



**FLACSO**  
MÉXICO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede Académica de México

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

Promoción XIV 2018-2020

**Efecto del control partidistas de gobiernos sub-nacionales en el déficit de vivienda;  
México 1990-2010**

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:

Clio Itzel Canudas Romo

Director de tesis:

Dra. Alejandra Armesto

Lectores:

Dr. Nicolás Loza Otero

Dr. Jean-François Jolly

Seminario de tesis: Economía Política Comparada

Línea de investigación: Procesos políticos, Representación y Democracia

Ciudad de México, Diciembre de 2020

Proyecto de investigación patrocinado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología  
(CONACYT)

## Resumen

La presente investigación explica desde una aproximación de economía política, el efecto de la permanencia en el poder de partidos subnacionales sobre la reducción del déficit de vivienda. Este trabajo muestra que las explicaciones tradicionales del déficit de vivienda, enfocadas en las dinámicas demográficas, así como en las políticas dirigidas a la erradicación de la pobreza y promoción del desarrollo regional tienen limitaciones. El argumento que se propone, es que la continuidad de un mismo partido en el gobierno subnacional contribuye a la reducción del déficit de vivienda porque permite la consolidación de equipos técnicos, al tiempo que aprovecha sus aprendizajes y sus relaciones con organizaciones y grupos de la sociedad, todo lo cual propicia la conclusión de proyectos de infraestructura habitacional. A su vez, en sistemas descentralizados con variados niveles de dependencia fiscal de los gobiernos subnacionales, se muestra que esta variable se asocia positivamente con el déficit de vivienda, es decir que a mayor dependencia, mayor déficit.

La investigación pone a prueba la hipótesis acerca de la asociación entre la continuidad en el control partidista a nivel subnacional y el déficit de vivienda, analizando la infraestructura habitacional en los estados en México en el periodo 1990-2010. Los hallazgos del análisis empírico apoyan las hipótesis propuestas.

El primer hallazgo, es que el control partidista a nivel subnacional promueve una reducción del déficit habitacional, considerando las variables sociales y económicas, se mantiene esta relación y es significativa. La naturaleza del fenómeno y el pensar en la permanencia de un partido en el gobierno, nos conduce a introducir la interacción con el nivel nacional proponiendo una segunda hipótesis ahora condicional a la oposición política entre gobierno subnacional y nacional encontrando que dada la oposición entre los niveles, el efecto marginal promedio del control partidista es de mayor reducción en el déficit habitacional, que dada alineación partidista en gobiernos de distintos niveles territoriales.

**Palabras clave:** política subnacional, control partidista, déficit habitacional, continuidad y cambio, oposición, descentralización.

## **Abstract**

This research explains, from a political economy approach, the effect of the permanence in power of sub-national parties on the reduction of the housing deficit. This work shows that traditional explanations of the housing deficit, focused on demographic dynamics, as well as on policies aimed at eradicating poverty and promoting regional development, have limitations. The argument that is proposed is that the continuity of the same party in the subnational government contributes to the reduction of the housing deficit because it allows for the consolidation of technical teams, while at the same time taking advantage of their learning and their relationships with organizations and groups in society, all of which leads to the conclusion of housing infrastructure projects. In turn, in decentralized systems with varying levels of fiscal dependence on sub-national governments, it is shown that this variable is positively associated with the housing deficit, that is, the greater the dependence, the greater the deficit.

The research tests the hypothesis about the association between continuity in party control at the sub-national level and the housing deficit, analyzing the housing infrastructure in the states in Mexico in the period 1990-2010. The findings of the empirical analysis support the proposed hypotheses.

The first finding is that partisan control at the subnational level promotes a reduction in the housing deficit, and considering the social and economic variables, this relationship is maintained and significant. The nature of the phenomenon and the idea of the permanence of a party in government, leads us to introduce the interaction with the national level proposing a second hypothesis now conditional to the political opposition between the subnational and national government. We find that given the opposition between the levels, the average marginal effect of party control is of greater reduction in the housing deficit, than given party alignment in governments of different territorial levels

**Keywords:** subnational politics, partisan control, housing deficit, continuity and change, opposition, decentralization.

### *Dedicatoria*

*A mi madre, como mi gran ejemplo, eres mi motor, te amo.*

*A mi familia y los que me rodearon en todo este tiempo, aguantando momentos de tensión y que en ocasiones no tenía el mejor humor, gracias por su apoyo.*

*A mi perro “el negrito” que también padeció los estragos de dedicación exclusiva de la maestría, eres un gran compañero.*

## Agradecimientos

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales por aceptarme y ser la sede que reúne tanta riqueza de todo tipo, desde conocimiento, personal docente, administrativo y sobre todo a quienes nos preparaban diariamente una comida que nos reunía a todos por igual. Esta oportunidad que se presentó en mi vida, representa un gran reto profesional y personal, derivó en muchos cambios. Al entrar se abrió un panorama apasionante, complejo y retador. Este nuevo portal, me deja con el impulso de seguir aprendiendo.

Pocas fueron las ocasiones en que no me sorprendí y agradezco a los profesores que formaron parte de este camino, comenzando con el profesor Alegría y con el amor infinito que tiene de enseñar. La pasión que imprimen el Dr. Rodrigo y la Dra. Armesto me motivaron para ser fiel seguidora de sus enseñanzas y poder desarrollar la investigación en el seminario dirigido por ellos, mi admiración hacia su inteligencia y la calidad de personas que son.

Una especial mención al profesor Jean-François Jolly, pues desde el minuto uno que lo conocí me ofreció un trato muy cálido y paciente.

A mis lectores y directora, Nicolás, Jolly y Alejandra, quienes han enriquecido la investigación sustancialmente, es un salto cuántico antes y después de las revisiones, comentarios y sugerencias, y aun considero que se requiere más trabajo.

A mis compañeros por enseñarme que al ser tan distintos se aprende de la diversidad y se entrena la tolerancia y el respeto. Algunos de ellos se convirtieron en mis amigos, a ustedes Adán, Ale, Gaby, Rafa, Zully, a quienes aprendí a querer, gracias por los momentos de reflexión que nos regalábamos, compartimos horas de desvelos y angustias, por no entender en algunas ocasiones y porque para todos el enfrentarnos con este reto nos unió, ellos me ayudaron a crecer y a creer un poco en mi y en ellos también, se quedan en mi corazón.

A mis compañeros del seminario, en particular a Alejandra y Erik quienes me ofrecían su tiempo, ayuda y comprensión, los quiero.

Agradecimiento a todos los profesores, al personal administrativo, personal de computo, personal de seguridad, de limpieza, y todos los que hacen posible que esta sede, que es casa de todos quienes transitamos temporalmente, funcione y viva.

*¡Gracias!*



## **ÍNDICE**

<b>Capítulo 1. Planteamiento del problema.....</b>	<b>1</b>
1.1 El déficit habitacional en el contexto de América Latina y en México .....	4
1.2 Evolución del déficit de vivienda en México .....	11
1.3 Estado de la cuestión.....	22
1.4 Desempeño de gobiernos subnacionales .....	31
<b>Capítulo 2. Continuidad en el control del gobierno y déficit de vivienda. ....</b>	<b>34</b>
2.1 Continuidad en el control del gobierno por un mismo partido y déficit de vivienda.....	35
2.2 Discontinuidad en el control del gobierno por un mismo partido y déficit de vivienda.	38
2.3 Dependencia fiscal y oposición política vertical.....	40
2.4 Hipótesis .....	43
<b>Capítulo 3. Efecto de la continuidad en el control partidista en resultados del déficit habitacional .....</b>	<b>44</b>
3.1 Descripción de las variables, operacionalización, métodos, fuentes .....	45
Variable dependiente: Déficit habitacional.....	45
Variables independientes .....	46
Variables control.....	47
3.2 Método y modelo.....	51
3.3 Hallazgos .....	55
3.4 Conclusiones .....	61
<b>Conclusiones.....</b>	<b>62</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>63</b>



## **ÍNDICE DE GRÁFICAS**

<i>Gráfica 1 Gasto público social, .....</i>	6
<i>Gráfica 2 Déficit de vivienda en sus dos dimensiones y cuatro categorías .....</i>	9
<i>Gráfica 3 Rezagos en materia de servicios y materiales de la vivienda 5 dimensiones a nivel estatal 1990-2010 .....</i>	14
<i>Gráfica 4 Déficit habitacional en México (1990-2010).....</i>	16
<i>Gráfica 5 Evolución del déficit habitacional. ....</i>	21
<i>Gráfica 6 Efectos marginales de la continuidad sobre el déficit habitacional dada oposición u alineación partidista .....</i>	60

## **ÍNDICE DE CUADROS**

<i>Cuadro 1 Situación de rezago de acceso a servicios básicos y calidad y espacios de la vivienda (por tipo de localidad), 2010 .....</i>	18
<i>Cuadro 2 Dimensiones y categorías del déficit habitacional .....</i>	45
<i>Cuadro 3 Unidades subnacionales con alineación y oposición partidista (quinquenios)...</i>	47
<i>Cuadro 4 Estadística descriptiva de las variables asociadas al modelo econométrico .....</i>	51
<i>Cuadro 5 Regresiones de los Modelos para la Hipótesis 1 controlados por efectos fijos ..</i>	57
<i>Cuadro 6 Resultados de la estimación de los efectos fijos del déficit habitacional y el control partidista subnacional con término de interacción de oposición con el nivel nacional .....</i>	59

## **ÍNDICE DE ECUACIONES**

<i>Ecuación 1 Ecuación de modelo regresión de efectos fijos (MEF).....</i>	52
<i>Ecuación 2 Vector construido con variables de control.....</i>	53
<i>Ecuación 3 Modelo de efectos fijos con teoría condicional .....</i>	54
<i>Ecuación 4 Modelo de efecto fijo dada oposición partidista .....</i>	54
<i>Ecuación 5 Modelo de efectos fijos cuando no existe oposición partidista .....</i>	54

## Capítulo 1. Planteamiento del problema.

La problemática habitacional se deriva de un conjunto de situaciones que afectan a grupos poblacionales y que indican la presencia de necesidades habitacionales insatisfechas. Estas pueden relacionarse en distintas dimensiones diagnósticas, como la carencia absoluta de vivienda hasta modalidades inadecuadas o deficitarias de servicios y de acceso a la vivienda. La preocupación no se reduce exclusivamente a un asunto de cantidad de viviendas, sino en el desarrollo de condiciones que mejoren el acceso a viviendas adecuadas y a un entorno provisto de servicios. Los indicadores desarrollados para dar cuenta de estas diversas dimensiones de carencias y rezagos, nos permiten expresar un cierto nivel de déficit habitacional que es atendido con distintos instrumentos, programas y políticas pertinentes. La tendencia de las cifras indican mayor estimación de necesidades de tipo cualitativo con respecto al cuantitativo, es decir aquellas necesidades relacionadas con acciones que implican recuperar, rehabilitar, mejorar, ampliar y abastecer de materiales y servicios, en otras palabras implica el mejorar la calidad del parque habitacional, así como sus atributos de materialidad, servicios y/o espacio.

La noción del déficit habitacional está ligada a discusiones en torno al subdesarrollo y la pobreza. Los estudios realizados en torno a las condiciones de la vivienda en América Latina muestran déficits habitacionales decrecientes a comienzos del siglo XXI, como respuesta de una tendencia a la baja, que se presentó en los años noventa. En 1996 en el Programa Hábitat formulado en el marco de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, se generaron lineamientos para elaborar un concepto de vivienda adecuada<sup>1</sup>, basado en atributos más allá de tener un techo, criterios mínimos y dimensiones adecuadas de forma idónea por país. México no es la excepción, ya que existe reducción del déficit a nivel nacional, aunque internamente entre unidades subnacionales existen diferencias con desviación respecto al promedio nacional.

---

<sup>1</sup> La vivienda adecuada es un lugar o espacio físico delimitado por una estructura (pisos, techos y paredes) cuyas características materiales proveen de protección a sus habitantes del medio ambiente y el exterior, permita condiciones de habitabilidad (dormir, preparar alimentos y comer) y salubridad, cuente con servicios básicos (servicios de agua, luz eléctrica y drenaje) y brinde seguridad jurídica de propiedad y posesión de tal manera que asegure la privacidad y contribuya al desarrollo individual y social de sus habitantes. (Ancer et al., 2012)

Los planes, programas y políticas públicas nacionales tienen como objetivo la reducción del déficit habitacional y atienden dimensiones diversas y en varias escalas entre los niveles de gobierno. La medición del déficit habitacional como herramienta para tomar decisiones, sugiere diversas metodologías, una de estas es, clasificar los rezagos habitacionales según las características de las carencias en cuatro dimensiones las cuales son: falta de vivienda, deficiencia en servicios e infraestructura, mala calidad de los materiales de la vivienda y por último inseguridad de la tenencia de la vivienda, (Rojas & Medellín, 2011).

El déficit habitacional es un fenómeno que implica complejidad en términos de cómo se construye, ya que responde a la falta de satisfacción de múltiples necesidades de cierta población, tales como garantizar protección, abrigo y privacidad frente al medio físico y social, además de cumplir con necesidades básicas para la supervivencia y prolongación de la especie, lo que se refiere entre otras cosas a la procreación, protección y crianza, (DANE, 2009).

La provisión de paquetes de bienes y servicios públicos diferenciados regionalmente conlleva responsabilidades compartidas entre los distintos niveles de gobierno y entre unidades subnacionales, es decir como explica Camilo Arriagada Luco, en un documento del Proyecto Regional CEPAL/CELADE-UNFPA, de la serie Población y desarrollo: *“La presencia de distintos niveles de agregación territorial del diagnóstico de variables sectoriales ayuda a los procesos de descentralización y coordinación de las herramientas de inversión; y a adecuar instrumentos habitacionales”*(Arriagada et al., 2003), sin embargo existe mayor complejidad en la implementación y seguimiento de dichas acciones. La complicación de este fenómeno está en la diversidad de causas y factores que influyen en él, es así que desde un marco analítico de la economía política se puede explicar dicha variación, entre estos son **los incentivos de los actores políticos, el control partidista a nivel subnacional y las relaciones intergubernamentales**, ya que son los actores involucrados quienes tendrán influencia en las decisiones de políticas en este caso en la reducción del déficit.

El déficit habitacional, como estimación de las necesidades habitacionales insatisfechas, tiene diversos componentes explicativos, entre estos; la implicación de responsabilidades gubernamentales al acceso de vivienda, es decir, la problemática habitacional no se reduce sólo a la cantidad de viviendas disponibles y adecuadas, sino al desarrollo de condiciones que habiliten el acceso seguro, oportuno, exclusivo y equitativo a viviendas adecuadas, a

grupos e individuos que manifiestan algún tipo de necesidad, sin embargo la evidencia da cuenta, de numerosos grupos de población que no pueden optar o tener acceso a una vivienda digna, esto trae consigo expansión desregulada y asentamientos precarios, (Clichevsky, 2000).

La incapacidad de ajustar la oferta de vivienda a un aumento masivo de la demanda como explicación económica, se muestra en desequilibrio entre el stock de vivienda adecuado y un nivel de demanda por el número de hogares o familias que no disponen de acceso regular a una solución habitacional apta, la provisión de vivienda requiere de la participación de más agentes y crea diferentes formas de relaciones entre ellos, esto influye en las relaciones de los agentes con el Estado, ya que se aplican reglamentos y normas de construcción, (Bouillon, 2012; Niedzwiecki, 2016).

La mirada institucional sobre las políticas habitacionales, consiste en problematizar respecto a la falta de instrumentos y de instituciones especializadas para desarrollar soluciones de viviendas, así como las condiciones que se tienen en las unidades subnacionales para que dichos gobiernos cooperen en políticas nacionales y locales para mejora de la provisión de bienes y servicios. El papel de las economías dependientes con procesos de transición demográfica, queda limitado debido a la ausencia de capacidades para satisfacer la demanda habitacional, esto puede traer consigo fenómenos contingentes que aumentan los niveles de déficit, dos ejemplos de estos son los cinturones periféricos en donde proliferan conjunto de viviendas miserables o precarias y grupos familiares que comparten vivienda con otros, esto como respuesta a la masiva migración rural-urbana. De estos fenómenos se deriva la necesidad de tener un diagnóstico pormenorizado de la calidad del stock habitacional, (Arriagada et al., 2003). El fenómeno del déficit habitacional se explica entonces como una acumulación de factores, tanto sociales, económicos y políticos, así como la influencia de actores múltiples, contextos institucionales y contextos políticos.

El capítulo se estructura de la siguiente forma, en la primera sección se hace una definición y descripción del déficit habitacional, así como las condiciones generales de los países de América Latina, poniendo atención a México. En la segunda sección, se hace un recorrido de la evolución del déficit de vivienda en México. La tercera sección, se hace un recorrido del estado de la cuestión poniendo de manifiesto dos ejes relevantes en los cuales el análisis se hace *en torno a la descentralización y la dependencia fiscal*. La cuarta sección se inicia una

discusión respecto a explicaciones existentes que dan cuenta del desempeño de gobiernos subnacionales

### **1.1 El déficit habitacional en el contexto de América Latina y en México**

Existen dos tipos de requerimientos habitacionales, uno se refiere a la cantidad de vivienda necesaria para que haya una relación uno a uno entre viviendas adecuadas y hogares, conocido como déficit cuantitativo, esto implica tener una estimación de viviendas adecuadas y la demanda potencial de viviendas, este depende en su estimación, de variables asociadas a la estructura de hogares y núcleos familiares, el otro se refiere a aquellas viviendas que deben ser mejoradas para formar parte de un stock de viviendas satisfactorias, referente a atributos de materialidad, dotación de servicios y/o densidad de los recintos habitables, este segundo es conocido como déficit cualitativo.

En estimaciones basadas en información censal de 19 países en la región de 1985 a 1993, que de forma conservadora estimaba el déficit cuantitativo por encima de 18 millones de unidades (con un incremento anual de 2.5 millones de nuevos hogares), el cual se construye de la diferencia entre el número de hogares y la estimación de viviendas adecuadas y recuperables (viviendas aceptables); el déficit cualitativo se estimó superior a los veinte millones de viviendas, entonces, el déficit total es la suma de viviendas que es necesario construir y de viviendas que deben ser mejoradas, bajo las dos fuentes de déficit; hogares a los cuales se les debe dotar de vivienda y viviendas cuya calidad o dotación de servicios debe mejorar. (CEPAL, 1995).

En materia internacional, el déficit habitacional en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se establece el derecho a una vivienda adecuada, en el Plan de Acción Regional de América latina y el Caribe, sobre Asentamientos Humanos, se pide a gobiernos el desarrollo de programas y acciones que mejoren las condiciones de vivienda y soluciones habitacionales en correspondencia a nuevos hogares, regularización de tenencia y mecanismos focalizados de subsidio habitacional, (Arriagada et al., 2003), lo que implica esquemas de política habitacional programados y estables a mediano plazo, que provean de estabilidad para el sector de la vivienda.

En México la definición del déficit cuantitativo de vivienda se define como a los hogares que carecen de vivienda independiente más las viviendas que deben sustituirse, y el cualitativo se refiere a necesidades de mejoramiento habitacional por concepto de reparación, mantención y ampliación. De acuerdo a estimaciones realizadas, durante la década de 1990, las necesidades cualitativas exceden en gran magnitud a las cuantitativas, (SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social), 2002).

En América Latina se ha avanzado en cobertura en educación y salud (Cecchini & Bárcena, 2011; Finot P., 2003), sin embargo la calidad y la equidad siguen siendo los grandes desafíos de esas políticas. En vivienda la situación es más inestable, hay un rezago histórico grande y la capacidad de atención futura se ve limitada por el volumen de crecimiento de necesidades. Asimismo el rubro de vivienda ha tenido menor prioridad en la asignación del gasto social si se le compara con aquel destinado al capital humano y la seguridad social (Arriagada, 2005). En América Latina, de la Base de datos sobre gasto social<sup>2</sup>, como porcentaje del Producto Interno Bruto puesta a disposición por la CEPAL, los tres países con mayor gasto público<sup>3</sup> total son Costa Rica, Argentina y Bolivia con un gasto equivalente al 45, 30 y 29%, del PIB, mientras los países con menor gasto público son México, Colombia y Guatemala con 16, 15 y 13% de su PIB, sin embargo, el gasto promedio de vivienda y servicios comunitarios en la región latinoamericana es menor al 2% respecto al PIB, según datos de la CEPAL-STAT, y por otro lado los ingresos por concepto de impuestos sobre la propiedad han sido en especial débiles en América Latina, representando sólo el 0.37 por ciento del PIB de la región, comparado con el 2.12 por ciento en los países de la OCDE (Bouillon, 2012).

Las diferencias en la región, se presentan si se pondera el tamaño poblacional y la contribución por habitante, en la Gráfica 1, se muestran los montos del gasto público en

---

<sup>2</sup> De acuerdo a lineamientos convenidos con los países que participan en talleres-seminarios sobre medición del gasto social organizados por la División de Desarrollo Social de la CEPAL en 2015 y 2016, el “gasto social” se define como los recursos dirigidos a las siguientes 6 funciones: i) protección del medio ambiente, ii) vivienda y servicios comunitarios, iii) salud, iv) actividades recreativas, cultura y religión, v) educación y vi) protección social. (Ficha técnica del Gasto público según clasificación por funciones del gobierno en porcentajes del PIB). [http://interwp.cepal.org/sisgen/SisGen\\_MuestraFicha.asp?indicador=3127&id\\_estudio=882](http://interwp.cepal.org/sisgen/SisGen_MuestraFicha.asp?indicador=3127&id_estudio=882)

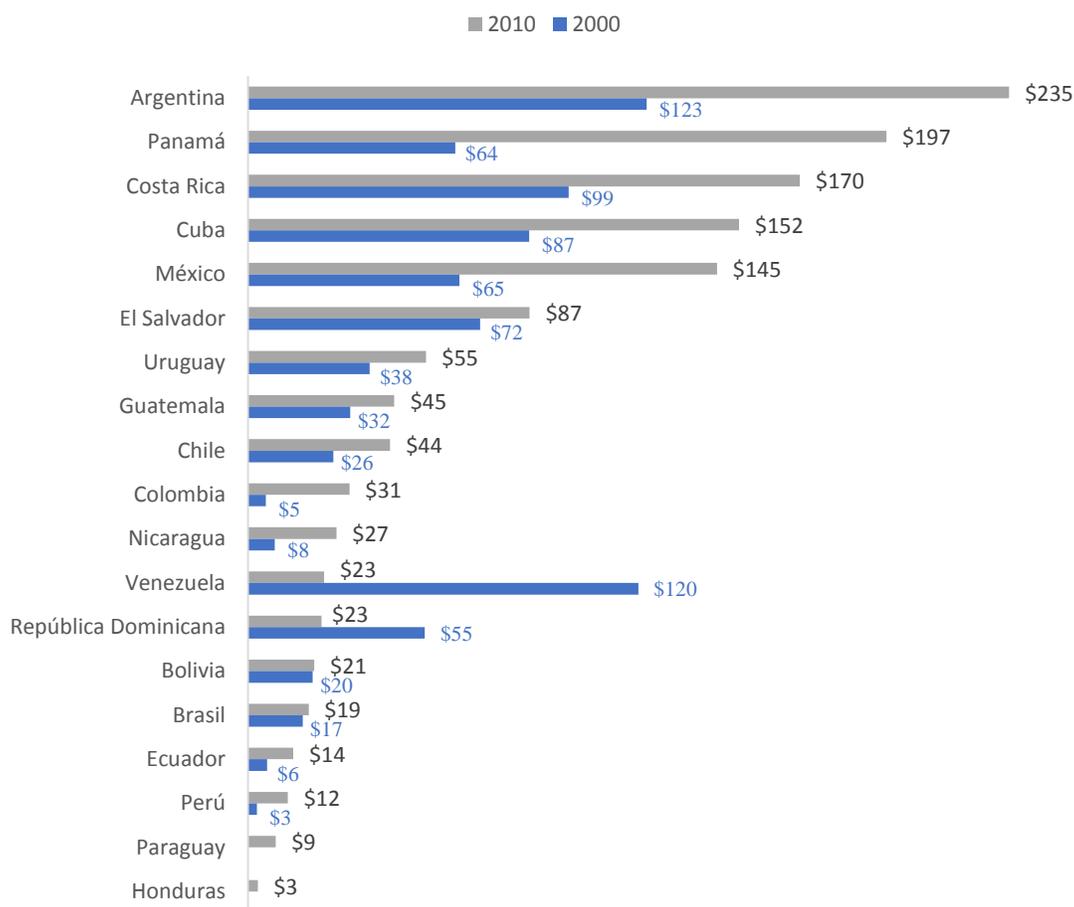
<sup>3</sup> Las cifras oficiales de gasto público según la CFG (clasificador por funciones de Gobierno), son proporcionadas por las respectivas instituciones gubernamentales de cada país expresadas en moneda nacional a precios corrientes. El PIB a precios corrientes corresponde a una serie empalmada del PIB preparada por la División de Estadística de la CEPAL para el uso en el cálculo de ratios para indicadores fiscales [http://interwp.cepal.org/sisgen/SisGen\\_MuestraFicha.asp?indicador=3127&id\\_estudio=882](http://interwp.cepal.org/sisgen/SisGen_MuestraFicha.asp?indicador=3127&id_estudio=882)

vivienda y servicios comunitarios por habitante en los años 2000 y 2010, lo cuales oscilan desde los 3 dólares en Honduras, hasta 235 que invierte Argentina en gasto público en el rubro de vivienda y servicios comunitarios por habitante. Sólo en Venezuela y República Dominicana se presenta una disminución en términos absolutos del gasto en vivienda y servicios comunitarios.

**Gráfica 1 Gasto público social,**

**Gasto en vivienda y servicios comunitarios**

(por habitante en dólares a precios constantes)



Fuente: elaboración propia, de datos de la CEPAL; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Base de datos de gasto público social.

El déficit habitacional es fuente para la formulación de políticas y como herramienta metodológica de referencia para diagnóstico, análisis y planeación, describe y da cuenta de una situación de saldo negativo, entre el conjunto de viviendas adecuadas del stock o parque habitacional por país, ciudad, región o territorio dado, y las necesidades de habitación de su población, este desajuste responde a un diagnóstico económico en que la relación entre la

oferta de vivienda y el nivel de demanda de la misma es insuficiente, (CELADE, 1996; Hábitat, 2015a). El acceso a la vivienda fue constituyéndose progresivamente, en países en vías de desarrollo, como es el caso de América Latina, donde se han experimentado procesos acelerados de urbanización que al mismo tiempo condujeron a una expansión desregulada y al incremento de asentamientos precarios. La insuficiencia de soluciones habitacionales se interpretó como una falla de los mercados incapaces de ajustar la oferta de vivienda frente a un aumento masivo de la demanda (Arriagada, 2005).

Según ONU, Hábitat (2015), una vivienda adecuada comprende algo más que tener un techo, significa disponer de un lugar privado, accesibilidad física, características de habitabilidad como espacio suficiente, seguridad física, protección contra riesgos para la salud<sup>4</sup> y peligros estructurales (estabilidad y durabilidad estructural), seguridad de tenencia<sup>5</sup>, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, infraestructura básica<sup>6</sup> que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud y un emplazamiento adecuado<sup>7</sup>, que contribuya al desarrollo individual y social de sus habitantes, es decir con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. Por lo tanto, una vivienda se dice que es cada vez de menor calidad conforme no cumpla con por lo menos una de las características que definen una vivienda adecuada.

El análisis de la evolución de las condiciones de vivienda en las zonas urbanas entre 1995 y 2006 en 18 países de América Latina muestra, con base en un trabajo realizado por Rojas y Medellín (2011), en cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo, un análisis realizado con la encuesta de hogares urbanos que abarcan el 95% de la población urbana de la región, en donde muestran que la proporción de hogares urbanos que enfrentan escasez de

---

<sup>4</sup> Riesgos a la salud, derivados de fenómenos climatológicos, como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otros. (Hábitat, 2015a).

<sup>5</sup> La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. (Hábitat, 2015a). Los determinantes de tenencia se refieren a la certeza jurídica y la garantía de los derechos de propiedad, y asequibilidad, relacionado con la posibilidad de conseguir una vivienda, que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se enmarca en la noción de accesibilidad, en el artículo cuarto, al establecer que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

<sup>6</sup> Se entiende por infraestructura básica a la adecuación física del territorio: vialidad, represas, canalización, drenaje, redes públicas en general. (Finot, 2001)

<sup>7</sup> La vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas. (Hábitat, 2015a).

vivienda va disminuyendo, incluso esa disminución persiste en los quintiles de bajos ingresos, haciendo notar que aún persisten problemas que afectan a 19 millones de hogares en la región. Sin embargo, dentro de los países de altos ingresos, México se estancó en la producción de vivienda nueva.

El problema más generalizado es la falta de infraestructura, seguido de los materiales de construcción deficientes y el hacinamiento. En cada país se enfrenta una combinación diferente de problemas, así como variación en ritmos de mejoramiento, se explica entonces, que la solución no es única, las necesidades van en aumento por año, lo que es un desafío para el sector de la vivienda, que de no llegarse a cubrir el surgimiento de nuevos hogares buscarán soluciones que contribuyan a carencias cualitativas como la calidad en servicios y materiales de la vivienda.

De los resultados expuestos en dicha investigación, México y Argentina respecto a otros países con altos ingresos *per cápita* en dicho periodo, son quienes presentan un porcentaje mayor de viviendas que carecen de infraestructura y deficiencia de materiales y hacinamiento.

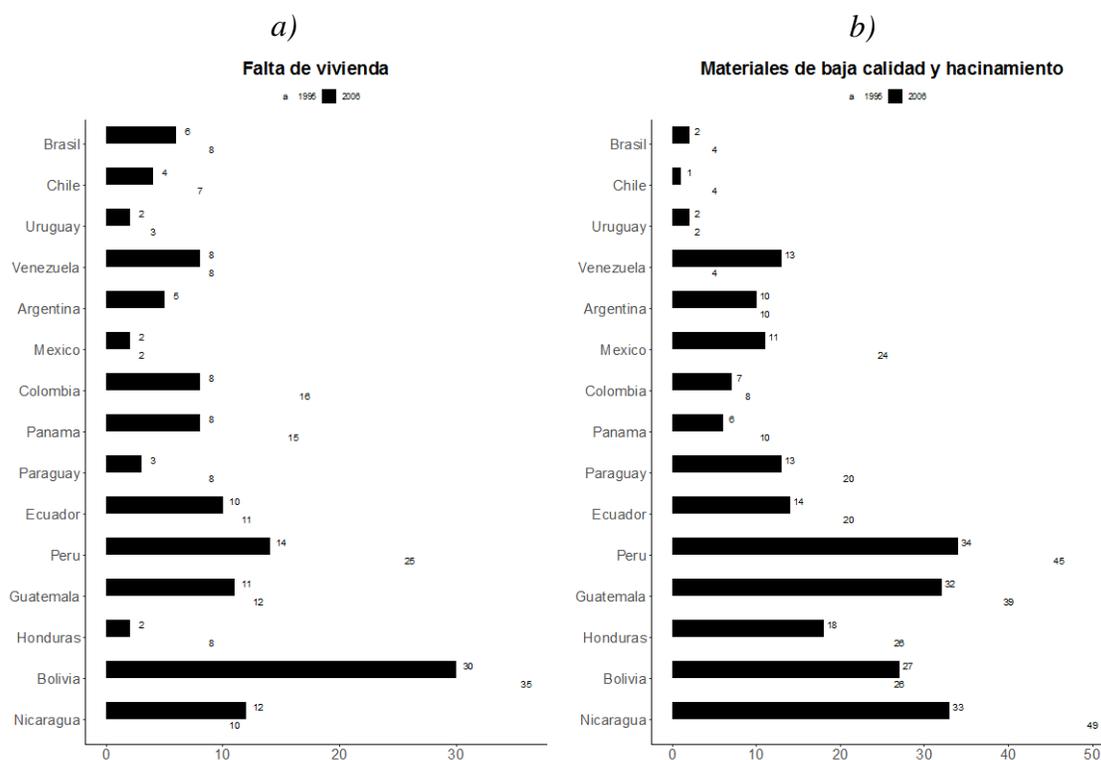
La seguridad de la tenencia es una de las características en el sector habitacional que se han desatendido en la mayoría de los países, en México se estima un aumento considerable de 11 a 15% de viviendas que quienes la habitan carecen de protección jurídica. A pesar del aumento en México, las tasas de propiedad de vivienda en América Latina son más altas que en la mayoría de los países de la OCDE, esta diferencia se atribuye a políticas fiscales, debido a que los impuestos sobre la propiedad son bajos, lo que favorece un sesgo hacia la propiedad de la vivienda, el cual es evidente en las principales políticas utilizadas para promover la vivienda de bajos ingresos en la región, por lo mismo la vivienda pública se ha producido para la venta y no para el alquiler, es así que aunque se requieren políticas de mejora para el padrón existente de viviendas, tanto la aplicación laxa de la normatividad sobre las tierras combinada con las políticas de cada país, refuerzan el sesgo de la propiedad de la vivienda, ya que se tiene por objeto consolidar la vivienda informal y legalizar su tenencia, (Bouillon, 2012).

En el Gráfico 2, se muestran los resultados por país relacionados con las cuatro categorías de carencias, en orden descendente según el PIB *p/c* de 1995. México pertenece al grupo de países de ingresos altos, muestra un estancamiento en oferta de vivienda, y avance en la

dimensión referente a calidad y existencia de materiales y hacinamiento, así como en dotación de infraestructura, sin embargo dentro de las unidades subnacionales el servicio de drenaje y agua entubada dentro de la vivienda aun en 2010 presentan déficits por encima del 50%.

El acceso a servicios, que incide en el nivel de vida varía en función del tamaño de las entidades (L. Montero & García, 2017), la cobertura de servicios públicos como dotación de agua entubada, alumbrado público y red de drenaje se ha incrementado para los hogares en zonas rurales, de modo que la brecha entre hogares urbanos y rurales se redujo, de 30 puntos porcentuales en el año 2000 a 15 en 2015, esto como consecuencia de políticas focalizadas. Montero y García (2017), evidencian que los procesos de urbanización fomentan cambios estructurales que contribuyen a cerrar la brecha de desigualdad de los países al dar acceso masificado a bienes y servicios públicos. La mayoría de países tienen bajo desempeño de tributación inmobiliaria, baja provisión de infraestructura además de existir carencia en dichos servicios a consecuencia de ausencia de políticas de suelo bien diseñadas, (M. O. Smolka & Mullahy, 2007).

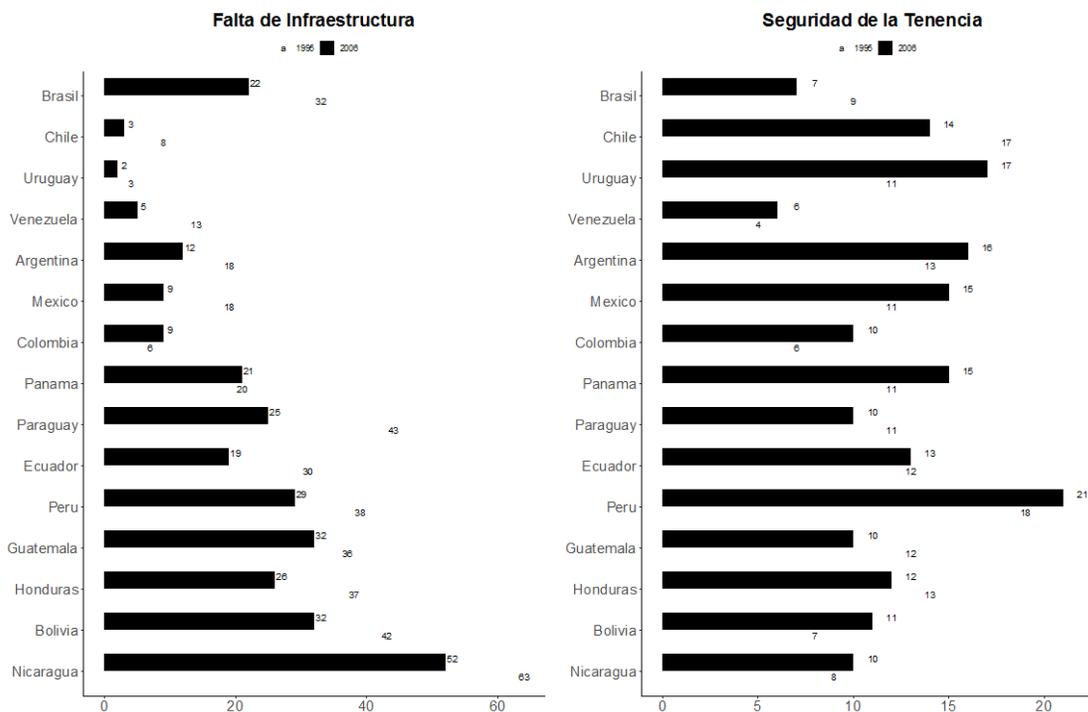
**Gráfica 2** Déficit de vivienda en sus dos dimensiones y cuatro categorías



Fuente: Rojas y Medellín (2011), Estimación de déficit habitacional con encuestas para hogares, en un periodo de 1994 a 2008, en diferentes periodos para 18 países que representan el 94.5% (ONU, 2018) del total poblacional de la región y 97% (CEPAL, 2019), para 18 países. Los países se encuentran ordenados de forma ascendente respecto del PIBpc en 2010.

c)

d)



Fuente: Rojas y Medellín (2011), Estimación de déficit habitacional con encuestas para hogares, en un periodo de 1994 a 2008, en diferentes periodos para 18 países que representan el 94.5% (ONU, 2018) del total poblacional de la región y 97% (CEPAL, 2019), para 18 países. Los países se encuentran ordenados de forma ascendente respecto del PIBpc en 2010.

México es de los países en América Latina con mayor proporción de población urbana, dicha población en 1990 era de 70%, en 2010 creció al 77%<sup>8</sup>, y en términos del PIB *per cápita* ocupaba el sexto lugar en 2010, se ha mostrado que la urbanización tiene una relación negativa con el tamaño del Estado<sup>9</sup>, el argumento es que en estados más urbanizados, están efectivamente descentralizados (Oates, 1985), en igualdad de condiciones (*ceteris paribus*), cuanto más urbanizado está un Estado, menor es su sector público, lo que refleja tal vez algunas economías en la prestación de servicios a las zonas más densamente pobladas, sin embargo en cuanto al ingreso tributario en proporción del PIB, México ocupa el lugar 16 de 18 países, es decir, es el peor resultado dentro de los países de altos ingresos *per cápita* en América Latina; ese mismo lugar lo ocupa en gasto público y gasto social.

<sup>8</sup> Según datos de la CEPAL, en 1990 en orden descendente se encuentra Uruguay, Argentina, Venezuela, Chile, Brasil, México y Colombia, con proporciones de 89% a 70%, de población urbana.

<sup>9</sup> El tamaño del Estado en términos de función redistributiva, en este caso medido por el ingreso tributario.

Al comparar el déficit habitacional entre países se esconden las desigualdades internas, es decir entre sus unidades subnacionales. Las explicaciones que surgen de la variación en los resultados de escasez de vivienda y de sus niveles de carencia en las distintas dimensiones giran en torno a políticas enfocadas a la reducción y erradicación de la pobreza (Arriagada, 2000; Jordán, R., & Martínez, 2009; Martin O Smolka, 2003), a temas de desarrollo regional (Cecchini & Bárcena, 2011; Hábitat, 2015b), a temas de falta o falla de mercados (Bouillon, 2012; Keivani & Werna, 2001a; Lang & Sohmer, 2000) y en menor frecuencia explicaciones en relación a que dichos resultados son función de niveles de descentralización, privatización<sup>10</sup> y democratización (Murray & Clapham, 2015; Zanetta, 2007).

## 1.2 Evolución del déficit de vivienda en México

El problema de la vivienda tiene implicaciones de bienestar y calidad de vida, de patrimonio familiar como fuente principal para la acumulación de activos. La localización de la vivienda y su entorno determinan accesos a educación, salud, fuentes de trabajo, también es un indicador crítico de clase social, además de influir en el comportamiento familiar cuando se requiere solidaridad y las condiciones de vivienda son malas, es también un mecanismo que se utiliza para protegerse de angustias económicas y ha servido como bandera de protesta política en zonas urbanas.

**La vivienda ocupa un lugar incómodo entre lo económico y lo social (Gilbert, 2001),** debido a que se concibe economicistamente como un producto que no contribuye de manera significativa y directa al crecimiento económico y debido también a su costo de producción, que es mayor al de educación y salud.

México dentro de los países con mayor PIB *p/c* en América latina, cuenta con factores que afectan negativamente la oferta en tiempo y forma de provisión vivienda y mejores

---

<sup>10</sup> Las necesidades de alimento, vestido y salud pueden ser atendidas de una u otra forma por la familia, las organizaciones de caridad y los mercados privados; sin embargo, **la naturaleza del bien vivienda** hace particularmente difícil la solución a través de cualquiera de estos agentes y requiere mayor intervención del Estado, tanto por la cuestión del acceso del suelo y el alto costo de ésta y sus implicaciones de dinero, como por el papel del hábitat que soporta a la vivienda y que es, sin duda, una responsabilidad pública (Kunz-Bolaños & Romero-Vadillo, 2008)

condiciones de la misma, estos son; transición demográfica y alta urbanización, con niveles de pobreza cada vez menores, pero mayor concentración del ingreso, (Arriagada, 2005).

La distribución poblacional determina en gran medida el acceso a oportunidades relacionadas con el desarrollo económico y social, entre estas el acceso a una vivienda adecuada o digna, es así que a lo largo del territorio nacional existen condiciones de dispersión de localidades y aislamiento geográfico que se ven afectadas por cuestiones de costo-beneficio de las acciones de política pública, que tienden a concentrarse en zonas urbanas.

Según datos del INEGI, de los Censos de 1990, 2000 y 2010 y los Conteos intercensales de hogares 1995, 2005, en México el crecimiento poblacional presentó una tasa promedio anual de 1.8% de 1990-2010 y un crecimiento anual promedio de construcción de nuevas viviendas de 3.1%, lo que habla de un incremento en la cantidad de stock habitacional, sin embargo en términos de servicios y calidad de materiales aun persisten condiciones precarias a pesar de los avances realizados, como es el caso de los servicios de agua potable y drenaje, en donde la proporción de viviendas que no contaban con conexión dentro de ella en 1990 era de 51% y 57% respectivamente, veinte años después descendió a un 32% y 33%. En el servicio de luz los niveles de cobertura son casi universales ya que en 1990 la proporción de viviendas sin el servicio representaban un 14% del total y al final del periodo un 4%.

El servicio más deficitario en México es el drenaje, ya que en combinación con las otras carencias de servicios, más de una de cada cinco viviendas no tiene ni siquiera acceso a una fosa séptica, la carencia de agua se presenta en una de cada diez viviendas (Kunz-Bolaños & Romero-Vadillo, 2008). Respecto al acceso a servicios de saneamiento<sup>11</sup>, como la infraestructura sanitaria de una vivienda, aquellas viviendas con carencia de sanitario de uso exclusivo para una adecuada privacidad, se encontraba en 27% de las viviendas en 1990 y descendió a un 6% en 2010. La carencia de servicios sanitarios, energía eléctrica, agua entubada y espacio suficiente y adecuado son factores de riesgo para la población, y los coloca en mayor vulnerabilidad, ya que al carecer de servicio sanitario aumenta el riesgo de contraer enfermedades transmisibles para los cohabitantes, por lo tanto supone un problema

---

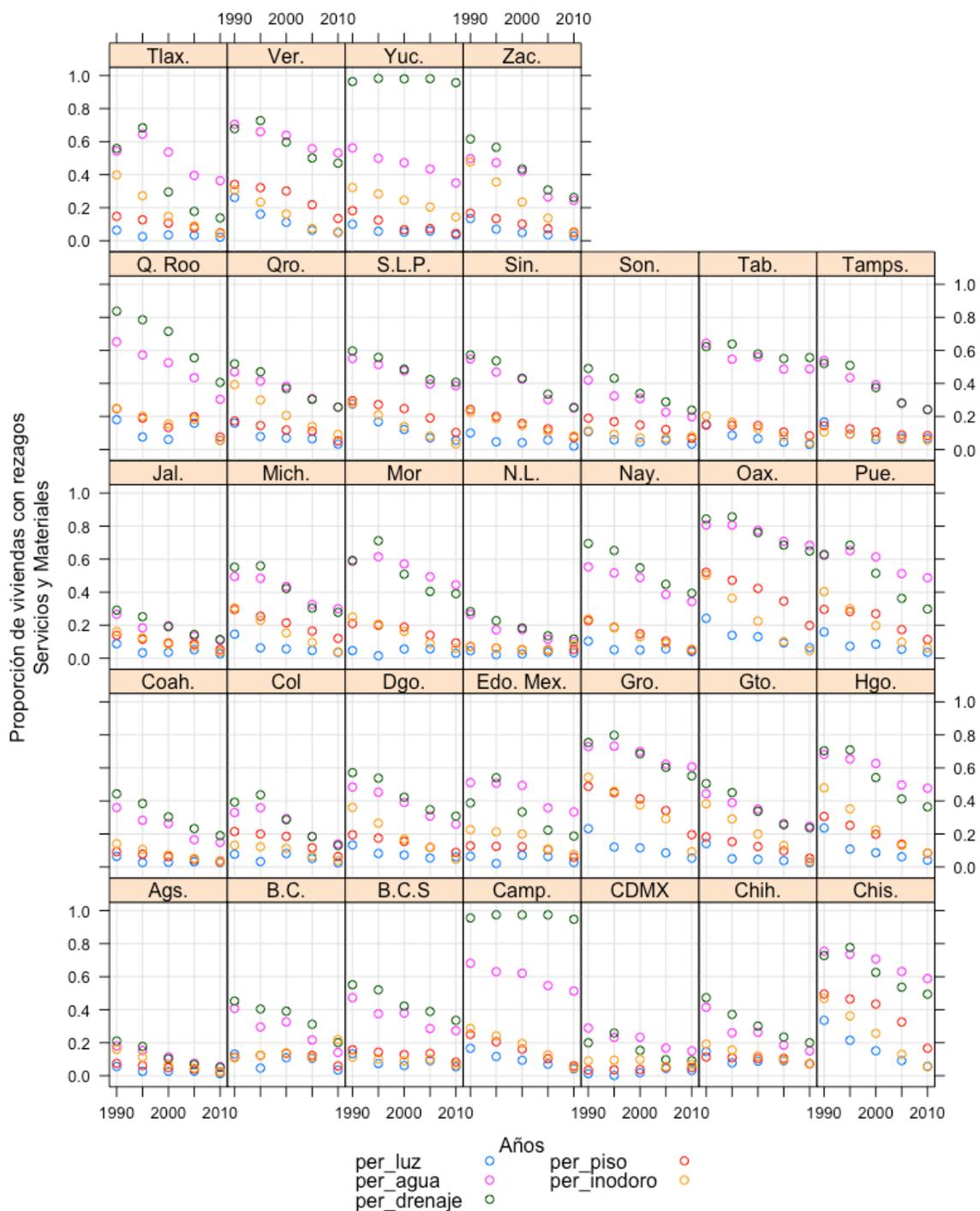
<sup>11</sup> La disponibilidad de servicio higiénico al interior de la vivienda se relaciona con necesidades eliminación corporal de desechos personales, la higiene y el acicalamiento personal, su función principal es brindar un nivel básico de salud a los habitantes de una vivienda, al evitar la contaminación por desechos de los mismos. Esta se manifiesta de manera crítica en la mortalidad infantil, altamente relacionada con la ausencia de un sistema adecuado de evacuación de excretas, (Jordán, R., & Martínez, 2009).

de salud pública; la falta de energía eléctrica excluye a los habitantes a participar de sistemas modernos de comunicación y aparatos electrodomésticos y esto se correlaciona con un uso ineficiente de fuentes de energía alterna y altos costos ambientales; la falta de agua entubada, provoca que se almacene el vital líquido en formas poco sanitarias, lo que implica además tiempo y esfuerzo físico en su acarreo y dificulta labores domésticas; respecto al hacinamiento compromete la privacidad de los que residen en una misma vivienda, y dificulta la realización de actividades, sin embargo no hay fuente de información donde se proporcione datos respecto a las dimensiones de los dormitorios y vivienda, (Consejo Nacional de Población, 2011).

La materialidad de las viviendas también ha experimentado un avance considerable atribuible más al ingreso de los hogares y no a las decisiones de inversión en infraestructura, aquellas viviendas con piso de tierra, es decir que carecen de materiales que sean perdurables, estaban aún presentes en 21% de las viviendas en 1990 y descendió a un 8% en 2010, sin embargo es un dato ambiguo, debido a que las categorías del piso, como aquellos que son de madera y la categoría de otros no explican la durabilidad del material. Las personas que habitan en viviendas con piso de tierra se enfrentan a un mayor peligro de contraer enfermedades gastrointestinales, lo que eleva el riesgo de fallecer de los menores de edad, principalmente donde es más difícil el acceso a servicios de salud, (Consejo Nacional de Población, 2011)

En la Gráfica 3, se muestran las 5 dimensiones tomadas en cuenta para cada unidad estatal, que se propone conforman un índice de servicios y materialidad, mostrando en efecto que los rezagos en porcentaje de viviendas sin servicios de drenaje y abastecimiento de agua son los más elevados en todo México. Estados como Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Oaxaca, Tabasco y Yucatán con 50% de las viviendas con falta o deficiencias en el servicio de drenaje, de los cuales Quintana Roo y Chiapas han tenido un avance considerable en la reducción de dicho déficit, de hasta de 30 puntos porcentuales. En terminos del servicio de agua entubada, estados como Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Veracruz, presentan los índices más elevados de rezago, por encima del 40% de viviendas que carecen de dicho servicio domiciliario con acceso al interior de la vivienda. Les sigue el porcentaje de viviendas con piso de tierra, este rezago con mayor nivel de presencia en estados con población indígena, como Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

**Gráfica 3** Rezagos en materia de servicios y materiales de la vivienda 5 dimensiones a nivel estatal 1990-2010



Fuente: Elaboración propia, a base de un índice de materiales y servicios por entidad federativa, Censos y Conteos Nacional de Población y Vivienda de 1990 a 2010

Del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM) - INEGI, el ingreso estatal promedio por habitante en 1990 fue de \$408 mxn, con crecimiento anual de alrededor de 50% en los siguientes 10 años, en 2010 el ingreso por habitante tuvo una desaceleración ya que la tasa de crecimiento anual promedio fue de 12% alcanzando los \$12,609.39 mxn en promedio por persona. Los ingresos por impuestos a nivel subnacional representan el 3% en promedio y el nivel de dependencia de los ingresos por transferencias y fondos federales era de 78% en 1990 y llegó a niveles de 88% en 2010. El porcentaje de ingresos destinado a inversión pública descendió de 16% en 1990, a 10% en 2010.

Con la finalidad de tener un diagnóstico general<sup>12</sup>, del nivel de carencia en servicios y calidad de materiales de las viviendas en México a nivel subnacional, se realiza un “índice de servicios y materialidad”, promediando la proporción de viviendas por entidad federativa, con carencia de servicios públicos domiciliarios, así como condiciones de existencia y calidad de materiales en la vivienda, que las identifica como viviendas con algún tipo de problema que no requieren ser reemplazadas pero tampoco son consideradas como adecuadas. La aproximación metodológica es la identificación de viviendas con estas características asociadas a una condición de carencia y mala calidad en términos de materiales poco durables. Como explican Kunz-Bolaños y Romero-Vadillo (2008), al realizar mediciones con información agregada, como es la del censo, no es posible establecer la concurrencia de carencias en la vivienda, en su lugar se puede saber la proporción de las que no cuentan con servicio de agua potable y energía eléctrica, pero no es posible determinar cuántas de las que no tienen agua, además, tampoco cuentan con energía eléctrica y además que tengan problemas de mala calidad de materiales.

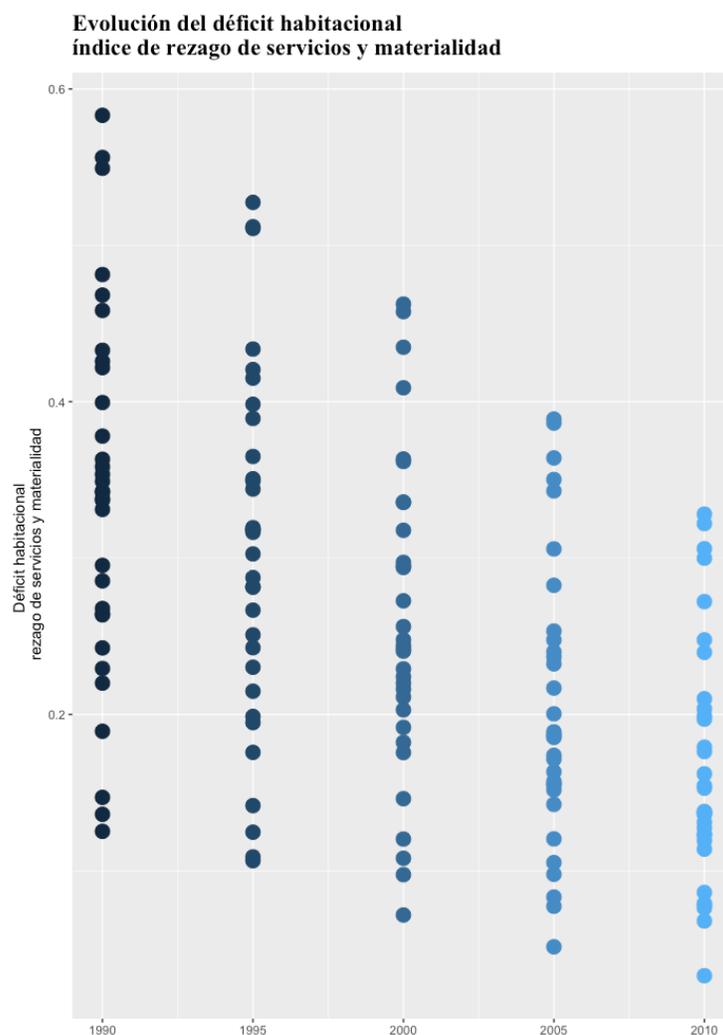
En la Gráfica 4, se muestra la representación del “índice de servicios y materialidad” de cada una de las unidades subnacionales por quinquenios a lo largo del período de estudio de 1990 a 2010, es el promedio de viviendas del total del padrón que no cuenta con conexión de servicios públicos como agua, luz y drenaje, así como carencia de sanitario o incluso con existencia de este pero de uso comunal, y aquellas que cuentan con materiales de mala calidad y poca durabilidad, en otras palabras forma parte del déficit en la dimensión cualitativa,

---

<sup>12</sup> Se quiso agregar información respecto a la seguridad de la tenencia, sin embargo dejó de medirse desde el año 2005 en el Conteo y luego en el Censo en 2010 del INEGI, por lo que por esta razón no se incluye esta dimensión.

aquellas viviendas que pueden ser intervenidas en términos de mejoras de materiales y cobertura de servicios, es decir aquellas que son recuperables. A lo largo de los años la brecha entre unidades subnacionales ha reducido. Este comportamiento se debe a que ha existido un avance y seguimiento de las políticas, en temas de cobertura y focalización para viviendas en zonas más vulnerables. En los estados mexicanos se observa heterogeneidad en términos del “índice de servicios y materialidad”, expresado en porcentaje de viviendas que presentan carencias en esta categoría, es decir, de viviendas con rezagos en la provisión de servicios públicos, así como en calidad de materiales de la vivienda e incluso inexistencia de estos.

**Gráfica 4 Déficit habitacional en México (1990-2010)**



Fuente: elaboración propia, de datos del INEGI, Censos y Conteos de Población y Vivienda de 1990 a 2010 a nivel de Entidad Federativa.

El gasto público en vivienda en promedio se encuentra por debajo del 2% del PIB, datos de la CEPAL-STAT, mientras que los ingresos tributarios de las Cuentas Nacionales del INEGI en el mismo periodo, se incrementaron a nivel nacional de un 13 por ciento del PIB en 1990 a 20 por ciento en 2015. Las estrategias y programas de vivienda se han orientado mayoritariamente a producir vivienda nueva<sup>13</sup>, atendiendo la dimensión relacionada con el rezago o déficit cuantitativo. Incentivar la construcción<sup>14</sup> de viviendas nuevas crea oportunidades comerciales en la industria de la construcción y ejerce un efecto multiplicador sobre la economía, al ser un importante generador de empleos y demandar una gran cantidad de bienes y servicios (Jordán, R., & Martínez, 2009), mientras que las acciones o intervenciones en mejora de viviendas usadas sólo ofrecen oportunidades indirectas de trabajo (Gilbert, 2001).

En México, en los últimos años, la política pública que está enfocada al financiamiento para la adquisición de viviendas, se concentra en tres programas<sup>15</sup> que apoyan con subsidios a personas con escasos recursos, financian la adquisición y mejoramiento de la vivienda. El grueso de los esquemas y programas de financiamiento para vivienda está concebido para población del sector formal, marginando a un extenso sector de la población, adicionalmente, la oferta habitacional para las familias de bajos ingresos es muy escasa (CONEVAL, 2011). Debido a el papel preponderante del sector privado en materia de vivienda, existe una segregación entre las características socioeconómicas del sector demandante de vivienda y las del destinatario de la oferta habitacional generada por el sector privado, así que, mediante los programas federales se trata de corregir esa disociación entre la producción de vivienda para un sector socioeconómico alto y su demanda por los sectores menos favorecidos.

En el Cuadro 1, se observa la proporción de viviendas con carencias de materiales y servicios para el año 2010 a nivel nacional y por tamaño de localidad, el mayor porcentaje de rezago

---

<sup>13</sup> De (Arriagada, 2000), respecto a las políticas de provisión de vivienda nueva, un primer parámetro relevante es la cobertura y estabilidad de los sistemas (atributos que van en directo beneficio de la probabilidad de acceso a la vivienda de los hogares pobres), siendo la pregunta fundamental para estas políticas determinar cuáles sistemas de provisión de vivienda nueva permiten maximizar volumen y estabilidad del flujo de producción.

<sup>14</sup> Del Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012, Gobierno Federal, 2007: “La construcción y la vivienda son sectores altamente generadores de empleos y que tienen el potencial de constituirse en motores del crecimiento de la demanda interna, reduciendo la sensibilidad ante fluctuaciones en la economía internacional”.

<sup>15</sup> Los 3 programas son “Esta es tu vivienda”, “Tu vivienda” y “Vivienda Rural” y existe un programa que apoya a estos tres, el Programa de Apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (CONEVAL, 2011).

en las viviendas está presente en las zonas rurales, en primer lugar por la falta de drenaje, seguido de aquellas que no tienen acceso al agua, siendo las dos dimensiones de carencias más prioritarias. En cuanto a las carencias asociadas a la calidad de los materiales y espacios de la vivienda, las dimensiones de rezago con mayor presencia, sobretodo en localidades rurales son el hacinamiento y viviendas con piso de tierra.

*Cuadro 1 Situación de rezago de acceso a servicios básicos y calidad y espacios de la vivienda (por tipo de localidad), 2010*

<i>Carencia</i>	<b>Rezago</b>	<b>Localidades rurales (%)</b>	<b>Localidades urbanas (%)</b>	<b>Total nacional (%)</b>
<i>Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda</i>	Población en viviendas sin acceso al agua	24.63	4.61	9.25
	Población en viviendas sin drenaje	34.46	3.60	10.76
	Población en viviendas sin electricidad	2.92	0.23	0.86
<i>Carencia por calidad y espacios de la vivienda</i>	Población en viviendas con pisos de tierra	11.82	2.67	4.80
	Población en viviendas con techos de material endeble	5.19	1.68	2.50
	Población en viviendas con muros de material endeble	4.11	1.22	1.89
	Población en viviendas con hacinamiento	18.33	8.21	10.56

Fuente: INEGI, Censos de Población y Vivienda 2010, de acuerdo al INEGI las localidades rurales tienen menos de 2499 habitantes y las localidades urbanas tienen 2500 o más habitantes. El hacinamiento es considerado con viviendas con más de 2.5 habitantes por cuarto.

El nivel de ingresos de los hogares que forman parte de una vivienda, ocupa un lugar destacado al momento de decidir si se mejora y se amplía, así como el tiempo y ritmo de las mejoras, en todos los tipos de asentamientos, ya sean estos ilegales, legales o diseñados para apoyar el incremento de la vivienda, existe una correlación directa entre los ingresos de los hogares y la cantidad de expansión o mejoras (Bouillon, 2012).

En años recientes la intervención estatal se traduce en entrega de vivienda subsidiada<sup>16</sup> para

<sup>16</sup> El sistema ABC (ahorro, subsidio o bono y crédito) fue adoptado por muchos países de América Latina, en donde la lógica es que los hogares demostraran que son dignos de un subsidio por medio de ahorros previos, y la compensación es el subsidio que les ayuda a adquirir una vivienda de construcción privada reduciendo el costo para el Estado por medio del crédito, (Gilbert, 2011).

la población más vulnerable, por medio del mecanismo de subsidio a la oferta<sup>17</sup> y a la demanda<sup>18</sup>, sin embargo esto no garantiza la mejora del déficit en las condiciones de calidad de la vivienda (Kunz-Bolaños & Romero-Vadillo, 2008), es decir, aquellas dimensiones de rezago asociadas a la provisión de servicios, calidad de los materiales, hacinamiento y falta de seguridad de la tenencia.

Los problemas de calidad de la vivienda tienen componentes como son; la calidad constructiva, estructuras precarias, alto número de viviendas vacías y uso inconveniente de construcciones, también el proceso de despoblamiento trae consigo pérdida de la función habitacional, es decir disminución paulatina en renta, obsolescencia funcional, física y económica de los inmuebles, y además la sustitución de usos de suelo ocasionada por el capital inmobiliario que sustituye el uso doméstico del suelo construido por usos comerciales y especulativos (Ziccardi, 2017).

La solución a un rezago o escasez tanto de vivienda nueva como de calidad en las condiciones de la vivienda se basa principalmente en la capacidad de ahorro de los hogares. En el caso de la mala calidad de servicios o infraestructura inexistente para proveerlo, le compete principalmente al sector público y su capacidad en equipos técnicos y presupuesto destinado a la inversión pública en obra, y respecto a la escasez de tenencia depende de medidas reglamentarias que son responsabilidad primordial del sector público, (Rojas & Medellín, 2011).

Los hacedores de políticas públicas y quienes tienen un grado de influencia en ellas son diversos, suelen ser partidos políticos, cuerpo legislativo, el ejecutivo nacional, estatal y municipal, grupos de interés y de presión, movimientos ciudadanos, la opinión pública y la academia, entre otros, es así que se observa que la gestión de los gobiernos y sus representantes, son los principales actores que influyen en el déficit habitacional, alentando en ocasiones invasión de tierra como prebendas políticas, expansión de la base del impuesto

---

<sup>17</sup> El financiamiento de la política social fue principalmente estatal y la distribución de los recursos se realizó básicamente a través de un subsidio a la oferta, que en varios países permitió extender la presencia del Estado en la provisión de servicios, con escasa participación del sector privado. (Cecchini & Bárcena, 2011)

<sup>18</sup> En términos generales, los subsidios directos a la demanda, no a la oferta, representan un aporte explícito no reembolsable que entrega el Estado por única vez a las familias que cumplen con requisitos previamente determinados, para adquirir una vivienda. Los sectores de menores ingresos no pueden transformar la demanda potencial existente en una demanda efectiva que estimule la inversión y la oferta habitacional privada, plantéandose que la creación de capacidad de compra en los sectores más pobres sentaría las bases para un crecimiento más sostenido de la actividad en el sector vivienda. (Jordán, R., & Martínez, 2009)

sobre la propiedad y ampliar el cobro de servicios a nivel local, rubros en donde se observa heterogeneidad entre unidades subnacionales, así como diferentes prioridades en la implementación de instrumentos de vivienda.

En México, parte del crecimiento urbano ha ocurrido sobre tierras de los ejidos, controladas por comunidades agrarias, cuya venta era ilegal, por lo que era imposible que las autoridades extendieran títulos a sus ocupantes, (Gilbert, 2001), colocando en grados de vulnerabilidad a dichos asentamientos informales.

En la Gráfica 5, se puede observar la evolución del déficit habitacional, en las cinco dimensiones, conformando el índice de servicios y materiales precarios, en los 5 años medidos por el Censo y Conteos de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en las distintas entidades federativas.

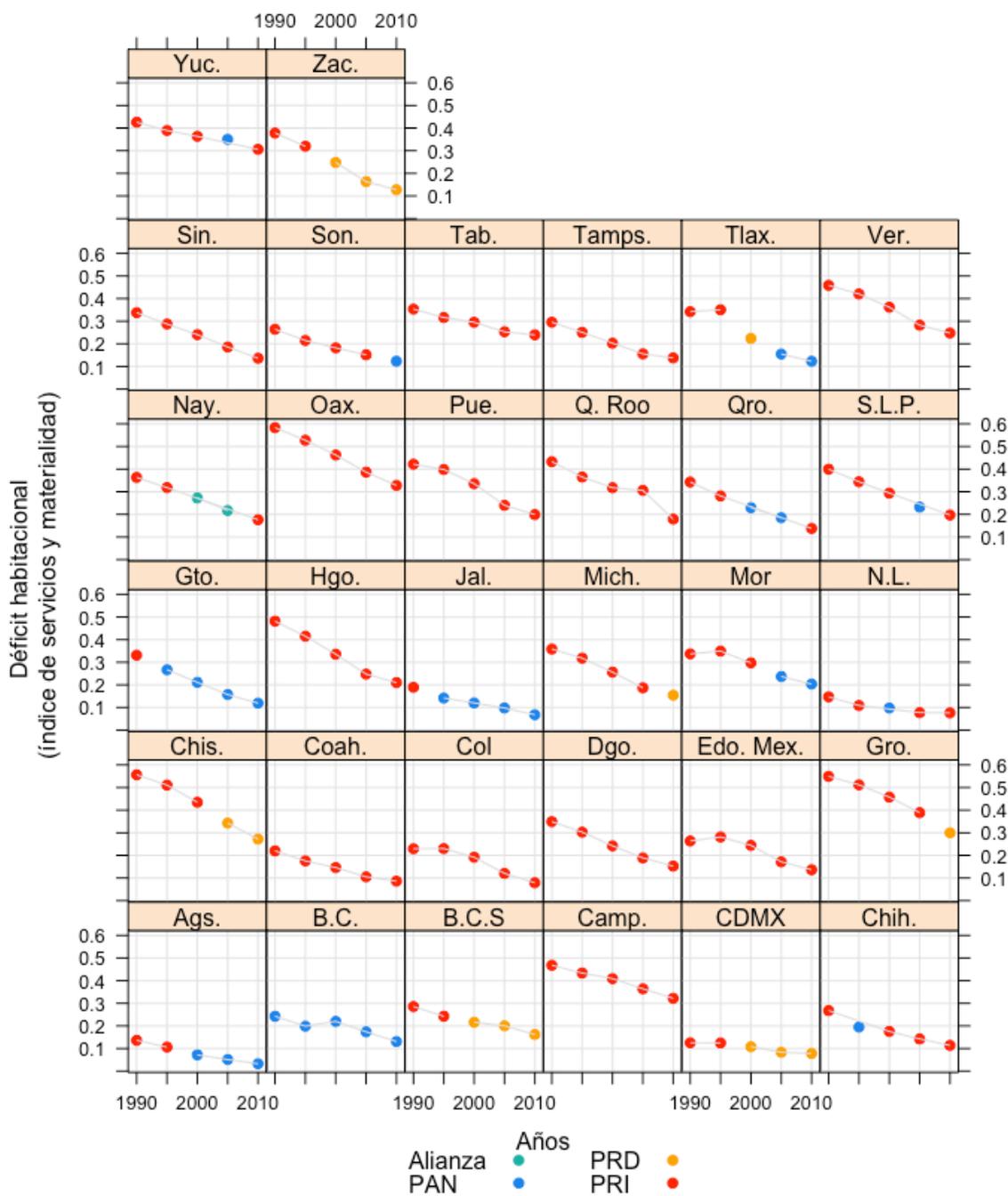
Se observan las condiciones heterogéneas de inicio y fin del periodo observado. Existen estados que en 1990 tenían un déficit en alrededor del 60 por ciento de las viviendas, por ejemplo, como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, y otros estados con déficit en menos del 20% de sus viviendas, por ejemplo, Jalisco, Nuevo León, Aguascalientes y Ciudad de México.

Al final del periodo de análisis en 2010, aún persisten grandes diferencias. Aquellas entidades que tienen niveles bajos de carencia son; Aguascalientes, Jalisco, Nuevo León, Ciudad de México y Colima con un porcentaje menor al 10% de las viviendas con carencias de calidad de los materiales y servicios básicos, y las entidades más rezagadas son Oaxaca, Campeche, Guerrero, Tabasco y Yucatán. El cambio en el color es cambio partidista, en total en cinco años de registro, 18 de 32 de las entidades federativas presentan alternancia en el gobierno.

En cuanto al cambio observado del déficit habitacional, Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato y Zacatecas en 1990 presentaban déficits de 14, 19, 33 y 38 por ciento respectivamente, y al final del periodo presentaban mayor cobertura de tal forma que las viviendas sin estos servicios y materiales de calidad representaban el 3, 7, 12 y 13 por ciento respectivamente en 2010, y los estados con resultados mas deficientes en cobertura y rezago, son los estados de Tabasco, Yucatán y Campeche, estos presentaban una mayor proporción de viviendas con carencias, ya que en 1990 tenían niveles de 35, 43 y 47 por ciento respectivamente y en el 2010 aun tienen niveles de 24, 31 y 32 por ciento respectivamente, de viviendas sin cobertura y provisión de servicios y materiales de baja calidad y poca durabilidad.

**Gráfica 5 Evolución del déficit habitacional.**

*Índice de servicios y materiales precarios por entidad federativa*



Fuente: Elaboración propia, a base de un índice de materiales y servicios por entidad federativa, Censos y Conteos Nacional de Población y Vivienda de 1990 a 2010

La atención de la investigación se coloca en los contextos partidistas a nivel subnacional y cómo influyen en los resultados en materia de rezagos de las condiciones de vivienda para las distintas unidades subnacionales. En otros términos, se trata de responder a la pregunta de investigación *¿Cuáles son los factores institucionales y políticos que pueden influir en el nivel de carencias de servicios y calidad de materiales de la vivienda?* y en específico *¿Cuál es el efecto que tiene el control partidista subnacional en resultados de déficit habitacional?*.

### **1.3 Estado de la cuestión**

La problemática de la vivienda es multifactorial, existen diversas áreas de investigación, en su mayoría sobre producción de vivienda, uso de la tierra y temas relacionados con las condiciones de mejora y accesibilidad de una vivienda, sin embargo existen vacíos de investigación respecto a abordajes de políticas de vivienda, implementación y evaluación de resultados, la mayor parte se centra en subsidios para la vivienda basados en la demanda. La generalidad de estudios enfocados en la cuantificación de carencias y condiciones de vivienda, muestran déficits habitacionales tanto cualitativos como cuantitativos decrecientes en la región, sin embargo el desafío es la calidad de los datos, siendo una región con carencia en medición de asentamientos informales y falta de integración de datos locales y nacionales. Sin evidencia empírica, es imposible determinar el déficit habitacional, evaluar resultados y diseñar políticas y programas más *ad-hoc*, cercanas a las necesidades, (Arriagada, 2000, 2005; Arriagada et al., 2003; Rojas & Medellín, 2011; Szalachman, 2000; Ziccardi, 2017). Los resultados sobre los beneficios para hogares de bajos ingresos en programas dirigidos a la reducción del déficit habitacional son mixtos, (Mctarnaghan et al., 2016), en México la producción de vivienda para hogares con bajos ingresos a través de préstamos de financiamiento de INFONAVIT y FOVISSSTE, tuvieron efectos de una acelerada expansión urbana. El financiamiento hacia mejoras ha llegado a través de programas subsidiados, ofrecidos por CONAVI (Comisión Nacional de Vivienda), FONHAPO o SHF (Sociedad Hipotecaria Federal), que combinan apoyo financiero y asistencia técnica para el proceso de producción, sin embargo queda insuficiente el apoyo a las necesidades, ya que añadiendo a las mejoras, se estima se necesitan alrededor de 500,000 unidades nuevas al año para hacer frente al crecimiento de hogares, (Herbert et al., 2012).

Estudios sobre políticas de desarrollo social y bienestar, así como sobre instrumentos de políticas de vivienda están relacionados con aquellos para combatir la pobreza. Ruprah, (2010) encontró que los programas de vivienda ABC (ahorro, bono, crédito), incrementan índices de indigencia y pobreza, ya que no se toma en cuenta la capacidad para pagar hipotecas, impuestos del hogar y otros costos.

Existe consenso que el tema de la vivienda juega un papel fundamental en objetivos de bienestar, sin embargo, cifras en materia de gasto público dirigido a vivienda en comparación con otros sectores no reflejan dicha importancia, ya que existe prioridad en sectores como el educativo, agrícola, sector de transportes, que muestran un mayor porcentaje, esto a pesar de que la vivienda representa el 10 por ciento de la economía del país según datos de CIDOC y Sociedad Hipotecaria Federal (2010), cifra que refleja la importancia para la economía y calidad de vida de las personas. La vivienda además de ser parte de sectores como el de la construcción, el inmobiliario, el financiero, así como parte del desarrollo urbano, forma capital global, todos dichos sectores como elementos de un conjunto mayor, y cada uno con su propio paquete de políticas (M. O. Smolka & Mullahy, 2007), es así que implica complejidad al diseñar una política habitacional, que sea independiente del resto de políticas y que interesen a actores, gestores y beneficiarios de ellas, (Angel, 2000).

Algunos factores que alteran niveles mínimos de estándar de vivienda y que incrementan déficits de vivienda, están relacionados con *dinámicas socio-demográficas*, alterando demanda de nuevas viviendas con la formación de nuevos hogares. La intervención Estatal, forma parte de las *dinámicas y contextos institucionales*, en donde la relación entre niveles de gobierno funge un papel para la coordinación en el proceso de toma de decisión de políticas, para crear mecanismos e instrumentos que incidan en la escala subnacional y así obtener resultados en materia de rezago y déficit habitacional.

Dentro de las dinámicas socio-demográficas, la migración masiva de zonas rurales a urbanas, incrementa la demanda habitacional, ya que la migración interna crece, y por tanto aumenta el déficit habitacional. La tasa de crecimiento poblacional influye en la concentración de habitantes urbanos, al crecer la población se incrementa el valor del suelo, ya que es escaso (Arriagada, 2000; Lazcano Martínez, 2005), además si la planeación espacial es deficiente resulta en ocupación irregular del suelo en zonas periféricas, (Adler et al., 2018; Bouillon, 2012; CIDOC y SHF, 2015). Dichas presiones, la demanda de vivienda nueva, derivado de

la formación de nuevos hogares, y aquellas unidades habitacionales con carencias de servicios o baja calidad de materiales, provocan un aumento en el déficit de vivienda acumulado. Otro fenómeno son los procesos acelerados de urbanización que derivan en provisión insuficiente e inadecuada de vivienda e infraestructura básica, (Organización de las Naciones Unidas, 2011), causando el crecimiento de asentamientos informales, esto se observó a finales de los años noventa, cuando los mayores porcentajes de pobreza rural coinciden con países que experimentan ritmos de urbanización más acelerados, (Arriagada, 2000).

Keivani y Werna (2001a), mencionan que las actividades ilegales<sup>19</sup> relacionadas con asentamientos informales en países en desarrollo, así como la aplicación e implementación de políticas y de reglamentos en el ámbito de la tierra y la vivienda están intrínsecamente ligadas a la interacción entre los distintos grupos de interés político y económico, y son resultado de esta interacción, que a menudo se manifiesta en forma de clientelismo y mediación política (Keivani & Werna, 2001b), lo que contribuye a aumentar la inseguridad de la tenencia y por tanto aumentar el déficit habitacional.

Respecto a la propiedad de la vivienda, interpretado como sinónimo de bienestar, en países como México en donde las oportunidades de trabajo y un mejor nivel de vida implican migrar, así como aquellas familias que en condición de pobreza y sin capacidad de compra, se ven obligados a arrendar una vivienda, son escenarios que se reproducen en estructuras de desigualdad en la redistribución de activos, limitado a amplios sectores de la población, pudiéndose resarcir mediante distribución del gasto social y creación de incentivos económicos para aumentar la acumulación, así como elevar la cobertura y calidad de los servicios públicos, (Kaztman, 2005). En contraste Lopez-Silva et al. (2011), muestran que países desarrollados como Suiza, Alemania y Dinamarca, tienen porcentajes de propiedad de vivienda entre el 35% y el 50% en comparación con México que tienen un 85% en 2010.

Si México a su vez es uno de los países con más asentamientos informales después de Brasil, Perú y Argentina (Jordán, R., & Martínez, 2009), es porque tradicionalmente ha sido una situación complicada ya que mucho del crecimiento urbano ha ocurrido sobre tierras de los ejidos, debido a que las comunidades agrarias que controlaban esas tierras no podían

---

<sup>19</sup> Los asentamientos son ilegales, no en el sentido de que la tierra fue ilegalmente apropiada, sino que no se ajustan a las reglas de planificación (Gilbert, 2001).

venderlas legalmente, lo que hacía imposible que las autoridades extendieran títulos a sus ocupantes (Gilbert, 2001).

Las condiciones habitacionales determinan también el nivel de calidad de vida de la población como atención de necesidades y acceso a oportunidades que contribuyen a la formación del capital humano, además de contribuir en la productividad del trabajo y a la demanda agregada de la economía, (Ubasart-González & Minteguiaga, 2017). Hay consenso respecto a que la urbanización facilita el desarrollo, sin embargo, la urbanización no asegura el desarrollo (Glaeser, 2012), y también existen explicaciones sobre la urbanización como cambio estructural y como factor de desarrollo económico que fortalece la tendencia a descentralizarse con el tiempo, es decir, conforme existe más desarrollo local y regional es necesaria la generación de autonomía local con ganancias en términos de eficiencia y equidad, (Finot P., 2003).

La intervención del Estado<sup>20</sup> frente a fallas del mercado inmobiliario en situaciones monopolísticas, se presenta en forma de subsidios directos e indirectos a la demanda o a la oferta, para regular y distribuir más equitativamente, (Finot, 2001; Kunz-Bolaños & Romero-Vadillo, 2008; Ziccardi, 2017), sin embargo Gilbert (2001), menciona que la intervención en el mercado de tierras es deseable pero no se puede generalizar el que exista una relación causal con la mejoría de la calidad de la vivienda, ya que se ha probado que si el mercado de tierras funciona eficientemente, ocurre todo lo contrario, elevando los precios de aquellas tierras con servicios, dejando fuera a los deciles más bajos de la población.

Existen mecanismos de transferencia del suelo del dominio privado al público para construir vías, escuelas y otros bienes públicos, y el Estado puede disponer de facultades de expropiación<sup>21</sup> forzosa, como reformas agrarias que en coyunturas históricas han tenido un papel importante para generar estabilidad política y social. La evidencia muestra que una estricta reglamentación del desarrollo urbano tiene múltiples repercusiones, limita el desarrollo económico y crea informalidad al imponer costos elevados para que los habitantes

---

<sup>20</sup> En México como en muchos otros países, se ha pasado de un Estado benefactor caracterizado por la provisión directa de bienes, hacia una política de provisión de bienes exclusivamente públicos, dejando los bienes de consumo individual, como la vivienda, a los mercados privados. (Kunz-Bolaños & Romero-Vadillo, 2008)

<sup>21</sup> El proceso de generación de reservas territoriales implica la participación de diversas instituciones públicas federales a fin de regularizar e individualizar los derechos de propiedad, expropiar predios para fines urbanos y buscar soluciones a controversias jurídicas en materia agraria, pues en la constitución de reservas se involucran predios de propiedad ejidal y asentamientos irregulares, por ejemplo invasión de tierras, por motivos de “utilidad pública” las cuales hacen a favor de la nación, (Lazcano Martínez, 2005).

de bajos recursos puedan construir o adquirir una vivienda. Monkkonen y Ronconi (2013) ofrecen un análisis empírico de la relación entre las normas de uso de la tierra, el cumplimiento y los precios de la tierra en Argentina, país con las normas de uso de la tierra y desarrollo urbano más estrictas de América Latina, que muestran que los municipios con mayores niveles de regulación tienen menores tasas de cumplimiento de las leyes de propiedad. Por otro lado, aunque el mercado funcione bien en asignación de recursos y aprovechamiento eficaz, puede que el resultado no esté acorde con una política social y, entonces, no proporcione bienes colectivos<sup>22</sup>.

Murray y Clapham (2015) hacen un análisis sobre las políticas de vivienda y sus fases:

- i) *intervención gubernamental y propagación de la informalidad*, el Estado como principal proveedor de subsidios, financiamiento, planificación y ejecución de proyectos, diseña políticas para satisfacer la demanda de personas con empleo formal y deja fuera al sector informal, provocando aumento de la vivienda informal, esto se traduce en stock de vivienda insuficiente y de baja calidad, además, altos niveles de inflación, bancos hipotecarios estatales con grandes déficits y denuncias de corrupción en el sistema, (Zanetta, 2007);
- ii) *programas financiados por bancos*, durante el período del Consenso de Washington, que en general implicaba cambios como: reducir el Estado, descentralizar, privatizar, abrir mercados y desregular, dando paso a soluciones de autoconstrucción y la promoción tanto de construcción progresiva y esquemas de mejora como parte de programas subsidiados, esto trajo consigo, por un lado municipios con problemas de cobro y por tanto no recuperar la inversión en infraestructura (Pugh, 2001), y por otro lado se argumenta que la estrategia de construcción progresiva se prestó al abuso ya que era solo una excusa para entregar unidades sin terminar y de baja calidad (Chiappe, 1999). A pesar de la entrega deficiente de vivienda, la construcción progresiva tuvo más éxito en llegar a los pobres que los complejos masivos de nueva construcción (Greene & Ortúzar, 2002). Un desafío en esta fase era crear un mercado más atractivo para el sector privado, por medio de reducir burocracia y legalizar títulos de propiedad (Barreto, 2012).
- iii) *producción liderada por el sector de la construcción y la intervención pública en el*

---

<sup>22</sup> Bienes colectivos: a cuyo consumo tienen derecho todos los miembros de una asociación. Bienes públicos: a cuyo consumo tienen derecho todos los ciudadanos, (Finot, 2001).

*mercado de tierras*, incrementar el crecimiento de la economía a través del sector de la construcción, en coordinación con el Estado, por ser el principal proveedor de terrenos destinados a la construcción, y así la iniciativa privada reduce costos de construcción, (Chiappe, 1999), sin embargo la entrega de terrenos, se asocio al abuso, pues se entregaron viviendas de mala calidad en localidades periféricas, ante esto, las autoridades en lugar de crear un mercado e incentivar la iniciativa privada, distorsionan aun más los mercados de tierra y vivienda, persistiendo los mercados informales de tierras y generando especulación (Gilbert, 2001; Martim O Smolka, 2003).

Respecto a las dinámicas y contextos institucionales, el sistema federal, hace que los estados miembros formen una unión estable en la que se comprometen a acatar ciertas decisiones emitidas por la federación, siempre y cuando conserven para sí determinadas áreas de autonomía. El mayor reto es permitir que dentro de la diversidad y la competencia se mantenga un sistema coherente con fines compartidos, con niveles similares de bienestar, ofreciendo mismas oportunidades, con la permanente preocupación por compensar a las regiones pobres, pero no en detrimento de la prosperidad y avance de las regiones ricas, otros retos involucrados a falta de coordinación y comunicación entre niveles, es un estancamiento y dispersión de la acción gubernamental, (Díaz, 2002; Finot, 2001; Pineda Pablos, 1994). México tiene estructura federal, sin embargo en la práctica con la hegemonía partidista del PRI, funcionaba como estado unitario, el presidente seleccionaba candidatos y ganadores a nivel subnacional, a partir de los noventa cambió tanto el sistema político como la transferencia de recursos a unidades subnacionales.

Las transferencias se realizan para garantizar un nivel deseable de provisión de bienes públicos y servicios básicos entre las distintas entidades federativas, en el cumplimiento de las funciones que, a diferencia de la calidad de la provisión de un servicio, no debe medirse por el monto transferido, sino por la satisfacción de las necesidades. Existen dos tipos de transferencias entre niveles, las primeras son *las participaciones*, que se dan con el fin de solventar la pérdida de ingresos por ceder potestades tributarias al gobierno central, y las segundas son *las aportaciones* cuyo fin es apoyar el proceso de descentralización de las facultades y obligaciones gubernamentales hacia los estados, para cumplir estándares

mínimos y atemperar las disparidades entre regiones<sup>23</sup>. Si las preferencias además son heterogéneas en todas las jurisdicciones, el tomador de decisiones descentralizado puede adaptar el paquete de bienes y servicios, en particular aquellos cuyos beneficios se concentran geográficamente para adaptarse mejor a las preferencias de la población, en lugar de proporcionar un paquete uniforme para todos, (Díaz-Cayeros, 2000, 2006).

### Descentralización y dependencia fiscal

Dos objetivos de la descentralización son, establecer nuevas relaciones de poder entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, con implicación en el proceso de decisiones como resultado de negociaciones establecidas por los agentes políticos para influir en la agenda bajo la idea de justicia social, y el otro es, optimizar la eficiencia para no reproducir prácticas como el clientelismo, (García Guadilla, 2002).

En las últimas décadas desde la transición a la democracia y de la liberalización del mercado, se ha pensado en la conexión entre la descentralización y resultados económicos y políticos (Falleti, 2010), así como los efectos de la descentralización en la política sub-nacional y en la reactivación de los intereses territoriales, ya que la descentralización<sup>24</sup> es un conjunto de políticas, reformas electorales o constitucionales que transfieren responsabilidades, recursos y autoridad, lo que permite que cada gobierno estatal y sus funcionarios realicen intervenciones según los problemas que se presentan y la solución se aborda con instrumentos de política, (Castañeda, 2015). Hay quienes apuntan razones en defensa de la fragmentación del poder argumentando que mejora la asignación de recursos, así como el aumento de la participación de los ciudadanos, y quienes están en contra argumentan que los actores políticos nacionales sienten amenaza por las transferencias de servicios y recursos, generando así movilizaciones contra acciones a nivel subnacional. Explican que la fragmentación tiene efectos negativos al transferir recursos fiscales y autoridad, reflejado en inestabilidad macroeconómica, ya que se corre el riesgo, que representantes de los estados ante el gobierno

---

<sup>23</sup> Cuando las capacidades tributarias entre jurisdicciones subnacionales difieren de manera significativa, las transferencias compensadoras a través del gobierno central resultan necesarias con el propósito de evitar migraciones no deseadas entre estados, estas buscan corregir los desequilibrios horizontales, acercando niveles de igualdad a jurisdicciones que se encuentran en condiciones de inferioridad frente al resto. (Trujillo, 2008).

<sup>24</sup> Además de las consecuencias relacionadas con la descentralización, lo que la motiva no ha sido como respuesta de presiones desde abajo, sino que ha sido iniciada por los gobiernos nacionales que probablemente se verán perjudicados por las reformas descentralizadoras, planteando un camino sinuoso para politólogos, quienes suponen que los agentes políticos tratan de ganar y mantenerse en el poder, (O'Neill, 2005).

nacional estén coludidos para extraer más recursos del fondo común mediante legislaciones o acuerdos negociados, (Burki et al., 1999).

El equilibrio entre las fuerzas (gobierno nacional, gobiernos estatales y municipales, legisladores, partidos), depende de la interacción entre la Constitución, los procedimientos electorales y la disciplina del partido, los dos primeros son más estables, y los que presentan mayor variación, son los sistemas de partidos y la disciplina partidista. Algunos autores como Rodden & Wibbels (2002) y Webb & Dillinger, (1999), quienes estudian el efecto del federalismo fiscal en resultados económicos, mencionan que depende de una variedad de factores fiscales y políticos, incluidas las características geográficas, el nivel de descentralización fiscal, la autonomía de los ingresos de los gobiernos regionales y la naturaleza de los sistemas de partidos. Los gobiernos subnacionales pueden socavar intentos del gobierno nacional en su gestión, y tratar de externalizar los costos políticos del ajuste a los funcionarios del gobierno nacional.

La toma de decisión en las federaciones es, a menudo, un proceso de construcción de coaliciones regionales<sup>25</sup> y puede ser difícil llegar a un acuerdo sobre cómo distribuir los costos regionales de ajuste entre las provincias con autoridad de veto sobre la política federal. Explican cómo es que la descentralización del gasto, y el desequilibrio fiscal vertical<sup>26</sup> están condicionados entre sí, y modifican la capacidad de las federaciones en el control de cierta estabilidad macroeconómica. Los partidos políticos pueden crear los medios para la cooperación entre los niveles, también si existe capacidad del gobierno nacional para controlar el déficit y la inflación depende de su capacidad para coordinar y negociar con las provincias, (Rodden & Wibbels, 2002).

Por otro lado, Stein (2012) explica que el objetivo o finalidad de la descentralización generalmente no es mejorar la disciplina fiscal o reducir el tamaño del gobierno, es más bien, en referencia a objetivos de la última de las tres funciones de actividades gubernamentales

---

<sup>25</sup> En 1998 se aprobó en la Cámara de Diputados, controlada por una coalición de cuatro partidos de oposición, las transferencias de fondos más grandes de la federación a los estados y municipios, los actores más favorecidos fueron los gobernadores (Cornelius, 2000).

<sup>26</sup> El desequilibrio fiscal vertical, es el grado en el que el gasto subnacional se financia con las transferencias de ingresos del centro en contraposición a los impuestos, tasas y demás impuestos recaudados localmente. (Rodden & Wibbels, 2002).

en donde surgen los beneficios de la descentralización, es decir, la *asignación*<sup>27</sup>, que está asociada a las preferencias de la población y el conjunto de bienes y servicios públicos, esto permite a las unidades subnacionales proveer un paquete de bienes y servicios que se adapte de mejor manera a las preferencias de la población, respetando la heterogeneidad entre las jurisdicciones. Esta capacidad de proveer la mejor canasta de bienes y servicios públicos por parte de unidades subnacionales está limitada respecto a las otras dos funciones de *estabilización* y *redistribución* y, por lo tanto, es relevante aclarar la forma en cómo se organizan las relaciones fiscales intergubernamentales, lo complejo aquí es que las unidades subnacionales son heterogéneas en preferencias, y en capacidad de recaudación.

Oates (1985), argumenta que en la medida en que los servicios locales se financien con ingresos propios de cada jurisdicción, entonces se crea un vínculo entre los beneficios proporcionados por estos servicios y los costos para los contribuyentes locales, de esta forma los ciudadanos tendrán fuertes incentivos para monitorear de cerca a las autoridades locales, por lo tanto la descentralización puede conducir a una mayor participación cívica y a un mejor control ciudadano sobre las acciones de los funcionarios públicos.

Dentro de los teoremas clásicos de la descentralización, se encuentra el teorema de Tiebout (1956) “El voto con los pies”, quien ofreció explicaciones al problema de cómo lograr un federalismo fiscal eficiente. Plantea que para obtener la eficiencia o el nivel de producción eficiente en la generación de bienes públicos locales se debe dejar que los ciudadanos revelen sus preferencias eligiendo el lugar donde quieren vivir. Se explica que los gobiernos locales se constituyen en la mejor vía para asignar el gasto público, en razón a que conocen más de cerca las necesidades de sus ciudadanos y tienen mayor capacidad de respuesta, además la dotación de infraestructura y servicios para la vivienda depende fundamentalmente de instancias oficiales y/o gobiernos locales.

La cooperación de políticos subnacionales se delinea por el grado de descentralización. Con instrumentos generados para adquirir mayor autonomía del gobierno local, como cobro de impuestos, políticas focalizadas, apoyos internacionales, inversión privada, capacidad para

---

<sup>27</sup> Existen tres funciones de actividad gubernamentales: la estabilización, la redistribución y asignación. La estabilización consiste en el manejo de la política monetaria y la política fiscal. La distribución se refiere al impacto que tiene el ingreso y el gasto del gobierno en la economía. Y la asignación está relacionada con que el sector público cumpla con la responsabilidad de asignar adecuadamente los recursos que garanticen una oferta suficiente y accesible de bienes y servicios públicos para el conjunto de la población, (Díaz, 2002).

generar recursos propios, lo que fortalece los incentivos para controlar el gasto y reducir la carga sobre el gobierno nacional (Armesto, 2015; CIDOC y SHF, 2015; Dal Borgo, 2019; Díaz-Cayeros, 2000, 2004; Ziccardi, 2017), es decir, que *ante una baja dependencia de transferencias federales, el burócrata tiene que cobrar más impuestos* y desplazar el consumo privado de la comunidad para proveer un mayor nivel de bienes públicos. Contrariamente, cuando existe una dependencia mayor del centro, un aumento en transferencias, se sigue la lógica del “burócrata maximizador del presupuesto<sup>28</sup>”, que sugiere que el gobernante actúe de forma racional al maximizar el presupuesto de su jurisdicción para su propia utilidad y no exclusivamente la de los individuos de su localidad; un presupuesto ampliado incrementa indirectamente el consumo de los individuos de la jurisdicción manteniendo el mismo nivel de ingreso (entiéndase ingreso al poder de recaudación local), (Trujillo, 2008). Además, el gobierno central o nacional encontrará resistencia ante iniciativas de reforma, a medida que aumenta la dependencia de las transferencias, (Wibbels, 2005).

#### **1.4 Desempeño de gobiernos subnacionales**

A partir de la introducción del IVA en 1980, las entidades subnacionales cedieron capacidad recaudatoria al gobierno federal por medio de un sistema de transferencias (participaciones), simplificando el sistema tributario, sin embargo a nivel de gasto se inició un proceso de descentralización, es así que de 35% que en 1990 correspondía al gasto de los estados y municipios, quince años después cuentan con transferencias condicionadas y participaciones (transferencias no condicionadas), lo que hace que los estados y municipios ejerzan 61% del gasto total gubernamental frente a 39% del gobierno federal (aunque la mayor parte del gasto descentralizado es de tipo condicional), (Sobarzo Fimbres, 2009), los avances en este proceso de descentralización del gasto fueron en certidumbre en el ejercicio del gasto estatal, sin embargo persisten problemas en cuanto a la calidad y cantidad de servicios estatales, además

---

<sup>28</sup> De (Trujillo, 2008), este enfoque deriva el efecto flypaper a partir de la exposición realizada por Niskanen, (1968), quien propone un modelo basándose en dos características de los funcionarios: 1) los burócratas maximizan el presupuesto total de su oficina, dadas las condiciones de demanda y costo, sujeto a la restricción de que el presupuesto debe ser igual o mayor que los costos totales mínimos en la producción de equilibrio, y 2) las oficinas intercambian un producto específico o combinación de productos por un presupuesto específico. En donde la función de utilidad del burócrata se considera sujeta de manera automática a transformaciones monótonas y positivas ante aumentos en el tamaño del presupuesto vía transferencias.

de no modificarse de manera sustancial el grado de libertad de las entidades para ejercer recursos propios, algo a tomar en cuenta es que entre entidades existe un escenario de gran heterogeneidad.

En contraste persiste centralización en el ingreso, provocando un marcado desequilibrio vertical entre el ámbito estatal y federal de gobierno (CEPAL, 2019; de Mello Jr., 2005; Rodríguez, 2017), por lo tanto este sistema de recaudación centralizado induce a los gobiernos subnacionales a una expansión excesiva del gasto, que eventualmente, habrá de ser solventada en recursos adicionales. Aquellos presidentes con una presencia fuerte sobre las unidades subnacionales son capaces de defenderse de las presiones de cubrir déficits de los estados, que incurran en gastos excedentes. Dado que la presidencia tiene circunscripción nacional es más probable que su incumbencia gire en torno a intereses de la economía en general, mientras que miembros del congreso, representantes regionales y miembros de partidos tendrán más presente temas de sus propias jurisdicciones o regiones. Cuando la disciplina presidencial<sup>29</sup> es débil permite que aquellas unidades sub-nacionales mantengan su *statu quo* y mantengan su permanencia en el poder.

Por otro lado, las instituciones electorales presentes a nivel local permiten escenarios para quienes desde la alineación partidista puedan ser aliados políticos y proveer beneficios para ambos niveles de gobierno, y así tener cooperación política, sin embargo esto no garantiza la eficiencia del gasto de dichas transferencias. Las entidades en un tercer nivel, es decir, los municipios, pueden ser el medio por el cual se garantizan controles partidarios a nivel local, esto sucede porque como dice Armesto (2015), los alcaldes tienen ventajas comparativas para movilizarse electoralmente frente a otros políticos subnacionales como los gobernadores.

---

<sup>29</sup> Si bien nominalmente se trata de una democracia pluripartidista con una estructura federal de tres niveles, estas características han estado históricamente ausentes en México, ya que la política mexicana ha estado dominada por un solo partido, a partir del 2000 con el cambio de partido han subsistido viejas prácticas del PRI, con alta disciplina bajo el mando directo del presidente. En su función de jefe del poder ejecutivo, el presidente tenía el poder de sacar a los gobernadores, (Burki et al., 1999). La hegemonía partidista significaba que gradualmente el presidente controlaba la mayoría de procesos de nominación, la reforma de no-reelección para gobernadores implicó que las “mejores” carreras políticas no necesariamente avanzarían apelando a las bases regionales de apoyo, las carreras nacionales (federales) se volvieron más atractivas y, a medida que el presidente controlaba cada vez más las nominaciones, la ambición se canalizó a través de la estricta disciplina del partido nacional. Existen diversos ejemplos del poder presidencial, uno de ellos llamado “dedazo”. El presidente poseía una enorme autoridad en términos de establecer la agenda dentro del partido. El sistema mexicano se ha caracterizado por convertir a los presidentes en “patos cojos” ya que en su último año de mandato, una vez que se nombraba a un sucesor presidencial, el poder del presidente en ejercicio tendía a erosionarse muy rápidamente, (Díaz-Cayeros, 2006).

Esta divergencia de opiniones respecto a beneficios de la descentralización del ingreso y del gasto y la fragmentación del poder, hace pensar en escenarios donde se da una verdadera transmisión de poder a niveles subnacionales, haciendo propicio que políticos subnacionales y sus contextos institucionales influyan en resultados de políticas, dependiendo de la disciplina partidista que moldee las relaciones entre distintos niveles y partidos, así como del horizonte de la carrera política, es decir, que la transferencia de poder sea acompañada de transferencia en capacidades y recursos para generar ingresos a nivel subnacional por parte de alcaldes y gobernadores, que durante décadas, investigadores han relacionado a la toma de decisión descentralizada en contextos de gobernanza multinivel, con la entrega más eficiente de bienes públicos, por la cercanía con ciudadanos y el surgimiento de mercados eficientes, como resultado de las presiones de estados aledaños y del gobierno nacional, (Buchanan, 1995).

En Estados con sistemas federales puede presentarse cierta disparidad democrática, que surge en gran medida de la fragmentación territorial, es decir entre unidades subnacionales (horizontalmente) y niveles de gobierno (verticalmente), es decir, gobernadores al tener mayor autonomía y juego en la acción política, así como presentar variación en la distribución territorial del poder (Gibson, 2006; Gómez-Reino, 2017), lo que influye en el funcionamiento y desarrollo de las políticas públicas, de Gordin (2004), quien señala que William H. Riker demostró que el federalismo debe ser visto como una negociación política, que como factor institucional tienen destino en la estructura de los sistemas de partidos, lo que quiso decir Riker es que los partidos políticos ejercen una influencia decisiva sobre la distribución de los poderes fiscales entre estados y el nivel nacional.

Es así que los partidos juegan un papel importante en el comportamiento de políticos subnacionales y líderes en los partidos a nivel subnacional, sin embargo no se sabe si el interés va más allá de la obtención de mayorías para asegurar un lugar en las futuras elecciones, por lo tanto partidos políticos bajo un sistema presidencial, centralizado y sin reelección, ¿Qué probabilidad hay que sus intereses vayan más allá de lo electoral?, y ¿Qué incentivos existen para el eficiente ejercicio de la acción gubernamental?.

*¿Por qué unos estados logran reducir en mayor medida el déficit habitacional y otros no?*

## Capítulo 2. Continuidad en el control del gobierno y déficit de vivienda.

### Introducción

Aquellas teorías que atienden el problema de las carencias de vivienda y que dan explicaciones relacionadas con problemas de población y desarrollo no terminan de explicar la variación en el tiempo de las disparidades entre unidades subnacionales, la demanda de vivienda nueva y el rezago existente, provocan aumento en el déficit de vivienda acumulado, por otro lado ante la falta de respuesta para resolver estas necesidades, se propician asentamientos informales, sin embargo existe un vacío en las causas relacionadas con resultados en el tiempo y las diferencias entre unidades subnacionales.

Por otro lado, las explicaciones respecto a la falla de los mercados de vivienda, en donde el factor explicativo es la intervención del Estado, dan cuenta que a mayor regulación menores tasas de cumplimiento. Existen investigaciones que argumentan falta de instrumentos de política de vivienda para regular la naturaleza especulativa de los mercados de tierras y las intervenciones se limitan al subsidio focalizado en población más vulnerable por parte de la demanda, sin embargo atienden en mayor medida la dimensión de falta de vivienda y no la calidad de la misma.

En este capítulo se argumenta que las explicaciones desde el contexto político – institucional en las diferencias observables del déficit habitacional, como son la continuidad de un mismo partido en el gobierno subnacional, y que dan cuenta de la cantidad y calidad de infraestructura habitacional: la continuidad en el gobierno de un mismo partido se asocia a la consolidación de equipos técnicos en la burocracia del Estado, a la conclusión de obras de infraestructura que implican inversiones a largo plazo, que van más allá de una administración, y a mayor aprovechamiento de la experiencia de la burocracia en la formación de lazos con los grupos de la sociedad que demandan infraestructura habitacional. Los cambios de partido en el gobierno, por su parte, pueden implicar costos de pérdida de experiencia acumulada y de lazos burocráticos con la sociedad, así como una reorientación del gasto, lo que puede dejar trancos proyectos de infraestructura iniciados por la administración saliente. Apoyada en estos supuestos, hipotetizo que la continuidad de un mismo partido en el gobierno subnacional propicia la reducción del déficit habitacional.

En sistemas descentralizados los gobiernos subnacionales dependen en alguna medida de transferencias intergubernamentales para poder llevar a cabo sus responsabilidades de gasto. El acceso de los gobiernos subnacionales a los recursos de estas transferencias, por una parte, está reglamentado y, por otra, depende de decisiones discrecionales del gobierno central, que tiene incentivos electorales para apoyar a los gobernantes de su mismo partido y ganar adeptos aprovechando la débil oposición.

El capítulo se organiza en cuatro secciones. La primera y la segunda desarrollan el argumento con respecto a los efectos de la continuidad y del cambio de un partido en el gobierno. La tercera aborda el efecto condicionante de la oposición partidista vertical entre gobiernos subnacionales y el central, así como la relación entre continuidad en el gobierno y déficit habitacional. La cuarta sección presenta las hipótesis.

## **2.1 Continuidad en el control del gobierno por un mismo partido y déficit de vivienda**

Según Eaton (2015), Gollub et al. (2017) y Pepinsky et al. (2017), la permanencia en el gobierno de un mismo partido favorece avances graduales en compromisos de mejoras de vivienda, ya que el atender temas de construcción de obra pública para servicios básicos se requiere resolver asuntos más allá del sector habitacional, como garantizar aspectos de la administración pública, el desarrollo de capacidades técnicas para la construcción de infraestructura habitacional y sistemas de información para identificar a los grupos poblacionales con mayores necesidades y prioridades. Así mismo, Eaton (2015); Gollub et al. (2017); Pepinsky et al. (2017), apoyan la idea que la continuidad de un mismo partido en el gobierno favorece tener actividades relacionadas con progresos sistemáticos a partir de lo ya realizado, corregir errores previos o no cometer los mismos, además de realizar inversión pública en otros temas prioritarios relacionados con el sector habitacional y sus mejoras. Por el contrario, Kyle & Resnick (2019); Lysek & Ryšavý (2020), hacen mención en que la improvisación y el aprendizaje tienen costos altos porque si el equipo de trabajo que tiene contacto directo con las demandas ciudadanas y con la actividad gubernamental, ya no debe ser capacitado, entonces se reducen gastos relacionados a burocracias inexpertas, y, en cambio, se favorece el aprendizaje a nivel local y aumenta la capacidad organizativa de los gobiernos subnacionales.

Ya que la definición de necesidades en torno a la vivienda es un proceso altamente politizado, los gobiernos están interesados en atender las demandas de mejoramiento de vivienda y servicios básicos que provengan de grupos de la sociedad civil que tengan el potencial para organizarse, movilizarse y participar activamente. Si los grupos de la sociedad civil son organizados a tal grado que una protesta fuerte y sostenida puede desestabilizar gobiernos y perturbar actividades de distinta índole, dichas movilizaciones, en sociedades desiguales como las que se tiene en Latinoamérica, pueden socavar expectativas electorales del gobierno e incluso una protesta puede ser un catalizador para agregar nuevas demandas de otros sectores y con otros objetivos (Fairfield & Garay, 2017). Dichos grupos pueden ejercer tal presión que grupos de oposición aprovechan sus causas para fines electorales y entonces cambian el equilibrio de poder. En la práctica, la acción pública está delineada sesgadamente por prioridades dictadas por grupos de presión, si estas peticiones son atendidas las presiones se reducen y, por lo tanto, son incentivo para proseguir la misma línea de acción, es decir, lo que los gobiernos se dispongan a hacer depende de qué tanta presión tienen y de qué tanto poder tienen dichos grupos, (Niedzwiecki, 2016).

Los ciclos electorales también delimitan prioridades de políticas. El reconocimiento limitado de recursos presupuestarios sitúa a los políticos en mando a tomar decisiones de asignación de gasto cuando este es más necesario. La preocupación de los ejecutivos subnacionales por su sobrevivencia política es mayor en los períodos próximos a las elecciones y eso hace que acepten problemas existentes relacionados con provisión de bienes y servicios así como mejoramiento o provisión de vivienda, pero toman acciones limitadas pues la agenda comprende problemas pendientes de otros sectores. Existen pruebas empíricas que asocian el gasto preelectoral como un gasto oportunista de la economía (Kiefer, 2000), otros mencionan que el gasto está sesgado hacia proyectos de inversión pública observable (Khemani, 2004) y políticas de seguridad social (Wibbels, 2006). Remmer (1983) prueba que los políticos pueden diferir en cuanto a si el gasto público debe utilizarse después o antes de las elecciones, especialmente en caso de un gobierno recién elegido que necesita reforzar su presencia territorial, o de gobernadores que negocian para honrar el apoyo preelectoral a condición de que se observen los resultados electorales y el comportamiento de los votantes. Cuando existe desarrollo económico se espera el fomento de gastos de infraestructura social y de administración civil ya que crea demandas de nuevos servicios gubernamentales para

satisfacer las necesidades de la población. González y Lodola (2017) muestran que los gobernadores gastan proporcionalmente más recursos presupuestarios en proyectos de infraestructura social cuando tienen una aspiración de orientación nacional y aquellos gobernadores que tienen ambiciones con orientación provincial tienden a dedicar más recursos a la financiación de la administración civil. El que exista coordinación, entre un periodo electoral y el siguiente, dentro de un mismo partido, hace entonces más probable que exista seguimiento a objetivos de agenda planteadas previamente, y beneficios de objetivos alcanzados dentro de un periodo de gobierno y cercano a ciclos electorales se podrá comprometer el voto con la promesa de mantener prioridades de inversión pública y cubrir las demandas más allá, es decir se tendrá una expectativa de al menos no cancelar compromisos contraídos en gobiernos anteriores.

Al definir un estándar de calidad mínimo de la vivienda, este está sujeto a expectativas ascendentes, por lo tanto, mientras más se logre en mejoras de condiciones habitacionales, más alto es el estándar básico y el objetivo se traduce en tratar de seguir mejorando la calidad de las viviendas con el paso del tiempo.

La provisión de infraestructura básica para reducir el déficit habitacional incluye servicios como agua potable, alcantarillado y distribución local de energía y comunicaciones, en zonas con mayores carencias y menos conectadas. Esto requerirá de obras con una duración de mediano y largo plazo, a lo largo de periodos que superan los cuatro a seis años de las administraciones de gobierno. Asimismo, la provisión de este tipo de servicios públicos requiere de un seguimiento sistemático y el mantenimiento de la infraestructura. En consecuencia, considerando el tiempo que conlleva la realización de grandes obras públicas y la provisión de conexión de redes de servicios básicos como las acciones subsecuentes, la permanencia de un mismo partido en el gobierno propiciará la construcción y mantenimiento de la infraestructura de servicios.

La permanencia de un partido con todo su equipo institucional también puede mejorar potencialmente la eficiencia, ya que en un segundo periodo, debido a la experiencia y capacitación previa, se encontrarán en mejores condiciones de evaluar las necesidades y preferencias de sus electores y tomar las mejores decisiones en gasto e inversión en bienes y servicios públicos, se reducen riesgos de fracaso debido a experiencias previas, se mantienen compromisos y se completan obras e intervenciones.

En resumen, la continuidad de un mismo partido en el gobierno reduce costos burocráticos y mejora potencialmente la eficiencia en la administración, permite cercanía y conciliación con grupos de presión que pueden ser cooptados por la oposición y permite terminar compromisos de obras de largo aliento y dar seguimiento y mantenimiento de las mismas.

## **2.2 Discontinuidad en el control del gobierno por un mismo partido y déficit de vivienda**

La alternancia partidista puede contribuir a costos burocráticos altos y comprometer los recursos para inversión pública en contratación de nuevo personal o cambios administrativos, generando inestabilidad de los recursos humanos en las instituciones estatales y obstruyendo así la implementación de programas o políticas. En los países en vías de desarrollo, los cambios de gobierno se asocian a una renovación de las burocracias del aparato del estado, lo que implica una alta tasa de rotación, que afecta en la implementación debido a la falta de experiencia y los horizontes de tiempo más cortos entre los funcionarios, Cornell (2014), apunta que si las altas tasas de rotación se deben al nombramiento político del personal, hay un factor negativo adicional que afectará a la ejecución al crear una burocracia inestable, la pérdida de personal y la contratación de nuevos trabajadores para cubrir los puestos trae consigo pérdida de experiencia y necesidad de capacitar al nuevo personal. Esta renovación implica entonces pérdida de capacidades técnicas y del costo de renovación, que es inherente a contratar nuevo personal y que a su vez funge como merma en recursos que pueden ser valiosos para la operación de la acción pública, e incluso fomentar la confianza en la cooperación para comenzar de nuevo, lo que ocasiona rezagos en los objetivos planteados, elevar la probabilidad de cometer errores que en administraciones pasadas se cometieron, y la renuencia a participar en proyectos de administraciones pasadas, ya que se percibe que la lealtad y el compromiso recaen principalmente en el partido o la persona que los nombra, más que en la institución pública, visto como burocracia politizada asociada a cambios en la gestión política de la institución. El tiempo invertido en contratar nuevo personal cobra eficiencia en el uso óptimo de recursos disponibles para entregar bienes y servicios pues mucho de lo presupuestado será utilizado en la curva de aprendizaje, (Barreto, 2012).

Los partidos de oposición al llegar al poder quieren diferenciarse con la administración pasada, esto puede ocasionar el perder objetivos comprometidos a mediano y largo plazo e

incluso realizar cancelación de contratos que afecten resultados de políticas de vivienda o desarrollo para la provisión de bienes públicos o colectivos y servicios básicos. La alternancia que afecta los compromisos, ya sea cancelando, alterando plazos o cambiando acuerdos, incurre en costos en duplicación de tramites al realizar alguna modificación a lo antes pactado, también la duplicación se puede dar por falta de coordinación entre niveles de gobiernos como entre sectores gubernamentales (Mejía Guinand et al., 2008). Incluso pueden incurrir en gastos de cambio de la imagen institucional pues quieren por medio de nuevas imágenes institucionales, edificios públicos caracterizados con otro color, señalizaciones de mobiliario, comunicación gubernamental, hacer notar las diferencias y hacer una marca que los haga ver distintos respecto al gobierno anterior, incluso llegando a realizar cambios de color con concesiones privadas como son los taxis o transporte público y privado. (Díaz Jiménez, 1994)

El nuevo partido en el gobierno tendrá compromisos con grupos que ayudaron a llegar al poder y que financiaron la campaña, si estos ejercen presión podrán desviar atención de necesidades prioritarias en pos de apoyar a estos grupos, de tal forma que dejará de lado prioridades con otros grupos de presión o demandantes en otros sectores de la acción pública. Estos grupos de poder que son apoyo y los apoya el partido en el gobierno tienen cierto grado de influencia en las prioridades, ya que tendrán interés en pactar contratos con el gobierno con beneficios económicos, de tal forma que las prioridades más apremiantes por criterios de racionalidad y técnicos, serán relegadas a criterios corporativistas y de compadrazgo, (Arceneaux et al., 2018)

En resumen, la alternancia partidista incurre en gastos excesivos por contratación de nuevo personal administrativo, (Franco & Székely, 2010; Zárate Castillo, 2003), y lo que esto conlleva, al ser un nuevo partido, tendrá interés en tomar distancia de acuerdo al programa gubernamental inmediato anterior y querrá hacerse notar con alguna otra acción de gobierno desplazando los compromisos y plazos de contratos previos, y por último puede estar tentado en privilegiar prioridades de intereses de grupos de poder que apoyen el acceso al poder del nuevo partido y que lo hayan hecho llegar, negociando espacios de toma de decisión.

### 2.3 Dependencia fiscal y oposición política vertical

En sistemas federales, los gobiernos subnacionales dependen en parte y en magnitud variable de los recursos que reciben como transferencias del gobierno central. Las transferencias de fondos del gobierno nacional a los estados pueden regirse por fórmulas objetivas o por decisiones discrecionales. **El acceso a los recursos de las transferencias no reguladas por fórmulas, puede estar politizado** (Finot P., 2003). Cuando la distribución de transferencias condicionadas es discrecional, existen problemas de monitoreo y de deficiencia de los marcos institucionales, lo que conduce a comportamientos oportunistas de las elites políticas y los estados se convierten en canales para las transferencias de recursos con fines electorales (Hernández-Trillo & Jarillo-Rabling, 2008).

En México la Ley de Coordinación Fiscal encargada de regular las transferencias de recursos de la federación hacia entidades federativas y municipios, es modificada por el Congreso cada año, en el paquete económico, en donde se establecen reglas para la distribución de los recursos federales y la forma en que éstos deben ser ejercidos por los gobiernos estatales y municipales. Por medio de firma de convenios de coordinación fiscal se delimitan las potestades de la Federación y los Estados.

Cuando los gobiernos subnacionales tienen mayor autonomía en sus ingresos, una mayor proporción de recursos propios en el balance entre transferencias intergubernamentales y recaudación propia, tienen incentivos para asumir riesgos y tomar cursos de acción autónomos con respecto al gobierno nacional o federal. Los gobiernos subnacionales dependientes de los recursos provenientes del nivel central dependen de su capacidad de negociación con el presidente. La alineación política reduce las fuentes de conflicto y facilita el acceso a recursos sin garantizar la eficiencia en el uso de dichos recursos. El gobierno central tiene incentivos para apoyar a los gobiernos subnacionales en oposición política con fines electorales y propiciar la continuidad del partido en el poder, como señala Mejía Guinand et al. (2008), el gobierno invierte en localidades donde salió derrotado en las elecciones locales, menciona que la evidencia señala que el gobierno efectivamente está pavimentando con votos.

La descentralización en México se focalizó en las **responsabilidades de gasto**<sup>30</sup>, mientras la autoridad tributaria continuó siendo una prerrogativa del gobierno central, dando lugar al desequilibrio fiscal vertical más alto entre los miembros de la OCDE y entre los países federales en América Latina: **más del ochenta por ciento de los gastos subnacionales son financiados a través de recursos provenientes de transferencias intergubernamentales**, (Eyraud & Lusinyan, 2011).

Aunque existen reglas para la asignación de las transferencias, en la práctica algunos tipos de recursos del sistema de transferencias federales es vulnerable a las influencias del sesgo partidista (Díaz, 2002; Magaloni, 2006). La dependencia fiscal y la discrecionalidad hace que el sistema de **federalismo fiscal** de México sea susceptible a la manipulación política (Hernández-Trillo & Jarillo-Rabling, 2008).

Ante escenarios de deuda o crisis económica, como la que se vivió en México en 1994-1995, la imposición de restricciones presupuestarias desde lo nacional, ocasionó que los gobiernos subnacionales no pudieran tener posibilidad de realizar incremento de cobro de impuestos debido a la presión social, lo que produjo escenarios de déficits, dependiendo de los niveles de autonomía en ingresos y gastos, así como de la posibilidad de petición de préstamos, lo que prevalece es que estos niveles obedecían en gran medida explicados por las relaciones políticas intergubernamentales. Por otro lado, a partir de 1994, el mercado de los promotores inmobiliarios comenzó a consolidarse, en relación con presupuestos restringidos en unidades subnacionales, que se derivado de una elevada demanda de nuevas viviendas, lo que a su vez influye en el costo indirecto del desarrollo de la vivienda mediante la determinación de impuestos y derechos para adquirir terrenos, los subsidios por medio de programas como “Tu casa”, contaban con la participación del Gobierno Federal, gobiernos estatales y municipales e instituciones financieras especializadas en vivienda, con participación tanto del sector público como del privado, sin embargo los bancos estuvieron ausentes del mercado

---

<sup>30</sup> En 1980 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) donde se definen potestades tributarias y alcances del ejercicio del gasto de cada nivel. Es por medio de convenios entre la Federación y las entidades que se simplifica la asignación de las transferencias. Durante la década de los 90, las administraciones de turno decidieron descentralizar la provisión de servicios públicos como los servicios educativos y de salud. En 1998 se crea el Ramo 33 (constituido por ocho fondos), el cual concentró los fondos ya existentes surgidos de los convenios, (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2011).

hipotecario entre 1995 y 2002 debido a la crisis, y fue hasta 2003 que los bancos comerciales volvieron a mostrar cifras significativas, (SEDESOL, 2011).

En México la descentralización surge como estrategia de gobernabilidad en un momento de crisis, 1994 año en donde se presentaron riesgos de inestabilidad política con el movimiento zapatistas como evento endógeno y una crisis financiera que tuvo efectos en el presupuesto federal y las estrategias dirigidas a aliviar la pobreza y clientelares, lo que trajo consigo concesiones a gobiernos estatales, incrementando la tasa de participación en los ingresos y un aumento en transferencias del gobierno central, (Díaz-Cayeros et al., 2016).

Entre 1990 y 2010, los ingresos por transferencias de fondos federales a los estados han aumentado en promedio de un 78 por ciento en 1990 a un 88% en 2010. Entre estados, en 1990, las tres entidades con menores niveles de transferencias de fondos federales fueron Nuevo León, Jalisco y Ciudad de México con 24, 39 y 52% respectivamente, y las tres unidades más dependientes son Tabasco, Hidalgo y Campeche con 91, 92 y 93% de dependencia, respectivamente. En 2010 el nivel mínimo era de 55% de la Ciudad de México, Estado de México con 85% y Tlaxcala con 86% y los más dependientes eran Tabasco y Guerrero con 95% y Zacatecas con 96%. El sistema fiscal al final del mandato de Vicente Fox en 2006, seguía el marco legal establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en donde gobiernos estatales y municipales renunciaron a casi todos los poderes fiscales al gobierno federal y a cambio los gobiernos locales recibieron recursos fiscales a través de un sistema de distribución de ingresos, en el que el gobierno federal distribuyó transferencias en función de diversos criterios, y las unidades estatales a su vez transfieren a las municipalidades.

## 2.4 Hipótesis

Del argumento propuesto se desprenden las siguientes hipótesis:

*H1: La continuidad en el control del gobierno por un mismo partido político se asocia a la reducción del déficit habitacional.*

La permanencia de un mismo partido en el gobierno subnacional se asocia a una elevada probabilidad para mantener políticas antes implementadas, así como a la no cancelación de compromisos de mediano y largo plazo. Las intervenciones en los gobiernos subsecuentes pueden propiciar de forma gradual y progresiva la cobertura y mejoramiento en calidad de los servicios y bienes públicos. También permite un mayor conocimiento de necesidades locales y aprendizaje de errores previos, que conllevan a un ahorro en costos, es así que los ingresos estatales per cápita será garantía como medida de eficiencia ante movimiento migratorios que puedan ejercer presión y aumentar la demanda de vivienda nueva.

Se espera observar que a mayor continuidad contribuye en una reducción del déficit.

*H2: En sistemas multinivel con alta centralización, el efecto de la continuidad en el control del gobierno por un partido político sobre el déficit habitacional depende en mayor medida cuando existe oposición política entre gobiernos sub-nacionales y nacional.*

Cuando los gobiernos están opuestos políticamente, la continuidad en el control del gobierno subnacional se asocia a una reducción del déficit habitacional mayor que cuando no existe oposición, esto debido a que existe un mejor ejercicio en el gasto de los recursos, pues los ejecutivos nacionales tendrán incentivos tanto de apoyar a la oposición para ganar adeptos y de castigarla en caso de no cumplir con el uso eficiente de los recursos y hacer rendir a cuentas, y al mismo tiempo los gobiernos subnacionales de oposición tendrán interés de un mejor desempeño para obtener votos y así garantizara tanto la permanencia en el poder como un potencial ascenso a otros niveles de gobierno.

### **Capítulo 3. Efecto de la continuidad en el control partidista en resultados del déficit habitacional**

En el capítulo anterior argumenté que el déficit de vivienda está moldeado por la continuidad en el control del gobierno subnacional por un mismo partido político y que en sistemas multinivel con alta centralización, el efecto de la continuidad en el control del gobierno por un partido político sobre el déficit habitacional depende en mayor medida de la oposición política entre gobiernos subnacionales y nacional, es decir el efecto de la oposición es mayor que cuando existe alineación en el desempeño de gobiernos subnacionales en materia de vivienda. Cuando los gobiernos de distintos niveles se encuentran en oposición políticamente, la continuidad en el control del gobierno subnacional se asocia a una mayor reducción del déficit habitacional que cuando los gobierno están alineados políticamente.

Para poner a prueba estas hipótesis en este capítulo presento el análisis del déficit habitacional en los estados mexicanos entre 1990 y 2010, por medio de un índice conformado por el promedio de la proporción de viviendas con carencias o rezagos en materia de servicios y materiales. Utilizo modelos de efectos fijos para un panel de datos de los estados por quinquenios. Las fuentes de información para construir la variable dependiente, déficit de vivienda el que se refiere al índice de carencia y rezagos de servicios y materialidad, son los Censos y Conteos Nacionales de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI).

Los hallazgos sugieren que, como anticiparan las hipótesis, cuando los partidos políticos permanecen en el control del gobierno de un estado, el déficit de vivienda se reduce más que cuando hay alternancia. Y que este efecto se acentúa cuando los gobernadores de los estados son oposición del partido político del presidente.

El capítulo está organizado en 4 secciones, en la primera se presentan las definiciones conceptuales de las variables, su operacionalización y las fuentes de información, en la segunda sección se describe el modelo econométrico, en la tercera sección se presentan los

resultados de los modelos especificados para evaluar las dos hipótesis y la última sección se presentan las conclusiones.

### 3.1 Descripción de las variables, operacionalización, métodos, fuentes

#### Variable dependiente: Déficit habitacional

En la medición y categorización del déficit, Rojas y Medellín (2011) sugieren cuatro categorías: la primera responde al rezago numérico o falta de vivienda, A, y las otras a tres tipos de brechas o rezagos de calidad, asociadas a carencias de servicios y condiciones de los materiales de la vivienda, B1, condiciones de falta de infraestructura, B2, y estatus en la tenencia de la vivienda, B3, como se muestra en el Cuadro 2. El diferenciar los déficits involucra también distintas soluciones que implican combinaciones entre actividades de los hogares y diversas políticas, programas y gastos gubernamentales.

**Cuadro 2 Dimensiones y categorías del déficit habitacional**

<i>Tipo de déficit</i>	<i>Origen del déficit</i>	<i>Categoría</i>	<i>Definición</i>
A. <i>Vivienda nueva (brecha numérica)</i>	Falta de vivienda	A. Brecha Numérica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hogares que se duplican o más con otros hogares (excluyendo el hogar principal).</li> <li>Hogares que viven en refugios.</li> </ul>
	Condiciones de la vivienda	B1. Materiales de Baja calidad y hacinamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Techo hecho de materiales no permanentes.</li> <li>Paredes hechas de materiales no permanentes.</li> <li>Falta de inodoro exclusivo</li> <li>Suelos de tierra.</li> <li>Hacinamiento.</li> </ul>
B. <i>Calidad de la vivienda (brecha de calidad)</i>	Condiciones del vecindario, barrio o colonia	B2. Falta de infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de agua potable dentro de la vivienda</li> <li>Falta de eliminación sanitaria de aguas residuales.</li> <li>Falta de electricidad.</li> </ul>
	Estatus de la tenencia	B3. Seguridad de la Tenencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inseguridad de la tenencia de la vivienda o de la tierra.</li> </ul>

Se utilizan para efectos de calibrar dos de las categorías sugeridas en el Cuadro 2 medidas en cada uno de los años a observar<sup>31</sup>, el déficit asociado a la falta de servicios públicos, expresado en porcentaje de hogares que no cuentan con el servicio, y respecto a carencias en la calidad de la vivienda, se cuantifican viviendas con piso de materiales no durables, es decir piso de tierra, o cuando las vivienda no cuentan con inodoro de uso exclusivo. Se promedió por entidad federativa a las viviendas con carencias relacionadas con servicios públicos, de estructura y de materiales de la vivienda. Los servicios son, energía eléctrica, agua entubada dentro de la vivienda, drenaje conectado a la red pública y de materiales los cuales son, viviendas con piso de tierra y aquellas que no cuentan con inodoro de manera exclusiva dentro de la vivienda.

$$\begin{aligned} \text{Déficit habitacional}_{(\text{estado,año})} \\ = \text{promedio}(\text{per\_inodoro}_{it}, \text{per\_drenaje}_{it}, \text{per\_luz}_{it}, \text{per\_agua}_{it}, \text{per\_piso}_{it}) \end{aligned}$$

### Variables independientes

- Continuidad en el control partidista sub-nacional

Es la permanencia de un partido en una entidad estatal, medido por el número de años consecutivos tras el primer período de gobierno estatal, que normalmente es de 6 años<sup>32</sup>. Para medir la continuidad en el gobierno de un partido político, independientemente de los periodos estatales, empecé el conteo en 1985 y dividí entre seis, que es lo que normalmente durarían un gobernador en el puesto: esta variable fluctúa en sus valores de 0.16 para los casos en que hubo algún gobierno que haya durado menos de un año, un gobierno interrumpido, un interinato o fallecimiento del gobernador, hasta 4.2 en aquellos estados que duraron 25 años en el poder, es decir desde 1985 hasta 2010, y ocurre donde no ha existido alternancia en el periodo analizado. Las fuentes de la variable son los sitios oficiales de los estados.

---

<sup>31</sup> La dimensión de seguridad de la tenencia o tipo de propietario como lo expresan en los Censos y Conteos, dejó de ser medida en los dos últimos años.

<sup>32</sup> Existe mucha variabilidad entre los estados, ya que en los veinte años observados, entidades como Chiapas, Ciudad de México, Colima, Nuevo León y San Luis Potosí vivieron hasta siete distintos periodos en el mismo lapso, mientras que algunas otras entidades sólo tuvieron cuatro como Baja California, Nayarit, Quintana Roo y Tamaulipas.

- Oposición partidista

Es una relación de divergencia entre dos de los tres niveles de gobierno de distinto partido. En México, que es un sistema multinivel nacional-estatal-municipal, existe oposición cuando el partido del gobernador y el del presidente son distintos; por definición es una variable dicotómica. La oposición partidista produce dos incentivos para los actores políticos involucrados: uno, al nivel federal, aumentar las transferencias gubernamentales con fines electorales; el otro, para actores a nivel subnacional, con fines de un adecuado desempeño de sus funciones en el gobierno para ser premiados y quitar de lado al partido a nivel nacional; y otro, también para ambos actores, competencia partidista, con el fin de ofrecer mejores resultados en comparación con los demás partidos.

De los cinco quinquenios de 1990 a 2010 de los 32 estados se tienen 160 observaciones, de las cuales 79 están en oposición, 81 en alineación, por lo que las observaciones se encuentran balanceadas y distribuidas de la siguiente forma en el Cuadro 3:

**Cuadro 3** Unidades subnacionales con alineación y oposición partidista (quinquenios)

	Alineación Partidista	Oposición partidista
1990	31	1
1995	28	4
2000	6	26
2005	9	23
2010	7	25

La fuente al igual que en la continuidad en el control partidista fue con referencias digitales, así como los sitios oficiales de los estados y complementado con una base de datos de instituciones.

#### Variables control

- Ingresos estatales per cápita

Son los ingresos anuales por estados, es información que se genera anualmente, sobre el origen y aplicación de los recursos financieros, donde se hace explícito la acción pública y

ayuda a la toma de decisión en materia fiscal y económica obtenido del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM), la periodicidad es anual.

De la obtención de los ingresos estatales se hizo una transformación ya que al dividirlo entre el total de la población por estado para que el ingreso por estado fuera una referencia relacional con otros estados y mostrar las capacidades de cada uno por habitante, esto permite establecer comparaciones entre estados y se puede estudiar el nivel de ingreso promedio por habitante;

$$\text{Ingresos, per cápita estatales} = \frac{\text{Ingresos totales estatales}}{\text{Población por estados}}$$

La fuente es el INEGI de las secciones de Registros Administrativos, en la sección actividades económicas sobre las finanzas públicas estatales y municipales.

La dirección digital es: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

- Dependencia fiscal federal

Según Diaz-Cayeros (2004), se entiende como la contraparte de la concentración fiscal en el gobierno central, es decir ejercer un gasto con base en las transferencias federales, este nivel de dependencia está condicionado a la capacidad de cada estado a recaudar ingresos de parte de sus ciudadanos. Entre los estados con estas capacidades están, Nuevo León, Baja California, Chihuahua, Jalisco y Ciudad de México, acompañado a esto son quienes concentran gran parte de la producción industrial, en gran medida se atribuye a los impuestos prediales recolectados por los gobierno municipales y el impuesto sobre nómina recolectado por el gobierno estatal.

Para medir la dependencia fiscal de los estados con respecto al gobierno central, federal, considero la proporción de los ingresos correspondientes a transferencias intergubernamentales desde el gobierno federal, entendidas como participaciones y aportaciones federales. Las primeras son transferencias del gobierno federal a las entidades como compensación a la pérdida de la recaudación derivada de la suspensión del cobro de impuesto y las segundas son recursos que tienen el objetivo de compensar a los estados para que estos den cumplimiento de funciones, es decir que están etiquetadas con objetivos específicos.

$$\text{Dependencia fiscal} = \frac{\text{Participaciones Federales} + \text{Aportaciones Federales}}{\text{Ingresos totales estatales}}$$

La fuente es el INEGI de la sección de Registros Administrativos, en la sección actividades Económicas sobre las finanzas públicas estatales y municipales.

La dirección digital es: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

- Capacidad recaudatoria:

Es la proporción de los ingresos que representan la recaudación de impuestos subnacionales.

Es la medida que aproxima la capacidad recaudatoria.

$$\text{Capacidad recaudatoria} = \frac{\text{Impuestos estatales}}{\text{Ingresos totales estatales}}$$

La fuente es el INEGI de la sección de Registros Administrativos, en la sección actividades Económicas sobre las finanzas públicas estatales y municipales.

La dirección digital es: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

- Ingresos propios per cápita:

Dentro de los ingresos propios se contemplan los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras, destaca el impuesto predial por el monto recaudado, principal fuente de ingresos propios.

De los derechos, los que proveen mayores ingresos a los municipios son las licencias de construcción, el uso y suministro de agua, así como los servicios de urbanización, entre los que se encuentran los cobros realizados por la lotificación y los accesorios catastrales. Los productos son ingresos por enajenación, explotación y arrendamiento de los bienes patrimoniales municipales y se relaciona con la diferencia entre las necesidades de infraestructura y la cantidad de bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno Municipal. Los aprovechamientos son cobros relacionados con facultades atribuibles al municipio desde la legislatura local y derivan de incumplimientos de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, que se hacen acreedores al pago de rezagos, recargos, multas y otras sanciones. Por último, las contribuciones de mejoras, son cobros que realiza el municipio a sectores específicos de la sociedad que se benefician directamente por el desarrollo de alguna obra pública.

*Ingresos Propios per cápita*

$$= \frac{\text{Impuestos} + \text{Derechos} + \text{Productos} + \text{Aprovechamientos} + \text{Contribuciones de mejoras}}{\text{Población por estados}}$$

La fuente es el INEGI en la sección de Registros Administrativos y en la sección actividades Económicas sobre las finanzas públicas estatales y municipales.

La dirección digital es: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

- Desarrollo económico del estado PIBE

Trata sobre el comportamiento y composición de las actividades económicas de los estados. Esta serie histórica se divulgan en millones de pesos a precios constantes del año 2013, año base del Sistema de Cuentas Nacionales de México, con su respectiva composición porcentual, es construido por medio de una retropolación<sup>33</sup> del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE) cuya cobertura sectorial no representa en su totalidad al PIB por entidad federativa

La fuente es el INEGI en publicaciones de series reducidas a partir de 1980 del PIB por entidad federativa en la sección del PIB y Cuentas Nacionales.

La dirección digital es: <https://www.inegi.org.mx/temas/itace/>

- Población migrante

Es la población que cambia de lugar de residencia habitual desde un estado a otro. Es un indicador que mide el volumen y dirección de los movimientos migratorios internos. Se obtiene la magnitud de inmigrantes en la entidad, factor que genera mayor demanda de viviendas y necesidades asociadas.

La información fue obtenida de los Censos y Conteos de Vivienda y Población con la observación de que el año 1995 no fue medido.

---

<sup>33</sup> Es el método mediante el cual, las variaciones de los índices de precios, de volumen y de valor de la serie más antigua, son aplicadas a los valores de la nueva serie.

A continuación se presentan las estadísticas descriptivas de todas las variables propuestas para la inclusión en los modelos en la Cuadro 4:

**Cuadro 4** Estadística descriptiva de las variables asociadas al modelo econométrico

	<i>Variable</i>	<i>N</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. Est.</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
<b>Variable dependiente</b>	Déficit habitacional	160	0.255	0.119	0.033	0.583
<b>Variable Independiente</b>	Continuidad	160	1.624	1.125	0.167	4.167
<b>Variables de Control</b>	Población migrante	128	0.141	0.114	0.06	0.564
	Dependencia fiscal	160	0.812	0.151	0.222	0.969
	Inversión pública (porcentaje de los ingresos)	160	0.099	0.070	0.000	0.381
	PIB Actividades sector primario	160	12,912.230	10,286.740	1,217.921	55,802.040
	Ingresos propios per cápita	160	442.473	627.463	12.412	5,199.152
	Capacidad de Recaudación	160	0.029	0.036	0.005	0.233

### 3.2 Método y modelo

Debido a que las observaciones están organizadas en panel de datos, son variables que cambian en el tiempo para unidades subnacionales que no varían, los procedimientos de comprobación de hipótesis del modelo estándar de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) no se ajustan a los datos, pues se violan varios de sus supuestos (Long & Ervin, 2000); una alternativa es aplicar un modelo de efectos fijos (MEF). Los datos panel plantean diversos problemas de estimación y de inferencia<sup>34</sup>, al disponer de datos panel se presenta una ventaja y un problema, la ventaja es que se dispone de más datos y se puede dar seguimiento a cada unidad (estado), el problema es que si todas las cualidades relevantes no son observables entonces los errores individuales estarán correlacionados con las observaciones y los MCO

<sup>34</sup> Como esos datos implican dimensiones de corte transversal y temporales, necesitan resolverse los problemas de los datos transversales (por ejemplo, la heteroscedasticidad) y de las series de tiempo (por ejemplo, la autocorrelación). (Gujarati & Porter, 2010)

serán inconsistentes. La solución propuesta como modelos alternativo a la regresión agrupada (pooled) es mediante anidamiento de los datos, es decir efectos fijos, suponiendo un panel balanceado, es decir con todos sus datos completos, (R. Montero, 2011).

El modelo de efectos fijos reduce la heterogeneidad de las unidades que forman parte de la transversalidad del conjunto de datos, en este caso se refiere a las unidades estatales, al condicionar por un conjunto de características no observadas que distinguen a las unidades entre sí, si se supone que son invariantes en el tiempo. En otras palabras al agrupar y estudiar datos en panel se quiere capturar la heterogeneidad no observable entre las unidades estatales como entre los cortes temporales, (Brambor et al., 2006).

El modelo que se propone, captura los efectos marginales del control partidista en el déficit habitacional, con control de efectos fijos, reduciendo heterogeneidad.

La variable dependiente, *Déficit habitacional*<sub>estado,año</sub>, contiene información de 32 estados en cinco quinquenios, ofrece un total de 160 observaciones de 1990 a 2010,  $t: \{1990, 1995, 2000, 2005, 2010\}$ , es decir la cardinalidad del número de datos de series de tiempo es de  $|t| = 5$ , y  $n: \{Aguascalientes, \dots, Zacatecas\}$  y como las unidades de corte transversal son más, con  $|n| = 32$ , respecto del tiempo,  $|n| > |t|$ , se trata entonces de un panel corto balanceado. En este caso, como la inferencia estadística depende de las unidades de corte transversal observadas y como las unidades individuales no se extraen de manera aleatoria de una muestra mayor sino que representan la totalidad, se trata de un panel macro por lo que el Modelo de Efectos Fijos (MEF) es el adecuado.

Es así que para poner a prueba la hipótesis H1 y tomando en consideración la estructura de datos panel corto balanceado, se realiza un Modelo de Efecto Fijos cuya ecuación 1 es:

***Ecuación 1 Ecuación de modelo regresión de efectos fijos (MEF)***

$$\text{Déficit habitacional}_{it} = \alpha_i + \beta_i \text{Continuidad} + \sum_{j=1}^k \gamma^j X_{it}^j + u_{it}$$

Donde los subíndices se refieren a las unidades estatales y los años, es decir las referencias territoriales y temporales:

$$i = \{Aguascalientes, \dots, Zacatecas\} = \{1, 2, \dots, 32\}$$

$$t = \{1990, 1995, 2000, 2005, 2010\}$$

$\alpha$  es un escalar con  $|n| = 32$  parámetros que recoge los efectos específicos del  $i$ -ésimo estado,  $\beta$  es un vector de  $K$  parámetros que se asocia a las  $j = 1, \dots, K$  variables explicativas  $X_{it}^j$ .

Sea que  $\vec{X}$ , el vector asociado a las variables de control, que en el capítulo 2 se detalló el efecto esperado y el sentido asociado con la variable dependiente:

***Ecuación 2 Vector construido con variables de control***

$$\gamma\vec{X} = \gamma_3 \text{Población migrante} + \gamma_4 \text{Dependencia fiscal} + \gamma_5 \text{Capacidad recaudatoria} \\ + \gamma_6 \text{Ingresos propios per cápita} + \gamma_7 \text{PIB estatal de actividades primarias}$$

El método utilizado “within” se basa en extraer la media aritmética de todas las variables.

Para la variable independiente, renombrando para facilidad:

$$\text{Déficit habitacional}_{it} = y_{it}$$

$$\tilde{y}_{it} = y_{it} - \bar{y}_{it}$$

Al extraer la media de las variables se eliminan los efectos individuales, ya que:

$$\bar{\alpha}_i = \alpha_i, \text{ de manera que } \tilde{\alpha}_{it} = \alpha_{it} - \bar{\alpha}_{it} = 0$$

Esta transformación elimina los efectos que no varían en el tiempo. Al eliminar  $\alpha_i$  este ya no estará correlacionado con  $x_i$ , y esto garantiza la condición de ortogonalidad  $E(x_{it}u_{it}) = 0$ , el modelo es un modelo de efectos fijos con errores robustos agrupados por estado.

El modelo de interacción, se reporta dentro del análisis, los efectos marginales significativos y los errores estándar. Para probar la H2, que es una hipótesis asociada a una teoría condicional, es decir la oposición partidista, se propone evaluar por medio de efectos marginales.

*H2: Un incremento en la continuidad o control partidista a nivel subnacional, está asociado a un mayor decremento en el déficit habitacional cuando la condición de oposición con el gobierno nacional está presente.*

El modelo planteado se observa de la siguiente forma:

***Ecuación 3 Modelo de efectos fijos con teoría condicional***

$$\begin{aligned} & \text{Déficit habitacional}_{it} = \\ & = \beta_0 + \beta_1 \text{Continuidad}_{it} + \beta_2 \text{Continuidad} * \text{Oposición}_{it} + \beta_3 \text{Oposición} + \gamma \vec{X} + \varepsilon \end{aligned}$$

Sea  $\vec{X}$ , el vector asociado a las variables de control:

$$\begin{aligned} \gamma \vec{X} = & \beta_4 \text{Población migrante} + \beta_5 \text{Dependencia fiscal} + \beta_6 \text{Capacidad recaudatoria} \\ & + \beta_7 \text{Ingresos propios per cápita} + \beta_8 \text{PIB estatal de actividades primarias} \\ & + e \end{aligned}$$

La ecuación 3, debido al término de interacción -oposición partidista como variable dicotómica- se simplifica en dos escenarios para la interpretación de los resultados, y estos son:

1. Con oposición partidista, es decir, cuando  $\text{Oposición}_{it} = 1$ , como:

***Ecuación 4 Modelo de efecto fijo dada oposición partidista***

$$\text{Déficit habitacional}_{it} = \beta_0 + (\beta_1 + \beta_2) \text{Continuidad}_{it} + \beta_3(1) + \gamma \vec{X} + \varepsilon$$

2. Con alineación partidista, es decir, cuando  $\text{Oposición}_{it} = 0$ , se reduce a:

***Ecuación 5 Modelo de efectos fijos cuando no existe oposición partidista***

$$\text{Déficit habitacional}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Continuidad}_{it} + \gamma \vec{X} + \varepsilon$$

En la ecuación 4,  $\beta_1 + \beta_2$  es el efecto del cambio de una unidad en la continuidad gubernamental de un mismo partido a nivel subnacional sobre el déficit habitacional, cuando existe oposición partidista nacional / subnacional,

Por otro lado,  $\beta_1$  en la ecuación 5, captura el efecto del cambio de una unidad de la continuidad en el gobierno en el déficit habitacional, cuando la condición de oposición está ausente como se observa, es decir, el cambio expresado en el déficit por cada cambio sucedido en la continuidad del partido en el gobierno subnacional en condiciones de Alineación, e.o.p.  $\frac{\partial y}{\partial x}$  dado  $Oposición_{it} = 0$ .

### 3.3 Hallazgos

Para la primera hipótesis (*la continuidad en el control del gobierno por un partido político se asocia a la reducción del déficit habitacional*), se presentan los resultados en el Cuadro 5. Los resultados del Modelo 1, que solo incluye la variable independiente principal, muestran que la continuidad en el gobierno tiene el efecto esperado de acuerdo con las expectativas teóricas y se asocia con reducción estadísticamente significativa del déficit habitacional, cada administración consecutiva adicional en el control del gobierno por un mismo partido político se asocia a una reducción del déficit habitacional del 0.045 en la reducción del déficit habitacional, o que es lo mismo que exista un efecto promedio de 4.5 puntos porcentuales menos después de cada período en el gobierno, porcentaje de vivienda asociado a la cobertura de servicios y mejoramiento de materiales de la vivienda.

A medida que se agregan las variables control el efecto de la continuidad sobre el déficit habitacional permanece en el mismo sentido, es decir existe una asociación de reducción del déficit habitacional y se mantiene significativo, controlando por factores demográficos, fiscales y de desarrollo económico de las entidades

En el Modelo 2 se controla por explicaciones relacionadas con la dinámica demográfica incluyendo la variable migración que impacta en el incremento de la demanda de vivienda, por lo tanto el efecto en el déficit de vivienda es positivo, esta puede ser migración entre estados vecinos como lo explica Arriagada (2005), que al haber migración interna existe crecimiento de hogares, aunque Gilbert (2014), indica que los gobiernos subnacionales con planificación y políticas de vivienda en las ciudades más urbanizadas pueden fomentar la migración más rápida desde el campo, que como mecanismo y así elevar el nivel de vida de las zonas rurales, propiciando el ascenso social.

Los Modelos 4 y 5 incluyen todas las variables de control, todas las cuales tienen el efecto esperado sobre el déficit habitacional. Una mayor población migrante impacta positivamente sobre la demanda de vivienda y un aumento en el déficit habitacional. La dependencia fiscal tiene un efecto negativo pero no significativo, lo que nos habla que las reglas para la distribución de los recursos federales no implican una asociación fuerte a la reducción del déficit debido a que como se observó en los últimos diez años del periodo analizado las unidades subnacionales no presentan diferencias notorias entre ellas en términos de las transferencias recibidas. La inversión pública, medida como porcentaje del ingreso, tiene un efecto positivo sobre el déficit habitacional, esto contradice lo esperado en cierta medida, sin embargo así como se explicó previamente, el gasto en vivienda en países de la OCDE y en el mundo es aproximadamente del 2%, lo que no tiene relevancia en las mejoras y en la cobertura de servicios, y menos aún en las mejoras de materiales de la vivienda.

Los ingresos propios per cápita ilustran el nivel de autonomía y la capacidad local de asumir los riesgos de gasto e inversión a nivel estatal, en otras palabras es la capacidad que tienen cada unidad subnacional del cobro de impuestos, lo que muestra la teoría es que conforme mayor es el ingreso propio asociado al tamaño poblacional tanto Oates (1985) como Brennan y Buchanan (1980), argumentan que esto genera un vínculo más estrecho entre los beneficios proporcionados y los costos para los contribuyentes, generando incentivos para que exista mayor participación en la ciudadanía y mayor control sobre las acciones de los funcionarios, ya que la dinámica de las jurisdicciones se acercará aún más a un funcionamiento “perfectamente competitivo” de bienes y servicios públicos.

Por último, la capacidad de recaudación también se comporta de acuerdo con las expectativas de las hipótesis alternativas, teniendo un efecto de reducción sobre el déficit habitacional.

**Cuadro 5 Regresiones de los Modelos para la Hipótesis 1 controlados por efectos fijos**

	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>Modelo 3</i>	<i>Modelo 4</i>	<i>Modelo 5</i>
	<i>Regresión Simple</i>	<i>Regresión Múltiple</i>			
Continuidad	-0.045*** (0.005)	-0.047*** (0.005)	-0.041*** (0.005)	-0.039*** (0.005)	-0.027*** (0.006)
Población Migrante		0.107* (0.053)	0.065 (0.053)	0.065 (0.052)	0.098* (0.046)
Dependencia Federal			-0.071 (0.047)	-0.065 (0.046)	
Inversión Pública (en porcentaje del ingreso)			0.222* (0.089)	0.231* (0.089)	
PIB Actividades Primarias					-0.00001** (0.00000)
Ingresos Propios per cápita					-0.00004*** (0.00001)
Capacidad de Recaudación				-0.762 (0.449)	
Efectos Fijos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	160	128	128	128	128
R <sup>2</sup>	0.404	0.476	0.522	0.537	0.605
R <sup>2</sup> Ajustada	0.254	0.292	0.341	0.354	0.454
Estadístico F	86.258***	42.674***	25.143***	21.103***	35.156***
gl	gl=1; 127	gl=2; 94	gl=4; 92	gl=5; 91	gl=4; 92
Nota: *p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001					

Para probar la hipótesis 2, acerca del efecto condicionante de la oposición política sobre la relación entre continuidad en el control partidista del gobierno y el déficit habitacional, los modelos incluyen un término de interacción entre las variables continuidad y oposición política,

*“en sistemas multinivel con alta centralización, el efecto de la continuidad en el control del gobierno por un partido político sobre el déficit habitacional depende de la oposición política entre gobiernos subnacionales y nacional. Cuando los gobiernos no están alineados políticamente, la continuidad en el control del gobierno sub-nacional se asocia a una mayor reducción del déficit habitacional que cuando están alineados”.*

En la Cuadro 6, se presentan los resultados de los modelos de efectos fijos para evaluar la segunda hipótesis. Uno de los errores comunes es dejar de lado los términos constitutivos, por lo tanto se toman todos en consideración y así tener toda la información para el adecuado análisis (Brambor et al., 2006). Al incluir el término de interacción entre oposición partidista y continuidad, el rol de la oposición es modificar el impacto de la variable continuidad en el déficit habitacional teniendo en cuenta que tanto la continuidad como la oposición tienen roles distintos en la teoría. El coeficiente negativo para el término de interacción sugiere que cuando existe oposición partidista se produce una mayor reducción del déficit habitacional que cuando no hay oposición entre los gobiernos estatales y el gobierno nacional.

En la ecuación (3) los coeficientes  $(\beta_1 + \beta_2)$  es el efecto del cambio de una unidad de la continuidad en el déficit habitacional cuando existe oposición partidista, es decir los efectos marginales de la continuidad bajo los dos escenarios descritos por la variable dicotómica son:

El efecto del cambio de una unidad de la continuidad en el déficit habitacional en condición de oposición partidista entre niveles de gobierno:

$$EM(\text{continuidad}|\text{oposición} = 1) = \frac{\partial \text{Déficit habitacional}}{\partial \text{continuidad}} = \beta_1 + \beta_2 = -0.039$$

El efecto de una unidad de la continuidad medida en periodos electorales gubernamentales en gobiernos subnacionales en el déficit habitacional en condiciones de alineación partidista:

$$EM(\text{continuidad}|\text{oposición} = 0) = \frac{\partial \text{Déficit habitacional}}{\partial \text{continuidad}} = \beta_1 = -0.026$$

Es decir que el efecto marginal promedio en el déficit del cambio en la continuidad cuando existe oposición partidista es mayor pues existe una reducción de casi 4 puntos porcentuales, que en promedio con las unidades que presentan alineación partidista nacional-subnacional, que representan 2.6 puntos de cambio en el déficit.

**Cuadro 6** Resultados de la estimación de los efectos fijos del déficit habitacional y el control partidista subnacional con término de interacción de oposición con el nivel nacional

	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>Modelo 3</i>	<i>Modelo 4</i>	<i>Modelo 5</i>
Continuidad	-0.039*** (0.010)	-0.056*** (0.014)	-0.047*** (0.016)	-0.025*** (0.016)	-0.043*** (0.007)
Oposición	-0.079*** (0.019)	-0.086*** (0.021)	-0.070** (0.024)	-0.051* (0.021)	-0.066** (0.024)
Continuidad*Oposición	0.013 (0.012)	0.030 (0.016)	0.021 (0.018)	0.008 (0.016)	0.017 (0.018)
Población Migrante		0.078 (0.049)	0.058 (0.051)	0.076 (0.045)	0.057 (0.050)
Dependencia Federal			-0.030 (0.048)		-0.029 (0.047)
Inversión Pública (en porcentaje del ingreso)			0.136 (0.089)		0.149 (0.089)
PIB Actividades Primarias				-0.00001** (0.00000)	
Ingresos Propios per cápita				-0.00004*** (0.00001)	
Capacidad de Recaudación					-0.667 (0.430)
Efectos Fijos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	160	128	128	128	128
R <sup>2</sup>	0.545	0.568	0.580	0.647	0.591
R <sup>2</sup> Ajustada	0.422	0.403	0.407	0.502	0.417
Estadístico F	49.969***	30.203***	20.741***	27.518***	18.379***
gl	gl=3; 125	gl=4; 92	gl=6; 90	gl=6; 90	gl=7; 89

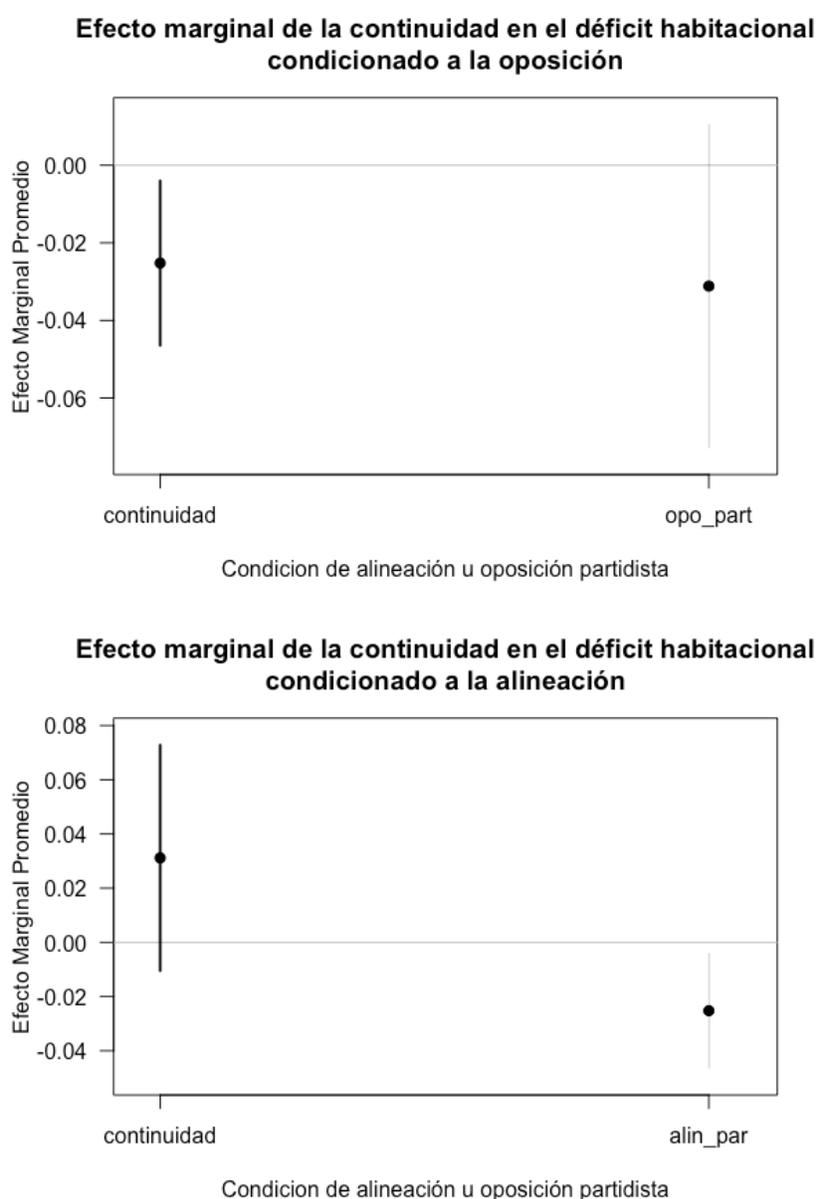
Nota: \*p<0.05; \*\*p<0.01; \*\*\*p<0.001

El efecto marginal asociado a la presencia de oposición entre gobierno subnacional-nacional viene de esta constante tensión entre niveles de gobierno y el conseguir aliados para la formulación de políticas y construcción de mayorías electorales, la migración cuando se incluye el término de interacción con la oposición conserva el efecto de aumentar la demanda en vivienda y por tanto aumenta el déficit habitacional, la dependencia federal, que a mayor dependencia existe un aumento no significativo del déficit, y esto se debe a que a partir de los cambios y reformas fiscales, se centralizaron aun más los ingresos, dejando menor autonomía de cobro de estos, en cuanto a los ingresos y la actividad productiva y la capacidad recaudatoria conserva aún con modelo de interacción el efecto de reducir el déficit debido a

que la autonomía a nivel de ingresos promueve un mejor ejercicio del gasto derivado de la optimización y de asumir los costos a nivel local.

En la gráfica 6 se muestran los efecto marginales en dos escenarios en la continuidad, cuando existe oposición el efecto en la continuidad asociada a la teoría condicional y cuando existe alineación, y se observa que el efecto en la continuidad dada la oposición en es negativa en todo el intervalo de confianza, es decir en todos los casos de unidades subnacionales en oposición si se observa un efecto negativo de la continuidad o control partidista en el déficit.

**Gráfica 6** Efectos marginales de la continuidad sobre el déficit habitacional dada oposición u alineación partidista



La gráfica inferior, la continuidad en gobiernos subnacionales de partidos en alineación no tiene un efecto significativo sobre la reducción del déficit habitacional.

### **3.4 Conclusiones**

En este capítulo se pusieron a prueba dos hipótesis, ambas con variables que explican el contexto institucional de las unidades subnacionales, se ofrece una explicación fuera de las teorías existentes sobre los resultados de decisiones gubernamentales así como de la implementación de instrumentos de política y planes y programas de gobierno orientados a atender las diferentes dimensiones de rezagos y carencias presentes en las viviendas a nivel agregado por unidad estatal.

En el primer resultado se demostró que el control partidista impacta negativamente el déficit de vivienda, que en otras palabras y para no generar confusiones sobre dobles negaciones, el interés público es la reducción de carencias o rezagos observados en los estados mexicanos a lo largo de 20 años, atravesando a mitad del periodo con transición a la democracia, con cambios sustanciales en términos económicos y fiscales, casi una reducción del déficit habitacional de 5 puntos porcentuales promedio entre las unidades subnacionales, cambio observado por cada periodo de gobierno de 6 años.

En la segunda hipótesis se hace una diferencia entre dos escenarios, es decir aquellas unidades que presentan oposición o alineación partidista, que de los supuestos propuestos en la teoría, y considerando las reglas fiscales, se espera llegar a los resultados expuestos, que es que en aquellas unidades en oposición al gobierno central presentan un mayor cambio y avances en cobertura y por tanto un mayor descenso en el déficit habitacional.

Se quiso agregar la segunda gráfica de efectos marginales en escenario de alineación partidista, y se encontró que sólo a partir del segundo periodo de gobierno en el control partidista dada alineación, para aquellas unidades que consiguen estas dos condiciones es que se espera una reducción del déficit habitacional.

## Conclusiones

La mirada hacia las unidades subnacionales para explicar la variabilidad de resultados en déficit de vivienda, lleva a pensar que la permanencia de un mismo partido en las gubernaturas tiene efectos de reducción del déficit, es decir, que conforme existe continuidad partidista en el gobierno se reduce el número de viviendas con carencias en provisión de servicios básicos y calidad de los materiales. Los argumentos teóricos, fueron demostrados con los resultados de las regresiones controladas por efectos fijos: conforme un partido se mantenga en el poder se puede garantizar eficiencia en el gasto debido a la reducción del costo burocrático, al mismo tiempo que atender dichas demandas de necesidades, reduce la presión que grupos poblacionales pueden ocasionar inestabilidad en la permanencia del gobierno y la oposición aproveche para generar desestabilización. Por último, la naturaleza de dichas políticas a mediano y largo plazo, reducen la posibilidad de cancelación y ofrecen completar compromisos que se hayan realizado bajo el mismo partido en otros periodos de gobierno, además de demostrar unidad del partido.

Hay muchas investigaciones respecto a la descentralización, sin embargo los resultados no tienen todos la misma dirección y a nivel subnacional se muestra la heterogeneidad en términos de resultados de políticas, es así que se requiere hacer un análisis más detallado con respecto al comportamiento de políticos subnacionales tanto de estados y municipios, lo que se demostró con información del Censos y Conteos de población y vivienda y de las cuentas nacionales, así como las variables del contexto institucional de continuidad y condición de alineación u oposición entre los niveles de gobierno, a mayor dependencia fiscal se incrementa el déficit.

El objetivo de la investigación es agregar una explicación en la literatura, con miradas a nivel subnacional, en los incentivos para los políticos subnacionales y en los contextos institucionales locales, todo ello para encontrar la causalidad del partido en resultados de políticas, con la atenuante del transcurso del tiempo y su impacto en resultados de intervenciones o acciones gubernamentales, programas y políticas focalizadas en reducir el déficit habitacional. Este abordaje es poco atendido, ya que sólo se hacen preguntas respecto al comportamiento de los políticos pero no de cómo influye el contexto institucional subnacional en el desempeño gubernamental.



## Referencias

- Adler, V., Vera, F., Wainer, L. S., Roquero, P., Poskus, M. A., Valenzuela, L., Libertun de Duren, N., Donovan, M. G., Letelier, M., Olivares, P., Treimun, J., Gamboa, A., Canales, K., Guajardo, J., Davis, D. E., Claramunt Torche, P., & Silva, M. P. (2018). Vivienda ¿Qué viene?: De pensar la unidad a construir la ciudad. In InterAmerican Development Bank (Ed.), *Vivienda ¿Qué viene?: De pensar la unidad a construir la ciudad*. <https://doi.org/10.18235/0001594>
- Ancer, A., Valdés, M., Reina, S. M., Cortez, N., & Molina, W. (2012). Índice de calidad de vivienda por entidad federativa de México y particularidades en el caso de Nuevo León. *Revista Estudiantil de Economía, Tecnológico de Monterrey*, 1–22.
- Angel, S. (2000). Housing Policy Matters, A global Analysis. In *Oxford University Press*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Arceneaux, K., Dunaway, J., & Soroka, S. (2018). Elites are people, too: The effects of threat sensitivity on policymakers' spending priorities. *PLoS ONE*, 13(4), 1–8. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0193781>
- Armesto, M. A. (2015). El poder de los alcaldes en México: control partidario de los gobiernos locales y desempeño electoral, 1991-2006. *Región Y Sociedad*, 25(56). <https://doi.org/10.22198/rys.2013.56.a104>
- Arriagada, C. (2000). Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano. In *Serie medio ambiente y desarrollo*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5711/S00100849\\_es.pdf%0Ahttps://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5711/1/S00100849\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5711/S00100849_es.pdf%0Ahttps://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5711/1/S00100849_es.pdf)
- Arriagada, C. (2005). *El déficit habitacional en Brasil y México y sus dos megaciudades globales: estudio con los censos de 1990 y 2000*.
- Arriagada, C., Proyecto, L., & Unidas, N. (2003). *Población y desarrollo*.
- Barreto, M. Á. (2012). Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina ( 2003-2007 ). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 5 (9), 12–30.
- Bouillon, C. P. (2012). Room for Development: Housing markets in Latin America and the Caribbean. In C. P. Bouillon (Ed.), *Springer*. <https://doi.org/10.1057/9781137031464>
- Brambor, T., Clark, W. R., & Golder, M. (2006). Understanding interaction models: Improving empirical analyses. *Political Analysis*, 14(1), 63–82. <https://doi.org/10.1093/pan/mpi014>
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution. In *Cambridge University Press*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1080/05775132.1966.11469896>
- Buchanan, J. M. (1995). Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform. *Publius*, 25(2), 19–28. <https://doi.org/10.2307/3330825>
- Burki, S., Perry, G., & Dillinger, W. (1999). *Más allá del centro: La descentralización del estado*.
- Castañeda, O. J. (2015). Déficit de Vivienda y Desarrollo Urbano. In *Pontificia Universidad Javeriana*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Cecchini, S., & Bárcena, A. (2011). Protección Social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. In *Cepal*. <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07973.pdf>
- CELADE, L. A. C. for D. (1996). *Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos: una*

- metodología. (p. 83). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/9781>
- CEPAL. (2019). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)
- Chiappe, M. L. (1999). La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. In *financiamiento del desarrollo*. CEPAL SERIE 80 (Vol. 80).
- CIDOC y SHF. (2015). *Estado Actual de la Vivienda en México 2015* (Issue 1). <https://doi.org/10.16309/j.cnki.issn.1007-1776.2003.03.004>
- CIDOC y Sociedad Hipotecaria Federal. (2010). *Estado Actual de la Vivienda en México 2010*. 161. <http://www.shf.gob.mx/estadisticas/EdoActualVivienda/Paginas/edoactualvivmex.aspx>
- Clichevsky, N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. In *Perú Económico* (Vol. 64, Issue 6). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- CONEVAL. (2011). Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Vivienda y Servicios 2010-2011. In *Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011). *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*.
- Consejo Nacional de Población. (2011). Índice de marginación por entidad Federativa y municipio 2010. *Conapo*, 332. [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices\\_margina/mf2010/CapitulosPDF/1\\_4.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/1_4.pdf)
- Cornelius, W. A. (2000). Blind spots in democratization: Sub-national politics as a constraint on Mexico's transition. *Democratization*, 7(3), 117–132. <https://doi.org/10.1080/13510340008403674>
- Cornell, A. (2014). Why Bureaucratic Stability Matters for the Implementation of Democratic Governance Programs. *Governance*, 27(2), 191–214. <https://doi.org/10.1111/gove.12037>
- Dal Borgo, M. (2019). *The effect of federal transfers on subnational debt: Micro evidence from Mexico* \*. <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Mexico.pdf>
- DANE. (2009). Metodología Déficit de Vivienda. In *Colección de documentos* (Vol. 79). [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Deficit\\_vivienda.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Deficit_vivienda.pdf)
- De Mello Jr., L. R. (2005). Globalization and Fiscal Federalism: Does Openness Constrain Subnational Budget Imbalances? *Public Budgeting & Finance*, 25(1), 1–14.
- Díaz-Cayeros, A. (2000). *La disputa por los recursos Reforma fiscal, federalismo y política social*.
- Díaz-Cayeros, A. (2004). Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano. *POLÍTICA y Gobierno*, XI (2), 229–262.
- Díaz-Cayeros, A. (2006). *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America* (Cambridge University Press (ed.); Cambridge).
- Díaz-Cayeros, A., Estévez, F., & Magaloni, B. (2016). *The Political Logic of Poverty Relief. Electoral Strategies and Social Policy in Mexico* (C. U. Press (ed.)).
- Díaz Jiménez, O. F. (1994). Marketing político y profesionalización de las campañas electorales presidenciales del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución. *Polis*, 11 (1), 119–168. <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v11n1/1870-2333-polis-11-01-00119.pdf>
- Díaz, M. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. *Economía*

- Sociedad y Territorio*, III, 387–407. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11101102>
- Eaton, K. (2015). Disciplining regions: Subnational contention in Neoliberal Peru. *Territory, Politics, Governance*, 3(2), 124–146. <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1005126>
- Eyraud, L., & Lusinyan, L. (2011). Decentralizing Spending More than Revenue: Does It Hurt Fiscal Performance? In *IMF Working Papers* (Vol. 11, Issue 226). <https://doi.org/10.5089/9781463904944.001>
- Fairfield, T., & Garay, C. (2017). Redistribution Under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking. *Comparative Political Studies*, 50(14), 1871–1906. <https://doi.org/10.1177/0010414017695331>
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813>
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. In *Gestión Pública*.
- Finot P., I. (2003). *Descentralización en América Latina : cómo hacer viable el desarrollo local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional.
- Franco, R., & Székely, M. (2010). *Institucionalidad social en América Latina*. 333. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/39214/dp-w312-Institucionalidad.pdfvi>
- García Guadilla, M. P. (2002). Democracy, Decentralization and Clientelism. *Latin American Perspectives*, 29, No. 5(24), 90–109.
- Gibson, E. L. (2006). Autoritarismo subnacional. *Desafíos*.
- Gilbert, A. (2001). La vivienda en america latina. In B. I. de Desarrollo (Ed.), *Instituto Interamericano para el Desarrollo Social*.
- Gilbert, A. (2011). Ten Myths Undermining Latin American Housing Policy. *Revista de Ingeniería*, 35, 79–87.
- Gilbert, A. (2014). Housing policy in Colombia. *Affordable Housing in the Urban Global South: Seeking Sustainable Solutions*, 256–270. <https://doi.org/10.1017/9781315849539>
- Glaeser, E. L. (2012). Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier. In *Journal of Economic Sociology* (Vol. 88, Issue 1).
- Gollub, L. S.-Y. N., Saner, R., & Sidib, D. (2017). Implementing the SDGs by Subnational Governments: Urgent Need to Strengthen Administrative Capacities. *Public Administration and Policy*, 20(2), 23–40.
- Gómez-Reino, M. (2017). *La distribución territorial del poder: Estados unitarios y federales*. [https://www.senado.gob.mx/BMO/index\\_htm\\_files/Curso\\_de\\_ciencia\\_politica.pdf#page=450](https://www.senado.gob.mx/BMO/index_htm_files/Curso_de_ciencia_politica.pdf#page=450)
- González, L., & Lodola, G. (2017). Political Ambition and Subnational Redistributive Spending. In T. E. C. for P. R. (ECPR) (Ed.), *Institutional Innovation and the Steering of Conflicts in Latin America* (pp. 219–250). <https://www.researchgate.net/publication/316472125>
- Gordin, J. P. (2004). Testing Riker’s Party-Based Theory of Federalism: The Argentine Case. In *Source: Publius* (Vol. 34, Issue 1).
- Greene, M., & Ortúzar, J. D. D. (2002). International Planning Studies Willingness to Pay for Social Housing Attributes: A Case Study from Chile Willingness to Pay for Social Housing Attributes : A Case Study from Chile. *International Planning Studies*, 7(June 2012), 37–41.

<https://doi.org/10.1080/1356347022011260>

- Gujarati, D. N., & Porter, D. C. (2010). *GUJARATI - ECONOMETRIA.pdf*. McGraw Hill.
- Hábitat, O. N. U. (2015a). *Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos,—Déficit Habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*. Buenos Aires, Argentina.
- Hábitat, O. N. U. (2015b). *Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos, - Déficit Habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*. Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos.
- Herbert, C., Belsky, E., & DuBroff, N. (2012). The State of Mexico's Housing - Recent Progress and Continued Challenges. *Joint Center for Housing Studies Harvard University, December*.
- Hernández-Trillo, F., & Jarillo-Rabling, B. (2008). Is Local Beautiful? Fiscal Decentralization in Mexico. *World Development*, 36(9), 1547–1558. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.09.008>
- Jordán, R., & Martínez, R. (2009). Pobreza y precariedad urbana en america latina y el caribe. situación actual y financiamiento de politicas y programas. *CEPAL*, 45, 323–324. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/502>
- Kaztman, R. (2005). Activos, vulnerabilidad y estructuras de oportunidades. In *Instituto*.
- Keivani, R., & Werna, E. (2001a). Modes of housing provision in developing countries. *Progress in Planning*, 55(2), 65–118. [https://doi.org/10.1016/S0305-9006\(00\)00022-2](https://doi.org/10.1016/S0305-9006(00)00022-2)
- Keivani, R., & Werna, E. (2001b). Refocusing the housing debate in developing countries from a pluralist perspective. *Habitat International*, 25(2), 191–208. [https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(00\)00024-2](https://doi.org/10.1016/S0197-3975(00)00024-2)
- Khemani, S. (2004). Political cycles in a developing economy: Effect of elections in the Indian States. *Journal of Development Economics*, 73(1), 125–154. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2003.01.002>
- Kiefer, D. (2000). Activist macroeconomic policy, election effects and the formation of expectations: Evidence from OECD economies. *Economics and Politics*, 12(2), 137–154. <https://doi.org/10.1111/1468-0343.00072>
- Kunz-Bolaños, I., & Romero-Vadillo, I. G. (2008). Naturaleza y dimensión del rezago habitacional en México. *Economía Sociedad y Territorio*, VIII, 415–449. <https://doi.org/10.22136/est002008212>
- Kyle, J., & Resnick, D. (2019). Delivering More with Less: Subnational Service Provision in Low Capacity States. *Studies in Comparative International Development*, 54(1), 133–163. <https://doi.org/10.1007/s12116-018-9276-z>
- Lang, R. E., & Sohmer, R. R. (2000). Legacy of the Housing Act of 1949: The Past, Present, and Future of Federal Housing and Urban Policy. *Housing Policy Debate*, 11(2), 291–298. <https://doi.org/10.1080/10511482.2000.9521369>
- Lazcano Martínez, M. (2005). *El acceso al suelo y a la vivienda de los sectores informales*.
- Long, J. S., & Ervin, L. H. (2000). Statistical computing and graphics. *American Statistician*, 53(3), 217–224. <https://doi.org/10.1080/00031305.1999.10474474>
- Lopez-Silva, M., Abreu-Lastra, R., Saracho-Martinez, A., & Paulin-Hutmacher, A. (2011). Housing

- Finance in Mexico: Current State and Future Sustainability. *SSRN Electronic Journal*, November 2011. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1981538>
- Lysek, J., & Ryšavý, D. (2020). Empowering through regional funds? The impact of Europe on subnational governance in the Czech Republic. *Regional and Federal Studies*, 30(2), 263–282. <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1500906>
- Magaloni, B. (2006). *Voting for autocracy: The politics of party hegemony and its demise* (S. Margaret Levi, University of Washington (ed.); Vol. 3, Issue 2). Cambridge University Press. <http://repositorio.unan.edu.ni/2986/1/5624.pdf>
- Mctarnaghan, S., Martín, C., Srini, T., Collazos, J., Gold, A., Suminski, M., & Guzman, Y. (2016). Revisión bibliográfica sobre vivienda en América Latina y el Caribe Etapa I: Iniciativa de investigación mundial para la vivienda. *Centro de Políticas de Vivienda y Comunidades Metropolitanas*, 115.
- Mejía Guinand, L. B., Botero, F., & Rodríguez Raga, J. C. (2008). ¿Pavimentando con votos? Apropiación presupuestal para proyectos de infraestructura vial en Colombia, 2002-2006. *Colombia Internacional*, 68, 14–42. <https://doi.org/10.7440/colombiaint68.2008.01>
- Monkkonen, P., & Ronconi, L. (2013). Land Use Regulations, Compliance and Land Markets in Argentina. *Urban Studies*, 50(10), 1951–1969. <https://doi.org/10.1177/0042098012471982>
- Montero, L., & García, J. (2017). Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe. *Naciones Unidas CEPAL*, 113. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1161/STROKEAHA.114.005679>
- Montero, R. (2011). Efectos fijos o aleatorios : test de especificación. *Documentos de Trabajo En Economía Aplicada. Universidad de Granada, España.*, 1–5.
- Murray, C., & Clapham, D. (2015). Housing policies in Latin America: overview of the four largest economies. *International Journal of Housing Policy*, 15(3), 347–364. <https://doi.org/10.1080/14616718.2015.1055090>
- Niedzwiecki, S. (2016). Social Policies, Attribution of Responsibility, and Political Alignments: A Subnational Analysis of Argentina and Brazil. *Comparative Political Studies*, 49(4), 457–498. <https://doi.org/10.1177/0010414015612392>
- Niskanen, W. A. (1968). The peculiar economics of bureaucracy. *The American Economic Review*, 58(2), 293–305. <https://doi.org/10.1057/9780230226203.0037>
- O’Neill, K. (2005). *Decentralizing the State : elections, parties, and local power in the Andes*. Cambridge University Press.
- Oates, W. E. (1985). Searching for leviathan: An empirical study. *American Economic Review*, 75(4), 748–757. <https://doi.org/10.2307/1821352>
- Organización de las Naciones Unidas. (2011). *Proyecto de informe sobre las deliberaciones del Consejo de Administracion del Programa de las naciones Unidas para los Asentamientos Humanos en su 23° periodo de sesiones*. 9.
- Pepinsky, T. B., Pierskalla, J. H., & Sacks, A. (2017). Bureaucracy and Service Delivery. In *Annual Review of Political Science* (Vol. 20, Issue 1). <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051215-022705>
- Pineda Pablos, N. (1994). LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO. *Foro Internacional*, 34, 252–268.

- Pugh, C. (2001). The theory and practice of housing sector development for developing countries, 1950-99. *Housing Studies*, 16(4), 399–423. <https://doi.org/10.1080/02673030120066527>
- Remmer, K. L. (1983). The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the. *Argentine Provinces*, 69(2), 363–377.
- Rodden, J., & Wibbels, E. (2002). Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multitiered Systems. *World Politics*, 54(4), 494–531. <https://doi.org/10.1353/wp.2002.0016>
- Rodríguez, J. (2017). Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales entre los estados en México. *Banco de Desarrollo Interamericano (BID). División de Gestión Fiscal y Municipal*, 52.
- Rojas, E., & Medellín, N. (2011). Housing Policy Matters for the Poor: Housing Conditions in Latin America and the Caribbean, 1995-2006. *Inter-American Development Bank, Research Network Working Paper*, 289, 37.
- Ruprah, I. J. (2010). Do Social Housing Programs Increase Poverty? An Empirical Analysis of Shelter Induced Poverty in Latin America. *Inter-American Development Bank., October*. [https://www.researchgate.net/publication/239807653\\_Do\\_Social\\_Housing\\_Programs\\_Increase\\_Poverty\\_An\\_Empirical\\_Analysis\\_of\\_Shelter\\_Induced\\_Poverty\\_in\\_Latin\\_America](https://www.researchgate.net/publication/239807653_Do_Social_Housing_Programs_Increase_Poverty_An_Empirical_Analysis_of_Shelter_Induced_Poverty_in_Latin_America)
- SEDESOL. (2011). *Current housing situation in Mexico, 2011*.
- Smolka, M. O., & Mullahy, L. (2007). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (C. [Mass.] (ed.); Lincoln In).
- Smolka, Martim O. (2003). Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra (Land Lines Article). *Land Lines*, 15(1), 1–7.
- Sobarzo Fimbres, H. E. (2009). Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas. *Problemas Del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 40(156). <https://doi.org/10.22201/ieec.20078951e.2009.156.7757>
- Stein, E. H. (2012). Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. *SSRN Electronic Journal, January*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1815995>
- Szalachman, R. (2000). *Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social : situación de algunos países de la región en los noventa*.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.
- Trujillo, L. P. (2008). Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. *Gestión y Política Pública*, XVII(2), 451–486.
- Ubasart-González, G., & Minteguiaga, A. (2017). Esping-Andersen en América Latina: El estudio de los regímenes de bienestar. *Política y Gobierno*, 24(1), 213–236.
- Webb, S. B., & Dillinger, W. (1999). *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil* (Vol. 2121). The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-2121>
- Wibbels, E. (2005). *Federalism and the market : intergovernmental conflict and economic reform in the developing world*. Cambridge University Press.
- Wibbels, E. (2006). Dependency revisited: International markets, business cycles, and social spending in the developing world. *International Organization*, 60(2), 433–468. <https://doi.org/10.1017/S0020818306060139>

- Zanetta, C. (2007). Seeking Better Policies or Just Giving up Responsibility: The Decentralization of Argentina's National Housing Fund. *Global Urban Development*, 3(1), 1–14.
- Zárate Castillo, A. (2003). La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(9), 1–24. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2003.9.5685>
- Ziccardi, A. (2017). Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina. In *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina*. <https://doi.org/10.2307/j.ctvtw2xf>