vivienda, publicada el 27 de Junio del 2006**,** *establece como principio fundamental para la aplicación de sus disposiciones, la Equidad y la Inclusión Social,* es decir, que toda persona puede ejercer su derecho constitucional a la vivienda, sin importar su origen, nacionalidad**,** *género,* capacidades, condición económica y social, de salud, religión, preferencias y opiniones o estado civil. Como principal lineamiento de la Política Nacional, establece "*promover las oportunidades de acceso a la vivienda, preferentemente para aquella que se encuentra en situación de pobreza, marginación o*

vulnerabilidad". (Ver Anexo 2 capítulo 1: Marco Normativo del Sector. LEY DE VIVIENDA)

La equidad, como principal fin de la Política Social de la presente administración en México, está concebida como la igualdad de oportunidades entre la sociedad y entre hombres y mujeres. De acuerdo al PND dar oportunidades en forma equitativa y que éstas permitan resolver las causas más profundas de la pobreza, para romper su transmisión inter-generacional, obliga a que la política social esté en estrecha relación con la política económica. (Ver Anexo 3 capítulo 1: Marco Normativo del Sector.PND 2007-2012)

Se afirma que *sólo asegurando la igualdad de oportunidades en salud, educación, alimentación, vivienda y servicios básicos, las personas podrán participar activamente en esta economía dinámica y aprovechar los beneficios que ésta les ofrece.* Bajo esta perspectiva, la de igualdad de oportunidades, se plantea que además de atender a la población en condiciones de pobreza, se pondrán en marcha programas y acciones que permitan que cada mexicano amplíe sus capacidades para alcanzar un desarrollo más pleno e integral.

Bajo la premisa anterior, *el gobierno planteó participar activamente en la implantación de políticas públicas encaminadas a defender la integridad, la dignidad y los derechos de todas las mexicanas.* De esta manera es como se incorpora la perspectiva de género, en las políticas asociadas al desarrollo social y en la vivienda, dado que ésta es un componente del Sector.[14]

A través de la ESTRATEGIA 16.1 el PND transversaliza la perspectiva de género en la Administración Pública Federal y compromete a sumar a los gobiernos estatales y municipales, en esta tarea.[15]

La única expresión tácita (acción afirmativa) que privilegia la atención de las mujeres sobre los hombres, se encuentra derivada de la *ESTRATEGIA 16.8. Estrechar los vínculos entre los programas para la erradicación de la pobreza y los programas para la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la mujer.,* de donde se desprende "…Se adoptarán medidas para que las mujeres reciban un poco más que los varones, con el fin de acelerar la eliminación de disparidades en el acceso a servicios públicos."

En tanto, *la política específica de vivienda, mandatada a través del Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: Hacia un desarrollo sustentable (PNV), al igual que la Estrategia Mundial, esta concentrada en ampliar el acceso de las familias*

[14] Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la República. México

[15] ESTRATEGIA 16.1 Construir políticas públicas con perspectiva de género de manera transversal en toda la Administración Pública Federal, y trabajar desde el Ejecutivo Federal, en el ámbito de sus atribuciones, para que esta transversalidad sea posible también en los gobiernos estatales y municipales.

de menores recursos, atendiendo sus necesidades, preferencias y prioridades a lo largo de su ciclo de vida.

El principio de *Equidad* que se promueve a través de este instrumento, esta focalizado en el nivel de ingresos de los hogares mexicanos; para ello, propone fortalecer las capacidades y generar condiciones de igualdad para adquirir o mejorar una vivienda. Al respecto el Objetivo 4 del PNV, refleja con mayor pulcritud este principio al proponerse *"Consolidar una política de apoyos del Gobierno Federal que facilite a la población de menores ingresos acceder al financiamiento de vivienda, y que fomente el desarrollo habitacional sustentable."*

En este contexto establece diversas estrategias, líneas de acción y/o Programas. *Una sola referencia textual sobre enfoque de Género se aprecia cuando, entre líneas, califica a las madres solteras como parte de los Grupos Vulnerables y a estos como Grupos Prioritarios de atención*.[16]

De la misma forma *los programas institucionales de vivienda dirigidos a población cautiva y abierta, mantienen esa constante,* es decir**,** *privilegiar la atención a familias y derechohabientes, en su caso, de menores ingresos.* Sobre esta premisa están orientados todos los esfuerzos y los recursos, sin discriminación alguna, por derecho al menos, por género, preferencia religiosa, situación física, u otra condición, tal y como lo señala el Artículo 6 de la Ley de vivienda.

Con ello, México cumple con los compromisos suscritos en el Derecho internacional de vivienda y los derechos humanos de las mujeres.

I.3. El Enfoque de Género en los Programas Institucionales de Vivienda.

A partir de la década de los noventa el Estado Mexicano pasó de proveedor de vivienda a facilitador de los procesos involucrados en su producción. Con ello el papel del gobierno se ha centrado en la responsabilidad de formular la política y de promover reformas institucionales y regulatorias para impulsar la oferta de vivienda.

La más importante reforma tuvo lugar a partir del año 2000 con la reestructuración de los Organismos Nacionales de Vivienda, la creación de la Sociedad Hipotecaria Federal, la institucionalización de los subsidios de vivienda y la incorporación plena de la población abierta (no derechohabiente), aún con ingresos informales, al financiamiento público de vivienda.

[16] Catálogo de Programas y acciones. 11Impulsar criterios de prioridad para grupos vulnerables, tales como adultos mayores, personas con capacidades diferentes o madres solteras, así como para que la población pueda formar su patrimonio desde edades tempranas

Dentro de la administración Pública Federal (APF) el ámbito habitacional está conformado por los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) que suman 5 instituciones: la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI); Sociedad Hipotecaria Federal (SHF); Instituto del Fondo de Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT); el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores (FOVISSSTE) y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). Por la naturaleza social de la Vivienda, la Secretaría de Desarrollo Social participa con programas de enfoque territorial y desarrollo humano, que incluyen la satisfacción de este bien. (Ver Anexo 4a y 4b capítulo 1: Perfil de los Organismos Nacionales de Vivienda. ONAVIS)

En la instrumentación de los programas institucionales coexisten dos posiciones: una predominantemente financiera y otra de orientación social.

La primera propone "ampliar la cobertura del financiamiento a la vivienda para fomentar la oferta de soluciones habitacionales de menor costo"[17], apoyando "con subsidios que complementen la capacidad de compra de las familias"[18]. En este contexto se reestructuraron de manera progresiva los ONAVIS, destacando el INFONAVIT y el FOVISSSTE, que otorgan crédito hipotecario a población derechohabiente para adquirir vivienda en el mercado. A su vez, las reformas favorecieron una creciente participación conjunta con agentes privados que intervienen en la intermediación de préstamos, la gestión del proceso, la construcción y comercialización de vivienda.

Esta vertiente de trabajo se ha fortalecido con el programa de *Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda* (Esta es tu Casa), que opera CONAVI mediante convenios con ejecutores privados, sociales y públicos de los tres órdenes de gobierno, así como con el programa de Micro-Crédito a cargo de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), que apoya a cajas de ahorro y microfinancieras. Desde esta perspectiva la producción habitacional forma parte importante de la política macroeconómica del país, al cumplir con *"el rol social... (de) producir una oferta de vivienda para cada vez más familias y generar más empleos directos para los mexicanos"*[19]. *Cabe señalar que el Programa de Financiamientos y Subsidio a la Vivienda apoya a familias con ingresos de hasta 5VSM, dependiendo del Programa que acompañe; política que permite concretar un mayor número de créditos porque complementa los recursos de población de menores ingresos.*

La segunda posición, de orientación social, propone una acción corresponsable con los gobiernos estatales y municipales para asistir "a la población en situación de pobreza patrimonial, que necesite recibir apoyo para adquirir, edificar, ampliar, o mejorar su vivienda"[20]. Desde esta óptica, operan los programas a cargo de la

[17] CONAVI, Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: Hacia un Desarrollo Habitacional Sustentable, versión ejecutiva, enero 2008, p.13
[18] Op. Cit. p19
[19] Op. Cit. p. 11
[20] SEDESOL-FONHAPO, Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda, Tu Casa, para el ejercicio fiscal 2008, Diario Oficial de la Federación, Dic. 30, 2008, p.6

SEDESOL: Ahorro y Subsidios “Tu Casa” y Vivienda Rural, del FONHAPO, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y el programa de apoyo (subsidios) para regularizar asentamientos humanos de la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

En este contexto el mercado habitacional presenta una estructura marcadamente polarizada; con dos grandes grupos de oferentes:

1. Los ONAVIS, la Sociedad Hipotecaria Federal, la Comisión Nacional de Vivienda, la banca y los intermediarios financieros que otorgan crédito hipotecario o subsidios a su población objetivo; lo que produce un financiamiento que hace posible la existencia de un sector privado de productores y promotores de vivienda que operan en el denominado mercado formal; y,

2. Las personas o familias que de manera individual u organizada, mediante el proceso de producción social de vivienda (PSV) construyen de diversas formas su propia vivienda, lo que constituye el llamado mercado informal; aunque parte de esta vivienda se financia tanto con recursos públicos como privados, sin ser informal.

A esta oferta se corresponden dos grupos de demandantes:

1. Los trabajadores asalariados que cotizan a un fondo solidario (INFONAVIT/FOVISSSTE) o que son beneficiarios de alguna institución pública de ahorro y subsidio para la vivienda (CONAVI/FONHAPO/PDZP).

2. La población abierta, que genera su propia oferta de vivienda, en modalidades de producción social de vivienda, y los derechohabientes que no han obtenido su crédito hipotecario.[21]

La producción social de vivienda, esta definida por la disponibilidad de recursos de la propia población y, en su caso, apoyos en la forma de subsidios. En contraste, la oferta institucional esta determinada principalmente por la disponibilidad de recursos de los organismos, sus condiciones generales de crédito o reglas de operación y las políticas de los intermediarios financieros.

Por mandato las entidades y organismos de la APF deben instrumentar sus programas atendiendo a los principios y políticas del PND y del Programa Sectorial correspondiente. Así mismo, para su operación los programas deberán establecer, dependiendo del caso, Reglas de Operación o Programas/ Condiciones de Financiamiento que normen el ejercicio del gasto.

[21] Torrez Baños Rino Enzo y Eibenschutz Hartman Roberto, La Producción Social de la Vivienda en México, UAM-Xochimilco, CONACYT, CONAFOVI, SEDESOL, México, 2006. pp.13-16

El análisis de los Programas o Condiciones de Financiamiento y de las Reglas de Operación de los organismos permite por una parte, identificar los principios de política, objetivos, instrumentos y estrategias, con que estos fueron diseñados, y por la otra, precisar los criterios de priorización, selección, ejecución y evaluación del programa.[22]

1. Los Fondos de Vivienda de los trabajadores como el INFONAVIT y FOVISSSTE tienen como principal objetivo dar respuesta al derecho social de crédito para vivienda a sus trabajadores; por lo tanto los criterios de selección y priorización están basados en aquellos derechos que directamente les otorga el empleo; sin considerar otro tipo de enfoques como el de género en la operación o evaluación de los créditos.

   El INFONAVIT está basado en el sistema de puntaje, principalmente y en el caso del FOVISSSTE, en la antigüedad de cotización del trabajador. (ver Anexo 5 capítulo 1: Marco Normativo. INFONAVIT y Anexo 6 capítulo 1: Marco Normativo. FOVISSSTE)

   En los últimos años, primero el INFONAVIT y posteriormente el FOVISSSTE, han incorporado estrategias de apuntalamiento económico para los trabajadores con menores ingresos complementando el crédito con el subsidio para facilitar o agilizar la adquisición de la vivienda.

2. La Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), tiene como atribuciones las de impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social; al incremento de la capacidad productiva y del desarrollo tecnológico relacionados con la vivienda; así como a los financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales; busca beneficiar con créditos para vivienda a mexicanas y mexicanos menores a 65 años, de población abierta; sin señalar criterios de enfoque de género, ni indicadores de evaluación (ver Anexo 7 capítulo 1: Marco Normativo. SHF).

   Como banca de segundo piso fondea a intermediarios financieros quienes, a su vez, otorgan a desarrolladores créditos puente para la construcción de vivienda y créditos individuales destinados a la población abierta, para la adquisición o mejoramiento de vivienda.

3. El Programa “Esta es tu casa” de la CONAVI, tiene como población objetivo a personas de bajos ingresos que no han recibido subsidio federal, ya sean derechohabientes o de población abierta; mantiene el mismo principio de

[22] Hay que destacar que los principios y conceptos señalados son, de origen, diferentes en la visión política de cada organismo, lo cual se evidenciará en el análisis subsecuente como uno de los problemas de la política pública en la materia.

Equidad/Género "**…** el subsidio lo podrá obtener cualquier persona sin distinción alguna de género". Los criterios de selección/elegibilidad/ prioridad, señalan atender a los solicitantes, conforme al orden de solicitud. Tampoco se especifican Indicadores de evaluación de ningún tipo (ver Anexo 8 capítulo 1: Marco Normativo. CONAVI).

4. El FONHAPO, a través de sus Programas "TU CASA" y "Vivienda rural" registra como población objetivo a "familias mexicanas en pobreza patrimonial en localidades rurales e indígenas "…, atendiendo de esta manera a población abierta."

   Esta es la única Institución que en 2009 ya "enuncia" como un fin de sus programas la Perspectiva de Género, concebida como la igualdad entre hombres y mujeres, planteando su incorporación gradual en las fases de operación y evaluación de los programas; más aún, en los "criterios de selección" establece una discriminación positiva a favor de la mujer, al ubicar a las madres solteras como sujetos de prioridad en tercer sitio; solo después de "los de mayor pobreza" y "los solicitantes con discapacidad". (Ver Anexo 9 capítulo 1: Marco Normativo. FONHAPO "TU CASA" y Anexo 10 capítulo 1: Marco Normativo. FONHAPO "VIVIENDA RURAL")

5. Por lo que se refiere a los programas sociales que opera la SEDESOL con incidencia en la vivienda destaca el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, producto de la fusión, en 2009, de los programas de Desarrollo Local- Micro-regiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria.

   Con enfoque territorial el programa se concentra en la atención de espacios definidos como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), siendo los beneficiarios los residentes de esos territorios.

   El Programa, al igual que en el caso del FONHAPO, se propone impulsar *"la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorporación gradual de la Perspectiva de Género en las diversas fases de su operación, específicamente en materia de desagregación de información e indicadores y evaluación externa";* aunque, cabe señalar que no incluye indicadores al respecto. (Ver Anexo 11 capítulo 1: Marco Normativo. SEDESOL. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias).

Por lo anterior se puede concluir que los Programas Financieros u Operativos y las Reglas de operación de los ONAVIS cumplen, en su concepción, con los principios de Equidad e Igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el acceso a los apoyos y financiamientos de vivienda; lo cual, a su vez, está en concordancia con lo determinado en la Estrategia Mundial de Vivienda, la Ley de Vivienda, el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Vivienda y PROIGUALDAD.

De acuerdo a los planteamientos del PND y PROIGUALDAD, los programas deben incorporar indicadores que permitan su evaluación con perspectiva de

Género, situación que sólo se cumple en el caso del FONHAPO, tal y como se explicó anteriormente (ver puntos 1al 5).

En la práctica, la operación de los fondos solidarios, INFONAVIT y FOVISSSTE, responde a la estructura laboral de su población objetivo; y, como se verá, los créditos otorgados reflejan la composición de la estructura laboral formal por sexo.

Al respecto, la Secretaría de Economía[23], señala que del total de la Población Económicamente Activa (PEA) por sexo, el 36.4% de las mujeres y el 76.8% de los hombres son activos. Por su parte, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2007 destacó que de la tasa de participación económica por sexo, la femenina ascendía 41.4% y la masculina a 78.2%. Comparando los datos anteriores se observa una mayor proporción de mujeres laborando, respecto del porcentaje reportado como económicamente activa (de los 12 a los 60 años), lo cual se puede interpretar como que las mujeres están laborando fuera de los rangos de edad establecidos con ese fin.

Los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso, Gasto-Hogar 2008 (ENIGH) revelan que cerca de 27 millones de jefes de hogar perciben ingresos, de los cuales el 75% son hombres y el 25% mujeres, lo que evidencia un incremento con respecto de la composición familiar por jefatura de hogar de los resultados del censo 2005 que reportaron un 23% de mujeres jefas de hogar.

En los niveles de ingreso también destacan desigualdades: mientras el 57% de los jefes de hogar perciben ingresos menores a 5 VSM, en las jefas de hogar esta cifra es equivalente al 63%; mientras solo el 6% de los jefes de hogar perciben menos de 1 VSM, en las jefas de hogar esta cifra prácticamente se duplica a 11.05%.(Ver Anexo12: Resultados de la ENIGH 2008. Ingresos por sexo del Jefe de Hogar).

Tabla 1 Ingreso por sexo del jefe de hogar

Ingreso Corriente Monetario								
Rango SMG	Jefe del Hogar Hombre			Jefe del Hogar Mujer			Total	
	Frecuencia	% Respecto al total de hombres	% Respecto a la frecuencia total	Frecuencia	% Respecto al total de mujeres	% Respecto a la frecuencia total	Frecuencia	% Respecto a la frecuencia total
0 a 1	1,340,674	6.68	64.53	736,797	11.05	35.47	2,077,471	7.77
1 a 2	2,486,732	12.39	70.33	1,048,873	15.72	29.67	3,535,605	13.23
2 a 3	2,986,180	14.88	74.17	1,040,122	15.59	25.83	4,026,302	15.06
3 a 4	2,571,809	12.82	76.47	791,296	11.86	23.53	3,363,105	12.58
4 a 5	1,996,406	9.95	76.43	615,636	9.23	23.57	2,612,042	9.77
Más de 5	8,680,591	43.27	78.08	2,437,478	36.54	21.92	11,118,069	41.59
Total	20,062,392	100.00	75.0	6,670,202	100.00	25.0	26,732,594	100.0

Fuente: Inmujeres a partir de ENIGH 2008

[23] www.economia.gob.mx/p/p379/documento03. pdf

Más adelante podremos corroborar si el otorgamiento de los créditos aplicados por los organismos corresponde con la composición de la PEA, a la estructura laboral con ingresos o a la estructura que guarda su propia demanda potencial.

Sin embargo, es de observarse que los organismos, cuyos programas tienen la misma población objetivo, aquella en mayor desventaja económica y social (CONAVI y FONHAPO), no cuentan con criterios homologados para la priorización y selección de beneficiarios[24] y por otra parte con criterios de compensación con enfoque de género, aún cuando se ha reconocido que en la práctica las mujeres tienen desventajas para acceder a la vivienda adecuada aunque no existen restricciones legales o financieras para ello. Lo anterior hace suponer que son la estructura laboral, las tradiciones familiares y culturales y las limitaciones operativas de los propios organismos las que suelen obstaculizar este proceso.

Como se ha señalado anteriormente, en el país se han generado las condiciones financieras para que hombres y mujeres por igual, con ingresos formales o informales, accedan al crédito para vivienda.

Los criterios de priorización y selección que hoy rigen en el otorgamiento de subsidios, principal instrumento de compensación de la política de vivienda, tienen enfoque económico, a partir y casi exclusivamente por el nivel de ingresos, exceptuando los establecidos, recientemente, en los programas 2009 del FONHAPO. Quedan por evaluar sus resultados.

Del análisis anterior, se observa una visión fragmentada en la operación de los distintos organismos de vivienda: independientemente de las diferencias entre las segmentos de población que atienden, no responden a los principios comunes de política social, cuando se trata de la población en mayor desventaja, lo cual no permite medir y comparar sus resultados y, más grave aún, avanzar en el objetivo común, como se confirmará en el Capítulo II, Resultados de la Gestión de los Organismos Nacionales de Vivienda.

1.4 Análisis del Estado del Arte en Materia de Género y Vivienda

Para analizar la vivienda es necesario considerar varias dimensiones: la *física*, por el espacio que delimita y el contexto urbano en el que se inserta; la *relacional*, referida a acciones y relaciones desarrolladas por personas que viven en el hogar; la de *activo productivo*, como propiedad con valor de cambio y desde la dimensión legal, como derecho humano básico.

[24] En el caso de la CONAVI, los criterios de selección/elegibilidad/ prioridad, señalan atender a los solicitantes, conforme al orden de solicitud; mientras que el FONHAPO establece prioridades para la atención de grupos específicos, incluyendo en sus criterios de selección una discriminación positiva a favor de la mujer (ver puntos 3 y 4, página 20)

En el presente análisis del estado del arte en materia de género y vivienda, abordamos la temática a partir de estudios realizados en México; profundizamos en los resultados del estudio de Integración Urbana y Social en la Expansión Reciente de las Ciudades en México, 1996-2006 cuya base de datos se reprocesó para analizarla con perspectiva de género; presentamos los resultados de evaluaciones externas a los programas habitacionales de subsidios y la propuesta de una evaluación de satisfacción residencial que instrumenta Sociedad Hipotecaria Federal.

I.4.1. Revisión de Estudios de México

En México la literatura sobre vivienda ha tenido un sitio sobresaliente en el campo de los estudios urbanos y desde los años ochenta constituye una línea de investigación consolidada. En el mismo periodo la agenda en temas sobre género corrió paralela, desarrollándose fundamentalmente en torno a temáticas relacionadas con los derechos reproductivos, la salud, la violencia, la participación social y, más recientemente se han empezado a vincular lo urbano y la situación de género de a través de aspectos como la pobreza, el creciente número de mujeres jefas de familia y políticas de equidad de género.

Parte importante de la investigación de vivienda en el país se ha centrado en el análisis de casos en los que predomina el tema de mecanismos de acceso de la población urbana más pobre a los mercados informales del suelo[25] y la vivienda, como vía principal de generación de soluciones habitacionales asequibles, y al análisis del impacto marginal que las políticas habitacionales han tenido en la población urbana de menores ingresos.

De la revisión bibliográfica realizada se concluye que son pocos los trabajos que abordan el problema de la vivienda rural. Parte importante de ellos, se ha centrado en el estudio de su dispersión en el territorio, la dificultad de acceso a y provisión de los servicios básicos como los del agua potable, energía eléctrica y disposición de residuos sólidos y el impacto de ello en las condiciones de salubridad de la población; la otra parte de los análisis, se ha dedicado al estudio y promoción del uso de materiales regionales y tecnologías apropiadas para facilitar la construcción de la vivienda rural. De éstos se rescata el impacto de las jornadas de trabajo y tareas de las mujeres, incluidas las niñas, como responsables de garantizar medidas alternas como el acarreo de agua y leña.

Son más escasos aún, los trabajos que abordan el tema de la vivienda con una perspectiva de género, identificándose las siguientes orientaciones: revisiones de

[25] El suelo en el mercado formal debe cumplir con todos los lineamientos urbanos, en términos de usos y destinos, y jurídicos en relación a la propiedad. El suelo en el mercado informal es aquél que falta a las disposiciones urbanas, generalmente con usos distintos a los urbanos y que frecuentemente no cumplen con los requerimientos para acreditar fehacientemente la propiedad. El desarrollo de vivienda a través del mercado informal acentúa el crecimiento extensivo de las ciudades al ubicarse en áreas periféricas cada vez más lejanas, zonas que por lo general no son aptas para el desarrollo y que incluso representan alto riesgo para la población.

las políticas habitacionales de distintos periodos que se centran en el análisis de los objetivos, programas, fuentes de financiamiento y beneficiarios de los distintos organismos de vivienda; ahondando en la evolución de sus mecanismos de producción y financiamiento, su cobertura territorial y por niveles de ingreso.

Entre estos estudios destacan, por un lado, el realizado por Garcia Peralta y Puebla: 1998, que analizan de manera particular el impacto de los cambios de la Ley de 1992 del INFONAVIT en los mecanismos de producción y financiamiento, así como en la cobertura de su demanda. Entre los datos relevantes del cambio señalan, la transición de un modelo altamente subsidiado y con muy poca recuperación, hacia uno en el cual se reducen de manera significativa los subsidios, se pretende incrementar de manera importante la recuperación y, dado que no se instrumentan esquemas diferenciales por rangos de ingresos, el impacto inmediato es la reducción en la cobertura de la población de hasta 2 veces salario mínimo, que antes se atendía. Planteando la necesidad de considerar el subsidio "como un componente social y no al capital."[26]

Por otro lado, en "La situación de vivienda en la perspectiva de una reforma legislativa en la materia" desarrollado en 2005 por la Universidad Iberoamericana para la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados, cuyo "propósito (fue el) de proveer de una plataforma común de información que permitiera a los diversos actores interesados en la vivienda, analizar y debatir el tema con el objeto de orientar los trabajos que realizaría la citada Comisión para reformar la Ley Federal de Vivienda."[27] En el estudio se identifican cinco temas que en las pasadas dos décadas han caracterizado la problemática en el ámbito de la vivienda:

1. La organización institucional, marcada por su falta de articulación entre órdenes de gobierno, dependencias de distintos sectores, la heterogeneidad de la normatividad en materia de planeación urbana, incorporación del suelo al desarrollo urbano y la vivienda, la debilidad financiera de las instancias locales, y desvinculación de la política fiscal, entre otros aspectos.

2. Coordinación de los sectores público, social y privado, muy limitada debido a la multiplicidad de organismos que actúan en materia de vivienda, respondiendo a sus respectivos intereses sectoriales, y a la falta de disposiciones que vinculen su actuación de manera integrada.

3. Suelo y reservas territoriales, se carece de programas o prácticas institucionales sistemáticas y organizadas que integren una política nacional en materia de suelo.

---

[26] Gracia Peralta Beatriz y Claudia Puebla "El Infonavit en el contexto de las Políticas Habitacionales" en Schteingart y Graizbord (coords) Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México. La Acción del Infonavit. El Colegio de México, México 1998 p.55.

[27] Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados y Universidad Iberoamericana, La situación de vivienda en la perspectiva de una reforma legislativa en la materia, México, febrero 2005, p. 1

4. Financiamiento, el sistema tiene mayor solidez pero es excluyente para atender a la población de bajos ingresos y resulta limitado para responder a las nuevas necesidades habitacionales. "La política habitacional progresivamente se transformó en una política financiera para construir vivienda, el reto en la actual coyuntura es ubicar el papel del Estado para garantizar el acceso a la población de menores ingresos".[28]

5. Producción social de vivienda, se requiere desarrollar prácticamente todos los instrumentos para facilitar y mejor orientar su desarrollo. Los marcos normativos, de financiamiento y acompañamiento técnico requieren ajustes para reconocer el desarrollo progresivo de la vivienda.

En "La Producción Social de la Vivienda en México", Torrez y Eibenschutz: 2006, hacen un análisis de la aportación económica y cualitativa de la producción social de la vivienda urbana[29] al inventario habitacional del país y de sus impactos micro en la economía barrial y familiar. El análisis muestra la importancia cuantitativa de esta forma de producción respecto de la producción formal de vivienda estimando su participación, en un 62.91% del inventario habitacional en 2003 (ver Tabla 2).

Tabla 2 Estimación del Inventario de la Vivienda de Producción Social

Concepto	Viviendas	(%)
Inventario de vivienda al fin de 2003	24,137,357	100.00
Viviendas completas financiadas (1)	5,692,223	23.58
Vivienda media autofinanciada (2)	1,270,000	5.26
Vivienda residencial y residencial plus (3)	1,990,000	8.24
Vivienda de Producción Social	**15,185,134**	**62.91**

Fuente: Elaboración propia a partir de Torrez y Eibenschutz: 2006, p. 45
(1) Viviendas que han sido financiadas por los organismos e instituciones de vivienda de 1965 a 2003
(2) Viviendas que la población de mayor ingreso construye con sus propios recursos financieros, contratando un agente constructor, con valor menor a un millón de pesos.
(3) Viviendas que la población ingresos altos construye con sus propios recursos financieros, contratando un agente constructor, con valor mayor a un millón de pesos.

Los autores señalan, también, que, por ejemplo, "si se compara el valor total de las viviendas, obtenemos que en México 96.2% del acervo habitacional no cuenta con crédito hipotecario, mientras que en Estados Unidos, esta cifra es 38.9%".[30]

A diferencia de las soluciones de vivienda terminada financiada, las viviendas resultado de la producción social reportan mayores superficies - en promedio

[28] Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados y Universidad Iberoamericana, La situación de vivienda en la perspectiva de una reforma legislativa en la materia, México, febrero 2005, p. 38
[29] La producción social, es aquélla en la cual los usuarios están a cargo del proceso de producción de sus viviendas, pudiendo o no participar de manera directa en su construcción. Puede surgir de una iniciativa individual, familiar o colectiva.
[30] Torrez Baños Rino Enzo y Eibenschutz Hartman Roberto, La Producción Social de la Vivienda en México, UAM-Xochimilco, CONACYT, CONAFOVI, SEDESOL, México, 2006, p.46

93m^2[31], contra 45m^2 de la vivienda institucional actual – y su proceso de edificación responde a las necesidades sociales y capacidades económicas de los productores; lo entrevistados señalaron que la consolidación de su vivienda les ha implicado trabajos e inversiones durante, en promedio, diez años.

El análisis de una diversidad de iniciativas sociales de gestión y producción de vivienda popular, apuntan a la creciente participación de la mujer en la búsqueda de mejores condiciones de habitabilidad y seguridad en la tenencia de la tierra; actividades a partir de las cuales la mujer ha transitado del espacio privado de la vivienda al espacio público del hábitat; de la gestión de los servicios urbanos básicos, la seguridad de la tenencia y la vivienda a la satisfacción de necesidades colectivas como la recolección de basura, equipamientos educativos y de salud, y vialidades, entre otras.[32]

Cabe destacar que: "el surgimiento de movimientos emergentes conformados mayoritariamente por mujeres, tanto en las áreas centrales deterioradas, como en la periferia de las ciudades, han sido en sus inicios una forma de resolver los impedimentos para el cumplimiento de las tareas domésticas de satisfacción de necesidades básicas y no desde el convencimiento de una problemática de género."[33]

Con esta óptica se han realizado un buen número de estudios de caso vinculados a los procesos de consolidación de la vivienda popular como por ejemplo: "Mujeres Autoconstructoras: Estudio de caso de un programa estatal"[34] "Autoconstrucción y Vida Cotidiana"[35] y "Composición de la unidad doméstica y consolidación habitacional"[36] Estos estudios coinciden en señalar la participación activa de la mujer en el proceso de autoconstrucción, ello sin descuidar sus responsabilidades domésticas y laborales. Lo que conduce a cambios en la dinámica familiar, tensiones con el hombre e incluso afectaciones a la salud. Al tiempo que también señalan la autovaloración y el empoderamiento de las mujeres como resultado de su participación desde la gestión hasta la construcción de sus viviendas.

---

31 Op. Cit, p. 92

32 Massolo Alejandra, compiladora Una mirada de género a la Ciudad de México, UAM-Atzcapotzalco Red Nacional de Investigación Urbana, México 2004, p.28

33 Gisela Espinoza Damian (Mujeres del Movimiento Urbano Popular 1983-1985, en Massolo Alejandra compiladora Una mirada de género a la Ciudad de México, UAM-Atzcapotzalco Red Nacional de Investigación Urbana, México 2004) argumenta que esta fue una primera forma de organización que dio pie a la posterior toma de conciencia de género por parte de las mujeres, en movimientos como la Coordinadora Regional de Mujeres de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular y la Comisión de Mujeres de la Asamblea de Barrios. Sin embargo, otros estudios, como el de Arzaluz Solano Socorro, "Organización Social y mujer en la ciudad de México: el caso de Asamblea de Barrios" en Massolo Alejandra, Op. Cit. p.149, sugieren que la participación de la mujer concluye una vez resuelta la problemática y que la evolución a un movimiento social con perspectiva de género se asocia al apoyo recibido de mujeres vinculadas con el discurso y la práctica feminista.

34 González Cruz Ma. del Refugio y Duran Uribe Rosa Eugenia en Massolo Alejandra, Op. Cit. pp.197-218

35 Sevilla Amparo en Massolo Alejandra, Op. Cit. pp.219-241

36 Chant Silvia en Massolo Alejandra, Op. Cit. pp.242- 269

Entre los trabajos pioneros que incorporan análisis de calidad de vivienda, sexo de la jefatura de familia e impacto de los programas habitacionales del estado en el inventario de vivienda, destaca el estudio realizado por Schteingart y Solis: 1994, en el cual se muestra cómo mejoró la situación de la vivienda a partir de la década de los ’70, como resultado del proceso de urbanización del país. Sin embargo, profundizando en el análisis de la calidad (aquellas que cumplen con buenos materiales, organización y uso del espacio adecuados y todos los servicios), señalan que sólo el 25% de las vivienda estudiadas son calificadas como buenas. Por lo que respecta a la relación de vivienda y hogares, las familias más pequeñas reportan mejor calidad de la vivienda y por lo que respecta a hogares liderados por mujeres, el 17.2% presentaron mejor calidad que los de jefatura masculina.

De manera puntual se cuenta con estudios de caso que analizan la composición familiar y la calidad de la vivienda resultado de financiamientos del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares y del Fideicomiso de Vivienda Desarrollo Social y Urbano del DF – FONHAPO y FIVIDESU, respectivamente; (Villavicencio coord.:1997) y, para el caso del INFONAVIT el de Schteingart y Graizbord coords: 1998.

Por lo que respecta a los estudios que comparan los resultados de FONHAPO y FIVIDESU, las autoras encontraron que:

1. La mayoría de los beneficiarios (40.8%) percibía ingresos superiores al tope salarial de 4.5vsm de ambos organismos (en esas fechas), reportando FONHAPO una mayor atención de la población con menores ingresos, 10% más que el FIVIDESU.

2. FONHAPO atendía a más familias extensas, 33% contra el 22% de FIVIDESU

3. FONHAPO acreditó a cerca del doble de mujeres amas de casa, 11% contra 6% del FIVIDESU.

4. En el periodo de estudio, FONHAPO redujo del 54 al 31% de su atención a trabajadores por su cuenta, al igual que FIVIDESU, atender a asalariados no manuales.

5. En la época en que se realizó el estudio la gestión de los financiamientos se hacia de manera grupal en ambos organismos (hoy ya no), con un tiempo promedio de duración del proceso de 3.6 años en FONHAPO y 3.4 años en FIVIDESU; tempo que de acuerdo a los encuestados, vale la pena por concretar su expectativa de tener un bien transmisibles a los hijos.

6. A pesar del tiempo de gestión, un 35% de entrevistados respondió que dejaría su vivienda para mejorar; 16% señaló los malos diseños y un 11% problemas de convivencia; lo que, de acuerdo a las autoras, coincide con los problemas detectados en las unidades de ambos organismos.

En relación al estudio de los conjuntos de INFONAVIT, destacan los siguientes hallazgos:

- En 21 años de operación del Instituto se observó una reducción promedio de 5m^2 en la superficie de la vivienda y en el número de viviendas por conjunto (este último dato revirtiéndose a partir del 2000).

- En los conjuntos más recientes se encontró mayoritariamente a población más joven con hijos en edad escolar.

- En los conjuntos más antiguos se encontró población más pobre, reportando ingresos cercanos a la línea de pobreza.

- En términos generales los derechohabientes son trabajadores de la industria, comercio y servicios.

- De acuerdo a los entrevistados y el análisis realizado por los coordinadores, la vivienda presenta de manera sistemática defectos constructivos y poca calidad de obra.

Sin una perspectiva de género, algunos trabajos abordan de manera específica impactos diferenciales en la necesidad y calidad de la vivienda asociada al sexo de los jefes de familia y su estructura familiar; entre los que destacamos los de:

Flores y Ponce: 2006 que analizan, con datos censales 1970-2000 el impacto de la dinámica demográfica en las necesidades de vivienda dentro del Sistema Urbano Nacional; relacionando, entre otras variables, los distintos arreglos familiares de los hogares, el sexo de la jefatura familiar, su escolaridad y la calidad de la vivienda; la edad y la jefatura de hogar en los ámbitos urbano y rural y necesidades de vivienda por tipología de hogares. Entre sus conclusiones sobresalen las siguientes:

- La actual estructura por edades, con una gran cantidad de población en edad de formar un hogar constituye la demanda potencial de vivienda, de acuerdo al censo de 2000, el 60.8% de la población estaba entre 15 y 64 años; porcentaje que sube, por tamaño de localidad, a 65% en zonas metropolitanas, 63% en aglomeraciones urbanas y 61% en ciudades grandes.

- El cambio en la edad en la formación de la pareja, que paso de 20.8 años en 1970 a 25 años en el 2000, que junto con la reducción en los índices de fecundidad, están dando como resultado familias más pequeñas.

- El incremento en hogares unipersonales por viudez y divorcio, han llevado a un incremento en arreglos familiares encabezados por mujeres, monoparentales y unidades domésticas con varias generaciones.

- De acuerdo a los censo de 1970 a 2000, la intensidad del crecimiento de hogares con jefatura femenina fue mayor en los últimos 10 años que en los 20 anteriores.

- En zonas más urbanizadas 22% de los hogares tienen jefaturas femeninas, comparados con 20% en zonas no urbanas.

- Hay un mayor porcentaje de viviendas definidas como buenas, cuando la jefatura de familia es femenina (52%) contra el 47% con jefaturas masculinas; en el caso de la vivienda de condiciones muy malas el 29% corresponde a jefaturas de familia masculinas y el 24% a jefaturas femeninas.

- El 50% de los hogares con mayor número de personas (4 y más) corresponden a jefaturas masculinas, comparados con el 50% de hogares comandados por mujeres con 3 integrantes.

- Hay más mujeres jefas de hogar a partir de los 35 años alcanzando su mayor nivel después de los 65 años; comparados con jefes de familia masculinos a partir de los 25 años, que llegan a su mayor nivel a los 55 años.

- Dos terceras partes de los hogares con jefe de familia masculino son nucleares, proporción que baja a menos de la mitad en el caso de las jefas de familia, donde el 57% son monoparentales.

- De acuerdo al crecimiento tendencial de la vivienda para el 2030, se registrará el mayor volumen de unidades en las zonas metropolitanas, aglomeraciones y ciudades medias; incrementándose 20.5 millones de unidades respecto de 2000 y con un crecimiento de las jefaturas femeninas que pasaran de 20.4% en 2000 a 23.3% en 2030.

Esquivel y Villavicencio:2006, integran en su análisis consideraciones asociadas al uso del espacio, el hacinamiento, la calidad de materiales y la disposición de servicios dentro y fuera de la vivienda en relación al tipo de producción, es decir, iniciativas sociales que se concretaron en colonias populares e iniciativas gubernamentales a través de conjuntos de vivienda de interés social. "La información censal sobre el jefe y su hogar, vinculada con la calidad de la vivienda que ocupan, permitió identificar grupos específicos que por sus condiciones socioeconómicas y por su comportamiento demográfico constituyen grupos más vulnerables y requieren ser estudiados con mayor profundidad. Los grupos identificados como especiales son aquéllos cuyos jefes son mujeres; indígenas; muy jóvenes o ancianos y, también, los hogares unipersonales…"[37]

[37] Esquivel María Teresa y Villavicencio Judith "Características de la Vivienda en México al año 2000" en Coulomb René y Schteingart Martha (coords.) Entre el Estado y el Mercado: La vivienda en el México de hoy, UAM-Atzcapotzalco y Miguel Ángel Porrúa, México 2006, pp.76-77

En estudios anteriores Villavicencio ya señalaba[38] la desventaja de los grupos más pobres y entre ellos el de las mujeres jefas de familia no sólo para acceder a soluciones institucionales de vivienda, sino que éstas realmente significaran un mejoramiento en su calidad de vida y no una carga económica adicional. En su investigación sobre la vivienda de interés social (FONHAPO y FIVIDESU) en la Ciudad de México, concluye que: "aunque normalmente los programas oficiales de interés social se presentan todavía como las vías más adecuadas para responder a las demandas habitacionales de la población sin suficientes recursos, los requisitos económicos que estipulan son cada vez más difíciles y excluyentes"[39] por los niveles de ingreso y las modalidades habitacionales que adoptan. Sobre esta última anotación, cabe señalar que a partir de la reforma a los organismos de vivienda (2000), se abrieron mayores alternativas de crédito abierta y con ingresos no formales; se rediseñaron productos y se redujeron requisitos haciendo el crédito más asequible a segmentos de la población de ingresos más bajos, aunque esto no ha sido suficiente (ver el punto II.3 El Enfoque de Género en los Programas Institucionales de Vivienda).

En el estudio se muestra cómo la vivienda de ambos organismos, comparada con la situación habitacional anterior, resuelve problemas de servicios e higiene y, en contraste responde de manera muy parcial al problema del hacinamiento por el reducido número y el tamaño de los espacios privados. Por lo que se refiere al espacio colectivo, se observó desde la falta total de éstos, su privatización, hasta su abandono y franco deterioro e inseguridad.

Desde la óptica de la feminización de la pobreza, a partir de los resultados de la encuesta del Observatorio de Percepciones y Vivencias de la Pobreza, Maria de la Paz Lopez y Vania Salles: 2003[40] hacen un análisis de las formas de tenencia de la vivienda por sexo e ingreso, confirmando que la propiedad es mayoritariamente de los hombres y en su caso de mujeres esposas del jefe de familia; independientemente del quintil al que se refiera, la renta es una opción más significativa entre las mujeres. Por lo que se refiere a la habitabilidad encontraron una fuerte correlación entre estar pagando la vivienda y las malas condiciones de ésta. Dato que confirma lo señalado por Villavicencio: más allá de que la vivienda presenta problemas de espacios y convivencia "…la expectativa más importante en relación con la vivienda es la de conseguir un bien en propiedad, un patrimonio que sea transmisible a los hijos."[41] De hecho, la inseguridad en la tenencia de la

---

[38] Villavicencio Blanco Judith (coord.) Duran Contreras Ana María, Esquivel Hernández María Teresa Giglia Ciotta Ángela, Condiciones de vida y vivienda de interés social en la Ciudad de México, UAM-Atzcapotzalco-Miguel Ángel Porrúa, México 2000

[39] Op. Cit. pp 62-70

[40] López Maria de la Paz y Salles Vania, "Pobreza y género: un estudio sobre las viviendas precarias en México" en Siete estudios y una conversación, López Maria de la Paz y Salles Vania (coords), INDESOL, INMUJERES, COLMEX, México 2004 pp. 139

[41] Villavicencio Judith (coord), Duran M. Ana Maria, Esquivel M. Teresa y Giglia Ángela, "Vivienda social y condiciones de vida en la Ciudad de México. Los programas habitacionales de FONHAPO y FIVIDESU" en Herraste M. Emilia y Villavicencio Judith (coords) La Política Habitacional en México y América Latina, UAM-Atzcapotzalco, México 1998. p. 220

vivienda ha sido identificada como un factor que incrementa la vulnerabilidad de los hogares pobres.

Al analizar los servicios concluyen que "la ausencia de servicios y de infraestructura hogareña (servicios urbanos básicos) es tal vez la carencia que más afecta las vivencias de pobreza femenina: en un momento dado –que puede abarcar varios años o gran parte de la vida –, los modos de vivir y habitar sus hogares están determinados por la necesidad de suplir, con trabajo y tiempo, estas carencias."[42] Por ejemplo, señalan que: "de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo, las horas dedicadas al trabajo doméstico se incrementan alrededor de tres horas semanales cuando se carece de agua entubada".[43]

Varias investigadoras coinciden[44] al señalar que es en el espacio de la vivienda donde se hacen visibles muchas de las asimetrías de género, porque es en este espacio donde las mujeres desempeñan una parte fundamental de los roles que socialmente les han sido asignados. "La percepción de que son las mujeres las responsables de la reproducción cotidiana se extiende hacia la responsabilidad con la casa y su funcionamiento. A ésta, se suma otra percepción de la casa como el lugar *legítimo de las mujeres.* … esta percepción está tan arraigada entre la población, que la mayoría de las mujeres piensa así con referencia a su casa y además asume el papel de hacerse cargo de propiciar los servicios básicos en la vivienda."[45]

I.4.2. Estudio de Integración Urbana y Social en la Expansión Reciente de las Ciudades en México, 1996-2006

A solicitud de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la Secretaría de Desarrollo Social la UAM-Xochimilco desarrolló, durante 2007, el estudio denominado Integración Urbana y Social en la Expansión Reciente de las Ciudades en México, 1996-2006 que tuvo como objetivo elaborar un diagnóstico de la transformación social y urbana generada por los desarrollos habitacionales de gran escala que desde mediados de la década de los noventa empezó a tener auge en el país, teniendo como temporalidad para el análisis una década.
Entre sus objetivos, se propuso determinar:

- El efecto de la expansión urbana sobre la capacidad de gestión, inversión y atención de los gobiernos locales en materia de prestación de servicios públicos a la población.
- El grado de integración urbana de los conjuntos habitacionales estudiados respecto de los centros urbanos a los que se vinculan.

---

[42] López Maria de la Paz y Salles Vania, "Op. Cit. p. 164-
[43] Op.Cit. 165
[44] López Maria de la Paz y Salles Vania:2004, Moser Carolyn:1996; Massolo Alejandra:2004
[45] López Maria de la Paz y Salles Vania, op.cit. 169

- El grado y la calidad de la consolidación urbana y habitacional de los desarrollos de vivienda o fraccionamientos estudiados respecto de la normatividad y las aprobaciones oficiales para su construcción.

- La composición socioeconómica de los beneficiarios de los conjuntos habitacionales estudiados y evaluar el efecto social de la vivienda y los desarrollos habitacionales en términos de la habitabilidad y condiciones de bienestar de las familias.

El estudio se realizó con una muestra representativa[46] de 100 conjuntos habitacionales, en 21 ciudades del Sistema Urbano Nacional que incluyeron: mega ciudades, ciudades grandes, ciudades medias y ciudades pequeñas[47], de acuerdo a la siguiente distribución, donde se aplicaron 3013 cuestionarios (promedio 30 por conjunto habitacional):

---

[46] La muestra se calculó a partir de un proceso de estratificación que partió del Sistema Urbano Nacional (SUN), el cual contiene 364 ciudades, que incluyen 55 zonas metropolitanas que albergan 64,943,514 habitantes, de acuerdo al Censo General de Población y Vivienda del 2000.
Diseño de la muestra
• Población objetivo: viviendas de conjuntos habitacionales construidos entre 1996 y 2006 que cumplan con la tipificación establecida
• Unidad de observación: vivienda
• Esquema de muestreo: muestra probabilística, estratificada, polietápica, con selección inicial de conglomerados como unidades primarias de muestreo.
• Tamaño total de muestra: 3,000 viviendas
• El tamaño final de la muestra fue de 3013 cuestionarios aplicados
Error máximo teórico
• Para los resultados a nivel nacional de las variables de viviendas, expresadas como proporciones o tasas, sin considerar efecto de diseño: ± 1.8 %. • Nivel de confianza: 95 %

[47] Megalópolis, integradas por dos o más zonas metropolitanas; Zonas Metropolitanas, integradas por ciudades de dos o más entidades federativas, con más de 1 millón de habitantes; Aglomeraciones urbanas, formadas por ciudades que han crecido sobre municipios adyacentes en la misma entidad federativa, con menos de 1millón de habitantes; Ciudades medias, cuya expansión urbana sobrepasa los límites municipales de donde se ubica, con una población mayor a 50 mil habitantes; Ciudades pequeñas, cuya expansión urbana no sobrepasa sus límites municipales, con una población de entre 15 mil y 49,999 habitantes.

Ciudades seleccionadas y conjuntos habitacionales

No.	Ciudad	Entidad Federativa	Tamaño	Conjuntos habitacionales
1	ZM DE LA CIUDAD DE MÉXICO	D.F. - MÉXICO	Mega	16
2	ZM DE GUADALAJARA	JALISCO	Mega	10
3	ZM DE MONTERREY	NUEVO LEÓN	Mega	10
4	ZM DE PUEBLA	PUEBLA - TLAXCALA	Grande	5
5	ZM DE TIJUANA	BAJA CALIFORNIA	Grande	5
6	JUAREZ	CHIHUAHUA	Grande	5
7	ZM DE TORREÓN	COAHUILA - DURANGO	Grande	5
8	ZM DE MÉRIDA	YUCATAN	Mediana	4
9	ZM DE AGUASCALIENTES	AGUASCALIENTES	Mediana	4
10	ZM DE SALTILLO	COAHUILA	Mediana	4
11	MEXICALI	BAJA CALIFORNIA	Mediana	4
12	ZM DE OAXACA	OAXACA	Mediana	4
13	ZM DE ORIZABA	VERACRUZ	Mediana	4
14	ZM DE PACHUCA	HIDALGO	Mediana	4
15	CIUDAD VICTORIA	TAMAULIPAS	Mediana	4
16	TAPACHULA DE CORDOVA Y ORDOÑEZ	CHIAPAS	Mediana	3
17	SAN CRISTOBAL DE LAS CASAS	CHIAPAS	Mediana	3
18	MANZANILLO	COLIMA	Pequeña	2
19	TECATE	BAJA CALIFORNIA	Pequeña	2
20	ZACATLAN	PUEBLA	Pequeña	1
21	TEOCALTICHE	JALISCO	Pequeña	1
			TOTAL DE CONJUNTOS:	100

La estrategia de investigación se estableció a partir de dos vías de análisis: la revisión documental y a través del levantamiento de información en campo; trabajo que comprendió la aplicación de un cuestionario para evaluar la transformación urbana y social habitacional en México y los instrumentos técnicos, normativos y urbanos bajo los cuales se reproduce el sector inmobiliario.

Para efectos del presente estudio, nos centramos en la metodología y principales resultados asociados al impacto de la vivienda y el conjunto en las condiciones habitacionales de los beneficiarios.

Para conocer las condiciones sociales se elaboró un cuestionario, en el cual se destacó la percepción de los habitantes de los conjuntos con respecto a su vivienda, su entorno, su residencia anterior, los servicios y el nivel de satisfacción que obtienen de vivir en el lugar en que se encuentran.

El diseño de los cuestionarios consideró:

- Registro de información que permitiera evaluar el impacto – positivo o negativo -que generan en los beneficiarios de los programas de vivienda de interés social: las características de la vivienda y del desarrollo habitacional

- Preguntas abiertas básicas, preguntas de respuestas cerradas dicotómicas y múltiples, y preguntas de percepción de respuestas de escalas de categorías detalladas y valores

- Contenidos que se orientaron a registrar información que permitiera comparar la calidad de vida de los beneficiarios antes y ahora, considerando la vivienda, el conjunto habitacional, el entorno inmediato y el centro de la ciudad.

Principales hallazgos:[48]

[48]De acuerdo a los términos de referencia acordados el análisis por sexo es parte del Capítulo III Resultados del Estudio de Caso.

- La característica común de los desarrollos habitacionales recientes es su condición periférica, ubicándose a distancias significativas y crecientes (en general los conjuntos más recientes se ubican a distancias cada vez mayores) del centro urbano de la ciudad de la que dependen, lo cual repercute negativamente en la accesibilidad a los servicios y satisfactores de todo tipo, en tanto se incrementan los tiempos de traslado y los costos de transportación para sus habitantes.

- Los conjuntos generan dinámicas que repercuten negativamente en su evolución en el tiempo (mantenimiento, cambios de uso de las viviendas, ocupación de áreas comunes) las cuales están determinadas en buena medida por la gran distancia a los diversos satisfactores que ofrece la ciudad y por las propias condiciones del diseño de los conjuntos, donde se prioriza el logro del mayor número de viviendas por unidad de superficie de suelo en detrimento de la presencia de otros usos urbanos complementarios y equipamientos de salud, educación, recreación cultura y administración que se requieren para ofrecer una calidad de vida aceptable para sus habitantes.

- Más del 90% de los propietarios de las viviendas de los desarrollos estudiados fueron beneficiarios de créditos gubernamentales federales (INFONAVIT y FOVISSSTE), lo cual, por un lado, señala la relevancia de éstas instituciones en el crecimiento de las ciudades al otorgar los créditos, y por otro, muestra la falta de valoración del impacto en el desarrollo urbano y en la calidad de vida en este tipo de conjuntos habitacionales que el destino de éstos genera.

- Los programas de vivienda enfatizan la propiedad y con ello son sensibles a la prioridad que tiene la población respecto de lograr un patrimonio a través del esfuerzo de su adquisición con el apoyo del crédito.

- Un dato contundente que refleja la dependencia del centro urbano y las distorsiones creadas por la lejanía de los conjuntos, es el incremento en los recorridos de dos horas respecto de la vivienda anterior, para llevar a cabo dos actividades fundamentales en el tejido social de cualquier comunidad: el trabajo y visitas/convivencia con familiares y amigos

- Además del tiempo en los traslados, se reportó un incremento en el gasto de transporte, en comparación con su residencia anterior, lo que afecta todos los rubros de gasto, mermando la capacidad de pago, y por lo tanto de acceso, a otros bienes. Adicionalmente, los entrevistados consideraron que el transporte público es de regular a malo, o que no existe al interior del Conjunto Habitacional (CH) por lo que la dificultad para salir del mismo afectaba a 6 de cada 10 familias.

  La distancia de los desarrollos a los centros urbanos no debe ser valorada sólo en su dimensión física, de manera absoluta, sino en los problemas de

conectividad, integración y desarrollo de los que es producto, y que a su vez intensifica, construyendo un círculo vicioso en términos urbanos y sociales, teniendo un impacto negativo en las posibilidades de empleo fuera del conjunto habitacional en particular de las mujeres con hijos pequeños.

- El propio diseño de los CH favorece la individualización, el aislamiento, la apropiación de espacios de uso común por particulares dentro del desarrollo cerrado, que no sólo lo desvinculan de su entorno, sino de los propios espacios vecinos. Además esta idea de encierro limita las posibilidades futuras de integración del conjunto a la estructura de ciudad, complicando la circulación y la accesibilidad.

  Es notorio que a pesar del "encierro" o más bien fomentado por este mismo, los CH estudiados presentan problemas de delincuencia, lo que evidencia el fracaso del asilamiento y delimitación como medida de seguridad. Los delitos de mayor incidencia son: asalto a casa habitación, robo, narcomenudeo y vandalismo, mismos que se van incrementando con el tiempo, lo que señala un paulatino deterioro en las condiciones de vida en estos desarrollos.

- Los usos alternos a la vivienda no son reconocidos (fundamentalmente comercio y servicios), con lo que se desatiende una necesidad económica de los residentes, en particular de las mujeres, y se les condena a la "irregularidad". La información recabada muestra que más del 75% de los CH tiene hasta un 10% de viviendas con usos adicionales al habitacional, mismos que no están permitidos pero que nacen al amparo de la necesidad de romper con el aislamiento y la distancia a los satisfactores, lo que muestra la necesidad de que en los programas se generen no solamente los espacios adecuados para este tipo de actividades, sino la necesidad de contar con subsidios y/o créditos combinados (no focalizados exclusivamente a vivienda) que operen bajo una concepción más amplia de desarrollo.

- El primer aspecto que sobresale en el análisis de la vivienda es lo reducido de su tamaño, al respecto los resultados de la encuesta evidencian que todos los espacios al interior son considerados más pequeños respecto de los que tenían en su vivienda anterior. Destaca la reducción de espacio para la privacidad y convivencia de los integrantes de las familias, así como la falta de espacio para realizar alguna actividad económica**.**

  La falta de espacios acentúa la sensación de encierro e irritabilidad familiar por la disputa de los mismos. Esta situación señala que los costos asociados a la distancia y la falta de satisfactores urbanos no son compensados por una vivienda mejor, donde la dinámica familiar pueda desenvolverse de manera adecuada.

  A pesar de ello, el nivel de satisfacción que reportan los encuestados es relevante ya que el 82.8% opinó que sus viviendas son cómodas. Estas dos

preguntas realizadas de manera continua permiten contrastar el *tamaño vs. la satisfacción*: que al comparar la amplitud de la vivienda anterior, los encuestados rescatan de la realidad, una actitud optimista de satisfacción por la vivienda que ya es parte de su patrimonio. Dicha actitud se reitera al afirmar (81%) que existe satisfacción por el tipo de relaciones familiares que se generan en la convivencia cotidiana al interior de sus viviendas.

- Todos los elementos de la vivienda, exceptuando las puertas son considerados mayoritariamente como malos o regulares, mostrando calificaciones negativas en los elementos arquitectónicos estructurales de la vivienda.

- El deterioro sistemático de las viviendas termina por afectar el principal beneficio de los desarrollos: el patrimonio, y también implica que las familias tengan que hacer gastos en adecuar, mejorar y mantener sus viviendas.

- La cobertura de la infraestructura básica[49] en los conjuntos se encuentra, en términos generales satisfecha, ya que es un requisito para poder desarrollar los fraccionamientos. Los resultados de la encuesta señalan que el 50% de los encuestados califican como igual o peor la dotación de todos los servicios urbanos en comparación con la vivienda anterior, dato muy relevante que evidencia que aun cuando estos desarrollos están cumpliendo con las normas de infraestructura mínimas, en la mayoría de los casos esto no se traduce en una mejoría en su calidad.

- El equipamiento público[50] presenta grandes deficiencias en los CH, ya que ni al interior ni en su entorno inmediato existe la oferta suficiente que satisfaga, ni a niveles básicos, la demanda de los habitantes, lo que los obliga a trasladarse a los centros y subcentros urbanos, con los costos sociales y económicos asociados ya señalados.

  Del universo de 100 conjuntos estudiados, 29 no tenían ningún tipo de equipamiento, y cuando si contaban con alguno en su mayoría eran de nivel básico. Los de tipo educativo (jardines de niños y primarias) y recreativo representaron el 83% del total del equipamiento encontrado en los desarrollos. Los demás rubros como el de salud, cultura, recreación, etcétera, se encontraban muy por debajo de las normas de desarrollo urbano local.

- El servicio de recolección de basura presenta, según los reportes técnicos una de las coberturas más altas, con más del 98%, y con un servicio regular en casi el 90% de los casos. Sin embargo con frecuencia sucede que aunque el municipio es el responsable de prestar el servicio, debido a la poca frecuencia con lo que lo hace, los habitantes pagan a un particular para cubrir la

[49] Agua potable, energía eléctrica, drenaje.

[50] Incluye equipamiento para abasto (mercado, tiangüis); educativo (guardería, jardines de niños, primarias, secundarias, bachilleratos); de salud (centro de salud, clínica, hospital) recreativo y cultural (áreas de juego, canchas deportivas, deportivos, centro cultural, centro de desarrollo comunitario, áreas verdes)

demanda, lo que proporciona un ejemplo de la limitada capacidad de los gobiernos locales para atender las necesidades básicas de los habitantes de estos conjuntos.

- A pesar de que los costos de mantenimiento se incrementan en relación con la vivienda anterior, además del registro de mala calidad de los materiales constructivos y de la sensación de encierro y disputa por los espacios, así como de un incipiente deterioro en las relaciones familiares por los problemas de habitabilidad, un 82 por ciento de los encuestados manifiestan sentirse satisfechos en su vivienda actual al compararla con la vivienda anterior.

Esta respuesta positiva se soporta en que el objetivo básico de la adquisición de la vivienda es "*obtener una vivienda en propiedad*" por lo que independientemente de los factores negativos antes mencionados que pasan a ser –sino irrelevantes- menos importantes ante tener una "*casa propia".*

Perfil socioeconómico

- En ocho de cada diez hogares el jefe de hogar es hombre, de entre 30 y 40 años de edad. El 77% de los jefes de hogar se encuentra en rangos de edad que van de los 20 a los 45 años, lo que significa un umbral de vida laboral productiva lo suficientemente amplio para cubrir los créditos de la vivienda adquirida en el tiempo financieramente programado. Tan sólo dos de cada 10 familias se encuentran en situación vulnerable en relación con la edad productiva del jefe de familia presentando registros de 45 a más de 60 años de edad.

- En la muestra se reporta que el 14% de los hogares están a cargo de Jefas de Familia, cifra que es 9 puntos porcentuales menor a la que reporta el Conteo de Población y Vivienda 2005 a nivel nacional.[51] Son mujeres de entre 30 y 35 años, empleadas que en un 65% percibían un ingreso de un salario mínimo y que tenían a su cargo 3 dependientes económicos. Su nivel de escolaridad está en el rango de bachillerato y licenciatura

- El 57% de los hogares encabezados por mujeres están en proceso de pagar su vivienda. Comparando la variable propiedad total en relación con la muestra, se observó que 11% de los hogares ya liquidaron su vivienda, contra el 13% de los hogares encabezados por mujeres.

- Tres de cada 10 familias (el 35.21%) contaban con la aportación de dos miembros al gasto familiar con una cantidad igual a un salario mínimo. Se infiere, de acuerdo a la composición familiar, que esta segunda aportación la realiza la pareja.

[51] INEGI, Conteo de Población y Vivienda 2005, México 2005

La composición familiar -4 miembros- corresponde a la media nacional reportada por CONAPO[52] la cual consiste en una pareja con dos hijos solteros menores de edad.

- De acuerdo a los entrevistados el gasto familiar se distribuye en los siguientes rubros:
  Alimentos (50%).
  Transporte (25%)
  Educación, (12.5%)
  Salud (12.5%)

En la situación anterior, la vivienda que ocupaban cuatro de cada diez familias era de un familiar o prestada (36.94 y 8.67%), una de cada diez vivía en una casa de su propiedad; es decir, cinco de cada diez no pagaban por la vivienda que habitaban**,** por lo que actualmente el pago de la vivienda más el mantenimiento son erogaciones que no estaban consideradas en el presupuesto familiar anterior.

- La dinámica familiar fue identificada a partir del número de horas que sus integrantes pasan en el CH y las actividades que realizan en el mismo. Los resultados indican que el 70% de las mujeres y los niños pequeños pasan el 90% del tiempo útil al interior del conjunto, es decir entre 9 y 12 horas. Los hijos mayores de edad pasan entre 6 y más de 12 horas en casa; si estudian, regresan pronto a casa o lo más grave, ni estudian ni trabajan. Los registros anteriores contrastan con los reportes del Jefe de Familia quien solo está en el Conjunto entre 3 y 6 horas al día. En consecuencia, se infiere que la convivencia familiar integral es bastante limitada

Para el cuidado de los niños pequeños se reportó un muy bajo equipamiento de apoyo en los desarrollos habitacionales, sólo el 2.6% utiliza guarderías y en caso de necesitar de apoyo, los hijos son cuidados entre los miembros de la familia.

- Tan sólo el 5% de los encuestados participaba en algún tipo de organización social y de este bajo porcentaje, la mayoría apunta directamente a la obligada y tradicionalmente conocida “Sociedad de Padres de Familia”

El 74% de los registros reportan ausencia de alguna organización vecinal que se encargue de la administración o el mantenimiento de los desarrollos. En este sentido, el incumplimiento con la Ley de Condominios pone en un riesgo potencial de incremento del deterioro a los conjuntos habitacionales.

[52] Zuñiga H., Elena. Composición del los hogares mexicanos. CONAPO, 2005

I.4.3. Evaluaciones Externas a los Programas de Subsidios

Con fundamento en lo señalado por los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, el *Programa Anual de Evaluación 2007*, y con el fin de fomentar una evaluación orientada a resultados de los programas federales, las dependencias y entidades llevaron a cabo por primera vez en 2007-2008 la Evaluación de Consistencia y Resultados de todos los programas sujetos a reglas de operación; con lineamientos desarrollados por el CONEVAL.

Se realizó una revisión de los resultados de las más recientes evaluaciones de Consistencia y Resultados practicadas al FONHAPO, al *Programa para el Desarrollo Local – Microrregiones* y a CONAVI, para indagar si en estas se considera una perspectiva de género en el análisis de la información, con los siguientes resultados:

I. FONHAPO

En 2007 y 2008 las evaluaciones externas del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa" y "Vivienda Rural" se realizaron con los lineamientos del CONEVAL que no incluyen una perspectiva de género en el tratamiento de la información.

Aún cuando en las Reglas de Operación 2007 de ambos programas se omitieron los indicadores de género, en el caso de la evaluación de "Tu Casa", se encontraron dos menciones:

- Entre los indicadores de gestión se incluyó el de género, definido como "la proporción de los subsidios otorgados a jefas de familia frente al total de subsidios otorgados, reportado por el organismo, para 2006 con el 48.15% y 55.6% en 2007" [53], sin presentarse mayor análisis de la información.

- Se indica que el Sistema de Información (SIDI) "incluye en su algoritmo variables como capacidades diferentes, mujer jefe de familia e indígenas y asigna una calificación mayor a las solicitudes con dichas características. Sin embargo la validación y selección de una solicitud no se realiza comparándola con otras, sino que se aprueban una vez determinada su elegibilidad y se acredita el ahorro, lo que asigna un peso importante al orden de llegada como criterio de selección". En cambio, "si se establecieran procedimientos que permitieran comparar las calificaciones del mayor número posible de solicitudes elegibles y se aprobaran en primera instancia a las más altas, se reforzaría el peso de los criterios de priorización en la toma de decisiones y por ende se focalizarían mejor los recursos."[54]

[53] Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa", marzo 2008, p.101.
[54] IBID, p.69

Es importante destacar el punto anterior ya que la condición de jefatura femenina de familia está considerada como uno de los criterios de priorización de derecho, pero de hecho en la selección de los acreditados se imponen: el pago del ahorro previo, el nivel de ingresos de los hogares, y el orden de recepción de las propias solicitudes (primero en tiempo, primero en derecho).

Adicionalmente, en la evaluación de la cobertura y/o focalización del programa, el análisis de la jefatura femenina de familia que fue un criterio de selección ya no es retomado.

II. Programa para el Desarrollo Local – Microrregiones, en su Evaluación de Consistencia y Resultados 2007, realizada por la FAO, no incluye consideraciones relativas a género.

III. CONAVI
Al igual que en el caso de FONHAPO 2007 las evaluaciones externas del programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda "Esta es tu Casa" se realizaron con los lineamientos del CONEVAL para evaluaciones de Consistencia y Resultados, que no incluyen una perspectiva de género en el tratamiento de la información.

En las reglas de operación 2007 se específica que "Cualquier persona sin distinción alguna de género, que califique para obtener un crédito para acceder a las modalidades del programa que satisfaga su necesidad de vivienda…" Así mismo, se señala que en la evaluación interna "La Instancia Normativa se coordinará con las Entidades Ejecutoras para medir y evaluar el desarrollo del Programa. Para el efecto, definirá la metodología que permita una medición adecuada de resultados, con base en indicadores como cobertura de adquisición de vivienda, congruencia programática, focalización y equidad de género. Sin embargo, señalan los evaluadores externos, "se pretende evaluar la equidad de género, cuando en ningún apartado se establece algún proceso para la equidad de género".

Ahondando en lo anterior, en el apartado de Eficacia[55] de la evaluación externa, se señala que se incluyen dos indicadores de género:

4. Indicador de Género	Proporción de los subsidios otorgados a jefas de hogar frente al total de subsidios otorgados $\frac{\text{Subidos otorgados a jefas de familia} \times 100}{\text{Total de subidos otorgados}}$	% de jefas de hogar beneficiadas con subsidio

[55] Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo Local Sustentable A.C., Informe de Evaluación Diseño del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para la Vivienda 2007 *Esta es tu casa,* México, sin fecha. Pp 86- 88

“INDICADOR 4: 45.2%, establece que cerca de la mitad de los subsidios han sido otorgados a mujeres, sin embargo no dice nada sobre género, pues se tendría que ver la estructura de la población objetivo por sexo y jefatura de familia, así como condiciones socioeconómicas, dentro de la misma población objetivo.”

5. Indicador de Equidad	Proporción de los subsidios otorgados a jefes o jefas de hogar por grupo de edad frente al total de subsidios otorgados Subidos otorgados a jefes o jefas de familia x 100 Total de subidos otorgados	% de jefes o jefas de hogar por grupo de edad beneficiados con subsidio

“INDICADOR 5: no establece ninguna relación relevante para el Programa, ya que no se tiene clasificada a la población objetivo por edad.”

Para 2008 la evaluación de diseño del programa, realizada por Grupo de Economistas Asociados, no incluyó ninguna referencia a género de los beneficiarios del programa.

I.4.4 Índice de Satisfacción Residencial de Sociedad Hipotecaria Federal 2007-2009

A través de una encuesta dirigida a los adquirentes de vivienda, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) realiza una investigación para conocer su grado de satisfacción, considerando atributos de la vivienda, del Conjunto Habitacional y de éstos en relación con la ciudad

SHF anualmente realiza el levantamiento, teniendo como objetivo el de: Evaluar el grado de satisfacción de la población que adquiere vivienda nueva ubicada en conjuntos habitacionales con Garantía de Pago Oportuno (GPO), y que ha sido adquirida a través de créditos con Sofoles, Bancos, INFONAVIT o FOVISSSTE; y de retroalimentar a los agentes, públicos y privados a fin de que se mejore la calidad de las viviendas, los conjuntos habitacionales y la atención a los potenciales acreditados.[56].

Este es un ejercicio de un organismo financiero, que abarca viviendas producidas por agentes diversos del sector que pudiera complementarse con preguntas específicas para identificar diferencias en la satisfacción residencial producto de la percepción de hombres y mujeres y, con ello contribuir con soluciones habitacionales que respondan a una perspectiva de género.

[56] Fundación CIDOC y Sociedad Hipotecaria Federal, El Estado Actual de la Vivienda en México 2007, noviembre 2007, 2008 y 2009.

Entre los resultados obtenidos en el levantamiento del 2008, destacan los siguientes[57]:

- Se trata de familias jóvenes: en la que el 42% de los jefes de hogar reportan entre 26-35 años, seguidos en importancia por aquellos con edades entre 35 y 45 años (23%) y de 18-25 años (20%).

- Familias que formalizan su estado civil a través del matrimonio (73%) con sólo un 10% de uniones libres, 13% solteros y 5% viudos.

- Trabajadores formales 49% en el sector privado y 31% en el público, y sólo un 13% reportó trabajar por su cuenta.

- Un 71% son propietarios o están pagando la vivienda, mientras que un 25% la renta.

- Comparando los resultados de 2006 a 2008 en relación a la satisfacción con la vivienda se observa que[58]:

- Se redujo la satisfacción con las características físicas de la vivienda, así como con sus espacios y funcionalidad.

- "El 63% de los acreditados planea hacer ampliaciones y remodelaciones a su vivienda, debido, principalmente, al aumento en el número de integrantes del hogar".

Por lo que se refiere a la satisfacción con los conjuntos habitacionales el índice de 2008, resultó el más bajo principalmente debido a su ubicación, los niveles de urbanización y la calidad de los servicios.

Por lo anterior, la SHF identificó las siguientes áreas de oportunidad:

1. Prestar más atención al tamaño y densidad de los conjuntos habitacionales;
2. Es deficitaria la dotación de equipamiento educativo, de salud, recreativo y deportivo;
3. Su localización dista de ser óptima
4. La falta de organización vecinal y de pago de mantenimiento, está incidiendo en el deterioro de los conjuntos.

[57] Fundación CIDOC y Sociedad Hipotecaria Federal, El Estado Actual de la Vivienda en México 2007, noviembre 2009, p.71

[58] Fundación CIDOC, El Estado Actual de la Vivienda en México 2008, pp. 62 y 63.

II. Resultados de la Gestión de los Organismos Nacionales de Vivienda

Los resultados que se presentan en este apartado, son producto del análisis de la gestión de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI); la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF); el Instituto del Fondo de Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT); el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores (FOVISSSTE); el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y, datos generales de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en materia de vivienda, profundizando en el análisis de los desagregados por sexo.

Cabe señalar que los períodos de análisis corresponden a la información que cada organismo proporcionó a INMUJERES: CONAVI entregó información del período 2007-2009 (avances a junio); el INFONAVIT del período 2001-2009 (avances a junio); el FOVISSSTE del período 2002-2009 (avances a junio); el FONHAPO del período 2007- 2009 (avances a junio) y finalmente la SHF del período 2005-2009 (avances a julio).

Para cumplir con los alcances del Estudio, se les solicitó a los ONAVIS, información para precisar su comportamiento respecto de:

- El acceso a la vivienda entre la población, con especial énfasis en las mujeres.
- Las brechas de género existentes en el acceso al financiamiento público.
- La progresividad o regresividad del gasto de los programas de vivienda.
- La eficiencia en la asignación del gasto para alcanzar la equidad de género.

La información solicitada, así como la presentada por los diversos organismos, consistió en lo siguiente:

Información solicitada	**Información presentada**
I. Período 2001-2006 Programa de inversión total Monto y número de acciones o de subsidios por sexo y entidad Monto y número de acciones o de subsidios por modalidad de programa, sexo y entidad	INFONAVIT, FOVISSSTE SHF [1/ y 3/]

Información solicitada	Información presentada
II. Período 2007,2008 y primer trimestre 2009 a) Ejercicio 1. Programa de inversión por año 2. Monto y número de acciones o de subsidios anuales por sexo y entidad 3. Monto y número de acciones o de subsidios anuales por modalidad de programa, sexo y entidad 4. Distribución de créditos o subidos por sexo, modalidad de programa y edad, 5. Distribución de créditos o subidos por sexo, modalidad de programa e ingreso individual, de acuerdo a ingreso en vsm	INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO CONAVI SHF[1/]
6. Distribución de créditos o subidos por sexo, modalidad de programa e ingreso familiar (Cuando exista registro), de acuerdo a los mismos rangos 7. Distribución de los acreditados o beneficiarios de subsidios de acuerdo a su posición en la familia por sexo, señalando si son: jefes de familia, cónyuges, u otros (por ejemplo, dependientes/hijos) 8. Distribución del total de Jefes de familia por sexo, por número de dependientes,	No presentado[2/]
b) Demanda (cotizantes, solicitantes) 1. Total por sexo y entidad 2. Distribución de la demanda por edad (mismos rangos), sexo y entidad 3. Distribución de la demanda por ingreso individual (mismos rangos), sexo y entidad 4. Distribución de la demanda por ingreso familiar (mismos rangos), sexo y entidad	INFONAVIT [3/] FOVISSSTE [3/] SHF[1/3/]
c) Relaciones *Solicitudes* de Crédito y/o Subsidio/Créditos y/o Subsidios *Aprobados*/Créditos y/o subsidios *Contratados* por entidad y sexo Tiempos promedio de aprobación del crédito y/o del subsidio por sexo; Tiempos promedio de contratación del crédito u otorgamiento del subsidio por sexo;	No presentado

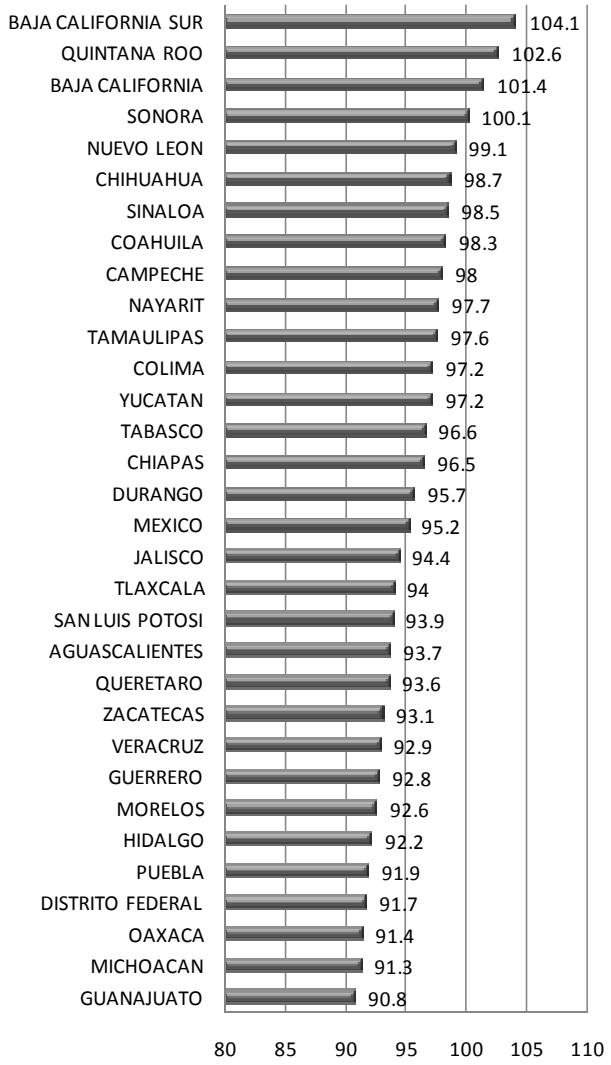
1/La información presentada por SHF cubrió el periodo 2005-2009, para 8 de sus 13 esquemas financieros
2/No presentado equivale a que ningún organismo entregó dicha información.
3/Parcial

La SEDESOL no respondió a la petición de información.

II.1 Situación de las Mujeres en el Contexto Demográfico Nacional

De acuerdo al *II Conteo de Población y Vivienda 2005 del INEGI*, la población en México tiene una composición por sexo del 51% femenina y 49% masculina. Las únicas entidades que reportan mayoría relativa en población del sexo masculino son Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, dos de ellas receptoras de población migrante, y en las que registraron entre 101 y 104 hombres por cada 100 mujeres. La mayor relación de población femenina respecto a la masculina la reportan los estados de Puebla, Oaxaca y Michoacán con 91.9, 91.4 y 91.3 hombres, por cada 100 mujeres. *(Ver Gráfico 1)*

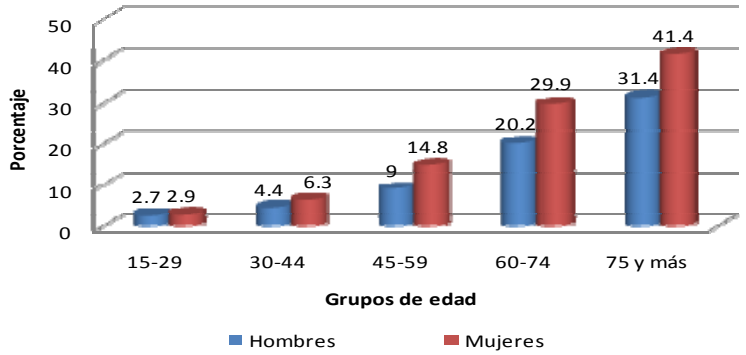
Gráfico 1. Relación hombres-mujeres por entidad federativa 2005



Fuente: Elaboración propia a partir del II Conteo de Población y Vivienda 2005: Principales indicadores de los hogares por entidad federativa y Síntesis de resultados.

La tasa de analfabetismo es mayor en las mujeres que los hombres y su proporción va creciendo conforme al grupo de edad: en el grupo de 15 a 29 años la diferencia en la tasa es de dos décimas, menor en los hombres que las mujeres, mientras en el grupo de mayor a 75 años, esta diferencia se incrementa hasta 10 puntos. (*Ver Gráfico 2)*

Gráfico 2. Tasa de analfabetismo de la población por grupo de edad y sexo 2005



Fuente: II Conteo de Población y Vivienda 2005: Principales indicadores de los hogares por entidad federativa y Síntesis de resultados.

En el 2005 la población derechohabiente de los servicios de salud, representó el 46.9% y su distribución por sexo, era ligeramente mayor en las mujeres que los hombres, para todos los grupos de edad. (*Ver Gráficos 3a y 3b)*

Gráfico 3a. Población total y derechohabiente a servicios de salud por grupo de edad

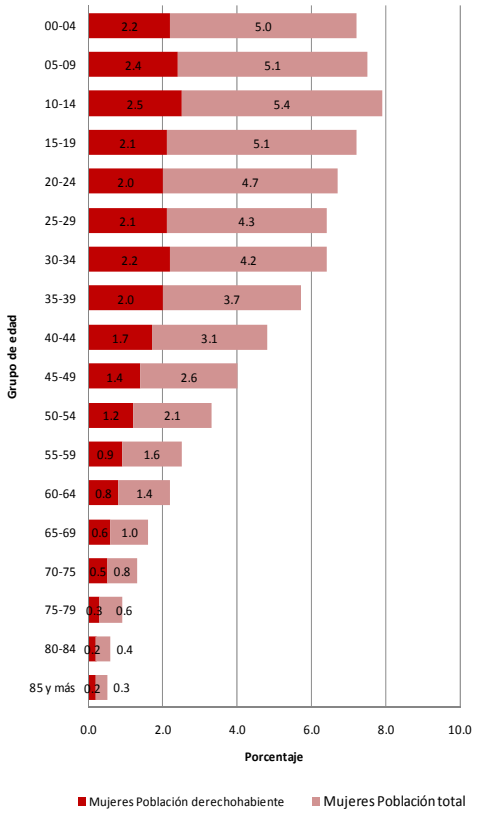
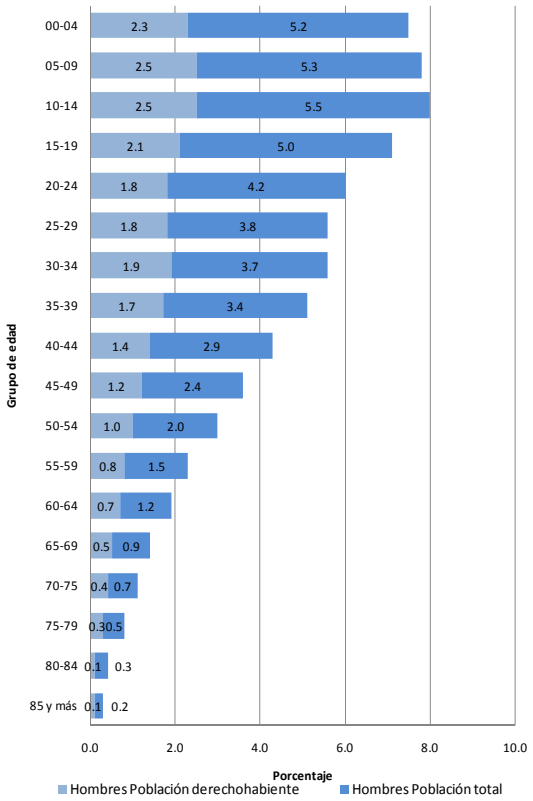


Gráfico 3b. Población total y derechohabiente a servicios de salud por grupo de edad



Fuente: II Conteo de Población y Vivienda 2005: Principales indicadores de los hogares por entidad federativa y Síntesis de resultados.

Respecto a los Hogares, estos sumaron 24'803,625 en el 2005. Por sexo del jefe de familia, el 76.9% eran hombres y el 23.1% eran mujeres. Trece entidades federativas presentaron mayores porcentajes de jefas de hogar (de mayor a menor): Distrito Federal, Guerrero, Morelos, Veracruz, Colima, Baja California, Oaxaca, Jalisco, Michoacán, Puebla, Nayarit, Sonora y Sinaloa.

Los hogares familiares (nucleares, ampliados y compuestos) representaron el 91.8%; los No familiares (unipersonales y corresidentes) el 8% y, el 2% no está especificado (Ver Tabla 3).

Tabla 3 Perfil del hogar (nacional)

Hogares	Total Nacional (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Jefe de hogar	100	76.9	23.1
Promedio de integrantes en el hogar	4.0	4.2	3.4
Hogares Familiares	91.8		
• Nucleares	68.2	83.0	17.0
• Ampliados	22.4	s/d	s/d
• Compuestos	0.6	s/d	s/d
• No especificado	0.7	s/d	s/d
Hogares No familiares	8.0		
• Unipersonales	7.5	52.6	47.4
• Corresidentes	0.5	s/d	s/d
Hogares familiares de pareja con hijos	97.1	81.3	15.8
Hogares familiares de jefe con hijos	74.9	3.7	71.2

Fuente: Elaboración propia a partir del II Conteo de Población y Vivienda 2005: Principales indicadores de los hogares por entidad federativa y Síntesis de resultados.

El porcentaje de *hogares de pareja con hijos,* donde el jefe de familia es hombre, representan el 81.3% y en el 15.8% restante es mujer; sin embargo, en los *hogares familiares compuestos por jefe e hijos*, únicamente, el 3.7% tiene jefatura masculina y en el 71.2% el jefe de familia es mujer.

Lo anterior da cuenta de varios aspectos sobre la situación de la mujer en el hogar:

1. Existen casi 6 millones de mujeres en México identificadas como jefas de hogar, lo que ratifica su doble jornada: la doméstica y la laboral.
2. Aún en el caso de hogares de pareja, hay un porcentaje menor donde la principal proveedora es la mujer (17.0%) y, en aquellos con hijos el porcentaje se mantiene en 15.8%, lo que da muestra del triple papel social de estas mujeres: parejas, madres y principales proveedoras en el hogar.
3. Resulta significativa la proporción de mujeres, respecto de los hombres que cumplen con el difícil triple rol social de padre, madre y proveedora del

hogar (hogares de jefe con hijos), calculada en 97 mujeres por cada 85 hombres.

4. Casi 900,000 mujeres vivían solas en el 2005 (hogares unipersonales), mientras esta cifra en los hombres era ligeramente mayor, ascendiendo a un millón.
5. Aunque en un porcentaje pequeño, los registros indican que también hay hombres con dobles y triples roles de padre, madre y proveedores de hogar (3.7%).

Por entidad federativa, existían 13 estados que superaban la media nacional de hogares nucleares con jefa de hogar encabezados por el D.F. que registró un 21.7% de mujeres en esta condición, mientras la media nacional era del 17%. En los hogares unipersonales, 15 entidades superaban el promedio de mujeres que vivían solas, encabezados por Oaxaca, cuya tasa del 56% es igual al promedio de hombres en esta condición a nivel nacional. (*Ver Gráficos 4 y 4a).*

Gráfico 4. Distribución porcentual de los hogares nucleares por entidad federativa y sexo del jefe 2005

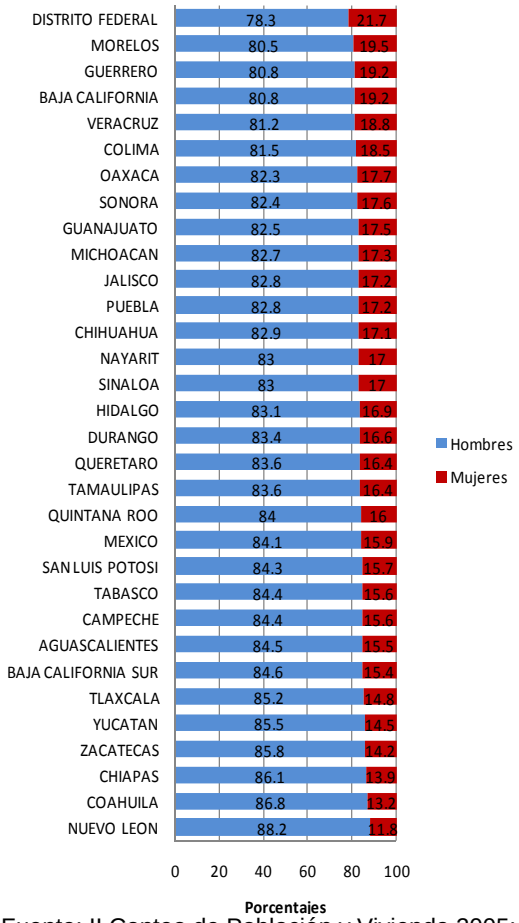
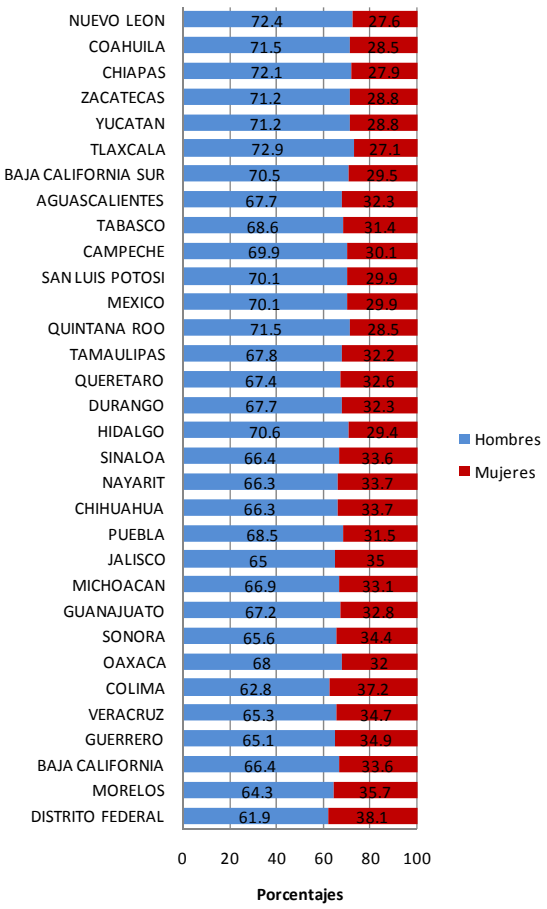


Gráfico 4a. Distribución porcentual de los hogares no nucleares por entidad federativa y sexo del jefe 2005



Fuente: II Conteo de Población y Vivienda 2005: Principales indicadores de los hogares por entidad federativa y Síntesis de resultados.

De acuerdo a los datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008 el número de hogares ascendía a 26’732,594, de los cuales el 25% (6’670,000 hogares), tenían una jefa de hogar.

Las diferencias de ingreso entre hogares encabezados por mujeres respecto de los de jefatura masculina, destacan en los primeros rangos (hasta los 2SMG), y en el ultimo rango reportado de más de 5 SMG *(Ver Tabla 4).*

Tabla 4. Ingreso corriente monetario por hogar y sexo del jefe (nacional)

Rango SMG	Jefe del hogar			Jefa del hogar			TOTAL	
	Frecuencia	% Respecto al total de hombres	% Respecto a la frecuencia total	Frecuencia	% Respecto al total de mujeres	% Respecto a la frecuencia total	Frecuencia	% Respecto a la frecuencia total
0 a 1	1,340,674	6.68	64.53	736,797	11.05	35.47	2,077,471	7.77
1 a 2	2,486,732	12.39	70.33	1,048,873	15.72	29.67	3,535,605	13.23
2 a 3	2,986,180	14.88	74.17	1,040,122	15.59	25.83	4,026,302	15.06
3 a 4	2,571,809	12.82	76.47	791,296	11.86	23.53	3,363,105	12.58
4 a 5	1,996,406	9.95	76.43	615,636	9.23	23.57	2,612,042	9.77
Más de 5	8,680,591	43.27	78.08	2,437,478	36.54	21.92	11,118,069	41.59
TOTAL	20,062,392	100.00	75.0	6,670,202	100.00	25.0	26,732,594	100.0

Fuente: INMUJERES a partir de la ENIGH 2008, IV Trimestre.

El 27% de hogares con jefatura femenina percibe menos de 2SMG, mientras que en los hombres el porcentaje es de 19, una diferencia de ocho puntos porcentuales; en contraste, en el último estrato (de más de 5 SMG) el diferencial resulta a favor de los hombres, con una diferencia de siete puntos porcentuales.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2008 (ENOE), la tasa de participación de las mujeres en el trabajo es del 37.6%; en el sector primario solamente 12 de cada cien ocupados son mujeres; en contraste, en el sector secundario trabajan 26 mujeres por cada cien y en el terciario 48. *(Ver Tabla 5)*

Tabla 5 Proporción de la población ocupada por nivel de ingreso y sexo (nacional)

Nivel de ingresos (Salarios Mínimos Generales)	Nacional (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Sin ingresos	24.8	22.1	34.0
De 0 a 1	6.9	6.5	8.0
De 1 a 2	10.5	10.0	11.8
De 2 a 3	14.7	15.1	13.4
De 3 a 4	9,2	9.6	7.6
De 4 a 5	8.3	9.0	6.4
Más de 5	25.6	27.4	18.7

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2008, IV Trimestre.

Un alto porcentaje de la población ocupada, tanto en hombres, pero más en mujeres, no perciben ingresos laborales, 22.1% y 34.0%, respectivamente, mientras que los mayores ingresos son percibidos por los hombres, al superar entre 2 y 9 puntos porcentuales a las mujeres en los estratos mayores a 3SMG.

Los datos anteriores reflejan la desvalorización del trabajo, en lo general, pero particularmente en el género femenino, ya que no se cuentan como tal las

actividades domésticas y algunas de trabajo rural, debido a que se consideran como una extensión del trabajo inherente al género.

La situación laboral de las mujeres, al interior de los estados y respecto a su participación total en el contexto nacional, indican que:

1. El estado de Morelos registra la mayor participación de mujeres ocupadas que no perciben ingresos, con una tasa del 47.03% (casi el doble de la tasa nacional) y Baja California Sur con la tasa menor del 22.79%, (ligeramente menor que la tasa nacional)

2. En los estados de Oaxaca (20.4) y Chiapas (18.6%), prácticamente se triplica la tasa nacional (6.9%) de mujeres que perciben menos de un salario mínimo general.

3. Cuando menos en 7 estados las mujeres que perciben ingresos entre 1 y 2 salarios superan el promedio nacional general (10.5%) y el de mujeres (11.8%) que es superior al de los hombres (10%), en esta condición de ingresos se encuentran los estados de: Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Veracruz y Yucatán.

4. En 6 estados, las mujeres que perciben entre 2 y 3 SMG, representan una tasa superior a la tasa nacional (14.7%) y la tasa de los hombres en la misma condición de ingreso (15.1%). Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Querétaro y Sinaloa.

5. En los estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Colima, Nuevo León, Quintana Roo y Sinaloa, las mujeres que perciben ingresos de más de 5 SMG, superan la media nacional.

Un indicador que da cuenta del rezago demográfico en el medio rural, es el número de hijos nacidos vivos de las mujeres ocupadas. “El porcentaje de mujeres que tienen de uno a dos hijos es de 20% entre las que trabajan en actividades agropecuarias (a diferencia de 33 y 35% en el secundario y terciario), mientras que la relación se invierte a medida que se incrementa la paridad: de cada cien mujeres ocupadas en el sector primario, 26 tienen más de 6 hijos, en contraste con sólo 8 mujeres ocupadas en el secundario y 7 de cada cien trabajadoras del sector terciario.”[59]

Los datos anteriores muestran la desventaja económica y social de la mujer, en relación al hombre: en la estructura laboral del país, las mujeres sólo participan con una tercera parte, aún cuando en la estructura poblacional representan un 51%; su trabajo no es valorizado en la misma dimensión, lo cual se ejemplifica por una alta proporción que no percibe ingreso (34%) y, por la otra, con la percepción

[59] Rivera Vázquez Ahidé, Perfil sociodemográfico de la población ocupada en el sector primario y su distribución territorial 2005, en www.inegi.gob.mx

de los salarios más bajos; mientras el 27.4% de los hombres percibe más de 5SMG, la mujer solo representa el 18.7% en este rango de ingresos, en un contexto de crecimiento de hogares encabezados por mujeres, en los cuales ellas son las principales o únicas proveedoras.

Estas condiciones estructurales limitan las oportunidades de acceso (más en las mujeres que en los hombres) al crédito de vivienda, para el cual la variable principal es el nivel de ingreso que las ubica, de entrada, con mayores restricciones por las diferencias en la estratificación del ingreso: más mujeres perciben menos.

En función de lo anterior es necesario que la política de vivienda contemple estrategias diferenciadas que atiendan la creciente demanda de mujeres, jefas de hogar, de menores ingresos.

II.2 Resultados de la Gestión Crediticia de:

II.2.1 Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)

La Comisión Nacional de Vivienda, CONAVI, se inició como organismo operador en 2007, con la publicación de las Reglas de Operación del Programa de *Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda* (Esta es tu Casa).

Este programa tiene como objetivo general otorgar apoyos económicos a personas de bajos ingresos a través de un subsidio federal, para adquirir una vivienda nueva o usada o un lote con servicios, mejorar la vivienda, impulsar su producción social, autoconstruir o autoproducir vivienda, priorizando la atención a la población en situación de pobreza.

Pueden ser beneficiarios de este programa:

a) Personas de bajos ingresos, financiados totalmente por el FOVISSSTE, el INFONAVIT, el ISSFAM o cualquier otra entidad de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal de naturaleza análoga que otorgue financiamiento, con ingreso integrado:
    a. Igual o menor que 2.6 veces el SMGV, en caso de ingreso individual.
    b. Igual o menor que 4.0 veces el SMGV, en caso de ingreso familiar.
    c. Igual o menor a 4.0 veces el SMGV, en caso de adultos mayores de 50 años.
b) Personas no previstas en el inciso anterior, que contraten financiamiento o cofinanciamiento con alguna(s) entidad(es) ejecutora(s), con ingreso individual integrado igual o menor a 4.0 veces el SMGV, o bien ingreso familiar integrado igual o menor a 5.0 veces el SMGV.
c) Personas con ingreso individual integrado igual o menor a 4.0 veces el SMGV, o bien ingreso familiar integrado igual o menor a 5.0 veces el

SMGV, beneficiarias de programas sociales de entidades o dependencias de los sectores público, privado o social.

d) Personas cuya vivienda ha sido afectada por un fenómeno natural que haya ocasionado un desastre o que habiten en zonas de alto riesgo, de conformidad con los criterios emitidos por la autoridad federal competente.

e) Personas de bajos ingresos miembros de la fuerzas armadas o de los cuerpos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal o de las entidades federativas que determine la dependencia antes referida a causa de la capacitación, adiestramiento y certificación proporcionada a sus miembros, que por su actividad se les dificulta el acceso a una solución habitacional, con ingreso individual o familiar integrado igual o menor a 5.0 veces el SMGV.

Las Reglas de operación del programa establecen que el subsidio lo podrá obtener cualquier persona sin distinción alguna de género, de acuerdo a los siguientes valores de la acción.

Cabe señalar que en los casos de Adquisición de vivienda (nueva y usada), de Lotes con Servicios y del Mejoramiento, a mayor valor de la acción, se aplica un mayor subsidio y, por el contrario, en los caso de Autoconstrucción y Auto Producción de Vivienda la relación es a la inversa: a mayor valor de la acción, el subsidio es menor. (Ver tabla 6)

Tabla 6. CONAVI Relación entre el valor de la acción y el monto del subsidio

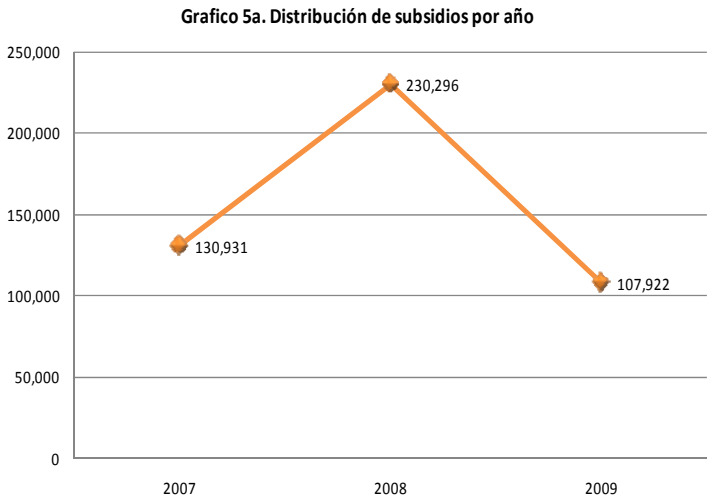
Tipo de acción	Valor de la acción (en SMGV)	Monto del subsidio federal (en SMGV)
Adquisición de vivienda	Menos de 128 hasta 158	De 20.0 a 33.0 (viv. nueva) 33.0 en viv. usada
Adquisición de Lote con servicios	27.9 a 46.0	6.0 a 10.0
Autoconstrucción o autoproducción de vivienda	54.9 a 102.0	23.0 a 18.0 (entre mayor es el valor de la acción, menor es el subsidio)
Mejoramiento de vivienda	Hasta 20.0	Hasta 24.0

Fuente: Comisión Nacional de Vivienda. Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda Esta es tu casa. Diario Oficial de la Federación, 8 de septiembre de 2008

La relación última de valor/subsidio es adecuada en el caso de la adquisición de vivienda, dado que quien adquiere un producto de mayor valor es porque tiene mayor capacidad adquisitiva; no así en los esquemas de producción social cuyos demandantes representan a la población de menores ingresos, por lo cual el monto del subsidio debiera aplicarse de manera inversamente proporcional al ingreso y proporcional a las necesidades físicas del patrimonio.

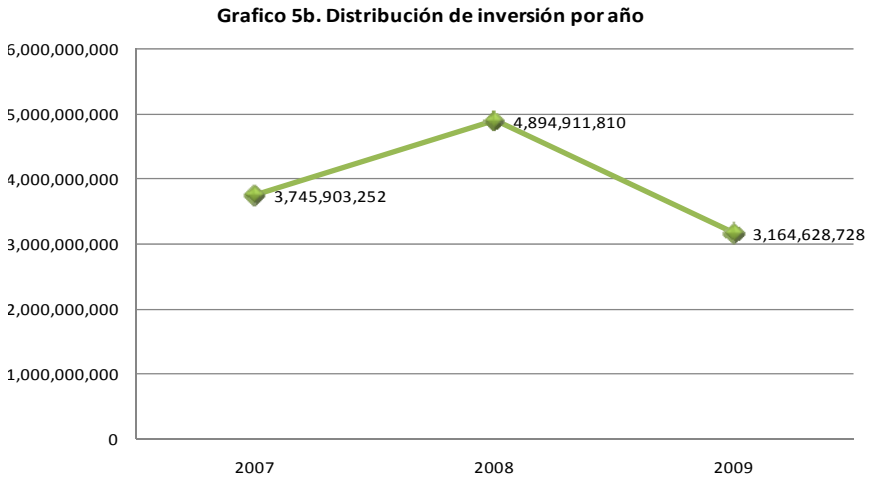
Para efecto del presente análisis se consideraran dos modalidades: Adquisición de vivienda (en adelante, AV) y producción social de vivienda (en adelante, PSV) que contempla adquisición de Lote con servicios, la autoconstrucción o autoproducción de vivienda y el mejoramiento de vivienda.

Del año 2007 a junio del 2009, la CONAVI otorgó un total de 469,149 subsidios, con una inversión de 11,805.4 millones de pesos, lo que representa un promedio general de 25,163 pesos por subsidio. (Ver Gráficos 5a y 5b)



Fuente: Elaboración propia a partir de CONAVI: Cierre de ejercicios 2007 y 2008 y avances a junio 2009.

El monto de inversión y el número de subsidios reportaron entre 2007 y 2008 un crecimiento del 30% y 76%, respectivamente, mientras que entre el ejercicio 2008 y el programa 2009 se estima un crecimiento del 5% en la inversión y del 62.2% en el número de subsidios.[60] Lo anterior muestra que en el ejercicio 2008 se amplió la cobertura de atención, triplicándose el numero de subsidios destinados al mejoramiento que son los de menor monto.

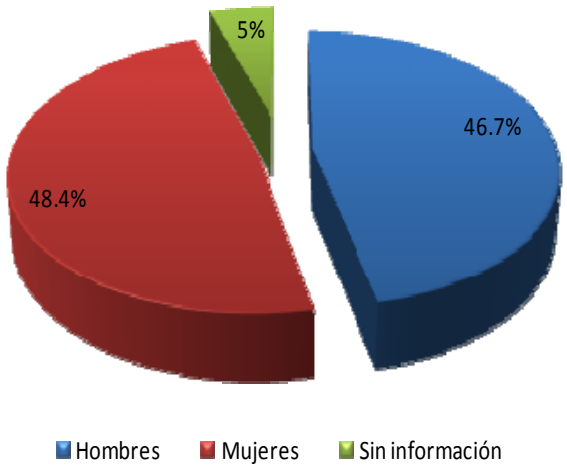


Fuente: Elaboración propia a partir de CONAVI: Cierre de ejercicios 2007 y 2008 y avances a junio 2009

Los resultados de la gestión, a junio del 2009, indican que los subsidios fueron distribuidos con una proporción ligeramente mayor a mujeres que hombres: 227,173 subsidios a mujeres (48.4%) y 218,825 subsidios para los hombres (46.7%). No se cuenta con registros de sexo del 5% de los subsidios (23,151 registros).

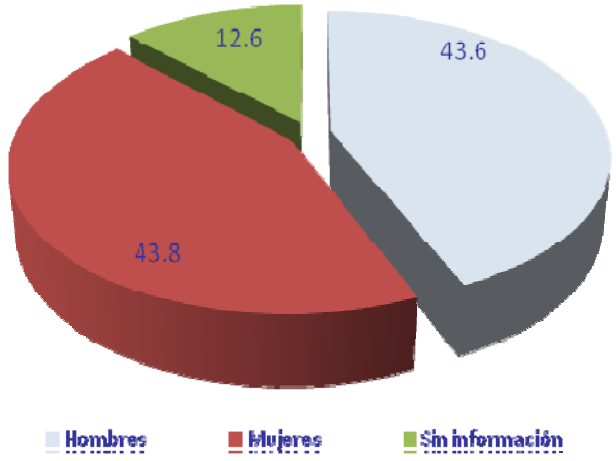
[60] www. conavi.gob.mx

Gráfico 6. Distribución de subsidios por sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de CONAVI: Cierre de ejercicios 2007 y 2008 y avances a junio 2009

Gráfico 6a CONAVI: Distribución de subsidios 2007 por sexo



En el 2007 el 43.6% de los subsidios fueron otorgados a hombres (57,065 subsidios) y el 43.8% a mujeres (57,385 subsidios). No existe registro de sexo de 16,481 subsidios (12.6% del total)

Fuente: Elaboración propia a partir de CONAVI: Cierre de ejercicios 2007 y 2008 y avances a junio 2009

Aunque este programa apoya a familias con ingresos de hasta 5VSM, dependiendo del programa que acompañe, contiene registros de subsidios otorgados a personas con más de 5VSM en las proporciones siguientes:

- Ejercicio 2009: 193 subsidios(0.16% del ejercicio total)
- Ejercicio 2008: 368 subsidios (0.15%)
- Ejercicio 2007: 1619 subsidios (1.5%)

En el análisis de los subsidios promedio por sexo se destaca como una constante, que el otorgado a mujeres es ligeramente mayor que el otorgado a los hombres, para acciones de adquisición (0.7% en promedio) y para acciones de producción social de vivienda (Adquisición de lote con servicios, autoconstrucción de vivienda

y mejoramiento de vivienda) esta diferencia se incrementa a 5% en el período (*Ver Tabla 7)*.

Tabla 7 CONAVI: Subsidios promedio por año, sexo y su variación.

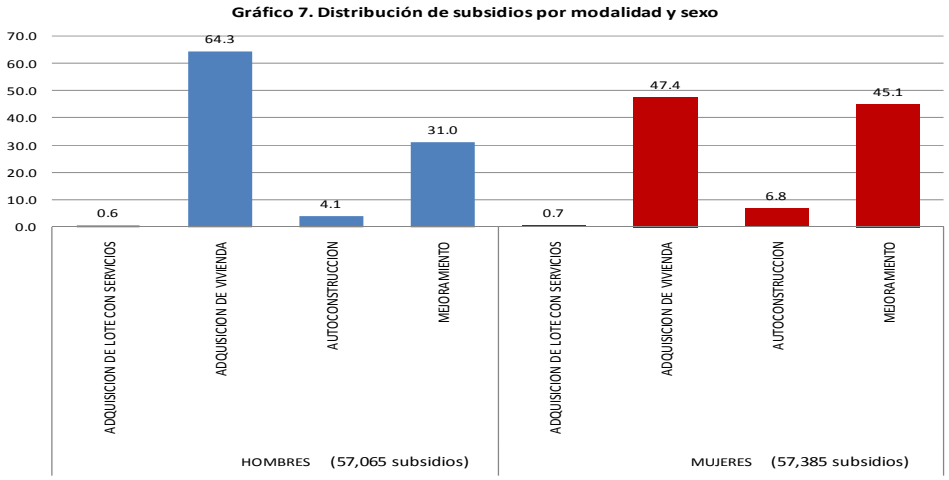
Ejercicio	Promedios (pesos)							
	Total		Hombres		Mujeres		Variación Mujer/Hombre (%)	
	AV	PSV	AV	PSV	AV	PSV	AV	PSV
2007	29171	9,576	28,988	9,342	29,403	9,721	1.4	4.0
2008	32,925	9405	32,889	8,957	32,977	9,690	0.2	8.1
2009	37,629	10,393	37,501	10,200	37,781	10,540	0.7	3.3
Período	**33,242**	**9,791**	**33,126**	**9,499**	**33,386**	**9,983**	**0.7**	**5.0**

Fuente: Elaboración propia a partir de CONAVI. Cierre de ejercicios 2007 y 2008 y avances a junio 2009. Donde AV significa adquisición de vivienda y PSV significa producción social de vivienda.

Conforme al análisis de la aplicación de los subsidios, se observa que los hombres presentan una tendencia mayor para la adquisición de vivienda nueva o usada; en contraste, las mujeres tienen un uso más diverso y se inclinan más por aquellas modalidades relacionadas con la autoproducción progresiva del espacio habitable: autoconstrucción y el mejoramiento de vivienda, que significan financiamientos menores, en plazos más cortos de recuperación. (Ver gráfico 7).

Del total de subsidios otorgados a hombres (218,825) se aplicaron a la adquisición de vivienda 140656 subsidios; 67,871 se aplicaron en mejoramiento; 8916 para autoconstrucción y 1382 para lotes de servicio.

En el caso de las mujeres, (227,173 subsidios); 107,754 se aplicaron en adquisición; 102,424 en mejoramiento; 15,363 en autoconstrucción y 1,632 para lotes con servicio.



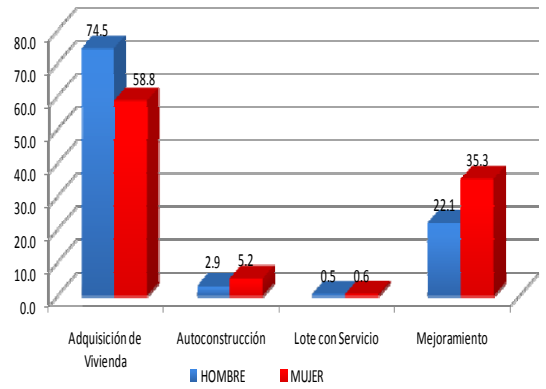
Fuente: Elaboración propia a partir de CONAVI: Cierre de ejercicios 2007 y 2008 y avances a junio 2009

Como se observa en el gráfico anterior, 35.7% de los subsidios otorgados a hombres se aplicaron en modalidades de la producción social, mientras que en las mujeres esta cifra se eleva al 51.6%, lo que confirma la preferencia de las mujeres por créditos de menor monto y tiempos de recuperación.

Como se verá más adelante en el análisis del INFONAVIT y del FOVISSSTE, estos organismos aún teniendo entre sus programas alternativas de mejoramiento, en la práctica no los operan y se concentran en el otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda, nueva o usada. Como se señaló en el apartado del estado del arte las mujeres reportan una mayor y más activa participación en acciones de producción social y autoconstrucción, estas experiencias se constatan con los datos del CONAVI, al señalar que cuando existen las opciones, las mujeres se inclinan por la producción social que les permite soluciones habitacionales que responden más a sus necesidades familiares y posibilidades económicas.

Lo anterior indica que una política para favorecer a la población de menores ingresos en lo general y a las mujeres en particular, debiera privilegiar por parte de los organismos públicos la asignación de recursos y acompañamiento en la gestión, para el desarrollo de programas de mejoramiento y autoproducción.

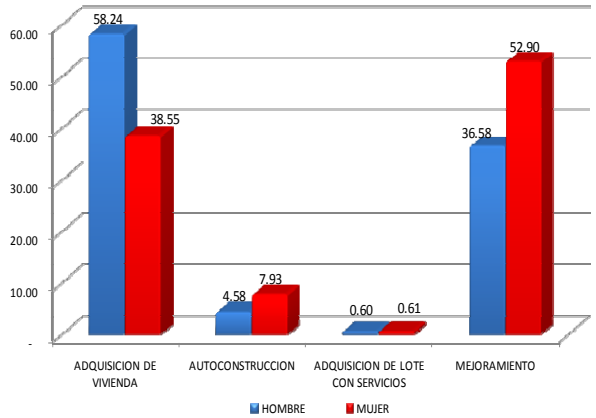
Grafico 7a.Subsidios por modalidad y sexo, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de CONAVI: Cierre de ejercicios 2007 y 2008 y avances a junio 2009

En el 2007 el 74.5% de los subsidios otorgados a hombres se aplicaron en la adquisición de vivienda y un 22% a mejoramientos, mientras que las mujeres aplicaron el 58.8% para adquisición, el 35.3% para mejoramiento y el 5.2% se destinó a la autoconstrucción.

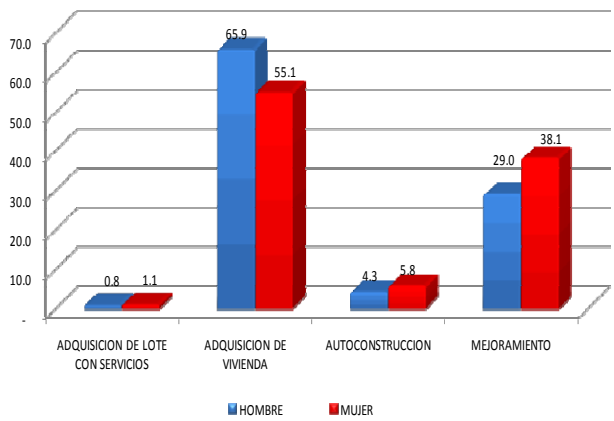
Gráfico 7b. CONAVI: Subsidios por modalidad y sexo, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de CONAVI: Cierre de ejercicios 2007 y 2008 y avances a junio 2009

En el 2008, más del 61% de los subsidios otorgados a mujeres se dedicaron a reforzar procesos de autoproducción de la vivienda, manteniéndose la tendencia de los hombres en la aplicación del subsidio para la adquisición de vivienda.

Grafico 7c. CONAVI: Subsidios por modalidad y sexo, 2009

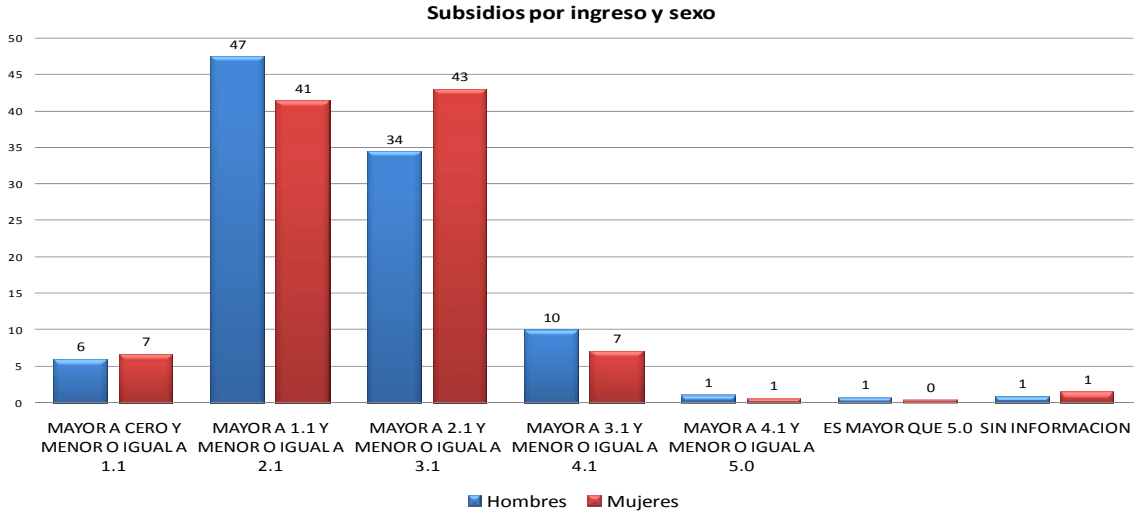


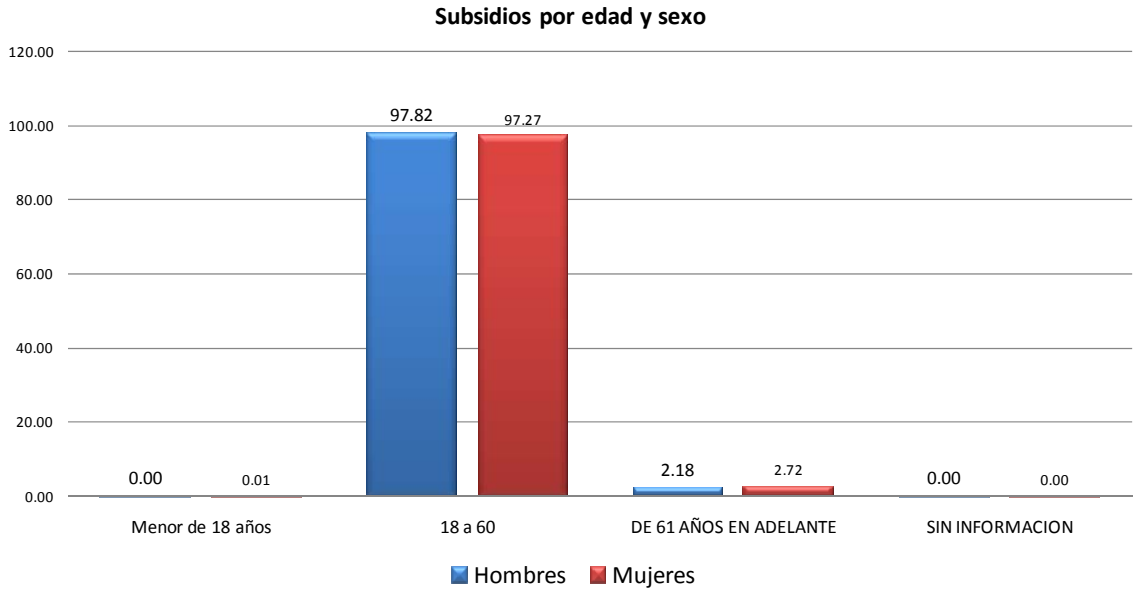
Fuente: Elaboración propia a partir de CONAVI: Cierre de ejercicios 2007 y 2008 y avances a junio 2009

En el 2009 el 45% de los subsidios otorgados a mujeres se emplearon en la autoproducción de vivienda y el 55% para la adquisición; en contraste los hombres emplearon el 65% de los subsidios para la adquisición.

El perfil de los beneficiarios de los subsidios no presenta mayor variación entre hombres y mujeres, en cuanto a edad y nivel de ingreso. En el período el 97% de los subsidios se otorgó a hombres y mujeres de 18 a 60 años; mientras entre 2008 y 2009, el 75% de los subsidios para hombres y mujeres fueron para grupos de edad entre 26 y 50.*Ver Gráfico 8*

Grafico 8 Subsidios por edad, ingreso y sexo



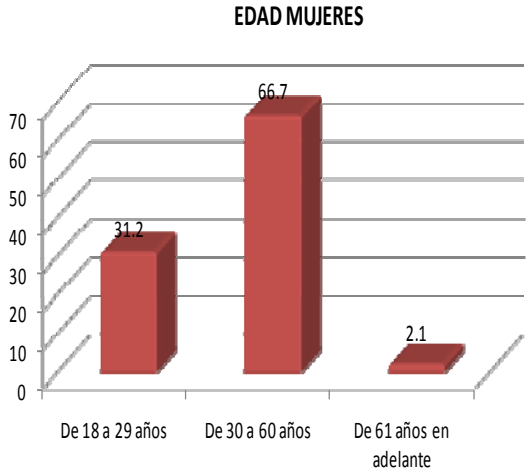


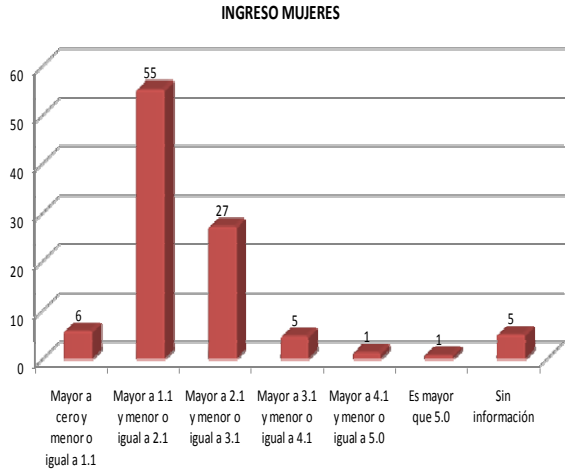
Fuente: Elaboración propia a partir de CONAVI: Cierre de ejercicios 2007 y 2008 y avances a junio 2009

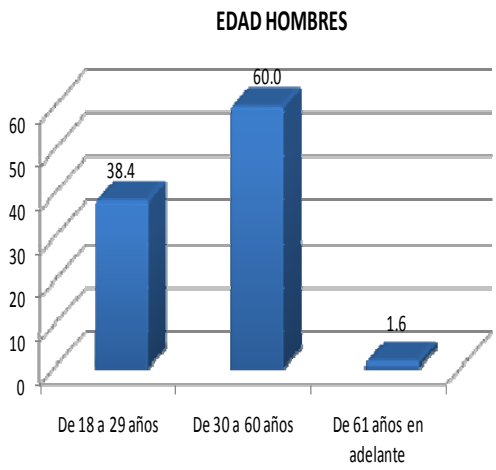
En la gestión 2007 el 83% de hombres que recibieron subsidios percibía ingresos entre 1.1 y 3.1SMV y tenían una edad de entre 18 y 60 años. En el caso de las mujeres, el 82.3% reportaron ingresos de entre 1.1 y 3.1 VSM y cerca del 98% tenían entre 18 y 60 años.

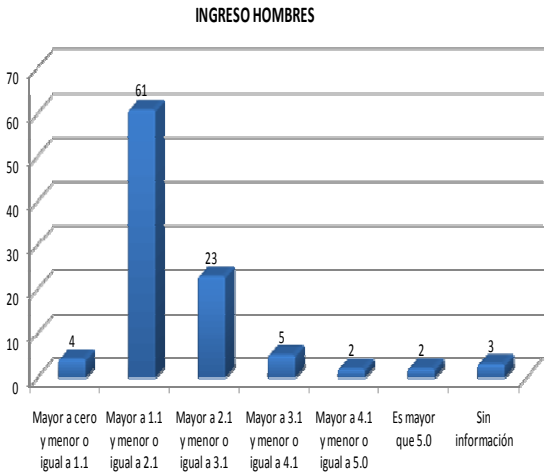
Las diferencias que se registran entre hombres y mujeres para acceder al subsidio, se explica en gran parte porque está ligado a un crédito derivado de un empleo formal (cerca de 75% de los créditos subsidiados en el periodo fueron del INFONAVIT), en cual hay una menor participación laboral de la mujer (37% de acuerdo al ENOE), una incorporación tardía e interrupciones por maternidad que inciden de manera negativa en su antigüedad y nivel de ingreso.

Gráfico 8a. CONAVI Perfil de beneficiario 2007 por sexo, edad e ingreso





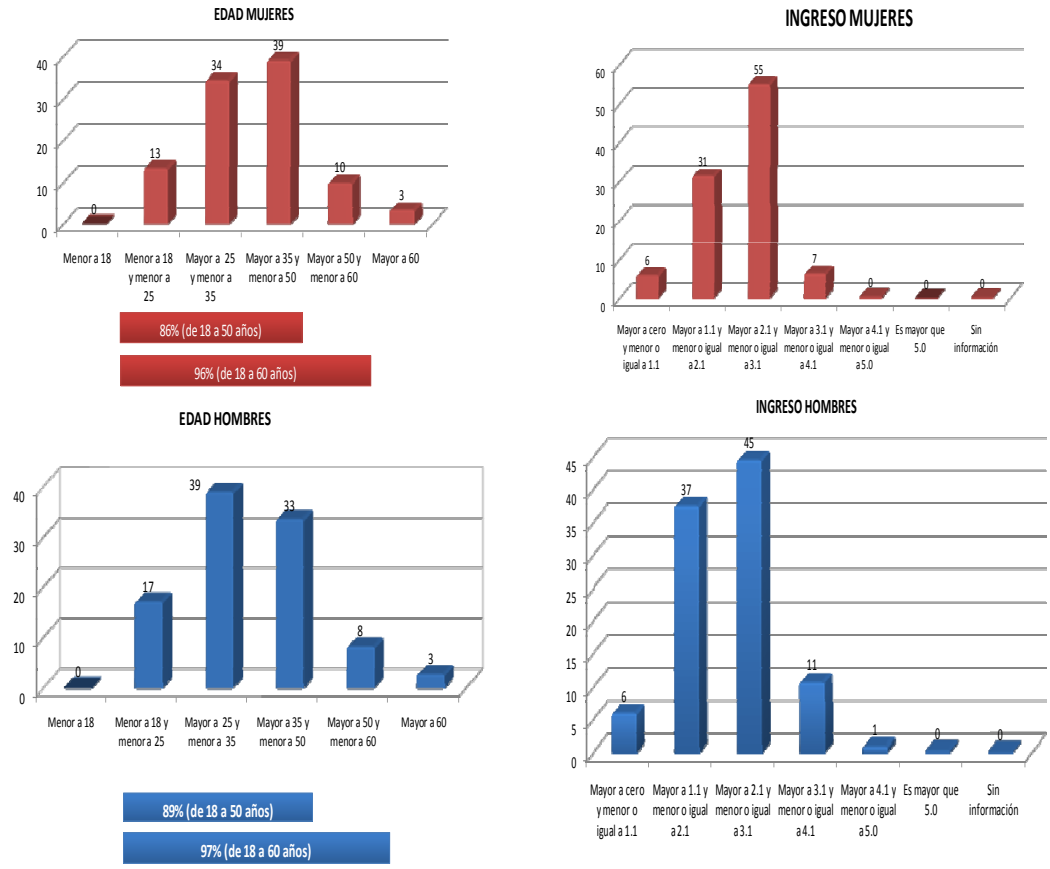




Fuente: Elaboración propia a partir de CONAVI: Cierre de ejercicios 2007 y 2008 y avances a junio 2009.

En el ejercicio 2008 el 90% de los hombres que recibieron subsidios, reportaron entre 18 y 35 años de edad e ingresos entre 1.1 y 4.1 VSM. En el caso de las mujeres, alrededor del 87% tenían entre 18 y 50 años y percibían ingresos de entre 1.1 y 3.1 VSM.

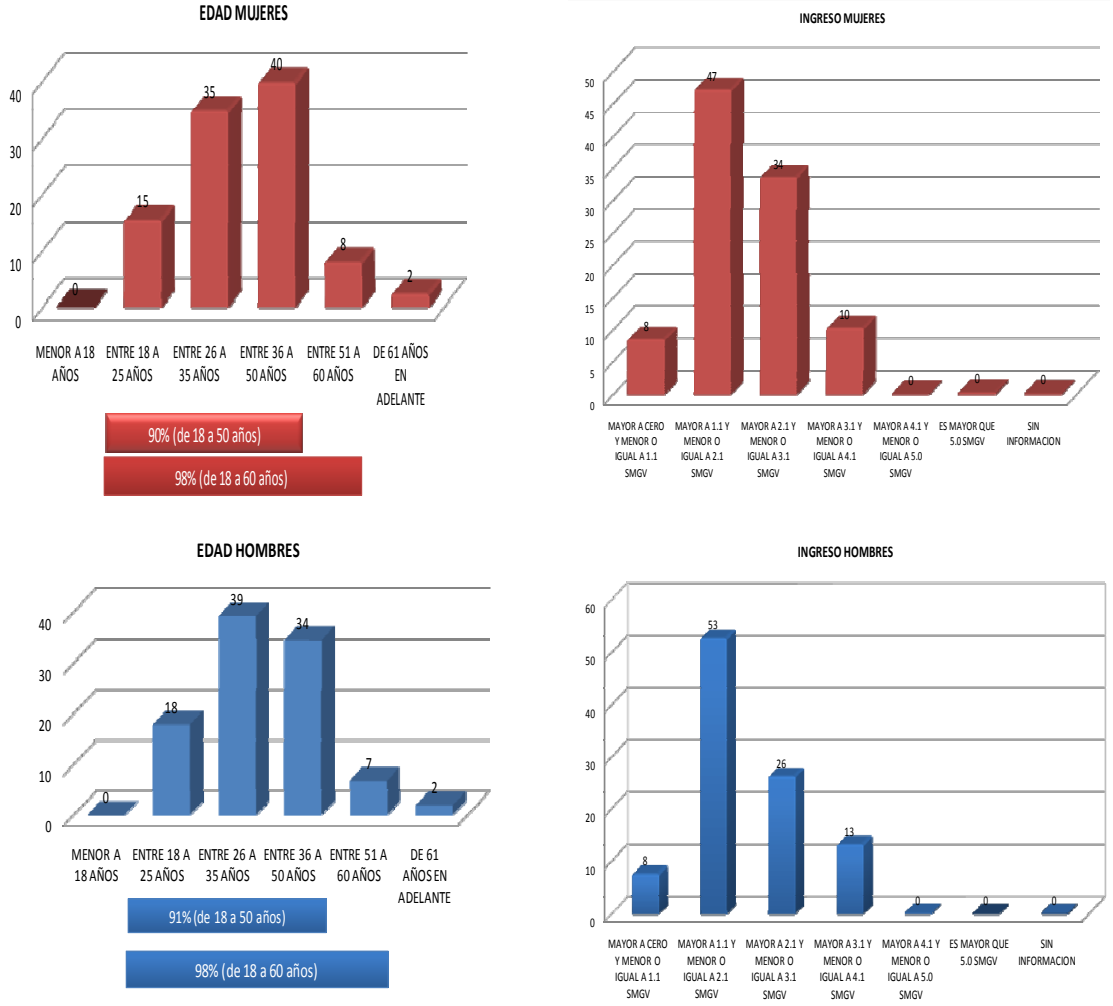
Gráfico 8b. CONAVI Perfil de beneficiarios 2008 por sexo, edad e ingresos



Fuente: Elaboración propia a partir de CONAVI: Cierre de ejercicios 2007 y 2008 y avances a junio 2009.

En el 2009, el grupo de hombres con edad entre 18 y 50 años y percepción salarial de entre 1.1 y 4.1 VSM obtuvo el 92% de los subsidios; mientras las mujeres con la misma edad e ingreso representaron el 90%.

Gráfico 8c. CONAVI Perfil de beneficiarios 2009, por sexo, edad e ingreso



Fuente: Elaboración propia a partir de CONAVI: Cierre de ejercicios 2007 y 2008 y avances a junio 2009.

Cuando se analizan estos resultados por entidad federativa, encontramos un comportamiento similar, es decir en lo general, los subsidios se otorgaron uno a uno (hombres/mujeres); el promedio general, asciende a 46% y 47.5% respectivamente.

Sin embargo los resultados específicos, por entidad federativa, revelan algunos datos importantes: *(Ver Gráficos 9a y 9b)*

Gráfico 9a. Distribución general de créditos por entidad

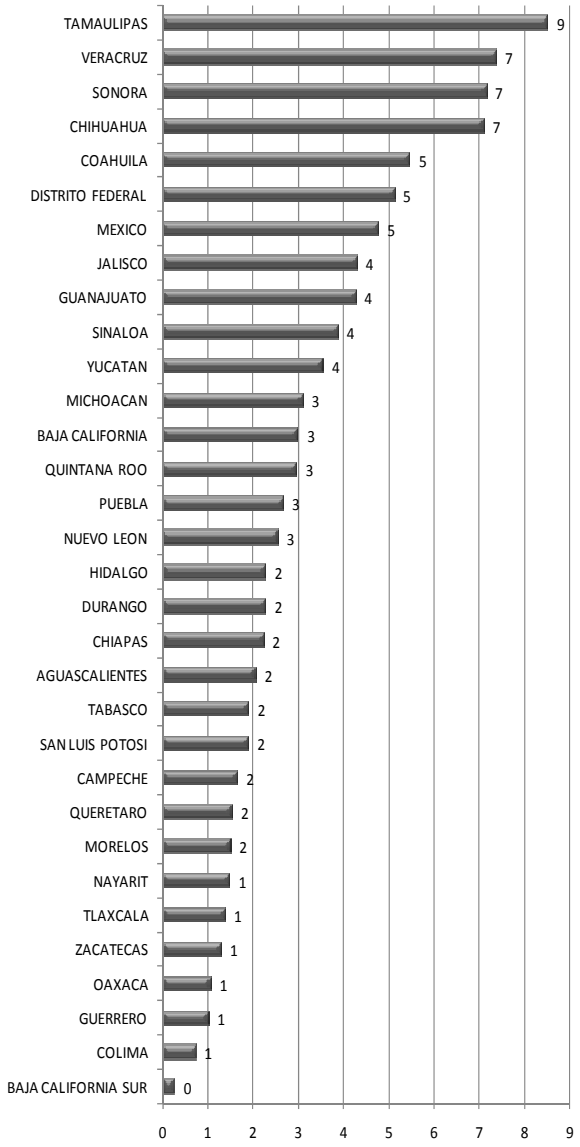
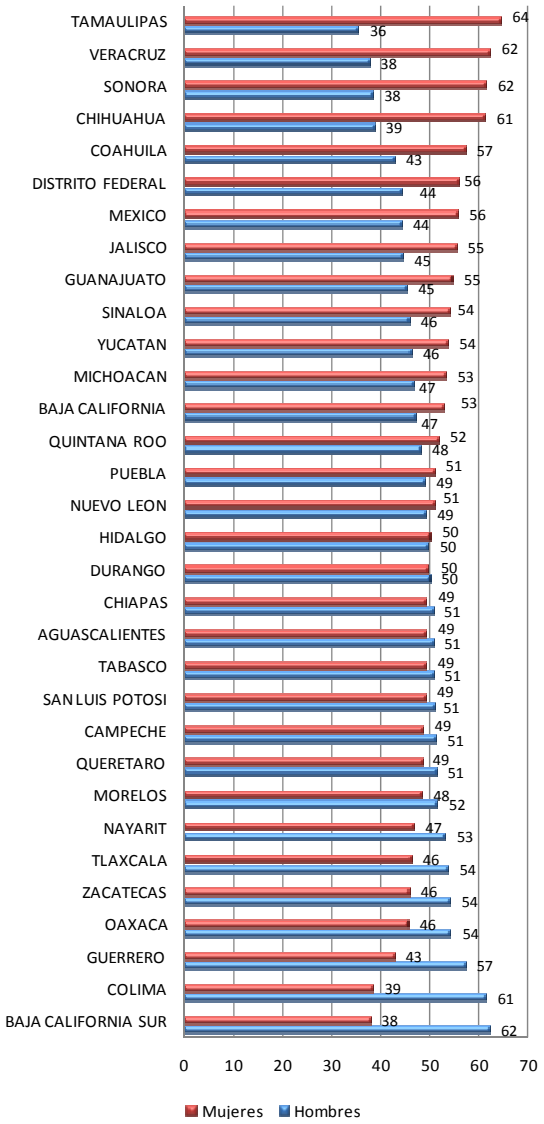


Gráfico 9b. Distribución de créditos por entidad y sexo



Fuente: elaboración propia a partir de CONAVI distribución de subsidios por año y entidad federativa (2007-2009)

No existe una distribución equitativa o criterios de asignación de los subsidios e inversión entre las entidades federativas, por el contrario se observa una alta concentración de estos beneficios en un grupo reducido de estados, donde se han aplicado entre el 61y el 70% de los recursos, en los tres años. Aunque este grupo no es constante, se identificaron cinco entidades recurrentes: Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz y Distrito Federal.

Una muestra de la falta de criterios en la asignación territorial de los subsidios es la posición que ocupan las citadas entidades en términos de su Índice de Desarrollo Humano (IDH); considerando que el promedio nacional del IDH fue en

2004 de 0.8031, valor que colocó a México entre los países de alto desarrollo[61] se observa que cuatro de las cinco entidades señaladas reportaron valores superiores al citado promedio con excepción del caso de Veracruz que ocupa el lugar 29 entre las 32 entidades(ver Tabla 8).

Tabla 8 IDH de las Entidades donde se Concentraron los Subsidios de CONAVI en los ejercicios 2007, 2008 y a junio 2009

Entidad	Índice de Desarrollo Humano 2004	
	Posición Nacional	Valor
Chihuahua	5	0.8340
Coahuila	4	0.8356
Tamaulipas	11	0.8246
Veracruz	29	0.7573
Distrito Federal	1	0.8837

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano México 2006-2007, Cuadro A1 Índice de Desarrollo Humano, p.166.

Se infiere que esta concentración es resultado del esquema de trabajo de la CONAVI que opera mediante convenios con ejecutores privados, sociales y públicos de los tres órdenes de gobierno, que sin contemplar criterios de asignación territorial, por niveles de desarrollo o necesidad, responde a una lógica de *primero en tiempo, primero en derecho* para el ejercicio de los recursos.

Algunas entidades muestran una tendencia constante en la asignación mayoritaria de subsidios a favor de mujeres; con porcentajes que van del 55 al 65% del total, lo cual significa que por cada subsidio a un hombre, se otorgan hasta 1.6 subsidios a las mujeres. Estas entidades son Baja California Sur, Tamaulipas, Veracruz, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Distrito Federal.

En cuanto a participación laboral femenina: el Distrito Federal representa el 2.8% y el resto de los estados representan cerca del 1% cada uno, lo que nos hace suponer que los resultados favorables a las mujeres son producto de la estructura laboral de los estados y no de un ejercicio de planeación de las múltiples instituciones que participan en el programa.

En este contexto destaca el caso del Distrito Federal, cuyos resultados pueden considerarse efectos esperados de su política social, en lo general y de vivienda en lo particular:

Desde 2000, las Reglas de Operación Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) definen *como grupos prioritarios de atención a las personas de la tercera edad, mujeres jefes de hogar, familias indígenas y familias que viven en alto riesgo*; y, como principio de política social para el caso particular de las mujeres señalan: *fortalecer el derecho de la mujer para acceder a los créditos de vivienda*. Así, en la evaluación

[61] PNUD, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano México 2006-2007, págs. 2, 166

sobre el ejercicio histórico (2000-2007) del PMV, se destaca que el 58% de los créditos se otorgaron a mujeres[62].

Como se señaló en el apartado del estado del arte y a través de los resultados del ejercicio de la CONAVI, se puede argumentar que las mujeres muestran una actitud proactiva en la gestión de vivienda y en la autoproducción progresiva de la misma; que por su posición en el mercado laboral y su antigüedad en el mismo no acceden a los mismos montos de crédito que los hombres y que los resultados que presentan algunas entidades federativas del país a favor de la mujer, responden a su participación en el mercado laboral y a una mayor presencia de jefaturas femeninas en los hogares, y no a una política explícita de género.

Gráfico 9c. Participación de la mujer en el mercado laboral por entidad federativa

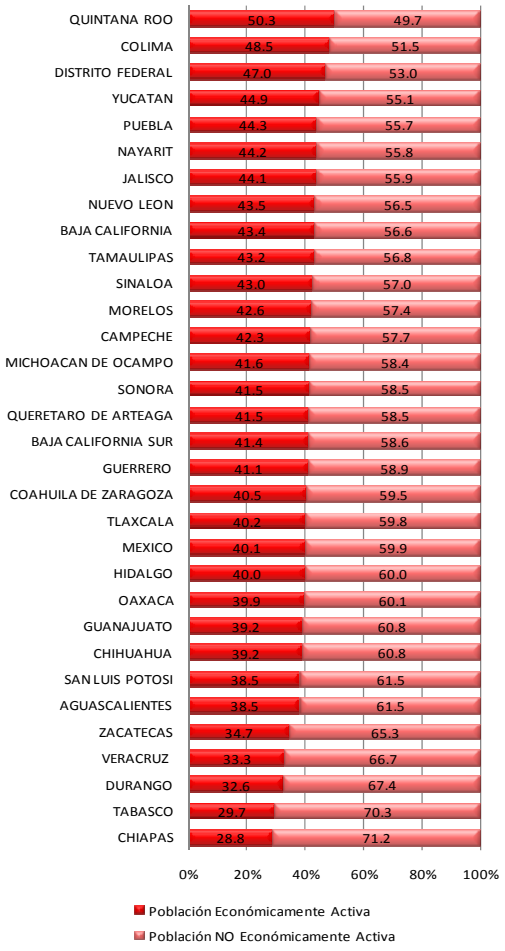
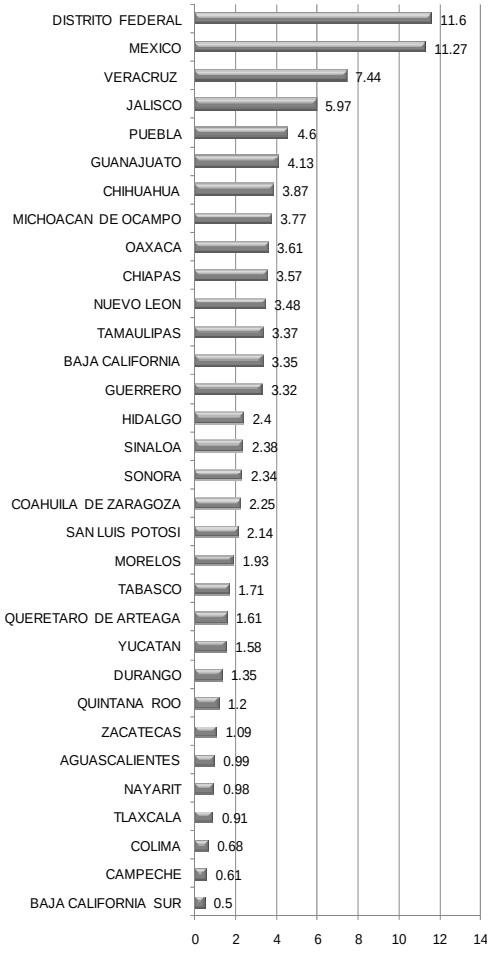


Grafico 9d. Ingreso por entidad federativa y jefatura del hogar femenina



Fuente: Anuario estadístico por entidad federativa 2007

[62] Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Evaluación Normativa del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (PMV). Informe final. México 2008, p. 44

II.2.2 Resultados de la Gestión Crediticia de Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

El INFONAVIT tiene como principal objetivo dar respuesta al derecho social de crédito para vivienda a los trabajadores asalariados del sector empresarial. Sus criterios de selección y priorización están basados en un Sistema de Puntaje que califica: edad, salario diario integrado, antigüedad y saldo en la subcuenta de vivienda del SAR.

El Instituto opera con tres esquemas financieros: Tradicional, Cofinavit y Apoyo INFONAVIT; el primer esquema se aplica en cinco modalidades, los otros dos sólo para adquisición de vivienda nueva o usada.

Línea I. Financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales,
Línea II. Adquisición de vivienda,
Línea III. Construcción de vivienda (en terreno propio).
Línea IV. Reparación, ampliación y mejoramiento de la vivienda.
Línea V. Pago de pasivos.

En 2002 fue creado el Programa de Vivienda Económica, dirigida a los trabajadores que tienen un ingreso entre uno y cuatro salarios mínimos, el cual se orienta a promover, incentivar y fomentar la construcción de viviendas con un valor que no exceda los 118 VSM.

Así mismo, desde 2007 está registrado como Entidad Ejecutora del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal de la CONAVI, con el cual complementa el financiamiento de sus derechohabientes de menores ingresos, individuales de hasta 2.6 vsm e integrados (familiares) de hasta 5.0 vsmv, aplicándose exclusivamente en el esquema tradicional para la adquisición de vivienda nueva o usada (línea II).

Demanda

Al mes de junio de 2009 el INFONAVIT estimó su demanda en 9’323.231 derechohabientes, de los cuales el 65% corresponde a hombres y 35% a mujeres.

Analizada por estado, la demanda se concentra en cuatro entidades: DF, Estado de México, Jalisco y Nuevo León. Por sexo, el mayor porcentaje de mujeres demandantes se localiza en el DF, Baja California, Chihuahua, Morelos, Tamaulipas y Sonora, cuyos promedios oscilan entre 36 y 42 %, como se puede ver en el gráficos 10 y 10a.

Gráfico 10. Demanda por entidad federativa

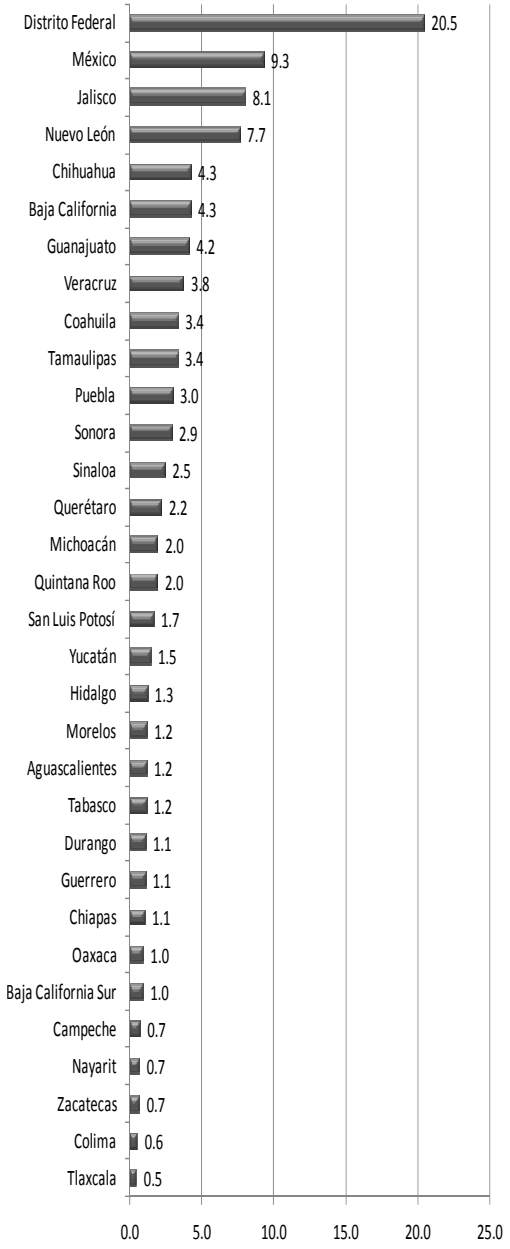
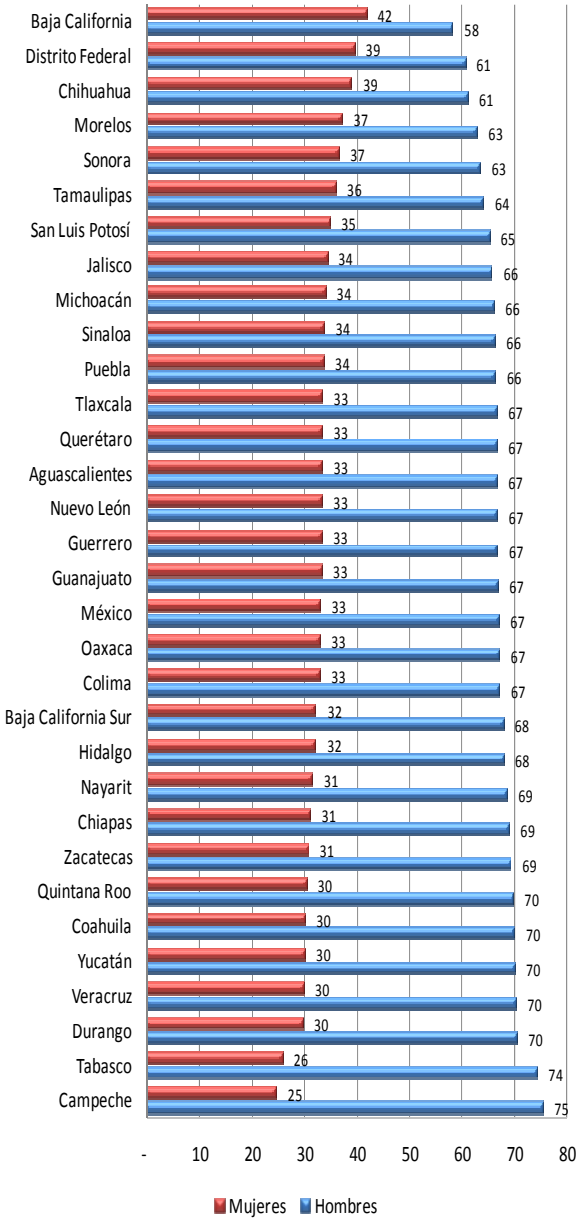


Gráfico 10a. Demanda de créditos por entidad federativa y sexo



Fuente: elaboración propia a partir de CONAVI distribución de subsidios por año y entidad federativa

El análisis de la demanda por ingreso y por sexo, muestra que las mujeres están sobre representadas en los rangos más bajos de ingreso (ver Tabla 7): con el 68% entre 1 y 2.5 veces el salario mínimo, siete puntos porcentuales más que los hombres si se amplia el rango hasta 4.0 vsm, el porcentaje se eleva al 78%, en contraste con el 64% de los hombres, es decir una diferencia de14 puntos porcentuales.

A partir de 6.1 y más vsm, los hombres duplican la proporción de mujeres. Lo cual comprueba la polarización que existe en las percepciones salariales de los cotizantes hombres y mujeres del Instituto.

Cabe mencionar que el reto del INFONAVIT a partir del 2002 son los derechohabientes con ingresos de hasta 4vsm, grupo en el cual como se señaló predominan las mujeres, y para los cuales se creó el Programa de Vivienda Económica.

Tabla 9. INFONAVIT Demanda del INFONAVIT por ingreso y sexo

Rangos de Ingresos (VSM)	Masculino		Femenino		Desconocido		Total general	
	Solicitantes	%	Solicitantes	%	Solicitantes	%	Solicitantes	%
De 1.0 a 1.5	1.323.532	22	808.365	25	9.202	33	2.141.099	23
De 1.6 a 2.0	1.039.557	17	624.615	19	4.504	16	1.668.676	18
De 2.1 a 2.5	755.454	12	454.511	14	3.099	11	1.213.064	13
De 2.6 a 3.0	621.838	10	314.464	10	2.260	8	938.562	10
De 3.1 a 4.0	765.391	13	331.936	10	2.509	9	1.099.836	12
De 4.1 a 5.0	428.729	7	180.111	6	1.466	5	610.306	7
De 5.1 a 6.0	281.275	5	117.634	4	919	3	399.828	4
De 6.1 a 7.0	172.195	3	85.454	3	631	2	258.280	3
De 7.1 a 8.0	123.960	2	69.099	2	508	2	193.567	2
De 8.1 a 9.0	88.801	1	47.543	1	344	1	136.688	1
De 9.1 a 10.0	65.308	1	34.472	1	270	1	100.050	1
Más de 10.0	389.485	6	171.825	5	1.965	7	563.275	6
Total General	6.055.525	100	3.240.029	100	27.677	100	9.323.231	100

Fuente: Elaboración propia a partir de INFONAVIT Cierres de ejercicio 2001-2008 y avances a junio del 2009

Independientemente del sexo el 85.82% de los derechohabientes del INFONAVIT se concentran en el rango de edad de 18 a menos de 50 años (Ver Tabla 8) es decir en edad productiva; sin embargo, las mujeres, con el 88.21% son las que en este rango reportan el mayor porcentaje de demandantes.

Tabla 10. INFONAVIT Demanda por edad y sexo

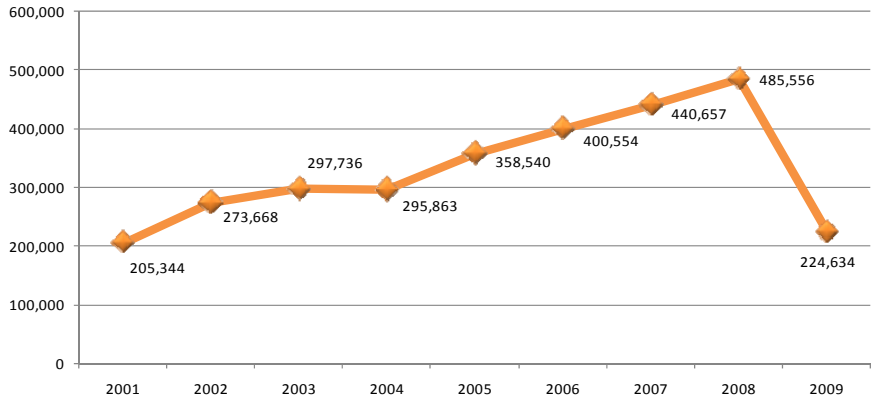
Edad (años)	Masculino		Femenino		Desconocido		Total General	
	Solicitantes	%	Solicitantes	%	Solicitantes	%	Solicitantes	%
Menor a 18	253.506	4.19	110.578	3.41	4.771	17.25	368.855	3.96
De 18 a menos de 50	5.121.653	84.58	2.857.894	88.21	21.514	77.73	8.001.061	85.82
De 50 a menos de 60	530.081	8.75	224.870	6.94	1.006	3.63	755.957	8.11
De 60 y más	150.285	2.48	46.687	1.44	386	1.39	197.358	2.11
Total General	6.055.525	100.00	3.240.029	100.00	27.677	100.00	9.323.231	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de INFONAVIT Cierres de ejercicio 2001-2008 y avances a junio del 2009

Resultados de la gestión

Entre 2001 y junio del 2009, el INFONAVIT ha otorgado un total de 2'982,552 créditos, con una inversión de 600,394.5 millones de pesos, lo que representa un promedio general de 201,302 pesos por crédito; equivalente al monto actual de la vivienda económica.

Gráfica 11a. Total de créditos por año

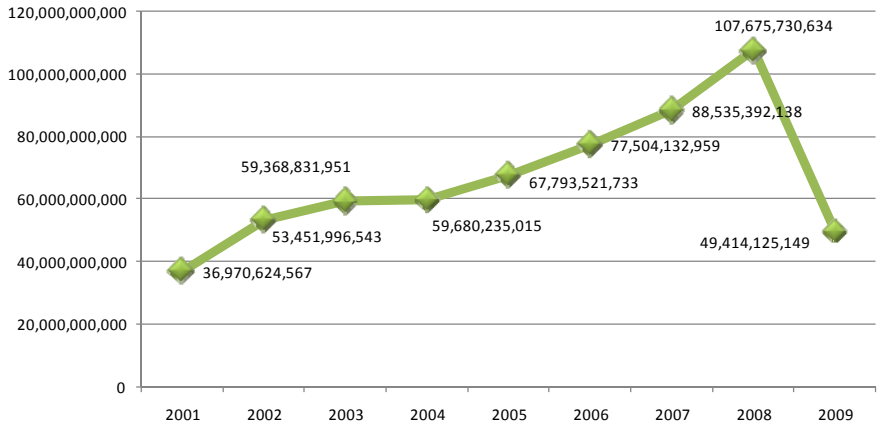


Fuente: Elaboración propia a partir de INFONAVIT Cierres de ejercicio 2001-2008 y avances a junio del 2009

En términos generales, la inversión y gestión de los créditos presenta un crecimiento constante a un ritmo promedio de 12% anual; en siete años (2001-2008) el número de créditos se duplicó y la inversión se triplicó.

Mientras en el sexenio anterior el promedio de créditos anuales era de 305,000, en los dos ejercicios de la presente administración gubernamental este promedio alcanzó 462,500, prácticamente un 50% más; en el rubro de inversión esta ascendía a 60,000 MDP anuales y actualmente se calcula en 97,500 MDP anuales (en pesos corrientes).

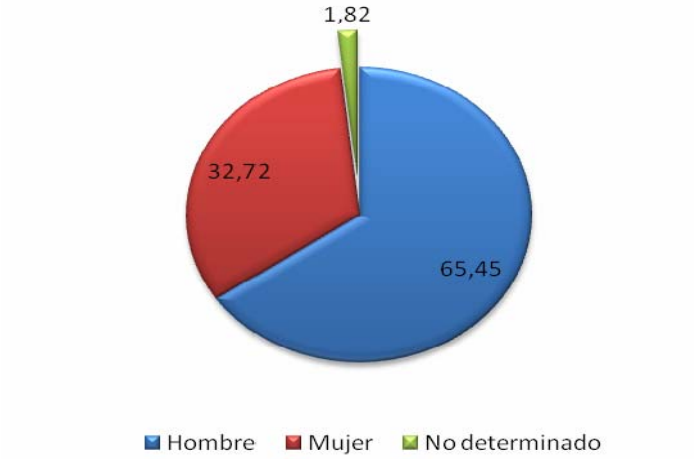
Gráfica 11b. Total de Inversión por año



Fuente: Elaboración propia a partir de INFONAVIT Cierres de ejercicio 2001-2008 y avances a junio del 2009

Cabe señalar que entre 2007 y 2008 el crecimiento anual de los créditos fue del 21%, lo que se asocia a la estrategia de apuntalamiento para familias de menores ingresos con el Programa Esta es Tu Casa de la CONAVI. De acuerdo a datos de la CONAVI, el 75% de los subsidios otorgados a noviembre del 2007 se canalizaron vía el INFONAVIT.[63]

Gráfico 12. INFONAVIT: Distribución General de Créditos por Sexo 2001-2009

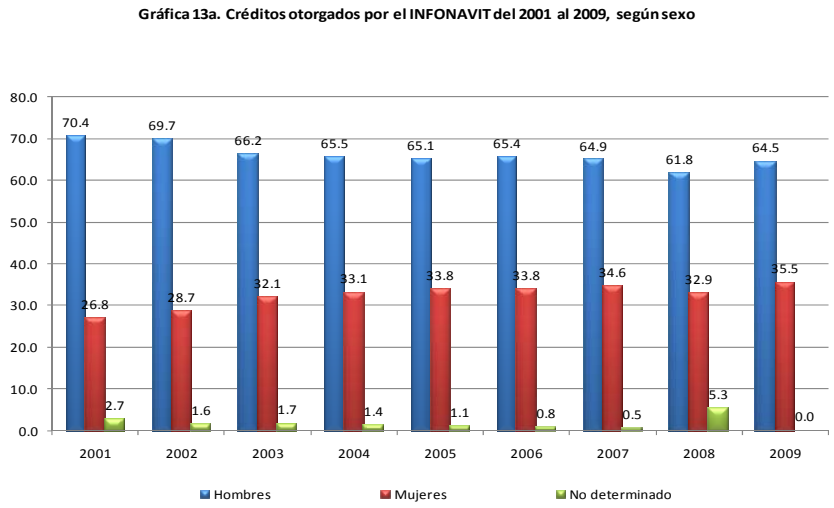


En el período 2001- junio 2009 el 65.4% de los créditos fueron otorgados a hombres y el 32.7% a mujeres; el 1.8% no está determinado.

Respecto al monto de inversión, el 66.7% correspondió a los hombres; el 31.3% a las mujeres y un 2% no esta especificado.

Fuente: INFONAVIT. Cierres de ejercicio 2001-2008 y avances a junio del 2009

Lo anterior revela que la distribución de los créditos por sexo es directamente proporcional a la demanda que presenta este organismo 65% de hombres y 35% de mujeres.

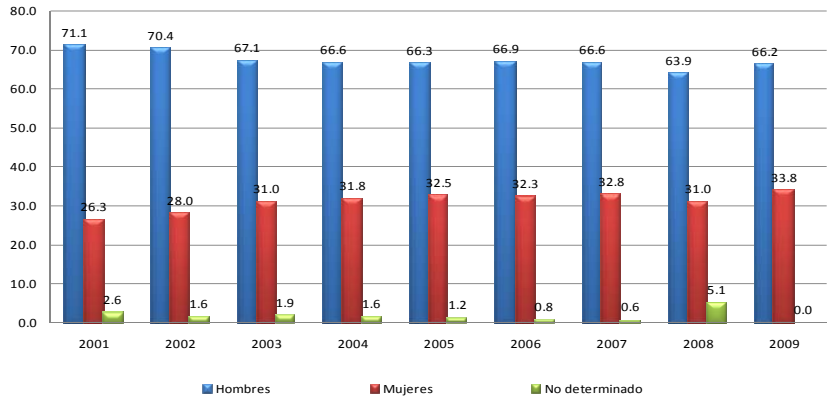


Tal y como lo señalan los gráficos 13a y 13b, el acceso de financiamiento de las mujeres históricamente ha venido incrementándose y se ha estabilizado desde el 2004, alrededor del 35% de los créditos y el 30% de la inversión.

Fuente: Elaboración propia con base en INFONAVIT, cierres de ejercicio 2001-2008 y avances a junio del 2009

[63] CONAVI, Reporte sobre subsidios a la Vivienda.

Gráfica 13b. Inversión de créditos otorgados por el INFONAVIT del 2001 al 2009, según sexo



Fuente: Elaboración propia con base en INFONAVIT, cierres de ejercicio 2001-2008 y avances a junio del 2009

Como muestra el gráfico 14a, la distribución de los créditos por entidad federativa refleja una alta concentración en nueve estados del Noreste y Centro del País, mismos que concentran el 70% de la demanda. En estas entidades no sólo se supera la media histórica nacional, sino que la duplican y, en algunos casos, la triplican: Baja California, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México y Nuevo León, Veracruz y Tamaulipas.

Gráfico 14a. Distribución de créditos por entidad federativa

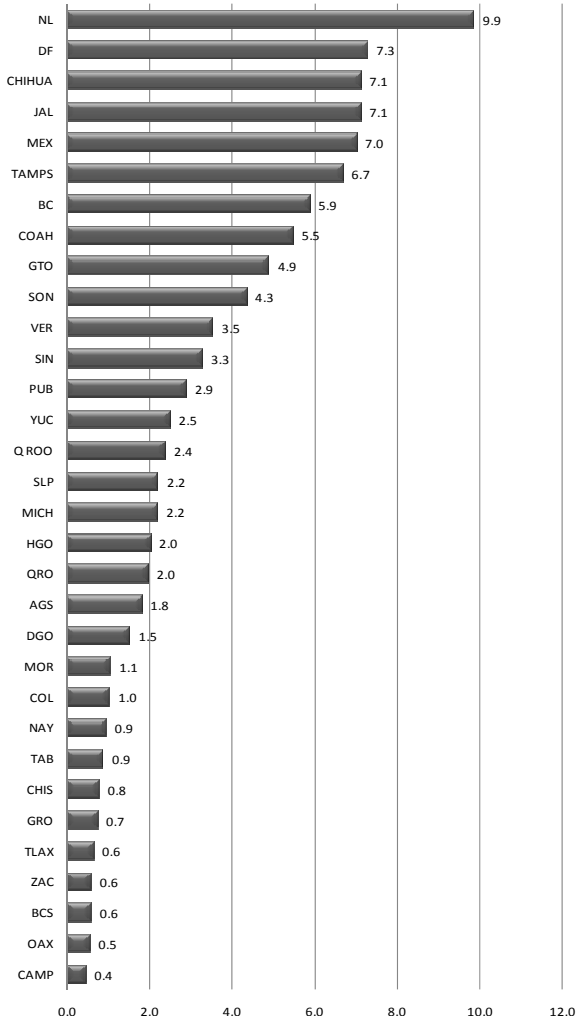
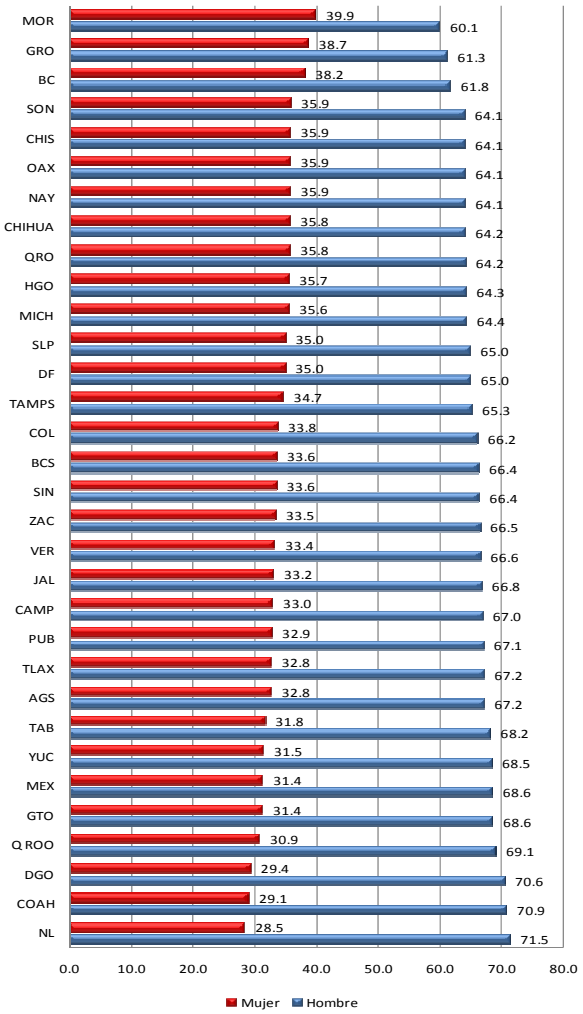


Gráfico 14b. Distribución de créditos por entidad federativa y sexo



Fuente: Elaboración propia con base en INFONAVIT, cierres de ejercicio 2001-2008 y avances a junio del 2009

Si bien la distribución de los créditos corresponde a la composición de la demanda por sexo, existen brechas en el monto del financiamiento que se explican por el nivel de ingreso de las trabajadoras, el 78% de las cuales perciben ingresos menores a 4 vsm, factor que en gran medida determina su monto del crédito.

Tabla11. INFONAVIT: Crédito promedio por año, sexo y su variación.

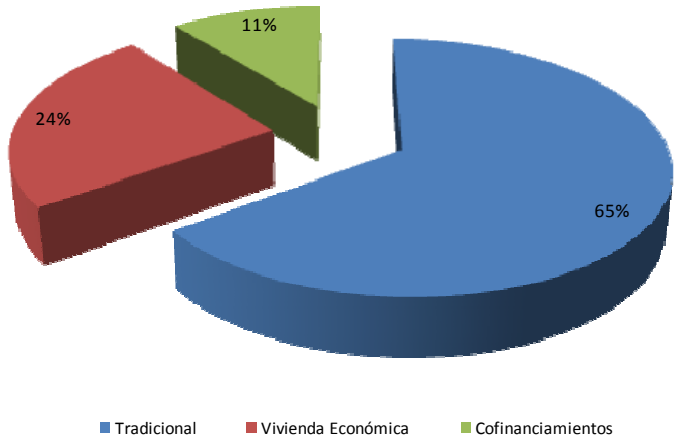
Ejercicio	Promedios			
	General	Hombres	Mujeres	Variación Hombre/mujer (%)
2001	180,042	181,810	176,420	3.0
2002	195,316	197,166	190,524	3.5
2003	199,400	201,983	192,873	4.7
2004	201,715	205,066	193,848	5.7
2005	189,082	192,639	181,841	5.9
2006	193,492	197,950	184,428	7.3
2007	200,916	206,341	190,244	8.4
2008	221,757	229,524	208,410	10.1
2009	219,976	225,486	209,943	7.4
Total	201,302	205,281	192,837	6.4

Fuente: Elaboración propia en base a INFONAVIT cierres de ejercicio 2001-2008 y avances a junio del 2009

Como se observa hay diferencias en el monto promedio del crédito entre hombres y mujeres, que oscilan entre un 3% y el 10%, según año.

El tipo de programa y línea de financiamiento ejercido por los acreditados da cuenta, de las preferencias de la población derechohabiente, aunque siempre acotados por las políticas del instituto. Es de destacarse que de los tres tipos de programa desarrollados por el Instituto, la vivienda económica y el cofinanciamiento son de reciente incorporación.

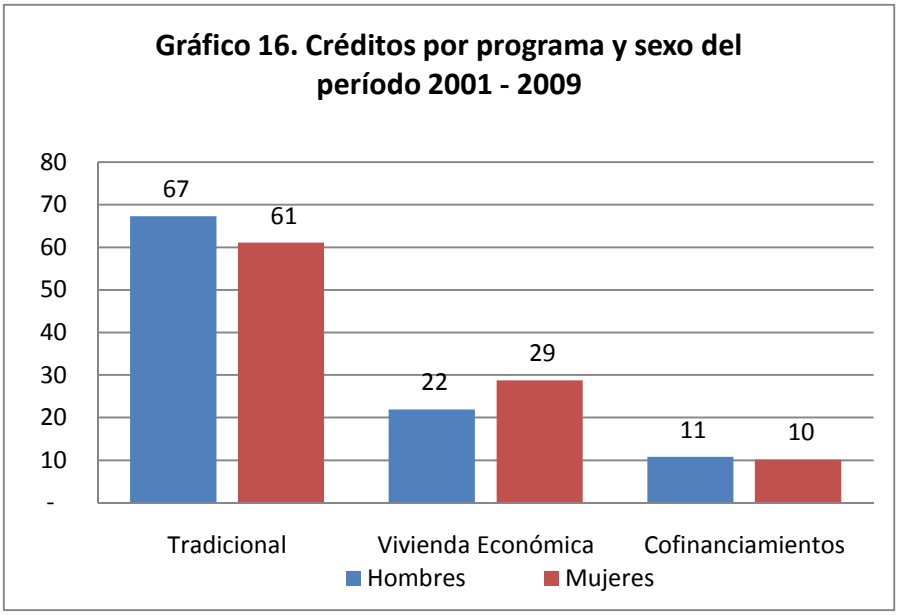
Gráfico 15. Total de créditos por programa



Fuente: INFONAVIT: Cierre de ejercicios 2001-2008 y avances a julio 2009

Del total de créditos otorgados en el período 2001-2009, un 65% fueron de tipo tradicional (1'934,342 créditos), el 24% son de vivienda económica (720,230 créditos) y el 11% se han financiado a través de cofinanciamientos (320,192 créditos)

Cuando se analizan estos resultados por sexo, encontramos que los créditos ejercidos mantienen una proporción semejante entre hombres y mujeres. Del total de créditos ejercidos por las mujeres (1,962,209 créditos), el 61% fueron en el programa tradicional; el 29% en el programa de vivienda económica y el 10% en cofinanciamientos; en los hombres estos porcentajes se ubican en 67%, 22% y 11%, respectivamente (*Ver Gráfico 16*).

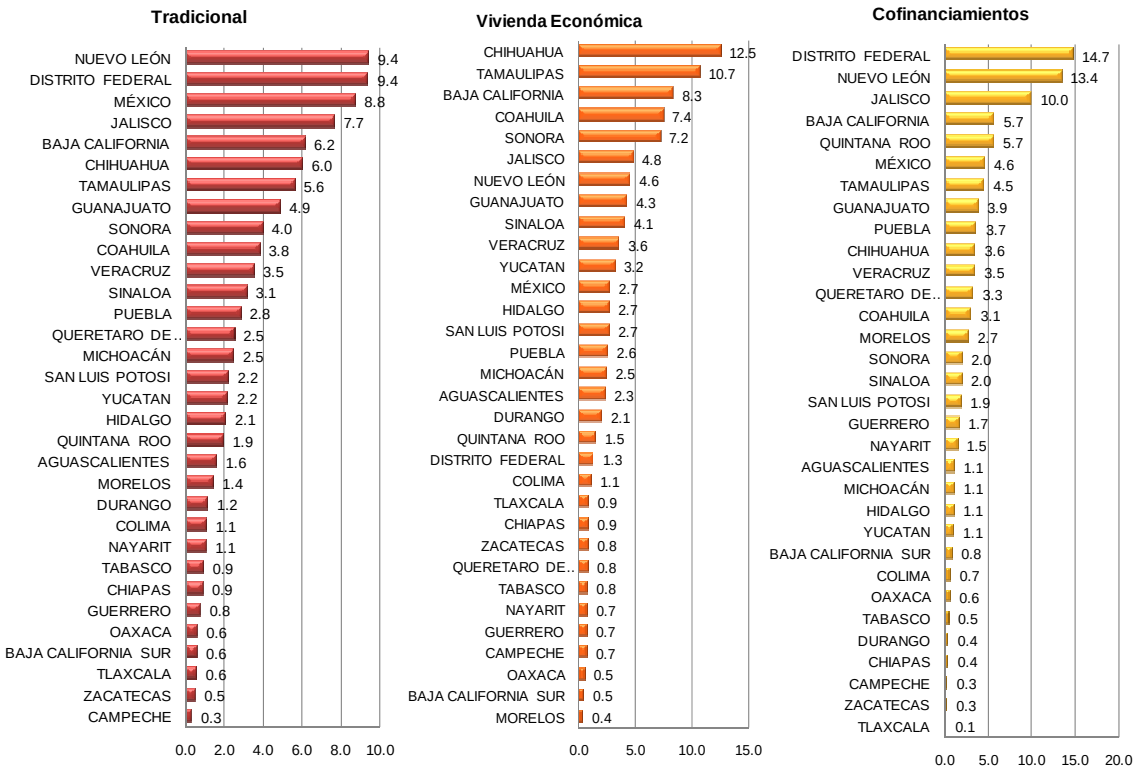


Fuente: INFONAVIT: Cierre de ejercicios 2001-2008 y avances a julio 2009

Al interior de las entidades los créditos autorizados por programa conservan la tendencia de la demanda y la distribución de créditos, es decir, una alta concentración en unos cuantos estados.

Mientras la mayoría de los estados presentan un ejercicio histórico menor al 5% del total por programa, los estados de Nuevo León, Jalisco y el Distrito Federal encabezan las cifras de cofinanciamientos; en vivienda económica destacan los estados de Chihuahua, Tamaulipas, Sonora, Coahuila y Baja California; y, en la vivienda tradicional: Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, México y Nuevo León.

Gráfico 16a. INFONAVIT Créditos por programa y entidad federativa

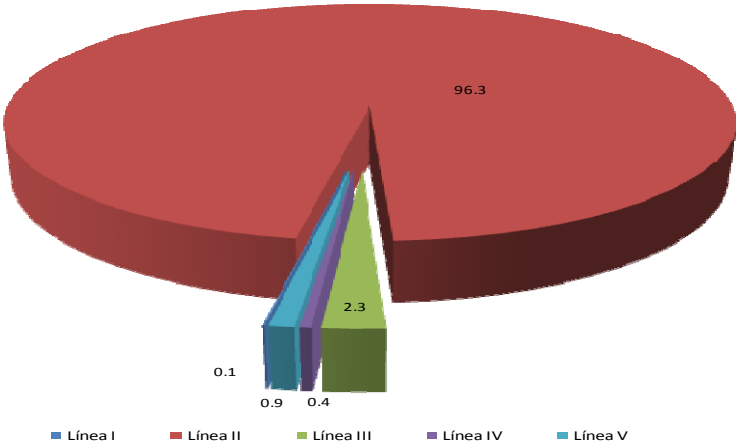


Fuente: INFONAVIT: Cierre de ejercicios 2001-2008 y avances a julio 2009

Como se explicó, las líneas de crédito con que opera el INFONAVIT son cinco; al respecto, cabe señalar que la denominada Línea I prácticamente desapareció desde el 2003 como resultado del proceso de transformación del Instituto, cuando pasó de ser un organismo que financiaba la construcción de conjuntos y apoyaba un sólo tipo de vivienda de interés social, Asimismo la Línea 5, destinada al pago de pasivos, no tiene registros desde el 2008.

Del total de créditos otorgados en el período 2001-2009, la Adquisición de vivienda nueva o usada (línea II) representó el 96.3% de los registros (2’883,008 créditos), seguida con la de apoyo a la construcción de vivienda (línea III) con 67,953 créditos, que representan el 2.3% del total; se otorgaron 27,708 créditos para el Pago de pasivos (línea V) que equivale al 0.9%; la Reparación, ampliación y mejoramiento de la vivienda (línea IV) representó el 0.4% (12,875 créditos) y finalmente, el financiamiento de la construcción de conjuntos (línea I) cerró su registro histórico con 2,215 créditos (0.1%).

Gráfico 17. Crédito por línea de financiamiento



Línea I. Financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales,
Línea II. Adquisición de vivienda,
Línea III. Construcción de vivienda (en terreno propio).
Línea IV. Reparación, ampliación y mejoramiento de la vivienda.
Línea V. Pago de pasivos.

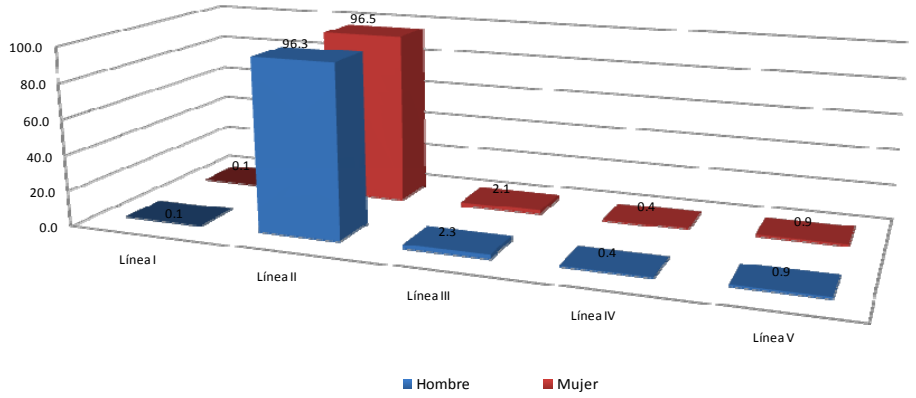
Fuente: INFONAVIT: Cierre de ejercicios 2001-2008 y avances a julio 2009

Sin duda los resultados del Instituto son cuantitativamente muy importantes, sin embargo, en la práctica la gestión carece de la diversidad de opciones que satisfaga las diferentes necesidades del derechohabiente. Si bien en las Reglas de Operación se manejan las cinco líneas de financiamiento, históricamente la adquisición de vivienda ha sido prácticamente la única opción, aduciendo la complejidad tanto en el trámite como en la supervisión de los programas de mejoramiento, ampliación y construcción en terreno propio siendo el INFONAVIT un organismo financiero.

Lo anterior es de particular trascendencia en el contexto nacional por dos razones: la primera que, en promedio, el INFONAVIT históricamente ha financiado más del 50%[64] de las acciones habitacionales de la producción habitacional y, la segunda, la necesidad de mejorar cuando menos un millón de viviendas en el sexenio. Resulta pues necesario concretar y ampliar el abanico de opciones con que cuenta el INFONAVIT, incluido el mejoramiento y vivienda en renta con opción a compra, para que contribuya de manera más eficiente a la política nacional y en particular atienda la demanda de las mujeres que, como hemos visto en el caso de CONAVI, se inclinan por modelos de mejoramiento y autoproducción.

[64] De acuerdo al Plan Financiero del INFONAVIT 2007-2011, entre 2001 y 2006 el Instituto otorgó el 61% del total de los financiamientos (p.12) y, de acuerdo a CONAVI (www.conavi.gob.mx), en 2008 alcanzó el 45% y para 2009 se prevé el 37%.

Gráfico 18. Crédito por línea de financiamiento y sexo



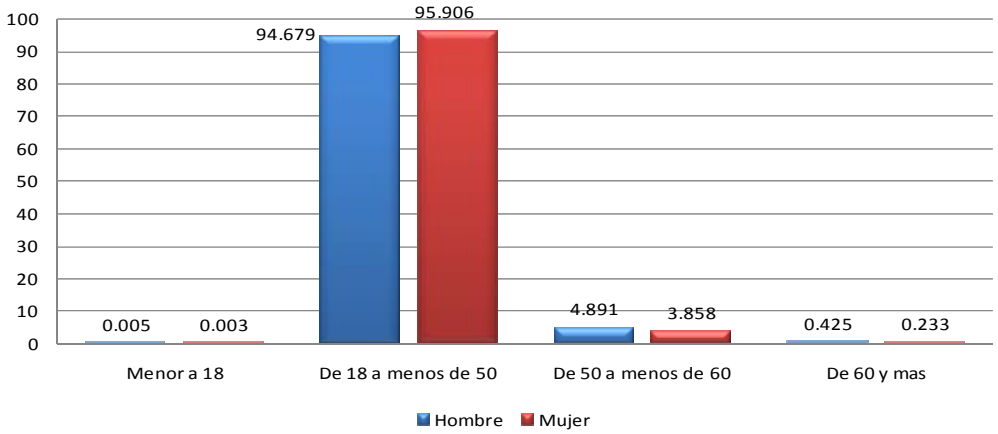
Línea I. Financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales, Línea II. Adquisición de vivienda, Línea III. Construcción de vivienda (en terreno propio).

Fuente: INFONAVIT: Cierre de ejercicios 2001-2008 y avances a julio 2009

Tal y como se puede observar en el Gráfico 18, el ejercicio de los créditos por línea de financiamiento y sexo es muy semejante al promedio nacional en la recurrencia de los créditos y el escalonamiento de las líneas de financiamiento.
Los resultados de edad e ingresos de los acreditados corresponden al periodo reciente 2007-2009. Del total de créditos otorgados entre 2007-2009, encontramos que el 95% se ubica en el rango de edad de 18 a 50 años, que coincide con el rango de edad que concentra a la demanda.

Esta tendencia se mantiene cuando analizamos los resultados por sexo, tal y como se aprecia en el Gráfico 19. Aquí llama la atención la falta de registro de edad del 8% de los acreditados.

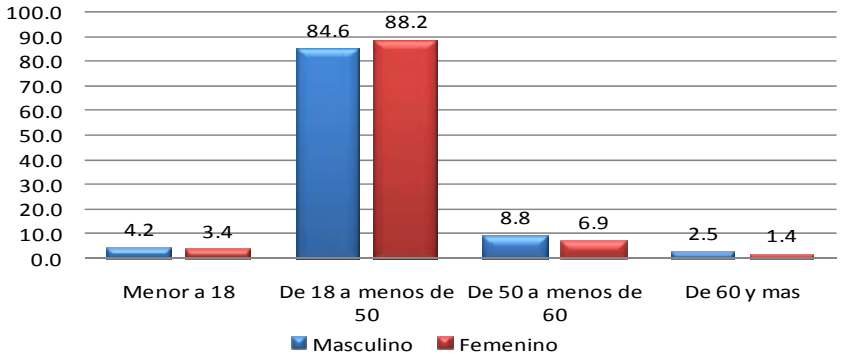
Gráfico 19. Total de créditos por rango de edad para el periodo 2007-2009



Fuente: INFONAVIT: Cierre de ejercicios 2007-2008 y avances a julio 2009.

Como puede apreciarse en el Gráfico 20 los acreditados ubicados en el rango de edad de18 a 50 años, estan siendo atendidos en la misma proporción en términos de sexo, observándose un déficit en la atención de los restantes rangos de edad.

Gráfico 20. Demanda potencial por rango de edad



Fuente: INFONAVIT: Demanda potencial a julio 2009.

Cuando se analiza la gestión de créditos por nivel de ingreso de los acreditados, encontramos que el 30.8% se asignaron a derechohabientes de hasta 2.5VSMV; y un 29.5% entre 2.6 y 4 VSMV, lo que en sus conjunto suma un 60.5% de creditos otorgados al grupo de derechohabientes que constituyen el reto principal del INFONAVIT.

Tabla 12. INFONAVIT Distribución porcentual de créditos por rango de ingreso y sexo.

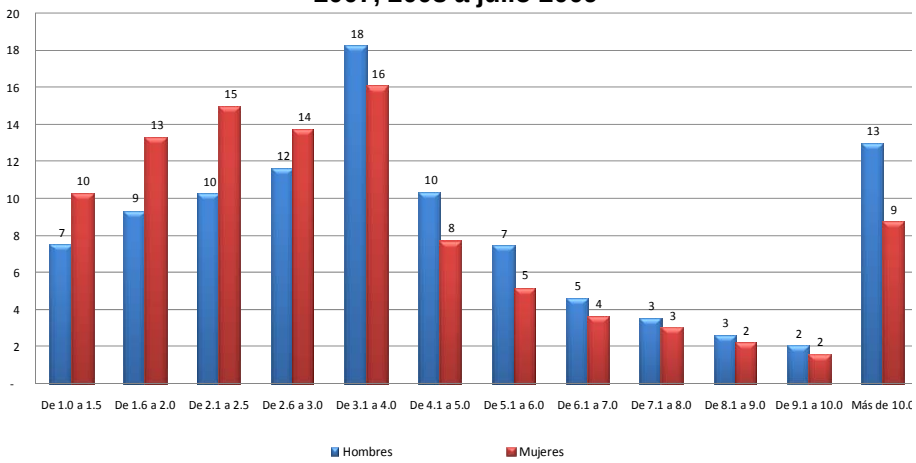
Rango de Ingreso (vsm)	Hombres (%)	Mujeres (%)	No Especificados (%)	Porcentaje del Total
De 1.0 a 1.5	7	10	8	8.4
De 1.6 a 2.0	9	13	8	10.6
De 2.1 a 2.5	10	15	10	11.8
De 2.6 a 3.0	12	14	12	12.3
De 3.1 a 4.0	18	16	17	17.4
De 4.1 a 5.0	10	8	9	9.4
De 5.1 a 6.0	7	5	7	6.6
De 6.1 a 7.0	5	4	4	4.2
De 7.1 a 8.0	3	3	3	3.3
De 8.1 a 9.0	3	2	3	2.4
De 9.1 a 10.0	2	2	2	1.8
Más de 10.0	13	9	17	11.6
Total General	100	100	100	100.0

Fuente: INFONAVIT: Cierre de ejercicios 2007-2008 y avances a julio 2009

Analizando por sexo se observa que el 38% de las mujeres perciben entre 1 y 2.5VSM, porcentaje que se reduce a 26% en el caso de los hombres, es decir una diferencia de 12 puntos porcentuales. Cabe destacar la asignación de un 11.6% de los créditos a cotizantes de más de 10 VSM; lo que puede explicarse por la apertura del programa de cofinanciamiento en 2004.

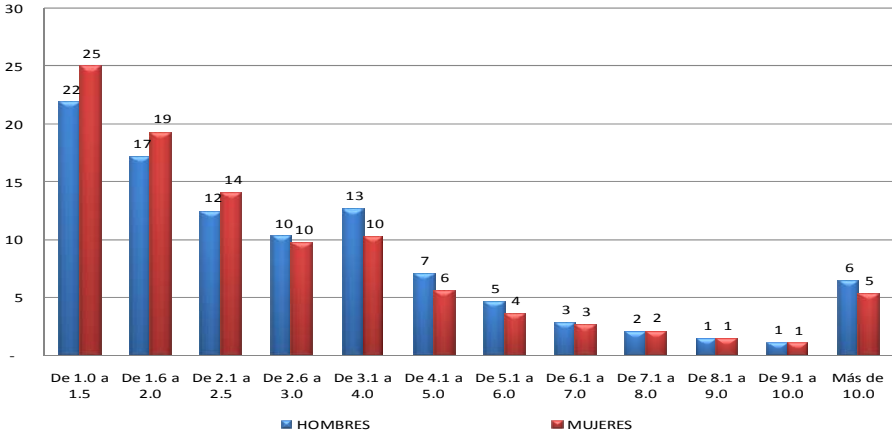
Los resultados del análisis de la cobertura de la demanda por nivel de ingresos y sexo, no reflejan mayor variación respecto de los promedios nacionales; sin embargo, se confirma que en los rangos de ingresos más bajos (hasta 4VSMV), predominan las mujeres, y a la inversa, en los rangos más altos son los hombres los que registran el mayor número de créditos (Ver grafico 21 y 22).

Gráfico 21 INFONAVIT. Distribución porcentual de créditos por ingreso y sexo 2007, 2008 a julio 2009



Fuente INFONAVIT: Cierre de ejercicios 2007-2008 y avances a julio 2009

Gráfico 22 INFONAVIT. Demanda no- atendida por nivel de ingreso y sexo en julio 2009



Fuente: www.infonavit.gob.mx

En ambos registros (créditos ejercidos y demanda por niveles de ingreso) resulta muy alta la proporción de acreditados de los cuales se desconoce el sexo.

En síntesis, en el INFONAVIT los créditos se otorgan en proporción a la estructura de la derechohabiencia por sexo (65% para hombres y 35% para mujeres); sin embargo, se registra una inequidad cuando se analiza la distribución de los créditos contra la distribución de la demanda por niveles de ingreso, particularmente de las mujeres.

II.2.3 Fondo de la Vivienda al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)

El FOVISSSTE tiene como misión otorgar "crédito barato y suficiente a los trabajadores al servicio del estado para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, o mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. El Fondo de la Vivienda es el órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), encargado de administrar las aportaciones de las dependencias y entidades públicas, afiliadas al ISSSTE, constituidas para otorgar créditos a sus trabajadores."[65]

Los recursos del FOVISSSTE se destinan al otorgamiento de préstamos hipotecarios o financiamiento a los trabajadores en cualquiera de las modalidades siguientes:

- Adquisición de viviendas nuevas o usadas, sea en régimen individual o en condominio;
- Construcción individual en terreno propio;
- Ampliación;
- Reparación o mejoramiento;
- Redención de pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores;
- Construcción común en terreno propio;
- Otorgamiento de préstamos cofinanciados,
- Gastos de escrituración

En el esquema de financiamiento Tradicional los créditos se asignan mediante un sorteo anual; en los esquemas subsidiados, conyugales y pensionados, los derechohabientes deben cumplir con los criterios de elegibilidad del Crédito Tradicional y, en su caso, las condiciones del organismo que lo complementa; las solicitudes se atienden conforme se reciben y, en el caso de Aliados y Respaldados, los solicitantes deben cumplir con los requerimientos de los intermediarios financieros con los que tramitan su crédito.

Al igual que el INFONAVIT, el FOVISSSTE está registrado desde 2007 como Entidad Ejecutora del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal de la CONAVI, para apoyar la vivienda subsidiada.

Demanda

[65] www.fovissste.gob.mx, Misión del Fondo

El FOVISSSTE estima su demanda actual en 1’481,279 derechohabientes, de los cuales el 49 % son hombres (721,666 derechohabientes) y 51% son mujeres (759,604 derechohabientes). Analizada por estado, el 47.7% de la demanda se concentra en cinco entidades: DF, Estado de México, Oaxaca, Veracruz y Guerrero. (*Ver Gráfico 23 y 24).*

Gráfico 23. Porcentaje de demanda por entidad federativa

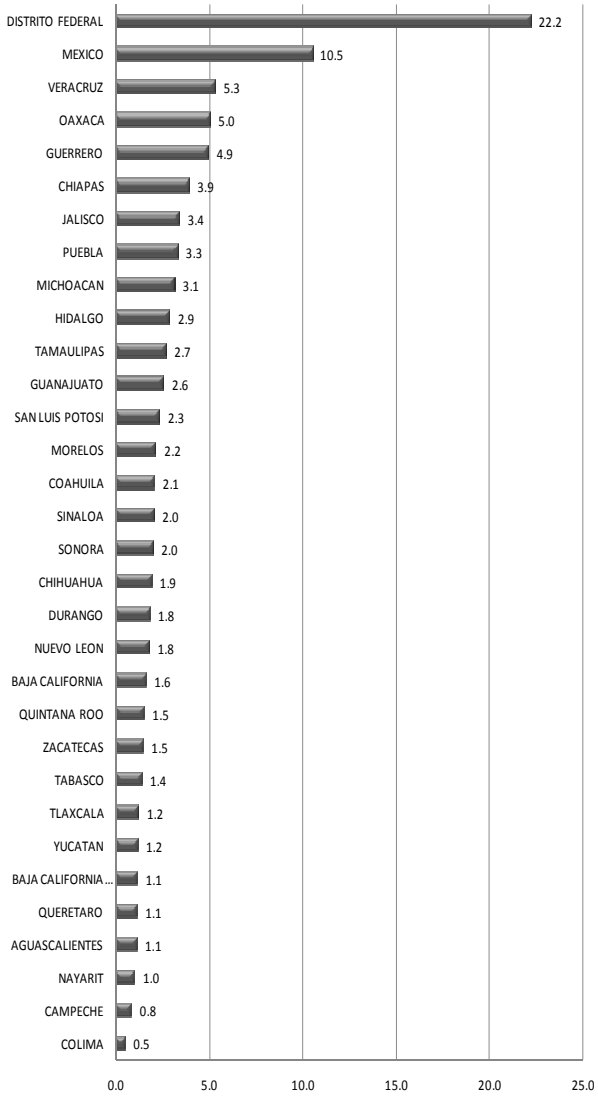
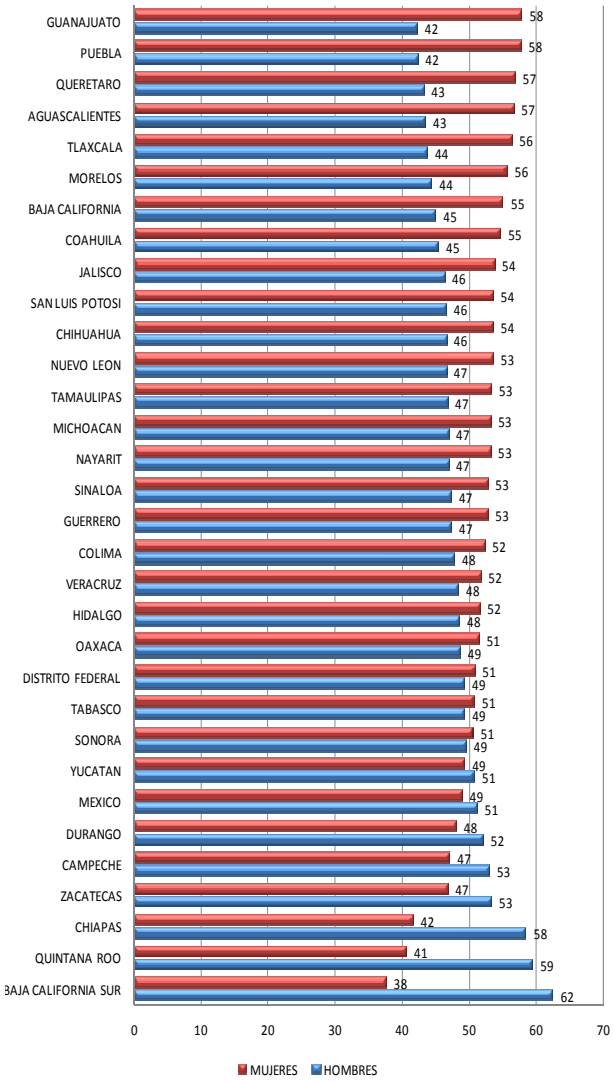


Gráfico 24.Porcentaje de demanda por sexo según entidad federativa



Fuente: FOVISSSTE. Cierre de ejercicios 2002-2008 y avances a junio 2009.

Como puede apreciarse en el Gráfico 22, son siete los estados de excepción dónde la demanda de los derechohabientes hombres es mayor a la de las mujeres: Baja California Sur (62%), Campeche (53%), Chiapas (58%), Durango (52%), México (51%) Quintana Roo 59%), Yucatán (51%) y Zacatecas (53%).

El 73.3% de la demanda se concentra en trabajadores con ingresos menores a 4vsm, considerados como los de menores ingresos; de estos, el 36.6% perciben menos de 2.5VSMV; población objetivo de la Programa de Vivienda Subsidiada.

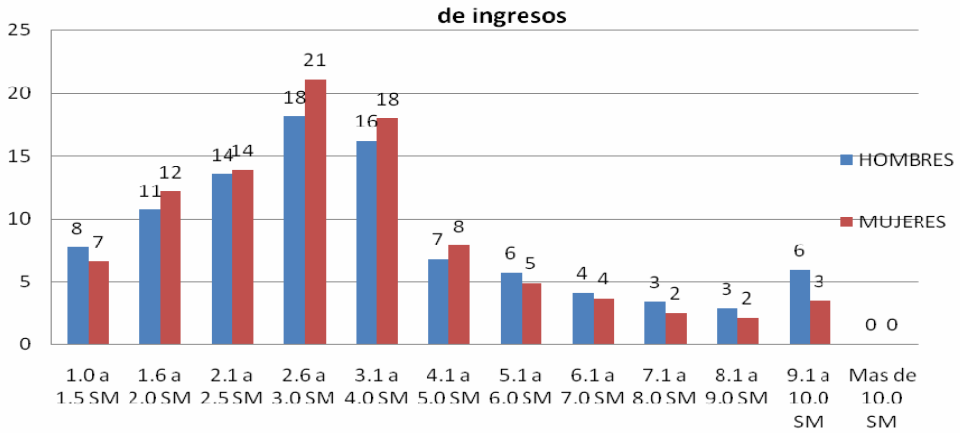
Tabla 13. FOVISSSTE Demanda por ingreso y sexo

Rangos de ingreso (VSM)	Hombres		Mujeres		Total general	
	Solicitantes	%	Solicitantes	%	Solicitantes	%
0 a 1.0 SM	35,971.00	5.0	29,004.00	3.8	64,975	4.4
1.0 a 1.5 SM	55,498.00	7.7	50,196.00	6.6	105,694	7.1
1.6 a 2.0 SM	77,071.00	10.7	92,264.00	12.1	169,335	11.4
2.1 a 2.5 SM	97,572.00	13.5	105,269.00	13.9	202,841	13.7
2.6 a 3.0 SM	130,858.00	18.1	160,130.00	21.1	290,988	19.6
3.1 a 4.0 SM	116,856.00	16.2	136,676.00	18.0	253,532	17.1
4.1 a 5.0 SM	48,991.00	6.8	59,741.00	7.9	108,732	7.3
5.1 a 6.0 SM	41,030.00	5.7	37,077.00	4.9	78,107	5.3
6.1 a 7.0 SM	29,636.00	4.1	27,655.00	3.6	57,291	3.9
7.1 a 8.0 SM	24,601.00	3.4	18,838.00	2.5	43,439	2.9
8.1 a 9.0 SM	20,751.00	2.9	16,292.00	2.1	37,043	2.5
9.1 a 10.0 SM	42,830.00	5.9	26,462.00	3.5	69,292	4.7
Mas de 10.0 SM	1.00	0.0	0.00	0.0	1	0.0
Total	721,666.00	100	759,604.00	100.0	1,481,270	100.0

Fuente: FOVISSSTE Cierre de ejercicios 2002-2008 y avances a junio 2009.

La tendencia observada en el grupo con ingresos menores a 2.5 se conserva cuando se analiza la demanda por sexo, no así en el rango siguiente (2.6 a 4.0) donde el porcentaje de mujeres se eleva 5 puntos porcentuales por encima del de los hombres, 39.1 y 34.3%, respectivamente, a la inversa los hombres dominan la demanda en los rangos mayores de ingreso *(Ver Gráfico 24);* datos que coinciden con los señalados en el caso de INFONAVIT (*Ver Tabla 9).*

Gráfico 25. Porcentaje de demanda de hombres y mujeres por nivel de ingresos



Fuente: FOVISSSTE. Cierre de ejercicios 2002-2008 y avances a junio 2009.

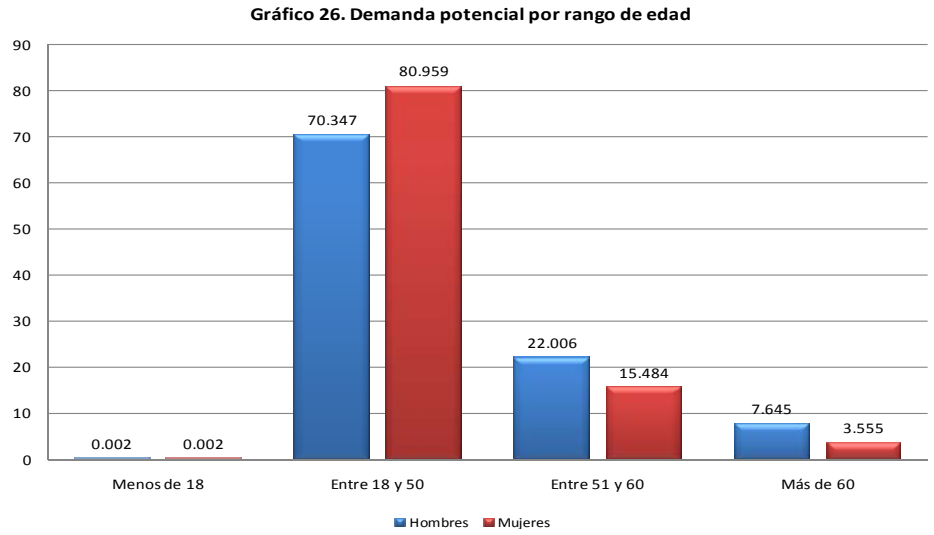
La demanda por grupos de edad esta concentrada en el rango de 18 a 50 años, con el 75.7% del total; y hasta 60 años representan el 94.4% del total y los adultos mayores alcanzan el 5.5% restante (*Ver Tabla 14*); población para la cual el FOVISSSTE tiene un programa específico.

Tabla 14. FOVISSSTE Demanda por Grupo de edad y sexo

Rangos de edad	Masculino		Femenino		Total General	
	Solicitantes	% del total masculino	Solicitantes	% del total femenino	Solicitantes	% del grupo de edad
Menor a 18	15	0.1	16	0.1	31	0.1
De 18 a menos de 50	507,668	70.3	614,965	80.9	1,122,633	75.7
De 50 a menos de 60	158,812	22.0	117,616	15.5	276,428	18.7
De 60 y más	55,171	7.6	27,007	3.5	82,178	5.5
Total General	721,666	100.0	759,604	100.0	1,481,270	100.0

Fuente: FOVISSSTE. Cierres de ejercicio 2002-2006 y avances a junio 2009.

Esta tendencia general se mantiene si se analizan los grupos de edad por sexo: el mayor porcentaje (entre 70 y 80%) se ubica en el grupo de 18 a 50 años, donde por cada 70 hombres hay 80 mujeres. En los siguientes grupos, (51 a 60 y más de 60) hay mayor presencia de hombres que mujeres, 30 por cada 19 mujeres (*Ver Gráfico 26*).

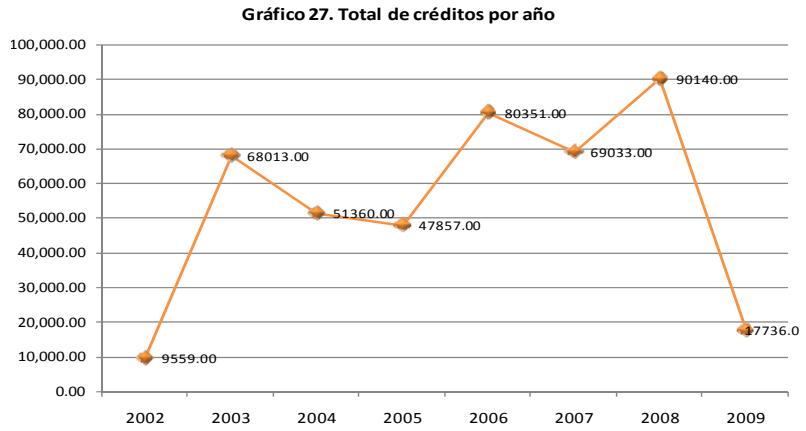


Fuente: FOVISSSTE. Cierres de ejercicio 2002-2006 y avances a junio 2009.

Resultados de la gestión

En el período 2002 a junio del 2009, el FOVISSSTE ejerció un total de 434,049 créditos con una inversión de 134,358, millones 145,737 pesos. Los datos anteriores implican un crédito promedio-histórico de 309,546 pesos por acreditado.

Si bien el crecimiento de la gestión crediticia del FOVISSSTE no puede calificarse como constante, lo cierto es que ha crecido descomunalmente al cerrar en el 2008 con una meta que equivale a diez veces el cierre del 2002. Como puede observarse en el Grafico 27, entre 2002 y 2003 el ejercicio creció un 600%; para descender un 30% y 10% sucesivamente en 2004 y 2005, recuperándose, no sin altibajos a partir del 2006.



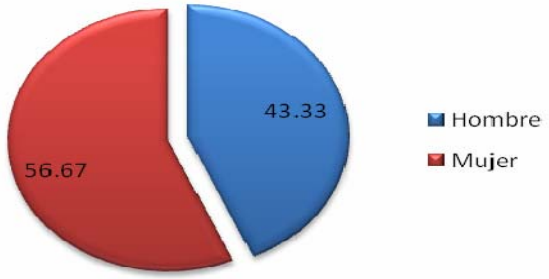
Fuente: FOVISSSTE. Cierres de ejercicio 2002-2006 y avances a junio 2009.

Respecto al crecimiento de la inversión, esta sigue el mismo patrón de comportamiento: el monto ejercido en 2008 equivale a 13 veces lo aplicado en 2002. En este período, la inversión fue directamente proporcional a las metas alcanzadas. (*Ver Gráfico 28*)

Fuente: FOVISSSTE. Cierres de ejercicio 2002-2006 y avances a junio 2009.

Del total de créditos ejercidos por el FOVISSSTE, el 56.6% (245,970 créditos) fue otorgado a las mujeres y el 43.4% a los hombres, que equivale a 188,079 créditos.

Gráfico 29. FOVISSSTE. Distribución general de créditos por sexo 2002-2009



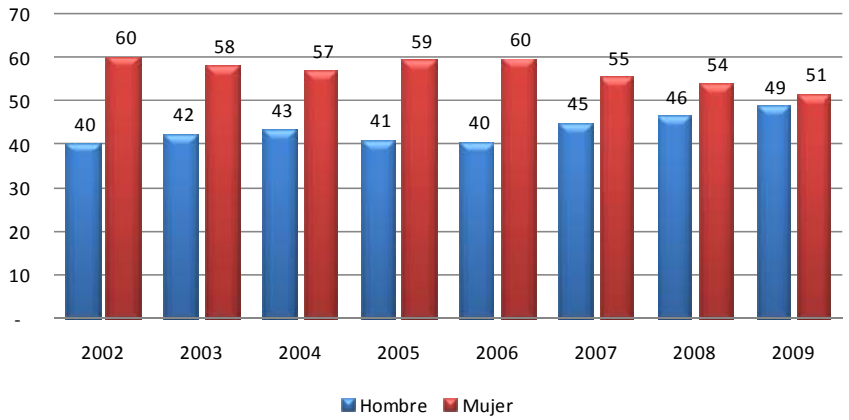
El 56% de la inversión (59,279 millones 340,620 pesos), se aplicó en los créditos de las mujeres y el 44% a los de hombres, lo que ascendió a 75,078 millones 805 mil 117 pesos.

Fuente: FOVISSSTE. Cierres de ejercicio 2002-2006 y avances a junio 2009.

Lo anterior revela, por una parte, que la distribución de la inversión y de los créditos es favorable a las mujeres, ya que la estructura de la demanda es de 49% hombres y 51% mujeres y, por la otra, que la sobre representación de las mujeres tiene su origen en la estructura laboral del Estado. Recordemos que en la burocracia, y particularmente en los sectores educativo y de salud, existe una importante presencia de mujeres que se desempeñan como maestras y enfermeras, que son cotizantes del ISSSTE (la estructura de cotizantes del ISSSTE por sexo es de 55% mujeres y 45%)[66]

En este organismo y en el período de análisis, el acceso al financiamiento por parte de las mujeres ha sido superior a su participación dentro de la demanda, llegando a representar hasta un 60%, en los años 2002 y 2006. Es de observarse la tendencia de crecimiento de la inversión y el número de créditos a favor de los hombres a partir del 2007. (*Ver Gráficos 30 y 31*).

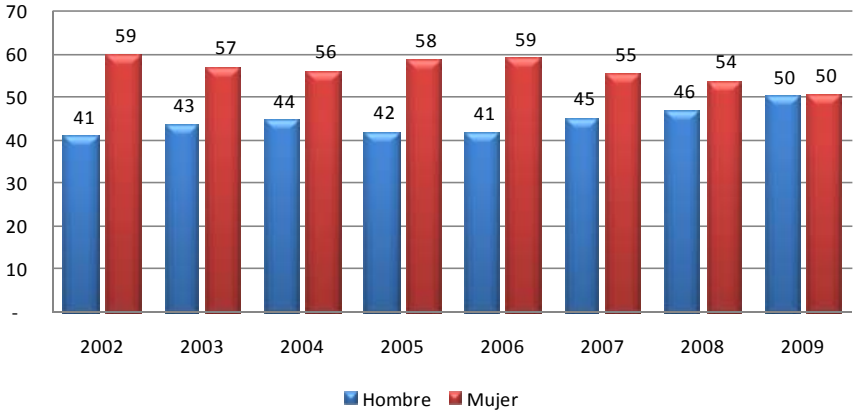
Gráfico 30. Créditos otorgados por el FOVISSSTE del 2002 al 2009, según sexo



Fuente: FOVISSSTE. Cierres de ejercicio 2002-2006 y avances a junio 2009.

[66] ISSSTE, Anuarios Estadísticos, 1996-2006.

Gráfico 31. Inversión de créditos otorgados por el FOVISSSTE del 2002 al 2009, según sexo



Fuente: FOVISSSTE. Cierres de ejercicio 2002-2006 y avances a junio 2009.

Más del 53% de los créditos están concentrados en 8 estados, de mayor a menor: México, Distrito Federal, Veracruz, Hidalgo, Morelos, Michoacán, Jalisco y Tamaulipas; tan sólo el Estado de México y el Distrito Federal concentran el 30% de los créditos aplicados, triplicando y sextuplicando, respectivamente, el promedio nacional (13,500 créditos por entidad federativa).

Lo anterior coincide en gran medida con la demanda que concentran ambas entidades, más del 33%, aunque la relación es inversa, es decir la mayor demanda (22%) la presenta el Distrito Federal y la mayor aplicación de créditos se realizó en el Estado de México, lo que se infiere responde al proceso de urbanización de la Zona Metropolitana. (*Ver gráfico 32*)

Gráfico 32. Distribución de créditos por entidad federativa

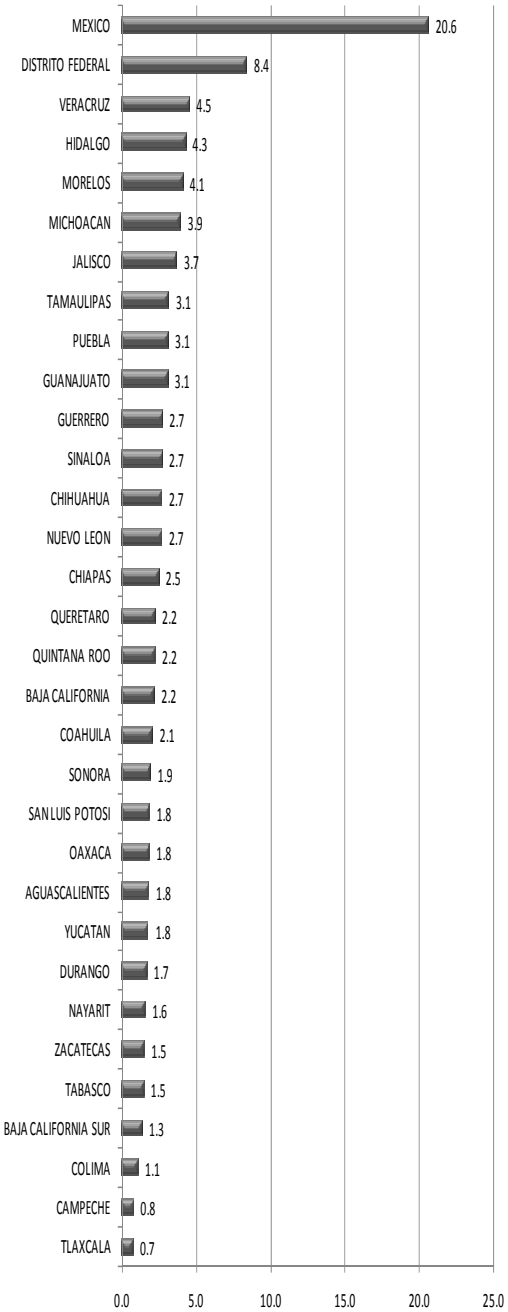
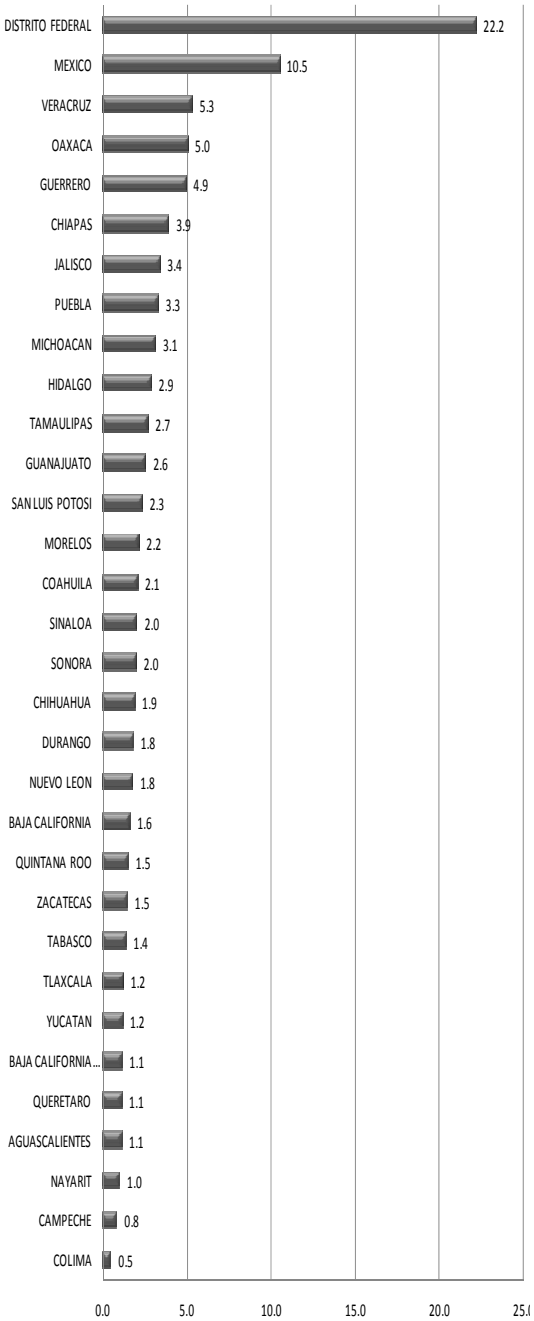


Gráfico 23. Porcentaje de demanda por entidad federativa



Fuente: FOVISSSTE. Cierres de ejercicio 2002-2006 y avances a junio 2009.

Del resto de los estados con mayor ejercicio sólo el caso de Veracruz coincide con el volumen de su demanda, entidad que ocupa el tercer lugar en este rubro (*Ver Gráficos 23 y 32)*. Esta distribución aparentemente inequitativa entre las entidades es resultado del proceso aleatorio de selección de acreditados a través del sorteo del esquema tradicional.

En todos los estados el mayor ejercicio de créditos corresponde a las mujeres; lo que es directamente proporcional a su demanda, encabezados por Querétaro con el 61.6% y ocupando el último lugar nacional Durango con 50.5% *(Ver gráficos 33 y 24).*

Gráfico 33. Distribución de créditos por entidad federativa y sexo

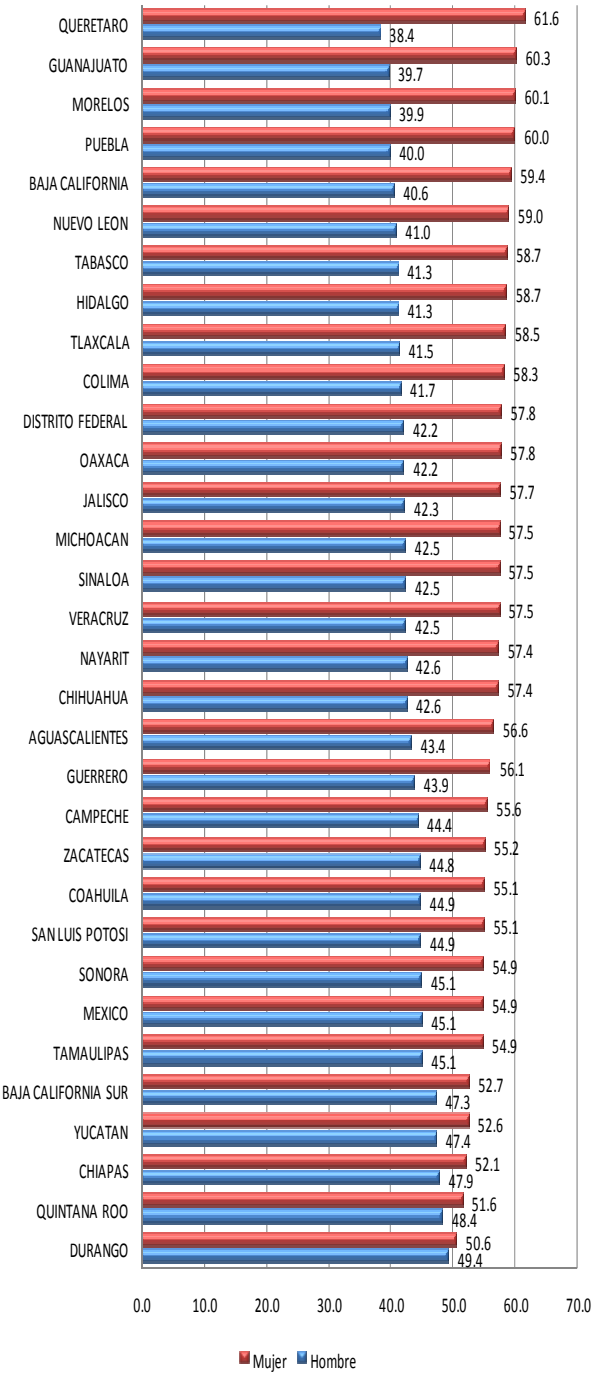
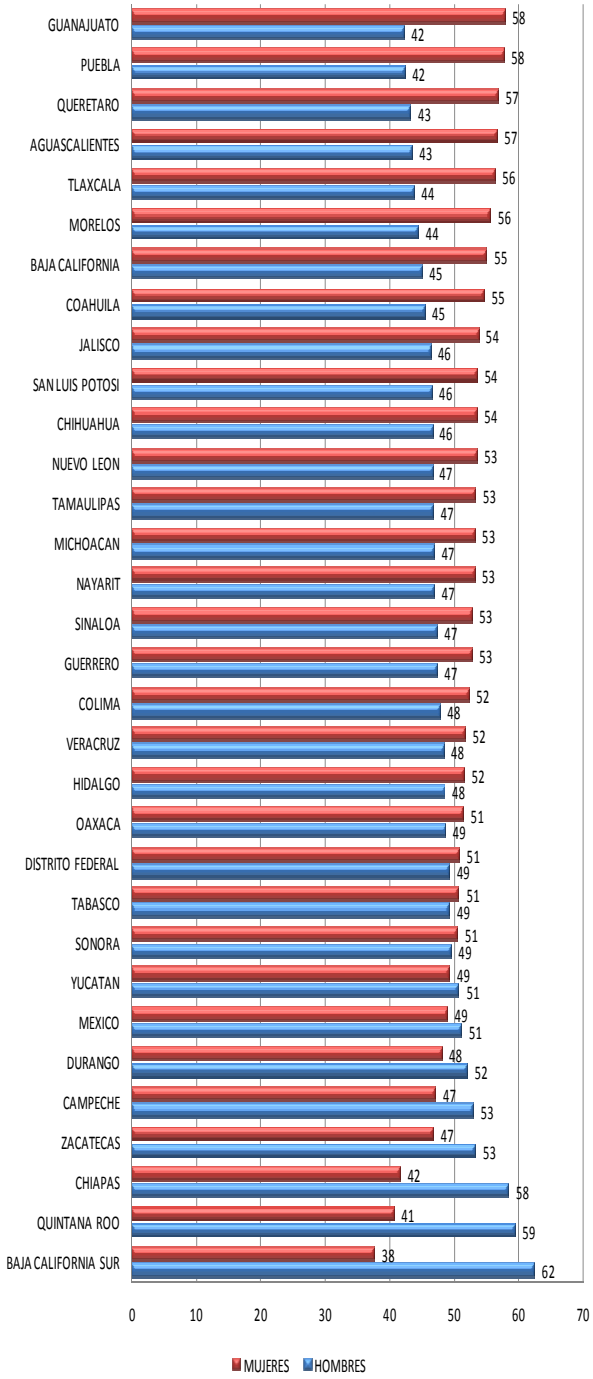


Gráfico 24.Porcentaje de demanda por sexo según entidad federativa



Fuente: FOVISSSTE. Cierres de ejercicio 2002-2006 y avances a junio 2009.

Además que la distribución de los créditos favorece a las mujeres (57% del total), por encima de lo que representan en la demanda (51% del total), la brecha del monto de crédito, aunque favorable a los hombres, es muy corta entre ambos sexos: del 0.7% al 4.6 % según el año (Ver Tabla 13).
En la misma Tabla se observa un crecimiento anual constante, del 8% aproximadamente en el monto promedio del crédito, para ambos sexos: con excepción del 2007 en el caso de los hombres

Tabla 15. FOVISSSTE Crédito promedio por año, sexo y su variación.

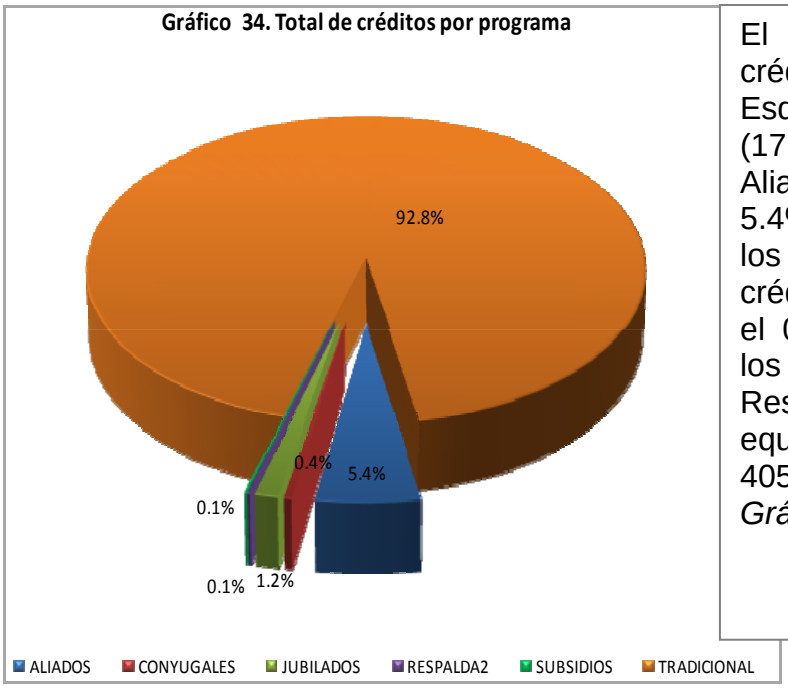
Ejercicio	Promedios			
	General	Hombres	Mujeres	Variación Hombre/mujer (%)
2002	234,583	238,339	232,086	2.6
2003	254,617	260,412	250,388	4.0
2004	278,414	285,006	273,397	4.2
2005	301,747	306,793	298,252	2.8
2006	318,852	325,300	314,463	3.4
2007	315,636	315,776	315,523	0.0
2008	341,457	342,875	340,235	0.7
2009	443,727	454,135	433,903	4.6
Total	309,546	315,183	305,235	3.2

Fuente: Elaboración propia en base a FOVISSSTE, cierres de ejercicio 2002-2008 y avances a junio del 2009

Lo anterior se explica por la estructura de ingresos de los trabajadores del FOVISSSTE que no presentan mucha diferencias entre sexos, como puede observarse en el gráfico 25; cuyos sueldos se rigen por los tabuladores autorizados por la Secretaria de Hacienda, así como por las Condiciones Generales del Trabajo, por lo cual no se encuentran a discreción como es el caso de los contratantes del sector empresarial, cuyos trabajadores cotizan en el INFONAVIT.

Hasta el 2006 el FOVISSSTE operó de manera exclusiva con el programa Tradicional, a partir de ese año se pusieron en operación los programas: Aliados, Conyugales, Jubilados y Respaldados y a partir del 2008 existen registros de los subsidios operados con la CONAVI.

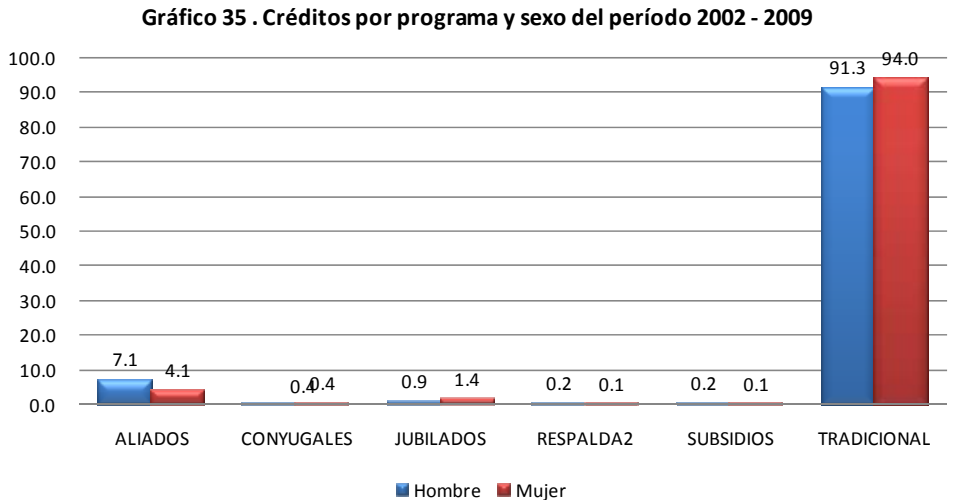
En este sentido, cabe señalar que los registros de subsidios se duplican con los de la CONAVI; los registros de créditos conyugales con los del INFONAVIT porque son operados en conjunto; los registros de aliados y respaldados con los de la Banca o intermediarios financieros, y en su caso, con la Sociedad Hipotecaria Federal y los jubilados pueden considerar un subsidio y por lo tanto, también, existir dobles registros con la CONAVI.



Fuente: FOVISSSTE, cierres de ejercicio 2002-2008 y avances a junio del 2009.

El 92.8% del total de créditos se otorgaron en el Esquema Tradicional (171,638 créditos); a Aliados correspondió el 5.4% (13,320 créditos); a los Jubilados el 1.2% (1,624 créditos); a los Conyugales el 0.4% (791 créditos) y a los Subsidiados y Respaldados un 1%, que equivalen a 301 créditos y 405, respectivamente. .(*Ver Gráfico 34*)

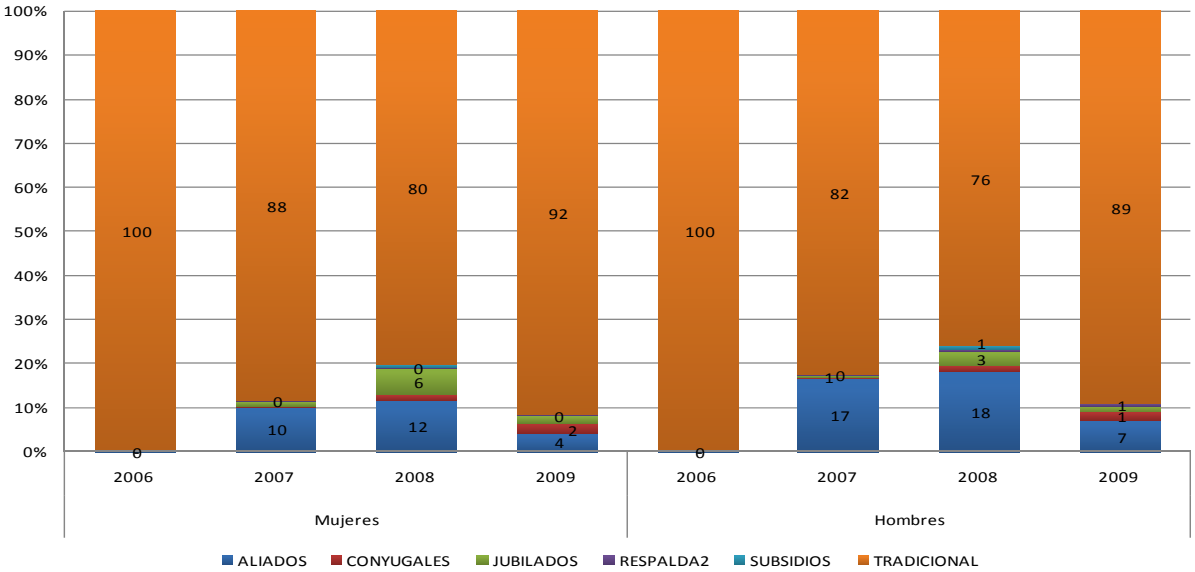
No se registran disparidades en el ejercicio de créditos por programa y sexo respecto al resultado general; encontramos que las mujeres predominan en el total de creditos aplicados en el programa Tradicional con un 94% lo que equivale a 231,231 créditos y en el programa de Jubilados con el1.4%, equivalente a 1,624 créditos; mientras los hombres ejercieron el 91.7% en el programa tradicional (171,638) y más créditos que las mujeres en el programa Aliados con 13,320 créditos, que representa el 7.1%(*Ver Gráfico 35*).



Fuente: FOVISSSTE, cierres de ejercicio 2002-2008 y avances a junio del 2009

El comportamiento del Esquema Aliados resulta especialmente significativo ya que a pesar de estar recientemente incorporado, rápidamente ha ocupado un segundo lugar en la preferencia general, especialmente de los hombres; quienes en términos generales reportan mayor antigüedad, ingresos y en consecuencia recursos en su subcuenta. En el Gráfico 36 se observa que en el 2008, representa una quinta parte de los créditos de hombres y un 12% de las mujeres.

Gráfico 36. Total de créditos por programa sexo y año

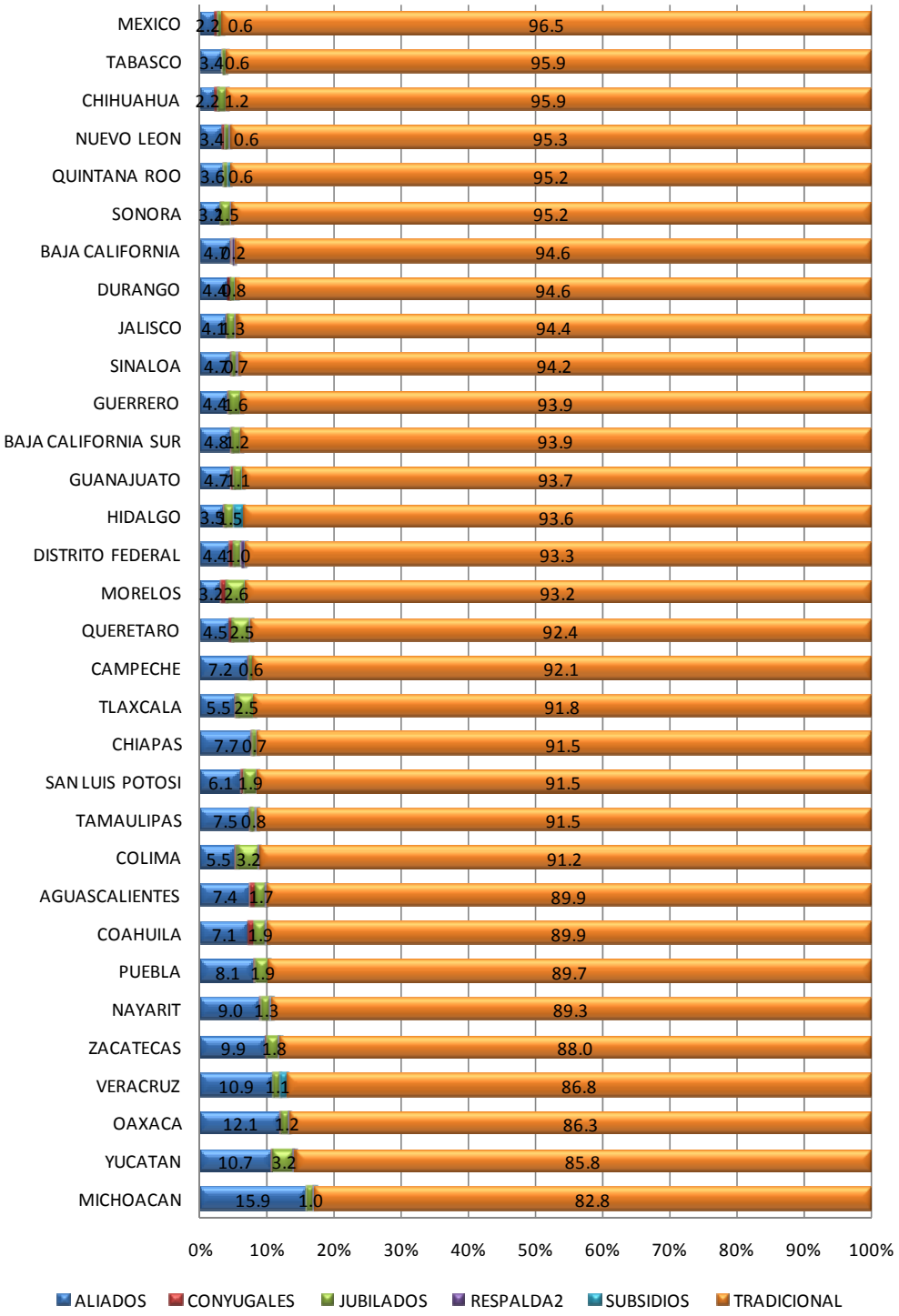


Fuente: FOVISSSTE, cierres de ejercicio 2002-2008 y avances a junio del 2009.

El ejercicio de los créditos, al interior de las entidades, no presenta una tendencia homogénea, se observan contrastes en la preferencia de los acreditados:

Por una parte, se observa una mayor diversificación en los esquemas de crédito empleados, de tal forma que el esquema Tradicional que tiene un promedio general del 92.8% dentro de las entidades, oscila entre el 82.8 registrado en Michoacán y el 96.5% en el Estado de México (*Ver Grafico 37*).

Gráfico 37. Programa de créditos por entidad para el periodo2002-2009



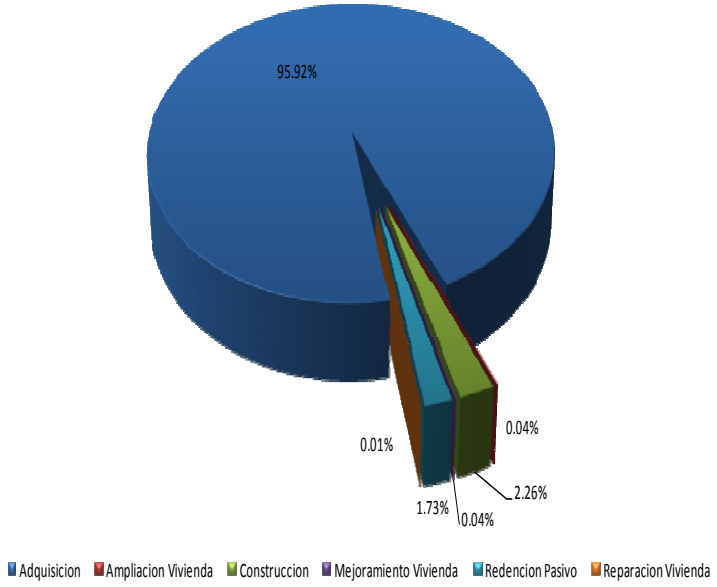
Fuente: FOVISSSTE, cierres de ejercicio 2002-2008 y avances a junio del 2009.

Aún cuando el esquema de Aliados se aplica en todo el país, se registra una mayor preferencia en un grupo de estados del Sur, Sureste y Noreste de la República, encabezados por Michoacán con un 15% de sus créditos (triple de la

tasa nacional); estados como Yucatán, Veracruz, Oaxaca, Puebla y Zacatecas, duplican la tasa nacional que es del 5.4%.

Aunque el FOVISSSTE contempla en su política de financiamiento 6 líneas de operación, en la práctica, bien por las dificultades burocráticas o por las necesidades y posibilidades particulares de los acreditados el ejercicio de los créditos se concentra en la adquisición de vivienda (*Ver Gráfico 38*)

Gráfico 38. Crédito por línea de financiamiento



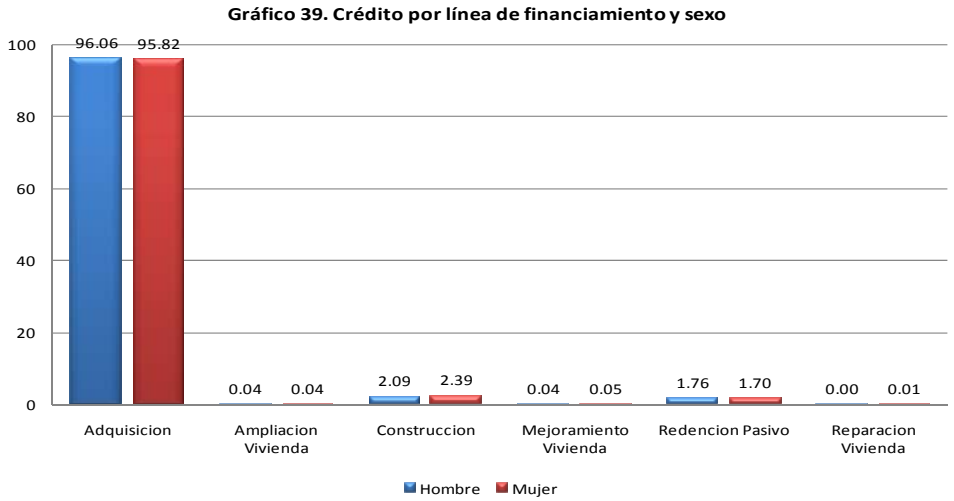
Casi el 96% de los créditos se han aplicado a la adquisición de vivienda (416,356 créditos); el 2.26% a construcción (9,808 créditos); el 1.73% a la redención de pasivos (7,507 créditos). Las líneas de mejoramiento (195 créditos), reparación (22 créditos), y ampliación de vivienda (161 créditos), en su conjunto representan el 0.05%.

Fuente: FOVISSSTE, cierres de ejercicio 2002-2008 y avances a junio del 2009.

Cabe señalar que las líneas de financiamiento de mejoramiento, reparación y ampliación de vivienda podrían contribuir a frenar el deterioro del parque habitacional en el país que es uno de los objetivos del Programa Nacional de Vivienda 2007-2012; sin embargo en la práctica los dos fondos de vivienda más importantes, INFONAVIT y FOVISSSTE, tienen nula intervención en estas tareas que como se ha señalado son demandas permanentes de la población y particularmente de las mujeres. (Programa Nacional de Vivienda 2007-2012, Objetivo 2, Estrategia 2.4)

En la política nacional de vivienda se ha privilegiado el enfoque económico por encima del enfoque social; estrategia que si bien ha permitido resolver parte del déficit habitacional, ha descuidado aspectos cualitativos del desarrollo urbano y del propio inventario habitacional existente. De manera tal, que para hacer más vivienda barata, se está construyendo en zonas cada vez más periféricas sin considerar los impactos en los costos económicos y sociales para los potenciales beneficiarios y no se destinan suficientes recursos para el mejoramiento del parque habitacional.

Cuando se analizan las líneas de financiamiento, respecto de la preferencia de los acreditados, encontramos una tendencia paritaria entre ambos sexos; es decir, que en cada una de las alternativas de financiamiento, se registra un crédito a mujeres y uno a hombres. (*Ver gráfico 39*)

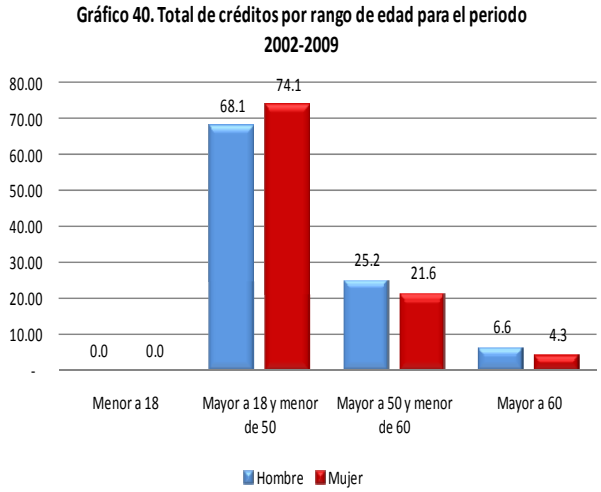


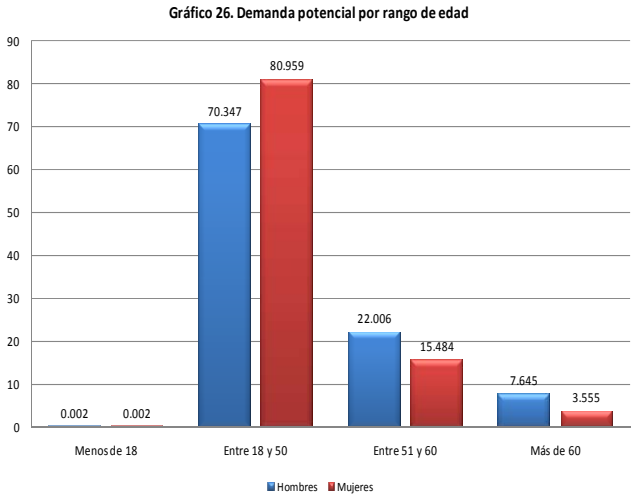
Fuente: FOVISSSTE, cierres de ejercicio 2002-2008 y avances a junio del 2009.

Las mujeres han ejercido 235,683 créditos para adquisición; 5,869 para construcción y 4,191 para pago de pasivos. Por su parte, los hombres aplicaron 180,673 créditos en adquisición; 3,939 en construcción y 3,316 para el pago de pasivos.

Por rangos de edad, encontramos que el 71.5% (310,486 créditos) de los acreditados entre tenían 18 a 50 años; un 23.1 % (100,529 créditos) tenían entre 50 y 60 años y un 5.3% son adultos mayores (23,001 derechohabientes).

Por sexos, encontramos que las mujeres acreditadas predominan en el rango de edad más recurrente (18 a 50 años) con un 74.1%, seis puntos porcentuales más que los hombres; en los siguientes rangos los hombres encabezan las cifras, lo que significa que una tercera parte de estos tenían más de 50 años al ejercer su crédito (resulta de sumar 25.2% y 6.6%, lo que equivale a 59,809 derechohabientes). (*Ver gráfico 40*).

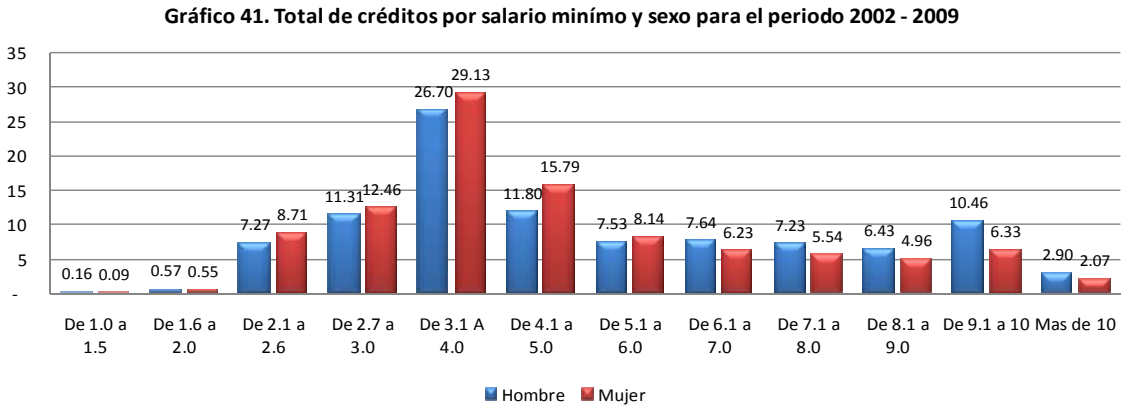




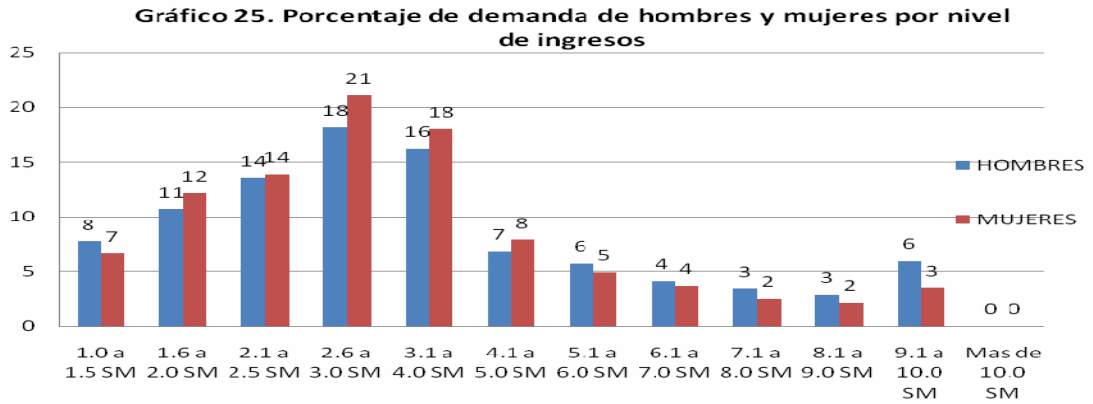
Fuente: FOVISSSTE, cierres de ejercicio 2002-2008 y avances a junio del 2009

Cuando se analizan estos resultados contra la demanda potencial del FOVISSSTE, se aprecia que en términos generales coincide la cobertura de atención, por sexo y grupo de edad (*Ver Gráfico 26*); mientras la demanda en el rango entre 18 y 50 años representa 70 y 80% para hombres y mujeres, la atención está ubicada en 68 y 74% respectivamente. Se observa una cobertura mayor en el rango de 50 a 60 años para ambos sexos y un ligero déficit en el grupo de los adultos mayores.

Los resultados de la gestión del crédito por niveles de ingreso indican que la cobertura de atención en los trabajadores de menores ingresos es insuficiente; los créditos otorgados a derechohabientes con ingresos menores a 2VSM practicamente no existen; casi el 48.1% de los créditos fueron otorgados a derechohabientes con ingresos entre 2 y 4 VSM y el resto en los rangos de mayores ingresos (*ver Gráfico 41*)



Fuente: FOVISSSTE. Cierre de ejercicios 2001-2008 y avances a julio 2009



Fuente: FOVISSSTE: Cierre de ejercicios 2002-2008 y avances a julio 2009

Se observa un déficit en la atención de los rangos de menor ingreso para ambos sexos; mientras la demanda representa el 19% en el rango de 1 a 2 salarios mínimos, la cobertura de atención sólo es del 0.7% de los créditos, tanto en hombres como en mujeres; en el rango de 2 a 4 salarios mínimos se observa un equilibrio entre créditos ejercidos y la demanda, con el 38% de cobertura para hombres con una demanda del 32%, en tanto que para las mujeres la cobertura fue del 41% y la demanda del 39%. En términos generales existe una sobre atención para acreditados con rangos de ingreso mayores a 4VSM. (*Ver Gráfico 25*), debido a la operación de Programas Especiales como el de la Secretaría de Seguridad Pública; y los créditos aliados, respaldados y conyugales que no entran al esquema de sorteo.

Se puede concluir que la gestión crediticia del FOVISSSTE ha sido equitativa para hombres y mujeres, derivado de la estructura laboral y de la demanda de sus cotizantes; sin embargo a partir de 2007 la brecha de atención entre hombres y mujeres se está cerrando, en detrimento de las segundas.

Cabe señalar que al igual que en el INFONAVIT la cobertura de atención en el nivel más bajo de ingreso (1-2vsm) y se conserva el diferencial entre hombres y mujeres en los montos de crédito.

II.2.4 Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (FONHAPO)

El FONHAPO es un Fideicomiso presidido por la SEDESOL, que atiende la demanda nacional de vivienda de las familias de bajos recursos, a través de Organismos Estatales de Vivienda y de Gobiernos Municipales, mediante un sistema de subsidios (apoyos) que contribuyen a la consolidación del patrimonio familiar.

Desde el 2001 el FONHAPO ha pasado por una permanente revisión de los lineamientos de sus programas y esquemas de participación con los beneficiarios y otros organismos de vivienda; pero básicamente ha dedicado su actuación a apoyar la construcción de unidades básicas de vivienda (pie de casa) y al

mejoramiento de vivienda para la población con ingresos menores en zonas urbanas y rurales.

Establece en sus Reglas de Operación (ROP), que sus programas impulsarán la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, "a través de la incorporación gradual de la Perspectiva de Género en las diversas fases de su operación, específicamente en materia de desagregación de información e indicadores y evaluación externa."[67]

De acuerdo a las ROP, el Fondo opera dos programas, cuyos principales componentes se enuncian en la Tabla 14.

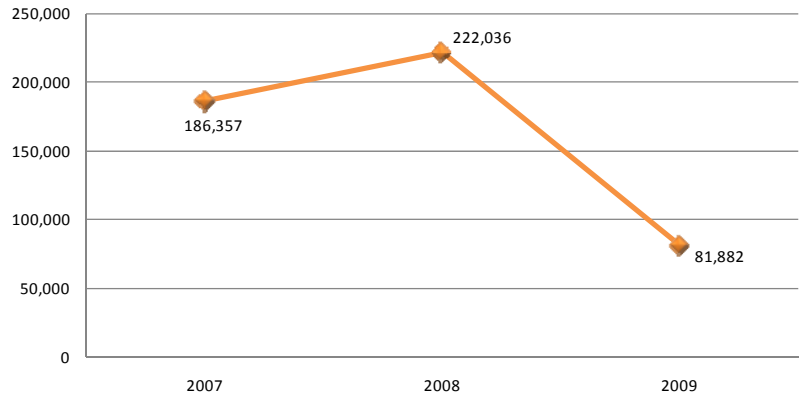
Tabla 16. FONHAPO Principales componentes de los Programas de operación

Componente	Ahorro y Subsidios "Tu Casa"	Vivienda Rural
Población Objetivo	Familias mexicanas en situación de pobreza patrimonial que requieran mejorar sus condiciones habitacionales.	Familias mexicanas en pobreza patrimonial en localidades rurales e indígenas de hasta 5,000 habitantes, clasificadas como de Alta o Muy Alta Marginación
Tipos y Montos de Apoyo	Unidad Básica de Vivienda (UBV) urbana $53,000.00 Ampliación / Mejoramiento urbana $20,000. Unidad Básica de Vivienda Rural (UBVR) : $40,000.00 Ampliación: $20,000.00 Rural Mejoramiento: $15,000.00 Rural	Unidad Básica de Vivienda de vivienda rural (UBVR): 40,000.00 Ampliación: 20,000 Mejoramiento: 15,000.00
Criterios de selección	a) Los de mayor pobreza b) Los solicitantes con discapacidad o que uno de sus dependientes económicos tenga alguna discapacidad. c) Madres solteras. d) Hogares cuyos jefes de familia sean adultos mayores de 60 años y más. e) Hogares con niños de hasta 14 años de edad. f) Los que habiten en zonas declaradas de riesgo natural por la autoridad federal o estatal competente, con una residencia en dicha zona anterior al 1 de enero del año 2001, sean objeto de reubicación por parte de la autoridad local, y que cumplan con los requisitos establecidos en estas Reglas. g) Los municipios con alto y muy alto índice de rezago social definidos por el CONEVAL h) Los que habitan en los municipios catalogados como ZAP´s. i) Los residentes en los polígonos "Hábitat" de la SEDESOL que califiquen para ser Beneficiarios de acuerdo con los requisitos establecidos en estas Reglas.	a) Los de mayor pobreza de acuerdo a la evaluación de la CISR. b) Solicitantes con viviendas cuyas condiciones de precariedad no reúnan las características de la UBVR. c) Solicitantes con discapacidad o que uno de sus dependientes económicos tengan alguna discapacidad, los hogares con niños de hasta 14 años de edad y los adultos mayores de 60 años y más. d) Los que habitan en zonas declaradas de riesgo natural por la autoridad federal o estatal en los municipios de Muy Alta o Alta Marginación. e) Los que habitan en los municipios de menor IDH. f) Los que habitan en localidades ubicadas en las ZAP´s Rurales.
Indicadores de evaluación de género	Porcentaje de subsidios en la modalidad de UBV dirigidos a mujeres jefes de familia (7). Porcentaje de subsidios en la modalidad de ampliación y mejoramiento dirigidos a mujeres jefes de familia (12).	Porcentaje de subsidios en la modalidad de ampliación y mejoramientos dirigidos a mujeres jefes de familia (8). Porcentaje de subsidios en la modalidad de vivienda nueva dirigidos a mujeres jefes de familia (13).

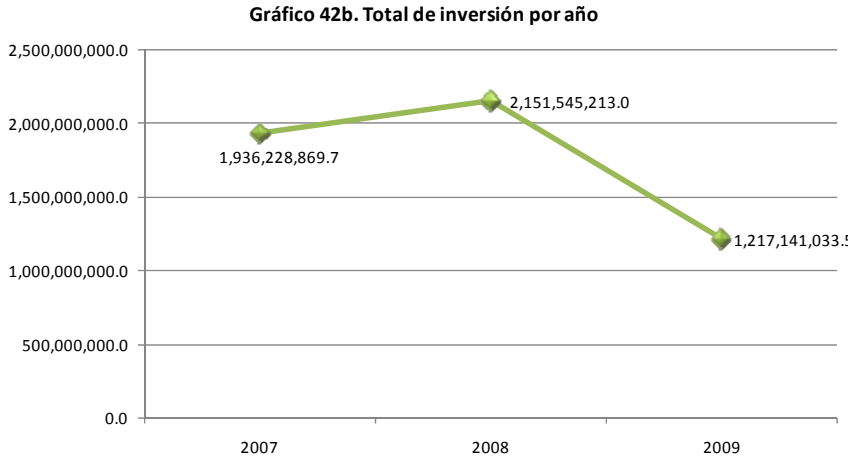
Fuente: SEDESOL. Reglas de Operación de los Programas TU CASA 2009 y Vivienda Rural 2009

[67] SEDESOL, Reglas de Operación del Programa de Vivienda Rural, para el Ejercicio Fiscal 2009, Diario Oficial de la Federación, México, 23 de diciembre de 2008, p.9

En el presente análisis sólo se incluye el período 2007 hasta junio del 2009. El FONHAPO ha otorgado un total de 490,275 subsidios, con una inversión de 5,304 millones, 915 mil 117 pesos, distribuidos en los programas TUCASA y Vivienda Rural, tanto para apoyar el mejoramiento de vivienda, como la construcción de unidades básicas de vivienda en el medio urbano y rural. *(Ver gráficos 42 y 42a).* Lo anterior equivale a un subsidio (o bono) promedio, en los tres años de 10,820 pesos por beneficiario.



Fuente: FONHAPO. Cierres de ejercicio 2007-2008 y avances a junio del 2009

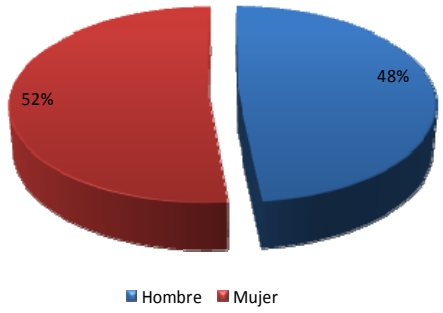


Fuente: FONHAPO. Cierres de ejercicio 2007-2008 y avances a junio del 2009

Como puede observarse en los gráficos, la inversión y el número de subsidios registran un crecimiento entre 2007 y 2008, el cual se calcula en 11% y 19% respectivamente.

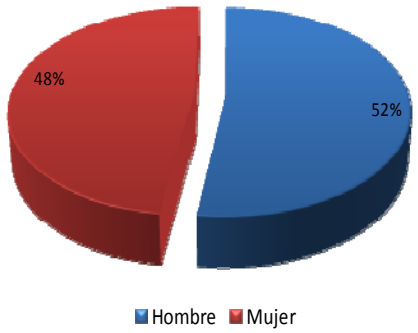
La gestión, a junio del 2009, indica que los subsidios se han distribuido casi de manera equitativa entre hombres y mujeres, con el 48.5% y el 51.5%, respectivamente, lo que equivale a un total de 237,652 subsidios para los hombres y 252,624 subsidios para las mujeres.

Gráfico 43. Total de subsidios por sexo



Esta lógica distributiva responde a la estructura de la población registrada en el II Conteo de Población y Vivienda 2005, que indica que la población nacional está compuesta por el 51% de mujeres y el 49% de los hombres.

Gráfico 44. Bonos 2007



Los resultados por año, indican que en el 2007 se otorgó un porcentaje mayor de bonos o subsidios a hombres que a mujeres, el 52% y el 48% respectivamente. En el avance del 2009, se observa una profundización de la tendencia

Grafico 45. Bonos 2008

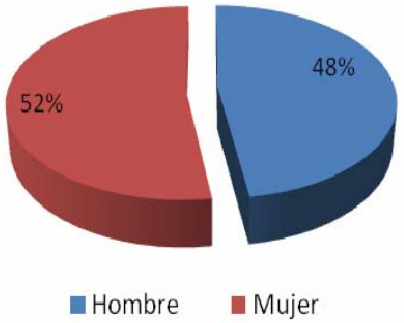
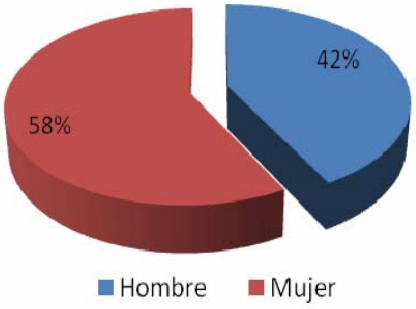


Gráfico 46. Bonos 2009



Fuente: FONHAPO. Cierres de ejercicio 2007-2009

Es de destacar que a diferencia del resto de los organismos, en el FONHAPO la inversión promedio anual por mujer es mayor, entre un 5 y 10%, que la otorgada a los hombres. (*Ver Tabla 17)*

Tabla 17. FONHAPO Subsidios promedio por año y sexo

Ejercicio	Promedios			
	General	Hombres	Mujeres	Variación Mujer /Hombre (%)
2007	10,389	9,870	10,955	10.9
2008	9,690	9,067	10,258	13.1
2009	13,396	14,451	15,166	4.9
Total	**10,786**	**10,178**	**11,424**	**12.2**

Fuente: Elaboración propia a partir de FONHAPO: Cierre de ejercicios 2007 y 2008 y avances a junio 2009.

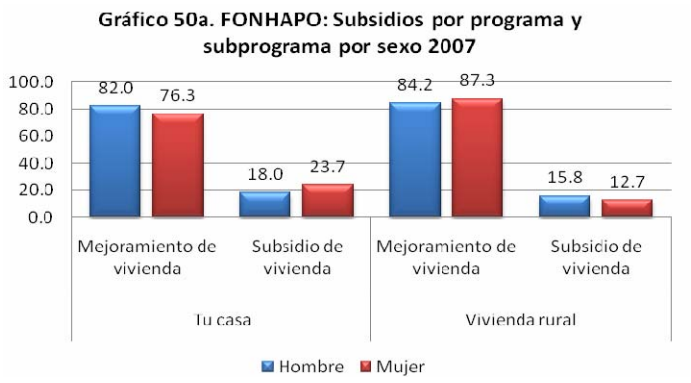
Cuando se analizan las preferencias de los beneficiarios por tipo de apoyo (Unidad Básica de Vivienda - UVB o mejoramiento) encontramos que, considerando ambos programas (TUCASA y Vivienda Rural), el 85% de los subsidios se destinaron al mejoramiento de vivienda (418,771 apoyos) y sólo el 14.5% a la construcción de 71,705 UBV.

Estos datos ubican al FONHAPO como una institución nacional que contribuye de manera real a resolver necesidades de mejoramiento de la población. Sin embargo se observa la limitación de recursos con los que opera; en 2008 su inversión total significó el 44% de la inversión de la CONAVI, el 16% de lo ejercido por el FOVISSSTE y solo el 2% del INFONAVIT.

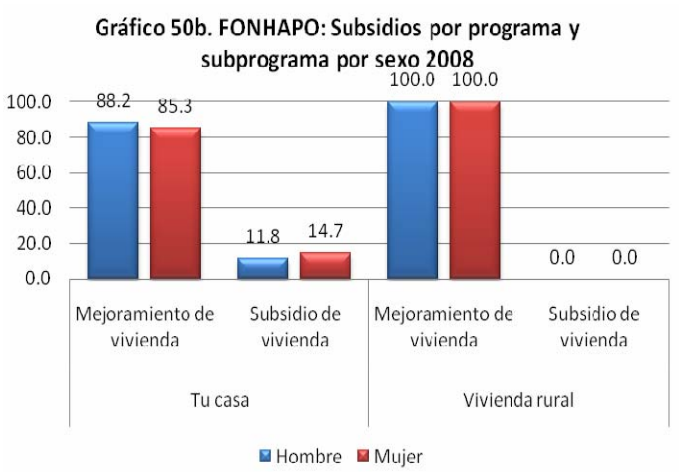
De acuerdo con la información de la ENIGH 2008, en ese año 50.6 millones de mexicanos, equivalente a 12.5 millones de hogares, eran pobres patrimoniales, es decir, no contaban con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de salud, de educación, de alimentación, de vivienda, de vestido y de transporte público, aun si dedicaran la totalidad de sus recursos económicos a este propósito[68]. De acuerdo a la población objetivo de FONHAPO, este grupo de población es su universo potencial de atención. Con el ritmo de inversión y cobertura de atención del organismo, se requerirían 63 años (con cerca de 200 mil acciones anuales), tan sólo para atender el rezago.

Al respecto, los registros son más del 80% de hombres y mujeres, en cada uno de los ejercicios, se inclinan por los subsidios para mejoramiento de vivienda *(Ver Gráficos 50a, 50b y 50c)*

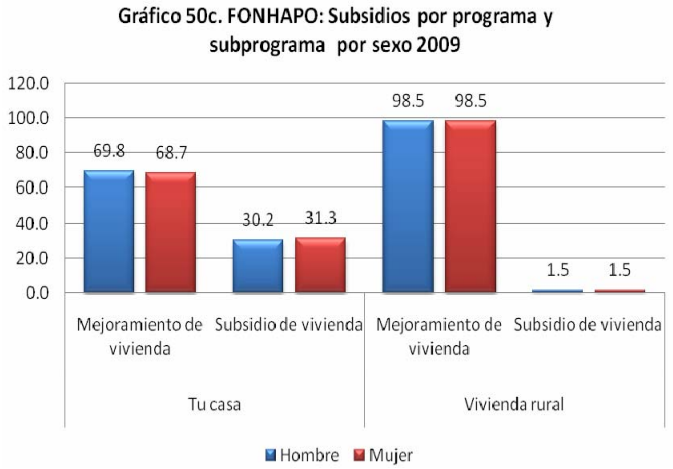
[68] www.coneval.gob.mx



En 2007 los hombres de áreas urbanas (TUCASA) aplicaron mayores subsidios en mejoramiento (81.9%) que las mujeres (76.2%) y, por el contrario en las zonas rurales (Vivienda Rural) las mujeres son quienes encabezan estas acciones con el 87%.



Debido a cambios en las ROP, en el ejercicio 2008, se observa una drástica disminución en los subsidios para UBV en zonas urbanas y su desaparición en áreas rurales. El mejoramiento en las zonas urbanas sigue aplicándose en mayor proporción por los hombres en un 88%, mientras las mujeres representan el 85%.



Para el año 2009, en las zonas urbanas (TUCASA), se incrementan de manera significativa los apoyos para UBV representando más del 30% del ejercicio total para ambos sexos.

Fuente: Elaboración propia. Cierre de 2007-2008 y avances del 2009
En los gráficos, subsidio de vivienda equivale a Unidad Básica de Vivienda -UBV

El perfil de edad de los beneficiarios del FONHAPO muestran que el 69.4% (340,666 beneficiarios) tenían entre 18 a 49 años; el grupo de edad de 50 a 59 alcanzó el 14% del total (69,313 subsidios); un 16 % de los subsidios se dirigieron a adultos mayores (79,001 beneficiarios). (*Ver tabla 18*)

Tabla 18. FONHAPO Subsidios por grupo de edad y sexo

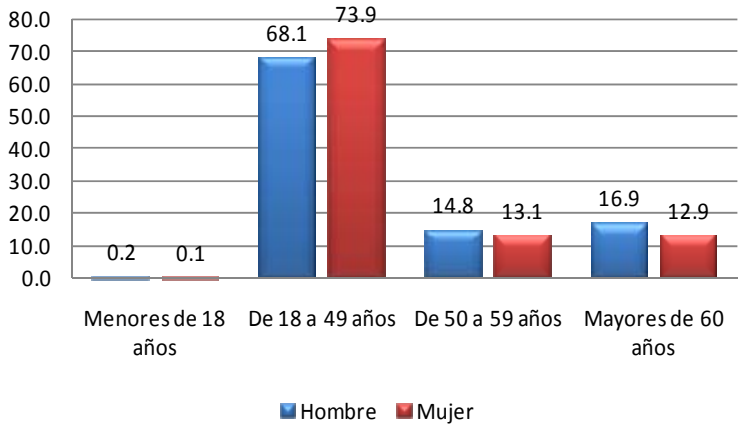
Rango de edad (años)	2007		2008		2009		Sub total				TOTAL	TOTAL %
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	%	Mujer	%		
Menores de 18	191	112	256	453	98	185	545	0.2	750	0.3	1295	0.3
De 18 a 49	66249	65850	66911	84257	22330	35069	155490	45.6	185176	54.4	340666	69.5
De 50 a 59	14343	11635	16863	15684	5062	5726	36268	52.3	33045	47.7	69313	14.1
Mayores de 60	16443	11534	21857	15755	7046	6366	45346	57.4	33655	42.6	79001	16.1
Total	97226	89131	105887	116149	34536	47346	237649	48.5	252626	51.5	490275	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de FONHAPO cierres de ejercicio 2007-2008 y avances a junio del 2009

En el grupo mayoritario (de 18 a 49 años) el 54.5% de los subsidios o bonos se otorgaron a mujeres (185,176); en el grupo de 50 a 59 años el 52% de los beneficiarios eran hombres (36,268 beneficiarios) y en la tercera edad, también los hombres representaron el 57.4 %, que suman 45,346 beneficiarios. (*Ver gráficos 51a, 51b y 51c)*

Esta tendencia de distribución de beneficiarios por grupos de edad se mantiene cuando se analizan por sexo en cada uno de los ejercicios.

Gráfico 51a. Perfil del beneficiario por edad y sexo 2007

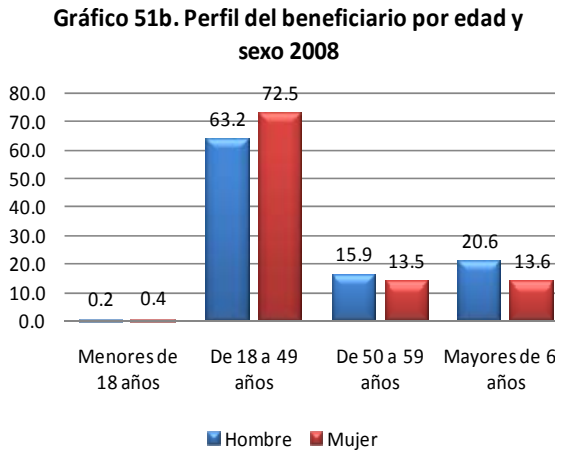


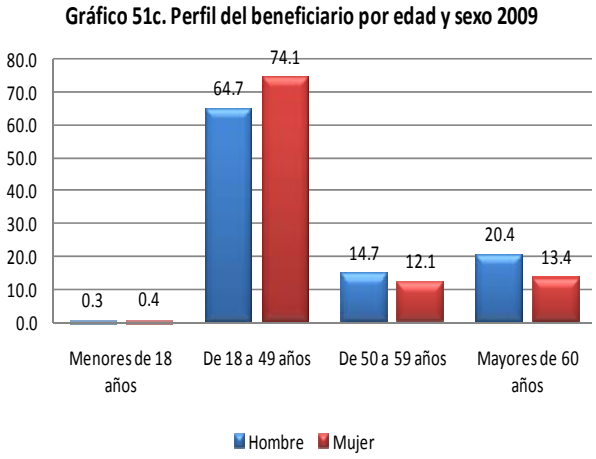
Fuente: elaboración partir de FONHAPO cierres de ejercicios 2007-2008 y avances 2009

Del total de subsidios otorgados en 2007, el mayor porcentaje de hombres y mujeres se ubican en el grupo de 18 a 49 años. En el rubro de 50 y más, son los hombres quienes reportan una mayor participación, con un 26% del total de créditos.

Para los ejercicios 2008 y 2009, la tendencia se acentúa en la distribución observada por edad, es decir; el grupo de mujeres beneficiadas con edad entre 18 y 49 años se elevan en porcentaje al más del 74% y el grupo de hombres con edades de más de 50 años también elevan su porcentaje de participación a más del 35%.

Es interesante observar que a diferencia del INFONAVIT y el FOVISSSTE en el caso de FONHAPO, se constata que las mujeres son más proactivas en soluciones de vivienda progresiva y mejoramiento.





Fuente: Elaboración propia a partir de FONHAPO cierres de ejercicio 2007-2008 y avances de 2009

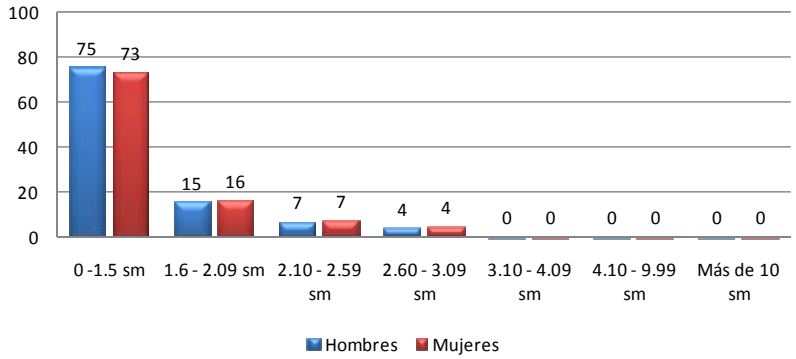
Cuando se analiza el ejercicio por los niveles de ingreso de la población beneficiada, encontramos que el 98.1% de los subsidios o bonos se otorgaron a población en el rango de ingresos de 1 a 2.5 SMV (481,131 subsidios); un 1.8 de los subsidios se otorgaron al rango de ingresos de 3 a 4 SMV y se observa que 180 subsidios fueron otorgados a población con más de 10 vsm. *(Ver tabla18)*

Tabla 19. FONHAPO Subsidios por rango de ingresos y sexo

Ingreso (SMV)	2007		2008		2009		SUBTOTAL				TOTAL	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	%	Mujeres	%	Subsidios	%
0 -1.5	72,835	65,007	99,961	111,051	32,151	44,026	204,947	48.2	220,084	51.8	425,031	86.69
1.6 - 2.09	14,504	14,155	3,356	2,998	1,420	1,952	19,280	50.2	19,105	49.8	38,385	7.83
2.10 - 2.59	6,362	6,183	1,954	1,656	638	922	8,954	50.5	8,761	49.5	17,715	3.61
2.60 - 3.09	3,500	3,751	320	258	220	281	4,040	48.5	4,290	51.5	8,330	1.70
3.10 - 4.09	4	1	107	91	60	83	171	49.4	175	50.6	346	0.07
4.10 - 9.99	9	2	150	82	19	27	178	61.6	111	38.4	289	0.06
más de 10	12	32	41	11	29	55	82	45.6	98	54.4	180	0.04
Total	97,226	89,131	105,889	116,147	34,537	47,346	237,652	48.5	252,624	51.5	490,276	100

Fuente: Elaboración propia a partir de FONHAPO cierres de ejercicio 2007-2008 y avances de 2009

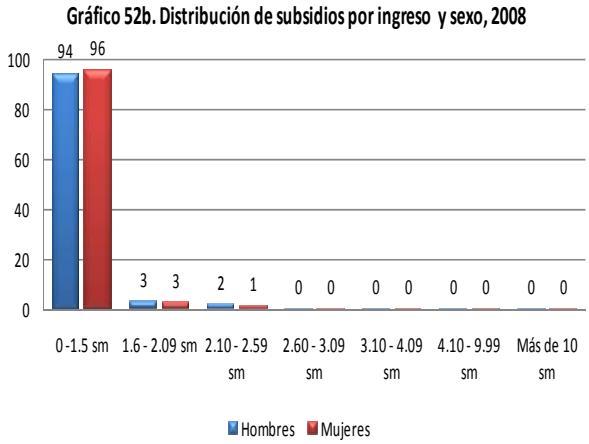
Todos los reportes de crédito analizados indican que dentro de los rangos más bajos de ingreso, son las mujeres las que ocupan los niveles más bajos: en el grupo de 1 a 1.5 smv, el 51% son mujeres. (Ver gráficos 52a, 52b y 52c)

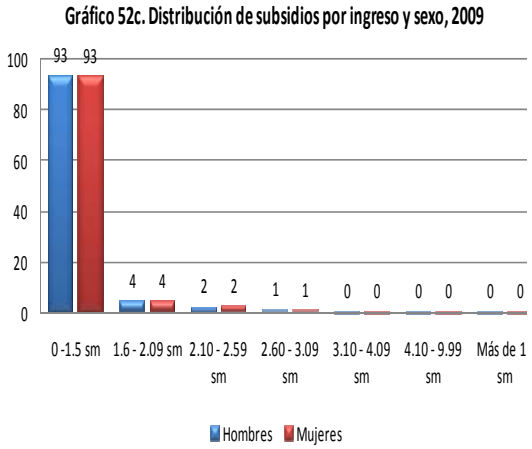


Fuente: Elaboración propia a partir de FONHAPO cierres de ejercicio 2007-2008 y avances de 2009

En el año 2007, hombres y mujeres beneficiados percibían ingresos menores a 3VSM: más del 70% de cada género registro ingresos menores a 1.5 SMV y un 15%, aproximadamente entre 1.6 a 2.9 SMV.

Para los ejercicios 2008 y 2009 se observa un notable incremento de subsidios otorgados a población en el rango de ingresos de 1 a 1.5 SMV, hasta representar cerca del 95% para ambos sexos. Lo anterior se explica por el ámbito de actuación del organismo, en zonas urbanas marginales y áreas rurales. *(Ver gráficos 52b y 52c).*





Fuente: Elaboración propia a partir de FONHAPO cierres de ejercicio 2007-2008 y avances de 2009

Cuando se analizan los resultados por entidad federativa, encontramos que aunque existe participación de todos los estados, el 60% de los subsidios se concentra en 8 entidades (de mayor a menor): Chiapas, Oaxaca, Estado de México, Puebla, Michoacán, Guerrero, Zacatecas y Veracruz. (Ver Gráfico 53a).

Los resultados anteriores dan muestra que no existen criterios de priorización y distribución de recursos por entidad federativa, por lo que se infiere que los programas de trabajo anuales que se plantean conforme a las ROP, son resultado de la libre demanda de ejecutores. El techo distribuible por entidad federativa se determina restando al presupuesto del programa, lo correspondiente a gastos de

operación, así como lo correspondiente para Proyectos de Coinversión, Proyectos Especiales y para atender contingencias por desastres naturales. [69]

Gráfico 53a. Procentaje total de créditos por entidad

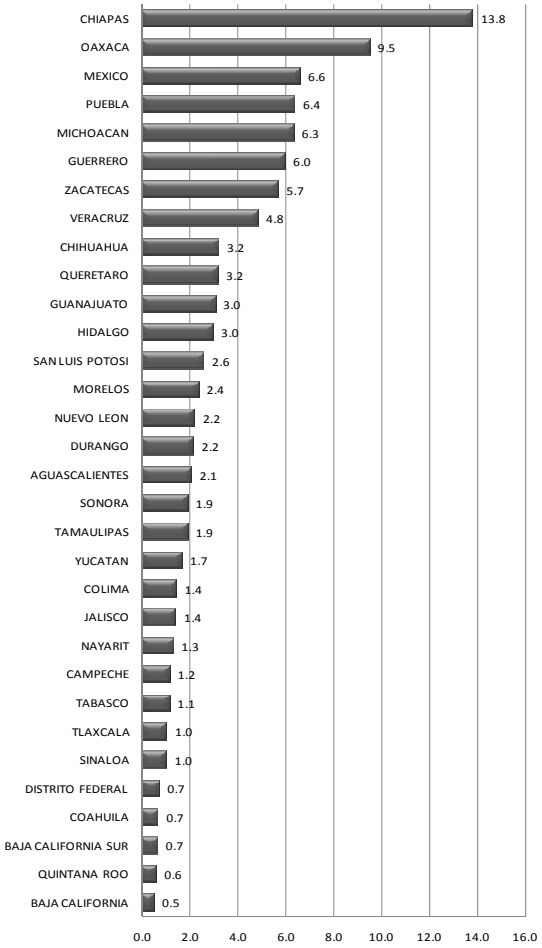
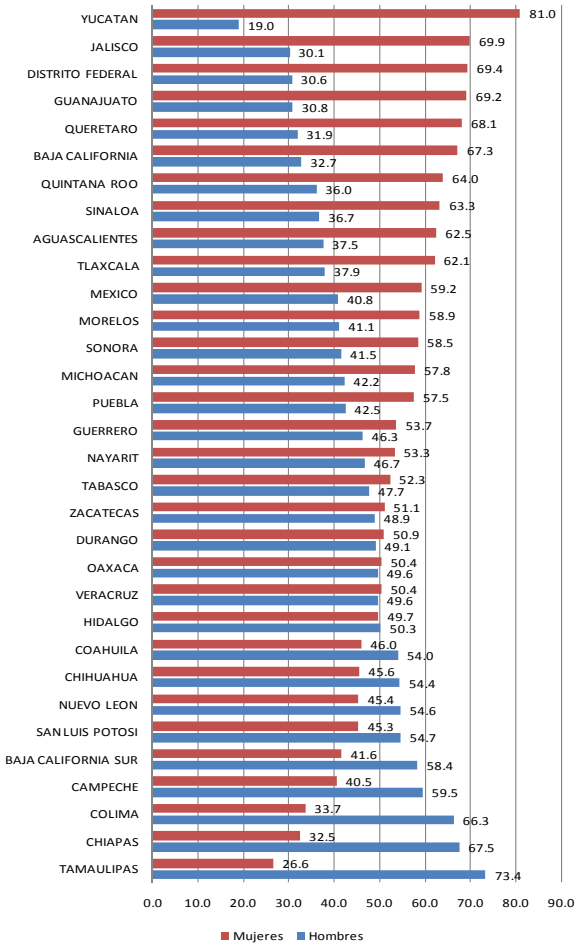


Gráfico 53b. Distribución de créditos por entidad y sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de FONHAPO cierres de ejercicio 2007-2008 y avances de 2009

Como se muestra en el gráfico 56a la distribución de subsidios por sexo, indica que en 18 estados, hubo mayor participación de mujeres, por encima del promedio nacional que resulto del 51%: Yucatán, Jalisco, Distrito Federal, Guanajuato, Querétaro, Baja California, Quintana Roo, Sinaloa, Aguascalientes, Tlaxcala, México, Morelos, Sonora, Michoacán, Puebla, Guerrero, Nayarit y Tabasco. En este grupo destacan los estados de Yucatán con el 81%, Jalisco, Distrito Federal y Guanajuato con más del 69%.

En suma, destaca que FONHAPO es el único organismo nacional analizado[70] que incorpora de manera explícita la perspectiva de género en sus lineamientos de

[69] SEDESOL, Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda, Tu Casa, para el Ejercicio Fiscal 2009, Diario Oficial de la Federación, México 29 de diciembre 2008.

política, cuyos resultados de gestión demuestran que las mujeres son favorecidas en la distribución y monto de los subsidios, que privilegia el mejoramiento de la vivienda y que trabaja en el ámbito rural.

Más del 85% de los subsidios se aplican en la producción social de vivienda, lo que se traduce en montos de subsidio menores a población de ingresos más bajos, ampliándose la cobertura y los beneficios a diferencia de la CONAVI, donde el mayor monto de los subsidios se destina a las acciones más caras (adquisición de vivienda).

Puede calificarse al FONHAPO como el organismo que atiende a la población en mayor desventaja, tanto por su ingreso como por sus condiciones de vida, al tiempo que reporta el menor presupuesto; situación que se vincula con la preeminencia del enfoque económico, sobre el social en la atención a la vivienda.

II.2.5 Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)

Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) es "un banco de desarrollo de segundo piso que promueve, mediante el otorgamiento de créditos y garantías a través de intermediarios financieros, la construcción y adquisición de viviendas de interés social, medio y residencial, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros."[71]

En entrevista con funcionarios del organismo enfatizaron su operación a través de intermediarios financieros como Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles Hipotecarias), Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofomes), Microfinancieras y Bancos[72], que se encargan de otorgar y administrar los créditos, desde su apertura, hasta su conclusión y que, en consecuencia, son éstos los responsables de los registros de los financiamientos otorgados.

"La SHF no realiza un programa de inversión como tal, sólo se establecen ciertas metas en acciones de viviendas y apoyos de manera general con algunas particularidades de moneda."[73] En consecuencia, el organismo no tiene definida una demanda potencial, y la demanda que se atiende con sus recursos es la que captan los distintos intermediarios financieros, de acuerdo a sus propios perfiles.

Por lo anterior, de los 14[74] esquemas financieros que promueve el organismo sólo reportaron 8: cuatro que operan con el sector público: Créditos SHF con apoyo de INFONAVIT, Cofinanciamiento INFONAVIT, Cofinanciamiento FOVISSSTE y el

---

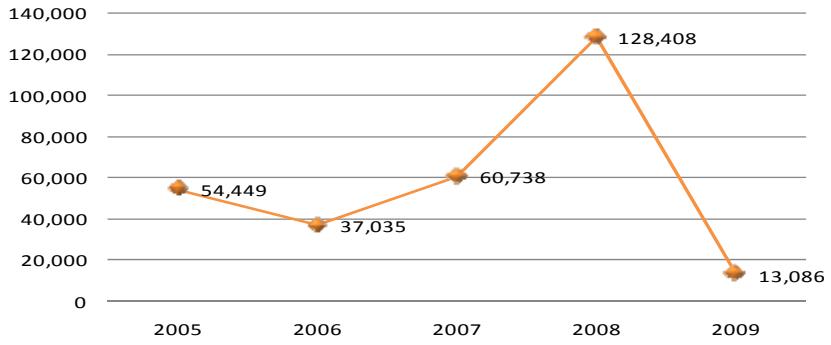
[70] Aunque la SEDESOL también opera en el mejoramiento de vivienda y en el ámbito rural, no se contó con información para este análisis.
[71] www.shf.gob.mx
[72] 23 Sofoles, Sofomes y Microfinancieras y 2 Bancos.
[73] SHF cierres 2006-2009
[74] En la información que proporcionó SHF incluye los programas: PROSAVI (2005-2009), el Mejoramiento (2007, 2008 y 2009) y Credi Mil (2008) que no reporta en su información al público.

Programa de Subsidios y Ahorro para la Vivienda (PROSAVI)[75] y cuatro que operan con intermediarios financieros: CASASHF[76]; el Programa de Renta con Opción a Compra (ROC), el Programa de Mejoramiento y Credi Mil.

Para efectos del presente estudio se analizan, en cifras totales, los 8 esquemas señalados y para el análisis del comportamiento por sexo, se excluyen los de Renta con Opción a Compra y los créditos que permanecen en poder de las empresas (personas morales) del esquema CASASHF, en los cuales no se cuenta con la información desagregada.

En el período 2005- 2009, la SHF, financió un total de 293,716 créditos con una inversión total de 53,345 millones, 279 mil pesos, lo que se traduce en un crédito promedio de 181,622 pesos. Sin embargo, en este promedio general se reportan 131,536 acciones de mejoramiento que si bien representan sólo 0.41% de la inversión, alcanzan el 44.6% del total de los créditos.

Grafico 54. Distribución de créditos por año

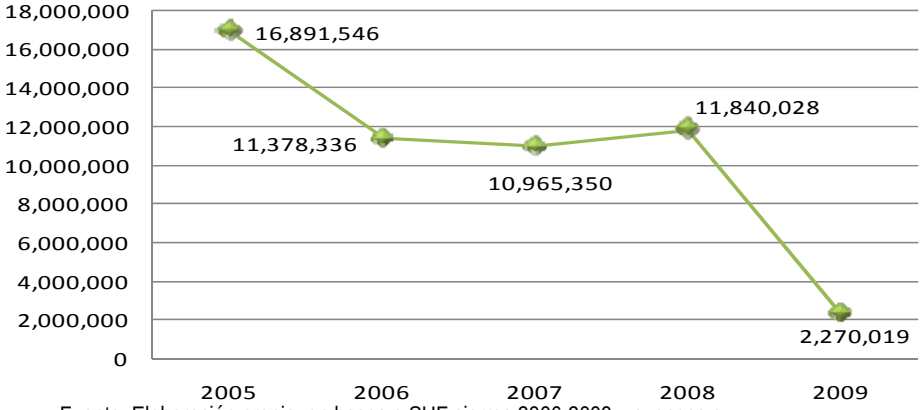


Fuente: Elaboración propia, en bases a SHF cierres 2006-2009 y avances a agosto 2009

[75] Esquema de subsidios que se incorporó del FOVI, en proceso de liquidación, que consiste de apoyos para la compra de vivienda nueva, tanto para población asalariada como para aquella que trabaja por su cuenta, que tienen ingresos no mayores a 5 vsmm del Distrito Federal, con una asignación de créditos mediante concursos en donde se ofertan enganches. SHF otorga un subsidio para complementar el enganche por un importe de 8,000 UDI`s por vivienda, que representa el 20% o más del valor de las viviendas ofrecidas en el programa, dependiendo del valor de la vivienda se apoyan viviendas con valor de hasta 40,000 UDI´s.

[76] Programa de ahorro promovido con el cual las personas que no tienen la posibilidad de comprobar ingresos, no cuentan con un salario fijo o desean mejorar su calificación crediticia, pueden acceder al crédito hipotecario mediante un periodo de ahorro, con el cual al mismo tiempo reúnen el enganche para su casa, con lo que se posibilita la contratación del crédito.

Grafico 55 Distribución de la inversión por año (en miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia, en bases a SHF cierres 2006-2009 y avances a agosto 2009

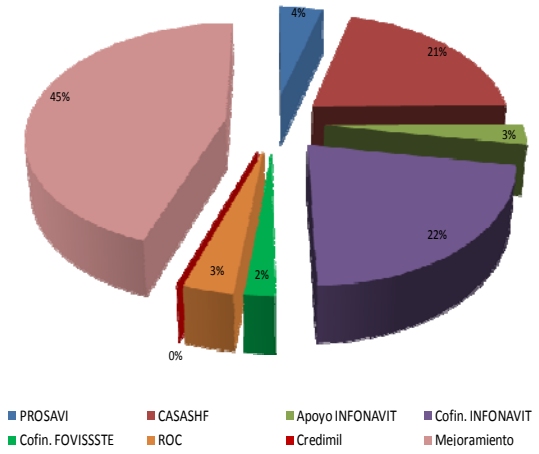
Es de señalar que en el conjunto de los ocho programas estudiados, de 2005 a 2008 la inversión disminuyó un 30%, caso contrario al número de acciones que se duplicó debido a la operación del Programa de Mejoramiento de Vivienda en el 2007, cuyos montos promedio son significativamente menores respecto de los de adquisición de vivienda (*Ver Gráficos 54 y 55*).

En este contexto y por la naturaleza de las acciones, se especifica que los montos promedios por acción en el periodo para el mejoramiento de vivienda son de 5,645 pesos, mientras que en el caso de créditos de vivienda es 324,347 pesos promedio.

Como se destacó en los resultados del FONHAPO, el programa de mejoramiento es particularmente importante por el “vacío” que registra en la gestión de los organismos más grandes a nivel nacional (INFONAVIT y FOVISSSTE) y por la necesidad de instrumentar una autentica estrategia que frene el deterioro del parque habitacional.

Es de llamar la atención que en el programa de mejoramiento de vivienda y el de renta con opción a compra, modalidad que sólo la SHF oferta, tengan registro incompleto de datos sobre sus acreditados.

Grafico 56 Distribución de créditos por programa



Del total de créditos por periodo, el 45% correspondieron al programa de mejoramiento de vivienda, en importancia le siguieron el de Cofinanciamiento INFONAVIT con el 22% y CASASHF con el 21%. El resto de los programas, Prosavi, Cofinanciamiento FOVISSSTE, ROC, Apoyo INFONAVIT y Credimil, registraron participación conjunta del 12%. (Ver Gráfico 56 y Tabla 19)

Fuente: Elaboración propia, en bases a SHF cierres 2006-2009 y avances a agosto 2009

Tabla 20. SHF Distribución de créditos por programa y año

Año	PROSAVI	CASASHF	Apoyo INFONAVIT	Cofin. INFONAVIT	Cofin. FOVISSSTE	ROC	Credimil	Mejoramiento	TOTALES
2005	4,356	28158	3633	18302	0	0	0	0	54,449
2006	2093	12509	2069	19558	7	799	0	0	37,035
2007	2027	10374	1685	11673	1929	3,654	0	29,396	60,738
2008	3355	8051	920	13076	3597	4,393	28	94,988	128,408
2009	403	1553	154	2206	445	1,173	0	7,152	13,086
TOTAL	12,234	60,645	8,461	64,815	5,978	10,019	28	131,536	293,716

Fuente: Elaboración propia, en bases a SHF cierres 2006-2009 y avances a agosto 2009

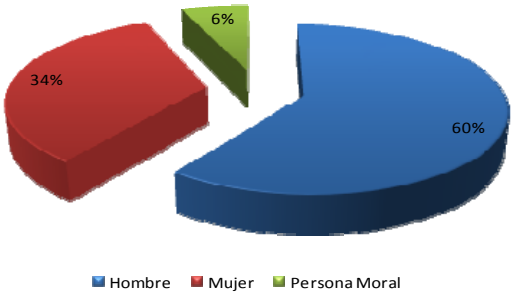
En el período se reporta un total de 10,248, créditos no individualizados (persona moral) que representan el 6.3% de las acciones y el 8.9% de la inversión.

De esta manera, el universo total del cual se dispone información por sexo es de 151,932 créditos (93.7% de las acciones financiadas en el período), con una inversión de 47,890 millones, 718 mil pesos (91.0% de la inversión en el período); lo que equivale a un crédito promedio de 285,317 pesos por acreditado.

A partir de estas cifras se realiza el análisis por sexo de los acreditados.

Del total de créditos individualizados, el 60% se otorgo a hombres y el 34% a mujeres; el crédito promedio del hombre es de 362,128 pesos, un 31% mayor que el otorgado a la mujer que se estima en 274,852 pesos.

Grafico 57 Distribución de créditos por sexo



Fuente: Elaboración propia, en bases a SHF cierres 2006-2009 y avances a agosto 2009

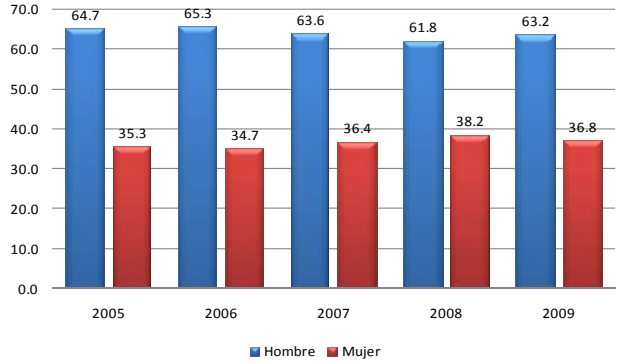
Tabla 21. SHF Distribución de créditos por sexo y año

Año	Créditos				Inversión en Miles de Pesos			
	Mujer	**Hombre**	**Persona Moral**	Total	**Mujer**	**Hombre**	**Persona Moral**	Total
2005	19.149	35.107	193	54.449	5.919.505	10.824.305	147.736	16.891.546
2006	12.551	23.652	832	37.035	3.866.848	7.008.356	503,133	11.387.336
2007	10,073	17,612	3,657	31,342	3.382.401	5,841.485	1.552.877	10.776.763
2008	11.088	17,939	4.393	33.420	3,619.710	5.763.23	1.938.431	11.321.380
2009	1.754	3,007	1.173	5.934	607,632	1.057.238	569.773	2.234.643
Totales	**54,615**	**97,317**	**10,248**	**162,180**	**17.396.096**	**30,494.622**	**4.711,950**	**52.602.668**

Fuente: Elaboración propia, en bases a SHF cierres 2006-2009 y avances a agosto 2009

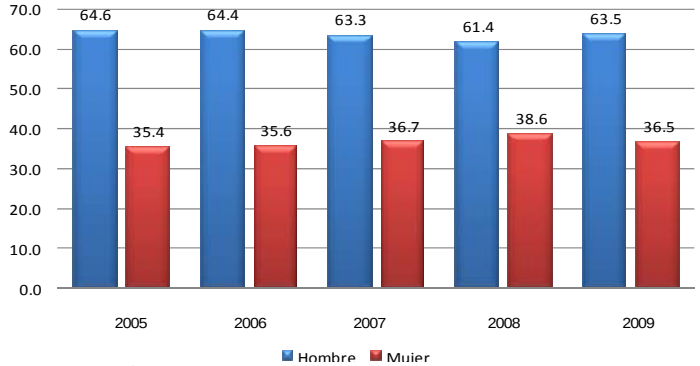
En el periodo de estudio se observa un descenso general en el número de créditos otorgados, particularmente en los otorgados a los hombres que pasaron del 64.7% en 2005, al 61.87% en 2008. Mientras tanto, las mujeres incrementaron su porcentaje de participación en 3 puntos porcentuales, para ubicarse en 38.2%. (*Ver Grafico 58*)

Gráfico 58 Distribución porcentual de créditos por año y sexo *



Fuente: Elaboración propia, en bases a SHF cierres 2006-2009 y avances a agosto 2009
* Se excluyen créditos no individualizados

Gráfico 59 Distribución porcentual de la inversión por año y sexo*



Fuente: Elaboración propia, en bases a SHF cierres 2006-2009 y avances a agosto 2009
* Se excluye la inversión de créditos no individualizados

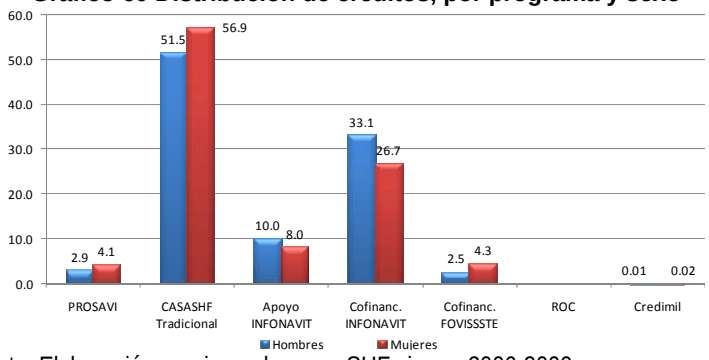
Como muestra el gráfico 59, la inversión disminuyó en la misma proporción para ambos sexos; lo que indica que pese a la inflación el costo promedio de los créditos se ha mantenido, lo cual seguramente se ha hecho en detrimento de la superficie del predio y de la superficie y calidad de la vivienda.

Cuando se analiza la participación por tipo de crédito y sexo se observa que la mujer supera la participación del hombre en el único esquema de crédito subsidiado, el Prosavi, que está destinado a población con ingresos de hasta 5 vsm, aunque hay que anotar que el ejercicio de estos créditos fue minoritario (12,234 créditos).

La mayor contratación de créditos (60,645) se registro, independientemente del sexo, en el esquema CASASHF que prevé un mecanismo de ahorro previo para facilitar la participación de empleados independientes e informales, sin embargo, para acceder a el se requiere comprobar como mínimo 3.03 veces el valor de la mensualidad a pagar.

En los esquemas de coparticipación con el INFONAVIT, es el hombre el que reporta una mayor participación.

Gráfico 60 Distribución de créditos, por programa y sexo

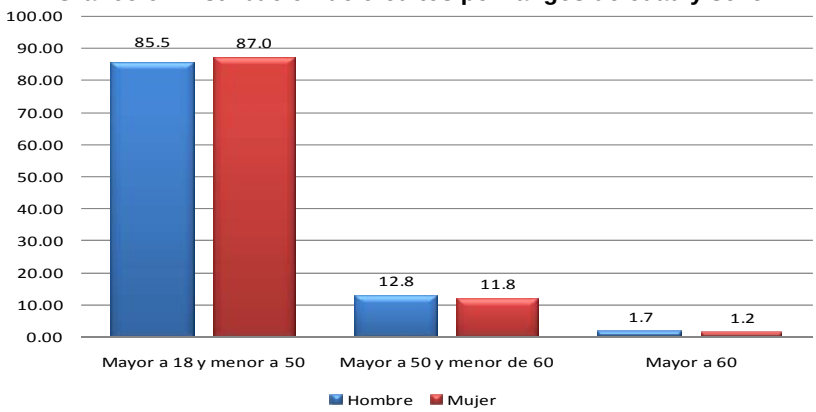


Fuente: Elaboración propia, en bases a SHF cierres 2006-2009 y avances a agosto 2009

La mayor participación de las mujeres en el esquema CASASHF responde a su posición en el mercado informal y su constancia en el ahorro previo.

Por lo que respecta a los grupos de edad, independientemente de sexo, la mayor asignación de créditos se registra para personas de 18 a 50 años. Llama la atención encontrar registros de acreditados adultos mayores, aún cuando la proporción es mínima los intermediarios financieros no suelen considerarlos.

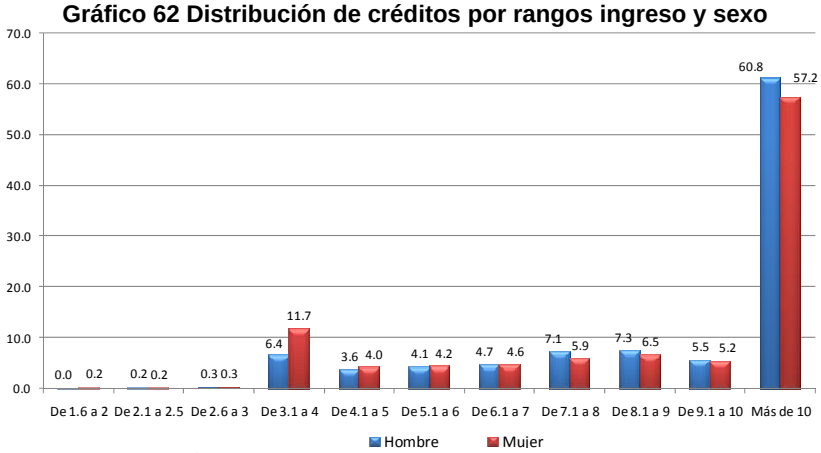
Gráfico 61 Distribución de créditos por rangos de edad y sexo



Fuente: Elaboración propia, en bases a SHF cierres 2006-2009 y avances a agosto 2009

En cuanto al nivel de ingresos se encontró que sólo el 16% de los créditos analizados atendieron a las familias de menores ingresos (hasta 4vsm); mientras que un 30% correspondió a ingresos de 4.1 a 10 sm y el 60% de los créditos fueron colocados entre población con ingresos mayores de 10vsm.

Gráfico 62 Distribución de créditos por rangos ingreso y sexo



Fuente: Elaboración propia, en bases a SHF cierres 2006-2009 y avances a agosto 2009

Por lo que respecta a la distribución de los financiamientos por entidad federativa, se observa que 52.61% de los créditos asignados (incluye los no individualizados), se concentran en cinco estados: Nuevo León, México, Jalisco, Baja California y Quintana Roo (Ver Gráfico 63).

Gráfico 63 Distribución de créditos por entidad

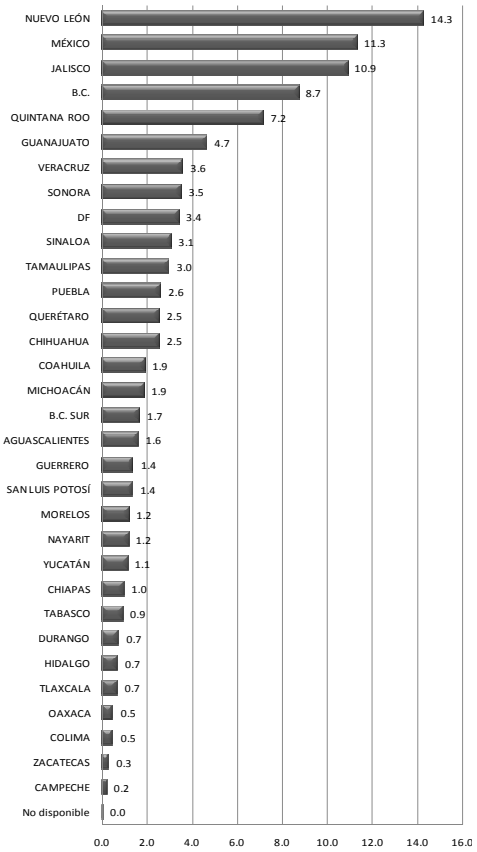
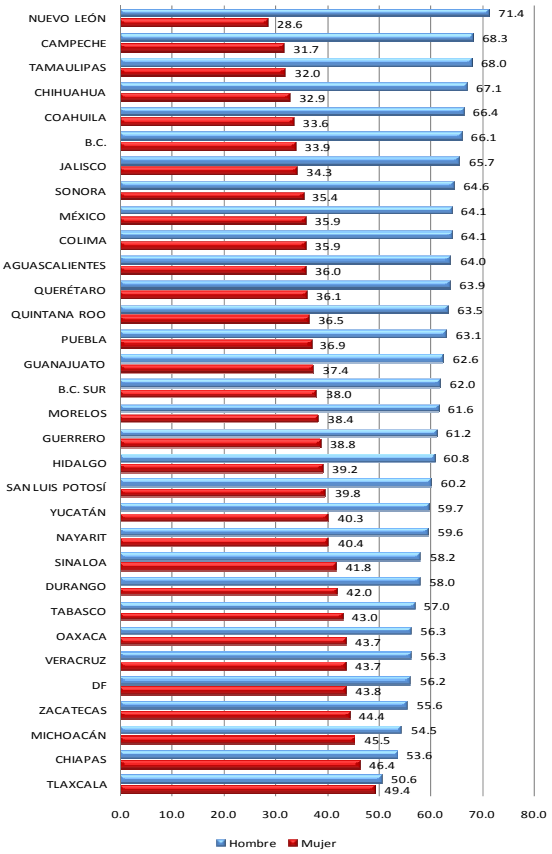


Gráfico 64 Distribución de créditos por sexo y entidad



Fuente: Elaboración propia, en bases a SHF cierres 2006-2009 y avances a agosto 2009

El gráfico 65 muestra que en todas las entidades los créditos otorgados fueron en su mayoría para hombres, con porcentajes que van desde 71.4% en Nuevo León hasta el 50.6% en Durango.

SHF es una institución que fondea y ofrece garantías a intermediarios para que la población abierta del sector formal e informal tenga posibilidades de acceder a una vivienda. Con mecanismos para mantener el dinamismo del mercado habitacional, lo que incluye contribuir con la oferta (producción de vivienda) y promover la atención de la demanda.

De acuerdo a la información analizada y sin conocer los resultados del programa de mejoramiento, su mayor intervención se ha centrado en el fondeo de vivienda para población con ingresos de más de 10vsm y mayoritariamente a hombres (53.8%).

Considerando que es una Institución que forma parte de la APF, resulta sorprendente que no se haya sumado a la atención de la población prioritaria del país.