

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**



122.

**MEXICO EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO  
DE LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA  
DE INTERES SOCIAL**

**aspectos socioeconómicos**

**T E S I S**

Que para obtener el título de  
**LICENCIADO EN ECONOMIA  
P R E S E N T A**

**SABINO OLIVEROS ANGELES**

**MEXICO, D.F.**

**1981**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE GENERAL

INTRODUCCION	i
I. DESARROLLO DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN LATINOAMERICA Y MEXICO.	1
A. Antecedentes	
Etapa Precolombina, 8; Etapa Colonial, 16; Etapa Independiente, 25.	
B. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA	33
El caso de Brasil, 38; El caso de Colombia, 51; El caso de Venezuela, 61; El caso de Argentina, 76.	
C. EL CASO DE MEXICO	84
1. Antecedentes Históricos	84
Epoca Precortesiana, 81; Epoca Colonial, 88; Epoca Independiente (1810-1910), 96; Epoca Postrevolucionaria, 108.	
2. Estado Actual. El Mercado de las Viviendas	114
2.1. Análisis de la Demanda	114
2.2. Análisis de la Oferta	136
2.3. Mecánicas de financiamiento de las Instituciones Públicas	149
INDECO, 152; Programa Financiero de Vivienda (FOVI-FOGA), 163; BANOBRAS, 176; INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI, 181; FOVIMI, 191; FOVISSSTE, 194; INFONAVIT, 202.	
3. Perspectivas	221
II. CONCLUSIONES	228
III. PROPOSICIONES	233
BIBLIOGRAFIA BASICA	238

## INTRODUCCION.

La principal motivación para tomar a la vivienda como objeto de un estudio económico es, precisamente, la consideración de este objeto como uno de los primordiales bienes económicos a que todo ser humano aspira y tiene derecho y que, como veremos, no a todos se les brinda la oportunidad de acceder a él. En el estudio, tratamos de ubicar a México en el marco de la Región Latinoamericana, a fin de tener referencias cercanas a nuestra realidad que nos permitan, al comparar nuestra experiencia con la de países en similar etapa de desarrollo, evaluar lo que hemos hecho.

Tomar como punto de referencia a los países altamente desarrollados podría dar como resultado la obtención de una perspectiva completamente distorsionada, por ser las circunstancias económicas, políticas y sociales de esos países fundamentalmente diferentes a las nuestras. Esta última es una práctica muy socorrida en nuestros estudios, lo que origina que muchas veces desemboquemos en situaciones de desaliento y de frustración, actitudes mentales que debemos desechar por completo si deseamos verdaderamente romper con las ligas que nos atan al subdesarrollo.

En la primera etapa del estudio, hacemos un breve análisis del desarrollo latinoamericano y planteamos nuestro punto de vista acerca

de lo que entendemos por desarrollo y sus alcances; posteriormente, hacemos un breve recorrido por la historia de la región, en este punto específico de la urbanización y la vivienda, y concluimos esta primera parte con una semblanza del tratamiento dado al problema de la vivienda en Brasil, Colombia, Venezuela y Argentina, señalando los logros obtenidos a través de las medidas ensayadas y adoptadas por esos países.

Una vez situados en el contexto latinoamericano, abordamos el caso de México, de su historia particular en este aspecto y señalamos el estado que guarda el mercado de las viviendas así como los aspectos específicos de los organismos públicos dedicados a la vivienda. Del análisis de esos elementos, hacemos un sumario a manera de conclusiones y proponemos algunas recomendaciones que consideramos las más pertinentes para coadyuvar a resolver el problema de la vivienda en México en sus aspectos socio-económicos.

## I. DESARROLLO DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN LATINOAMERICA Y EN MEXICO.

### A. Antecedentes.

Abordar un tema específico contemplando a los países latinoamericanos como un todo, reviste cierto grado de dificultad, pues aunque desde el punto de vista subjetivo se palpan grandes semejanzas entre las naciones, objetivamente, al tratar de determinar los vínculos comunes nos encontramos con obstáculos que impiden concebir de manera estricta a este conglomerado de naciones como un todo homogéneo. Su misma denominación ya presenta dificultad, ya que al hablar del conjunto de pueblos "Latinoamericanos" nos referimos a países que sólo tienen en común que el idioma oficial es una lengua romance. Sin embargo, este conjunto contiene países tan disímiles históricamente, cultural, económica e incluso racialmente, que en algunos casos sólo se podrían llevar a efecto estudios y análisis por comparación y contraste. En este sentido, se podría afirmar que la semejanza de Haití y Guadalupe con México y Argentina es la misma que la existente entre estos últimos con algunas de las excolonias francesas en Africa.

Sabemos que existe diversidad dentro de los componentes de este conjunto, sin embargo, desde el punto de vista económico y social,

que para los efectos de este estudio es el que nos incumbe, encontramos aspectos que esencialmente son los mismos.

Dados los antecedentes, para fines de estudio emplearemos el vocablo Latinoamérica para designar a los países del continente americano que estrictamente pertenecen al subconjunto denominado "Iberoamérica", ésto es, que tiene en común haber sido colonizados y culturizados por los pueblos de la Península Ibérica.

Un aspecto que hace posible contemplar desde igual perspectiva socio-económica a Latinoamérica es, sin duda, su condición de región cuyos países integrantes están subdesarrollados.

Respecto de los conceptos "desarrollo" y "subdesarrollo", cabe hacer aquí un paréntesis a fin de definir las acepciones que daremos a estos términos a lo largo del estudio.

Comúnmente se utilizan varias expresiones para designar la condición de cierto tipo de países: subdesarrollados, poco desarrollados, en vías de desarrollo, dependientes, no industrializados, de producción primaria, tercermundistas, entre otros. Como se puede apreciar, estos calificativos son imprecisos, parciales y vagos, sin embargo, nos dan a entender el tipo de naciones de que se trata.

La profusión de términos para designar una situación nos indica, por sí sola, la complejidad y facetas que caracterizan a las economías nacionales, que se pueden examinar desde muy diversos ángulos; al utilizar cada uno de los términos arriba señalados, ya se está implícitamente dando una explicación del origen o de la posición respecto al problema.

La expresión "Subdesarrollo", denota una etapa inferior del desarrollo; al hablar de "países en vías de desarrollo", se hace énfasis en las posibilidades de aprovechamiento de la potencialidad de un país; si se menciona a los "países no industrializados" se está acentuando la importancia especial que la industrialización tiene en el desarrollo; de igual forma, cuando se hace referencia a los "países dependientes", se señalan las relaciones de éstos con respecto a los países desarrollados; al citar al "tercer mundo" se están ubicando a un grupo de naciones de un mapa político-económico determinado; por último, hay quienes prefieren llamar sencillamente "países pobres" a estas naciones, haciendo a un lado todos los nombres anotados debido a que sólo echan un velo a situaciones claras de inequitativa distribución del ingreso, internacional e interno.

Con base en el análisis de las características que con mayor frecuencia presentan las economías subdesarrolladas, algunos autores han centrado su atención sobre alguna de ellas, convirtiéndola en el pilar de su interpretación del subdesarrollo y en fundamento de su estrategia de desarrollo.

Se ha señalado, por ejemplo, que se trataría de economía donde existe un excedente generalizado de mano de obra (W. Arthur Lewis); países cuya estructura productiva se encuentra escasamente diversificada (Colin Clark); poblaciones que carecen de actitudes, motivaciones, valores y rasgos de personalidad que permiten desarrollar la iniciativa y el "logro" personal (Mc Clelland, Hagen); una situación de mercados insuficientes derivados de la escasa productividad prevaleciente cuando falta capital ("el círculo vicioso de la pobreza" de Rosenstein-Rodan y Nurkse); falta de capacidad para tomar decisiones de inversión aun cuando existen oportunidades y rerecursos (Hirschman); tasas muy aceleradas de crecimiento demográfico que implican poco o ningún ahorro neto disponible para acelerar el proceso de acumulación productivo (Lippenstein, Nelson), etc. 1/

Por lo expuesto, vemos que no se puede dar preponderancia a alguna o algunas de las características del subdesarrollo en detri-

1/ Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo", siglo XXI, México, 1977.

mento de otras so pena de tener una visión parcial y mecanicista, que si bien puede iluminar algunas facetas del fenómeno, no logra la explicación del proceso en su conjunto y, en consecuencia, a través de medidas específicas que signifiquen bienestar para las mayorías.

El desarrollo y su contraparte, el subdesarrollo, son un proceso social total, y sólo por conveniencia metodológica o en un sentido parcial, podemos hablar de desarrollo económico, político, cultural y social. 1/

Este principio de definición del desarrollo, nos indica la extensión totalizadora del mismo, nos permite ubicar a la parte económica sólo como un segmento importante del propio desarrollo y no como el desarrollo en sí, tal como lo concebían los economistas del Siglo XIX y principio del XX, los cuales estimaban que el crecimiento del producto era el punto final del desarrollo y de la ciencia económica misma. 2/

En los últimos años se ha logrado dilucidar esta cuestión en el sentido de dar al crecimiento económico su adecuada dimensión y restringir su significado al aumento sostenido del producto interno bruto per cápita; por otra parte, la noción del desarrollo económico se ha ido ampliando y engloba tanto al propio crecimiento como

1/ Jaguaribe, Helio, "Desarrollo económico y político", F. C. E., México.

2/ Flores, Horacio, "Teoría y práctica del desarrollo", F. C. E., México.

al aumento en el empleo, la redistribución del ingreso y la independencia externa. 1/

Sin embargo, insistimos, el desarrollo no se limita solamente al aspecto económico, sino que abarca también los campos político y cultural, interaccionándose los tres íntimamente. Desde esta perspectiva el desarrollo puede definirse como el mejoramiento de los niveles de vida de la población de un país, como consecuencia de una mejor división social del trabajo, el empleo de una tecnología avanzada y adecuada para la mejor utilización de los recursos naturales, una más equitativa redistribución del ingreso interno e internacional, así como una mayor participación de los componentes de la sociedad de la actividad política y cultural. El subdesarrollo es el defecto de estos factores en una estructura dada.

Obviamente, la medición de los factores que conforman la estructura de un país desarrollado es difícil, ya que, además de los aspectos cuantificables, incluyen sensaciones de mejoramiento cualitativo, e ideas de justicia, de ética, etc., nociones que son diferentes según las épocas, las culturas e, incluso, la estructura psicológica y axiológica de los individuos. No obstante, ello no quiere decir que ante la dificultad de concebir y medir objetivamente al desarrollo, los pueblos adopten actitudes inmovilistas,

---

1/ Villarreal, René, "El desequilibrio externo en la industrialización de México, (1929-1975)", F.C.E., México, 1978.

ya que existen objetivos de corto y mediano plazo a los cuales se tiende a alcanzar. Tal es el caso de la ampliación de los sistemas educativos, el crecimiento del producto interno bruto, la posibilidad de un incremento real de los ingresos personales y los cambios en el sistema político. Estos objetivos no son el desarrollo en sí, tal como lo hemos definido, sin embargo, son parte de él y pueden crear esa sensación de bienestar generalizado que forma parte esencial de cualquier avance en el desarrollo de un pueblo en una época determinada.

Uno de los satisfactores que demanda cualquier proceso de desarrollo es precisamente la vivienda, concepto que no se puede circunscribir a las características que, según la arquitectura, debe reunir para considerársele como tal: estar, dormir y servicios. La morada del hombre, para satisfacerlo, debe conjuntar una serie de aspectos culturales, religiosos, económicos, psicológicos y de tradición que van más allá de lo que es la casa propiamente dicha y se convierte en un complejo fenómeno económico-social. Para explicarnos este fenómeno en Latinoamérica es necesario hacer referencia al contexto histórico en el que se ha desarrollado el proceso de urbanización\*.

---

\* Urbanización. Acción y efecto de urbanizar.

Urbanizar. 2. Convertir en poblado una porción de terreno o pre pararlo para ello, mediante un conjunto de medidas técnicas, administrativas, económicas y sociales que tiendan a desarrollar armónica y racionalmente los asentamientos humanos.

La síntesis histórica del proceso de urbanización que a continuación presentamos, está basada fundamentalmente en los trabajos que ha realizado al respecto Jorge E. Hardoy 1/ 2/ 3/. Con el fin de simplificar el análisis dividimos el proceso histórico en tres etapas: precolombina, colonial e independiente. Esta última etapa abarca sólo hasta las primeras décadas de este siglo, ya que en el capítulo siguiente, al tratar la experiencia de algunos países en específico, trataremos la historia inmediata.

Etapas Precolombina. La primera gran transformación del paisaje natural latinoamericano, se registró hacia el segundo milenio a. c., y la primera mitad del primero. En los inicios de este período prevaleció la organización tribal en comunidades constituidas por unos pocos de habitantes dedicados totalmente a la agricultura. Posteriormente, la elaborada vida religiosa y la presencia de sacerdotes y jefes, marcaron el paso de una sociedad igualitaria e integrada horizontalmente, a un sistema vertical y jerarquizado. Con el florecimiento de la agricultura (lógico si se considera que los asentamientos humanos se realizaron en buenas tierras, con abundancia de agua y climas benignos), la dieta alimenticia se mejoró

---

1/ Hardoy, Jorge E. y Tobar, Carlos, "Dos mil años de urbanización en América Latina" Ed. Instituto Torcuato De Tella, Buenos Aires, 69.

2/ Hardoy, Jorge E. "Las ciudades en América Latina", Ed. Paidós, Buenos Aires, 1972.

3/ Hardoy, Jorge E. "La Construcción de las ciudades de América Latina a través del tiempo" en revista Vivienda Vol. 3, No. 1 México, 1978.

y las tribus adoptaron en definitiva la vida sedentaria. Ello se re flejó en el crecimiento de la población y en la formación de nuevas y mayores aldeas. La centralización del poder en una teocracia directiva, así como el mencionado desarrollo agrícola, facilitó la utilización de excedentes para alimentar a una población parcial o temporalmente dedicada a la construcción y al mantenimiento de grandes obras públicas. A finales de este período, algunas comunidades contaban ya con algunos miles de personas concentradas en pequeñas ciudades, que incluían estructuras ceremoniales de tamaño considerable, con una orientación premeditada y viviendas construidas con materiales permanentes producidas en cantidades desconocidas hasta entonces. Era común el ordenamiento espacial planificado de los templos monolíticos y otras construcciones que formaban los centros ceremoniales, como se puede observar en San Lorenzo (1200 a.c., aproximadamente) y La Venta (600 a.c., aproximadamente), ambas en la región Olmeca.

Existen numerosos vestigios arqueológicos de este período en algunas divisiones regionales de Mesoamérica: En el Altiplano Mexicano, en Oaxaca y Veracruz, en las tierras altas y en la Costa Occidental de Guatemala, en las tierras bajas del Petén y en la península de Yucatán; en Sudamérica los encontramos en los valles fluviales de la Costa del Perú y en grupos de Valles de las zonas

de Huaráz y del Callejón de Huaylas, en la Cuenca del Río Mantaro, en los valles cercanos al Cuzco y en la zona de Puno.

La evolución experimentada por los centros urbanos durante el primer milenio de nuestra era, fue no sólo resultado del crecimiento demográfico apoyado en una mayor producción agrícola y en los incipientes vínculos comerciales, se debió básicamente a los cambios que produjeron las nuevas situaciones políticas. El control del medio ambiente rural se intensificó a costa de la pérdida de la independencia de las comunidades agrícolas originales. La consolidación de la organización social, la centralización de las decisiones de política económica, la organización del trabajo y su gradual especialización y la regulación del Comercio, representaron el paso hacia un nuevo orden sociopolítico en cuya cúspide se encontraba una élite gobernante que podía utilizar los recursos humanos a lo largo del año, organizándolos, fundamentalmente, con base a los cambios estacionales.

Los centros urbanos de mayor importancia lo fueron más por el hecho de ser sede de las instituciones de la Teocracia dirigente, que por su dimensión física y demográfica. Esta conjunción de factores determinaron la primacía de Teotihuacán, en la Meseta Central de México; de Kaminaljuyú, en las tierras altas de Guatemala;

de Monte Albán, en Oaxaca, Pucara, en la Cuenca norte del lago Titicaca y de Huari, en el valle de Mantaro. Estas ciudades fueron el medio ambiente artificial construido por los gobernantes para concentrar a la población y ejercer con mayor eficacia el control político y las funciones de administración, producción y Comercio. La planificación urbana, tal como se utilizó refleja preocupación por la calidad del medio ambiente del centro de la ciudad y de los barrios centrales donde vivía la élite y sus colaboradores inmediatos: los artesanos, los artistas, los burócratas, los comerciantes y los jefes militares menores, todos ellos con su respectiva servidumbre. Sin embargo, la planificación urbana no alcanzó a la periferia de las ciudades, a los suburbios de baja densidad y pobre calidad, que no contaba con servicios y que estaba constituidos por viviendas auto-construidas muy similares a las rurales. Las clases populares que ahí habitaban, debían encontrar solución a sus propios problemas: la salud y la vivienda.

Los motivos del ocaso de las ciudades edificadas en este período aún no son suficientemente claros, sin embargo, algunos autores sostienen que, en ciertos casos, la causa fue que se suscitaron movimientos de resistencia a la explotación y opresión, sin embargo, para que éstos movimientos adquirieran la fuerza suficiente para terminar con la estructura establecida, además de los malos

tratos, debieron haber confluído factores como la hambruna, la peste y bruscos cambios ecológicos y climatológicos.

Las grandes urbes que encontraron los conquistadores europeos, ocho o nueve siglos después de la declinación definitiva de esas ciudades revelan que la planificación urbana era una actividad esencialmente de alcances físicos, resultante de la decisión de un miembro o grupo de la élite gobernante. Era una actividad pública decidida por el Estado identificado con esa élite. Sus alcances reflejaban la necesidad de construcciones urbanas del gobierno: la construcción de acueductos para el abastecimiento de agua de la población; el trazado de accesos directos hasta el centro de la ciudad donde estaban localizados los templos, las plazas y otros edificios públicos que atraían multitudes periódicamente; facilitar las comunicaciones simples entre los puntos de mayor actividad dentro de la ciudad; ordenar los usos del suelo, como en las ciudades lacustres de Tenochtitlán y Texcoco, debido a los costos de la construcción en un suelo artificial; facilitar el proyecto de obras de ingeniería necesarias para corregir los efectos de las inundaciones como fue la canalización del río Huatanay, en el Cuzco y la edificación de los diques, las compuertas y los Canales que en Tenochtitlán cumplían con las funciones de contención y desagüe.

En algunas ocasiones, los lineamientos básicos para el crecimiento físico de una ciudad y para el remodelamiento urbano rompían con los usos del suelo existentes. En algunos casos, como en Tenochtitlán, fueron complementados por ordenanzas de edificación que reglamentaba la altura y algunas características de los edificios. Se estableció, así, un claro ejemplo de la segregación que en el uso del espacio urbano de la capital azteca comenzó a evidenciarse a partir de la consolidación del poder de la realeza. Aparentemente, no existieron impedimentos individuales o de grupos, ya que no existía propiedad privada del suelo urbano o, si existió, estaba muy poco desarrollada y en manos del grupo cuyo interés estaba muy ligado al de la cúspide del poder. Existió, entonces, una planificación urbana que, en sus directrices generales, preveía el crecimiento de la ciudad o su remodelamiento a largo plazo. Las características de Tenochtitlán descritas por Hernán Cortés y Bernal Díaz hacia 1521, y las de Cuzco, señaladas por Pedro Sancho y Juan Ruiz de Arce hacia 1533, habían sido previstas por los respectivos emperadores y sus técnicos, setenta u ochenta años atrás.

Pachacuti, emperador inca de 1438 a 1471, ordenó el remodelamiento del Cuzco, delineando el trazado general, las proporciones de la gran plaza central e hizo construir algunos de los edificios

y obras de canalización que en 1533 encontraron los españoles al entrar por vez primera a la ciudad; Moctezuma I, que reinó entre 1440 y 1469, ordenó la ampliación de Tenochtitlán y la construcción de un nuevo templo dedicado a Huitzilopchtli, primera deidad y símbolo del imperio de los mexicas; Netzahualcōyotl, rey de Texcoco, entre 1428 y 1472, convirtió a su ciudad en el foco cultural del Centro de México. La decisión acordada por Moctezuma I y Nezahualcōyotl permitió proteger a Tenochtitlán de las inundaciones mediante la construcción de un dique y levantando el nivel de la ciudad.

En la utilización del espacio de esas ciudades se reflejaban claramente las diferencias de clases en las sociedades precolombinas y la voluntad de la élite dominante: la calidad de vivienda, de piedra labrada u otros materiales permanentes y con detalles de confort en su mobiliario en los barrios centrales y de materiales precarios en la periferia, además de las marcadas diferencias de diseño y calidad entre los barrios y la arquitectura institucional.

Por lo anotado, no puede hablarse de la existencia de políticas urbanísticas de las comunidades precolombinas, sino de criterios de regulación urbana; tampoco se puede afirmar que hubieran políticas de vivienda, sino de la adopción espontánea e implícita de niveles mínimos, en la medida que pudiesen ser obtenidos por las comu-

nidades. No obstante, sí se puede afirmar que se tuvieron políticas de construcción de servicios públicos urbanos en sectores indispensables para la vida humana y el funcionamiento de esas sociedades, como eran el abastecimiento de agua y los mercados que, de alguna manera, servían a un alto porcentaje de la población. No así la educación, la recreación y, posiblemente algún sistema de salud, que eran privilegio de las castas gobernantes. Por lo que se refiere al transporte, tal como hoy lo entendemos, no existía necesidad ni posibilidad de él. Al no poder disponer de bestias de carga, las mercancías se transportaban por canales, ríos y lagos y, a falta de estos medios, se utilizaban cargadores en Mesoamérica, precariamente suplantados en Perú y Bolivia por las débiles llamas.

La creación de las grandes ciudades trajo consigo un fuerte incremento en la demanda de alimentos, lo que estimuló la producción agrícola en áreas de influencia muy amplias, además de una demanda de materias primas para transformarlas en bienes de consumo muy diversificados destinados a la clase dirigente: la inversión pública no se realizaba para satisfacer las necesidades directas de la población, sino para mantener la producción en relación con una demanda que crecía lentamente cuando las comunidades adquirían una magnitud estable; para consolidar la defensa y para

aumentar el control. En pocas palabras, para minimizar los riesgos de un desequilibrio en el orden establecido. Sólo así, de manera indirecta, las clases populares resultaban beneficiadas.

En la época de mayor esplendor de los imperios inca y azteca, que correspondió al momento del arribo de los conquistadores europeos en conjunto, sólo el 5% del territorio latinoamericano estuvo ocupado por culturas urbanas.

Etapa Colonial. - Aprovechando la infraestructura regional y urbana de las culturas precolombinas y la distribución de la población indígena rural, entre 1520 y 1580 aproximadamente fueron fundadas o establecidas espontáneamente en el actual territorio de América Latina, centenares, tal vez millares de ciudades, aldeas y asentamientos humanos de diferentes clases. Las políticas de fundadores de las potencias imperiales europeas, especialmente de España y Portugal, constituyeron una experiencia de conquista, ocupación territorial, evaluación de recursos humanos y naturales y organización administrativa sin parangón por la intensidad con que se realizaron-escasos 60 años del siglo XVI. Es de destacar el magno y sistemático esfuerzo iniciado por la Corona de España para conocer los recursos y las características de sus territorios en ultramar, el cual, en un principio, se desarrolló a través de la

Casa de Contratación, fundada en 1503. A partir de 1519 comenzó a funcionar el Consejo de Indias, quien absorbió las funciones de la Casa de Contratación y recibió más amplias atribuciones de gobierno.

Cada una de las potencias europeas que participó en la Conquista de América trajo su propia experiencia en la construcción de ciudades. Los españoles, portugueses, franceses, ingleses y holandeses que ocuparon durante períodos más o menos prolongados y explotaron el actual territorio de América Latina, poseían una tradición urbana secular que durante los siglos XVI y XVII experimentó, en los países de origen, la transformación de la planta física urbana y de la estructura socioeconómica medieval hacia elementos y reformas propias del mercantilismo renacentista. Las cinco potencias europeas indicadas construyeron, en el actual territorio de América Latina, ciudades que en su trazado, estilos arquitectónicos, técnicas empleadas en la construcción, uso del suelo y aun en los criterios de localización y selección de materiales de construcción reflejaban sus experiencias previas y, especialmente, las que utilizaban en el momento en que emprendieron la conquista de los territorios americanos.

Nos concentraremos exclusivamente en la experiencia urbanística española en América, por que la gravitación de Francia, Inglaterra y Holanda fue mucho menos intensa y vasta que las de España y Portugal durante los siglos de la Colonia.

España produjo en América un modelo de ciudad fácilmente reconocible por la sencillez del trazado -un damero con planta central, por la ubicación de los elementos jerárquicos- la catedral, la casa del Cabildo y la casa de gobernación alrededor de la plaza; por el simple perfil chato de la ciudad, apenas quebrado por las torres y cúpulas de las iglesias y por la escasa variedad de otros elementos arquitectónicos, como las arcadas que rodean la plaza de Armas. En conjunto, conformaron un modelo que poseía la simple belleza que otorgan a una ciudad la unidad de los materiales utilizados, de los colores empleados en las fachadas de las viviendas y de los sencillos espacios abiertos. Nada más distinto entonces, en la planta física y en la concepción urbanística y arquitectónica, que una ciudad colonial hispanoamericana y una ciudad azteca o incaica.

España llegó a ese modelo de ciudad en América después de varias décadas de experiencias, es decir, los conquistadores y gobernadores españoles que fundaron los primeros asentamientos en

América no trajeron desde España un prototipo de ciudad, sino que construyeron, entre fines de 1492 y aproximadamente la década de 1520, docenas de nuevos asentamientos en las islas del Caribe, en México, en América Central y en la costa noroeste de América del Sur, que reflejaban una idea cultural europea de ordenamiento urbano ya experimentada parcialmente en nuevas fundaciones en el norte de Italia, sur de Francia y, muy esporádicamente, en España. Pero nunca, previamente, habían sido reunidos en una ciudad los elementos del modelo clásico hispanoamericano, como tampoco habrían sido dispuestos con la jerarquización empleada por los españoles en América. Estas características del trazado y uso del suelo de la ciudad hispanoamericana fueron complementadas con disposiciones sobre la relación entre el clima y el ancho de las calles, entre el clima y la disposición de los solares y edificios, sobre la ubicación y proporciones de las plazas, sobre la localización de los templos y otros edificios públicos, criterios sobre la elección de funcionarios locales y muchas otras. En 1573 fueron codificadas todas las disposiciones que se relacionaban con el descubrimiento y población de América. Muchos de los 148 artículos que formaban esas Ordenanzas estaban basados en reales cédulas, instrucciones y otros documentos reales firmados por Felipe II y sus predecesores. Esos documentos, casi invariablemente en todo lo que se refiere a la ubicación y construcción de ciudades, habían

sido precedidos por hechos consumados que surgían de las necesidades de descubridores y conquistadores de establecer centros de diferente tamaño y tipo con el objeto de reafirmar política y administrativamente sus conquistas y establecer puntos de abastecimiento e intercambio. La legislación, entonces, no hizo más que reafirmar hechos que se habían producido a miles de kilómetros de distancia del centro del poder político y administrativo, y en circunstancias no bien conocidas. Pero, gradualmente, las ventajas y factibilidad del modelo clásico hispanoamericano fueron imponiéndose hasta que, a partir de la década de 1520, fue repetido en las colonias de España en América y Asia.

La ocupación territorial, por parte de España, de los actuales países de América Latina de lengua española estuvo esencialmente apoyada en la experiencia de las culturas indígenas. El primer sistema urbano construido por España en América, en las regiones donde las civilizaciones indígenas alcanzaron su apogeo -- en Mesoamérica y en el área controlada por el imperio incaico y, aun en regiones de más reciente desarrollo, al producirse la Conquista, como Colombia-- se apoyó en la localización de las ciudades precolombinas y de las áreas con densa población indígena. En muchos casos, el trazado de una ciudad hispanoamericana fue influenciado, cuando no totalmente determinado, por el trazado y los usos

del suelo de una ciudad indígena. En Brasil, en cambio, como también en los territorios que ocuparon los holandeses, ingleses y franceses, la presencia indígena prácticamente no gravitó en el proceso de fundaciones ni en las pautas de ocupación territorial.

Una vez trazada la ciudad colonial, dispuestos los lotes para los usos fundamentales y subdivididos y adjudicados los bloques entre los pobladores, todo intento posterior de planificación urbana quedaba reducido a las decisiones prácticas del Cabildo en relación con el control de la utilización del suelo urbano, la ubicación y construcción de ciertos servicios e intentos por mantener un ordenamiento físico básico. Las preocupaciones por el confort no estaban muy desarrolladas y los cabildos carecían de recursos para construir obras de ornato y conjuntos arquitectónicos monumentales. Además, las obras esenciales de una ciudad, como podían ser el empedrado de algunas calles o el mantenimiento de los edificios ocupados por el Ayuntamiento, la cárcel, la carnicería, el matadero, el granero y otras construcciones de interés común, así como el mantenimiento de algunos hospitales, se pagaban con impuestos. Pero como el pago de las obras de mejoramiento urbano recaía en los propietarios de terrenos y casas, y las más conspicuas eran propiedad de los comerciantes, los latifundistas y, según las regiones, los mineros con mayores fortunas, entre quienes se ele-

gían, salvo pocas excepciones, a los miembros del Concejo Municipal, fue característico que esos grupos buscasen eludir el pago de impuestos o postergar su actualización. En el Cabildo, los sectores populares de la población carecían de representación a pesar de que entre las funciones de los regidores estaban también la fiscalización del comercio y del abastecimiento de la ciudad, la distribución de los solares urbanos y del uso de las tierras municipales y del agua, la reglamentación de los aranceles y la regulación de los precios y salarios, funciones todas que afectaban directamente a los sectores menos pudientes.

En América Latina, a partir del siglo XVI. Al ser formalmente fundada una ciudad, luego del ritual que requería la toma de posesión, el conquistador, gobernante o funcionario real, misionero o eclesiástico que tomaba la iniciativa, delimitaba un espacio en el terreno y trazaba un simple esquema de calles cuya amplitud excedía no sólo las necesidades inmediatas sino que, en la mayoría de los casos, no llegó a ser totalmente construido durante los tres siglos de la Colonia. Cuando se trataba de una fundación formal sobre un sitio previamente desocupado, como ocurrió con las de Buenos Aires, Caracas, Sta. Fé, Mendoza, San Juan, Trujillo (Perú), Antigua (Guatemala), Guadalajara, Oaxaca, y centenares más, o sobre un terreno que pudo al momento de la fundación estar parcialmente ocupado por una aldea indígena o por ruinas de antiguos

edificios, o dedicado al cultivo o a otros usos no urbanos propios de las culturas indígenas, como Lima, Mérida (México), Bogotá, Tunja, Quito y muchas más, el invariable esquema del damero, de bloques cuadrados iguales u ocasionalmente rectangulares, abarcaban superficies que actualmente nos parecen exageradas.

La tecnología utilizada por los constructores de la ciudad colonial no significó un gran cambio respecto de la utilizada por los constructores precolombinos. Incluso podría afirmarse que las ventajas aportadas por carros, bueyes, caballos y mulas en el traslado de mercaderías y pasajeros quedaron en parte desvirtuadas por el abandono en que españoles y portugueses dejaron caer la mayoría de los caminos incaicos y aztecas. Y el número de carruajes urbanos, durante el período colonial, nunca fue numeroso.

Para el abastecimiento de agua, la recolección de basura y la construcción de desagües, aplicaron españoles y portugueses técnicas parecidas a las de las culturas precolombinas. En cambio, en cuanto a "normas de política sanitaria" y especialmente de asistencia médica y fundación de hospitales, en cuanto al establecimiento de colegios e instituciones de enseñanza superior, los españoles incorporaron una red que alcanzó ramificaciones continentales. A pesar de ello, las plagas diezmaban con frecuencia a la pobla-

ción urbana, cuyo lento crecimiento, durante los tres siglos de la Colonia, fue continuamente alimentado, por lo menos el de las mayores ciudades de cada región, por las migraciones internas.

En la ciudad hispanoamericana, los grupos con dinero y con cargos prominentes en la administración colonial-encomenderos, comerciantes, mineros, funcionarios de alta categoría y latifundistas- vivían con el personal que les servía en casas amplias de dos o tres patios, en las manzanas que rodeaban a la Plaza de Armas. En los frentes de sus casas, con frecuencia se abrían las tiendas que vendían productos importados y otros que atraían a los sectores adinerados. Casas más modestas rodeaban el distrito central; las ocupaban pequeños comerciantes y empleados secundarios, algunos artesanos con sus talleres y trabajadores independientes. Aún más allá, estaban las modestas viviendas de los sectores de bajos ingresos, sin empleo fijo, casi siempre mestizos e indios. Fuera de la traza original, donde la cuadrícula perdía su rigidez y las viviendas se alineaban en un caserío suburbano, vivían los servidores libres, el personal de apoyo de la economía y de la sociedad colonial, por lo general indígenas.

Como la ciudad precolombina, la ciudad colonial era en gran parte construida por sus habitantes. La que podríamos, para la época, llamar industria formal o establecida de la construcción, sólo trabajaba

para los grupos que habitaban en el sector interior de la ciudad. La vivienda, el vestido, la dieta alimenticia, la ubicación en el templo, la posibilidad de acceder a cargos oficiales, la libertad de movimiento, el acceso a las instituciones de enseñanza, el lugar de residencia en la ciudad, entre otros factores, distinguía a las clases rígidamente estratificadas de la sociedad colonial.

Con el objeto de percatarnos de la importancia que tuvo la etapa colonial-sobretudo la inicial- en la configuración de la fisonomía actual de los asentamientos humanos en Latinoamérica, basta señalar que, aproximadamente, en 1975 existían treinta y cinco aglomeraciones urbanas con más de 500,000 habitantes, de ellas, veintiocho fueron fundadas durante el siglo XVI, una en el siglo XVII, tres en el XVIII, dos durante el XIX y sólo una en el siglo XX.

Etapa Independiente. Desaparecido el ímpetu de la conquista y de los primeros intentos de colonización, consolidadas las instituciones de la colonia y establecidas las normas de la sociedad colonial, transcurrieron dos siglos sin cambios profundos. El esquema de urbanización que había de subsistir hasta la llegada del ferrocarril o de la ruta quedó completado. Quedaron consolidados los centros principales desde donde se administraban las colonias y algunos adquirieron jerarquía por concentrarse en ellos las activi

dades comerciales y las instituciones administrativas, religiosas, militares y culturales. Se definió así la importancia continental de Lima, México y Bahía y la regional de la Habana, Río de Janeiro, Recife, Buenos Aires, Caracas, Santiago, Quito, Bogotá, Cartagena, Panamá y Guatemala, entre otros centros. La independencia trajo muy pocos cambios a los esquemas de urbanización expuestos. Tal vez el más significativo fue acentuar la importancia de los centros ya indicados, favorecidos por su localización, por su influencia política dominante y por la creciente concentración de actividades de toda índole en ellos. La inmensidad geográfica y la carencia de transportes, la rivalidad entre las nuevas capitales (expuestas a los escasos contactos culturales y comerciales con Europa y los Estados Unidos), y el interior, fueron configurando la estructura social, económica y política de cada país.

Se estima que la población total de América Latina hacia 1850 era de 31,280,000 habitantes, y que en 1900 alcanzó los 62,970,000 habitantes. Durante esos cincuenta años se produjeron situaciones que afectaron notablemente la estructura de los sistemas urbanos coloniales, tal como habían sido establecidos durante los siglos XVI a XVIII. Esos cambios fueron muy evidentes a partir de 1870 y se relacionan con la acentuación del papel de los países de América Latina como productores de alimentos y de materias primas para

los países de Europa- de Inglaterra, Francia y Alemania especialmente- y de los Estados Unidos. En síntesis, entre 1870 y 1910 aproximadamente, se produjeron, entre otros, los siguientes cambios en la estructura espacial de varios países de América Latina, del centro y litoral de la Argentina, centro y norte de Chile, del Uruguay, del centro y sur del litoral Brasileño, de Cuba, del centro y norte de México, y de algunas áreas más localizadas de Perú, Bolivia, Colombia y Panamá, mientras la mayor parte de los territorios nacionales de los países mencionados y de los demás permaneció en el aislamiento de los siglos anteriores:

a) Fueron construidas las redes ferroviarias para transportar las materias primas destinadas a la exportación a los principales puertos regionales. Estos se convirtieron en centros del comercio de importación. Las tasas de crecimiento demográfico más altas, durante esas décadas, pertenecen a puertos y a ciudades cercanas a puertos. Algunos ejemplos se citan más adelante. La nueva red de transportes cruzó las áreas más fértiles de los países mencionados y alentó la especialización agropecuaria: cereal y ganado vacuno en las pampas argentinas, café en el Estado de Sao Paulo, ganado vacuno y lanar en el Uruguay, etcétera.

b) Fue desarrollada la navegación fluvial de los ríos interiores, del San Francisco y Amazonas en Brasil, del Magdalena en Colom-

bla, del Paraná y Uruguay en Argentina, del Uruguay en Uruguay, y del Paraguay en Paraguay. El crecimiento de algunos puertos interiores se relaciona con ese desarrollo. Es el caso de Barranquilla, entre 1890 y 1920; de Rosario y Santa Fe a partir de 1870; de Asunción a partir de 1890; de Belem y de muchos otros. Fueron fundados varios puertos fluviales.

c) La minería y el desarrollo de otras fuentes extractivas de origen agrario impulsó la ampliación de los espacios interiores poco habitados con anterioridad. Es el caso del norte de Chile y de México, del Chaco Argentino, del Matto Grosso y el Amazonas en Brasil, incluso del inicio de la ocupación de la Patagonia chilena y argentina. Fueron fundadas numerosas ciudades como consecuencia de esos desarrollos.

d) En los principales puertos y ciudades capitales se inició una primera fase en el proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo. Las nuevas industrias se convirtieron en un factor adicional en el crecimiento de esas ciudades. La demanda de alimentos para esa creciente población urbana consolidó la ampliación asentamientos humanos cercanos a esos puertos que tenían como finalidad aprovisionar a los mismos con la consiguiente ampliación del área cultivada y de la red de transportes promovió la

la fundación o el crecimiento de numerosos centros rurales. Entre 1870 y 1910 fueron fundados, en los países mencionados, centenares de nuevos centros urbanos. Buenos Aires y Río de Janeiro eran las dos principales ciudades de América Latina en 1900; su población en ese año podía estimarse en 806,000 y 692,000 habitantes respectivamente. En la primera década de este siglo existían en América Latina un total de catorce ciudades con más de 100,000 habitantes: las dos nombradas, México (345,000); Santiago de Chile (333,000, en 1907); la Habana (329,000, en 1907); Montevideo (309,000, en 1908); Sao Paulo (240,000); Salvador (205,000); Valparaíso (162,000); Lima (142,000); Recife (113,000); Rosario (112,000); Guadalajara (101,000) y Bogotá (100,000). Con la excepción de Montevideo y Rosario, establecidas durante el Siglo XVIII, y de Belem, fundada a principios del siglo XVII, las otras doce ciudades fueron fundadas por los españoles o los portugueses entre 1520 y 1580. El crecimiento demográfico de algunas de esas ciudades a fines del siglo XIX fue sorprendente.

Entre las ciudades con una población inferior a los 100,000 habitantes en 1900 se produjeron casos de muy rápido crecimiento demográfico como el de Barranquilla, entre 1893 y 1928; Asunción, durante las dos últimas décadas del siglo XIX; Porto Alegre, entre 1890 y 1910; Caracas, a partir de 1920; Belem, entre 1900 y 1910

y otros. Tomemos a Buenos Aires y Río de Janeiro data de la década de 1870 a 1880. En esos años la tasa de mortalidad de las ciudades era muy alta, y algunos puertos, Santos, la Habana, Veracruz, Panamá, Río de Janeiro y Guayaquil, entre otros, tenían una pésima reputación; las epidemias de fiebre amarilla eran frecuentes en ellos. La tuberculosis era otra causa de una muy alta mortalidad entre los sectores de más bajos ingresos, hacinados en vecindades sin las condiciones sanitarias elementales. La viruela y la peste bubónica eran enfermedades generalizadas y el tifus y la malaria contribuían a empeorar la situación.

Si se estudian las tasas de natalidad y mortalidad en algunas de las principales ciudades hacia fines del siglo XIX es frecuente encontrar tasas negativas, como en Asunción, en el censo de 1886; en la Habana, en 1898, año en que la tasa de mortalidad llegó al 91.30%. Durante algunas décadas del período 1850-1930, asimismo, es frecuente encontrar, entre las veinte ciudades más importantes de América Latina, tasas negativas: la población de Bogotá descendió entre 1893 y 1905; la de la Paz, entre 1877 y 1882; la de Guatemala, entre 1865 y 1874 y, nuevamente entre 1893 y 1901; la de Recife, entre 1880 y 1890, por ejemplo. Por cierto que también diversos conflictos internos afectaron el crecimiento de las ciudades de Cuba, Bolivia y México. Durante largos períodos de su

historia, durante esas décadas, las altas tasas de mortalidad cobraban, año tras año, su cuota de víctimas la que, con frecuencia, no podía ser equilibrada ni con las inmigraciones internas ni con las externas.

Puede afirmarse que a lo largo de todo el período estudiado - de la etapa precolombina a las primeras décadas del siglo XX, - la arquitectura se orientó fundamentalmente hacia la construcción de edificios religiosos y públicos, dejando a la habitación un carácter de temporalidad que originó el jacal o bohío, mismo que trascendió hasta nuestros días, tanto en el medio urbano como en el rural y constituye la forma espontánea de la vivienda que levante el propio interesado con materiales precarios, de desecho y en muchas ocasiones perecederos a corto plazo <sup>1/</sup>; además, si bien durante la etapa colonial existieron disposiciones en cuanto a la fundación y ordenamiento de los asentamientos urbanos, inducidos por factores económicos, sociales y religiosos, los diferentes gobiernos soslayaron la solución del problema habitacional de dichos conglomerados, pues no se tiene noticia de legislación o inversión pública para el efecto. Los esfuerzos que se registraron para dotar de viviendas a los trabajadores se circunscribieron a los rea-

<sup>1/</sup> Reyes Navarro, Carlos, "La vivienda: un estilo de vida", en Revista Iniciativa Núm. 409, México, 1973.

lizados por los grandes terratenientes rurales y a algunas incipientes factorías, sin embargo, estas viviendas distaban mucho de lo que hoy concebimos como habitaciones cómodas e higiénicas, amén de que se constituyeron en un instrumento más para coartar la libertad.

## B. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA.

Después de la gran crisis mundial de 1929, los países Latinoamericanos vieron fuertemente afectadas sus tradicionales estructuras agroexportadoras. En los países de la región (principalmente en Argentina, Brasil y México), los impulsos exógenos del crecimiento experimentaron una tendencia a agotarse, lo cual se reflejó en un relativo estancamiento de las exportaciones, o bien en un deterioro del poder adquisitivo de las mismas.

Estas circunstancias dieron origen a una etapa en la que se hicieron serios esfuerzos por industrializarse, básicamente a partir de una política orientada hacia la sustitución de importaciones, alcanzando el proceso grados diferentes en los distintos países y mostrando, en general, una marcada tendencia a localizar las fábricas en los centros urbanos preexistentes, concentrándose en la mayoría de los países alrededor o en las proximidades del núcleo exportador tradicional.

Este comportamiento de la localización industrial obedece, entre otros a los siguientes motivos:

a) Posibilidad de aprovechar las economías externas existentes en la región privilegiada, debido al mayor desarrollo alcanzado por la infraestructura en dicha región.

- b) Relativa concentración de la población consumidora, especialmente la de mayor poder adquisitivo.
- c) Naturaleza de las actividades industriales que se implantaron; en general, en una primera etapa, industrias de bienes de consumo, lo cual favoreció la preponderancia del mercado en la orientación de la localización de las unidades productivas.
- d) Una apreciable proporción de bienes intermedios (químicos, metalúrgicos, etc.) debía ser abastecida desde el exterior, lo cual determinó que el puerto exportador se convirtiera, dentro del territorio nacional, en la fuente más importante de insumos esenciales para la actividad industrial. El caso de México ha sido diferente, ya que gran parte del comercio con su principal cliente se efectúa por tierra.
- e) Los bienes de capital debían importarse, debido a la insuficiencia interna de industrias básicas, por lo que se reforzó la importancia del puerto.

Para los fines de este estudio, podemos anotar como la consecuencia más importante del proceso de industrialización de América Latina, particularmente por sus implicaciones socioeconómicas, el ritmo acelerado de crecimiento de la población urbana. Este rápido proceso de urbanización obedece, fundamentalmente, a las causas siguientes:

- a) La fuerza gravitacional que ejercen los núcleos industriales, en especial sobre los recursos humanos más calificados.
- b) Las expectativas que se crean en torno de tales centros industriales, en cuanto a la posibilidad de obtener empleos mejor remunerados, mejores condiciones de vida, mayores oportunidades de ascenso en una estructura social más flexible, acceso a niveles culturales superiores, etcétera.
- c) Liberación de mano de obra en las actividades primarias (particularmente agropecuarias), a fin de mejorar la eficiencia productiva de estas actividades a través de cambios en las técnicas, o bien para eliminar el desempleo disfrazado en las mismas.
- d) Los patrones de vida impuestos por los países desarrollados, encaminados a generar demanda para sus productos y oferta de sus insumos.

Tiene lugar, por consiguiente, un desplazamiento de recursos humanos del campo a la ciudad y también desde ciudades de menor importancia hacia las de mayor envergadura. Estos desplazamientos se conectan, a su vez, con una de las características fundamentales del subdesarrollo latinoamericano: la desocupación estructural, en términos de mano de obra que no puede ser absorbida por el aparato productivo.

En una primera etapa de desarrollo industrial, basada esencialmente en la implantación de actividades intensivas en el uso de la mano de obra, estos centros industriales cumplieron eficazmente el rol de absorción del excedente ocupacional, pero ejerciendo una acción de drenaje de los recursos humanos del resto del sistema regional. Cuando culminó el ciclo expansivo de esta etapa, la fuerza gravitacional que los núcleos industriales ejercen sobre los recursos humanos tendió a disminuir; no obstante, como la liberación de mano de obra en el sector primario continúa, así como también -aunque con menos intensidad- las expectativas creadas en torno a los núcleos industriales, el flujo migratorio hacia los centros urbanos tiende a persistir. Como consecuencia, los núcleos industriales se convierten en importadores de una parte de la desocupación estructural. 1/

Es importante señalar que aunque la producción de bienes de exportación (sobretudo las materias primas), continuó jugando un importante papel en las economías nacionales, el poder político y económico pasó gradualmente a las manos de una nueva clase de industriales y a los sectores medios urbanos. Una creciente clase obrera industrial demandó también una parte de los beneficios económicos y del poder político. 2/

1/ Rubén M., Enrique. "Integración del espacio latinoamericano", en "Políticas de Desarrollo urbano y regional en América Latina"., Ed. SIAP, Buenos Aires, 1972.

2/ Stavenhagen, Rodolfo; Stern, Claudio; Zapata, Francisco. "Desarrollo y Medio Ambiente: Un enfoque latinoamericano" Programa de la ONU para el Medio Ambiente, Centro Internacional de Desarrollo (Paris), Trad. Alcántara, Sergio.

Consecuentemente, los obreros, organizados de diferentes formas, promueven y reclaman para sí garantías sociales, tales como el derecho a la alimentación, a la asistencia médica, a la educación y a la tenencia de una vivienda cómoda, higiénica y durable. Dentro del sector de los trabajadores y en forma mucho más clara que en los otros, la vivienda juega un papel preponderante, por constituirse en un factor altamente motivante de la conducta social del hombre, porque constituye una meta al alcance de su mano o una gran conquista, producto de su esfuerzo y superación. En este sentido, la tenencia de una vivienda propia por parte del trabajador se convierte en un estimulador de la productividad. 1/ Es por ello que los gobiernos de los países latinoamericanos han experimentado diversas alternativas de solución para dar respuesta al ingente problema.

En varios de los países de la región se comenzaron a plantear soluciones a nivel jurídico desde la segunda y tercera década de este siglo, sin embargo han sido necesarios varios lustros de ensayos y experiencias para configurar los sistemas y estructuras actualmente vigentes. Presentaremos a continuación los casos que, a nuestro parecer, son los más representativos.

---

1/ Vázquez Restrepo, Alberto. "Vivienda para los que trabajan". Ponencia en el Primer Seminario Latinoamericano sobre Vivienda para los Trabajadores, Bogotá, 1974.

### El caso de Brasil

Paralelamente al desarrollo económico y en particular el aspecto industrial, el derecho laboral evolucionó mediante la adaptación de sus normas y preceptos a las nuevas y complejas condiciones en que se encuadran las nuevas relaciones entre capital y trabajo. Ese proceso evolutivo, cuyo objeto final es la elevación de la productividad como consecuencia de la humanización de las condiciones del trabajo, dió origen en Brasil, como en otros países, a la creación de instituciones jurídicas destinadas a brindar protección al trabajador. Entre los aspectos de mayor significación en la tutela del contrato de trabajo se destaca el de la indemnización como garantía del tiempo de servicio del empleado en la empresa.

En Brasil, a partir de los años treinta la legislación laboral recibió significativo impulso, pero no fue sino hasta 1943 que las diversas leyes, que con carácter aislado se habían promulgado, se compilaron en una ley única denominada Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), con el fin de que rigiera los contratos obrero-patronales de las empresas urbanas.

Entre otros derechos de los trabajadores, se establecía el derecho a la estabilidad, según el cual una vez cumplidos diez años de antigüedad en la misma empresa, el empleado sólo podía ser despedido por incurrir en faltas causales. Además, al empleado que

fuese despedido después de un año de laborar en la empresa, se establecía una indemnización de un mes por año trabajado. Sin embargo, la indemnización no amparaba a los trabajadores que renunciaban o se jubilaban, ni a sus deudos, en caso de deceso.

Con el transcurso de los años, las empresas se enfrentaban al problema de su pasivo laboral, constituido por el monto de las indemnizaciones que les deberían a sus trabajadores si tuvieran que despedirlos, problema que tendía a afectar la liquidez y la vida financiera de la empresa, ya que el sistema no permitía una buena previsión de gastos. En consecuencia, se reducía el mercado de trabajo, con sus reflejos negativos en el proceso de desarrollo económico y la tranquilidad social. 1/

Por otro lado, el sistema de indemnizaciones prescrito por la CLT, aprisionaba al trabajador, ya que no se desvinculaba voluntariamente de la empresa aún cuando se le presentaran posibilidades de mejoría económica o profesional, debido al temor de no recibir indemnización alguna, de acuerdo con la ley. Como resultado de esta situación, desaparecían los estímulos para capacitarse e ingresar a empresas que requerían trabajadores especializados.

---

1/ Lima de Marca, Edmo., "Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio Finalidades Sociales y Económicas" en el III Congreso Interamericano de la Vivienda, Río de Janeiro, 1971.

Ante la problemática presentada, el gobierno realizó estudios tendientes a perfeccionar el sistema indemnizatorio vigente. Dichos estudios dieron como resultado la ley del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS), expedida en septiembre de 1966. Dicha ley dió fundamento jurídico a un sistema mediante el cual las empresas podían cubrir, en forma previa y mediante sumas parciales, la liquidación del valor de la indemnización por antigüedad. Los depósitos hechos mensualmente correspondientes a partes proporcionales del sueldo de los trabajadores.

Con este sistema se liberaba a las empresas de las cargas correspondientes a los aumentos del pasivo laboral, permitiendo al mismo tiempo que, con los depósitos efectuados por las empresas como consecuencia del contrato de trabajo, se formara un fondo para los empleados. Además, con el fin de que el desarrollo socioeconómico del país se beneficiara paralelamente al trabajador, la masa de recursos captados por esta vía se utilizaría para producir uno de los satisfactores básicos del hombre: la vivienda.

También se cuidó que dichos recursos no sufrieran los efectos de la desvalorización monetaria, mediante una fórmula de aplicación que permitía la rentabilidad necesaria, como garantía de corrección o ajuste monetario y de capitalización de esos valores.

La suma de esos recursos constituiría de esa forma, un fondo de inversiones aplicado en la producción de viviendas, el cual propiciaría no sólo el desarrollo económico del sector construcción, sino también el de las industrias que le proporcionan sus insumos, además el de otras actividades accesorias o afines, con la correlativa generación de nuevos empleos.

El régimen del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS) entró en vigencia con carácter paralelo al Sistema de indemnización previsto en la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT). La diferencia básica entre ambos regímenes radica en que, de acuerdo con la CLT, el empleado se acoge a la indemnización por el tiempo de antigüedad sólo cuando es despedido sin causa justificada, en tanto que por el régimen del FGTS, se trata en realidad de una garantía económica relativa a todo el tiempo de servicio del empleado, en una o varias empresas. Esta garantía consiste en un crédito al que el empleado nunca deja de tener derecho, sea cual fuere la causa por la cual abandone la empresa.

Los trabajadores tienen la posibilidad de optar entre el CLT y el FGTS, al formar cada contrato de trabajo, permitiéndoseles retractarse en cualquier momento. Sin embargo, a las empresas la ley las obliga a depositar mensualmente el 8% de la nómina de

los trabajadores; independientemente del régimen que éstos hayan escogido. Este mandato legal tiene como finalidad garantizar el pago eventual de una indemnización, no obstante, en el caso de cese de relación laboral de un trabajador que se haya acogido al régimen de la CLT, la empresa puede recuperar sus depósitos después de un año de concluida dicha relación.

El depósito del 8% se acredita a una cuenta vinculada a nombre del empleado, en el régimen del FGST, o a nombre de la empresa, pero en cuenta individualizada, en el caso de los trabajadores que se acogieron a la CLT. El conjunto de todas estas cuentas constituyen el Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio.

Para comodidad de empresas y trabajadores, la captación de estos fondos se encuentra descentralizada a través de la red bancaria, de tal forma que se pueden hacer depósitos en las agencias más cercanas a los centros de trabajo.

Los valores recaudados son transferidos con periodicidad a un banco centralizador, quedando a disposición del organismo encargado de administrar el Fondo de Garantía.

La aplicación de los recursos del Fondo es atribución del Banco Nacional de la Vivienda (Banco Nacional da Habitação; BNH), órgano creado en 1964 con el objeto de desarrollar la política de vivienda del Gobierno.

La administración del Fondo por una sola entidad permite aprovechar mejor los recursos, ya que las aplicaciones se orientan según un único programa, el que a su vez se encuadra en la política económica general. Dichas aplicaciones obedecen a normas generales fijadas y a una planeación determinada por un Consejo Colegiado que integran los representantes de los ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Planificación y Coordinación General, así como por representantes de los sectores económicos y profesionales. La presidencia corresponde al Presidente del Banco Nacional de la Vivienda (BNH). 1/

El caso de Brasil nos parece bastante representativo para ilustrar nuestro estudio, ya que en ese país en los últimos treinta años se registró un cambio muy marcado en economía rural a economía urbana, en particular de 1965 a 1975, lapso en que la oferta

---

1/ IBID.

de empleo urbano fue siete veces superior al del empleo rural. El 60% de los 107 millones de habitantes se concentra en centros urbanos; proyecciones para 1975 1985 dan como resultado una migración media anual de 1.3 millones de personas de zonas rurales a urbanas. Actualmente se tienen 8 regiones metropolitanas con más de un millón de habitantes cada una. 1/

CUADRO 1.

BRASIL

CRECIMIENTO DE LA POBLACION 2/  
- Miles de habitantes -

AÑO	URBANA	%	RURAL	%	TOTAL
1940	12, 880	31.2	28, 356	68.8	41, 236
1950	18, 783	36.1	33, 162	63.9	51, 945
1960	32, 005	45.1	38, 988	54.9	70, 993
1970	52, 905	55.8	41, 604	44.2	94, 509
1980*	80, 000	66.7	40, 000	33.3	120, 000

\* Proyectado.

1/ Shulman, Mauricio, "Política Brasileira de Vivienda", BNH, Rfo de Janeiro, 1975.

2/ Vaz da Costa, Rubens, "Novas Atitudes e Nova Mentalidade para Enfrentar os Desafios do Crescimento Urbano", BNH, Rfo de Janeiro, 1972.

El Consejo de la Superintendencia de Moneda y Crédito dicta las normas que regulan las relaciones entre el Sistema Financiero de la Vivienda y el Sistema Financiero Nacional.

Aplicaciones del Sistema Financiero de la Vivienda. Los órganos federales deberán aplicar los recursos que recauden y que afluayan al Sistema Financiero de la Vivienda en una cantidad no menor del 50% correspondiente al Estado del cual provengan, distribuyendo el resto en regiones de menor desarrollo económico.

Los recursos destinados al sector habitacional por las entidades estatales, incluyendo las sociedades de economía mixta, en las que el Poder Público sea mayoritario, se distribuirán permanentemente de la siguiente manera:

1. El Banco Nacional de la Vivienda fijará un porcentaje mínimo de recursos cada dos años, en función de las condiciones del mercado, para viviendas de valor unitario inferior a 100 veces el salario vital (salario mínimo) mensual vigente en el país.
2. Se destinará un máximo del 20% de los recursos totales a viviendas de valor unitario comprendido entre 300 y 400 veces el salario vital mensual más alto vigente en el país, vetándose inversiones en viviendas de valor unitario superior a 400 veces el referido salario vital.

Los recursos totales captados por el BNH hasta 1975, a través del FGIS y el SBPE, llegaron a 10,000 millones de dólares lo cual ha hecho posible financiar la producción y comercialización de 1,143,000 viviendas en 11 años; 551,000 viviendas para familias de bajos ingresos; 470,000 viviendas para familias de ingresos medios y altos, y 120,000 a través del financiamiento hecho para la construcción y reformas o aplicación de viviendas. 1/

En forma esquemática la integración al Sistema Financiero de la Vivienda de Interés Social es la siguiente:

1. Banco Nacional de la Vivienda (BNH)
2. Organos de la Federación, de los Estados y de los Municipios que operen en el área de financiamiento habitacional y obras conexas. Estos órganos oficiales operan en el sentido de elaborar y ejecutar los planes, directrices, proyectos y presupuestos destinados a resolver los problemas habitacionales de sus jurisdicciones, en especial por lo que se refiere a urbanización, construcción de escuelas, hospitales áreas de recreación, etc.
3. Sociedades de Crédito Inmobiliario.
4. Fundaciones, cooperativas de mutuo y otras formas de asociación para construcción o adquisición de vivienda, sin finalidad de lucro y de acuerdo con normas que fije el BNH.

---

1/ Shulman, Mauricio, op. cit.

El Sistema Financiero de la Vivienda, cuya gestión, como hemos visto, compete al BNH, ya ha podido brindar algunas respuestas para la solución del problema, posibilitando una atención creciente para la vivienda de interés social. En junio de 1975, los recursos disponibles netos del FGTS, con un contingente de más de 14 millones de trabajadores asalariados, llegaban a 39,700 millones de cruzeiros (5000 millones de dólares) de los cuales el 38% representaban la corrección monetaria de los depósitos y el 6% los intereses acreditados. 1/

Es importante aclarar que dentro de la política de vivienda, el BNH norma al Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamo (SBPE)-equivalente a nuestra banca hipotecaria-, quien administra los ahorros voluntarios del sistema financiero de la vivienda como afluentes de recursos del sistema general, sin embargo el SBPE, a través de sus agencias, tiene libertad de seleccionar sus inversiones en vivienda, favoreciendo a los niveles de ingresos medio y superior. Esta diferenciación de los sujetos de crédito por niveles de ingreso es importante, debido a que los niveles bajos pagan una tasa del 1% en tanto que las tasas para los ingresos superiores llegan hasta el 10% al año.

---

1/ Buelink, J. Horacio, "Programa de Estudios sobre Políticas Nacionales de Vivienda: Brasil", Revista Vivienda año 2 No. 11 INFONAVIT, México 1977.

Dentro del límite de recursos invertidos en viviendas de valor unitario inferior a 100 veces el mayor salario vital vigente en el país, el BNH fijará, para cada región, el porcentaje mínimo de recursos que deberán destinarse al financiamiento de proyectos encauzados a eliminar las zonas de tugurios y otros conglomerados humanos de condiciones habitacionales infrahumanas. Al respecto de estas "mutilaciones del paisaje urbano", Trompowsky nos dice que "El número de "favelados" en el área de Río Grande llegó a ascender a un millón de personas alojadas en, aproximadamente, 200,000 barracas carentes de higiene, de seguridad y de cualquier disciplina urbanística plasmando un ambiente donde el hombre disputa con los animales su supervivencia" 1/

En las inversiones a que se refiere el inciso 2, la proporción financiada del valor del inmueble no podrá exceder del 80%.

Los recursos invertidos por las entidades privadas integrantes del Sistema Financiero de la Vivienda se distribuirán, permanentemente, en la siguiente forma:

3. No menos de un 60% de los recursos deberán invertirse en viviendas de valor unitario inferior a 300 veces el salario vital mensual más alto vigente en el país.

---

1/ Trompowsky Heck, Gustavo A., "Política Nacional de Vivienda en Brasil", Selav, Bogotá, 1974.

4. A lo sumo, el 20% de los recursos podrán aplicarse en viviendas de valor unitario superior a 400 veces el salario vital mensual más alto vigente en el país.

5. No se admiten inversiones en viviendas cuyo valor unitario exceda de 500 veces el salario vital mensual más alto vigente en el país.

En las inversiones a que se refiere el inciso 4, la proporción financiada del valor del inmueble no podrá ser superior a un 80% del total.

Los adquirentes de viviendas financiadas por el Sistema Financiero de la Vivienda contratarán un seguro temporal de vida, el cual comprenderá, de manera obligatoria, el total del financiamiento según las condiciones establecidas por el BNH.

En sus primeros 11 años de existencia, el BNH financió 50,500 millones de cruzeiros (6,300 millones de dólares), de los cuales el 77% se destinaron a programas de vivienda y el 23% restante a programas de saneamiento, urbanización y de respaldo a la industria de la construcción civil.

Para el período 1975-79 se previó la inversión de 101,000 millones de cruzeiros (12,600 millones de dólares), distribuidos de la siguiente manera: 60% a vivienda, 30% a desarrollo urbano y 10% a apoyo de la industria de construcción civil. La cifra anterior, agregada a los recursos de las agencias de ahorro y préstamo y a los ahorros públicos y privados, permitirá inversiones del orden de 222,000 millones de cruzeiros (27.7 mil millones de dólares).<sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> Buelink, J. Horacio, Op. Cit.

## El caso de Colombia.

En el caso colombiano la tendencia migratoria y el aumento de la población urbana se refleja en estadísticas impresionantes.

En 1938, la población urbana era de 2.7 millones de habitantes, los cuales representaban el 31% de la población total; para el año de 1964 esta composición registró cambios sustanciales y es así como el censo realizado en ese año mostró que el país contaba con un total de 17.5 millones de habitantes, perteneciendo a la población urbana el 52% de ellos 1/. Esto significa que Colombia no sólo duplicó su población total, sino que se convirtió en un país predominantemente urbano. Este profundo cambio reflejó, además de un aumento en su tasa demográfica, un fenómeno acelerado de emigración rural hacia zonas urbanas. En 1970, en cuatro ciudades- Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla- con un total de 5.6 millones de habitantes, concentraban el 25% de la población del país; para julio de 1975, ya había en el país 25.9 millones de habitantes 2/.

El fenómeno descrito produce una fuerte demanda de viviendas en las áreas urbanas, lo que contribuye a acentuar el desequilibrio entre las habitaciones que se construyen anualmente y la demanda potencial de las mismas. Al no existir dichas habitacio-

---

1/ Instituto de Crédito Territorial, "Política de Vivienda y Realizaciones del Instituto de Crédito Territorial de la República de Colombia", SELAV'74, Bogotá, 1974.

2/ Buelink Juan H., "Vivienda y Planificación Urbana en Colombia", revista Vivienda Vol. 3 Núm. 1, México 1978.

nes, las familias, en su búsqueda de una morada, resuelven por sí mismas su problema, ocasionando la proliferación de asentamientos humanos subnormales como los "barrios piratas" (ciudades perdidas), con los consiguientes problemas de orden social y urbanístico.

Según investigaciones realizadas por el Instituto de Crédito Territorial 1/, a través de su Oficina de Planeación, se calcula para 1974 un déficit cuantitativo urbano de 600,000 viviendas y en medio millón las ubicadas en asentamientos humanos espontáneos, no regulados, que requieren una solución urgentes.

Para atacar el problema habitacional, Colombia ha desarrollado una estructura financiera de gran importancia la cual, pasando por los organismos tradicionales de crédito, ha evolucionado hasta la creación de corporaciones de ahorro y vivienda. He aquí en forma sucinta las estructuras mencionadas:

La principal entidad financiera de vivienda no subsidiada es el Banco Central Hipotecario (BCH), cuya influencia en el desarrollo de la construcción de vivienda ha sido de gran importancia. Sus orígenes se remontan a la crisis que se presentó en los años treinta, cuando fueron suprimidas las secciones hipotecarias de los bancos comerciales, dando como resultado una iniciativa del Po-

---

1/ ICT, op. Cit.

der Ejecutivo para fundar, en 1932, el Banco Central Hipotecario, con el propósito de otorgar préstamos en garantía hipotecaria. El capital original del BCH fue fijado en 20 millones de pesos colombianos\*, los que se invirtieron en el Banco Central de la República y en algunos otros bancos comerciales. En 1977 contaba ya con un capital autorizado de 200 millones de pesos.

Desde su fundación hasta 1961, el BCH concentró sus operaciones en el financiamiento de vivienda para la clase media, con hipoteca hasta de 20 años. Hizo entonces construcciones para ser vendidas directamente, bajo hipoteca, a los adjudicatarios.

Recursos del BCH. Las principales fuentes de financiamiento del Banco las constituyen las Cédulas Hipotecarias, las cédulas de Capitalización y los Recursos de Administración que, históricamente, constituyen el 72%, el 6% y el 6% respectivamente, de las fuentes de recursos del BCH. 1/

Préstamos concedidos. Los préstamos otorgados por el Banco, desde su fundación en 1932 hasta diciembre de 1972, suman 163,043, de los cuales el 66.2% presentaban saldos vigentes en 1977. Esto significa un promedio de 4,000 créditos anuales en sus primeros cuarenta años de vida, cifra que luce pobre respecto de la magnitud

\*1 dólar US cy = \$ 34.83 pesos colombianos, en noviembre/1977. En adelante, cuando mencionemos la unidad "pesos" nos referimos a pesos colombianos.

1/ Delegación Colombiana, ponencia Estructura de la Planeación de Program de Vivienda en el IV Congreso Interamericano de Vivienda, México 1973.

del problema.

En realidad, la génesis del impulso organizado del país hacia la vivienda de interés social, con bases financieras y proyecciones auténticamente nacionales, la encontramos en el Decreto-Ley 200, de 1939 mediante el cual se comprometieron a los Departamentos y a los Municipios, mediante fórmulas reales y efectivas, a orientarse hacia el fomento de la construcción de habitaciones higiénicas para los trabajadores del campo. Se creó como agencia especializada del Estado, para la realización de este objetivo, el Instituto de Crédito Territorial (ICT).

Sin embargo, fueron necesarias una serie de decretos y disposiciones adicionales para ir perfeccionando la concepción original del Decreto-Ley 200, hasta convertir al ICT en el organismo del estado que atiende a nivel nacional la construcción de viviendas de interés social y colabora con los municipios en la solución de los problemas urbanos que plantean las zonas subnormales. Este mismo proceso orilló a encomendar la atención a la demanda y mejoramiento de la vivienda rural a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, encausándose al ICT definitivamente al sector urbano.

El ICT es una entidad autónoma, descentralizada adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico. El organismo máximo de dirección se encuentra representado en su Junta Directiva, integrada por seis miembros propietarios y seis suplentes, nombrados libremente por el Presidente de la República y presidida por el Ministerio de Desarrollo Económico. La junta señala la política del Instituto, de acuerdo con las normas del Ministerio y el Departamento Nacional de Planeación, que son los organismos encargados de formular la política general del gobierno en materia de vivienda.

Las fuentes de financiamiento del ICT están constituidas por los recursos de crédito interno y externo, la recuperación de cartera y las aportaciones del Estado.

En el siguiente cuadro se puede apreciar las participaciones porcentuales de cada una de las fuentes de recursos del ICT de 1970 a 1973.

CUADRO 2.

INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL  
Fuentes de Recursos  
- Porcentajes -

FUENTE	1970	1971	1972	1973
Recursos propios	43.7	43.1	38.3	31.5
Asignaciones Presu- puestales.	12.9	10.1	37.1	37.8
Crédito Interno	35.6	41.7	24.0	30.7
Crédito Externo*	7.8	5.1	0.6	--

FUENTE: Ponencia en el IV Congreso Interamericano de Vivienda, México 1973.

\* En relación con los recursos del Crédito Externo, éstos se terminaron en 1972 y para compensar su efecto sobre la situación financiera del Instituto, se han buscado sustitutos en fuentes internas que sean compatibles con la política de inversiones del país.

En 1974 la junta directiva del Instituto actualizó la política de vivienda con base en tres planes complementarios entre sí. Cada uno de estos tres planes se llevan a cabo mediante diversos programas que atienden una necesidad concreta y se materializan en proyectos que son desarrollados a través de los sistemas de operación que contempla el ICT.

Los tres planes rectores de la política de vivienda son los siguientes:

1) Plan de Desarrollo Progresivo de Barrios.

Este plan se encamina al desarrollo progresivo de asentamientos subnormales mediante acciones integrales que permiten su incorporación a la vida urbana.

Este primer plan se subdivide a su vez, en los siguientes programas:

1.1 Programa de Asistencia Técnica. El personal de planta del Instituto colabora con las ciudades intermedias y menores que carecen de la estructura técnica y urbana en la cuantificación de sus necesidades urbanas, en establecimiento de prioridades y la formulación de proyectos de desarrollo en asentamientos subnormales. Con base en estas investigaciones se estructuran planes cuatrinales de acción.

1.2 Programa de Legalización de la tierra. Este programa contempla el estudio de la tenencia de la tierra y la legalización de su posesión. Mediante la afianzación de proyectos de esta naturaleza a los municipios o por acción directa del Instituto, adecua urbanísticamente la tierra y la adjudica a quienes la han venido usufructuando.

1.3 Programa de Dotación de Servicios Públicos. Este programa consiste en el financiamiento a los municipios para el desarrollo de proyectos de dotación de agua, drenaje y electricidad destinada a barrios subnormales.

1.4 Programa de mejoramiento de vivienda. De acuerdo con este programa, el Instituto concede créditos hipotecarios para la dotación de servicios internos de la vivienda, la ampliación o la reparación de los elementos indispensables de la misma.

Estos créditos hipotecarios son individuales a un plazo de 8 años con un interés del 10% y un incremento del 5% anual sobre la cuota de amortización mensual.

1.5 Programa de Dotaciones condonales. Aun cuando dentro del campo de acción del ICT no se encuentra la construcción del equipamiento urbano o comunal, cuando no es posible que los adjudicatarios resuelvan por sí solos este problema, el Instituto realiza edificaciones de uso múltiple para permitir la realización de actividades colectivas o la prestación de servicios básicos.

## 2) Plan de Construcción de Viviendas para Desarrollo Progresivo.

Uno de los problemas más difíciles, si se tiene en cuenta los bajos ingresos de la población, es la brecha que constantemente se

va ampliando, entre el constante incremento en el precio de los materiales y los propios ingresos de la población, por ello, el ICT plantea como una solución inicial para este problema el que la propia familia desarrolle progresivamente su vivienda, a fin de adecuarla finalmente a sus requerimientos.

Este segundo plan, el ICT lo desarrolla mediante los siguientes programas.

2.1 Programa de lote con servicios. Se otorga un lote urbanizado mediante un crédito hipotecario a 12 años con interés del 9% anual.

2.2 Programa de soluciones mínimas de vivienda. Este programa lo constituyen una gama de soluciones que comprenden desde la unidad mínima de servicios con una cubierta estable hasta un área construida de 40 m<sup>2</sup>.

2.3 Programa de Soluciones básicas de vivienda. Este programa contempla la donación de un área entre 41 y 60m<sup>2</sup> de construcción.

2.4 Programa de Soluciones intermedias de vivienda. Se encuentra dirigida a sectores con ingresos medios y provee entre 61 y 90m<sup>2</sup> de construcción con acabados mínimos.

2.5 Programa de Soluciones máximas de vivienda con más de 90 m<sup>2</sup> de área construida. No se trata aquí, de un programa permanente, sino que sólo se aplica en aquellas ciudades donde un sector de la clase media está insuficientemente atendido por el sector privado y el Instituto dispone de los terrenos requeridos.

3) Plan de Mejoramiento de la Comunidad. Este plan consiste en la realización de estudios y acciones encaminadas al mejoramiento social y económico de los adjudicatarios beneficiados con las viviendas y determina que mediante una Unidad formada para el efecto, se promueva ante los demás organismos del estado la vinculación necesaria para el desarrollo de proyectos en aquellos campos en el que el ICT no puede actuar en forma directa. Dentro de los proyectos prioritarios de este plan, se encuentra la promoción del empleo mediante programas de capacitación laboral y el desarrollo de acciones tendientes a fomentar la producción cooperativa que contribuirá al mejoramiento de las condiciones económicas de la familia.

### El Caso de Venezuela.

En Venezuela, la construcción de viviendas de interés social, ha correspondido casi exclusivamente al sector público y dentro de éste, hasta 1975, al Banco Obrero, instituto autónomo creado en 1928. A partir del 13 de mayo de 1975, mediante el Decreto número 908, el Banco Obrero fue transformado en el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), tratando de dar una respuesta a la necesidad de llevar a la práctica la nueva política habitacional, que contempla el problema de la vivienda en una forma integral, como parte de las políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial y en concordancia con el plan de desarrollo económico y social de Venezuela.

Hasta antes de la creación del INAVI, habían sido creados varios organismos laborales para coadyuvar a resolver el problema habitacional; sin embargo, su aportación fue más bien raquítica. Estos órganos fueron, fundamentalmente, la Corporación de Crédito y ahorro para la Vivienda (CORACREVI), el Banco de los Trabajadores de Venezuela y el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BANAP). Por su parte, los empleadores canalizaban sus iniciativas a través de facilitar a sus empleados la adquisición de viviendas construidas en los planes del Sector Público.

A modo de antecedente del INAVI, y con el fin de conocer el desarrollo de las acciones que se han emprendido en Venezuela para atacar el problema que estudiamos, señalaremos las características más sobresalientes de los mecanismos de financiamiento en uso hasta 1975. Dividiremos el estudio de los mencionados mecanismos en Sector Público, el cual es el de mayor peso específico, y Sector Privado. Para el efecto, nos guñaremos por el documento preparado por la Oficina de Divulgación de la División de Presupuesto del Banco Obrero. Caracas 1973.

## Sector Público.

### Financiamiento.

El financiamiento a la construcción de viviendas por parte del Sector Público dependía de los organismos públicos que integraban el Sector Vivienda, cuyas actividades hacían generar un gran volumen de recursos, los cuales se canalizaban y aplicaban a programas de desarrollo de viviendas. Entre estos organismos el más importante era el Instituto autónomo Banco Obrero, el que tenía la mayor responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos y metas de los diferentes programas de vivienda. El flujo financiero de la construcción de viviendas era como sigue:

### Recursos Propios.

a) Son los que se originan de las inversiones normales, tales como recuperaciones de crédito a largo plazo, ventas a corto plazo, alquileres de viviendas y locales comerciales y los derivados de operaciones pasivas, atendiendo como Banco Comercial entre las cuales se pueden citar: La obtención de depósitos en uso de ahorro, plazo fijo, venta de garantía y ley regularización de alquileres.

b) Aportes de Gobierno Nacional. Son recursos provenientes del Fisco Nacional cuya administración organizativa se estructuraba

y se ordenaba en los presupuestos anuales, de acuerdo a los planes y objetivos del Gobierno Nacional. Estando sometidos a la aprobación del Congreso. Los apartados fiscales que correspondían al Banco Obrero, se aprobaban en el rubro de "transferencias" del ministerio de obras públicas, dependencia a la cual estaba adscrita el Instituto.

c) Recursos Exteriores. Cuando los aportes fiscales y los recursos propios o inversiones se consideraban insuficientes para financiar la totalidad de un programa de vivienda, se hacía necesario recurrir a préstamos u obligaciones (bonos y cédulas hipotecarias con aval de la nación o de instituciones financieras sin aval de la nación).

Las características más importantes de estos recursos es que se orientaban a inversiones capaces de generar recursos adicionales para satisfacer el pago de las deudas contraídas, fortaleciendo así la capacidad productora del país.

d) Recursos derivados de secciones de inmuebles. Esta fuente de recursos se originaba de los contratos establecidos con los concejos municipales y otros organismos de estado para adquirir terrenos en propiedad pública adaptados para desarrollos de interés social. Estas secciones podían ser de tres tipos: donación,

permuta y dación en pago.

e) Obligaciones a corto plazo sobre Contratos de Obra. La duración del proceso constructivo de los conjuntos urbanos originaban condiciones de financiamiento de obras cuyos pagos abarcan en muchas ocasiones más de un ejercicio presupuestario. En cualquier caso, el financiamiento a los constructores genera interés que aumentan el volumen de los recursos para aplicarse al programa de vivienda.

#### Sector Privado.

##### Financiamiento.

El financiamiento a la construcción de viviendas por parte del Sector Privado, se producía a través de la actividad financiera desarrollado, a través de la Banca Nacional de Ahorro y Préstamo (BANAP) y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, la Banca Hipotecaria, la Banca Comercial, Importantes Constructoras e Inversiones Privadas, así como por el Banco Obrero a través de sus desarrollos mixtos.

a) El BANAP y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. La fuente primordial de recursos son los ahorradores a través de sus cuentas, ello permite efectuar préstamos para la adquisición

de vivienda. Estos préstamos eran otorgados por el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, a través de sus entes de ahorro y el apoyo financiero de BANP.

De acuerdo a sus facultades legales el BANAP desarrolla un programa de financiamiento de construcción de viviendas para ser adquiridas por personas físicas, con garantía hipotecaria con plazos de tres años, tratando de asegurar una oferta futura de viviendas y sus correspondientes demandas de préstamos. Este programa de préstamos a los constructores fue cumplimentado con un programa extraordinario de financiamiento a constructoras de viviendas de bajo precio, dirigidas a familias de ingresos medios. De esta manera, el BANAP y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo contribuye con el programa habitacional de sectores de la población urbana de recursos medios.

b) Banca Hipotecaria Comercial.

Del monto de las cédulas hipotecarias emitidas por los bancos comerciales, una parte por ley debía ser destinada al financiamiento de viviendas.

### Desarrollos Mixtos.

Con objeto de contrarrestar la especulación en el precio de venta de terrenos urbanos y a fin de poder disponer en condiciones adecuadas para los programas de construcción de vivienda de carácter social, se llevaron a cabo programas de desarrollo mixtos, los que consistían en que el estado ofrecía terrenos urbanizados al Sector Privado a precios y condiciones que permitían la construcción de viviendas de interés social.

A cargo del promotor privado estaba el financiamiento de la vivienda a largo plazo, así como su venta y posterior recuperación de los créditos, los que eran limitados por la Ley en cuanto al establecimiento de precios máximos y condiciones de adjudicación. El Sector Privado disponía de terrenos urbanizados a precios razonables y en condiciones de pago que le facilitarían la inversión inicial. Por su parte, el Sector Público limitaría inversiones al valor de las obras de urbanización, liberando así, fondos para destinarlos a atender las necesidades habitacionales de las familias de bajos recursos. Como ya antes se dijo, a partir de mayo de 1975 es el Instituto Nacional de la Vivienda de Venezuela (INAVI) como una respuesta a la necesidad de llevar a la práctica la nueva política habitacional que contempla el problema de la vivienda en una forma integral, como parte de las políticas del

desarrollo urbano y ordenamiento territorial y en congruencia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de Financiera.

Señalaremos a continuación los aspectos más relevantes de la estructura, organización y operación del INAVI.

a) Objetivo del INAVI.

Su principal objetivo es atender el problema habitacional de la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeto de protección especial en la dotación de vivienda.

El INAVI atiende a las familias sujetas de protección especial, cuyo ingreso familiar mensual no excede de Bs\* 2,000 como cifra indicativa y como cifra definitoria, la cantidad de Bs. 400 mensuales de ingreso per-cápita.

De esta manera, la familia con ingresos mensuales superiores a Bs 2,000 y cuyo ingreso mensual por per cápita no sea mayor de Bs 400 pueden ser consideradas sujetas de protección especial. Además, en la selección de los adjudicatarios de viviendas de interés social, se consideran las características sociales del grupo familiar, así como el estado físico de la vivienda ocupada, y en ningún caso consideraciones sobre el ingreso mínimo de tales familias.

---

\*Un dólar = 4.30 Bs (en 1976).

Para la población que no es sujeta de protección especial, se cuenta con el estímulo del sector público a través del programa de desarrollos mixtos que favorece a los grupos de ingresos familiares entre Bs. 2, 000 y 3, 500 como cifras indicativas y como cifras definitorias, Bs 401 a Bs 700 de ingreso mensual per cápita. Estos grupos, como se mencionó, no son sujetos de protección especial y además por sus ingresos no tienen acceso al mercado privado de la vivienda.

b) Organización Interna.

El Directorio integrado por un Presidente y cuatro Directores, uno de ellos representante de los trabajadores, tiene a su cargo la dirección y administración del Instituto.

Las funciones que a nivel nacional son centralizadas, se apoyan en unidades de planificación, presupuesto, finanzas, secretaría general, contraloría, legal, personal y servicios. El Instituto, a su vez, se divide en departamentos especializados para: administración de viviendas, adquisición y venta de tierras, y construcción de vivienda; actúan estos departamentos en forma descentralizada contando con recursos que el directorio les asigna, y para su control, llevan contabilidades por separado.

c) Aspectos Financieros.

c.1 Origen de los recursos financieros.

Cuenta el Instituto con tres fuentes básicas de financiamiento: recursos propios, aportes del Gobierno Federal y recursos extraordinarios.

Los recursos propios son los constituidos por el patrimonio real del INAVI y de los derechos a favor del Instituto como acciones, créditos, obligaciones. Estas operaciones son apoyadas por una ley de seguros y reaseguros y los seguros de hipoteca.

Para su clasificación los recursos propios se componen por los provenientes de amortizaciones a largo plazo, por venta de viviendas, por alquileres de inmuebles, así como de operaciones pasivas.

Los aportes del Gobierno Federal, son los recursos obtenidos por el fisco nacional, con aprobación del Congreso de la República. Su aplicación es básicamente para gastos de financiamiento del Instituto.

Los recursos extraordinarios, son los que provienen de préstamos u obligaciones, bonos y cédulas hipotecarias con aval de la nación que se rigen por la ley de crédito público, así como los que se obtienen de instituciones financieras sin aval de la nación. Se re-

curre a estos recursos cuando los aportes fiscales y los recursos propios se consideran insuficientes para el financiamiento total de los programas de viviendas.

La aplicación de estos recursos es orientada para satisfacer el pago de las deudas contraídas, así como para fortalecer la capacidad productiva del país.

Monto de los recursos financieros. Los recursos podrían definirse como el patrimonio del INAVI que ascendían en 1976 a Bs 5,000 millones constituido por el conjunto de bienes, derechos y obligaciones del Banco Obrero del cual es continuador jurídico.

Los aportes del Gobierno Federal y otros medios legales, son variables con los programas anuales y para 1976 se integraban de la siguiente forma:

Recursos propios Bs.	1'019,089,213
Aportes fiscales Bs. (Gov. Fed.)	654,031,281
Recursos extraordinarios	<u>3'218,000,000</u>
<b>T O T A L</b> Bs.	<b>4'891,120,494</b>

### c.2 Aplicación de los Recursos.

Se encuentra distribuido como sigue:

	<u>Sub-Total millones</u>	<u>Total Bs millones</u>	<u>%</u>
Total		4,891.1	100.0
Gastos Administración		317.8	6.4
Gastos Conservación		182.4	3.6
Gastos de Capital		2,723.1	55.5
Discriminados en:			
Asignaciones varias e inversión.	29.0		
Adquisición de Inmuebles	104.3		
Diversas Modalidades de crédito	150.0		
Edificaciones	2,355.5		
Vivienda rural y otros organismos	84.3		
Ctas. y Documentos por pagar		1,563.3	32.0
Gastos por colocación de valores		96.5	2.0
Rectificaciones del Presupuesto.		8.0	0.5

#### d) Tipos de Financiamiento.

El Instituto concede préstamos para viviendas de interés social, garantizadas, con hipoteca para: refacción de viviendas, cancelación de hipotecas, completar precio de adquisición y para edificación de vivienda en terreno del propietario.

Se otorgan los préstamos a personas que no poseen viviendas propias con un costo máximo de Bs 50,000.

Asimismo, el Instituto tiene previsto acordar y conceder subsi-

dios, totales o parciales, permanentes o temporales a los adjudicatarios que no puedan sufragar los costos de vivienda y consisten en subsidios para:

- d.1 Gastos de proyecto, supervisión, administración y mantenimiento de las viviendas que construye el Instituto.
- d.2 Costos de urbanismo y obras de equipamiento comunitario en los conjuntos habitacionales.
- d.3 Primas del Fondo de Garantía del seguro colectivo de adjudicatarios.
- d.4 Pensiones mensuales en viviendas arrendadas.
- d.5 La tasa de interés de las ventas a plazos.

e) Precios de las viviendas de interés social, tasa de interés y plazo de amortización.

El precio máximo de venta es de Bs 50,000 con un área máxima de 88 metros cuadrados y una mínima de 50 metros cuadrados, de acuerdo a tipo de edificación, área, región y localidad.

Dentro del programa de desarrollos mixtos, para la población que no es sujeta de protección especial, las viviendas con estímulo del sector público tienen también precios variables según el área y oscilan entre Bs.60,000 y Bs.130,000 con un área mínima de 70 metros cuadrados para el primer caso y de 100 metros cuadrados

para el segundo caso que es el límite, y el financiamiento es a plazo mayor de 15 años en estas condiciones. Por lo que hace al tipo de interés y plazo de amortización, el Directorio está facultado por la Ley y el Reglamento del Instituto para establecer los criterios, así como los precios, condiciones de ventas a plazos y demás modalidades.

f) Contratación de obras y tipo de viviendas.

El INAVI no construye directamente, contrata la construcción de- biéndose ajustar los proyectistas y constructores a las normas del Instituto. Se financia la construcción de viviendas unifamilia- res, duplex y multifamiliares de dos hasta cuatro dormitorios, desarrollándose el total de la urbanización.

Los sistemas constructivos son tradicionales, así como normali- zados y racionalizados.

g) Volumen de los programas habitacionales.

Desde 1928 (su creación) a junio de 1975 se construyeron un total de 406,559 viviendas, y significa que en 47 años, se construyeron un promedio anual de 8,650 viviendas.

De julio de 1974 a diciembre de 1975, se construyeron 36,394 viviendas, equivalentes a 2,021 viviendas mensuales.

### h) Recuperación de los créditos.

El patrón retiene a los deudores del INAVI el pago mensual por concepto de vivienda, como porcentaje de su sueldo según la siguiente tabla:

<u>Salario o Sueldo</u>		<u>% a Retener</u>
Hasta	Bs. 500 (\$2,300)	0
Entre Bs. 501 y	750 (\$3,450)	8
Entre Bs. 751 y	1000 (\$4,600)	10
Entre Bs. 1001 y	1250 (\$5,750)	12
Entre Bs. 1251 y	1500 (\$6,900)	14
Entre Bs. 1501 y	1750 (\$8,050)	16
Entre Bs. 1751 y	2000 (\$9,200)	18
Entre Bs. 2001 y	más	20

El programa de recuperación se denomina "Sistema de Descuento Empresarial".

## El Caso de Argentina.

Esta nación presenta características especiales que la distinguen fundamentalmente de las que anteriormente hemos contemplado. Inclusive, en la investigación tropezamos con escasez de datos debido, básicamente, a que la frecuencia con que se han suscitado cambios en los regímenes de gobierno ha impedido la continuidad en los programas institucionales de vivienda; además, la documentación existente carece de objetividad, ya que está fuertemente matizada por las apreciaciones del régimen en turno. A guisa de ejemplo, tomamos un par de párrafos contenidos en la ponencia presentada por la Delegación de Argentina en el Primer Seminario Latinoamericano sobre la Vivienda para los Trabajadores 1/.

"1.1 Después de un largo período de estancamiento, el país se encara en plan de reconstrucción nacional por la asunción del Gobierno Constitucional el 12 de octubre de 1973.

...

1.3 18 años de gobierno de facto, detuvieron el proceso de la economía argentina, desestructuraron el orden político y legal de la nación y socavaron la estructura administrativa y resolutive del estado".

1/ Viñoly, Rafael Arq. "Descripción de la Situación habitacional de los sectores de bajos recursos en la República Argentina y el Proyecto de Financiación e Implementación del Plan Nacional de Vivienda del Gobierno del Pueblo", SELAV'74 Bogotá 1974.

En este foro latinoamericano se expusieron los puntos básicos del Plan Trienal 1974-1977 de Reconstrucción y Liberación Nacional, el que incluía la Inversión Orgánica del Programa Nacional de Vivienda el cual contemplaba el desarrollo de tres programas:

a) El "Plan Alborada", de alcance nacional, destinado a la construcción de conjuntos habitacionales para sectores de menores recursos. El número de viviendas a construir en el trienio sería de 188,700.

b) El "Plan 17 de Octubre", consistente en adjudicar préstamos a entidades intermedias (sindicatos, cooperativas, consorcios, empresas, etc.). Los préstamos, parcialmente reajustables, serían a plazo de 30 años a un interés del 2% anual. Mediante este plan se construirían 214,000.

c) El "Plan Eva Perón", mediante este plan se construirían 107,100 viviendas y consistía en otorgar créditos para construcción a propietarios de terrenos con infraestructura y destinados a viviendas económicas.

Adicionalmente, el plan trienal contemplaba programas de acción

para el sector privado. Estos programas serían en tres líneas, dos de las cuales se destinarían a financiar la adquisición, construcción reparación o cancelación de hipotecas sobre viviendas; una de las líneas sería para habitaciones de características corrientes y la otra para viviendas económicas. La tercera línea se destinaría a préstamos a entidades intermedias.

En conjunto, los tres planes públicos y la acción del sector privado, sumarían la construcción de 815,000 en los tres años.

Como se puede observar, este plan trienal no se concluyó pues interfirió la muerte de Juan D. Perón y la posterior caída del gobierno de su viuda en 1976. Si a esto aunamos "18 años de gobierno de facto" y el cambio radical de políticas en ese país, se comprenderá la dificultad para hacer un seguimiento del desarrollo de los diferentes planes y programas que se refieren a la vivienda.

Adicionalmente, Argentina muestra otras diferencias respecto de los demás países de la región, especialmente en cuanto a sus características demográficas. En efecto, frente al fenómeno latinoamericano de acelerado crecimiento poblacional, esta república

muestra una deformación típica de países con alto grado de desarrollo y urbanización, ya que su tasa de natalidad declina constantemente lo que origina un prematuro envejecimiento de su estructura poblacional; además, la tasa de emigración se ha incrementado notablemente desde 1968.

El crecimiento demográfico actualmente muestra una tasa del 1.3% anual. El total de la población a finales de 1977 era de 26 millones de habitantes, de los cuales el 36% se concentraba en la ciudad de Buenos Aires y el 46% en la provincia del mismo nombre. El resto de la población se hallaba dispersa en una extensa área territorial cuya densidad era de 8 habitantes por kilómetro cuadrado.

Argentina en estos momentos atraviesa por una seria crisis coyuntural y estructural que no sólo agrava la problemática habitacional sino la estrategia de un desarrollo equilibrado con una justicia social, que no es posible, a corto plazo, dado el desorden económico que padece. La tasa actual de desempleo es del orden del 8% de la población económicamente activa, sin considerar el subempleo y el desempleo disfrazado. Por otra parte, la economía argentina muestra la más alta tasa de inflación del mundo (180% anual).

En el campo habitacional, Argentina produce 6 viviendas por 1000 habitantes, o sea, 160,000 viviendas anuales, de las cuales la cuarta parte las produce vía el fondo institucional de cotización forzosa denominado FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda para Trabajadores Asalariados), el cual opera con base a aportaciones empresariales equivalentes al 5% de la nómina de los empleados. Este Fondo es manejado por el Ministerio de Bienestar Social a través de la Secretaría de Estado de Vivienda, la que se integra por la Subsecretaría de Vivienda y la de Desarrollo Urbano, las cuales coordinan las actividades relativas a los siguientes programas: tierra, infraestructura, vivienda, equipamiento y ecología urbana.

Otros organismos del Sector Público producen 100 000 unidades de viviendas anuales, dándosele alta prioridad a la regionalización, lo que se consigue a través de la canalización de recursos por conducto de los Institutos Provinciales de Vivienda coordinados por el FONAVI. La mitad de la producción de viviendas anuales formales la realiza el sector privado a través del sistema de ahorro y préstamo, construcciones particulares y con ayuda financiera de la banca comercial.

La tasa de interés que se cobra sobre los créditos es del 3% anual sobre saldos, reajutable con índices trimestrales del DINEC (Dirección General de Estadística y Censos) y un plazo hasta de 30 años reajutable. El costo por metro cuadrado de la construcción, para la vivienda económica, oscila U.S.\$ 200 y 250, en la actualidad (Diciembre 78, enero 1979).

Un 70% aproximadamente de las viviendas que se construyen se destinan a personas de ingresos medios y altos y sólo un 30% se construye para los estratos de 1 a 2 veces el salario mínimo.

#### Características del déficit habitacional global.

La composición del déficit y su magnitud debe considerarse en los siguientes valores:

<u>Sector</u>	<u>Déficit cuantitativo</u>	<u>Déficit cuantitativo por precariedad y obsolescencia</u>	<u>Total</u>
Urbano	701,300	904,000	1 605 400
Rural	324,000	244,600	568 600
Total			2 174 000

El proceso en Argentina se ha visto agravado por tres circunstancias:

1. El enfoque inadecuado (técnico y financiero) dado a los intentos realizados para resolver el constante crecimiento del déficit, dió como resultado, entre otros, el de la desarticulación total de los mecanismos específicos a cargo de la solución del problema.
2. La quiebra del sistema financiero destinado a atender las soluciones propuestas, particularmente en lo que se refiere a los sectores medio bajos y bajos, donde se encuentra el 85% del déficit.
3. El deterioro de la situación económico-financiera del país cuyo resultado ha sido la alarmante reducción del salario real y, por lo tanto, la de la capacidad de ahorro de la clase baja media, que ya no tienen acceso a una vivienda digna.

#### Evolución del sector vivienda.

La producción de viviendas por cada mil habitantes y superficies medias de las mismas tuvo sus valores máximos en el período 1951-1956: 5.6 viviendas por cada mil habitantes y 80 m<sup>2</sup>; los niveles mínimos se presentaron en el período de 1959-1971: 4.1 viviendas por cada mil habitantes y 52 m<sup>2</sup>. Ultimamente, desde 1976,

se experimenta una superación significativa que alcanza los niveles del mejor período, debido a la construcción extraordinaria del FONAVI.

Como tendencia general, la participación de la inversión en vivienda dentro del producto interno bruto en el lapso de 1950-1977 ha ido disminuyendo progresivamente del 4.9% (1951) a 3.1 (1977).

Evaluando por sector el número de viviendas construidas se observa que el sector público se encuentra en desventaja respecto al privado. En el año de 1975 edificó el 28.6% del total, actualmente el 35%. Este indicador nos muestra que los niveles abastecidos mayoritariamente por el sector privado no fueron aquellos que corresponden tanto a los sectores de salarios menores como a aquellos sectores francamente marginados y que forman parte importantísima de la demanda global.

De acuerdo a la infraestructura habitacional actual (1978/79), del reducido índice demográfico (1.3%), el bajo porcentaje de vivienda no aceptable, y habida cuenta del sistema de reajuste monetario, Argentina tiene mejores probabilidades de resolver su déficit habitacional. 1/

---

1/ Buelink, Horacio, "Estudio sobre políticas nacionales de vivienda para Argentina". México, 1979 (Inédito).

## C. EL CASO DE MEXICO.

### 1. Antecedentes Históricos.

En este apartado, expondremos los antecedentes de la vivienda en México contemplando dos aspectos fundamentales: en primer lugar expondremos lo que se refiere al proceso de urbanización, analizando sus causas y consecuencias y, en segundo, lo que propiamente ha sido la evolución de la vivienda dentro de los asentamientos humanos. Para el primer aspecto nos basaremos en Luis Unikel primordialmente. 1/

Epoca Precortesiana. La magnitud de la población asentada en lo que actualmente constituye la República Mexicana a la llegada de los españoles, ha sido un punto en el cual los diversos autores no han podido ponerse de acuerdo; no obstante, se calcula que alrededor de 1521 la población del México central era de cerca de 2.5 millones de habitantes, dispersos en multitud de poblaciones. Con anterioridad a la conquista existían ya, o habían existido, centros urbanos de tamaño considerable tales como Teotihuacan, con 100,000 habitantes en el siglo XI y Tenochtitlan con 300,000 al inicio de la Conquista. Asimismo, dentro de la vasta región mesoamericana, que se extendía desde el noreste centroamericano hacia el norte hasta los actuales estados de Sinaloa, San Luis

---

1/ Unikel, Luis "El Desarrollo Urbano de México", El Colegio de México, México 1976.

Potosí, Tamaulipas y lo que hoy es la frontera entre Guanajuato y Michoacán, los pueblos maya, zapoteca, mixteca y azteca desarrollaron comunidades urbanas en gran escala.

La parte mesoamerica correspondiente a México estaba poblada por una gran cantidad de entidades político-religiosas de diversa importancia y magnitud, cuyo principal exponente era el imperio de la confederación tripartita de las ciudades-estado de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan. Esta Alianza logró conquistar política y militarmente una cuarta parte de la región mesoamericana a partir del Valle de México; sin embargo, la penetración comercial alcanzó a dominar toda la región.

El reino tarasco, cuyo dominio se asentaba en la parte occidental del mexica, fue el otro que destacó por su influencia dentro de la atomización de poder existente en la mayor parte del actual territorio nacional, aunque su extensión territorial y poderío militar y político no era equiparable al del Valle de México.

Como ya vimos, en el apartado donde tratamos sobre la época precolombina, todas las ciudades-estado edificadas durante ese período, tuvieron un carácter definitivamente teocéntrico y el caso de México no fue la excepción. Por ello, los vestigios encontrados

de edificaciones son únicamente los que fueron asiento de funciones religiosas.

Sin embargo, veremos la descripción de lo que fue Tenochtitlan, ya que de esta ciudad, como se ha conservado a través de más de cinco siglos, es de la que tenemos mayor información. El núcleo aglutinante de Tenochtitlán era la plaza ceremonial sobre la que predominaba el gran Teocalli. Una inmensa barda rodea a este gran recinto y a sus numerosas dependencias.

Fray Bernardino de Sahagún 1/ dice que estaban alojados dentro de este recinto 78 edificios, la mayor parte de los cuales estaban dedicados al culto de diversos dioses. Formando parte del conjunto se encontraban las casas de Moctezuma y los palacios de los príncipes y señores de la nobleza, la casa de recreo, la casa de las fieras, la plaza donde se jugaba al volador y el mercado. Escribió Hernán Cortés que la zona de templo era "tan grande y maravillosa que dentro de su recinto, que está todo cercado de muro muy alto, se podía hacer muy bien una villa de 500 vecinos. Tiene dentro de ese círculo, toda la redonda, muy gentiles aposentos, en los que hay muy grandes salas y corredores donde se aposenten los religiosos que allí estén. Hay también 40 torres muy altas, que la mayor tiene 50 escalinatas para subir al cuerpo de la torre". 2/

1/ Sahagún, Bernardino de, Historia General de las Cosas de la Nueva España, Ed. Porrúa, México, 1956.

2/ Cortés, Hernán. "Cartas de Relación de la Conquista de México", España-Calce Mexicana, México, 1961.

Contrastando con los palacios y los templos, en torno a la plaza principal se fincaron las demás edificaciones de la ciudad; unas de piedra, con techos de terrado y el resto de carrizos y en barro, con techumbres de paja o de materiales más modestos. Algunos cronistas calcularon que existían aproximadamente 60,000 casas divididas en dos categorías:

Las de nobles o señores, muy amplias, con patios, jardines, fuentes y baños; y, las casas de los demás hechas de acuerdo con la jerarquía, posición y posibilidades de sus moradores. De acuerdo con un estudio que el arquitecto Francisco M. Rodríguez, 1/ las habitaciones privadas de los aztecas eran de un solo piso sin vista a la calle y aisladas de las otras construcciones. Su única entrada era una angosta puerta que daba a un patio donde crecían arbustos y flores. Atravesando el patio se llegaba al frente de la casa; una pequeña escalinata de piedra conducía al pórtico. En el patio se instalaba también una alrededor de cada habitación, limitada por cercas de piedra, se hayaba sembrado el maíz en la época de lluvias y en la de sequías en este sitio se guardaba el ganado.

Don Alfredo Chavero, nos proporcionó la descripción de una típica

---

1/ Citado por Soria Razo Vicente, "Visión Histórica de la Vida en la ciudad de México", Suplemento periódico "El Día", México 1972.

ca vivienda normal en Tenochtitlan: "un patio común y alrededor cuartos húmedos, estrechos y mal ventilados, cada cuarto servía de pieza de dormir y allí habitaba toda una familia, durmiendo todos en esa atmósfera envenenada. 1/

Francisco Cervantes de Salazar nos dice que la población de Tenochtitlan, cuando llegaron los españoles era de 300,000 personas y agrega que tomando en consideración que una parte del actual sitio de la ciudad era agua, y que las casas por lo común sólo tenían un piso además de que los palacios y templos cogían una gran extensión del terreno, "no puede quedar duda que la población vivía apiñada en las casas". 2/

La intervención militar española se inició con la conquista del Puerto de Veracruz y en poco alcanzó los señoríos de Tlaxcala, Puebla y el Valle de México. En estos primeros años el expansionismo del movimiento militar comenzó a derivar también en el poblamiento de nuevos territorios e implicó la tendencia al abandono de tierras de las zonas bajas y calientes en favor de otras localidades en regiones de mayor altitud. Hacia 1528, los españoles dominan todas las tierras altas al sur del Río Lerma, la parte central de la costa del pacífico y la costa del Golfo desde Tabasco hasta el Río Panúco. Sin embargo, no es sino hasta

---

1/ Chavero Alfredo "México a través de los siglos", Edit. Grolier, Méx. 1

2/ Cervantes de Salazar, "México en 1554". Edit. de la UNAM, Méx. 1939

mediados del siglo XVIII cuando se consuma la conquista total del actual territorio mexicano.

Los españoles establecieron varios tipos de asentamientos humanos durante la Colonia en función de los diversos propósitos de carácter político, administrativo o económico, que requerían diferentes localizaciones dentro del territorio nacional, entre esos tipos de ciudades coloniales puede desglosarse:

Las de tipo administrativo militar como México, Guadalajara y Mérida; las ciudades portuarias como Veracruz y Acapulco; y las ciudades mineras como Guanajuato, Pachuca, Zacatecas, San Luis Potosí y Taxco. A este tipo de ciudades podrían agregarse tanto las anteriores del antiplano como las asentadas en la zona del ba  
jío.

La mayoría de los centros urbanos establecidos durante la colonia se localizaron en lugares ya previamente poblados. En esta primera organización urbana colonial destaca claramente la ciudad de México, capital y principal asiento económico y administra  
tivo desde la que emanaba el poder político y hacia la que se enviaban productos de todo el virreinato. A nivel regional correspondía, sin embargo, un cierto poder de decisión sobre la produc  
ción, puesto que la determinación de precios y salarios se reali-

zaba a nivel local. Este sistema dual produjo desequilibrios que se reflejaban, tanto en la reducida influencia comercial de las regiones poco productivas, como en las ventajas obvias que ello suponía para las que contaban con mayores recursos productivos.

La capital virreinal, núcleo principal de las relaciones entre la metrópoli y la Nueva España, integra de tal modo el comportamiento de las diferentes regiones de la colonia que, a partir de 1750, se percibe la existencia de un sistema urbano definido por los centros urbanos existentes a lo largo de las vías de comunicaciones entre las ciudades mineras del norte y la capital; los poblados asentados a lo largo de la ruta México-Veracruz, y el conjunto de ciudades de la zona del Bajío. Dentro de este sistema destacan Puebla con 52,000 habitantes, Guanajuato con 28000 y Veracruz con 9,000.

Este ordenamiento urbano se conserva prácticamente constante durante algunos decenios y llegó a reflejarse en la Reforma de los Borbones, reestructuración administrativa realizada en 1786, que tuvo por resultado el establecimiento de trece intendencias, diez de las cuales prácticamente correspondieron a las nueve diócesis y una arquidiócesis entonces existentes. Las intendencias de Zacatecas y Guanajuato, con 100,000 habitantes entre ambas y la de

Veracruz, con 140000 habitantes, eran "nuevas entidades".

Aunque, obviamente, la más destacada de las intendencias era la ciudad de México, cuya población ya ascendía a unos 120,000 habitantes, la citada reforma implicó un cierto reordenamiento del sistema urbano por cuanto significó el reforzamiento de la importancia de las otras ciudades en las que recayeron parte de las nuevas funciones.

De singular importancia resultaba la ciudad de Guanajuato que constituía el generador del desarrollo agrícola y minero del Bajío en lo que puede considerarse la primera gran expansión de mercados regionales en la historia de México y el rompimiento de antiguos moldes de comercio.

En esta última parte del desarrollo urbano colonial de México, pueden distinguirse al menos tres diferentes tendencias en la evolución de los centros poblados. La primera se refiere a las ciudades que logran un amplio dominio regional en zonas en que no había ciudades secundarias; éste es el caso de la ciudad de México y de las ciudades de Guadalajara, Oaxaca y Puebla. La decisiva importancia de la capital en el contexto nacional no implicaba, sin embargo, la existencia de un sistema urbano de tipo preeminente, en el que

éste mostrara un predominio demográfico elevado, sino que más bien apuntaba hacia la conformación de un patrón jerarquizado de ciudades, en el cual ninguna de ellas destaca notoriamente.

Un segundo patrón se refiere al desarrollo de ciudades de importancia similar dentro de una misma región, como en el caso de Orizaba y Córdoba.

La tercera y última tendencia está referida al desarrollo regional de ciudades de gran influencia comercial que se encuentran rodeadas por centros urbanos de tamaño mediano y pequeño. El Bajío constituye un caso de este tipo que inclusive ha sido considerado como un ejemplo de equilibrio regional, en el que se ha encontrado una distribución de poblados organizados de acuerdo a un patrón de tipo "jerarquizado".

La localización y la importancia diferencial de las ciudades al final del período colonial está asociado con el significado que adquirió el comercio exterior en la economía de la Nueva España. En este contexto destacan la ciudad de México y Veracruz, y los centros urbanos localizados entre ellas tales como Puebla, Orizaba y Córdoba. En un segundo plano se encuentran las ciudades del Bajío y del norte del país, centros de la actividad económica

de exportación. Guadalajara, Oaxaca y Mérida destacan también por ser centros importantes de tipo administrativo, religioso y cultural.

Por lo que se refiere a las características y configuración de los Asentamientos fundados por los españoles ya sea a partir del antiguo trazo de las poblaciones indígenas o de asentamientos humanos completamente nuevos, la Corona Española a través de las Leyes de las Indias hizo recomendaciones y emitió ordenanzas como las siguientes:

"... habéis de repartir los solares del lugar para hacer las casas, y éstas han de ser repartidas según la calidad de las personas (españoles)... Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia, que deseamos; es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares que por el gobernador de la nueva población les fueren señalados haciendo distinción entre escuderos, y peones y los que fueren de menos grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de labranza y crianza". 1/

1/ Citado por Ernesto de Torre Villar, Historia Documental de México. UNAM. Instituto de Investigaciones Históricas. México 1964, Recopilación de las leyes de las Indias.

Pero no se encuentra una preocupación real por dar vivienda a los indios. En los mandatos de los Reyes españoles, donde se recomienda el buen trato a los indios, se habla de darles vestido, instrucción religiosa, alimentos, trabajos sin exceso o peligro de sus vidas, de no errarlos; asimismo se establecieron algunos centros hospitalarios; pero no se menciona la necesidad de proporcionarles viviendas decorosas, ni los lineamientos de carácter constructivo e higiénico con base en los cuales los propios aborígenes debían edificarlas.

Para las casas de los españoles se dedicó una zona en el centro, denominada La Traza, la cual fue limpiada y escombrada para ese fin. Las casas de los indios quedaron localizadas en los alrededores, presentando un gran contraste con las de los españoles, por sus características humildes y su distribución carente de orden.

Los esfuerzos de los virreyes de la Nueva España fueron en gran parte desviados por las convulsiones internas y brotes de rebelión, lo que obstaculizó en gran medida los intentos de desarrollar proyectos de beneficio popular en el ramo de la vivienda. Esto se aprecia al constatar que no se ha podido localizar algún proyecto de desarrollo de la vivienda popular en este período.

Hubo algunos esfuerzos aislados y así en el siglo XVIII se construyeron en México, edificios en los cuales habitaba y trabajaba el artesano, eran una especie de habitaciones-fábrica. Existieron por ejemplo, zonas donde se desarrolló la industria textil, como en Puebla, Orizaba, pero principalmente en la capital de la República. Un ejemplo es el conocido Colegio de San Ignacio, popularmente llamado de "Las Vizcañas", tiene una disposición de viviendas llamadas de "taza y plato", edificadas para proporcionar habitación a familias de artesanos y al mismo tiempo, ayudar con el producto de sus rentas al sostenimiento de la institución.

La planta baja se utilizaba para la instalación del taller artesanal, y la superior se ocupaba como habitación, unidas ambas por una escalera asociada a uno de los muros laterales. 1/

---

1/ El Correo Económico. Suplemento Especial sobre Vivienda, 3/1/65.

## EPOCA INDEPENDIENTE. (1810-1910).

La hegemonía comercial, cultural y política ejercida por la ciudad de México sobre el resto del país, así como la permanencia del eje México-Veracruz como elemento clave de la economía, sufren alteraciones significativas al estallar la guerra de Independencia. La guerra rompe el equilibrio urbano del país al venir a menos la prosperidad minera y agrícola de la región del Bajío.

El conflicto armado produjo dos cambios fundamentales en la organización productiva del país. La incorporación de un gran volumen de población a las fuerzas independentistas no sólo disminuyó considerablemente el acervo de mano de obra disponible para la agricultura, sino que motivó el abandono de la minería y otras actividades básicas. Tanto el tamaño del mercado, como la capacidad productiva del país, se vieron sustancialmente reducidos en el transcurso de unos cuantos meses.

La guerra afectó de manera determinante tanto la economía de la región comprendida a lo largo del camino México-Veracruz como la del Bajío (principales escenarios de la lucha) y se extendió con rapidez hasta cubrir, hacia 1814, prácticamente todo el te-

territorio ocupado por la organización virreinal.

El conflicto obligó a numerosos artesanos y pequeños comerciantes a migrar de los centros urbanos de tamaño reducido hacia las ciudades grandes, puesto que los recursos defensivos de las mismas garantizaban un grado de seguridad relativamente mayor. Etapas sucesivas de la guerra sólo producen migraciones reducidas de españoles, y no fue sino hasta después de consumada la Independencia, cuando ocurrió su emigración masiva hacia Europa, a raíz de la Ley de Expulsión que afectó a los españoles radicados en el país.

Durante los años más violentos de la lucha aumentó en rapidez la migración hacia las grandes ciudades. La ciudad de México, por ejemplo, aumentó de 150,000 a 170,000 habitantes entre 1810 y 1811 mientras Querétaro, generalmente con una población de 40,000 habitantes, alcanzaba los 90,000. Estos incrementos, sin embargo, denotaron la mayoría de las veces un fenómeno de crecimiento demográfico de tipo momentáneo. El poblamiento acelerado de la ciudad de Guadalajara debido a esta coyuntura fue, sin embargo, el impulso que la convertiría, algunos decenios después, en la segunda ciudad del país en términos demográficos.

Al acercarse los años decisivos del conflicto independentista, aun las grandes ciudades resultarían insuficientemente seguras, por lo que ocurriría un nuevo flujo migratorio masivo, dirigido esta vez hacia áreas menos afectadas por la lucha armada. Surgen así concentraciones de población en lugares que, como en el caso de múltiples poblados en Nuevo León, se encontraban prácticamente deshabitados.

La supresión de las estaciones aduanales en todos los otros puertos mexicanos reunificó de nuevo el mercado nacional en torno a la capital, la cual, sin embargo, vivía un estancamiento demográfico hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XVIII. Los puertos desplazados conforman una nueva estructura portuaria de centros de población propios para el contrabando y la inmigración ilegal. Durante varios decenios las ciudades dependientes de este sistema de puertos crecieron más rápido que la ciudad de México.

La estructura urbana del país pareció no evidenciar otros cambios significativos hasta la época de la guerra entre México y Estados Unidos y de la guerra de Secesión norteamericana. Durante ésta cobraron auge algunos de los mercados mexicanos de carácter regional e incluso se desarrollaron algunos antes inexistentes. El retroceso de los ejércitos confederados del sur hizo obligatorio

99.

el transporte de productos y armamento por territorio mexicano, por lo que surgió una importante línea de tráfico que comunicó la ciudad fronteriza de Matamoros con la de Piedras Negras y Monterrey. A partir de entonces, esta última ciudad adquirió el impulso que la convertiría algunos años después, en la tercera ciudad del país.

El sistema de ciudades del altiplano volvió a evidenciar modificaciones aun cuando no sustanciales, al promulgarse las Leyes de Reforma.

La estructura interna de las principales ciudades sufrió algunas transformaciones al cambiar tanto el monto como la composición de inversiones. La contracción de las inversiones en los grandes centros poblados, donde seguramente se facilitaba el control gubernamental, parece haber contribuido a reducir el ritmo del incipiente proceso de urbanización que ocurría en el país.

Al iniciarse el porfiriato, la expansión del mercado exterior se combinó con la creciente explotación minera y con el desarrollo de los puertos y los ferrocarriles nacionales, para dar cabida al surgimiento de amplios mercados regionales en centros urbanos en el norte y en el interior del país. Tanto Guadalajara como las

ciudades de Mérida, Monterrey, San Luis Potosí y Veracruz crecieron más rápidamente que la ciudad de México sin que ello significara, sin embargo, una disminución apreciable de la importancia de la capital en la estructura del sistema urbano nacional.

Hacia 1880, cuando ocurrió la integración ferroviaria, existían en el país dos sistemas relativamente independientes de intercambio comercial. El primero, que seguía el patrón de la vieja red de ciudades coloniales México, Veracruz, Puebla, Guadalajara y el Bajío- se integraba a las antiguas ciudades mineras del norte y a la región agrícola lagunera. El segundo sistema, de menor aunque creciente importancia, gravitaba alrededor de la ciudad de Monterrey y tenía una influencia que alcanzaba a las ciudades de San Luis Potosí, Chihuahua, Torreón, Matamoros y Reynosa.

La política porirista, enfocada primordialmente al desarrollo ferroviario orientado hacia el norte y al Golfo de México, logró la interconexión definitiva de las ciudades del norte al conjunto de ciudades del altiplano.

Al mismo tiempo, grandes zonas y numerosos poblados del sur y del Pacífico se desintegraron de dicho sistema de transporte, por

lo que continuaron, durante varios decenios, dependiendo en alto grado del mercado regional de los puertos de la costa occidental norteamericana.

La orientación del nuevo sistema de transporte, el control de las finanzas públicas y el libre acceso de capitales extranjeros se conjugaron para dar lugar al proceso que definitivamente centralizó la vida nacional en la ciudad capital. Los ferrocarriles fomentaron el crecimiento demográfico de ciudades como Guadalajara y Aguascalientes en el centro del país, y como el conjunto Torreón-Lerdo-Gómez Palacio en el norte.

Durante los últimos quince años de la época porfirista, la población urbana del país creció prácticamente al mismo ritmo que la población total. El proceso de urbanización únicamente continuó debido al mayor crecimiento demográfico de las principales ciudades del país que, obviamente, eran las localizadas en los puntos claves del sistema de transporte ferroviario recién integrado.

La importancia de la capital merece ser subrayada. El desarrollo de la ciudad de México puede circunscribirse, en gran parte, al crecimiento urbano del país. Su importancia en la vida nacional es clara: fue asiento del mayor de los imperios indígenas, capi-

tal del virreinato, centro del imperio francés y el área urbana desde donde han emanado las decisiones que han afectado predominantemente el desarrollo de México.

En la historia de México hasta 1910, el crecimiento acelerado de ciudades y regiones alejadas de la capital sólo ocurrió ante situaciones coyunturales que han estado ligadas, generalmente a hechos bélicos. Ha sido únicamente en esos momentos cuando se ha vislumbrado alguna posibilidad de descentralizar y con ello disminuir el tradicional poder hegemónico de la ciudad de México. La estructura política, fuertemente centralizada en esta ciudad, ha prevalecido y se ha visto reforzada a través de la historia social y económica de México, tanto en beneficio como en detrimento del desarrollo nacional.

Por lo que se refiere a la vivienda, esta etapa de la historia de México es la que nos muestra los aspectos más desfavorables, seguramente debido a la violencia con la que suscitaron los movimientos migratorios hacia las ciudades. Asimismo, las características de la ciudad de México en 1830, según Guillermo Prieto, eran las siguientes:

"Zanjas rebosantes de inmundicias, caños sembrados con restos de comida, muladares y ruinas de adobe. Barrios ceñidos por acequias con curtidurías pestilentes. Hacimientos de viviendas mal hechas, en donde apenas era posible recordar la existencia del trabajo. Casas de vecindad, con patios de tierra llenos de tendedores en los que flotaba ropa desgarrada". 1/

Para 1872 la situación presentaba características dramáticas, ya que, según informe del Gobernador Montiel, hubo en ese año 23,813 reos (13,034 hombres y 7,779 mujeres), lo que significa que el 10.5% de la población habitaba en la cárcel de Belén. Esto sin contar a los detenidos por pocos días debido a faltas administrativas menores. 2/

Del porfirismo refiere Cosío Villegas lo siguiente: "El pueblo vivía en tugurios y vecindades que eran verdaderas pocilgas; sus patios polvosos eran cruzados por albañales abiertos y pestilentes; en los muros de las viviendas rezumaba el agua y los cuartos eran estrechos e irregulares, sin aire puro y sin el servicio cercano de agua potable... solamente al término de los treinta y un años de dictadura se sintió relativo mejoramiento en las urbes del país y principalmente en la capital". 3/

1/ Citado por Cacho, Raúl, La Vivienda en México: Cincuenta Años de Revolución, F.C.E., México.

2/ Novo Salvador, "Un Año, Hace Ciento, La Cd. de México en 1873", Ed. Porrúa, México 1974.

3/ Cacho Raúl, "Op. Cit."

Según el censo de 1900 existían en la ciudad de México 368,777 personas y de éstas unas 100 mil dormían a campo raso y otras 25,000 pasaban las noches en los mesones por 3 centavos diarios.

No se encuentra en esta época, es decir, durante el siglo XIX, una política definida tendiente a dotar de viviendas "habitables" a la clase trabajadora y de bajos ingresos.

En las postrimerías del porfiriato, a principios de este siglo, algunas empresas edificaron viviendas para sus trabajadores. En la ciudad de Porfirio Díaz en el laudo presidencial del 4 de enero de 1907, mediante el cual pretendió resolver los problemas laborales suscitados en la industria textil de los estados de Puebla y Tlaxcala a raíz de la huelga de los obreros de la fábrica de Río Blanco, señaló:

"Artículo Cuarto. Ofrecen los señores industriales al señor Presidente de la República, ocuparse desde luego en estudiar los reglamentos de las fábricas para introducir en ellas las reformas que estiman convenientes tanto para garantizar los intereses y la buena marcha de sus establecimientos, como para mejorar hasta donde sea posible la situación de los obreros. Especialmente introduciendo las mejoras siguientes:

IV. Los obreros podrán recibir en sus habitaciones a las personas que estimen convenientes quedando a cargo de la autoridad dictar los reglamentos que sean necesarios para la conservación del orden, la moral y de la higiene, (así como) la manera de hacerlos cumplir.

V. Cuando un obrero sea separado de una fábrica por causas que no constituyan delito o falta de los que castigan las leyes o están previstos en los reglamentos de las fábricas, tendrá un plazo de seis días para desocupar la casa que esté ocupando, contándose ese plazo desde que se pague su raya. Cuando su separación se verifique por causas que ameriten castigo impuesto por la ley o porque en los registros de los obreros que se acostumbran a las entradas y salidas de las fábricas se descubra que lleva armas o cerillos, o comete cualquiera otra de las infracciones que motivaron esos registros, deberá desocupar la casa en el mismo día en el que se le pague su raya..." 1/

En esa misma época algunos tratadistas, como Matias Manzanilla, consideraban que la intervención del estado iba a ayudar a que las leyes sobre higiene y seguridad de los trabajadores mejoraran las condiciones de los trabajadores. Al respecto, elaboró un proyecto que denominó "Ley sobre Contrato de Trabajo", en el cual se

---

1/ XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados "Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones", México 1967.

hayan contenidos dos artículos que se refieren a la habitación obrera:

"ART. 20. - El empresario que proporcione ALOJAMIENTO a los obreros y empleados tendrá la obligación de construir y conservar las habitaciones, sujetándose a las medidas generales que dicte el poder ejecutivo sobre aire, agua, desague y todo lo concerniente a la salubridad".

Lo notable de este artículo es lo optativo para el empleador de dar alojamiento o no a sus trabajadores; constituyéndose en obligación únicamente lo relativo al mantenimiento e integración de la habitación cuando ya han asumido la responsabilidad de otorgarla.

"ART. 21. - Se prohíbe obligar directamente a los obreros y empleados al alquiler de habitaciones propiedad del empresario o de las otras personas que él determine..." 1/

Esta disposición que ahora se nos antoja extraña tiene su justificación cuando atendemos que se pretendió con ella impedir un verdadero avasallamiento del trabajador; pues el empleador podía mantenerlo prácticamente prisionero en lugares creados al efecto,

---

1/ Salvador Jorge Alberto. Habitaciones para los Trabajadores. Der. UNAM

balanceando así la posibilidad de que, si bien el empleador no tenía la obligación concreta de otorgar habitación, tampoco podía obligar al trabajador a radicar donde él lo indicara, y por último hay que señalar que no se podía obligar al trabajador "directamente"; entonces ¿sí se le podría obligar "indirectamente" ? 1/

Estos acontecimientos representan hechos aislados que no pueden considerarse como resultado de una conciencia social generalizada. Tampoco en esta época existe una política gubernamental definida en materia de vivienda para las clases populares. 2/

---

1/ Hernández Santaolaya Jesús "Solución Integral al Problema de Habitación para los Trabajadores", UNAM 1973.

2/ García Carlos y González Pedro "La Vivienda en México Aspecto Histórico". Boletín Informativo INFONAVIT, México 1973.

## EPOCA POSTREVOLUCIONARIA.

En términos generales el proceso de urbanización en México en esta época puede dividirse en dos grandes etapas. La primera de 1910 a 1940; en la que el ritmo de urbanización es moderado pero ascendente; y la segunda de 1940 a la fecha, en la que se registra uno de los más altos índices de urbanización en el mundo, consecuencia directa del acelerado ritmo de industrialización que propició una marcada migración campo-ciudad. Esta migración ha tenido las mismas causas expuestas en capítulos anteriores al referirnos al proceso de desarrollo económico de los países subdesarrollados. De 1900 a 1940, el aumento de las ciudades fue reducido: De 33 ciudades al principio del período, se llegó a 55 a 1940. En los 30 años siguientes el crecimiento fue espectacular: En 1970 aparecen 123 nuevas ciudades además de las 55 que ya existían en 1940; a la fecha, se calcula un aumento de 80 nuevas ciudades, lo cual haría un total de 258. Este aumento en el número de ciudades multiplica los requerimientos de infraestructura, pues a las necesidades de las nuevas se agregan las de las existentes que aumentan de tamaño.

Las cifras señaladas nos indican que la población urbana crece a una mayor tasa que la población total de la República, la cual de

por sí. ya es muy alta, por lo que el índice de urbanización ha aumentado en forma ininterrumpida: De 7.1% en 1900 a 40.4% en 1970.

Como hemos visto, en México aunque no en forma generalizada, desde principios de este siglo ha existido preocupación por resolver el problema habitacional; el 10. de julio de 1906 se proclama el Programa del Partido Liberal Mexicano suscrito por Ricardo Flores Magón. En él capítulo laboral se aboga por una mayor protección para los obreros y entre otros de los temas que aborda considera la necesidad de que se proporcionara a los trabajadores alojamientos higiénicos. La influencia de este programa fue definitiva y la presencia de Diputados obreros en el seno del Congreso Constituyente de 1917 es decisiva para incorporar en el texto constitucional los derechos de los trabajadores, mismos que se encuentran consagrados en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la fracción XII del precepto original se establece la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Sin embargo, este mandato constitucional no fue cumplido pese a las regulaciones legales que al respecto se intentaron.

La Ley Federal del Trabajo en 1931 conservó en sus términos la obligación mencionada y en ella se facultaba a las Entidades Federativas vigilar las condiciones y plazos para dar cumplimiento a la obligación patronal con base en diversos factores reales de la prestación de servicios y de la capacidad económica de las empresas.

En 1941 se reglamentó la obligación de dotar de casas a las empresas de jurisdicción federal, reglamento que nunca entró en vigor porque fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Puede afirmarse que la Legislación Mexicana sobre la vivienda de interés social puede decirse que se inicia por el Decreto Presidencial de 5 de marzo de 1934 por el que se establecen las condiciones a que se sujetará la enajenación de casas económicas para los trabajadores construidas por el Departamento del Distrito Federal. Veinte años después se crea el Instituto Nacional de la Vivienda cuya Ley Orgánica abarca en todos sus aspectos el problema: coordinación de trabajos en materia de vivienda de los organismos oficiales; investigación y formación de personal especializado en planeación urbana y rural; regeneración de zonas urbanas; estímulo a la construcción de viviendas económicas; construcción de viviendas de bajo costo; determinación de políticas habita-

cionales; adquisición, fraccionamiento, venta y permuta de inmuebles por cuenta propia y de terceros; emisión de bonos para la vivienda, etc. En 1971 se transforma en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, INDECO; posteriormente, el 29 de diciembre de 1978 este organismo cambia de dominación y se suprime el término "Rural", ya que al adecuarse al nuevo sistema de la Administración Pública Federal se considera que su acción corresponde a cualquier asentamiento humano, no sólo a los rurales. El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBTRAS) se creó el 20 de febrero de 1933 con el nombre de Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas (BNHOP); en 1949 se promulgó su primera Ley Orgánica, misma que ha estado sujeta a una serie de reformas (1953, 1956 y 1958) hasta cristalizar de 1966, que es la vigente. Sus objetivos principales son: la asesoría técnica a personas morales de derecho público en la planeación y ejecución de obras y servicios públicos, inclusive el de habitaciones populares cuando para la realización de tales obras y servicios deba comprometerse el crédito público o de Instituciones Nacionales de Crédito.

La Nueva Ley Federal del Trabajo promulgada en 1970 consignaba un capítulo especial para reglamentar la obligación habitacional de las empresas, regulándola mediante sistemas de negociación contractual que provea diversas posibilidades para dotar de habitacio

nes a los trabajadores considerando que no era posible establecer un mecanismo rígido que pudiera cumplirse en forma inexorable.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado I.S.S.S.T.E., se funda en 1925 con el nombre de Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro y toma su actual denominación a partir del 1o. de enero de 1960.

Entre sus objetivos y como prestaciones obligatorias se establece la facultad de otorgar créditos a los trabajadores del Estado para adquirir en propiedad casas y terrenos para la construcción de las mismas destinadas a la habitación familiar del trabajador así como a proporcionar préstamos hipotecarios.

El 28 de diciembre de 1972 se reforma la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y se crea el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores del Estado.

El Fondo de Operación de Descuentos Bancarios a la Vivienda F.O.V.I., fue creado por los fideicomisos establecidos en el Banco de México en el año de 1963 para canalizar recursos de la Banca Privada hacia el financiamiento para la adquisición o cons-

trucción de viviendas de interés social. Se integró con la aportación de 10 millones de dólares del Gobierno Federal y préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Internacional de Desarrollo.

El 14 de febrero de 1972 se publicó en el "Diario Oficial" de la Federación del Decreto que reforma la fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 24 de abril del mismo año se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Hasta aquí hemos visto a grandes rasgos cual ha sido la evolución del proceso de urbanización que ha sufrido nuestro país a lo largo de su historia, asimismo, hemos contemplado que desde la etapa precortesiana hasta principios del presente siglo no se había vinculado la necesidad de vivienda con el trabajo. En los apartados siguientes analizaremos con más detalle el estado que guarda actualmente el problema de la vivienda en México y la acción de los órganos públicos creados para darle solución.

## 2. Estado Actual. El Mercado de las Viviendas.

### 2.1 Análisis de la demanda.

La demanda en el mercado de la vivienda guarda estrecha relación con las características de la población asentada en el territorio nacional. Así, la conformación de la demanda habitacional está en función de los cambios demográficos, tanto en sus aspectos de magnitud cuantitativa como en los cualitativos, producto de variaciones del status socioeconómico, de los gustos y preferencias de los consumidores, de las características socioculturales de la población y del desarrollo económico regional. Si bien afirmamos que la necesidad habitacional ha conservado una relación directa con los cambios demográficos, ello no indica que dichos cambios representen una elevación de la demanda efectiva en la misma medida, ya que existe una disociación entre el incremento del número total de habitantes y la proporción de éstos con capacidad de satisfacer su necesidad habitacional.

Como se observa en el cuadro 3, de 1960 a 1977 la población creció en 85%, en tanto que el incremento en el número de viviendas quedó a la zaga, ya que en este período su número se elevó en 65.8%, razón por la cual el número de personas que habitaba una vivienda pasó de 5.4 en 1960 a 6.1 en 1977.

CUADRO 3.

M E X I C O  
POBLACION TOTAL Y DENSIDAD DOMICILIARIA

AÑO	POBLACION a/	VIVIENDAS b/	HABITANTES
	(Miles de Hab.)	(Miles)	POR VIVIENDA
			a/ / b/
1960	34,923	6,409	5.4
1970	48,225	8,286	5.8
1977	64,594	10,624	6.1

FUENTES: a/ Agenda Estadística 1977. S.P.P.

b/ Documentos Preliminares del Plan Nacional de Vivienda, SAHOP, México 1978.

Aquí cabe hacer un paréntesis para hacer referencia a lo que para fines de censo se entiende, por el concepto "vivienda": "Es un conjunto de cuartos en donde una o más personas duermen y generalmente preparan sus alimentos en forma independiente. La vivienda pudo haber sido construida originalmente con el fin específico de ser habitada o con cualquier otro fin y haber sido transformada o arreglada, total o parcialmente para serlo.

Debe tenerse en cuenta que en ocasiones existen viviendas en bodegas, fábricas, comercios, escuelas, azoteas de casas y edificios. Cualquier tipo de construcción o instalación deberá considerarse como una vivienda para los fines del censo, siempre que se encuentre habitada". 1/

Esta definición nos revela que tras los grandes agregados que muestran las cifras estadísticas se oculta una compleja problemática económica y social que señala las profundas desigualdades en el ingreso y el habitat de los diferentes sectores de la población.

El siguiente cuadro indica que el 37.2% de la población habitaba viviendas que contaban con un solo dormitorio, en el cual se hacían 5.4 personas en promedio; en contraste, encontramos que el 3.9% de los pobladores disponían cada uno de un poco más de un cuarto para vivir.

---

1/ "La población en México, su ocupación y sus niveles de bienestar", Coordinación General del Sistema Nacional de Información, S.P.P. México, 1979.

CUADRO 4.

MEXICO

DISTRIBUCION DE LAS VIVIENDAS POR NUMERO DE CUARTOS

Vivienda	Miles de Viviendas (1)	Miles de Cuartos (2)	Miles de Ocupantes (3)	Distribución Ocupantes % (4)	Ocupantes Vivienda (5) (3) / (1)	Ocupantes Por Cuarto (6) (2) / (1)
Total	8, 286	18, 714	48, 225	100.0	5.8	2.6
De 1 Cuarto	3, 327	3, 327	17, 992	37.3	5.4	5.4
De 2 Cuartos	2, 396	4, 792	14, 164	29.4	5.9	3.0
De 3 Cuartos	1, 144	3, 432	7, 030	14.6	6.2	2.0
De 4 Cuartos	657	2, 628	4, 057	8.4	6.2	1.5
De 5 Cuartos	312	1, 560	1, 958	4.1	6.3	1.3
De 6 Cuartos	175	1, 050	1, 123	2.3	6.4	1.1
De 7 y Más Cuartos	275	1, 925	1, 901	3.9	6.9	0.9

FUENTE: Elaborado con base en el IX Censo General de Población 1970, DGE, SIC, México.

De acuerdo al censo de 1970, el número de familias en el país era de 9.1 millones, mientras que el de viviendas era de 8.3 millones, por lo cual para ese año existía un faltante aproximado de 800,000 viviendas, lo que significa que el 8.8% de las familias del país compartían la vivienda con otras.

Los estados de mayor porcentaje de familias que no contaban con vivienda independiente eran: Yucatán, Tlaxcala y Estado de México, los dos primeros por tratarse de entidades donde la pobreza es más acentuada por la mala calidad de las tierras para el cultivo y la raquítica planta industrial con que cuentan y el último debido al citado desplazamiento de la población de zonas rurales a localidades urbanas experimentado en el decenio 1960-1970 y que afectó al Estado de México en sus municipios conurbados con el D.F. Seguramente, de 1970 a la fecha, el problema se ha multiplicado debido a la inmigración que han sufrido las localidades urbanas del país, ya que las estructuras económicas esenciales no han variado significativamente de la década pasada a lo que va de la presente.

De las 178 localidades urbanas que había en el país en 1970, 92 fueron ciudades de atracción (crecimiento social de su población mayor que su crecimiento natural), 40 ciudades de equilibrio (no

reciben migración o se compensaron las salidas con las entradas) y 46 ciudades de expulsión; esto quiere decir que sólo la mitad de las ciudades de México estaban en "capacidad" de absorber migrantes y una cuarta parte de ellas rechaza población. 1/

Esta migración campo-ciudad es efecto de la falta de políticas integrales de desarrollo y empleo que consideren todos los sectores de la economía como factores interactuantes y no como ínsulas que han llevado a las magras condiciones prevalecientes en el medio rural, con las escasas o nulas posibilidades de empleo que brinda un sector donde prevalecen estructuras de propiedad, producción y comercialización que han hecho patente su inoperancia; a ésto habría que añadir la falta de acceso a la educación y la carencia de servicios que proporcionen, al menos, niveles de subsistencia. En 1975 el número de familias cuyo jefe dependía de las actividades del sector primario era de 3'169,186, de éstas 1.044,836 (el 32.5%) percibían ingresos no superiores a \$ 500.00 mensuales y sólo el 1.9% tenían ingresos familiares superiores a \$ 12,250.00.

---

1/ Banco Nacional de Comercio Exterior, "México 1976", México 1976.

CUADRO 5.

MEXICO

NUMERO DE FAMILIAS POR ESTRATO DE  
INGRESO FAMILIAR. SECTOR PRIMARIO  
1975

Estrato de Ingreso Familiar Mensual (Pesos)	Número de Familias	Porcentaje de Familias	Ingreso Prom. Familiar (\$)
Total	3'169, 186	100.0	3260. 37
0	15, 560	0.5	-----
1 - 500	1'029, 276	32.5	215. 98
501 - 700	382, 237	12.0	606. 03
701 - 950	433, 318	13.7	828. 68
951 - 1250	309, 493	9.8	1099. 01
1251 - 1700	271, 576	8.6	1479. 17
1701 - 2200	149, 276	4.7	1967. 04
2201 - 3000	183, 596	5.8	2610. 93
3001 - 4000	104, 374	3.3	3519. 67
4001 - 5200	93, 571	2.9	4584. 26
5201 - 7000	89, 482	2.8	6024. 41
7001 - 9200	27, 814	0.9	7987. 63
9201 - 1250	18, 403	0.6	10531. 41
12251 - y más	60, 920	1.9	24385. 46

FUENTE: Elaborado con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares, 1975, 1977, S. T. P. S., México.

A los datos señalados habría que añadir que el sector primario ha perdido su participación dentro del producto interno bruto: en 1960 representó el 15.8%; en 1970 el 11.5% y en 1977 llegó al 9.0%. Estos datos por sí solos no implicarían un problema si el descenso en la

121.

participación fuera el resultado de un incremento más que proporcional de los otros dos sectores que integran la economía; sin embargo, la realidad nos señala que, en gran medida, el cambio de proporciones es debido a una marcada declinación en la tasa de crecimiento del producto del sector primario, la cual en la década de los sesenta fue de 3.88% anual, bajando al 1.16% en el lapso 1970-1977. Los factores señalados, la presión que significa la falta de una política integral de desarrollo, el alto índice de incremento demográfico y la decisión de los individuos de buscar formas de vida menos frustrantes, han coadyuvado al explosivo crecimiento de los centros urbanos.

CUADRO 6.

MEXICO  
 EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES  
 - Pesos de 1960 -

	1960		1970		Tasa Anual 1960 - 70 (%)	1977		Tasa Anual 1970 - 1977 (%)
	\$Millones	%	\$Millones	%		\$Millones	%	
Primario	23,970	15.8	34,535	11.5	3.88	37,448	9.0	1.16
Secundario	43,933	28.9	102,154	34.0	8.80	151,369	36.6	5.78
Terciario	84,127	55.3	163,478	54.5	6.87	225,217	54.4	4.68
T o t a l *	152,030	100.0	296,600	100.0	7.02	409,500	100.0	4.72

\*Las diferencias entre la suma de los parciales y el total corresponde al renglón de Ajustes por Servicios Bancarios.

FUENTE: Informes Anuales del Banco de México, S. A.

Es cierto que la necesidad de vivienda es común tanto a la población rural como a la urbana; no obstante, el problema se agudiza en las áreas urbanas, en especial en las metrópolis, fundamentalmente porque su ritmo de crecimiento es marcadamente superior al natural de la población, el que, de suyo, ya es elevado.

Además, es un hecho que los habitantes de las grandes capitales tienen mayores medios de hacerse escuchar en sus demandas por diferentes vías. Estas puedan ser las legales que les abren los movimientos sindicales, con todo su poder de presión política y económica sobre el sistema, y las vías no contempladas por las leyes vigentes. A modo de ejemplos, mencionaremos los programas de vivienda para los trabajadores del Estado, los del INFO-NAVIT, los de PEMEX, la C.F.E., etc.; asimismo, encontramos en la Ciudad de Monterrey el campamento "Tierra y Libertad" y en la capital de la República el campamento "2 de octubre", como ejemplos de asentamientos fuera de las normas establecidas.

CUADRO 7.

MEXICO  
TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS PRINCIPALES CIUDADES

	1960-70	1970-77
Ciudad de México (A. M.)	5.20	5.10
Guadalajara, Jal. (A. M.)	5.51	5.51
Monterrey, N. L. (AM)	5.53	5.53
Puebla, Pue.	6.01	6.01
Cd. Juárez, Chih.	4.45	4.35
León, Gto.	4.89	4.89
Tijuana, B. C.	7.47	5.28
Tampico, Tamps.	4.46	4.46
Acapulco, Gro.	10.81	10.91
Mexicali	3.41	5.28
<b>T O T A L    N A C I O N A L</b>	<b><u><u>3.28</u></u></b>	<b><u><u>3.39</u></u></b>

FUENTE: Elaborado con base en datos de "Documentos Preliminares del Plan Nacional de Vivienda, SAHOP, México, 1978.

Diferentes estudiosos de la materia han hecho intentos por determinar el déficit de vivienda que existe en el país. Los criterios

para esta medición varían de acuerdo a las normas que se utilizan para calificar el estado de las viviendas; cuanto más ciudades, mayor el déficit, así, de acuerdo a diversas apreciaciones, el déficit para 1969-70, se estimó en cifras que varían de 2.3 hasta 5.1 millones de viviendas.

CUADRO 8.

DEFICIT DE VIVIENDA EN MEXICO, 1969  
(Miles de unidades)

Area	Déficit	Déficit	Déficit	Stock	$\frac{\text{III} \times 100}{\text{IV}}$
	Cuantitativo (I)	Cualitativo (II)	Total (III)	Existente* (IV)	(V)
Urbana	1,397.8	1,044.7	2442.5	5,323.6	45.9
Rural	737.3	859.1	1596.4	3,436.3	46.5
T O T A L	<u>2,135.1</u>	<u>1,095.6</u>	<u>4038.9</u>	<u>8,759.9</u>	<u>46.1</u>

\* El déficit urbano representa el 60.8% del total y el rural 39.2%

FUENTE: Puente Leyva, Jesús. "El Problema Habitacional", en: El Perfil de México en 1980, Vol. II. Siglo XXI, 1972.

El Colegio de México estimó para 1970 un déficit absoluto (total de familias sin viviendas), de 843,000 unidades; 2.5 millones por mal estado o deterioro y 1.7 millones por hacinamiento. La investigación realizada 1/ mostró que en el medio urbano predominaba la falta de viviendas en relación al total de familias y en el medio rural el mal estado y el hacinamiento.

CUADRO 9.

MEXICO  
DEFICIT DE VIVIENDA

- Miles de Unidades -

Déficit por	NACIONAL		URBANO		RURAL	
	Total	%	Total	%	Total	%
Total	5105	100.0	1578	100.0	3527	100.0
Familias sin vivienda	843	16.5	634	40.2	209	6.0
Deterioro	2494	48.9	516	32.7	1978	56.0
Hacinamiento	1768	34.6	428	27.1	1340	38.0
(Porcientos horizontales)						
Total	5105	100.0	1578	30.9	3527	69.1
Familias sin vivienda	843	100.0	634	75.2	209	24.8
Deterioro	2494	100.0	516	20.7	1978	79.3
Hacinamiento	1768	100.0	428	24.2	1340	75.8

1/ FUENTE: Garza Gustavo y Schteingort Martha, et. al. "El Problema de la Vivienda en México". El Colegio de México, México, 1976.

El déficit total, 69.1% se ubicó, de acuerdo a esta estimación, en el medio rural y el 30.9% en el urbano. Aquí cabe hacer notar que el Colegio de México consideró como población urbana a aquella que vive en asentamientos de más de 15,000 habitantes; tomó como criterio de deterioro el material con el que están construidas las viviendas y aplicó los mismos estándares para medir la vivienda rural y la urbana.

No obstante, el déficit se puede medir en forma más particularizada a partir de diversos aspectos que definen la adecuación de las viviendas a la vida de sus habitantes: familias por vivienda, habitantes por cuarto, deterioro de la vivienda, deficiencias constructivas, carencia de servicios, entre otros.

Un estudio realizado en 1977 por la Secretaría de Programación y Presupuesto señala un grave déficit por hacinamiento que alcanzaba 8 millones de cuartos para 1970 y un total de 1.5 millones de viviendas en cuanto a la ocupación de la vivienda por más de una familia.

A este tipo de déficit seguirían por su importancia en número: 5.6 millones de viviendas con carencia de baño y agua corriente y 4.8 millones falta de drenaje. Por deterioro se estimaron 2.2 millones de viviendas, ésto es el 26.6% de la existencia total de vivienda a esa fecha.

CUADRO 10.

MEXICO  
DEFICITS DE LA VIVIENDA EN MEXICO

	1970	1976
Déficit acumulados		
1. Por hacinamiento		
a) Habitantes por cuarto	8'042, 416	9'182, 652
b) Familias por vivienda	1'535, 472	3'714, 726
2. Por deterioro en la vivienda	2'209, 308	
3. Por deficiencias en la vivienda		
a) Mats. Deleznables en muros y/o techos	3'190, 468	
b) Mts. Deleznables en muros y pisos.	2'783, 317	
c) Mts. Deleznables en pisos	532, 039	
4. Por carencias en la vivienda		
a) De baño con agua corriente	5'649, 317	
b) De cuarto exclusivo para co- cinar.	2'180, 021	
5. Por falta de infraestructura en la vivienda.		
a) Instalaciones de agua y redes locales de distribución.	1'845, 372	
b) Dotación de agua, redes tron- cales y locales de distribución	3'230, 202	
c) De drenaje	4'845, 903	
d) De energía eléctrica	3'409, 624	

FUENTE: Dirección General de Programación. SPP. Estudio Preliminar de mínimos de vivienda, 1977.

Aunque una misma vivienda puede reunir una o varias de las deficiencias, lo que dificulta la cuantificación global de los déficit, esto aproximadamente permite apreciar en qué aspecto se presenta en mayor número de problemas y carencias.

Para el déficit de cuartos la Secretaría de Programación y Presupuesto, tomó la norma de dos habitantes por cuarto; definió el uso de la vivienda por más de una familia, estableciendo la diferencia entre el número de viviendas y familias existentes, incluyendo las de un solo miembro; para medir el deterioro se trabajó por índices de Banobras, ponderando los porcentajes de vivienda según los manuales de que están contruidos.

Hasta aquí hemos señalado cifras que nos muestran el estado del déficit de vivienda en un momento determinado; sin embargo, el déficit es dinámico, varía a cada momento, se acrecienta por el aumento de la población y de las viviendas que se deterioran con el paso del tiempo haciendo urgente su reposición; por otra parte, disminuye al construirse nuevas unidades de vivienda y al introducirse servicios sanitarios hidráulicos y mejoras en aquéllas que carecen de ellas.

Puede afirmarse que el déficit de vivienda es una aproximación cuantitativa a las condiciones cualitativas reales en que habita la población, pero las cifras por sí solas no puede conducir a plantear soluciones; sólo puede adquirir significación si se las considera en su vinculación con las condiciones socioeconómicas de la población, con sus aspiraciones y posibilidades de satisfacción de esta necesidad.

Al respecto, es significativo que en tanto la necesidad global de vivienda crece al ritmo de la población, la demanda real no va aparejada a la necesidad, debido al desfase entre las cantidades adicionales de habitantes y el número de éstos que ingresan a las filas de la Población Económicamente Activa ocupada, que es la que en un momento dado estaría en posibilidades de adquirir su vivienda.

CUADRO 11.

MEXICO  
TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION

Período	Población Total	Población Económicamente Activa
1940/1930	1.7	1.3
1950/1940	2.8	3.6
1960/1950	3.1	3.0
1970/1960	3.3	1.4

FUENTE: La población en México..., op. Cit.

CUADRO 12.

MEXICO  
ESTRUCTURA DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA  
POR CONDICION DE OCUPACION  
- Porcientos -

C O N C E P T O S	1960 <u>a/</u>	1970 <u>a/</u>	1978 <u>b/ e/</u>
PEA Total	100.0	100.0	100.0
Ocupada	98.4	96.2	92.3
Desocupada Abierta	1.6	3.8	7.7

e/ Datos estimados.

FUENTES: a/ VIII y IX Censos de Población, D.G.E, SIC, México 1962 y 1972.

b/ S.P.P. "La Población en México, ... op.cit.

Por otra parte, la brecha entre la necesidad de vivienda y la capacidad de la población para hacerse de ella se amplía como consecuencia del alza más que proporcional de las viviendas respecto de los salarios.

CUADRO 13.

MEXICO  
 COMPARACION DE INDICES DE SALARIOS MINIMOS Y  
 DE COSTO DE VIVIENDA.  
 - Base 1974 -

AÑO	SALARIO MINIMO <u>a/</u>	COSTO DE EDIFICACION VIVIENDA DE INTERES SOCIAL <u>b/</u>
1973	78.9	78.3
1974	100.0	100.0
1975	116.1	115.6
1976	150.1	144.6
1977	191.9	190.1
1978	217.7	226.3
1979	254.2	282.7
1980 <u>c/</u>	299.3	360.3

FUENTE: a/ Cifras obtenidas a partir de los datos del Boletín de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, México, 1978.

b/ Indicadores Económicos, Banco de México, S.A., México, 1979.

c/ Cifras al mes de octubre.

No obstante los datos señalados, la propensión a satisfacer la necesidad de techo es alta. Así, del total de viviendas existentes en 1960, el 54.1% estaba ocupada por propietarios, en tanto que para 1970 la proporción se elevó a 66.0 1/. Por ello, la proporción del gasto destinado a vivienda por las familias mexicanas es comparativamente alto en relación a otros países.

---

1/ S.P.P., Coordinación General del Sistema Nacional de Información, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1972-1974, México 1978.

CUADRO 14.

PAISES SELECCIONADOS  
PORCIENTO DEL GASTO TOTAL DE LAS FAMILIAS  
DESTINADO A HABITACION Y ENERGIA

PAISES	%
<u>México 1975</u>	<u>19.5</u>
Estados Unidos (1973)	18.0
Brasil (1968) a/	9.2
Chile (1968) b/	14.7
Honduras (1967-1968) c/	7.9
Francia (1971)	14.0
Italia (1973)	12.0
Gran Bretaña (1973)	18.0
Rep. Federal Alemana (1973)	16.0
Japón (1973)	15.0
Filipinas (1965)	13.0
Paquistán (1970-1971)	13.4
Tanzania (1969)	8.6
Túnez (1964-65-66-68)	15.3

a/ Se refiere al gasto personal.

b/ Cubre sólo el área del Gran Santiago.

c/ Los datos se refieren al área urbana.

FUENTES: Para México. S. T. P. S., Centro Nal. de Inf. y Est. del Trabajo, "Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares 1975", México, 1977 para países desarrollados, U.S. Department of Commerce Bureau of the Census, "Social Indicators, 1976", Washington, 1977. Para los restantes, Oficina Internacional del Trabajo, "Estadísticas de Ingresos y Gastos de los Hogares 1960-1972", Núm. 2 Africa, América Latina, Asia.

Es necesario enfatizar que el déficit habitacional no es un simple desajuste de mercado o consecuencia de deficiencias técnicas, organizativas o de diseño, sino que su explicación debe referirse estructuralmente a otros déficit que, como el del empleo y el del ingreso, inciden en su determinación causal, al impedir que la población mayoritaria pueda enfrentar los factores que determinan los altos costos de la vivienda y de sus elementos componentes, y de dar un marco a las acciones e iniciativas de los pobladores.

## 2.2 Análisis de la Oferta.

La oferta de viviendas proviene del ramo industrial de la construcción; sin embargo, la cuantificación precisa de lo ofrecido presenta obstáculos debido a que la información disponible generalmente engloba a todo el ramo, el cual presenta características de flexibilidad muy especiales. En efecto, son contadas las empresas constructoras que de origen son especializadas en vivienda; no obstante, la gran mayoría de ellas se dedican alternativamente a la construcción residencial, no residencial e infraestructura.

Estrictamente, en el conjunto de la oferta, como elementos componentes de la misma, deberíamos incluir no sólo a los contratistas que realizan obras por cuenta de un tercero, sino también a las personas que construyen sus viviendas por su cuenta. en cuyo caso coinciden en una sola persona el usuario, el cliente y el consumidor. 1/

Los datos disponibles en relación a la oferta corresponden básicamente a los aportados por la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC), en la que se asocian la mayoría de las empresas estables que integran la industria de la construcción.

---

1/ CNIC, Importancia Socioeconómica actual y futura de la Industria de la Construcción", México 1977.

Una característica sobresaliente de la industria de la construcción, en la actualidad, es la gran cantidad de empresas que la integran, así como el acelerado crecimiento que ha experimentado el número de ellas que se han afiliado a la Cámara de la Construcción; de 1955 a 1978 las empresas asociadas a la CNIC creció en más de 10 veces.

CUADRO 15.

CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION  
SOCIOS INSCRITOS.

<u>AÑO</u>	<u>NUM. SOCIOS</u>	<u>AÑO</u>	<u>NUM. SOCIOS</u>	<u>AÑO</u>	<u>NUM. SOCIOS</u>
1955	627	1965	1843	1975	4890
1956	714	1966	1963	1976	5497
1957	671	1967	2286	1977	6553
1958	672	1968	3092	1978	7210
1959	1162				
1960	1237	1970	3738		
1961	1158	1971	4062		
1962	1250	1972	4429		
1963	1422	1973	4627		
1964	1385	1974	4859		

FUENTE: CNIC, La Industria Mexicana de la Construcción, México, 1979.

La industria de la construcción está estructurada por sociedades mercantiles y por empresas dirigidas individualmente. Las empre-

sas registradas en la CNIC, que representan el 80% del total de las que cotizan en el INFONAVIT 1/, son en un 65% sociedades mercantiles y el resto de personas físicas, aunque esta proporción no sea similar para todo el país. En el Distrito Federal, las empresas constructoras bajo la forma de sociedades representaban alrededor del 80% del total para 1974, mientras que en el interior de la República el porcentaje de registros individuales es mayor (52.0) que el de las empresas. 2/

Las empresas que integran la planta industrial de la construcción, pueden dividirse, según su magnitud y ámbito de acción, en tres categorías: pequeñas, que forman mayoría, con campo de acción local; medianas, que trabajan regionalmente y grandes cuyo ámbito de operación se extiende por toda la República y aún por el extranjero.

Si observamos la evolución que ha experimentado el grupo de empresas asociadas a la CNIC de 1975 a 1978, encontraremos que la distribución de las mismas por magnitud de capital ha variado sensiblemente en un corto lapso.

---

1/ CNIC, Importancia Socioeconómica... "op. cit.

2/ O.I.T., INFONAVIT y S.T.P.S., "Industrialización y Prefabricación de viviendas y efectos sobre el Empleo", México 1976.

CUADRO 16.1

DISTRIBUCION DE LAS EMPRESAS ASOCIADAS POR GRUPOS DE CAPITAL.  
- Año de 1975 -

Grupos por Capital Millones \$	Número de Socios	Capital Global en el grupo		
		%	Millones de \$	%
De 100 en adelante	3	---	544.3	8.4
De 50 a 100	12	0.2	736.4	11.4
De 20 a 50	27	0.6	872.0	13.4
De 10 a 20	47	1.0	634.0	9.8
De 5 a 10	127	2.6	913.2	14.0
De 2 a 5	338	6.9	1,083.1	16.7
De 1 a 2	449	9.2	635.5	9.8
De 0.5 a 1	677	13.9	543.2	8.4
De 0.1 a 0.5	1,410	28.8	440.0	6.8
Hasta 0.1	1,800	36.8	87.3	1.3
<b>TOTAL</b>	<b>4,890</b>	<b>100.0 %</b>	<b>6,507.0</b>	<b>100.0%</b>

CUADRO 16.2

AÑO DE 1976

Grupos por Capital Millones \$	Número de Socios	Capital Global en el grupo		
		%	Millones de \$	%
De 100 en adelante	5	-----	936.6	11.7
De 50 a 100	15	0.3	980.2	12.3
De 20 a 50	29	0.5	898.2	11.3
De 10 a 20	68	1.2	931.7	11.7
De 5 a 10	154	2.8	1,077.4	13.5
De 2 a 5	372	6.8	1,207.1	16.1
De 1 a 2	516	9.4	765.5	9.6
De 0.5 a 1	786	14.3	630.9	7.9
De 0.1 a 0.5	1,477	26.9	464.6	5.8
Hasta 0.1	2,075	37.8	90.5	1.1
<b>T O T A L</b>	<b>5,497</b>	<b>100.0</b>	<b>7,982.7</b>	<b>100.0</b>

CUADRO 16.3

AÑO DE 1977

Grupos por Capital Millones \$	Número de Socios		Capital Global en el grupo Millones de \$	
		%		%
De 100 en adelante	7	0.1	1,365.7	12.6
De 50 a 100	20	0.3	1,308.5	12.0
De 20 a 50	47	0.7	1,399.1	12.9
De 10 a 20	101	1.6	1,397.0	12.9
De 5 a 10	181	2.8	1,301.4	12.0
De 2 a 5	452	7.0	1,455.5	13.4
De 1 a 2	714	11.1	1,054.9	9.8
De 0.5 a 1	1,028	15.9	852.0	7.9
De 0.1 a 0.5	1,482	28.5	600.9	5.5
Hasta 0.1	2,061	32.0	107.6	1.0
T O T A L	6,453	100.0	10,852.6	100.0

CUADRO 16.4

AÑO DE 1978

Grupos por Capital Millones \$	Número de Socios		Capital Global en el grupo Millones de \$	
		%		%
De 100 en adelante	17	0.2	4,072.6	25.0
De 50 a 100	29	0.4	2,112.1	13.0
De 20 a 50	61	0.8	1,828.2	11.2
De 10 a 20	123	1.7	1,719.6	10.6
De 5 a 10	230	3.2	1,675.4	10.3
De 2 a 5	575	8.0	1,858.8	11.4
De 1 a 2	798	11.1	1,209.2	7.4
De 0.5 a 1	1,209	16.8	1,015.4	6.2
De 0.1 a 0.5	2,080	28.8	684.6	4.2
Hasta 0.1	2,088	29.0	112.8	0.7
T O T A L	7,210	100.0	16,288.7	100.0

Así, las empresas con capital de 100 millones de pesos o más, que en 1975 representaban el 8.4% del capital global, en 1978 representaron el 25%, al elevarse su número de 3 a 17 y el capital global para ese segmento en 648%; en cambio, las empresas del primer segmento (hasta cien mil pesos) incrementaron su número en sólo 16% en el período señalado. Los datos apuntados indican, entre otras cosas, el dinamismo, con que se están constituyendo empresas constructoras sólidas con capacidad para desarrollar obras de gran embergadura; también nos muestran que el número de empresas de capital muy reducido no se incrementan en la misma medida debido a que su permanencia en ese estrato es pasajera, ya sea porque ascienden a los superiores, quiebran o se trata de empresas creadas circunstancialmente.

La construcción es una industria sui generis por varios motivos:

a) los productos que ofrece son muy disímolos y, por lo mismo, los mercados de estos productos también lo son; b) la planta industrial es móvil; c) varias empresas pueden concurrir para realizar una misma obra y d) su plantilla de personal es elástica en gran medida.

En tal virtud, no se puede afirmar que, en general, el mercado de la construcción es oligopólico o de libre competencia, ya que

el número de concurrentes es grande y la capacidad para desarrollar proyectos se ve alentada por circunstancias tales como la posibilidad de alquilar la maquinaria y equipo, el no contar con gastos fijos mayores relativos al costo de la mano de obra y el hecho de que los costos de los insumos principales (cemento, acero, energía y mano de obra), son prácticamente los mismos para todos los competidores por estar regulados por el gobierno y las centrales obreras.

En lo que se refiere al mercado de las grandes obras, en México es oligopólico en el sentido de que son unas cuantas compañías las que las contratan, en especial con el sector público. Aquí designamos como oligopólicas a empresas tales como ICA y Bufete Industrial, en atención a su reducido número; sin embargo, el hecho de que ellas obtengan los contratos multimillonarios no significa necesariamente la desaparición de otras compañías menores, dado que las grandes subcontratan obra con las medianas y pequeñas, con lo cual abaten gastos administrativos.

La CNIC aplicó un cuestionario a una muestra de 1015 socios, la cual puede considerarse que es representativa de la actividad de 1978 de la totalidad de las empresas asociadas a ella. De dicha encuesta sobresalen los aspectos siguientes:

- Respecto a la capacidad de ejecución de las empresas, las chicas (hasta un millón de pesos de capital contable) contrataron en 1978 el 22% de las obras realizadas por el total de las empresas inscritas; las empresas medianas (de uno a diez millones) el 45% y las grandes (más de diez millones) el 32%.

CUADRO 17.

CAPACIDAD DE EJECUCION POR MAGNITUD DE CAPITAL DE LAS EMPRESAS. 1978

GRUPO	CAPITAL \$ MILLONES	IMPORTANCIA RELATIVA DEL TOTAL EJECUTADO (%)
G.1	100,001 y más	15
G.2	50,001 a 100'	9
G.3	20,001 a 50'	8
G.4	10,001 a 20'	12
G.5	5,001 a 10'	11
G.6	2,001 a 5'	13
G.7	1,001 a 2'	10
G.8	0,501 a 1'	9
G.9	0,101 a 0'500	9
G.10	Hasta 0'100	4
	T O T A L	<u>100</u>

FUENTE: Encuesta Anual 1979 CNIC-CIHAC.  
Actividades de los socios en 1978

- El Sector Público es el cliente principal de las empresas constructoras, en especial de las más grandes. Destaca dentro de este sector, el renglón de Organismos y empresas descentralizadas, debido a las obras que está realizando el gobierno a través de PEMEX y CFE, principalmente.

CUADRO 18.

IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS CLIENTES DE LAS EMPRESAS ASOCIADAS

Tipo de Cliente	GRUPO DE SOCIOS POR CAPITAL									
	*G.1	G.2	G.3	G.4	G.5	G.6	G.7	G.8	G.9	G.10
Sector Público	93.3%	92.0%	92.3%	85.8%	88.8%	78.7%	86.0%	85.3%	74.2%	76.6%
a) Gobierno Federal	31.1	30.8	28.9	28.6	25.3	28.3	35.6	26.0	30.8	27.3
b) Estados y Municipios	0.5	0.5	5.3	7.3	2.8	3.6	7.1	6.7	8.3	2.0
c) Organismos y Empresas descentralizadas.	61.7	60.7	58.1	49.9	60.7	46.8	43.3	52.6	35.1	47.3
Sector Privado	6.7	8.0	7.7	14.2	11.2	21.3	14.0	14.7	25.8	23.4
a) Clientes Particulares	6.6	2.3	7.2	10.3	7.7	18.8	11.9	11.5	16.1	18.9
b) Trabajos para otros constructores	0.1	5.7	0.5	3.9	3.5	2.5	2.1	3.2	9.7	4.5
T O T A L	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

FUENTE: Encuesta anual 1979 C N I C - CIHAC.  
Actividades de los socios en 1978.

CUADRO 19IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS TIPOS DE TRABAJOS EJECUTADOS POR LAS  
EMPRESAS ASOCIADAS 1978.

Porcientos

Tipos de Trabajos/clientes	Gobierno Federal	Gob. Edos. y Municipios	Org. y Emp. Descentralizadas.	Sector Privado	Total Clientes
Construcción Industrial	1.1	8.7	50.3	21.3	29.4
Edificación no residencial	13.3	24.6	9.9	19.5	12.5
Vías Terrestres	22.6	36.3	4.1	2.9	12.3
Vivienda	2.0	2.9	12.7	17.7	9.4
Urbanización	15.2	17.6	4.6	6.2	8.8
Riego	24.3	1.9	1.5	0.7	8.2
Estudios, Proyectos y Consultorías.	7.2	5.2	6.9	15.9	8.7
Instalaciones	2.9	2.2	5.8	14.3	5.7
Presas	5.2	0.1	1.7	0.1	2.5
Otros Trabajos	2.3	0.4	2.5	1.4	2.1
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Aquí es necesario subrayar que para las compañías constructoras, el hacer vivienda es una alternativa fácil en cuanto que, según lo que hasta la fecha es común, no se requiere para proyectar y edificar viviendas, tecnologías muy desarrolladas; tampoco es necesaria la inversión de grandes montos de dinero en equipo, como sucede en obras de infraestructura como vías terrestres y obras hidráulicas.

La edificación de viviendas para las compañías constructoras, en especial las grandes, es una opción que se toma cuando no existe la posibilidad de llevar a efecto otro tipo de obras, ya que implica no sólo utilidades relativamente menores, sino también la multiplicación de problemas aún después de concluidas las obras, ya que el número de clientes es múltiple. Por ello, la vivienda es importante para las compañías de poco capital, en especial la vivienda unifamiliar.

Como muestra de la facilidad con que una empresa constructora puede cambiar de giro y hacer viviendas, baste señalar que en 1977 la CNIC contaba con 6,453 asociadas de las cuales 1909 1/ estaban registradas en el padrón de contratistas del INFONAVIT; de éstas, sólo 614 trabajaban y/o estaban dispuestas a hacerlo (si no había mejor opción).

---

1/ INFONAVIT, VI Informe Anual, México, 1978.

147.

Dadas las cifras disponibles es difícil precisar el número exacto de viviendas construidas anualmente en el país. Las estimaciones están basadas en datos censales y, algunos otros indicadores como son los avisos de terminación de obras que los constructores hacen a las autoridades; sin embargo, en una gran cantidad de casos no existen registros oficiales de las habitaciones construidas debido a que no se solicitan los permisos, lo que a su vez es consecuencia de la irregularidad en la tenencia de la tierra. No obstante, con base en estimaciones de la SAHOP, se puede afirmar que de las 251,000 viviendas construidas en el país en 1977, sólo un 30% fue edificado a través de compañías establecidas, el resto fue autoconstrucción o construcción informal. El porcentaje mencionado fue estimado con base en el total de vivienda financiada por los organismos públicos abocados a resolver el problema habitacional, más lo financiado por la banca privada y una pequeña proporción de casas financiadas por particulares.

CUADRO 20.

MEXICO  
EXISTENCIA DE VIVIENDAS 1970-1977 (Miles)

AÑO	TOTAL DE VIVIENDAS	INCREMENTOS ANUALES*
1970	8,286	---
1971	8,501	215
1972	8,722	221
1973	8,949	227
1974	9,182	233
1975	9,421	239
1976	9,666	245
1977	9,917	251

\*Tasa anual de crecimiento estimado: 2.6%

FUENTE: Segundo Informe de Gobierno, Anexo I-1978.  
Estimación de la SAHOP de los años 1971 y siguientes.

Puede calcularse que en 1978 la cifra de viviendas construidas por cuenta de terceros, se incrementó de 75 mil en 1977 a más de 80 mil; ésto debido a que la banca privada incrementó el número de viviendas financiadas gracias a un compromiso establecido con el Gobierno Federal.

Tomando en consideración la capacidad instalada de la industria de la construcción, la flexibilidad de la misma y el relativamente escaso capital que se requiere para construir vivienda, puede afirmar-

se que la oferta de habitaciones puede incrementarse sustancialmente en un corto lapso. Para que ello sea factible es necesario que existan mecanismos de financiamiento que hagan posible convertir la demanda potencial en real y además, que se multipliquen las empresas especializadas en construcción de vivienda, a fin de que encuentren alternativas viables de construcción que permitan maximizar los recursos disponibles para la edificación de un mayor número de viviendas con características adecuadas a las necesidades e idiosincracia de nuestra población.

### 2.3 Mecánicas de Financiamiento de las Instituciones Públicas.

En el apartado en que tratamos los antecedentes históricos de la vivienda en México, vimos los orígenes de las instituciones que actualmente están abocadas a resolver el problema habitacional, en los siguientes analizamos la demanda de casas de la población y la oferta de la industria de la construcción. Por lo que se refiere a la demanda, contemplamos que el déficit habitacional es enorme en el país, independientemente de los parámetros que se utilizan para medirlo. En cuanto a la oferta de viviendas concluimos que la capacidad de la industria mexicana de la construcción es potencialmente suficiente para satisfacer la demanda; sin embargo, es necesario disponer de medios eficientes para unir la demanda a la oferta mediante un factor: el financiamiento.

Como hemos visto, la demanda potencial se puede convertir, con relativa facilidad, en efectiva, ya que los individuos están dispuestos a comprar su vivienda casi a cualquier precio si las condiciones de crédito son aceptables. Por el lado de la oferta, ésta se puede estimular rápidamente si el financiamiento a la construcción es en condiciones favorables y si existe certeza de que la demanda será efectiva.

Por lo expuesto, es evidente que la existencia de los organismos públicos de vivienda no sólo debe ser la justificación de un mandato jurídico, sino que se requiere que las instituciones sean operativamente adecuadas para maximizar los recursos económicos de que se dispone y conjugar en forma óptima a éstos con la oferta y la demanda de viviendas del país.

Actualmente funcionan en el país varios organismos abocados a la resolución del problema habitacional, entre los cuales los más importantes son: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT; Fondo de la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado, FOVISSSTE; Fondo de la Vivienda Militar, FOVIMI; Banco de Obras y Servicios Públicos, S. A., BANOBRAS; Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular, INDECO y el Fondo de Operación y Des-

cuento Bancario a la Vivienda FOVI, el cual funciona en combinación con el Fondo de Garantía y apoyo a los Créditos para la Vivienda, FOGA y la banca hipotecaria para desarrollar el Programa Financiero de Vivienda. Además de las instituciones anotadas, funcionan otros organismos, aunque su ámbito de acción es restringido, tal es el caso de los programas estatales y municipales de vivienda que ocasionalmente desarrollan las autoridades; los fondos y prestaciones de vivienda para beneficio de trabajadores de empresas como la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos, S. A., Teléfonos de México, S. A., Nacional Financiera, S. A., y varias empresas de los grupos económicos asentados en la ciudad de Monterrey.

Como puede apreciarse, a excepción del INDECO, BANOBRAS y FOVI-FOGA, el resto de las instituciones responden a una relación íntima de la demanda con su actividad laboral. De hecho, tanto INFONAVIT como FOVISSSTE y FOVIMI, en sus órganos directivos están representados los trabajadores, el patrón y el Gobierno Federal, sólo que, en el caso de FOVISSSTE la personalidad del patrón y del gobierno coinciden y en el FOVIMI concurren las tres personalidades en una. A reserva de tratar con detalle la operación de estas instituciones, podemos anotar que su función, en primer término, es dotar de capacidad de crédito a la demanda, con base

en una garantía: la relación laboral de los trabajadores.

Pasemos ahora a analizar en forma sucinta los objetivos, mecánicas de financiamiento y resultados alcanzados por las instituciones que hemos señalado como principales en el área de la vivienda.

#### INDECO.

Es evidente que las necesidades en materia habitacional son muy amplias y que las prestaciones previstas por el artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias solamente comprenden a trabajadores asalariados, por lo que un importante sector de la población requiere ser atendido por una institución específica, distinta de las enmarcadas en la legislación mencionada. Esta institución es el INDECO el cual, como hemos visto, fue creado mediante una Ley que le confirió atribuciones que originalmente pertenecían al Instituto Nacional de la Vivienda, así como otras relacionadas con el desarrollo urbano.

A partir del 29 de diciembre de 1978 se reformó la Ley que creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO).

En síntesis, se puede afirmar que los objetivos fundamentales del INDECO son dos: a) ser agente inmobiliario del Gobierno Federal y ente regulador del mercado de tierra con vocación para el desarrollo urbano; y b) satisfacer la demanda nacional de vivienda de la población no asalariada.

Respecto al carácter de agente inmobiliario del Gobierno, las funciones del Instituto consisten en tramitar la expropiación de tierras ejidales o comunales en aquellas regiones declaradas como prioritarias por la SAHOP, a fin de "atender en lo general la demanda de suelo urbano para vivienda familiar; comprar, fraccionar, enajenar o construir inmuebles por cuenta propia o de terceros; adquirir y enajenar predios modificados con el objeto de dar adecuada regulación al mercado de los terrenos; y, ejecutar las acciones que le corresponden en zonas libres de uso inmediato, límites con los predios sujetos a proceso de regularización de tenencia de la tierra". 1/

Por lo que toca a la satisfacción de la demanda de vivienda de los no asalariados, el INDECO traza sus vías de acción a partir de los siguientes considerandos:

a) En los países en vías de desarrollo, históricamente, la vivienda se ha realizado en forma mayoritaria por la vía de la autoconstruc-

---

1/ Decreto Presidencial del 27 de julio de 1979. Diario Oficial.

ción; y si se considera que por la falta de disponibilidad de recursos financieros ese camino seguirá prevaleciendo en el futuro inmediato, la mejor manera de atender el problema de la vivienda es poner a disposición de las familias tierra para construcción, facilitándoles su acceso a través de precios acordes con su capacidad económica 1/.

b) La creación de fondos especiales de vivienda ha venido a dar un impulso apreciable a la generación de vivienda nueva; pero éstos sólo benefician a los asalariados en un pequeño porcentaje de derecho-habientes, debido a que el tipo de construcción de vivienda terminada que se realiza requiere cuantiosas inversiones.

c) La vivienda debe tener relación directa con la capacidad de pago de la población y, correlativamente, con sus prioridades de gastos.

d) Actualmente, en México, de cada 100 viviendas que se construyen sólo 35 son financiadas y/o construidas por organismos públicos o privados especializados en la materia. Las 65 restantes son edificadas por la población, especialmente por la no asalariada y de bajos ingresos. 2/

---

1/ Ley del INDECO, Exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas, INDECO, 1979.

2/ Ortiz Reyes, Angel, "Vivienda para No Asalariados", CIDIV, INDECO, Méx. 79

CUADRO 21.

COMPOSICION DE LA DEMANDA DE VIVIENDA DE  
LA POBLACION NO ASALARIADA\*  
1977 - 1982

	1977 Familias	1978 Familias	1977-82 Familias
Demanda incremento nacional de población no asalariada.	271, 783 100%	281, 263 100%	1'781, 120 100%
Demanda incremento nacional de vivienda en localidades mayores de 2, 500 habitantes.	223, 451 82%	235, 073 83%	1'521, 241 85%
Demanda incremento nacional de vivienda en localidades mayores de 2, 500 habitantes hasta 3 veces el salario mínimo.	170, 426	178, 810	1'156, 069
Universo de trabajo del INDECO en programas de vivienda progresiva	63%	64%	65%

## FUENTES:

\*Censo Nacional de Población y Vivienda 1970.  
Proyecciones 1977-1982 SAHOP.  
Proyecciones INDECO.

Composición Familiar 5.3 miembros.

c) Es necesario que lo que ha sido una forma tradicional de construir, se convierta en un programa planeado con sus objetivos, metas y tiempos de realización.

f) Se debe prever para poder asentar ordenadamente los incrementos de la población, a fin de evitar el costoso, complejo y muchas veces imposible proceso de regularizar situaciones que se crearon al amparo del desorden o, en su defecto, afrontar altos costos sociales por no emprender oportunamente acciones para regular el uso y ritmo de ocupación del suelo urbano.

Estas viviendas así construidas se caracterizan por estar asentadas, generalmente, en terrenos invadidos o irregulares fuera de todo orden urbano. Son realizadas por etapas conforme a las posibilidades económicas de los ocupantes, con su participación directa y la de sus familiares, sin guías técnicas y sociales.

De conformidad con los principios enunciados, el INDECO, dentro del Sistema Nacional Alianza para la Vivienda Popular, ha desarrollado un Programa de Vivienda Progresiva en el cual cobra singular importancia la participación de la comunidad para su realización. Para llevarlo a cabo, el Instituto propicia entre los habitantes de las comunidades, la cooperación, el trabajo colectivo, la ayuda

mutua y cualquier otra medida encaminada a mejorar sus condiciones de ambiente y habitación.

Los Programas de Vivienda Progresiva comprenden: lotes con servicios urbanos mínimos y construcción de vivienda progresiva, así como el mejoramiento de viviendas en términos generales.

Lotes con servicios urbanos mínimos.

Esta fase del programa contempla las etapas siguientes:

- Diagnóstico de la demanda de vivienda en la localidad, identificación de los grupos no asalariados organizados y determinación de la demanda específica de vivienda.
- Una vez establecida la demanda, se selecciona el terreno para el programa, conforme a los usos y destinos del suelo determinados por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y a las Normas de Urbanización y Construcción de la SAHOP.
- La tierra necesaria para el programa se garantiza financiando el 25% de su precio, negociándose con el propietario el plazo para pagar el saldo.

El Programa de Vivienda Progresiva se lleva a cabo en etapas y en especial por la misma familia o comunidad, con el sistema de autoconstrucción. Tiene una importante función social que cumplir

a través de su desarrollo, que se inicia a partir del asentamiento de la comunidad en el fraccionamiento, debido a que se mantiene un trabajo constante para lograr su integración social, organización para actividades de autoconstrucción y otras de orden comunitario.

#### Mejoramiento de Vivienda.

El problema habitacional que padece nuestro país en las grandes y medianas ciudades, ha dado origen a que se formen lugares de habitación en proceso constructivo permanente, sin diseño de proyectos, especificaciones de construcción o con diseños inoperantes; esto conduce a no llenar los requisitos de tipo legal que se tienen marcados en los reglamentos de construcción de los Estados y Municipios.

Con este programa, se pretende secundar los esfuerzos que han realizado sus moradores para poder edificarlas, mejorando integralmente sus condiciones, mediante una ampliación de la vivienda, construcción o mejoramiento, y que esto se realice coordinadamente con las autoridades competentes y con los grupos que en alguna medida estén interesados en programas de mejoramiento de vivienda urbanos y rurales, así como asesorías técnicas constructivas, legales y sociales o apoyos económicos, para obtener mejores ser-

vicios de infraestructura, equipamiento y vivienda.

El Programa de Mejoramiento de Vivienda se diseña para atender, preferentemente, a los grupos de bajo ingreso, que fluctúen entre 0.8 a 2.5 veces el salario mínimo vigente en cualquier localidad de las ciudades o del campo, que por iniciativa propia o con la ayuda de alguna institución vivierendista, lograron un asentamiento primario, y requieren de ayuda para continuar superando las condiciones de sus viviendas.

#### Condiciones de Financiamiento del Programa.

La población no asalariada ha carecido siempre de un sistema financiero, específicamente destinado a resolver sus necesidades habitacionales.

La vivienda progresiva es un concepto que pretende superar el marco de la capacidad de pago para la vivienda terminada, a efecto de atender el tipo de vivienda y los logros que realmente puede disponer este sector de la población, para ese propósito.

El Programa de Vivienda Progresiva solamente requiere de un impulso crediticio proveniente de fuentes públicas o canalizadas a través de ellos, para poner en marcha los mecanismos de crédi-

to y recuperación en los que está fundado el programa. En su primera etapa, estos recursos sirven para financiar el valor de un lote con los servicios mínimos indispensables para el asentamiento de una familia.

Para calcular la capacidad de pago de cada familia demandante, se han adoptado, convencionalmente, los criterios de capacidad de crédito establecidos por el Banco de México. De acuerdo a esta operación, aquellos que perciben el equivalente al salario mínimo o menos, pagan una amortización mensual correspondiente a un porcentaje adecuado a sus ingresos y que no afectan la economía de esta población. El plazo de amortización es de diez años.

El resto de la inversión para construir la vivienda, es por cuenta del adquirente, a través de sus propios recursos y en algunos casos, con pequeños créditos a corto plazo para materiales.

Por lo expuesto, consideramos que el INDECO es un organismo diseñado para cumplir un importante papel en la solución del problema de dotar de alojamiento a un importante sector de la población; sin embargo, los resultados obtenidos en términos cuantitativos distan mucho de lo deseable debido a lo exiguos en relación a la magnitud de la obra que enfrenta el Instituto. En el anexo

estadístico del Tercer Informe de Gobierno del Presidente López Portillo encontramos los datos siguientes relativos al INDECO.

CUADRO 22.

INDECO  
VIVIENDAS TERMINADAS Y MEJORADAS

Año/Concepto	Lotes y Servicios	Viviendas Terminadas	Mejoramiento de Viviendas
1973	510	243	N. D.
1974	8763	2911	N. D.
1975	4437	4571	N. D.
1976	N. D.	5991	N. D.
1977	7894	2613	N. D.
1978	16604	2148	7086
1979 (E-Sept.)	8614	N. D.	N. D.
<u>e/</u>			

e/ Datos estimados.

N. D. No hay datos.

Las cifras presentadas manifiestan varios aspectos respecto al desarrollo de las tareas del Instituto:

a) Los resultados han sido por completo irregulares, en el sentido de que no muestran una tendencia uniforme, ya que los altibajos que se aprecian son muy marcados.

b) El aspecto sobresaliente de la actividad es el relativo a la dotación de lotes con servicios urbanos mínimos. Esto es lógico si consideramos el papel del INDECO como agente inmobiliario del Gobierno Federal, además de que es el subprograma que requiere de menores esfuerzos técnicos y financieros; no obstante es en esta labor donde se necesita poner un mayor énfasis en el aspecto de promoción social pues se corre el riesgo de crear asentamientos humanos irregulares desde el punto de vista de la integración social, aún cuando los predios cuenten con todos los servicios municipales y la situación jurídica de la propiedad se haya solucionado.

c) Las series estadísticas proporcionadas muestran falta de control de los programas, o tal vez la inexistencia o poca relevancia del mejoramiento de viviendas, de otra forma no se explica la carencia de datos en ejercicios anteriores a 1979. Esto puede ser un indicio del funcionamiento general de la institución.

En síntesis, se puede afirmar que el INDECO es un organismo que necesita ser fortalecido para solucionar en mayor medida el problema del sector de la población que le ha sido encomendado.

100.

### Programa Financiero de Vivienda (FOVI-FOGA).

En nuestro país, el primer esfuerzo organizado e importante para fomentar la vivienda de interés social se inicia en 1963 al crear el Gobierno Federal el Programa Financiero de Vivienda, mediante la constitución, en forma paralela de dos fideicomisos administrados por el Banco de México, S. A. Dichos fideicomisos son el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, FOVI y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda FOGA.

La implantación del Programa Financiero de Vivienda PFV, se fundó en la consideración de que el Estado no cuenta con recursos suficientes para satisfacer la creciente necesidad de habitaciones y por lo tanto, se estimó conveniente utilizar parte de los ahorros del público captados por las instituciones de crédito, a través de sus departamentos de ahorro y de sus departamentos hipotecarios para que con la inversión de estos recursos complementarios con otros gubernamentales, se atendiera en mayor proporción la demanda existente de vivienda. Para la ejecución del Programa se consideran dos aspectos fundamentales:

A. La inversión de los recursos bancarios en Vivienda de interés social, definida por disposiciones del Banco de México, S. A., desti-

nada a un sector de la población de ingresos reducidos pero suficientes para cubrir las amortizaciones con que pagará su vivienda en un término más o menos largo.

B. La vivienda de interés social es aquella cuyo precio o valor está dentro de los límites establecidos por el Banco de México, S. A., conforme a las posibilidades de pago de dicho sector, considerando siempre que no resulte onerosa al presupuesto familiar y proporcione alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indispensables de seguridad, higiene y decoro, que esté dotada de los servicios correspondientes y que por su calidad y durabilidad sea garantía efectiva para las instituciones de crédito.

Además, al establecerse el PFV se determinaron dos parámetros básicos: los topes al precio de venta de las viviendas y, correlativamente, los topes al ingreso de los adquirentes, de manera que la vivienda de interés social se destinara a grupos de población específicos que pudiesen adquirirlas sin menoscabo de la satisfacción de otras necesidades. Por ello, el Programa se ha dirigido a atender la demanda de vivienda denominada de interés social para acreditados de ingresos mínimos VAIM, y la de los acreditados de ingresos bajos y medianos VIS.

A efecto de que los recursos financieros canalizados al desarrollo de programas de vivienda destinadas a personas de bajos y medianos ingresos se utilicen adecuada y ágilmente, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinó que el FOVI fuera el encargado de reglamentar y apoyar financieramente las operaciones respectivas, al efecto le otorgó las facultades siguientes:

1. Promover la construcción o mejora de viviendas de interés social, orientando la inversión de las instituciones de crédito para que los programas vayan de acuerdo con las necesidades económicas y sociales de cada región y se realicen conforme a condiciones y requisitos urbanísticos y arquitectónicos para la construcción de viviendas decorosas e higiénicas. En esta labor promocional, FOVI desempeña el papel de un organismo de servicio, tanto para las instituciones mencionadas como para los promotores y constructores de vivienda, ya que les proporciona orientación de tipo financiero, legal, técnico y socioeconómico, sobre la mejor forma, en cada caso concreto, de preparar y desarrollar los programas de vivienda de interés social.

2. Otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito, para complementar las cantidades que éstas destinan a la construcción,

adquisición o mejora de viviendas para acreditados de ingresos mínimos, bajos y medios.

3. Canalizar recursos para el desarrollo de programas del Sector Público, en sus niveles Federal, Estatal y Municipal.

4. Evaluar y aprobar técnicamente los programas para que éstos sean adecuados en cuanto a sus características socioeconómicas y de construcción.

5. Supervisar la ejecución de las obras, en el caso de otorgamiento de apoyo financiero o a solicitud del promotor.

6. Proporcionar asesoría técnica para la preparación y realización de los programas de vivienda, incluyéndose en esa asesoría la orientación a los promotores en la obtención del financiamiento de las instituciones de crédito para dicha realización.

Asimismo, la SHCP dispuso que con el objeto de compensarle a la banca los costos de operación de los créditos que otorga para vivienda de interés social y darle una mayor garantía en las operaciones de dichos créditos, el FOGA dé los siguientes apoyos:

1. Para efectos de liquidez, por falta de pago puntual en que incurren los acreditados en las operaciones antes mencionadas.
2. Para la misma finalidad de apoyo, por deficientes de recuperación final en las aludidas operaciones de crédito.
3. Para regular los tipos de interés de las mismas operaciones.
4. Para reducir las primas de los seguros de vida e invalidez y daños del inmueble, que deben tomar obligatoriamente los adquirentes de las viviendas.

Como puede apreciarse, el FOVI es un agente dinamizador de las actividades tendientes a la creación de vivienda, ya que por una parte brinda orientación técnica financiera legal y socioeconómica a los promotores y constructores de vivienda, a fin de que adecuen sus proyectos a la demanda de los sectores de la población con ingresos bajos o medios y por la otra, es un organismo de servicio y apoyo a las instituciones de crédito que financian los programas habitacionales. A su vez, regula y orienta los créditos hipotecarios de las instituciones de crédito hacia aquellos sectores demandantes de crédito que se ajustan a las características socioeconómicas que dieran origen al programa financiero de vivienda.

Los créditos otorgados por las instituciones financieras que reci-

ben apoyo de FOVI, son: los Créditos Individuales y los Créditos Puente.

Los Créditos Individuales se otorgan a personas físicas para que los apliquen en la adquisición, construcción o mejora de vivienda que vayan a ser habitadas por su familia.

Los créditos para la vivienda de interés social se otorgan hasta por el 80% del valor de la garantía. Límite que puede ampliarse cuando se constituyen garantías reales sobre bienes muebles o inmuebles. Cuando se trate de adquirentes de vivienda de interés social que no estén en condiciones de constituir dichas garantías adicionales, esta ampliación podrá llegar hasta el 95% del valor de la garantía si en los contratos que las instituciones (banca privada) celebren con sus acreditados, se hace constar que el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA) otorga su apoyo adicional hasta por el 15% de dicho valor, siempre que el acreditado aporte una cantidad no inferior al 5% del mismo valor.

CUADRO 23.

FOVI  
VALORES DE LAS VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL POR ZONAS  
E INGRESOS MAXIMOS DE LOS BENEFICIARIOS. - Pesos de 1979.

		ZONA I	ZONA II	ZONA III	ZONA IV
VAIM	I)	9,700	11,400	13,100	14,800
	V)	196,000	230,000	265,000	299,000
VIS-A	I)	15,400	18,900	20,800	22,600
	V)	286,000	351,000	386,000	419,000
VIS-B	I)	22,600	24,600	26,800	29,300
	V)	460,000	500,000	545,000	595,000

I. Ingresos mensuales máximos del beneficiario.

V. Precios o Valores máximos de la vivienda.

VAIM: Vivienda de interés social para Acreditados de Ingresos Mínimos.

VIS-A. Vivienda de Interés Social para acreditados de ingresos bajos.

VIS-B. Vivienda de Interés Social para acreditados de ingresos medios.

FUENTES: Instructivos del FOVI-FOGA.

Los Créditos Puente son los que se otorgan a promotores o constructores para la construcción o mejora de viviendas. En el primer caso podrá incluir la urbanización respectiva.

El crédito puente puede comprender la adquisición del terreno, cuando se trate de realización de proyectos de las entidades fedrativas, de los municipios o de organismos del sector público que tengan por objeto fomentar la vivienda de interés social, así como, cuando tratándose de proyectos del sector privado, ésto se justifique a criterio del Fondo de Operación y descuento Bancario a la Vivienda (FOVI). En una segunda etapa, ya terminadas las viviendas, la banca privada puede otorgar préstamos individuales a los adquirentes, que se destinan a pagar el precio de las viviendas. Este sistema permite a los constructores realizar sus proyectos y obtener la recuperación de su inversión a medida que se van vendiendo las viviendas.

Los Créditos Puente para la urbanización y construcción de viviendas de interés social causan un interés del 10% anual máximo para viviendas VAIM, 11.5% anual máximo para viviendas de VISA y del 13% anual máximo para viviendas de VIS-B. Además de los porcentajes anteriores, la institución acreditante podrá cargar al conceder el crédito puente un 1% adicional por una sola vez, sobre el monto de la operación. Estos créditos deberán otorgarse a pla-

zos adecuados para la recuperación de los mismos, en función de los lapsos de urbanización, construcción y venta de las viviendas.

En cuanto a las normas técnicas a las que deben ceñirse los promotores, diseñadores o constructores de la vivienda financiada por las instituciones de crédito y con apoyos del FOVI y del FOGA, pueden resumirse en las siguientes:

- a) La vivienda debe brindar comodidad a sus moradores, evitar la promiscuidad y satisfacer las necesidades de aseo e higiene personales y las de preparación salubre de alimentos, de acuerdo a los usos y costumbres de la localidad en que se vaya a ubicar.
- b) En los conjuntos habitacionales los diseños deben propiciar la integración de las viviendas de tal forma que se constituyan en núcleos que propicien la superación de los individuos, y
- c) Las áreas útiles por tipo de vivienda deben ser como se indica en el siguiente cuadro:

CUADRO 24.

AREAS UTILES MINIMAS DE LAS VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL.  
- Metros Cuadrados -

VAIM	VIS - A      Y      VIS - B			Núm. de Recámaras
	Vivienda Unifamiliar	Vivienda Duplex	Multifamiliar	
30 M2. Se exige proyectar hasta 45 M2.	45	---	50	2
	--	57	57	2 y Alcobá
	60	63	63	3
	70	---	---	4

FUENTE: Instructivos del FOVI-FOGA.

En cuanto a realizaciones, el programa financiero de vivienda considera en su conjunto (sistema bancario adquirentes y FOVI), durante el lapso 1963-1977 canalizó 15,862.7 millones de pesos en vivienda de interés social, los que correspondieron a 217,428 créditos en beneficio de igual número de familias.

En 1978 el monto de la inversión por el mismo concepto fue de \$4,461.6 millones distribuido mediante el otorgamiento de 19,736 créditos. 1/

Conforme a las estimaciones de la SAHOP, en el sentido de que por cada millón de pesos invertidos en vivienda se generen 8 empleos y 3.8 empleos indirectos, durante 1978 se generaron empleos por un total de 64,447, de los cuales 43,693 fueron directos y 20,754 indirectos. Además, cabe señalar que el programa financiero de vivienda en el mismo año mencionó canalizar un monto de recursos superior a la cuarta parte del total invertido en dicho año por los principales organismos públicos de vivienda.

Respecto a los apoyos financieros otorgados por FOVI a la banca múltiple y a las instituciones hipotecarias y de ahorro especializados, el monto de los recursos fue de \$ 629.4 millones que corresponden a 5,990 viviendas de interés social de las cuales el 27% se

---

1/ Informe programa 1978-1979 FOVI-FOGA, Banco de México, México, 1979.

edificaron en la zona metropolitana de la ciudad de México y el resto en la provincia.

CUADRO 25.

PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA

AÑO	Apoyo Financiero FOVI (\$ Millones)	Total de Créditos Otorgados	Población Beneficiada (Miles de Personas)
1969	167.0	13,468	74,074
1970	48.0	19,458	107,019
1971	18.1	17,911	98,511
1972	76.9	13,222	72,721
1973	92.4	29,226	160,743
1974	84.5	17,671	97,191
1975	67.8	15,782	86,801
1976	173.3	12,877	70,824
1977	170.2	11,135	61,243
1978	629.4	20,239	11,315

FUENTE: Tercer Informe de Gobierno, J.L.P. Anexo I Estadístico histórico, México, 1979.

Por su parte, también en 1978 el FOGA otorgó 54 millones de pesos en apoyos para una inversión de las instituciones de crédito por 1,411 millones de pesos que corresponden a 1,207 operaciones.

Estos apoyos se otorgaron principalmente para regulación del tipo de interés a cargo de los adquirentes de vivienda y del costo de las primas de seguros de vida, invalidez y daños que los acreditados deben tomar al adquirir las viviendas de que se trate.

Es de esperarse que el programa financiero de vivienda y los dos fideicomisos creados rindan mayores frutos a partir de 1979 como resultados de la unificación de FOVI y FOGA bajo una misma dirección administrativa, así como a los resultados del compromiso contraído por la Asociación de Banqueros de México con el Presidente de la República dentro del marco de la Alianza para la Producción, en el sentido de financiar en un año, comprendido entre 1978 y 1979, una cifra superior a las 30,000 viviendas.

## BANOBRRAS.

Otro organismo sobresaliente en el sector de la vivienda de interés social es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., el cual establece en su Ley Orgánica, como una de sus actividades fundamentales, la obtención de recursos económicos destinados a la construcción y mejoramiento de habitaciones populares; en consecuencia, a partir de diciembre de 1964 y con el objeto de dar mayor impulso a estas actividades, se creó la Gerencia de Habitación, a la que se le fijaron como funciones principales las de investigación, planeación, promoción, adjudicación, administración y mantenimiento de conjuntos de vivienda de interés social.

De acuerdo a la política adoptada de dar énfasis a la habitación, se estructuró y se puso en operación a nivel nacional, el programa denominado "Buena Vivienda", para la realización de unidades habitacionales del tipo que la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares define como de interés social (que son del mismo tipo que define el FOVI).

Para la consecución de sus fines en este aspecto, el Banco maneja en fideicomiso un fondo especial del Gobierno Federal denominado "Fondo de las Habitaciones Populares", cuyo patrimonio se forma e incrementa con los siguientes recursos: Subsidios de la

177.

Federación específicos para vivienda, empréstitos contratados por la Federación, el Departamento del Distrito Federal, los Estados o los Municipios para el mismo objeto; sumas provenientes de la recaudación a los derechos impuestos, ingresos, bienes y servicios afectados a dicho fondo por la Federación, por cualesquiera de las entidades arriba citadas o por organismos públicos y privados en general.

Independientemente de las fuentes de recursos anotadas, la Ley Orgánica de la Institución, la faculta para emitir títulos de crédito con los mismos propósitos, tales como bonos hipotecarios y certificados de participación inmobiliaria amortizables. Estos títulos representan en valor total de los inmuebles que con el producto de su colocación se construyan, o el de inmuebles ya construidos cuyo valor de inversión se desea recuperar.

La operación de BANOBRAS pone énfasis en la creación de oferta de vivienda a través de la construcción de grandes conjuntos habitacionales y del mejoramiento masivo de habitaciones; sin embargo, el aspecto de los créditos puente y los créditos individuales pasan a un segundo plano, tal vez, debido a que se considere que dado el déficit habitacional tan grande la demanda está asegurada en principio.

Las premisas fundamentales que sirven de base en las diferentes etapas del desarrollo de los conjuntos habitacionales financiados por el Banco son, en resumen, las siguientes:

- a) Se enfoca la acción hacia las ciudades con mayor tasa de crecimiento demográfico.
- b) En las poblaciones determinadas conforme al punto anterior, se realizan estudios de mercado para conocer las características de la demanda en cuanto a estructura familiar, usos y costumbres regionales y capacidad de pago, principalmente.
- c) Se promueve en las entidades en que se opere, las reformas legales necesarias con objeto de obtener para las viviendas un tratamiento final que permita la reducción del costo de las mismas.
- d) Se establecen las condiciones de pago adecuadas a las características del ingreso de los adquirentes, así como pagos iniciales reducidos-enganches-, los cuales varían entre el 4 y el 10% del precio total de la vivienda.

Este aspecto de la operación del Banco es muy especial, ya que establece condiciones diferenciales para el pago inicial y mensual en cada uno de los conjuntos habitacionales y más aún en cada uno de los edificios. Así, el enganche varía para cada departamento según el nivel en que esté situado y por otra parte, las mensualidades pueden ser crecientes, constantes y decrecientes, opciona-

les para el demandante.

e) Se procura adjudicar la vivienda antes de que ésta sea terminada, a fin de evitar costos innecesarios de mantenimiento y reducir el costo financiero.

f) El mantenimiento de las unidades, así como su conservación y vigilancia, la realiza el Banco con cargo a las cuotas que se le fijan a los adquirentes, las cuales se procura que sean mínimas pero suficientes.

Conforme el número de viviendas financiadas por la institución crece, el problema de la administración se ha ido complicando, debido a los altos costos financieros que implica; por ello, BANOBRAS inició el sistema de edificios en autoadministración, a fin de que los propios residentes y adquirentes de las unidades velen por sus propias viviendas y el Banco no distraiga esfuerzos y dinero. Tal parece que la autoadministración está rindiendo buenos frutos.

En cuanto a los requisitos que deben satisfacer los demandantes de las viviendas, los principales son los siguientes:

a) Que los ingresos familiares sean suficientes para que el pago de las mensualidades no representen más del 25% de los ingresos.

b) Que los solicitantes comprueben ser jefes de familia.

c) Que no sean propietarios de inmuebles dentro de las ciudades donde están solicitando el crédito, a fin de asegurar que las ha-

bitaciones cumplan con su comidad de interés social.

d) Que la habitación que están solicitando sea suficiente para albergar a toda la familia, a fin de evitar problema de hacinamiento.

e) Que el demandante no sea mayor de 55 años de edad.

f) Cuando se considere el ingreso familiar, el Banco se reserva de aceptar tan sólo a aquellos casos en que la edad de los hijos económicamente activos permita asegurar la estabilidad y continuidad de ingresos.

El régimen legal utilizado para documentar las adjudicaciones de las viviendas, es el Certificado de Participación Inmobiliaria No Amortizable.

Estos títulos de crédito, presentan varias ventajas ante los sistemas tradicionales que se siguen en el país para la adquisición de viviendas de interés social, pues permiten diferir los gastos de formalización de la compra venta, que en algunos casos son muy onerosos y precisan de efectuarse simultáneamente al pago inicial que se requiere para la adquisición, sumándose a éste.

Facilita la realización del traspaso de derechos, cuando hay necesidad de efectuarlos con la debida aprobación del fiduciario, en

virtud de que para efectuarlos se requiere únicamente el endoso del título de crédito. Desde el punto de vista de la necesidad de realizar una labor educativa entre los ocupantes de las viviendas, para lograr su mejor adaptación a las condiciones de vida de los grandes conjuntos habitacionales, esta forma de propiedad se puede considerar un nuevo concepto, en virtud de que obliga al fiduciario, emisor de los títulos de crédito, a llevar a efecto durante el lapso de amortización del valor de los certificados, la administración y el mantenimiento del conjunto habitacional, con miras a preparar simultáneamente a los adquirentes para que en su oportunidad puedan tomar a su cargo dichas funciones.

#### INFONAVIT, FOVISSSTE Y FOVIMI.

Si bien la creación de los organismos que hemos analizado representaron esfuerzos tendientes a resolver el déficit habitacional, no fue sino hasta el año de 1972 cuando se emprende una labor de grandes proporciones para satisfacer las necesidades habitacionales de amplios sectores de la población, que de otra forma no tenían acceso a los mecanismos tradicionales para adquirir una vivienda cómoda e higiénica.

Así, casi simultáneamente, se expiden las disposiciones legales por las que se crean el Fondo Nacional de la Vivienda para los Traba-

102.

jadores y el Instituto encargado de manejarlo, INFONAVIT (22 de abril de 1972); el Fondo de la Vivienda ISSSTE, FOVISSSTE (Diciembre de 1972), y el Fondo de la Vivienda Militar, FOVIMI, administrado por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, ISSFAM (Diciembre de 1972).

Las funciones de cada uno de estos organismos están enfocadas a atender los problemas habitacionales de núcleos específicos de población. De esta forma el FOVIMI está referido a los miembros del ejército, la armada y la fuerza aérea; el FOVISSSTE está abocado a atender a los trabajadores al servicio del Estado y el INFONAVIT está dedicado a satisfacer los requerimientos de vivienda de trabajo dentro del apartado A del artículo 123 constitucional.

En sus aspectos fundamentales, las disposiciones de ley que rigen estos fondos son similares y, en algunos aspectos, idénticas, en especial en lo referente a las fuentes de recursos que los integran, sus objetivos, las condiciones para otorgar financiamientos y créditos individuales, la devolución de los fondos individuales creados y las personalidades representadas en los respectivos órganos rectores.

Veamos a continuación los principios que norman al INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI.

Integración de los Fondos\*. Estos se forman por:

- a) Las aportaciones del 5% sobre el salario de los derechohabientes. Estas aportaciones a favor del trabajador las hace el empleador, ya sea éste un particular, el Gobierno Federal u otras entidades y organismos públicos;
- b) Los bienes y derechos adquiridos por cualquier título; y
- c) Los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos a que se refieren los incisos anteriores.

Es oportuno señalar que los rendimientos a que se refiere el inciso c), son básicamente los intereses provenientes de los recursos que se mantengan invertidos en el Banco de México, S. A., en tanto no se apliquen a los fines que la Ley les señala; así como a los provenientes de los créditos otorgados a los derechohabientes y del financiamiento a la construcción.

Objetivos de los Institutos\*\*:

- a) Administrar los recursos del fondo constituido para vivienda;
- b) Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los derechohabientes obtener crédito barato y suficiente para:

---

\* Art. 5 de la Ley del INFONAVIT.  
Art. 54 c de la Ley del ISSSTE.  
Art. 100 de la Ley del ISSFAM.

\*\*Art. 3 Ley del INFONAVIT  
Art. 54 A, Ley del ISSSTE  
Art. 99 Ley del ISSFAM.

- Adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas.
  - Construir, mejorar, ampliar o reparar sus habitaciones.
  - Pagar pasivos contraídos por los conceptos anteriores; y
- c) Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los derechohabientes. Como puede observarse, estos institutos tienen como objetivos básicos manejar los recursos para dotar de poder adquisitivo a la demanda, por una parte y financiar la oferta de viviendas, por la otra; con lo cual se puede establecer la conjunción entre los elementos del mercado.

En la aplicación de los recursos de los Fondos, se consideran, principalmente las siguientes circunstancias\*:

- a) La demanda de habitación y las demandas de viviendas, dando preferencia a los derechohabientes de bajos ingresos, en las diversas regiones o localidades del país.

Los Fondos comunes para la vivienda nacen de la suma de los fondos que el patrón o empleador constituye a favor de cada uno de sus empleados y éstos constituyen el universo de los posibles beneficiados con un crédito. Obviamente, el monto de los recursos no bastaría para otorgar créditos a todos los derechohabientes,

---

\* Art. 46 Ley del INFONAVIT.  
Art. 54 H, Ley del ISSSTE  
Art. 106 Ley del ISSFAM.

por ello, la adjudicación de los recursos se realiza con base en un principio de solidaridad, según el cual los derechohabientes de mayores ingresos acuerdan que se dé prioridad a aquellos cuyos salarios o haberes sean menores y sus necesidades más ingentes. Este principio de solidaridad también se explica si se considera que el financiar viviendas de menor costo para los trabajadores de ingresos más restringidos, el número que de ellas se construya será mayor. Igual sucede en lo referente a la ampliación, mejoras y reparación de habitaciones.

b) La factibilidad y posibilidades reales de llevar a cabo construcciones habitacionales.

c) El monto de las aportaciones al fondo proveniente de las diversas regiones y localidades del país.

d) El número de trabajadores en las diversas regiones o localidades del territorio.

La vivienda financiada conforme a los principios expuestos, se asigna mediante créditos individuales que reúnen las características siguientes\*:

a) No se da enganche o anticipo por ningún concepto.

b) Se devenga un interés del 4% anual sobre saldos insolutos.

c) El plazo no puede ser menor de diez años ni mayor de 20.

---

\*Reglas Generales para el Otorgamiento de Créditos del INFONAVIT. Instructivo de Crédito para Vivienda Financiada. FOVISSSTE Art. 112 de la Ley del ISSFAM.

- d) Los descuentos o abonos que se hacen a los derechohabientes no pueden exceder de un porcentaje de sus ingresos. Este porcentaje fluctúa entre el 14 y el 30%.
- e) Los créditos se cubren por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o muerte y libera al derechohabiente o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas de los mismos.
- f) La garantía de los créditos es el propio inmueble.

Para otorgar los créditos se considera principalmente\*:

- a) Que el solicitante no sea propietario de un bien inmueble dentro de la localidad donde desea aplicar el crédito que en su caso, se le otorgara.
- b) El ingreso del derechohabiente, dando preferencia a los de más bajos ingresos familiares per cápita.
- c) La situación de la vivienda en la que habita al momento de solicitar el crédito.
- d) Las características y precios de las viviendas disponibles en las localidades respectivas.

En cuanto a la devolución a los derechohabientes de los fondos constituidos a su favor, éstos se les reintegran debido a cualquiera de las circunstancias siguientes:

---

\*Reglas Generales para el Otorgamiento de Créditos del INFONAVIT; Instructivo para la Preselección de Candidatos a obtener un Crédito para Vivienda. FOVISSSTE; Art. 107 de la Ley del ISSFAM

- 107.
- a) Al dejar el derechohabiente de prestar servicios en un centro de trabajo regido por la legislación que dió origen al fondo de que se trate. Trátese de cesantía, de cambio de relación obrero patronal o de ejercer libremente sus labores, en su caso.
  - b) Por incapacidad total permanente.
  - c) Por jubilación.
  - d) Por fallecimiento. En este caso las leyes respectivas designan a los beneficiarios del fondo.
  - e) En los casos de INFONAVIT y FOVISSSTE, se entregará a los trabajadores, en forma periódica, el saldo de los depósitos que se hubieran hecho a su favor con diez años de anterioridad.

Para concluir la exposición de las afinidades del INFONAVIT, el FOVISSSTE y el FOVIMI, observemos las representaciones que integran sus más altos órganos administrativos colegiados.

Consejo de Administración del INFONAVIT. Este consta de quince miembros propietarios y quince suplentes:

#### REPRESENTACIONES.

##### Sector Gobierno.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.  
Secretaría de Comercio.  
Secretaría del Trabajo.  
Secretaría de Programación y Presupuesto.

Sector de los Trabajadores.

C.T.M.  
CROC  
CROM  
Sindicato Nacional de Mineros.

Sector Empresarial

CONCAMIN  
CONCANACO  
COPARMEX  
CANACINTRA  
A.B.M.

En este Consejo la ley señala que la presidencia es rotativa, no obstante, por una deferencia de los sectores de los trabajadores y de los empresarios, preside siempre el titular de la SHCP. El Director General del Instituto es propuesto por el Presidente de la República y nombrado por la Asamblea General; asiste al Consejo de Administración con voz pero sin voto, al igual que los Directores Sectoriales, de los Trabajadores y Empresarial, quienes son órganos de enlace de sus respectivos sectores con el Director General.

Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE. Esta Comisión se integra por siete miembros:

Vocal Ejecutivo. Lo designa la Junta Directiva del ISSSTE a propuesta del Director del mismo.

## REPRESENTACIONES

### Gobierno Federal.

S. H. C. P.

S. A. H. O. P.

S. P. P.

### Trabajadores.

3 vocales designados por la  
Federación de Sindicatos de  
los Trabajadores al Servicio  
del Estado.

Preside la Comisión Ejecutiva el Vocal Ejecutivo.

Junta Directiva del FOVIMI. Este fondo, como ya hemos visto, no se maneja en forma autónoma o paralela, sino es administrado directamente por el ISSFAM. En tal virtud, la Junta Directiva del FOVIMI y la del ISSFAM es una misma cosa.

Se compone de nueve miembros, los que son designados por la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Presidente de la República designa un Presidente dentro de los miembros señalados por la Secretaría de la Defensa y un Vicepresidente dentro de los designados por la de la Marina.

Al observar la integración de los órganos directivos de los fondos para la vivienda que estamos estudiando se desprende:

- a) Que éstas son instituciones fundamentalmente financieras ya que aparece, en forma por demás destacada, la representación de la Secretaría de Hacienda;
- b) Que se deben resolver problemas concretos de sectores muy específicos de trabajadores y militares y por ello están representadas las federaciones y confederaciones sindicales, así como los miembros de los institutos armados;
- c) Que las acciones desarrolladas por los órganos que manejan los fondos se enmarquen dentro de un esquema de planeación urbana nacional, tal es el motivo de la representación de la SAHOP; el caso del FOVIMI es muy peculiar, ya que las zonas militares responden a objetivos diferentes a los urbanísticos y su ubicación ya está determinada.

Hasta aquí hemos visto los aspectos jurídicos y operativos coincidentes entre los tres fondos; pasaremos ahora a las peculiaridades de cada uno de ellos.

## FOVIMI.

Puede afirmarse que tanto la oferta como la demanda de habitaciones del FOVIMI es sui generis, debido a las especiales relaciones de trabajo existentes en el medio castrense.

La demanda se distingue por las circunstancias siguientes:

- a) No existen sindicatos, uniones o coaliciones de trabajadores.
- b) Los derechohabientes del estrato más bajo de la escala jerárquica, soldado raso, hacen contratos ("enganches") por tres años. Dicho contrato sólo se puede renovar una vez si no se asciende al grado inmediato superior.

Esta parte de la demanda en gran parte es satisfecha con los dormitorios de los propios cuarteles, ya que por la edad promedio de los soldados rasos-menos de 20 años en su gran mayoría-son solteros; además, la mayoría de ellos no son oriundos del lugar donde se asientan las zonas militares. Dadas estas circunstancias, la demanda es bastante restringida para ese estrato de las fuerzas armadas.

- c) Los oficiales y jefes del ejército, por la naturaleza de su trabajo, cambian constantemente de localidad de residencia. Esta circunstancia provoca que no sea atractivo solicitar un crédito para

amortizarlo en 10 ó 20 años, a menos que se considere desde el punto de vista de crearse un patrimonio.

Por las razones anotadas, además de las funciones asentadas en las páginas anteriores, el fondo tiene la de "construir unidades habitacionales en lugares próximos a los campos militares, bases navales o aéreas y cuarteles de las Fuerzas Armadas, para ser rentadas a los Generales, Jefes y Oficiales en servicio activo y otras de tipo económico para individuos de tropa" (Art. 99, fracc. VII, Ley del ISSFAM).

La renta de las casas del Instituto es pagada mensualmente mediante descuentos porcentuales de las percepciones del inquilino. Los recursos así obtenidos se aplican a la amortización del capital invertido en la construcción de las unidades habitacionales.

Por concepto de gastos de administración y mantenimiento, también pagan un porcentaje de sus ingresos. Esta es otra particularidad que distingue al ISSFAM del INFONAVIT, ya que a éste último su legislación les prohíbe expresamente intervenir en la administración de las unidades por ellos financiadas, en tanto que el ISSFAM administra tanto las unidades financiadas para rentar, como las que financia para otorgar en propiedad.

En adición a las prestaciones del FOVIMI, el ISSFAM contempla el otorgamiento de préstamos hipotecarios para militares retirados a través del Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V. Los préstamos son para adquisición, construcción, mejora y reparación de vivienda, así como redención de pasivos; estos préstamos no exceden del 85% del valor fijado por el Banco al inmueble.

En el aspecto habitacional los militares están mejor protegidos que el resto de los trabajadores pues, al menos en su legislación, consideran sujetos de crédito a militares en situación de retiro, cosa que no sucede con los trabajadores civiles jubilados por considerárseles, de hecho, insolventes al dejar de ser productivos.

Por el lado de la oferta de vivienda, ésta también reviste características especiales por los siguientes motivos:

a) Las unidades habitacionales se ubican en terrenos que forman parte de las zonas militares o navales, o en su proximidad y, en todo caso, propiedad de la Secretaría de la Defensa o de la Marina. Esto hace que el precio de los predios sea inferior, casi siempre, al que prevalece en el mercado.

b) La mano de obra en gran parte es, en la práctica, gratuita ya que son las unidades de zapadores las encargadas de ejecutar las obras. Lo mismo sucede con la dirección y supervisión de la construcción de los conjuntos, ya que esta fase la desarrollan los propios ingenieros militares.

### FOVISSSTE.

En este Fondo, al igual que en el INFONAVIT, podemos distinguir dos funciones básicas claramente diferenciadas: otorgar créditos individuales a los trabajadores para que posean una vivienda cómoda e higiénica y financiar a compañías constructoras para que construyan viviendas, a efecto de que los propios trabajadores apliquen los créditos que se les concedan en la adquisición de dichas habitaciones.

El Fovissste distribuye los créditos individuales que puede ofrecer en forma proporcional entre los diferentes organismos, de acuerdo con su membresía. La asignación se realiza a través de los representantes sindicales de los trabajadores o por medio de las autoridades administrativas competentes, en los organismos que no cuentan con sindicato afiliado a la FSTSE.

Para la selección de candidatos, se consideran los siguientes criterios de prioridad:

- 1) El ingreso del trabajador en relación con el número de miembros de su familia, dando preferencia a los de bajo ingreso "per cápita".
- 2) La situación de la vivienda actual, dando preferencia a los que habitan en condiciones insalubres y peligrosas.
- 3) La antigüedad como trabajador federal, dando preferencia a los trabajadores con más años de servicio.

Otra norma de prioridad es la que se refiere a que en cada localidad donde actúa el FOVISSSTE, el porcentaje de adjudicaciones correspondientes al salario mínimo sea superior al porcentaje que del total de los trabajadores representan aquéllos que perciban salario mínimo.<sup>1/</sup>

La amortización de los créditos otorgados es regulada, básicamente, por las normas siguientes:

- 1) El Fondo establece los pagos y plazo del crédito en proporción al sueldo básico del trabajador, de común acuerdo con éste último.
- 2) Los abonos corresponden al 30% del sueldo básico o salario que perciba el trabajador, según tablas aprobadas por la Comisión Ejecutiva.

---

<sup>1/</sup> FOVISSSTE, Instructivo para la Presentación de Candidatos a obtener Crédito para Vivienda.

- 3) El Fondo de la Vivienda vigila que sean descontadas del sueldo básico las cantidades correspondientes.
- 4) El acreditado autoriza al Fondo para que se le descuente de sus percepciones el importe de los pagos quincenales, para cubrir el crédito otorgado y las cuotas por concepto de mantenimiento y de seguro de daños.
- 5) Cuando el trabajador goce de crédito y se separe del servicio público, para continuar con los mismos derechos estará obligado a cubrir los pagos quincenales estipulados en el contrato e incorporarse como aportante voluntario. En este, la base de la aportación será el 5% del sueldo básico o salario promedio percibido durante los últimos seis meses.
- 6) Cuando el acreditado sea suspendido temporalmente del servicio público o cesado, previa solicitud, se le otorgará una prórroga de hasta doce meses sin causa de intereses, quedando obligado sólo al pago del mantenimiento y seguro contra daños durante ese lapso.
- 7) Se rescinde el contrato de compra-venta con reserva de dominio si el acreditado deja de cubrir, injustificadamente, seis pagos quincenales consecutivos. 1/

CUADRO 26.

FOVISSSTE  
VIVIENDAS FINANCIADAS 1973-1979

AÑO	TOTAL DE VIVIENDAS	COSTO DE LA INVERSION (MILLONES) S	COSTO PROMEDIO POR VIVIENDA (MILES \$)
1973	122	12.1	98.9
1974	7,678	871.8	113.5
1975	7,021	1,270.5	181.0
1976	8,215	2,113.9	257.3
1977	8,317	2,926.2	351.8
1978	9,126	3,823.1	418.9
1979	3,643	1,825.0	501.0
Acumulado:	44,122	12,842.6	291.1

FUENTE: Elaborado con base en datos del Cuarto Informe de Gobierno, J.L.P.

En relación a las mecánicas de financiamiento a la construcción, el Fondo distingue cuatro etapas que deben cubrir los promotores solicitantes del crédito - puente:

Primera Etapa: Durante esta etapa el promotor (constructor) presenta a la consideración del Fondo los datos esenciales que permitan conocer tanto los datos generales de la misma promotora como los de las promociones propuestas en cuanto a ubicación, costo estimado y especificaciones generales. Asimismo, el Fondo procede a enterar a los promotores respecto de las metas perseguidas por el FOVISSSTE y las normas técnicas, económicas, financieras y jurídicas básicas a las que se deben apegar los promotores.

De esta primera evaluación, el aparato administrativo del Fondo decide si procede llevar adelante el proceso o, en caso contrario, si se rechaza la promoción. Causas de rechazo son la mala ubicación del predio propuesto, la no obtención de permisos oficiales para dotar de los servicios municipales a la unidad habitacional que, en su caso, se construiría y, por último, el no calificar adecuadamente la compañía promotora para desarrollar el trabajo que ofrece.

Segunda Etapa: En esta fase, el FOVISSSTE revisa los anteproyectos arquitectónicos y urbanos, así como los criterios generales de estructuras e instalaciones que le presentan aquellos promotores que superaron la primera etapa; asimismo, se forma el expediente

legal de la promoción y se analiza el antepresupuesto.

Todos los anteproyectos presentados y el expediente legal son estudiados, en forma conjunta, por las diferentes áreas técnicas, jurídicas y financieras del Fondo, a fin de determinar si procede turnar la promoción a las etapas siguientes.

Tercera Etapa: Una vez que se ha cumplido satisfactoriamente con las dos etapas precedentes, la promoción está en posibilidades de ser presentada a la consideración de la Comisión Ejecutiva para su aprobación, en su caso.

Una vez realizada la Junta de la Comisión Ejecutiva, los resultados son dados a conocer a los promotores una semana después. En caso de ser aprobada una promoción, el promotor cuenta con 30 días hábiles para la presentación del presupuesto definitivo.

Cuarta Etapa: La finalidad de esta etapa es la elaboración y revisión de los proyectos ejecutivos y presupuestos definitivos, los cuales deben apegarse estrictamente a las especificaciones y normas a que deben sujetarse todas las promociones financiadas por el Fondo.

Una vez elaborado y aprobado el presupuesto definitivo, éste formará parte del contrato que se celebre y no tendrá ninguna ampliación por conceptos no incluidos o trabajos extras, salvo cuando el Fondo apruebe un incremento en precios por escalación a nivel nacional.

Las condiciones financieras son las siguientes:

1) El Fondo entrega, a la firma del contrato, el 20% del monto total de la promoción como anticipo de obra; el resto, por estimaciones de avance de obra, según calendario.

2) El financiamiento es a razón del 9.2% sobre saldos insolutos. La presentación de las licencias de construcción, puede ser hasta tres meses después de que es integrado el anticipo al promotor, si por cualquier razón, derivada de la negligencia del promotor, las autoridades niegan las licencias, el Fondo retira el anticipo y sancionará al promotor con un 10% sobre el monto total de la promoción.

Tanto el anticipo como el 10% de cumplimiento de contrato quedan garantizados mediante sendas fianzas.

CUADRO 27.

FOFISSTE  
CREDITOS OTORGADOS POR TIPO  
1973 - 1979

Año	Tipo	Adquisición 1)		Construcción 2)		Ampliación o Reparación		Redención de Pasivos		Modulos 3) Habitacionales		T O T A L CREDITOS	
		No.	\$ Mill.	No.	\$ Mill.	No.	\$ Mill.	No.	\$ Mill.	No.	\$ Mill.	No.	\$ Mill.
1973		-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	122	12.1	122	12.1
1974		20	3.7	6	1.8	3	0.1	22	3.3	7,678	871.8	7,729	880.7
1975		171	30.2	62	9.9	11	0.5	76	12.2	7,021	1,270.5	7,341	1,323.3
1976		462	93.7	182	34.0	33	1.6	148	27.4	8,215	2,113.9	9,040	2,270.6
1977		1,078	361.5	457	103.6	55	3.8	238	50.8	8,317	2,926.2	10,145	3,345.9
1978		1,850	642.4	851	274.7	61	8.9	234	65.9	9,126	3,823.1	12,122	4,815.0
1979		1,695	720.7	772	336.0	-----	-----	201	69.6	3,643	1,825.0	6,311	2,951.3
T O T A L:		5,276	1,752.2	2,330	760.0	163	14.9	919	229.2	44,122	12,842.6	52,810	15,598.9

- 1) Adquisición de Viviendas propiedades de terceros.  
2) Construcción en terrenos propiedad del acreditado.  
3) Vivienda cuya construcción financió el Instituto.

Fuente: Elaborado con base en datos del Tercer Informe de Gobierno.

### INFONAVIT

Indudablemente, es el INFONAVIT el organismo más importante en el sector vivienda, tanto por el volúmen de recursos de que dispone, como del número de derechohabientes que, en principio, tienen derecho a gozar de sus beneficios. Para tener una idea aproximada del peso específico que tiene este Instituto, en relación con el resto de los organismos públicos de vivienda, basta decir que sólo en el año de 1979 fueron terminadas aproximadamente el mismo número de viviendas que las viviendas financiadas por el FOVISSSTE en el período 1973-1978; asimismo, se estima que INFONAVIT invierte aproximadamente el 40% del total de los recursos financieros de que disponen todos los organismos públicos de vivienda.

Por ello, es importante estudiar sus mecánicas con un mayor determinimiento, toda vez que de sus aciertos o errores dependen en gran medida los resultados que se obtengan a nivel nacional en esta materia.

Acerca del INFONAVIT, puede afirmarse que es un organismo cuyo ser aún no está completamente acabado y, por tanto, su actual fisonomía no es la definitiva. Este órgano, cuya gestación se inició en la Comisión Nacional Tripartita creada en mayo de 1971, ha sufrido

significativos cambios de estructura y funcionamiento y no obstante, todavía dista de ser el aparato financiero que se pretendió crear al promulgar la ley que le dió origen.

Esta falta de definición tiene sus raíces en el hecho mismo de que hay una gran distancia entre la expedición de una ley, como respuesta a una necesidad y la aplicación de la norma ante las circunstancias que la realidad impone.

En este sentido, cabe recordar que el 1o. de mayo de 1972 existía la Ley del INFONAVIT, los nombramientos de integrantes de los órganos rectores y de los Directores y la expectativa de tener \$2,000 millones de aportación inmediata del Gobierno Federal como "capital semilla" y cerca de \$ 1,000 millones de aportaciones empresariales al 31 de diciembre del mismo ejercicio. La meta que se fijó era financiar en el primer año 100,000 viviendas.

De acuerdo con la Ley, el Instituto manejaría el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de una forma por demás sencilla: por un lado, financiaría a los constructores y por el otro, otorgaría créditos a los trabajadores para que aplicaran el monto de sus créditos en la adquisición de una vivienda. Los cálculos pa-

ra fijar la meta de las viviendas financiadas en el primer año, fueron igualmente sencillos y optimistas: \$5,000 millones de aportaciones, a \$ 50,000.00 de costo por vivienda, arrojaba la cifra de 100,000 viviendas.

La realidad era muy distinta, ya que una empresa de esa envergadura no se podía echar a andar sin estructura, reglamentación, planeación y conocimiento del mercado, como fue el caso. En estas circunstancias, hubo que crear rápidamente una estructura básica y hacer los reglamentos básicos que hicieran operativa la Ley. Respecto a la ya citada meta de terminación de vivienda, no fue posible alcanzarla porque la aportación del Gobierno Federal quedó en los documentos solamente y, lo más importante, no existía en el mercado oferta suficiente de vivienda de interés social.

Con estos antecedentes, podemos dividir la vida institucional del Instituto en dos etapas bien definidas:

Primera etapa: El INFONAVIT constructor (1972-1976)

Segunda etapa: El INFONAVIT financiero-constructor (1977-1980)

Pasemos ahora a señalar las características esenciales de las dos etapas que ha transcurrido este Instituto.

Primera Etapa. INFONAVIT constructor:

Como ya lo señalamos, al iniciar sus actividades el Instituto se encontró que no existía la oferta suficiente de viviendas de interés social en el mercado. Este hecho condicionó en forma definitiva la primera etapa de vida institucional ya que tanto la estructura del órgano como su operación financiera se enfocaron a la creación de la mencionada oferta.

Así fue que el área técnico-constructiva hubo de ser prioritaria-cosa absurda en un organismo financiero-, toda vez que se tuvieron que asumir las funciones de diseño, supervisión e investigación que, en estricto sentido, las debían de haber realizado los constructores. Adicionalmente, hubo necesidad de facilitar a los constructores todo su trabajo y capacitarlos en este aspecto de la construcción el que, vale mencionar, no era muy atractivo para ellos por los márgenes comparativos de utilidad que genera.

Así las cosas, el INFONAVIT diseñaba sus conjuntos habitacionales, contrataba la obra con diversas constructoras y la responsabilidad de éstas concluía cuando entregaba las viviendas al Instituto, salvo en lo que respecta a la fianza para cubrir los gastos de vicios

ocultos que resultaran de sus construcciones. Por ende, quedaba al organismo la responsabilidad de asignar las viviendas, orientar a los acreditados en el uso de ellas, resolver los problemas de permisos y licencias con las autoridades, mantener y vigilar los conjuntos hasta que fueran habitados y responder al público de todas las fallas imputables, en estricta justicia, a las compañías constructoras. En síntesis, era un organismo constructor, financiero sólo de nombre.

CUADRO 28.

INFONAVIT

VIVIENDAS TERMINADAS	
<u>PERIODO</u>	<u>NUM. VIV.</u>
1973	5,090
1974	22,375
1975	35,554
1976	38,472
1977	20,544
1978	30,447
1979	40,991
1973-1979	193,473

FUENTE: Informes anuales INFONAVIT.

Por lo que toca a la demanda de habitaciones la problemática también revistió características de crítica. En este aspecto, la dificultad estribó en que el universo de derechohabientes era muy amplio y, conforme a la legislación, los créditos deberían asignarse por sorteo y atendiendo prioritariamente a los trabajadores de mayor necesidad de vivienda. Por tal razón, se repartían masivamente tarjetas de información para ser llenadas por los trabajadores y determinar su grado de necesidad según sus ingresos, dependientes económicos y calidad de vivienda que habitaban.

La mecánica para determinar a cuáles trabajadores se les otorgaría un crédito era la siguiente: en primer lugar, se vaciaban los datos contenidos en las tarjetas de información en tarjetas o cintas de computadora; la computadora escogía aquellas tarjetas con calificación más alta, cuando había tarjetas de trabajadores con la misma calificación, la misma computadora sorteaba dichas tarjetas; por último, se publicaban en los periódicos de circulación nacional las listas de trabajadores beneficiados y se esperaba a que éstos se presentaran a las oficinas del Instituto a hacer efectivo su crédito.

Este sistema, si bien era justo, operativamente era ineficaz ya que en muchas ocasiones los trabajadores no acudían al INFONAVIT

porque no leían los periódicos o porque por diversas causas no les interesaba vivir en un conjunto habitacional, porque les era más atractivo vivir en una habitación en compañía de su familia-entendida ésta con ascendientes, descendientes, laterales y amigos-, que ir a convivir con desconocidos en un mismo edificio, aunque físicamente la vivienda fuera mejor.

Otro problema que se suscitó en las grandes urbes fue el relacionado con la cercanía de los centros de trabajo. En este sentido el problema que planteaba la selección por computadora fue que ésta asignaba casas en el sur de la Ciudad cuando el centro de trabajo era en el norte o viceversa.

Por último, con cierta frecuencia, por error en el llenado de las tarjetas de información, se asignó crédito a trabajadores sin necesidad de vivienda de interés social.

Todo lo mencionado, aunado al hecho de que se cancelaban los créditos si a los seis meses no se hacía efectivo, ocasionó retrasos en la entrega de las viviendas, con el consiguiente deterioro de las mismas y altos gastos de conservación, así como mala imagen de la institución.

A pesar de los problemas señalados, el INFONAVIT en su primera etapa de vida alcanzó logros significativos en su campo de acción. Así, tenemos que al término de este período existía ya un número suficiente de empresas constructoras con experiencia en la edificación de viviendas de interés social; un acervo de normas técnicas, financieras y jurídicas para financiar y desarrollar conjuntos habitacionales y la reglamentación para la operación interna del Instituto y la relación de éste con las empresas aportantes y los trabajadores derechohabientes.

En términos cuantitativos, los frutos más destacados fueron las 101,500 viviendas nuevas terminadas, los 154,862 créditos ejercidos en las diferentes líneas de crédito y el contar con \$ 20,360 millones de recursos acumulados. 1/

CUADRO 29

INFONAVIT

RECURSOS FINANCIEROS - Millones de Pesos -		
PERIODO	DEL AÑO	ACUMULADO
1972	1,325	1,325
1973	3,210	4,535
1974	4,114	8,649
1975	5,329	13,978
1976	6,551	20,529
1977	8,390	28,919
1978	9,033	37,952
1979	19,003 .	56,955

FUENTE: IV Informe de Gobierno. Anexo I.

1/ INFONAVIT. Quinto Informe Anual de Actividades, 30 de abril de 1977.

Segunda Etapa. INFONAVIT financiero-constructor:

El inicio de este período coincide con el cambio de administración y responde a una inquietud manifestada por los sectores empresarial y obrero, así como al deseo de la nueva Dirección General de mejorar la imagen política de la Institución.

La inquietud de los obreros y empresarios fue en el sentido de hacer del INFONAVIT una institución más acorde con el carácter financiero que la Ley le determina. Este cambio de fisonomía tendría como primer efecto restringir en magnitud la estructura administrativa, lo que tendría como efecto agilizar su operación y disminuir los gastos de administración, operación y vigilancia al nivel del 1.5% anual sobre los recursos totales, tal como la legislación lo señala a este organismo.

Los objetivos fundamentales eran restringir las funciones del Instituto a otorgar créditos-puente a los promotores de vivienda y créditos hipotecarios a los trabajadores, disminuyendo sustancialmente sus funciones en las áreas de proyectos, supervisión, coordinación de obras y tramitación de permisos y licencias ante las autoridades competentes.

El sector de los empresarios pugnó porque el sistema fuera similar al experimentado por la banca nacional, en el sentido de que los promotores asumieran la responsabilidad de todas las fases de sus promociones, desde los diseños y la obtención de permisos y licencias, hasta la constitución del régimen de condominio; además, el promotor arriesgaría capital propio, pues INFONAVIT no financiaría el total de las mismas, sino sólo una parte.

Mediante este sistema, el promotor construiría las viviendas y las vendería entre el universo de derechohabientes; el INFONAVIT calificaría las solicitudes de crédito que presentara el promotor y liquidaría a éste el total de lo contratado hasta que se hubiera constituido el régimen de condominio, en su caso, o se hubiera titulado las viviendas y organizado las juntas de vecinos. En caso de existir rechazo de las viviendas, el promotor tendría que responder del financiamiento recibido de INFONAVIT y asumiría la eventual pérdida que se registrara.

Desde el punto de vista de imagen del Instituto, éste como organismo financiero no tendría que responder de las fallas o defectos de construcción ya que esta responsabilidad la haría suya el promotor. Por otro lado, los gastos de administración y mantenimiento, inherentes a los conjuntos habitacionales, desde el primer momento

los sufragarían los propios colonos y no el INFONAVIT, como lo había venido haciendo al no haberse constituido regímenes de condominio o juntas de vecinos, ni haber recibido los municipios, en muchos casos, los conjuntos habitacionales.

Ante esta propuesta, el sector obrero sostuvo el criterio de que el promotor debería ser un grupo de trabajadores representado por su líder sindical o por un representante común, en el caso de los trabajadores no sindicalizados. Esta proposición se sustentaba en el hecho de que los únicos que sabían qué tipo de viviendas querían y dónde, eran los propios trabajadores derechohabientes y ninguna otra persona distinta a ellos.

CUADRO 30.

INFONAVIT

DISTRIBUCION DE TRABAJADORES POR TIPO DE CONTRATO DE TRABAJO*	
CONCEPTO	POR CIENTO
Sindicalizados planta	39.2
Sindicalizados eventuales	7.2
No sindicalizados planta	50.8
No sindicalizados eventuales	2.8

\* Datos obtenidos por INFONAVIT en octubre de 1976, con base en una muestra 1.5 millones de sus derechohabientes.

FUENTE: Investigación de INFONAVIT (no publicada)

Con base en esta premisa, los representantes de los trabajadores propondrían a la consideración del Instituto a los constructores de su confianza para que desarrollaran las obras y una predemanda para que el Instituto la calificara y decidiera cuáles trabajadores serían beneficiados con un crédito.

A fin de cuentas prevaleció la tésis sustentada por los representantes del sector de los trabajadores en el INFONAVIT.

Actualmente, las mecánicas de las promociones de vivienda presentan las características siguientes:

- 1) Un grupo de trabajadores, a través de su representante, solicita financiamiento para la promoción que desean. Junto con la solicitud presentan los anteproyectos dentro del plazo que fija el Consejo de Administración, dicho plazo de recepción de solicitudes siempre es en el segundo semestre del año.
- 2) El terreno respectivo también es ofrecido junto con la promoción de vivienda.
- 3) Hacia finales de año, la Asamblea General aprueba el Plan de Labores y de Financiamientos del ejercicio siguiente. Es hasta entonces que el Consejo de Administración está facultado para aprobar las solicitudes de financiamiento a las promociones.

- 4) Cuando una promoción es aprobada, los representantes de los trabajadores proponen a las compañías constructoras, las cuales generalmente son aceptadas por el Instituto.
- 5) Los contratistas elaboran los proyectos y presupuestos definitivos y se procede a la firma de contratos entre éstos y el INFONAVIT.
- 6) Al 70% de avance de la obra el Consejo de Administración conoce y aprueba los precios de venta que resultan y se procede a asignar los créditos entre los trabajadores que formaron la predemanda.
- 7) Al concluirse las obras se ocupan las viviendas y se constituyen las juntas de vecinos y/o los regímenes de condominio.

El sistema expuesto adolece de varios defectos:

- 1) El representante del grupo de trabajadores o promotor, no tiene ninguna responsabilidad de orden jurídico o económico, ya que son las compañías constructoras las que contratan directamente con el Instituto y responden sólo del aspecto constructivo específico que contrataron. Regularmente, en el desarrollo de una unidad habitacional intervienen varias compañías constructoras de vivienda, además de las urbanizadoras y las dedicadas a instalaciones eléctricas e hidráulicas; por tanto, la labor de coordinación de la obra

la debe realizar el INFONAVIT y, consecuentemente, asume la responsabilidad de la obra en su conjunto.

En tal virtud, si una o varias compañías propuestas no cumplen satisfactoriamente o abandonan una obra dejándola inconclusa, el promotor no se vé afectado.

2) El Instituto no ha podido aligerar su estructura administrativa debido a que debe seguir coordinando y supervisando a fondo las obras.

3) Las fallas que registran las viviendas se siguen imputando al INFONAVIT y no al promotor o a alguno de los constructores que intervienen en la obra.

4) Se rompe con el principio de equidad al dar financiamiento a grupos determinados de trabajadores ya que, naturalmente, por este sistema resultan beneficiados aquellos grupos de trabajadores con mayor peso político y no los derechohabientes con más necesidad.

5) A fin de cuentas, no es verdad que sean los trabajadores los que escogen el tipo de viviendas que desean habitar; ni los lugares donde se asientan las mismas, toda vez que es un representante el que escoge y propone los terrenos, y es él quien acepta del cons-

structor los diseños y sus modificaciones posteriores.

6) Como las viviendas finalmente alcanzan un precio de venta y el crédito para adquirirlas se fija según el nivel de salario de los trabajadores, un alto porcentaje de los que solicitaron originalmente el financiamiento se ven desplazados, en virtud de que el incremento sufrido en los costos de construcción, actualmente está por encima de los incrementos salariales de los demandantes; en consecuencia, quienes finalmente disfrutan de las viviendas son otros trabajadores, también propuestos por el líder, que no formaron parte de la demanda original.

7) Existen tantos tipos de viviendas que para el Instituto es verdaderamente difícil llevar un control efectivo de los costos; ello, aunado a los retrasos que ocasiona el burocratismo de la pesada estructura administrativa, hace que este organismo siempre reconozca a los contratistas todos los incrementos que se originan a lo largo del desarrollo de las obras. Dichos incrementos, en última instancia, los paga el acreditado a través de más altos precios de las viviendas.

CUADRO 31.

## INFONAVIT

AÑO	TOTAL VIVIENDAS APROBADAS	OBRA DIRECTA		PROMOCIONES	
		NUM. VIV.	%	NUM. VIV.	%
1977	30, 413	15, 259	50.2	15, 154	49.8
1978	33, 645	5, 589	16.6	28, 056	83.4
1979	49, 962	1, 574	3.1	48, 388	96.9
1980	53, 793	- - -	- - -	53, 793	100.0

FUENTE: Investigación directa.

En adición a los problemas originados por el ineficiente sistema adoptado, esta problemática se vió agravada por lo brusco del cambio de sistema y por la pérdida de un gran acervo de experiencia al efectuar la sustitución de la inmensa mayoría de los funcionarios medios al cambio de Administración. Esto trajo como resultado el hacer engorrosos los trámites, por tanto, retrasos en los programas y, finalmente, resultados muy por debajo de los años precedentes. Así, en 1977 se terminaron viviendas que representaron sólo el 53% de las terminadas en 1976; en 1978 representaron el 79% y fue hasta 1979 cuando se pudo superar las cifras de los últimos años de la administración que fundó el

INFONAVIT. Cabe señalar que a finales de 1976 se encontraban en proceso de construcción más de 13,000 viviendas de las 20,544 que se terminaron en el año siguiente.

Otro aspecto que es importante señalar es el que se refiere al impacto que tiene fijar un plazo determinado de recepción de solicitudes de financiamiento. En este sentido, se observa que al transcurrir varios meses entre la entrega de la solicitud y su aprobación por el Consejo, los promotores presionan en conjunto para que se les dé una resolución a la brevedad, entonces hay aprobaciones masivas y se congestiona el aparato administrativo, ya que, a la vez, muchos promotores realizan los trámites para contratar sus obras. Finalmente, éstas se inician simultáneamente en todo el país y se enfrentan y agravan los cuellos de botella que sufre la planta industrial relacionada con los insumos de la construcción, en especial el cemento; en consecuencia, la acción del INFONAVIT, al no tener programas bien definidos, se convierte en factor de inflación, ya que las plantas no pueden programar sus entregas y dado que el cemento no puede ser almacenado por mucho tiempo, éste se entrega al que lo demande en el momento en que esté disponible. Igual ocurre con muchos otros de los componentes de una vivienda, tales como las puertas, ventanas y accesorios.

En relación a los precios también es importante destacar el impacto de éstos en las políticas y acciones del INFONAVIT ya que lo afectan, tanto en la cantidad de viviendas que puede financiar, como al tipo de trabajadores a que se destinen las mismas.

Como se apuntó anteriormente, una de las políticas básicas del INFONAVIT es destinar sus recursos a los trabajadores de más bajos ingresos y mayor grado de necesidad de vivienda. Congruente con este principio, la Asamblea General ha dispuesto que todas las promociones se ciñan a la siguiente dosificación por niveles de salario:

- De 1.0 hasta 1.25 veces el Salario Mínimo el 50% de las viviendas;
- Más de 1.25 hasta 2.0 veces el S.M. el 35% de las viviendas; y
- Más de 2.0 hasta 3.0 el S.M. el 15% de las viviendas.

Lo anterior no significa que los trabajadores que perciban más de 3.0 veces el salario mínimo no tengan derecho a un crédito, sino que el crédito máximo al que pueden aspirar es el correspondiente a 3.0 veces el salario mínimo.

El monto de los créditos se fija tomando en cuenta tres factores: el lapso en que puede ser pagado, el posible ritmo de crecimiento de los niveles de salario y, por último, un porcentaje fijo de des-

cuento al salario. Actualmente, rigen los cálculos realizados y aplicados a partir de agosto de 1974. En esa fecha se hizo una estimación actuarial en la cual se determinó el plazo en 18 años, el ritmo de crecimiento de los salarios mínimos en 9% anual y los porcentajes de descuento el 14% y el 18% para los trabajadores que percibieran hasta 1.25 veces el salario mínimo y aquellos que percibieran más, respectivamente.

A la vuelta de seis años, la realidad ha mostrado que el ritmo de crecimiento es mayor que el estimado y, por tanto, el porcentaje de descuento al salario permite que el crédito se amortice en lapsos menores a 18 años y, en muchos casos, menores de 10 años, plazo mínimo que marca la Ley.

Si a la situación antes descrita se suma el hecho de que el índice de crecimiento de los precios de la construcción ha estado por encima del incremento en los salarios mínimos, tenemos que, paulatinamente, el estrato mayoritario de trabajadores de menores ingresos está dejando de ser sujeto de crédito, pues si bien en teoría tiene derecho a un crédito, el monto de éste no le alcanza para adquirir las viviendas que el propio Instituto financia.

### 3. PERSPECTIVAS.

Para el desarrollo de este apartado nos basaremos, en gran medida, en el trabajo desarrollado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, quien compiló y procesó los datos aportados por los organismos involucrados en el sector vivienda, a objeto de estructurar un Programa Nacional de Vivienda, mismo que fue aprobado y publicado en 1979.

La política de vivienda del Gobierno Federal, se concreta en el citado Programa y persigue dos objetivos fundamentales: "mejorar las condiciones habitacionales de los estratos mayoritarios de la población y estructurar las acciones en materia de vivienda a partir de la realidad económica, social y política del país, en congruencia con los planes y programas del Gobierno Federal, de manera que constituyan un instrumento de éstos". 1/

El Programa contempla dos hipótesis respecto de la demanda de vivienda generada por el incremento demográfico: una, alta, que supone un crecimiento anual constante del 3.2%; en este caso, la población alcanzaría para los años 1982 y 2000, 74.7 y 131.7 millones de habitantes, respectivamente. La hipótesis baja se elaboró considerando que se cumplieran las metas de los programas de planifica-

---

1/ Ramírez Vázquez, Pedro-Programa Nacional de Vivienda, SAHOP, México, 1979.

ción familiar, en tal caso, la población llegaría en 1982 a 73.7 millones y en 2000 a 100.2 millones de habitantes y el ritmo de crecimiento demográfico sería de 2.5% y 1.0% anual en los años referidos.

Estas hipótesis, traducidas a necesidad de vivienda, nos indican que para el año 2000 se requerirán 6.6 millones de viviendas adicionales, según la hipótesis baja, y 11.5 millones según la alta. Si se consideran los rezagos de vivienda no aceptable y la reposición, las cifras se elevan a 13.0 y 17.6 millones de viviendas, respectivamente; esto es, sería necesario duplicar el inventario habitacional del país en prácticamente veinte años.

Para el período 1978-1982, que es el que abarca el Programa Nacional de Vivienda, se estiman las siguientes cifras de necesidad de vivienda (en millones de unidades):

	<u>Hipótesis Baja</u>	<u>Hipótesis Alta</u>
Por crecimiento demográfico.	2.0	1.8
Por rezagos	2.8	2.8
<b>T O T A L</b>	<u><u>4.8</u></u>	<u><u>4.6</u></u>

Ante esta realidad, se proponen una serie de medidas de carácter normativo, conceptual, de orden técnico y financiero, así como de

política y estrategia; asimismo, en el documento que contiene el multicitado Programa, se presenta una gran prolijidad de cuadros, gráficas y matrices. Todo ello debidamente respaldado y apuntalado con frases del Presidente de la República, sin las cuales nada de ello tendría contenido y congruencia.

Como se puede observar en el cuadro siguiente, los pronósticos de los diferentes organismos públicos de vivienda suman, en conjunto, un millón de acciones de vivienda, considerando todas las diversas vías de acción.

Sin embargo, no obstante que la cifra de un millón de acciones de vivienda en cinco años estaría muy por abajo de las necesidades reales del país, la realidad es que el número de acciones mencionado no corresponde, ni con mucho, a un millón de viviendas, toda vez que en esta cifra se están considerando acciones tales como titulación masiva de propiedades, dentro del rubro de "otras acciones" y pies de casa muy elementales en el renglón de "vivienda progresiva".

Se corre el grave riesgo de crear verdaderas "ciudades perdidas" si se entregan a los beneficiarios lotes con servicios y no se les proporcionan créditos y técnicas suficientes para que construyan una

vivienda que cumpla con requerimientos mínimos de comodidad e higiene. La vivienda progresiva debe ser desarrollada por el propio adquirente a partir de una vivienda mínima y no se le debe considerar como acción de vivienda sólo a la dotación de un lote con los servicios mínimos, ya que, si los beneficiarios originales no tienen posibilidades de construir su vivienda, o crean arrabales, con los problemas sociales que implican, o venden y al cabo de algunos años todos los propietarios son diferentes de los que en un principio se trató de beneficiar.

Sólo se programa terminar 405,448 viviendas en el período 1978-82, frente a una necesidad de alrededor de 4 millones de unidades; con esa cifra difícilmente se alcanza a cubrir el incremento de la demanda en el período. Las consecuencias ya las estamos apreciando actualmente, pues se observa un estancamiento en la oferta de vivienda para renta y sólo se construyen habitaciones para personas de elevados ingresos.

Además, las perspectivas a mediano y corto plazos son desalentadoras si consideramos la magnitud del problema planteado, por ello, es urgente tomar medidas que rompan la inercia de las actividades de los organismos de vivienda y no, como sucede con el Programa Nacional de Vivienda, hacer una suma de los pronósticos que, en

forma aislada, han elaborado dichos organismos siguiendo con su desarrollo normal de actividades. En conclusión, se puede prever un agravamiento del problema habitacional, con todas las tensiones sociales que ello implica, en especial si consideramos que, dado el ritmo de inflación y las altas tasas de interés bancario que prevalecen, la construcción de viviendas para renta ya no es un atractivo para el inversionista, toda vez que las rentas tendrían que ser muy elevadas y, lo que es peor, la necesidad de elevarlas continuamente sería una inagotable fuente de pugnas y litigios. Ante esta situación, las inversiones se canalizan hacia la construcción de viviendas en condominio, las que alcanzan precios cada vez más elevados y, consecuentemente, se alejan de las posibilidades de adquisición de las clases económicas baja y media baja; por otro lado, los demandantes que pueden conseguir lo suficiente para un enganche, ven reducido sensiblemente su nivel de vida al destinar altos porcentajes de sus ingresos al pago de la amortización de la deuda. En consecuencia, los caminos que quedan al estrato mayoritario de la población son: crear asentamientos humanos irregulares, aumentar el hacinamiento habitacional y presionar al Gobierno y organismos públicos de vivienda para que les sea resuelto su problema.

MEXICO  
PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA  
METAS POR ORGANISMO  
Acciones de Vivienda 1978-1982

Organismo Subprograma	Vivienda Progresiva	Vivienda Terminada	Mejoramiento de Vivienda	Otras Acciones	T o t a l
INFONAVIT	-----	187, 180	7, 847	1, 311	196, 365
PROGRAMA NAL. DE VIVIENDA 1)	13, 580	112, 699	7, 847	-----	134, 126
FOVISSSTE	-----	48, 367	19, 124	-----	67, 491
INDECO	235, 440	4, 146	7, 086	35	246, 707
BANOBRAS	21, 080	21, 225	5, 028	-----	47, 333
ISSFAM	-----	376	-----	945	1, 321
Otros organismos Sectorizados en SAHOP 2)	72, 273	625	1, 458	24, 707	99, 063
Otros organismos no Sectorizados en SAHOP 3)	83, 190	30, 830	17, 202	111, 830	243, 052
S U M A:	425, 563	405, 448	65, 619	138, 828	1'035, 458

- 1) Incluye las acciones a realizar con los recursos propios del FOVI/FOGA, los de la banca y los enganches de los acreditados.
- 2) Se refiere a los fideicomisos: FOMERREY, Lazaro Cárdenas, Lago Tequesquitengo, Puerto Vallarta, Tecnologías para la Autoconstrucción, Obras de Mejoramiento Urbano, y los recursos C.U.C. y PIDER aplicados por la SAHOP.
- 3) Se refiere a los siguientes organismos: CODEUR, CFE, PEMEX y FICCOIA.

Fuente: Elaborado con base en datos contenidos en el Programa Nacional de Vivienda.

PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA  
 PROGRAMACION DE ACCIONES DE VIVIENDA \*)  
 1978 - 1982

Programa	Año	1978	1979	1980	1981	1982	1978 - 82
Vivienda Progresiva		65,789	51,783	96,221	102,723	109,047	425,563
Vivienda Terminada		46,957	74,948	64,201	70,083	73,886	230,075
Mejoramiento de Vivienda		12,162	10,617	14,629	13,712	14,499	65,619
Otras acciones		692	27,405	32,019	37,532	41,180	138,828
Total Programas		125,600	164,753	207,070	224,050	238,612	960,085

\*) Incluye: BANOBRAS, FOVI, FOVISSSTE, INDECO, INFONAVIT, ISSFAM, otros organismos sectorizados en SAHOP y otros organismos no sectorizados en SAHOP.  
 No incluyen las acciones realizadas con recursos de la banca y los enganches.

Fuente: Elaborado con base en datos contenidos en el Programa Nacional de Vivienda.

## II. CONCLUSIONES

A) El problema de la vivienda debe resolverse dentro del marco del desarrollo socioeconómico; por lo tanto, la oportunidad de que un hombre pueda acceder a la vivienda, será resultado de su capacidad personal de trabajo y de las oportunidades de empleo y desarrollo que la sociedad le brinde. En este sentido, la vivienda es el reflejo de los recursos materiales y técnicos de una sociedad y de la distribución de los mismos entre sus integrantes.

Toda solución que no se encuadre en la realidad socioeconómica de un país o una región, lejos de satisfacer la necesidad, agravará el problema.

B) La producción de vivienda formal en el área Latinoamericana se caracteriza por ser insuficiente en cantidad y calidad. El sector vivienda de la economía no ha recibido ni la suficiente atención ni los recursos necesarios en los países de la región.

El planteamiento de una mayor prioridad para los asentamientos humanos en la planificación del desarrollo nacional y en la cooperación internacional, ha sido muchas veces reiterada y otras tantas olvidada. La razón de esta situación se encuentra en los hechos

que configuran el subdesarrollo, con sus problemas prioritarios, siempre en espera de una solución, como el de la alimentación, el empleo, la educación y la misma vivienda, generadores de las crónicas tensiones sociales. De ahí que la solución del problema de la vivienda en Latinoamérica no puede darse en el corto plazo. El cuadro que ofrece la Región Latinoamericana es desalentador: altas tasas demográficas; ancestral pobreza rural que favorece y acrecienta la migración a las congestionadas áreas urbanas, de cada vez más costoso mantenimiento y las elevadas, endémicas e incontrolables tasas inflacionarias de origen interno y externo. Todo esto favorece el desorden en los ámbitos políticos, sociales, económicos y administrativos, lo que contribuye a un pobre aprovechamiento de los, ya de por sí, limitados recursos disponibles.

C) En México, en mayor o menor medida, prevalecen las condiciones que tipifican a la región latinoamericana; sin embargo, la estabilidad político-social de la que ha gozado en las últimas cuatro décadas, ha permitido experimentar caminos para dar respuestas al problema de la vivienda. No obstante, se han dado sólo soluciones parciales y descoordinadas, lo que propicia despilfarros de recursos de toda índole.

D) Ciertamente, en los últimos años, se ha avanzado sustancial-

mente por lo que se refiere a oferta de vivienda, toda vez que ya existen compañías constructoras con capacidad de satisfacer en forma aceptable los requerimientos de vivienda de interés social; sin embargo, la falta de recursos financieros ha impedido que la demanda sea satisfecha.

E) Desafortunadamente, los esfuerzos que se han hecho en México para satisfacer la demanda de viviendas terminadas han sido enfocados hacia grupos relativamente privilegiados. Así, tenemos que los fondos que se han creado para la vivienda benefician precisamente a los grupos de trabajadores que ya gozan de ventajas comparativas respecto del resto de la masa trabajadora. Tal es el caso del FOVISSSTE y el INFONAVIT, que fueron creados para satisfacer necesidades habitacionales de trabajadores que ya gozan de seguridad social, a través del IMSS o el ISSSTE; que tienen garantizadas las prestaciones mínimas que señala la Ley y que, en muchos casos, se ven protegidos por sus sindicatos o empresas mediante la instalación de tiendas de descuento.

La situación señalada es más notoria en el caso de organismos y empresas descentralizadas, tales como PEMEX, CFE, NAFINSA y otros, los cuales tienen prestaciones habitacionales muy por arriba del resto de los trabajadores, lo cual está en razón directa del

resto de sus prestaciones y sus sueldos y salarios.

Es cierto que la vivienda es uno de los frutos resultantes de la actividad económica de una empresa o de un país; sin embargo, no es lógico, ni justo, crear élites de trabajadores sobre el esfuerzo de la gran masa de trabajadores, pues si los organismos y empresas descentralizadas pueden dar a sus empleados las prestaciones más altas del país no es gracias a su eficiencia empresarial, sino al esfuerzo del país por saldar sus números rojos.

F) De continuarse ampliando la brecha entre la capacidad de crédito, dada por el nivel de salarios, y el costo de las habitaciones financiadas por los organismos públicos de la vivienda, el resultado será que los trabajadores de menores ingresos, que son mayoría, estarán subsidiando a los de ingresos superiores. Este fenómeno se da por dos motivos: porque, al no acceder a un crédito los trabajadores de menores ingresos, el dinero que por ellos se aporta a los diferentes fondos se destinará a financiar viviendas para aquellos derechohabientes cuyo nivel de ingresos sí es suficiente para ser sujeto de crédito; y, porque al conseguir un crédito al 4% de interés anual sobre saldos insolutos, cuando la inflación está por arriba del 20% anual, el trabajador acreditado está obteniendo una enorme ventaja financiera a costa de los que no consiguen crédito, toda

vez que entregan a los derechohabientes el saldo de los depósitos que se hubieran constituido a su favor con diez años de anterioridad en el fondo manejado por INFONAVIT o por FOVISSSTE, en su caso.

G) Dada la magnitud del problema habitacional, se hace necesario tomar medidas adecuadas a la importancia del mismo ya que, en caso contrario, los paliativos, lejos de resolverlo, generarán o agravarán las tensiones sociales consecuencia de que grandes conjuntos de individuos no cuenten con una vivienda decorosa donde vivir con su familia.

Asimismo, las acciones que se adopten deben corresponder a la realidad económica del país. No se trata de procurar vivienda sólo para los de menores ingresos, sino de poner los medios para que todos, mediante su esfuerzo, puedan tener oportunidad de acceder a una vivienda. Es absurdo que en un país no desarrollado como es el nuestro, un estrato subsidie a otro: que los menos pobres, subsidien, forzosamente, a los más pobres. Tampoco debe ser permisible que a los más pobres se les niegue la menor oportunidad de contar con una morada digna, pues esto es lo mínimo, después de comer y vestir, a lo que un ser humano tiene legítimo derecho a aspirar.

### III. PROPOSICIONES.

Con base en lo expuesto a lo largo de este estudio, consideramos prudente hacer una serie de proposiciones que, de llevarse a efecto, pensamos que podrían coadyuvar a resolver el problema habitacional de México. En cuanto a proposiciones, no nos atrevemos a hacerlas respecto de países diferentes al nuestro, ya que el conocimiento e ilustración que tenemos al respecto son muy deficientes: sin embargo, creemos que algunas de las sugerencias que aquí se hacen podrían ser aplicables, total o parcialmente, en algunos de los países de la región Latinoamericana. De igual forma, podrá observarse que algunas propuestas están inspiradas por modelos que se han logrado en naciones del sur del continente.

Concretamente, proponemos lo siguiente:

A) Definir el problema habitacional como prioritario en la política económica y social y obrar en consecuencia. Es obvio que si no existe la decisión política de considerar el problema de la vivienda como prioritario, nunca se avanzará sustancialmente en su solución. De nada servirán decretos, nuevas leyes, discursos, estudios y ponencias si no se ponen los medios financieros y jurídicos adecuados para empezar a romper la inercia que se observa en la oferta histórica de habitaciones y si no se establece un puente financiero sólido entre la oferta y la demanda de casas.

B) Crear un organismo único que atienda el problema de la vivienda. Este organismo podría ser, por su importancia, la Secretaría de la Vivienda, la cual tendría como funciones básicas:

a) Regular la operación financiera de los diversos fondos de ahorro que actualmente existan y los que, en su caso, se creen.

b) Unificar, previos los cambios a las leyes, los sistemas de operación de los diversos organismos.

c) Coordinar, efectivamente, la acción de los organismos. Esta secretaría no debe ser sólo normativa, ni su acción se justificaría con la creación de enunciados y postulados. Debe coordinar todos los esfuerzos que actualmente se hacen en forma aislada, a pesar de que existen normas dictadas por diversas secretarías e instituciones y de que los órganos rectores de todos los organismos, prácticamente, están formados por las mismas personas o, al menos, por representantes de las mismas instituciones.

d) Celebrar convenios al más alto nivel con las instituciones, organismos y autoridades que tengan relación con el sector Gobierno, como es el caso de la C.F.E., el IMSS, los Gobiernos Estatales y Municipales y otras Secretarías de Estado.

e) Regular el mercado de inmobiliario. Actualmente, los mejores compradores de predios de gran extensión son, precisamente, los organismos de vivienda. Estas instituciones adquieren predios urba-

nos que por su extensión difícilmente los compraría un particular en las condiciones que lo hacen dichos organismos, toda vez que estas compras son de contado. No obstante, en vez de regular a la baja el mercado de los terrenos, sucede lo contrario, en virtud de que se alienta la especulación al comprar a precios relativamente altos.

Por ejemplo, si por diversas circunstancias, FOVISSSTE adquiere un predio a precio elevado, en esa zona nadie venderá a un precio menor al pagado por dicho organismo, no importando las circunstancias que mediaron para que se pagara el alto precio por m<sup>2</sup>.

f) Crear un organismo único de investigación tecnológica de vivienda. En este organismo se deben diseñar y normalizar pocos prototipos de vivienda cuyas características permitan abatir costos y mejorar calidad.

g) Coordinar, a través de mecanismos financieros, los programas de construcción de viviendas, de tal forma que los proveedores de insumos para la construcción cuenten con elementos que les permitan programar la producción de sus plantas, de tal forma que se

eviten, en lo posible, los cuellos de botella debidos a la imprevisión.

C) La oportunidad de disfrutar de los beneficios de las acciones que se tomen en materia de vivienda debe ser igual para todos los que requieran de habitación. Ello no significa que estemos pensando en que se pueda dotar de vivienda a todos los que la necesitan por obra de un milagro o de un decreto; queremos decir que no se deben crear élites de trabajadores con base en el esfuerzo de los demás. No se trata de discriminar a uno u otro de los grupos de trabajadores, sino de aliviar, en parte, las necesidades de los menos favorecidos.

D) Si lo importante es hacerse de una vivienda, el hecho de dar un crédito al trabajador sin que éste tenga que aportar un enganche, debe ser el principal beneficio que reciba; por lo tanto, debe pagar intereses módicos por su préstamo y no intereses simbólicos, como en la actualidad resulta el 4% que se paga a INFONAVIT, FOVISSSTE e ISSFAM. La diferencia entre este porcentaje y el de la inflación alguien lo debe pagar y, en último caso, la economía del país la debe absorber. Una vía para aumentar interés sin afectar seriamente el ingreso familiar sería el aumentar el período máximo para cubrir el adeudo del crédito.

E) Todo aumento del volumen de recursos destinados a la vivienda debe corresponder al crecimiento de la economía del país o a un cambio en las prioridades de los problemas a resolver. Esto es, que el nivel de dinero canalizado hacia la vivienda debe ser resultado de incrementos en el empleo, la productividad nacional, la redistribución del ingreso, etc., o que con los mismos recursos y condiciones se decida que a la vivienda se le considere prioridad al nivel de la educación, alimentos, energéticos, entre otros. Tratar de elevar los recursos a través de un incremento en las aportaciones patronales de los derechohabientes del INFONAVIT o FOVISSSTE, sería demagógico e inconveniente. Demagógico, porque con una modificación a la Ley no se va a crear más riqueza e inconveniente, porque un incremento en las aportaciones de los empleados del sector privado simplemente se traslada, vía costos, a los precios de los bienes y servicios producidos; por el lado del gobierno, éste pagará sus aportaciones a través de impuestos adicionales, mismos que harán aún más pesado el precio que hay que pagar por ser gobernados. En ambos casos, se desalentaría la creación de nuevos empleos.

## BIBLIOGRAFIA BASICA

- Banco de México, S. A., Informes Anuales e Indicadores Económicos México, varios años.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, "México 1976", México 1976.
- Buelink, J. Horacio, "Programa de estudios sobre políticas nacionales de vivienda: Brasil", Revista Vivienda año 2, No. 11, INFONAVIT, México, 1977.
- Buelink, J. Horacio, "Vivienda y planeación urbana en Colombia", Revista Vivienda Vol. 3, No. 1 México, 1978.
- Buelink, J. H. "Estudio sobre políticas nacionales de vivienda: Argentina", México, 1979, inédito.
- Cacho, Raúl, "La vivienda en México: Cincuenta Años de Revolución", F.C.E., México.
- Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, "Derechos del pueblo mexicano a través de sus constituciones", México, 1967.
- Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, "Importancia socioeconómica actual y futura de la industria de la construcción", México, 1977.
- Centro Impulsor de la Habitación, A. C., Encuesta Anual "Actividades de sus socios", México, 1979.
- Cervantes de Salazar, "México en 1554", Edic. de la UNAM, México, 1939.

- Colombia, Delegación, ponencia:  
"Estructura de la planeación de programas de vivienda", IV Congreso Interamericano de Vivienda, México 1973.
- Comisión Nacional de Salarios Mínimos,  
Boletín, México 1979.
- Cortés, Hernán,  
"Cartas de Relación de la Conquista de México", Espasacalpe Mexicano, México, 1961.
- Chavero, Alfredo,  
"México a través de los siglos", Ed. Grolier, México, 1970.
- El Correo Económico,  
Suplemento especial sobre vivienda, México, 3-I-65.
- Flores, Horacio,  
"Teoría y práctica del desarrollo", F.C.E., México.
- FOVI-FOGA,  
Informes anuales e instructivos, México.
- FOVISSSTE,  
Informes anuales e instructivos, México.
- García, Carlos y González, Pedro,  
"La Vivienda en México, Aspecto histórico", Boletín Informativo INFO-NAVIT, México 1973.
- Garza, Gustavo y Schteingart, Martha,  
"El problema de la vivienda en México", El Colegio de México, México 1976.
- Hardoy, Jorge E. y Tovar Carlos  
"Dos mil años de urbanización en América Latina" Ed. Instituto Torcuato De Tella, Buenos Aires, 1969.
- Hardoy, Jorge E.,  
"Las ciudades en América Latina", Ed. Paidós, Buenos Aires, 1972.
- Hardoy, Jorge E.,  
"La construcción de las ciudades de América Latina a través del tiempo", Revista Vivienda, Vol. 3 No. 1, México 1978.

- Hernández S., Jesús, "Solución integral al problema de habitación para los trabajadores, UNAM, México, 1973.
- Instituto de Crédito Territorial, "Política de vivienda y realizaciones del I.C.T. de la República de Colombia", SELAV'74, Bogotá, 1974.
- INDECO, Ley e Informes Anuales.
- INFONAVIT, Ley, Informes Anuales, Instructivos y Documentos varios.
- ISSFAM, Ley.
- ISSSTE, Ley
- Jaguaribe, Helio, "Desarrollo Económico y político", F.C.E., México.
- Lima de Marca, E., "Fondo de garantía de tiempo de servicio, finalidades sociales y económicas", III Congreso Interamericano de la Vivienda, Rio de Janeiro, 1971.
- López Portillo, José, Informes de Gobierno, Anexos Estadísticos, SPP, Méx.
- Novo, Salvador, "Un año, hace ciento, la Ciudad de México en 1873", Ed. Porrúa, México, 1974.
- O.I.T., INFONAVIT y S.T.P.S., "Industrialización y prefabricación de viviendas y efectos sobre el empleo", México, 1976.
- Ortiz R., Angel, "Vivienda para no asalariados", CIDIV, INDECO, México, 1979.
- Puente L., Jesús, "El problema habitacional", El Perfil de México en 1980, Vol. II, Siglo XXI, 1972.
- Ramírez V., Pedro, "Programa Nacional de Vivienda", SAHOP, México, 1979.

Reyes N., Carlos,

"La vivienda: un estilo de vida", Revista Iniciativa No.409, México, 1973.

Rubén M., Enrique

"Integración del espacio Latinoamericano", en "Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina", Ed. SIAP, Buenos Aires, 1972.

Sahagún, Bernardino de,

"Historia General de las Cosas de la Nueva España", Ed. Porrúa, México, 1956.

Salvador, Jorge A.,

"Habitaciones para los Trabajadores", Der., UNAM, 1976.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas,

"Plan Nacional de Desarrollo Urbano", México, 1978.

Secretaría de Programación y Presupuesto,

"La población en México, su ocupación y sus niveles de bienestar" Coordinación General del Sistema Nacional de Información, México 1979.

Secretaría de Programación y Presupuesto,

"Estudio preliminar de mínimos de vivienda", Méx., 1977.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social,

"Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares, 1975", México, 1977.

Shulman, Mauricio,

"Política brasileña de vivienda", B.N.H., Río de Janeiro 1975.

Soria R., Vicente,

"Visión histórica de la vivienda en la Ciudad de México", suplemento periódico "El Día", México 1972.

Stavenhagen, Rodolfo; Stern, Claudio y Zapata, Francisco,

"Desarrollo y medio ambiente: Un enfoque latinoamericano", Programa de la ONU para el Medio Ambiente, Centro Internacional de Desarrollo, París, Trad. Sergio Alcántara.

Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro

"El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo", Siglo XXI, México 1977.

Torre V. de, Ernesto,

"Historia documental de México", UNAM Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1964. Recopilación de las Leyes de las Indias.

Trompowsky H., Gustavo.

"Política Nacional de Vivienda en Brasil", SELAV'74, Bogotá, 1974.

Unikel, Luis,

"El desarrollo urbano de México", El Colegio de México, México 1976.

Vaz da Costa, Rubens,

"Novas atitudes e nova mentalidade para enfrentar os desafios do crescimento urbano", B.N.H., Rfo de Janeiro, 1972.

Viñoly, Rafael,

"Descripción de la situación habitacional de los sectores de bajos recursos de la República Argentina y el Proyecto de Financiación e Implementación del Plan Nacional de Vivienda del Gobierno del Pueblo", SELAV'74, Bogotá, 1974.

Villarreal, René,

"El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)", F.C.E., México, 1978.