

**SEDATU**  
SECRETARÍA DE  
DESARROLLO AGRARIO,  
TERRITORIAL Y URBANO



**CONAVI**  
COMISIÓN NACIONAL  
DE VIVIENDA

**Diagnóstico prospectivo de atención mediante el subsidio del  
Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones  
Habitacionales (S177)**

**Coordinación General de Análisis de Vivienda y Prospectiva  
Diciembre 2017**



## ÍNDICE

Antecedentes.....	3
Estado actual del problema de acceso a la vivienda en México.....	4
El Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales y su contribución a la mitigación del problema .....	5
Descripción del problema.....	5
Proyecciones de la evolución del parque habitacional a 2030 .....	8
El rezago habitacional: escenario tendencial y de mitigación .....	10
Bibliografía.....	13

## Antecedentes

De acuerdo con la Ley de Vivienda, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) es la instancia encargada de diseñar, coordinar y promover políticas y programas de vivienda del país, orientadas a desarrollar las condiciones que permitan a las familias mexicanas tener acceso a una solución habitacional, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades (Diario Oficial de la Federación, 2015).

Para esto, la CONAVI promueve diferentes mecanismos de acceso a soluciones habitacionales que respondan a las necesidades de los distintos sectores de la población. Uno de estos mecanismos es el Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales<sup>1</sup> (antes Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda), el cual fue creado en 2007, con la finalidad de atender la creciente demanda de soluciones habitacionales por parte de la población de bajos ingresos la cual no cuenta con acceso a los canales tradicionales de financiamiento (Diario Oficial de la Federación, 2015). Lo anterior, se logra mediante un subsidio, el cual está en función del otorgamiento de un financiamiento, y de la acreditación de ahorro previo. Este instrumento de apoyo permite complementar la capacidad de pago de las personas para acceder a una solución habitacional acorde con sus necesidades.

El subsidio puede ser aplicado a las siguientes modalidades (soluciones habitacionales):

- Adquisición de vivienda nueva o usada
- Ampliación y/o mejoramiento de vivienda
- Adquisición de lote con servicios
- Autoproducción de vivienda

De 2007 al cierre del ejercicio fiscal 2016, el Programa ha otorgado 1.9 millones de subsidios, lo que se traduce en una derrama de 63,512 millones de pesos a precios de 2016. Si bien estos números han sido resaltados en diferentes ocasiones, una cuestión que identificó la Evaluación Específica de Desempeño 2016-2017 fue que, aun cuando el Programa contaba con un desempeño favorable, carecía de un análisis prospectivo que permitiera definir el número de acciones y horizonte temporal requeridos para la atención del problema público para el cual fue diseñado. Ante esta observación y al considerarse factible de atender, se decidió comprometer como Aspecto Susceptible de Mejora el presente documento.

---

<sup>1</sup> El cambio del nombre del programa se encuentra definido en la Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016 publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en junio 2015.

## Estado actual del problema de acceso a la vivienda en México

El derecho a una vivienda adecuada es recogido a nivel internacional por el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En México, este derecho se establece en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual señala que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, y que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. En este sentido, y de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Vivienda, una vivienda digna y decorosa es toda aquella que “cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos” (Diario Oficial de la Federación, 2015).

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 plantean objetivos reconociendo la necesidad de seguir trabajando para la consecución de este derecho. Como se mencionó en la sección anterior, uno de los brazos de la CONAVI para atender las necesidades de vivienda de la población es el Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales el cual se alinea al Objetivo 2.5 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. Asimismo, se alinea al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 y al Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, concretamente, al objetivo Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional, del primero de ellos; y de los objetivos: Controlar la expansión de las manchas urbanas a través de la política de vivienda y Generar esquemas óptimos de créditos y subsidios para acciones de vivienda, del segundo.

Para dimensionar la magnitud del problema que el Programa podría llegar a atender, se utiliza la metodología del rezago habitacional, la cual, de acuerdo con la definición incluida en el glosario del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, cuantifica a aquellas viviendas cuyos habitantes se encuentran en condición de hacinamiento o cuyos materiales de edificación se encuentren en deterioro y no logren satisfacer un mínimo de bienestar para sus ocupantes (Diario Oficial de la Federación, 2014). Además, se utilizaron las proyecciones de hogares a 2050 elaborados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y una estimación propia a 2030 – 2050 basadas en el crecimiento poblacional, también elaborados por CONAPO.



## ***El Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales y su contribución a la mitigación del problema***

El programa de subsidios de la CONAVI contribuye a que las personas de bajos ingresos<sup>2</sup> y con una necesidad de vivienda, logren acceder a una solución habitacional. Si bien uno de los componentes para la cuantificación de la población objetivo es aquellas personas en condición de rezago habitacional y cuyo grueso se asocia a los mejoramientos, la atención del programa ha sido mayormente para aquellos que demandan la adquisición de vivienda<sup>3</sup>. Lo anterior podría esbozar que el Programa tiene un carácter preventivo sobre el rezago habitacional, pues no permite que aquellos nuevos hogares que se forman y demandan una vivienda, caigan en precariedad toda vez que las viviendas que se adquieren mediante el Programa, además de estar bien ubicadas, son construidas con materiales resistentes, dimensiones adecuadas y equipamiento y servicios que permiten el pleno desenvolviendo de sus habitantes.

### ***Descripción del problema***

Durante 2016, el parque habitacional en México ascendió a 32.9 millones, de las cuales, el 28.1% se encontró en condición de rezago habitacional, albergando al 30.1% de la población de este país.

**Gráfica 1. Parque habitacional por condición, 2016 (%)**



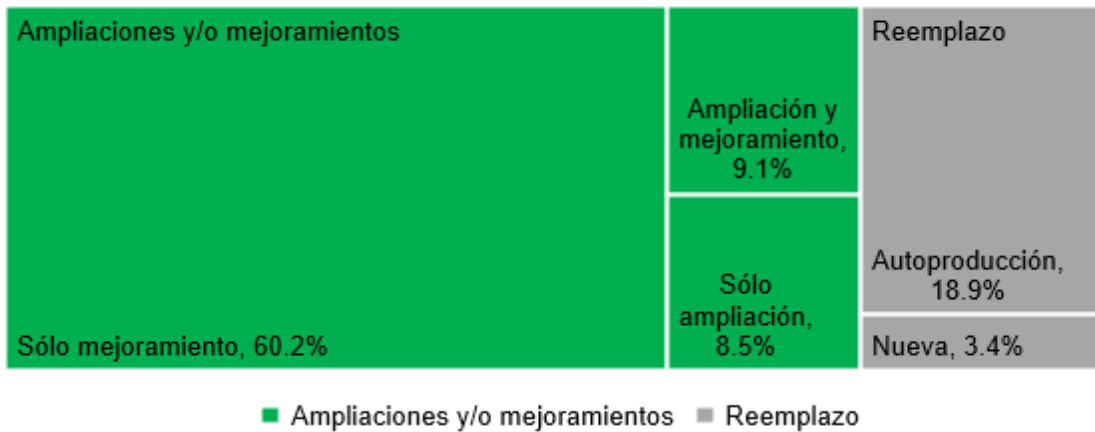
Fuente: Elaborado por CONAVI con información de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2016.

<sup>2</sup> De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa ([https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188993/Reglas\\_de\\_Operaci\\_n\\_del\\_ejercicio\\_fiscal\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188993/Reglas_de_Operaci_n_del_ejercicio_fiscal_2017.pdf)), se considera persona de bajos ingresos a aquella persona física cuyo ingreso individual es menor o igual a la línea de bienestar, urbana o rural, establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. En caso de que no se logre aproximar el ingreso por esta vía, se tomará como persona en esta condición a la población derechohabiente de FOVISSSTE o INFONAVIT con crédito para vivienda otorgado por alguno de esos organismos, con Ingreso Individual de hasta 2.6 veces el valor de la UMA, con excepción de la Modalidad de Adquisición de Vivienda, en la que el Ingreso individual pueda ser de hasta 4 veces el valor de la UMA; Población con crédito para vivienda no otorgado por FOVISSSTE e INFONAVIT con Ingreso Individual de hasta 5 veces valor de la UMA.

<sup>3</sup> De 2007 a 2016, el 61.9% de las acciones del Programa han sido para la atención de aquellos que buscan adquirir una vivienda nueva o usada.

Por tipo de solución habitacional se tiene que en 2016 el 60.2% necesita algún mejoramiento, el 8.5% la ampliación de a lo más dos cuartos y 9.1% algún mejoramiento y ampliación. Finalmente, el 22.3% puede salir del rezago con el reemplazo de su vivienda.

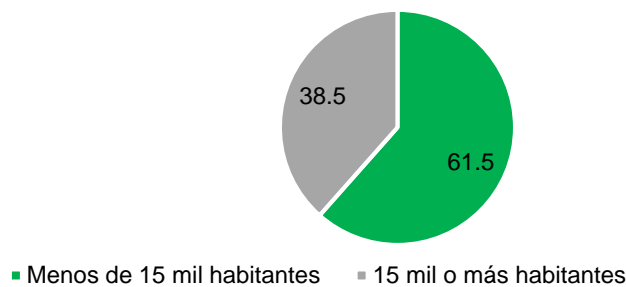
**Gráfica 2. Rezago habitacional, por tipo de solución, 2016 (% de viviendas)**



Fuente: Elaborado por CONAVI con datos de la ENIGH 2016

El rezago se ubica en zonas rurales y semiurbanas, principalmente: el 61.5% del problema se localiza en localidades de menos de 15 mil habitantes.

**Gráfica 3. Rezago habitacional por tamaño de localidad, 2016 (% de viviendas)**



Fuente: Elaborado por CONAVI con información de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2016.

Por entidad federativa, el 53.2% de las viviendas en condición de rezago se concentran en 7 estados, a saber: Veracruz (11.8% del total), Chiapas (9.4%), Estado de México (9.2%), Oaxaca (6.5%), Guerrero (5.8%), Baja California (5.5%) y Puebla (5.0 %).

**Gráfica 4. Rezago habitacional por entidad federativa, 2016**  
(% con respecto al total nacional)



Fuente: Elaborado por CONAVI con información de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2016.

Por otro lado, los estados que tienen mayores porcentajes de rezago habitacional con respecto a ellos mismos son: Chiapas (67.7%); Tabasco (67.2%); Oaxaca (55.8%); y Guerrero (54.5%). Mientras que los estados con menos rezago son: Aguascalientes (7.2%); Ciudad de México (9.8%); Nuevo León (10.2%); y Jalisco (10.9%).

**Mapa 1. Rezago habitacional por entidad federativa.**  
Porcentaje respecto a cada estado



Fuente: Elaborado por CONAVI con información del INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2016.

Este problema se presenta en viviendas cuyos jefes de hogar perciben menos de 5 salarios mínimos generales vigentes, representando el 95.4% del total.

**Cuadro 1. Rezago habitacional por nivel de ingreso, 2016**

Rango de ingreso en salarios mínimos	Viviendas (millones)	%
De 0 y menor 2.6 salarios	7.6	82.7
De 2.6 y menor a 5 salarios	1.2	12.7
De 5 salarios y más	0.4	4.7
<b>Total</b>	<b>9.2</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaborado por CONAVI con información de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2016.

En conclusión, se aprecia que el rezago habitacional sigue siendo una constante, lo que demanda una atención no solo mediante la adquisición de vivienda nueva sino de un conjunto de soluciones que satisfagan las distintas necesidades de vivienda por parte de la población.

### Proyecciones de la evolución del parque habitacional a 2030

En el ámbito de la administración pública, siempre es de suma importancia contar con escenarios de largo plazo sobre la dinámica de la población para poder planear políticas y programas que atiendan con efectividad a los diferentes grupos dependiendo de las necesidades que pudieran presentar. Para los hacedores de políticas en materia de vivienda, las proyecciones de población son de utilidad para conocer la posible trayectoria del parque habitacional y las características de éste.

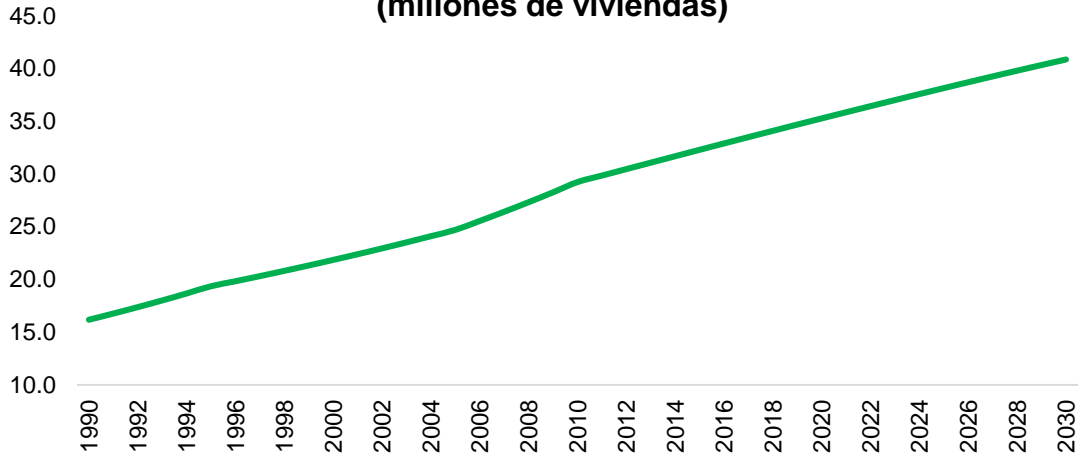
Por esta razón, la Comisión Nacional de Vivienda ha venido trabajando en la construcción de cifras de cara a los años 2030 y 2050 para poder establecer los posibles apoyos que pudieran requerirse para mitigar el problema del acceso a una solución habitacional adecuada.

Así, para el año 2030, se espera que el parque habitacional alcance 40.9 millones de viviendas; es decir, 24.2% más que el nivel observado en 2016<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Estos datos son resultado de las estimaciones de hogares que realizó el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Éstas se realizan bajo el concepto de hogar censal, el cual cuantifica unidades formadas por una o más personas con o sin parentesco que residen en la misma vivienda particular. Por lo anterior, se puede afirmar que un hogar es igual a una vivienda.



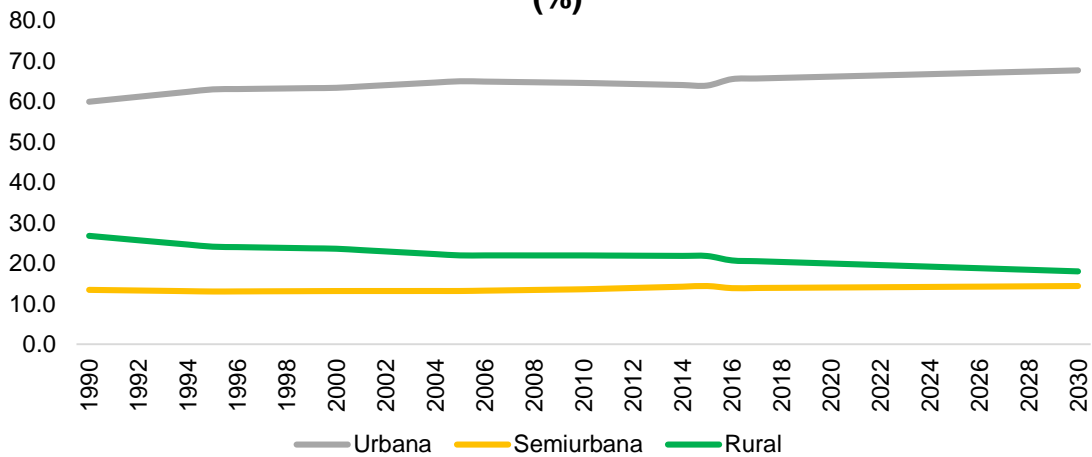
**Gráfica 5. Parque habitacional en México, 1990-2030  
(millones de viviendas)**



Fuente: Elaborado por CONAVI con información del Consejo Nacional de Población.

En cuanto a la distribución por tamaño de localidad, el grueso del parque seguirá concentrándose en las zonas urbanas, aunque se prevé una disminución de la participación de las viviendas en zonas rurales<sup>5</sup>.

**Gráfica 6. Vivienda por tamaño de localidad, 1990-2030  
(%)**



Nota: Se considera rural a aquellos que habitan en localidades con menos de 2500 habitantes; Semiurbano a aquellos que se encuentran en localidades de 2,500 habitantes y menor a 15 mil; Urbano de 15 mil y más habitantes

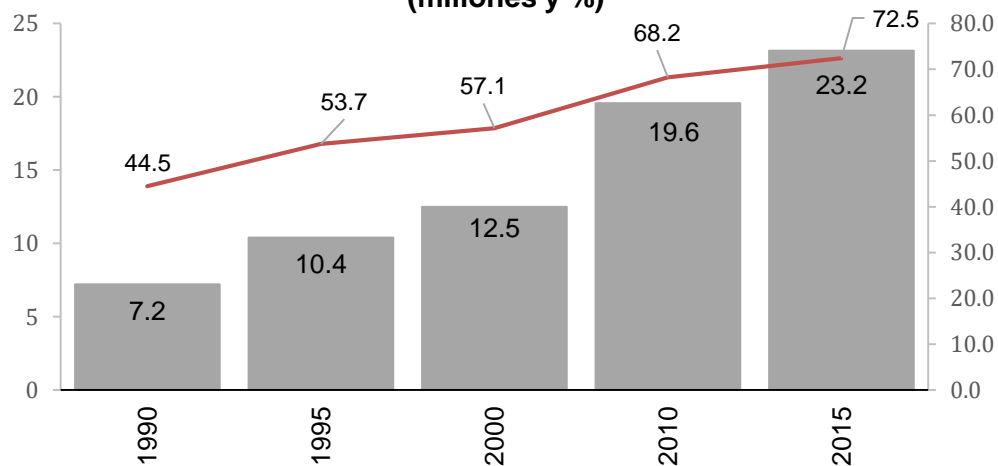
Fuente: Elaborado por CONAVI con información del Consejo Nacional de Población y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

<sup>5</sup> Para poder estimar el número de viviendas por tamaño de localidad, se consideró la tendencia observada del período 1990 a 2015.

### **El rezago habitacional: escenario tendencial y de mitigación**

Aun cuando el rezago habitacional ha ido disminuyendo en términos relativos, en absolutos se ha mantenido por lo que es necesario que, de la proyección expuesta, se pueda prever la cantidad de viviendas en condición de rezago que muy probablemente puedan existir en el mediano plazo, así como el tipo de atención y montos que se requerirían para su mitigación.

**Gráfica 7. Viviendas particulares habitadas observadas sin rezago (millones y %)**



Fuente: Censos y Conteos de Población y Vivienda 1990 - 2010; Encuesta Intercensal 2015

A continuación, se presentan dos escenarios considerando distintos supuestos.

#### **Escenario tendencial**

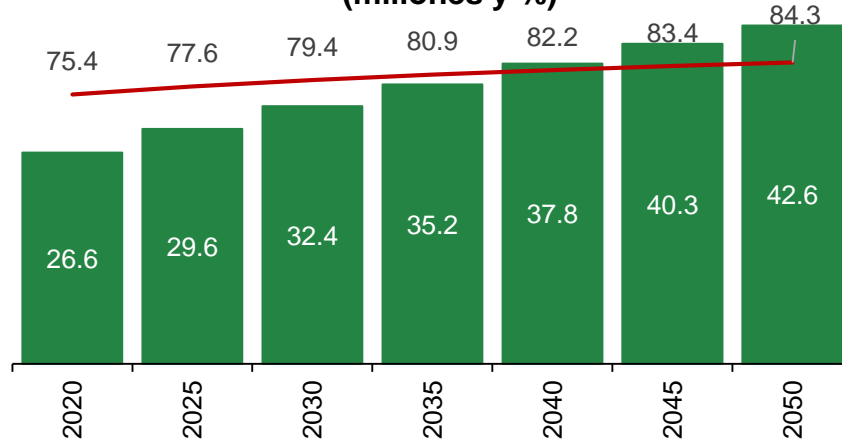
Para estimar este escenario, se consideró que el comportamiento futuro del rezago seguiría la tendencia observada entre censos; es decir, de 2000 a 2010 en donde salieron del rezago 250 mil viviendas.

Así, para 2030 la proporción de viviendas en esta condición podría llegar a 20.6%, lo que equivale a una reducción absoluta de 375 mil viviendas quedando aún en rezago un saldo de 8.4 millones de viviendas<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> La Organización de las Naciones Unidas, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, plantea como meta que, para 2030, se reduzca al menos a la mitad la proporción de personas que viven en pobreza en todas sus dimensiones además de asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles. Las proyecciones presentadas dan cuenta que, al menos en lo que corresponde al tema de vivienda, será complicado alcanzar lo suscrito.

Si bien es cierto que, bajo este escenario es evidente el mantenimiento del rezago en términos absolutos y disminución marginal en relativos, el análisis puede hacerse desde el complemento; es decir, desde aquel parque habitacional fuera del rezago. De 1990 a 2015, las viviendas fuera de rezago pasaron de representar el 44.5% del total a 72.5% para 2015 y se espera que éste llegue casi al 80% para 2030.

**Viviendas particulares habitadas proyectadas sin rezago  
(millones y %)**



Fuente: Proyecciones de CONAPO a 2030 y estimaciones propias a 2050

Lo anterior puede ser reflejo del esfuerzo que se ha realizado en el sector por atender la demanda de adquisición de vivienda teniendo un efecto preventivo sobre el rezago; es decir, impide que los nuevos hogares caigan en esta condición. Lo anterior se refuerza con las cifras observadas durante el período 2010-2016, en el cual el 68% de los recursos se destinaron a la adquisición de vivienda nueva. En el caso del subsidio otorgado por CONAVI I, el 72.2% del dinero fue para atender la demanda de adquisición de vivienda nueva.

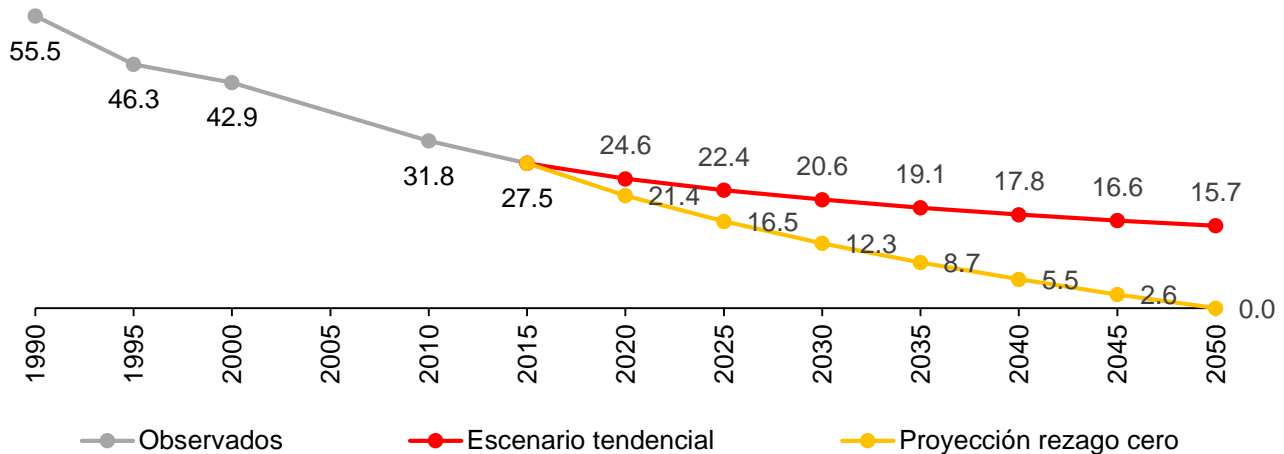
Es importante resaltar que, para que este escenario se cumpla, las condiciones de financiamiento deben prevalecer como en los últimos años, en donde de 2010 a 2016 se otorgaron, en promedio, 1.5 millones de acciones, beneficiando a 1.2 millones de hogares de manera anual.

**Escenario de mitigación**

Por otra parte, se plantea un escenario en donde se mitigue por completo el rezago habitacional a 2050. Para lograrlo, sería necesario realizar 1.9 millones de reemplazos de vivienda y 6.9 millones de mejoramientos y/o ampliaciones, lo que equivale a 226 mil acciones anuales adicionales a los 1.5 millones de financiamientos

requeridos para llegar al escenario tendencial (la cual incorpora las acciones necesarias para atender la demanda de vivienda nueva).

**Gráfica 9. Viviendas particulares habitadas con rezago (porcentaje)**



Fuente: Censos y Conteos de Población y Vivienda 1990 - 2010; Encuesta Intercensal 2015; Proyecciones de CONAPO a 2030 y estimaciones propias a 2050

Para que estas 226 mil acciones (soluciones habitacionales) tengan un impacto, deberán estar focalizadas a grupos de población con las siguientes características: bajos ingresos, la mayoría no afiliados, sin acceso a financiamiento y ubicados en zonas rurales. En términos monetarios, esta atención representaría un esfuerzo considerable pues, bajo el escenario planteado, se supone que, para alcanzar esta meta, se requiere una inversión de 15,292.3 millones de pesos anuales aproximadamente<sup>7</sup>. Suponiendo un esquema similar al que opera la CONAVI mediante el Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales en donde se consta de 3 componentes (subsidio, ahorro previo y financiamiento), el esfuerzo presupuestal anual por parte de este programa sería de 6,37 millones de pesos, lo que equivale al 41% del total de la inversión antes mencionada.

Si bien lo antes expuesto es un reto importante, no debe hacerse caso omiso a esto y, por el contrario, comenzar a planear y actuar para favorecer a aquellas personas con mayores necesidades de vivienda en el país.

<sup>7</sup> Esta cifra se obtiene usando los valores totales de las soluciones por modalidad para el año 2016 multiplicado por el número de subsidios requeridos para cada uno, los cuales, se distribuirían de la siguiente manera: 5.9 mil acciones para adquisición de vivienda, 44 mil para autoproducción y 176.5 mil para mejoramiento.



## Bibliografía

Diario Oficial de la Federación. (30 de abril de 2014). *Programa Nacional de Vivienda 2014-2018*. Obtenido de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342865&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342865&fecha=30/04/2014)

Diario Oficial de la Federación. (20 de Abril de 2015). *Ley de Vivienda*. Obtenido de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv\\_200415.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_200415.pdf)

Diario Oficial de la Federación. (29 de diciembre de 2015). *Reglas de operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, del ejercicio fiscal 2016*. Obtenido de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5421623&fecha=29/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421623&fecha=29/12/2015)