

19
29



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"FEDEICOMISO PUBLICO Y VIVIENDA" ESTUDIO DE UN CASO: FONHAPO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A
JOSE LUIS GUTIERREZ FRAGOSO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

I N D I C E

| | Pág. |
|--|------|
| INTRODUCCION | 4 |
| I. Estructura Orgánica de la Administración Pública Federal | 8 |
| 1. Centralizada | 9 |
| 2. Paraestatal | 15 |
| II. El Fideicomiso Público en México | 23 |
| 1. Antecedentes Históricos | 23 |
| 2. Evolución del Fideicomiso en México | 25 |
| 3. Definición | 29 |
| 4. Elementos | 31 |
| 5. Marco Jurídico | 34 |
| 6. Constitución | 36 |
| 7. Operación | 39 |
| 8. Tipos | 42 |
| 9. Fideicomiso y Administración Pública | 45 |
| III. Vivienda en México | 48 |
| 1. Diagnóstico | 48 |
| 2. Planeación en Materia de Vivienda | 58 |
| 3. La Política Habitacional del Estado | 66 |
| IV. Organismos Públicos de Vivienda | 76 |
| 1. SEDUE | 76 |
| 2. INFONAVIT | 78 |
| 3. BANOBRAS | 82 |
| 4. FOVISSSTE | 85 |

| | Pág. |
|--|------------|
| 5. FOVI | 90 |
| 6. FIVIDESU | 94 |
| 7. FICAPRO | 97 |
| 8. Organismos Especiales | 100 |
| 8.1. Fase I | 100 |
| 8.2. Reconstrucción Democrática de Tlatelolco | 101 |
| 8.3. Renovación Habitacional Popular | 101 |
| 8.4. Fase II | 103 |
| V. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).... | 106 |
| 1. Constitución | 106 |
| 2. Objetivos y fines | 108 |
| 3. Organización | 111 |
| 4. Programas y Líneas de Crédito | 117 |
| 5. Sujetos de Crédito y Beneficiarios | 125 |
| 6. Sistema de Otorgamiento de Crédito | 126 |
| 7. Acción del FONHAPO en México | 145 |
| 8. Análisis y Perspectivas | 150 |
| CONCLUSIONES | 158 |
| BIBLIOGRAFIA | 164 |

I N T R O D U C C I O N

La vivienda ha constituido en todas las sociedades un factor esencial para el desempeño de las funciones vitales del individuo, por lo que se integra al conjunto de bienes de consumo básicos a satisfacer.

En las sociedades contemporáneas su producción ocupa un lugar relevante dentro de la actividad económica y constituye, al mismo tiempo, un importante indicador del nivel de desarrollo socioeconómico alcanzado.

El problema de la vivienda es universal y antiguo; "(Engels hablaba de él)"; (1) y según cifras de la ONU, "un cuarto de la población mundial, es decir, más de mil millones de personas carecen de una vivienda adecuada".(2)

La imposibilidad de resolver de manera satisfactoria las necesidades habitacionales por medio de la producción mercantil, aunada a la residencia de amplios estratos de la población en viviendas insalubres, hace que en casi todos los países se hable de un problema de la vivienda, que en el caso de los subdesarrollados posee características de crisis permanente.

En México, este problema presenta justamente características muy agudas que se expresan en un déficit habitacional de 6.1 millones de vivienda. (3) A ello contribuyen: los movimientos migratorios internos, el incremento demográfico, insuficiente oferta de tierra, limitada capacidad financiera de los tres niveles de gobierno, el deterioro del ingreso familiar, trámites excesivos y poca participación de los particulares en la vivienda.

(1) Engels, F., "El problema de la vivienda".

(2) FONHAPO, "Vivienda Popular: búsqueda de nuevas opciones".

(3) SEDUE, "Programa Nacional de Vivienda 1990-1994".

Dentro de este contexto, el análisis de la política habitacional del Estado asume una particular relevancia, ya que sin su intervención, serían aún más limitados los sectores sociales que tendrían acceso a una vivienda digna.

Un elemento importante del Estado en su acción en este campo es el denominado Fideicomiso Público. Entidad Paraestatal de la Administración Pública Federal cuya figura puede utilizarse para la realización de cualquier fin lícito y que resalta porque su extraordinaria flexibilidad permite que se utilice para una gran variedad de aplicaciones tan ilimitadas como lo permita nuestra legislación.

Este organismo que naciera a la vida jurídica del país en 1925 como una típica operación de crédito, y que debido a su actuación en el campo mercantil empezó a utilizarse para fines públicos en 1934, como instrumento financiero de fomento para actividades consideradas como prioritarias, ha contribuido a que el Estado amplíe sus fines promoviendo el desarrollo de un mayor número de actividades de los diversos sectores social y económico.

Un ejemplo de este organismo en materia de vivienda es nuestro tema de estudio, el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

Institución que desde su creación en 1981 y bajo la rectoría de las políticas de vivienda nacionales ha tenido como reto fundamental el atender las necesidades habitacionales de aquellas grandes mayorías de la población, que dada su situación socioeconómica no tienen acceso a los créditos comerciales y se ven obligadas a recurrir al mercado informal del suelo y a la

autoproducción de su vivienda, lo que resulta en prolongados periodos de - austeridad, un notable descenso en el consumo de otros bienes y servicios que también les son indispensables.

La estrategia del FONHAPO ha buscado incidir significativamente en la producción masiva de la vivienda popular, reducir los costos y mejorar la - distribución del producto social a través de programas que se adecuen a la capacidad adquisitiva de las familias de más bajos e inestables ingresos.

La existencia de otros importantes organismos del Estado en materia de vivienda hace que el análisis del FONHAPO, a través de sus políticas crediticias, adquiera mayor relevancia el presentarse como la principal instancia, que actúa a nivel nacional, y trata de resolver el problema habitacional para los estratos más bajos de la población, o sea, los no asalariados y hasta con un ingreso máximo de 2.5 salarios mínimos.

Es así como, para efecto de estudio, en el primer capítulo se describe la estructura de la Administración Pública Federal, para identificar dentro de ella, en el ámbito paraestatal, al FONHAPO como fideicomiso público.

El segundo capítulo trata lo relativo a la figura del fideicomiso público en México; en él se enuncia lo que es un fideicomiso, cómo surge, cómo está integrado, cómo se constituye y su ámbito y modo de operación, con el propósito de identificar plenamente al FONHAPO como una entidad pública.

El tercer capítulo se refiere a la vivienda en México, la situación - del problema en la actualidad, la planeación que en materia se ha realiza-

do y la política que el Estado ha instrumentado para atender todo lo respectivo al caso. Dentro de este ámbito, el capítulo cuarto enuncia a cada uno de los organismos públicos que en materia de vivienda operan en la actualidad, describiendo brevemente su creación, organización, objetivos y campo de acción.

El capítulo quinto se dedica prácticamente al estudio completo del FONHAPO; en él se enuncian los motivos de su creación y las modificaciones que su contrato ha sufrido; sus objetivos; su organización y los organismos que ha conformado para coadyuvarse en su acción; se menciona también el campo de acción en que se desenvuelve y el sistema de otorgamiento de crédito que maneja. Asimismo, se enuncia la acción que en materia ha realizado el FONHAPO durante el tiempo de su existencia, con el fin de disminuir este problema tan arraigado en México.

I.- Estructura Orgánica de la Administración Pública Federal

Es necesario para efectos de comprensión, primero definir lo que es la Administración Pública y después describir la forma de organización que adopta en México.

Existen diversos sentidos comunmente aceptados por los especialistas en la materia: algunos la estudian científicamente; otros como una función y otros más como una institución; pero en lo que todos coinciden es en su vinculación con el gobierno, principalmente con el Poder Ejecutivo. (4)

Al respecto, José Castelazo nos presenta tres situaciones:

- 1) La Administración Pública es básicamente, la rama ejecutiva del gobierno legalmente constituida.
- 2) La función de la Administración Pública es el conjunto de actividades -el proceso administrativo- mediante las cuales se concretan las decisiones del gobierno.
- 3) La Administración Pública es la teoría o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que ayudan a estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país. (5)

De lo anterior, retomamos para el objeto de este estudio, que la Administración Pública tiene una función y una estructura. La primera se puede definir como "la actividad que el Estado realiza a través del Poder Ejecutivo" (6) y la segunda se refiere a los órganos encargados de realizar dicha función. (7)

(4) Woodrow Wilson la ha definido así: "La Administración Pública es la parte más visible del gobierno;" "Es el gobierno en acción;" "Es la actuación del Poder Ejecutivo." (Tomado de Adriana Hernández P. "Apuntes de la Teoría de la Administración Pública I".)

(5) Castelazo, José, "Apuntes de la Administración Pública", pp. 23-24.

(6) Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo" p. 53.

Fraga también señala que: "En su carácter de gobernante, al Ejecutivo, como representante del Estado, corresponde realizar los actos de alta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo, de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico, o en general, del orden social." p. 65

(7) Ibidem, p. 53.

Así, con estos elementos, la definición que mejor se adopta a nuestro enfoque es la que nos dá Andrés Serra Rojas: "La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación." (8)

Una vez definida la Administración Pública, debemos pasar a describir la forma en que se organiza en México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;" (9) y continúa después:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación." (10)

1.- Administración Pública Centralizada

Este tipo de administración actúa bajo el tipo de organización denominada centralización, la cual se puede definir de la siguiente manera: "La centralización administrativa existe cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades." (11)

Dichas facultades se refieren a los titulares de los órganos jerarquizados y a los actos que realizan, son las siguientes:

(8) Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", p. 75.

(9) Artículo 80.

(10) Artículo 90.

(11) Fraga, op. cit. p. 165

- a) De decisión: es la facultad que tiene un número determinado de órganos para dictar resoluciones e imponer determinaciones.
- b) De mando: es la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores.
- c) De nombramiento: es la facultad de las autoridades superiores de designar por medio de nombramientos a los titulares de los órganos que les están subordinados.
- d) De vigilancia: es la facultad que las autoridades superiores realizan por medio de los actos de carácter material para verificar que sus dependientes están desempeñando bien sus funciones.
- e) Disciplinaria: es la facultad que tienen las autoridades superiores de sancionar e imponer penas por faltas cometidas por sus subordinados durante su función pública.
- f) De revisión: es la facultad que permite a la autoridad superior revisar, aprobar y obligar a sus dependientes a realizar actos subordinados a la ley.
- g) De resolución de conflictos de competencia: es la facultad que tiene la autoridad jerárquica superior de resolver los conflictos de competencia que surjan entre las autoridades a que están subordinadas.

Dentro de este régimen de administración centralizada, existe otro tipo de organización administrativa denominada desconcentración, la cual se refiere a "la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración; siendo también que la competencia que se les confiere no llega a la autonomía." (12)

En resumen, las características que presentan estos órganos, también denominados dependencias, son las siguientes:

(12) Serra Rojas, op. cit. p. 480

- " - Carecen de personalidad jurídica propia y representan al titular del Poder Ejecutivo.
- Dependen jerárquica y administrativamente del titular del Poder Ejecutivo.
- El titular del órgano es nombrado y removido libremente por el propio presidente o por un funcionario subordinado a aquél y legalmente autorizado.
- Actúan exclusivamente por facultades delegadas del presidente.
- Carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que puedan ejercer otros recursos." (13)

En México, de acuerdo a la ley, la Administración Pública Centralizada está integrada de la siguiente manera: "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República." (14)

A estos órganos, debe aunarse la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la cual depende directamente del Presidente de la República. (15)

Presidencia de la República

Para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y de gestión política, la Presidencia de la República está integrada por los órganos auxiliares siguientes:

- a) Secretaría Particular: tiene un carácter público e institucional y proporciona al presidente apoyo y asistencia en materia de audiencias, agenda, archivo, directorio y gestoría de quejas y peticiones que le son formuladas.

(13) Pichardo Pagaza, Ignacio, "Introducción a la Administración Pública de México." T. I p. 203.

(14) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) Art. 1º.

(15) Ibidem, Art. 5º

- b) **Secretaría Privada:** atiende básicamente los asuntos estrictamente personales del presidente de la República.
- c) **Dirección de Administración:** constituye una pequeña oficina mayor, atiende y lleva a cabo las actividades de administración de personal, adquisiciones, almacenes y servicios generales; vigila el ejercicio del presupuesto asignado y propone las modificaciones necesarias.
- d) **Dirección de Quejas:** se concibe como un canal de comunicación entre el pueblo y el presidente. Concerta, sistematiza y promueve la atención de las inconformidades del público, respecto a los servicios gubernamentales.
- e) **Estado Mayor Presidencial:** tiene carácter de órgano técnico y militar; tiene a su cargo la obtención de información, la planificación de actividades presidenciales y la prevención de la seguridad personal del presidente.
- f) **Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes:** coordina los asuntos de las dependencias que integran los diferentes gabinetes especializados; realiza el seguimiento de los acuerdos tomados en el seno de cada gabinete especializado; lleva a cabo el seguimiento de los programas e instrucciones que señale el presidente, cuando involucre a más de una dependencia; recopila y actualiza la información necesaria para cumplir sus funciones y prepara las reuniones de los gabinetes especializados.
- g) **Dirección General de Asuntos Jurídicos:** da forma legal a las disposiciones presidenciales; registra todas las disposiciones legales federales y evita duplicaciones y contradicciones que surgirían como consecuencia; revisa permanentemente el marco jurídico de la administración para mantenerlo al día; conoce y da opinión al presidente acerca de proyectos de iniciativas, reglamentos, acuerdos, o resoluciones presidenciales formuladas por las dependencias; controla, registra, compila y los remite a la Secretaría de Gobernación para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

PRESIDENCIA
DE LA REPUBLICA
1982-1988

PRESIDENTE DE LOS
ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS

SECRETARIA
PARTICULAR

SECRETARIA
PRIVADA

ESTADO
MAYOR
PRESIDENCIAL

DIRECCION DE
ADMINISTRACION

DIRECCION
DE QUEJAS

DIRECCION GENERAL
DEL SECRETARIADO
TECNICO DE
GABINETES

DIRECCION
GENERAL DE ASUNTOS
JURIDICOS

DIRECCION
GENERAL DE
COMUNICACION
SOCIAL

CONTRALORIA
INTERNA

- h) Dirección General de Comunicación Social: informa a tiempo de las actividades realizadas por el presidente y dirige campañas de difusión, para dar a conocer las acciones presidenciales; adicionalmente, capta, canaliza y procesa la información de los medios de comunicación de los acontecimientos de interés para el presidente.
- i) Contraloría Interna: planea, organiza, coordina, controla y evalúa el funcionamiento de la presidencia.

Estos órganos constituyen la esfera de asesoría y apoyo técnico personales del presidente.

Secretarías y Departamentos de Estado

El Ejecutivo Federal está actualmente integrado, de acuerdo a la ley, - por las siguientes dependencias:

- " . Secretaría de Gobernación (SG)
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
- Secretaría de la Defensa Nacional (SDN)
- Secretaría de Marina (SM)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF)
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP)
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFIN)
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)
- Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT)
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)
- Secretaría de Educación Pública (SEP)
- Secretaría de Salud (SS)
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)
- Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)
- Secretaría de Turismo (SECTUR)
- Secretaría de Pesca (SEPESCA)
- Departamento del Distrito Federal (DDF)" (16)

Estos órganos se encuentran subordinados directamente al Presidente de la República, con el que colaboran en el despacho de los asuntos del orden administrativo, realizando además funciones de naturaleza normativa y política. Los titulares de éstas dependencias pertenecen al restringido grupo de servidores públicos que gozan del fuero y son sujetos del juicio de responsabilidad política.

La Procuraduría General de la República.- Es el órgano asesor del gobierno federal en materia jurídica y le compete realizar las funciones asignadas al Ministerio Público Federal, como son la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal; solicitar órdenes de aprehensión contra inculcados; pedir la aplicación de las penas y el manejo de la policía judicial. Además, verifica que las leyes no violen la constitución y en su caso, somete al Presidente las reformas respectivas. También interviene en controversias entre uno o más Estados o Estados y Federación; participa en casos de extradición y programas contra la delincuencia.

Con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Ejecutivo pretendió dotar a la población de esta entidad federativa, de una institución que fuera capaz de asegurar un absoluto respeto a la ley y a la seguridad, libertad y dignidad de las personas. Tiene como función la averiguación de los delitos y la persecución procesal de los presuntos responsables, atribuciones que realiza a través del Ministerio Público y la policía judicial; puede garantizar la legalidad de las distintas intervenciones del Ministerio Público; y también puede participar en la administración de los reclusorios del D.F.

2.- Administración Pública Paraestatal

Es por mandato constitucional que "al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional", para lo cual, "planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional." (17)

Esta acción promotora del Estado, ha dado lugar a la creación

(17) Art. 25

del sector paraestatal, también llamado descentralizado, (18) que al funcionar con cierta autonomía respecto de los órganos administrativos centrales, pueden desempeñar con mayor flexibilidad las funciones operativas que tienen asignadas para responder a la política del desarrollo económico y social.

A estos órganos, generalmente conocidos como entidades paraestatales o empresas públicas, se les ha asignado una gran variedad de metas y funciones que van desde la generación de excedentes de inversión, la reducción de la dependencia extranjera, el fomento a regiones o sectores reprimidos, la promoción de la redistribución del ingreso, la producción de ciertos bienes y servicios para la población; hasta la prestación de servicios de apoyo para la estructura privada de producción.

Es debido a su inmenso campo de acción y a la heterogeneidad de sus formas, que la empresa pública es difícil de definir y debe entenderse como una "unidad económica de producción de bienes y prestación de servicios."

Ruiz Massieu, desde un punto de vista jurídico, la propone como: "la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifieste a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. De ello se desprende para el aportante el status de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsable de la administración de la empresa. Resumiendo: se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capitales por razones de interés público, social o general." (19)

En general, este sector paraestatal presenta las siguientes características:

- " - Tienen personalidad jurídica propia, derivada de una ley, de un decreto o de un acto jurídico de derecho privado, tal como la creación de una sociedad anónima.

(18) Entendiendo a la descentralización administrativa como "la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa." (Tomado de Serra Rojas, *op. cit.* p. 482).

(19) Ruiz Massieu, José Francisco, "La empresa pública: un estudio de derecho sobre México" p. 30

- Sus funcionarios principales son nombrados y removidos por el consejo de administración de la entidad a propuesta, por lo general, del Presidente de la República. El nombramiento y la remoción deben cumplir los requisitos establecidos en los estatutos constitutivos o en las leyes que rigen las actividades de las sociedades, cuando se trata de entes jurídicos.
- Las entidades no dependen jerárquica ni administrativamente del presidente, sino de sus propios órganos de gobierno: consejo de administración, asamblea de accionistas o comité técnico, según el caso.
- No actúan por facultades delegadas, sino con base en las leyes y disposiciones de carácter general que rigen las actividades del campo en el que las entidades actúan.
- Tienen patrimonio propio y ejercen un presupuesto cuyos recursos provienen, básicamente, de la venta de las mercancías y servicios que constituyen el objeto de su actividad y de los subsidios otorgados por el gobierno federal." (20)

En México, los factores que han dado origen al sector paraestatal, son los siguientes:

- a) La necesidad de reasumir el dominio directo y el aprovechamiento inmediato de algunos bienes para garantizar, por conducto de este manejo autónomo de la riqueza, la independencia económica y, por lo tanto, - la capacidad de decisión política, hacia dentro y hacia fuera.
- b) La conveniencia de intervenir en el ámbito de la producción y de la - distribución, sin desplazar la gestión privada, para asegurar el bienestar de la población consumidora mediante una presencia estatal su ficiente en el aparato de la producción y el comercio.
- c) La necesidad de acometer el establecimiento y la permanencia de la infraestructura que sostenga el desarrollo de las tareas económicas, culturales y sociales que el país requiere.

- d) El imperativo de actuar para cumplir los objetivos que los planes de desarrollo indican.
- e) La conveniencia de rescatar y mantener, por razones económicas y sociales, unidades de producción y de servicio, así como fuentes de empleo que se hallan a punto de desaparecer por el manejo desafortunado e insuficiente, de la administración privada.
- f) La pertinencia de allegar mayores recursos de fuentes diversas de la fiscal y de la crediticia pública, para fortalecer el desarrollo de la economía, en los términos requeridos por los diversos planes y programas del Estado." (21)

Es importante señalar aquí, que el fenómeno de desincorporación de entidades paraestatales que se está viviendo actualmente, no se debe a la desaparición u obsolescencia de los factores mencionados, sino principalmente a la política económica que ha estado llevando a cabo la administración en el gobierno - desde el sexenio pasado.

De acuerdo a la ley, el Poder Ejecutivo se auxilia de las siguientes entidades que componen la Administración Pública Paraestatal:

- " I. Organismos descentralizados.
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y
- III. Fideicomisos." (22)

Organismos descentralizados

Son considerados la forma más pura de entidades paraestatales creadas sólo por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, sin intermediación de actos extremos al Derecho Administrativo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

(21) Carrillo Castro, Alejandro, "Las empresas públicas en México", pp. 14-15

(22) LDAPP Art. 3º

Su objetivo debe ser: "la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social." (23)

La descentralización aquí aludida es la denominada "por servicio" que según Gabino Fraga consiste en "confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellos las facultades - indispensables para conservar la unidad del Poder." (24)

Empresas de participación estatal

Estas entidades aparecen como figuras del derecho privado; pero por razón del interés público al que sirven, se rigen por normas diversas a las que rigen a las sociedades mercantiles ordinarias; ya que su creación, transformación, extinción y medio de control son aspectos regulados estrechamente por el Estado.

La ley las constriñe en la categoría de las sociedades por acciones, ya sea en calidad de paraestatales mayoritarias o minoritarias.

Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

(23) Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEPE) Art. 14.

(24) Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 180

- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos - representativos de capital social de serie especial que sólo pueden ser suscritos por el Gobierno Federal; o
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, o bien designar al presidente o director general." (25)

Se asimila también como paraestatales mayoritarias, a las sociedades y asociaciones civiles, cuando la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública que realicen en razón de sus cargos o por obligación, aportaciones preponderantes a las asociaciones y sociedades - citadas.

Respecto a las paraestatales minoritarias, o sea, cuando la suscripción del Estado sólo sea del 25% al 50% del capital, sólo "se vigilarán las inversiones de la Federación a través del comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación." (26)

Fideicomisos

Los fideicomisos públicos merecen un interés especial dentro de la administración paraestatal, tanto por su ámbito de actividad, como por los recursos financieros que manejan.

Son considerados "un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, - quien está obligado a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario." (27)

Un estudio más completo del Fideicomiso se verá, por motivos de este trabajo, en el capítulo siguiente.

Por último, cabe mencionar que la Administración Pública Central y la Paraestatal interactúan mediante un proceso denominado sectorización, el cual

(25) LOAPF Art. 46

(26) LFEP Art. 67

(27) Villagordoa Lozano, J. Manuel, "Doctrina general del Fideicomiso", p. 122

según Pichardo Pagaza, se debe entender como "el acto jurídico administrativo mediante el cual el presidente de la república determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación del titular de una Secretaría o Departamento de Estado." (28)

Señala por tanto, que es un sistema de trabajo compuesto por tres elementos:

- "a) Un sujeto activo, representado por la Secretaría o Departamento Administrativo que coordina el sector correspondiente.
- b) Los sujetos coordinados expresados en el grupo de entidades paraestatales que integran cada sector.
- c) Una acción que es la de coordinar los fines y actividades de un grupo determinado de entidades, que quedan dentro de un sector. Acción que considera la conducción de la programación, coordinación y evaluación de su funcionamiento." (29)

En resumen, la sectorización tiene los siguientes objetivos básicos:

- " - Ordenar la compleja administración paraestatal en sectores, con el fin de lograr una mayor coordinación y control de las entidades que la integran.
- Elevar la eficacia de las entidades para fortalecerlas como instrumento básico del Estado como rector del desarrollo.
- Convertir a las entidades agrupadas en cada sector, en instrumentos para la implantación de las políticas sustantivas que llevan a cabo las dependencias centralizadas.
- Modernizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, control, información y evaluación de la Administración Pública Federal." (30)

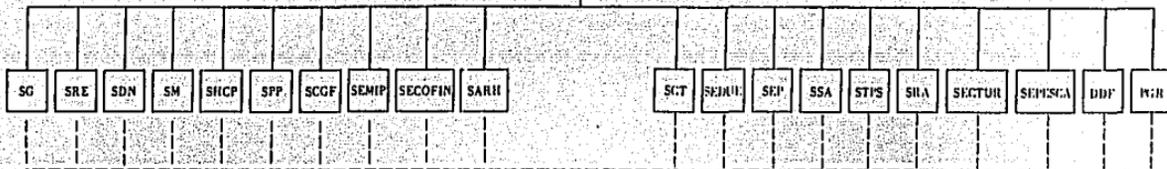
(28) Pichardo Pagaza, op. cit., p. 223

(29) Ibidem, p. 223

(30) Ibidem, pp. 223-224

ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL

PODER EJECUTIVO
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA



ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL
FIDEICOMISOS

II.- El Fideicomiso Público en México

1.- Antecedentes Históricos

El fideicomiso mexicano está inspirado en la figura del trust angloamericano, pero existieron otros antecedentes de éste que se realizaban de forma verbal y en base a la buena fe de las personas, por lo que merecen ser mencionados.

Los antecedentes más remotos se encuentran en el derecho romano, en las instituciones de la "fiducia" y el "fideicomiso testamentario".

La "fiducia" romana apareció como una forma solemne de transmitir la propiedad, se realizaba mediante un "pactum fiduciae", el cual obligaba a las personas a la transmisión de los bienes. Existieron dos tipos de esta institución: la "fiducia cum creditore", que operaba cuando un deudor para garantizar su adeudo transmitía ciertos bienes a su acreedor, y cuando la deuda hubiere sido pagada, debido al "pactum fiduciae", el acreedor regresaba los bienes a su dueño. La fiducia "cum amico" consistía en que la persona que recibía el bien, podía usarlo para sus propios fines, después debido al "pactum fiduciae", lo retransmitía al "tradens" o dueño del bien utilizado.

El fideicomiso testamentario se empleaba cuando un testador quería beneficiar a cierta persona sin capacidad para heredar. El testador establecía esta institución con los términos "rogo fideicomitto", en ella el heredero fungía como fiduciario y era el encargado de hacer llegar los bienes fideicomitados a los fideicomisarios.

Otros antecedentes del fideicomiso los encontramos en el derecho germano - en las instituciones de la "prenda inmobiliaria", "el manusfidelis" y el "sajman o treuhand."

La "prenda inmobiliaria" era un medio por el cual un deudor daba a su acreedor un bien inmueble como garantía mediante una carta "venditionis"; si la deuda fuere puntualmente cumplida, el acreedor se obligaba por medio de una contracarta a la restitución del bien inmueble y el documento.

El "manusfidelis" se empleaba para contravenir las limitaciones legales es

tablecidas, para determinar la calidad de los herederos "legítimos". Quien quería realizar una donación, transmitía el bien a un fiduciario llamado "mansfidelis" mediante una "carta venditionis"; éste a su vez retransmitía el bien adquirido al verdadero beneficiario reservando al donante cierto derecho de goce sobre el bien donado para que en vida pudiera disfrutarlo.

El "salman o treuhand" era el nombre que se les daba a las personas que desempeñaban el cargo de fiduciario. El derecho germánico lo define como la persona intermediaria que realiza la transmisión de un bien inmueble, del propietario original al adquirente definitivo.

Los últimos antecedentes del fideicomiso aparecen en el derecho inglés - en las figuras del "use" y del "trust".

El "use" era una relación jurídica por la cual una persona (feoffe to use) era revestida de un poder jurídico de cuyo ejercicio resultaba un beneficio económico a favor de otra persona (cestui que use). Se utilizaba como una transmisión de tierras a favor de un prestanombre, para con ello eludir las graves cargas que imponía el régimen feudal.

El "trust" surgió como sustituto del "use" después de la "Ley sobre usos del año 1534" (31) y dice que "un "trust" es una relación fiduciaria con respecto a determinados bienes por la cual la persona que los posee (trustee) está obligada en derecho de equidad a manejarlos en beneficio de un tercero (cestui que trust). Este negocio surge como resultado de un acto volitivo - expreso de la persona que crea el "trust" (settlor)." (32)

La importancia del "trust" como antecedente del fideicomiso es que en Norteamérica se desarrolló el empleo del "trustee Corporativo". Surgieron las "trust companies" que tenían la facultad de actuar como trustees profesionales y actuaban en el campo de los negocios de administración de trusts.

(31) Esta ley se expidió para acabar con los inconvenientes que presentaba la práctica de los uses para el rey y los terratenientes feudales, ya que disponía que quien gozaba de un use sería considerado como propietario en pleno derecho de la propiedad. Pero esta ley no logró su objetivo y el único cambio que surgió fue la expresión de use por trust.

(32) Tomado de Villagordoa Lozano, Víctor M., "Doctrina general de fideicomiso", p. 18.

2.- Evolución del Fideicomiso en México

El fideicomiso aparece jurídicamente en nuestro país a principios de 1925, después de que se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios; aunque cabe hacer notar que hubo intentos anteriores por introducir la figura del "trust" en México.

La primera utilización de esta institución en México fué a través de un "trust" constituido en Estados Unidos para garantizar emisiones de obligaciones o bonos, destinados a financiar la construcción de carros de ferrocarril, llevado a cabo por un convenio mediante la deuda contraída por Ferrocarriles Nacionales de México, con garantía de hipoteca otorgada en forma de fideicomiso sobre todos sus bienes y derechos.

- Proyecto Limantour

Debido a la importancia que habían adquirido las "trust companies" en Estados Unidos, en 1905 con fecha del 21 de noviembre, el Sr. José Y. Limantour, entonces Secretario de Hacienda, envió al Congreso de la Unión una iniciativa que facultaba al Ejecutivo para expedir la ley por la cual podían constituirse en la República instituciones comerciales encargadas de desempeñar las funciones de agentes fideicomisarios.

La importancia que les daba era que esas compañías ejecutaban actos y operaciones en los cuales no tenían interés directo, sino que obraban como meros intermediarios, ejecutando imparcial y fielmente los actos y operaciones en beneficio de las partes interesadas o de terceras personas.

El proyecto constaba de ocho artículos y en él, la institución quedaba configurada como el encargo hecho al fideicomisario, por virtud de un contrato entre dos o más personas, de ejecutar cualquier actos, operaciones o contratos lícitos respecto de bienes determinados en beneficio de alguna o de todas las partes del mismo contrato, o de un tercero; o para hacer efectivos los derechos o cumplir las obligaciones creadas en el contrato.

Respecto de los bienes sobre los que se constituía, el fideicomiso impor

taba un derecho real; la ley definiría la naturaleza y efectos de ese derecho y los requisitos para hacerlo valer.

Supeditaba la creación de estas instituciones a la autorización y vigilancia de la Secretaría de Hacienda.

La importancia de este proyecto radica en que al no ser aprobado por el Congreso de la Unión, "constituyó y tiene el mérito de ser el primer intento legislativo en el mundo para adaptar el trust a un sistema de tradición romanista." (33)

Cabe resaltar, que el término "fideicomisarias" utilizado en el proyecto, representa lo que en la actualidad se le conoce como fiduciarias.

- Proyecto Creel

En febrero de 1924, durante la celebración de la Primera Convención Bancaria, se presentó otro proyecto sobre "Compañías Bancarias de Fideicomiso y Ahorro", cuyo autor era el Sr. Enrique C. Creel.

Este proyecto basaba su aplicación en México, en el procedimiento práctico que seguían estas instituciones en Estados Unidos y cuyo estudio él había realizado durante nueve años.

La principal operación que regulaba el proyecto era la aceptación de hipotecas, de contratos de fideicomiso, de toda clase de propiedades, bonos de compañías, etc.; así como recibir bienes de viudas, huérfanos y niños.

Proponía diecisiete bases para expedir la ley, mediante las cuales pretendía regular el capital con que deberían contar, su objeto y el tipo de operaciones que podrían realizar.

Este proyecto tampoco tuvo resultado práctico, pero no le quita el mérito de que algunas de sus disposiciones influyeran sobre la legislación posterior.

(33) Batiza, Rodolfo, "El fideicomiso, teoría y práctica", p. 98

- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924

Esta ley dictada el 24 de diciembre de 1924 (D.O. de 16 de enero de 1925), introdujo por primera vez al fideicomiso en el derecho mexicano.

Apresiasi a los bancos de fideicomiso como instituciones de crédito para to dos los efectos legales y como tales, los sometía al régimen de concesión espe cial que otorgaba el Ejecutivo, (Art. 6º, fracción VII).

Su capítulo VIII, "De los Bancos de Fideicomiso", denominaba bancos de fi deicomiso a los que "sirven los intereses del público en varias formas y princi palmente administrando los capitales que se les confían e interviniendo con la representación común de los suscriptores o tenedores de bonos hipotecarios, al ser emitidos éstos o durante el tiempo de su vigencia" (Art. 73). Agrega, ade más que "se regirán por la ley especial que ha de expedirse", (Art. 74).

- Proyecto Vera Estaño

En marzo de 1926 surge otro proyecto presentado por el Lic. Jorge Vera Es taño, denominado "proyecto de Ley de Compañías Fideicomisarias y de Ahorro."

Este proyecto, presentado a la Secretaría de Hacienda, mantenía básicamen te las ideas expuestas por el autor del proyecto de 1905, por lo que su in fluencia no fue muy notoria, pero merece mención como antecedente del fideicomiso.

- Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926

Esta ley surge por la necesidad ya manifestada en el artículo 74 de la Ley Bancaria de 1924.

Fue promulgada el 30 de junio de 1926 (D.O. de 17 de julio de 1926); cons ta de 86 artículos divididos en cinco capítulos, a saber: objeto y constitu ción, operación, departamento de ahorros, operaciones bancarias de depósito y descuento y disposiciones generales.

Destaca esta ley porque incluía importantes lineamientos:

El objeto propio de estas instituciones eran las operaciones por cuenta ajena en favor de terceros autorizadas por la ley; su establecimiento requería una concesión estatal, con obligación de constituirse como sociedad anónima; establecía sus órganos de administración y vigilancia y la forma en que se regulaban. Establecía que el fideicomiso es un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al banco, con carácter de fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado, fideicomisario o beneficiario" (Art. 6°).

Señala que su constitución sería por escritura pública, documento privado o testamento; su extinción sucedía entre otros casos por: el cumplimiento de su objeto, porque fuera imposible éste, por no cumplirse su condición sub pensiva o por convenio entre fideicomitente o fideicomisario. Además, establecía las operaciones de que podría encargarse esta institución y los preceptos necesarios para su organización y funcionamiento.

- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926

La vigencia de la Ley de Bancos de Fideicomiso fue corta ya que fue abrogada por esta ley, de fecha 31 de agosto (D.O. de 29 de noviembre). Sin embargo, su importancia no fue mucha ya que incorporó íntegro, como parte de su texto el articulado sobre fideicomisos.

- Ley General de Instituciones de Crédito de 1932

Publicada en el D.O. de 29 de junio, esta ley declaraba que esta institución podía ser de gran utilidad para la actividad económica del país y estaba destinada probablemente a un gran desarrollo, pero que desgraciadamente la ley de 1926 no precisaba su carácter sustantivo y dejaba por tanto gran vaguedad en sus conceptos. Añadía que para que la institución pudiera vivir y prosperar se requería: una definición clara de su contenido y efectos, siendo ésta materia de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito; y una reglamentación adecuada de las instituciones que actuarían como fiduciarias.

Señalaba que esta ley sólo autorizaba la constitución de fideicomisos - cuando el fiduciario fuera una institución especialmente vigilada por el Estado y mantenía todas las prohibiciones conducentes a impedir la mala operación de éstas.

- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932

Esta ley publicada en el D.O. de 27 de agosto regula al fideicomiso aludido en la ley de instituciones de 1926, pero corrige los errores o lagunas más evidentes.

- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941

Esta ley publicada en el D.O. de 31 de mayo y también en vigencia en la actualidad, es complementaria de la anterior; teniendo como campo propio la ley de títulos: la estructuración del fideicomiso, y la ley de instituciones: la reglamentación de la fiduciarias que habrían de desempeñarlo.

3.- Definición

El fideicomiso de Estado, público o de gobierno es una institución que - ha sido utilizada con mucha frecuencia en los últimos años como instrumento de política económica y social; y de la cual, sin embargo, no se ha logrado obtener una definición precisa teórica y legal.

Sabemos que el fideicomiso público es una variación del fideicomiso privado, por lo tanto, no se debe considerar simplemente como un negocio fiduciario. (34)

José Manuel Villagordoa considera que dentro del marco de la Administración Pública, el fideicomiso público es susceptible de ser analizado desde los ángulos siguientes:

(34) vid. supra., p. 20

" I. Como negocio fiduciario implica las relaciones jurídicas que se dan en el fideicomiso en general, pero matizadas por los factores siguientes:

a) El fideicomitente lo será siempre el Ejecutivo Federal (a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto cuando se trate de la administración pública centralizada), alguna entidad paraestatal con personalidad jurídica y patrimonio propios o el Departamento del Distrito Federal.

b) Los fines que perseguirá serán siempre de interés público.

II. Como entidad paraestatal, es una estructura administrativa, sin personalidad jurídica, utilizada por el Estado como instrumento de política económica y social, integrada dentro de instituciones nacionales de crédito autorizadas que actúan como fiduciarias.

III. Como empresa, es una entidad jurídica económica constituida total o parcialmente con bienes de la Federación o fondos públicos, orientada a la producción de bienes o prestación de servicios de interés público, cuya organización y funcionamiento se encomienda a una institución fiduciaria, con sujeción al control y vigilancia de la Administración Pública Federal.

IV. Como contrato, es aquél que celebran el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto; el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal, con una institución fiduciaria, a efecto de transmitirle la titularidad de ciertos bienes o derechos, con la encomienda de realizar fines de interés público, en beneficio del fideicomisario." (35)

Considerando lo anterior, podemos intentar obtener una buena definición del fideicomiso público, la cual quedaría de la manera siguiente:

(35) Villagordo, op. cit., pp. 291-292.

El fideicomiso público es una entidad, estructura o unidad económica - administrativa sin personalidad jurídica propia, constituida mediante una ley, decreto o acuerdo presidencial y llevada a cabo a través de un contrato que celebra un negocio fiduciario, en el que el Ejecutivo Federal representado por uno de sus órganos administrativos en su carácter de fideicomitente, transmite a una institución nacional de crédito, autorizada para ser fiduciario público, la titularidad de ciertos bienes o derechos destinados a la realización de un fin de interés público en beneficio de un fideicomisario, el cual puede ser uno o varios organismos públicos o privados o directamente diversos sectores sociales.

4.- Elementos

De la definición que se ha hecho del fideicomiso público se obtienen los elementos que lo conforman, los cuales pueden agruparse de la manera siguiente: personales, materia y fines.

A. Personales

En el fideicomiso, como ya se ha señalado, intervienen tres personas: el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario.

a) Fideicomitente

De acuerdo a la definición de Villagordoa, el fideicomitente es "la persona que constituye el fideicomiso y destina los bienes o derechos necesarios para el cumplimiento de sus fines, transmitiendo su titularidad al fiduciario." (36)

En los fideicomisos públicos el Gobierno Federal es quien funge como fideicomitente, papel que desempeña por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto ya que legalmente posee el carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada. (37)

(36) Villagordoa, op. cit., p. 162

(37) LOAPP, Art. 49.

Aunado a lo anterior, mencionamos que también pueden ser fideicomitentes los gobiernos de los Estados y los ayuntamientos municipales; así como el Departamento del Distrito Federal y algunas entidades paraestatales que cuentan con las facultades necesarias para constituir fideicomisos públicos. (38)

b) Fiduciario

Serrano Trasviña nos dice que el fiduciario "es la persona que tiene la titularidad de los bienes o derechos fideicomitidos y que se en carga de la realización de los fines del fideicomiso." (39)

c) Fideicomisario

Rafael de Pina nos dice que el fideicomisario "es la persona física o moral que recibe el beneficio derivado de un fideicomiso." (40)

En virtud de que en el Fideicomiso Público se persigue la satisfacción - del interés público, los fideicomisarios pueden ser como ya se ha señalado, organismos públicos o privados o sectores sociales.

B. Materia

Desde el aspecto legal, "pueden ser materia de fideicomiso toda clase - de bienes o derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley, sean estrictamen te personales de su titular. Los bienes que se den en fideicomiso se conside rarán afectos al fin que se destinan, y en consecuencia, sólo podrán ejercer respecto a ellos, los derechos y acciones que al mencionado fin se re- fieran." (41)

Considerando que los fideicomisos públicos están integrados con bienes o fondos públicos, o sea bienes gubernamentales, es importante señalar que le-

(38) cf. Acosta Romero, Miguel, (coord.) "Las instituciones fiduciarias y el fideicomiso en México," p. 456 y ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal (LGCCPF), - Art. 2º.

(39) cit. pos. Villagordoa, op. cit., p. 165

(40) cit. pos. Acosta Romero, op. cit., p. 235.

(41) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC), Art. 351.

galmente el patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público de la Federación y bienes de dominio privado de la Federación. (42)

A su vez, el mismo ordenamiento estipula después que, "los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posición definitiva o provisional." (43)

Por lo anterior, es de suponerse que no cabría la posibilidad de constituir fideicomisos que transmitieran bienes de dominio público. Sin embargo, esta situación respecto a los bienes públicos fideicomitados por los fideicomisos públicos varía considerablemente al destinar a un fin de interés o de servicio público.

C. Fines

El fin del fideicomiso es considerado como "la actividad jurídica que realiza el fiduciario, por instrucciones del fideicomitente, a través del ejercicio obligatorio de los derechos que le transmite dicho fideicomitente." (44)

Legalmente, pueden ser fines del fideicomiso, cualquier actividad jurídica que sea lícita, posible y determinada. (45)

Respecto a los fideicomisos públicos algunos estudiosos consideran que su fin es "el fomento y desarrollo de determinados sectores de la economía nacional o bien, garantizar y proteger el nivel de vida de determinado sector social;" o puede ser "la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, prioritarios a juicio del Ejecutivo Federal." (46)

Consecuentemente, se considera que el fin de un fideicomiso público puede ser cualquier actividad lícita, determinada y siempre de interés público.

(42) Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), Art. 1°

(43) Ibidem, art. 16.

(44) Villagordoa, op. cit., p. 179.

(45) LGTDC, art. 347.

(46) Castañeda Niebla y Cervantes Altamirano, cit. pos., Villagordoa, op. cit., p. 307.

5.- Marco Jurídico

El fideicomiso al ser utilizado como instrumento auxiliar del Ejecutivo Federal, requerirá la aplicación de la legislación pública, ya que no debe confundirse el régimen de Derecho Privado del fideicomiso privado con el régimen de Derecho Público del fideicomiso público.

Entre las leyes administrativas que inciden sobre el fideicomiso público se encuentran las siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. Incorpora a los fideicomisos públicos como entidades paraestatales auxiliares del Ejecutivo Federal, - confiréndoles tal calidad a los que se establecen por la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada o se constituyen con recursos de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

- Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Regula la organización, funcionamiento y control de las entidades - paraestatales de la administración pública federal. Ajusta sus disposiciones, en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento, a los comités técnicos y directores generales de los fideicomisos públicos; así como también a las acciones que corresponda ejercitar a las instituciones fiduciarias.

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Establece que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entre las que se incluyen los fideicomisos.

Asimismo señala que sólo se podrán constituir o incrementar fideicomisos

con autorización del Presidente de la República, emitida por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que a su vez, en su caso, propondrá al Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los fideicomisos cuando así convenga al interés público.

- **Ley General de Deuda Pública**

Establece que la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal.

Asimismo, señala que dichas entidades requieren autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito para la contratación de toda clase de financiamientos.

- **Ley General de Bienes Nacionales**

Regula, entre otras cosas, los aspectos de trascendencia respecto a los bienes que pueden verse afectados por los fideicomisos públicos. (47)

- **Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda**

Otorga a la Contaduría Mayor de Hacienda (como órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal), la atribución de verificar si las Dependencias y entidades comprendidas en la Cuenta Pública, realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y cumplen con las disposiciones legales aplicables en la materia.

- **Ley de Planeación**

Establece que las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo.

- **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles**

Tiene por objeto regular las operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relativas a la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles, así como los arrendamientos y prestación de servicios relacionados con estos últimos.

- **Ley de Obras Públicas**

Tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Destaca en importancia el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de febrero de 1979, por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal.

Vigente en la actualidad, pero por la fecha en que fue publicado se debe hacer notar el cambio que hubo respecto al fideicomitente del Gobierno Federal; atribuciones que se otorgan en el Decreto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en la actualidad pertenecen a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

6.- Constitución

Los fideicomisos públicos o del Gobierno Federal se pueden crear mediante: Ley, Decreto o Acuerdo Presidencial; especificado en los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y 9º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Independientemente de la norma que se siga para la creación del fideicomiso, la Secretaría de Programación y Presupuesto expide un Acuerdo en el que se establece:

- 1° Las causas que motiyan la creación del fideicomiso;
- 2° La denominación del fideicomiso;
- 3° Los elementos personales, como son: el fideicomitente, la institución fiduciaria y el fideicomisario, cuyas características se vieron anteriormente.
- 4° Se determinará también la integración del patrimonio; que podrá estar formado por los bienes muebles e inmuebles, aportaciones de dinero, créditos y rendimientos, pudiéndose aumentar con aportaciones del Gobierno Federal o de terceras personas.
- 5° Los fines del fideicomiso, que pueden ser muy variados y de los cuales ya hemos hablado también anteriormente,
- 6° La creación de un Comité Técnico, cuyas facultades y forma de funcionamiento se establecen en el contrato que celebre la Secretaría de Programación y Presupuesto con la institución fiduciaria; y,
- 7° La duración del fideicomiso, que puede ser indefinida.

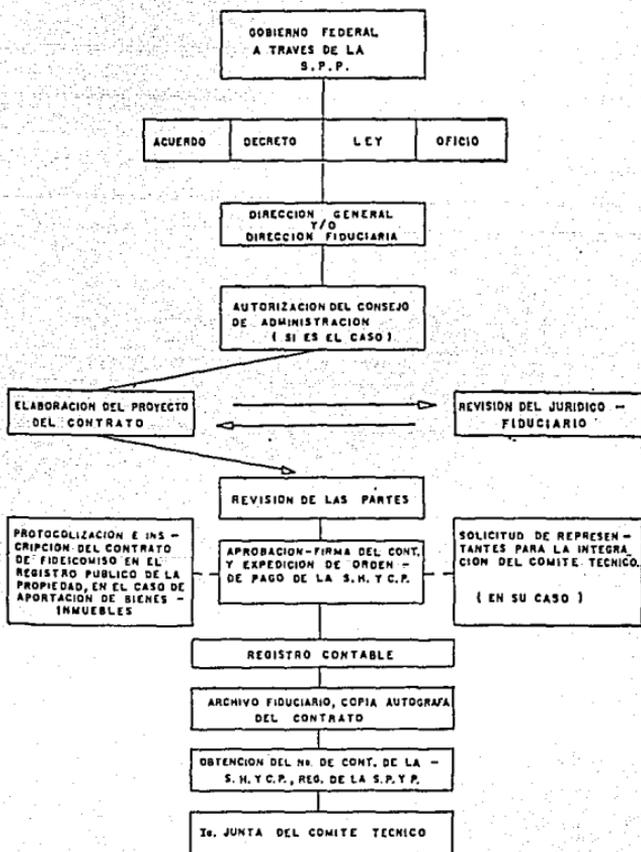
Una vez expedido el acuerdo, la Secretaría de Programación y Presupuesto celebra el contrato con la institución nacional de crédito que fungirá como fiduciaria.

El contrato es el elemento por el que se formaliza el acto respectivo y se concretan los derechos y obligaciones de las partes en el fideicomiso. En él deben quedar específicamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre el patrimonio fideicomitado, las limitaciones que establezca el fideicomitente o que se deriven por derechos de terceros, así como los derechos que el propio fideicomitente se reserve. Asimismo, debe sujetarse a los lineamientos establecidos en la Ley, en el decreto o en el acuerdo, que son instrumentos jurídicos que autorizan la constitución de los fideicomisos públicos.

Es importante mencionar que los fideicomisos creados por disposición legislativa, no son revocables más que por la misma vía.

FIDEICOMISO PÚBLICO O DE ESTADO

CONSTITUCION DE FIDEICOMISOS GUBERNAMENTALES



7.- Operación

De acuerdo con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (Art. 45), las instituciones fiduciarias desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de un funcionario llamado "Delegado Fiduciario General". También, en el mismo precepto, se señala que, podrán los fideicomitentes prever la formación de un "Comité Técnico" o de Distribución de Fondos, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades.

El Delegado Fiduciario General o Especial, equivale al Director o Gerente en cualquier otra entidad paraestatal. El, como titular de la entidad es responsable de que se cumplan las tareas encomendadas al fideicomiso, por lo que cuidará que en su operación:

- " - Cumplan con las disposiciones legales, reglamentarias, normativas y de política general y sectorial que establezca el Ejecutivo Federal - en materia de entidades paraestatales.
- Observen las disposiciones generales o particulares de política global, sectorial o institucional que emitan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y la coordinadora de sector correspondiente.
- Cumplan en sus términos las decisiones, acuerdos, indicaciones, lineamientos y directrices que establezca el órgano de gobierno; y
- Cuenten con los mecanismos internos de concertación y coordinación que se requieran para alcanzar los objetivos y metas de los programas institucionales." (48)

A su vez, el decreto del 27 de febrero de 1979, establece que "el Delegado Fiduciario Especial deberá actuar y manejar los registros, efectuar los gastos e inversiones, contraer obligaciones y, en general, ejercitar los derechos y acciones que correspondan, con apego a las determinaciones de la institución fiduciaria", por lo que tendrá las siguientes obligaciones a su cargo:

(48) Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, Diario Oficial de la Federación de 16 de abril de 1990.

- " I. Someter a la previa consideración de la institución fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso o para la propia institución;
- II. Manejar de acuerdo con la fiduciaria, los recursos del fideicomiso, los títulos de crédito y cuanto documento consigne una obligación o sea necesario para ejercitar un derecho;
- III. Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del Comité Técnico, con la documentación respectiva.
- IV. Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del Comité Técnico, así como al propio Comité Técnico;
- V. Presentar mensualmente a la fiduciaria, la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso; y
- VI. Cumplir con los demás requerimientos que le fije la fiduciaria." (49)

Asimismo, esta información deberá ser proporcionada a los coordinadores de sector de cada fideicomiso cuando así se requiera o de lo contrario los Delegados Fiduciarios Especiales pueden incurrir en responsabilidad.

El Comité Técnico es para los fideicomisos lo que el Consejo de Administración significa para otras empresas públicas; o sea, es lo que comunmente se denomina "Órgano de Gobierno", que constituye, en el nivel operativo, la máxima instancia de decisión de las entidades paraestatales. Su integración y funcionamiento deberá apegarse a las leyes y normas vigentes emitidas en la materia.

Las facultades del Comité Técnico deberán ser precisadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente en los contratos del Fideicomiso, conforme a las instrucciones del Ejecutivo Federal.

(49) Bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal, (Art. 7º), D.O. de 27 de febrero de 1979.

La integración de éstos deberá ajustarse, por lo general, a los siguientes lineamientos:

- . El Presidente del mismo, designación que siempre recaerá en el coordinador del sector, facultad que en algunos casos podrá delegar en un servidor público de su misma dependencia, cuyo nivel no sea inferior al de director general o su equivalente. Al presidente siempre se le atribuirá voto de calidad en caso de empate.
- . Los representantes designados por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto.
- . Un comisario público representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el cual concurrirá con voz pero sin voto.
- . Un representante de la fiduciaria que también concurrirá con voz pero sin voto.
- . Los representantes designados por las dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia o funciones se relacione con el objeto de la entidad.
- . También podrán fungir como miembros, representantes de los sectores - privado o social que por su experiencia vinculada con el objeto de los fideicomisos, puedan contribuir al cumplimiento de los objetivos de la misma.

El Comité Técnico estará siempre integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y sus respectivos suplentes y se reunirá con la periodicidad que se señale en el estatuto orgánico sin que pueda ser menor de cuatro veces al año.

Es importante señalar, que en la designación tanto de los miembros del Comité Técnico como el Delegado Fiduciario Especial, muchas veces se siguen directrices políticas por lo que recae, y está facultado para ello, en el Presidente de la República. Esta acción es considerada como una excepción a

las facultades de la fiduciaria por lo que se eliminaría la responsabilidad que tiene ésta por la actuación de los citados funcionarios.

Es importante mencionar que, la ley establece que "para su desarrollo y operación, las entidades paraestatales deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los Programas Sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices, las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos." (50)

8.- Tipos

De acuerdo con Acosta Romero, los fideicomisos públicos presentan dos variantes:

- " 1. Los constituidos en las instituciones de crédito de acuerdo con los lineamientos citados y conforme a las disposiciones que fije el Gobierno Federal; y
2. Los fondos de fideicomiso por los que el Gobierno Federal destina fondos públicos o realiza actividades en materia crediticia." (51)

En la actualidad, los fideicomisos públicos más frecuentes son los de garantía y fomento de actividades económicas, a través de los cuales se otorgan créditos ya sea en forma de préstamos directos o descontando y redescotando documentos que garantizan los obligaciones de los acreditados.

Considerando lo anterior, los fideicomisos públicos manejados por la banca oficial (El Banco Central y NAFINSA, principalmente), se pueden clasificar en dos tipos:

- 1.- Fideicomisos para encargos específicos; y
- 2.- Fideicomisos de fomento.

(50) LFEP, Art. 47

(51) Tomado de Villagordoa, op. cit., pp. 317-318.

Dentro de los primeros se encuentran, como ya se mencionó, los constituidos en instituciones nacionales de crédito, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto y conforme a los lineamientos y disposiciones que fije el Ejecutivo Federal, enfocados al estímulo y apoyo de actividades específicas, mediante la inversión o el otorgamiento de crédito, sin recurrir a la intermediación financiera. Entre éstos, se pueden mencionar: el fondo para obras públicas de infraestructura en el medio rural y el de agroindustrias manejados por BANRURAL; y el fondo de habitaciones populares (FONHAPO) constituido en el BANOBRAS, del cual se dará una explicación más detallada en el capítulo IV, ya que es también nuestro tema de estudio.

Respecto a los fideicomisos de fomento, los hay de finalidad temporal y permanente, los cuales, de acuerdo con Alfonso García Macías, deben reunir las siguientes características:

- Debe ser promovido por el Gobierno Federal, Estatal o Municipal.
- Debe estar radicado en el Banco Central o en la banca pública de desarrollo.
- Debe estimular y desarrollar alguna actividad económica que se considere prioritaria en los planes y programas de desarrollo.
- Debe lograr la movilización y el mejor aprovechamiento económico y social de los recursos financieros nacionales.
- Debe trabajar armónica y coordinadamente con la banca de fomento y con aquellas otras instituciones promotoras del desarrollo económico." (52)

Los fondos de fomento presentan en su funcionamiento, características diversas a las otras formas de fideicomisos públicos, ya que en ellos es mayor el número de operaciones y de recursos manejados, que es necesario que las fiduciarias cuenten con adecuadas reglas de operación, comités técnicos que dic-

(52) García Macías, Alfonso, "El fideicomiso público en la banca de fomento", ponencia presentada en el primer ciclo de Conferencias sobre el fideicomiso público en México, p. 103.

ten políticas generales y aprueben operaciones específicas, así como contar con personal administrativo y funcionarios con capacidad y experiencia en negocios fiduciarios que actúen al frente de ellos y en apoyo de la fiduciaria.

Los fondos de fomento económico constituyen una estructura financiera - de apoyo a la banca de fomento, realizando los siguientes operaciones: De redescuento (Banca de segundo piso); y de fomento simple que no implica redescuento.

Al respecto, Jesús Silva Herzog Flores señala que, "en los fondos de redescuento se han convertido en el instrumento más poderoso para afectar - la asignación de las corrientes de crédito, llegando a integrar un mecanismo de la política financiera nacional, cuyas características esenciales son las siguientes:

- No tienen trato directo con el usuario del crédito. Las instituciones bancarias son las que llevan a cabo el análisis de la solicitud, evalúan el riesgo y la garantía correspondiente y acuden al redescuento de la totalidad o parte de la suma comprometida.
- El uso de toda la red bancaria asegura la cobertura nacional de estos mecanismos financieros.
- El riesgo del crédito permanece en la institución intermediaria, o sea, en el banco de primer piso." (53)

Por último, los fideicomisos de fomento constituyen un sistema paralelo y complementario al sistema financiero del Gobierno Federal, que permite canalizar cuantiosos recursos para otorgar apoyo técnico y crediticio a las actividades prioritarias que, dentro de los planes de desarrollo nacional, lo requieran.

(53) Silva Herzog Flores, Jesús, "El Fideicomiso Público como Instrumento para el Desarrollo" Ponencia presentada en el Primer Ciclo de Conferencias sobre el Fideicomiso Público en México, p. 7

9.- Fideicomiso y Administración Pública

Como ya se ha mencionado, el fideicomiso en México nació a la vida jurídica en 1925; pero fue hasta los años treinta cuando el Estado utilizó esta institución como un instrumento flexible para cumplir con los objetivos específicos del área económica y social y para descentralizar importantes funciones públicas.

Así, en 1934 se creó el Fondo de Cultura Económica, en 1954 el Fondo de Garantía a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN), en 1955 el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA), en 1962 el Fondo para el Fomento de Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), etc.

Si bien es cierto que en un principio se crearon fideicomisos para resolver problemas inmediatos, también es cierto que, el Estado al no contar con planes y programas gubernamentales que dieran congruencia y racionalidad a la Administración Pública, se le dificultaba cada vez más el control y evaluación de sus actividades.

Esto se veía reflejado principalmente en que anteriormente el Fideicomiso Público no se regía por el marco jurídico de los demás organismos y empresas del Estado, porque se pensaba que en esa medida iba a perder su eficacia y flexibilidad y que por este motivo no debería considerarse como entidad paraestatal, sino como una operación de crédito y por tanto sólo someterse a las normas de las leyes de Títulos y Operaciones de Crédito y de Instituciones de Crédito y a la vigilancia de las autoridades crediticias.

Es hasta 1976 con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que por primera vez el Fideicomiso Público es considerado como entidad del sector paraestatal.

El Gobierno Federal ha encontrado en el fideicomiso público un instrumento de planeación y programación económica y financiera que ha permitido una

racional distribución del crédito entre los diferentes sectores que integran la economía nacional; pudiérase decir que han sido instrumentos utilizados para satisfacer los mínimos de bienestar y consumo de la población.

Su operación precisa programas y proyectos específicos que contribuyen a acelerar el desarrollo de actividades productivas y a propiciar la satisfacción de necesidades de aquellos sectores de la población que por definición no son sujetos de crédito, mediante paquetes financieros, técnicos y administrativos; contribuyendo con esto, al mejoramiento del nivel de vida de las grandes mayorías y al desarrollo global de la economía nacional.

Por otra parte, el manejo de estos organismos financieros asegura al Gobierno un mejor control en la aplicación del crédito ya que su uso establece una evaluación completa de la viabilidad económica de los proyectos y su impacto social; siendo que el destino específico del crédito va acompañado de servicios integrales de asistencia técnica. Esto ha provocado que en los últimos años los fideicomisos han alcanzado volúmenes considerables de financiamientos.

Otro aspecto de singular importancia en la operación de los fideicomisos, que se explica, como ya se mencionó, por las condiciones de análisis y asesoría bajo las cuales se financian los proyectos de inversión, es la casi total recuperación de los créditos otorgados, lo que determina una situación de solvencia y solidez financiera de sus operaciones. Asimismo, el aumento continuo en el monto de sus programas de financiamiento y la recuperación eficiente de su cartera de crédito garantizan en gran parte su autosuficiencia financiera.

Ahora bien, a pesar de la importancia que ha adquirido el fideicomiso público como mecanismo de inversión, o bien de administración, para atender la promoción de actividades tan disímolas, en virtud de sus bondades y flexibilidades, en ocasiones se ha abusado de su uso y se ha desvirtuado su concepción original, sofisticando su estructura y naturaleza, a tal grado que se ha provocado duplicidad e incongruencia con las funciones y políticas de otras entidades de la administración pública.

Ejemplo de ello son las críticas que han sufrido los fideicomisos públicos que no fueron creados por un periodo de tiempo determinado y a los cuales se les atribuye carácter de organismos descentralizados.

Por tanto, cabe advertir que si bien a través del fideicomiso público se han obtenido resultados positivos en la atención de actividades prioritarias para el desarrollo del país, es necesario continuar con mayor ahínco el análisis de su funcionamiento y operación, con el objeto de agilizar y flexibilizar su coordinación y control, así como, en determinados casos, para evaluar mecanismos alternativos que pudieran utilizarse en la atención de requerimientos financieros de los sectores público, privado y social .

III. La vivienda en México

1. Diagnóstico

Estudiar la situación de la vivienda en México, significa ahondar dentro de un problema que parece insoluble; ya que tan sólo para evitar que el déficit de 6.1. millones de viviendas se incremente, se deberán construir - 2'932,000 viviendas (54), eso sin contar con que en él converge la influencia de diversos factores de índole social, económico y político.

Sabemos que la época de crisis por la que atraviesa actualmente el país, hace que el problema de la vivienda se torne cada vez más complicado; pero no se puede decir que es la crisis la que provoca el surgimiento del problema, sino que, produce un empeoramiento de las situaciones ya existentes, puesto que la producción de vivienda escasea y sus interrelaciones se desgastan.

Se debe reconocer que el problema de la vivienda es de carácter estructural y que para poder entenderlo hay que conocer la estructura económica, política y social de la que forma parte y deriva, identificando las causas reales que lo han originado, mantienen y acrecentan. Es por ello, que no puede expresarse como un problema meramente cuantitativo, sino que también se le tiene que tener en cuenta desde el punto de vista cualitativo.

Desde una perspectiva cuantitativa, las necesidades de vivienda están determinadas por el total de viviendas requeridas, el cual, a su vez, está constituido por el número de familias existentes, pues se considera que cada familia debe poseer su propia vivienda.

Al número de viviendas requeridas se deben agregar, el número de familias que viven con otras, o sea, familias sin vivienda; los requerimientos por hacinamiento; cuando el tamaño de la vivienda es insuficiente y cuando se considera que el estado de los materiales de construcción de las viviendas se encuentra completamente deteriorado, de tal forma que se requiere una nueva vivienda.

Por lo tanto, aquellas familias que viven en lugares que no cumplen con un estándar mínimo establecido, (55) tienen una necesidad insatisfecha que es necesario cubrir; el número de éstas será, en esencia, el monto del déficit habitacional existente.

En México, el déficit corresponde casi en su totalidad, a viviendas consideradas como inadecuadas en función de su espacio y del tipo de materiales con el que están edificadas. Estas viviendas se ubican principalmente en el medio rural y en los asentamientos periféricos irregulares de las grandes ciudades.

Desde una perspectiva cualitativa, la problemática habitacional está determinada por la articulación de los siguientes factores:

- El incremento demográfico y los movimientos migratorios internos, tanto del campo a la ciudad, como de las pequeñas y medianas ciudades hacia las grandes metrópolis que han dado lugar a tasas muy elevadas de crecimiento.
- La insuficiente oferta de tierra barata que ha generado cinturones de asentamientos irregulares.
- La limitada capacidad de los tres niveles de gobierno que ha impedido dotar a las ciudades de la infraestructura, los servicios públicos y el equipamiento urbano indispensables.
- El deterioro de la relación entre el ingreso familiar y el costo de la vivienda.
- La escasa disponibilidad de recursos para los programas oficiales de financiamiento a la vivienda.
- El apoyo insuficiente al proceso de autogestión habitacional que lleva a cabo el sector social.

(55) Es importante considerar que, siendo la ONU la que determina los estándares mínimos que deberá reunir una vivienda (basados en parámetros físico-espaciales), los cuales han sido comúnmente aceptados y son resultado de un enfoque en países en desarrollo; al aplicarlos a nuestra realidad económica y social, resulta que la inmensa mayoría de nuestra población de bajos ingresos habita y ha habitado por décadas en condiciones sub-estándares.

- La restringida participación de los particulares en el campo de la vivienda.
- El desarrollo tecnológico en el área de los materiales y componentes para la construcción.
- El complejo conjunto de trámites requeridos en el proceso habitacional.

La centralización de la actividad económica en unas cuantas ciudades ha actuado como estímulo para la concentración urbana, provocando que las aglomeraciones urbanas crezcan desmesuradamente, debido al acelerado crecimiento demográfico y a la migración rural urbana.

El desarrollo de las actividades económicas, que representa en gran medida el sustento de la población, presupone también, satisfacer las necesidades esenciales (educación, salud, alimentación y vivienda), ofreciendo a la población un empleo remunerativo que le permita obtener los ingresos necesarios para cubrir los costos que exige la vida urbana.

Sin embargo, en tales centros de población priva la concentración de bienes, servicios, capital y poder; lo que origina injusticia social representado por insuficiencia de recursos económicos, mínimo acceso a bienes y servicios y disminución de la calidad de vida en gran parte de los casos; situación que recae principalmente en los habitantes de más bajos ingresos, que son a los que en verdad afecta el problema de la vivienda.

Lo anterior no significa que el problema de la vivienda sea estrictamente urbano, pero se debe de entender que el crecimiento de la población urbana es mayor que el rural, por lo que los requerimientos y necesidades aumentan más rápidamente en este sector.

La tierra debe considerarse como una constante fundamental en la consecuencia de la vivienda, ya que, como señala Ricardo Campos, "sin tierra no hay vivienda." (56)

En la actualidad, la crisis ha provocado que el precio de la tierra lleve a tener no sólo costos económicos, sino también políticos y sociales. La adquisición de predios parece cada vez más imposible y el gobierno se desprecia al no poder solucionar el problema.

La tierra urbana es escasa y cara, y su mayoría se encuentra en manos privadas especuladoras con una legislación irreal e ineficaz. Y la tierra rural - ejidal - comunal, se halla subsidiada, lo que resta la posibilidad de ser adquirida.

Esta situación hace que prevalezca el círculo vicioso de la invasión - regularización; la ilegal invasión de terrenos ejidales continúa en aumento y el proceso de regularización no se ha podido articular de manera que solucione el problema, aunque existen organismos especiales para ello, como es el caso de la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra, (CORETT) que actúa a nivel nacional.

"Se puede afirmar que las variables principales que determinan la demanda efectiva de la vivienda son el ingreso familiar y el precio de la vivienda. (57)

En México, durante los últimos años, el precio de la vivienda se ha incrementado mucho más rápidamente que los salarios, reduciéndose la posibilidad de la población de bajos ingresos de adquirir vivienda.

La demanda agregada de vivienda en el país, está determinada por la magnitud y distribución del ingreso familiar, tamaño y distribución por edades de la población y por los precios relativos de los servicios de vivienda.

De las variables mencionadas, la parte que corresponde al monto y distribución del ingreso es la más importante. Los reducidos niveles de ingreso, la inestabilidad laboral y la falta de trabajo de la gran mayoría de la población, traen como consecuencia que sólo una pequeña minoría tenga acceso al mercado de la vivienda, al financiamiento de la banca, (58) y al crédito de las instituciones de vivienda popular, ya que debe considerarse también, que su ingreso tiene que cubrir gastos de alimentación, vestido, servicios; por

(57) Marcos Giacoman, Ernesto, "Vivienda precarista desde una perspectiva económica". Conferencia dictada en el Simposium del Reto de la Vivienda en Nuevo León y México.

(58) Que se encuentra en estos momentos, en proceso de volver nuevamente a manos privadas.

lo que su capacidad de pago para vivienda es muy reducida.

Es esta realidad la que muestra que es en la población de más bajos ingresos donde se encuentran esencialmente las necesidades no satisfechas de vivienda.

Desde el punto de vista gubernamental, la vivienda es un elemento instrumental para satisfacer una necesidad humana esencial, considerándose que "todo mexicano tiene derecho a una morada digna." Para que se satisfaga esta necesidad, la vivienda como objeto material debe cumplir dos funciones: integrar a los individuos en una comunidad posibilitando su bienestar y protección; y servir como elemento integrador de la estructura urbana y combinarse con el conjunto de servicios urbanos para posibilitar la realización de las actividades específicas de sus miembros.

La vivienda además de ser accesible en términos económicos, debe constituirse en el marco adecuado para el desarrollo familiar y social del trabajador y de su familia. De esta forma, dentro de los factores que explican la preocupación gubernamental por el problema, sobresale el que la vivienda es el elemento donde se ubica la unidad social básica, la familia.

Los esfuerzos del sector público, único interesado en beneficiar a las mayorías, se han visto reflejados en la solución de los problemas de la vivienda mediante acciones en diferentes programas de vivienda terminada, progresiva y mejoramiento. Además de los programas de reserva territorial para vivienda y equipamiento urbano.

No obstante esa labor, los esfuerzos no han podido culminar en una aproximación a la satisfacción de la demanda de vivienda, debido principalmente a la insuficiencia de recursos económicos de los organismos públicos de vivienda; - una demanda cada vez mayor en términos absolutos y relativos, y la incapacidad de la población para acceder a los financiamientos.

Por otro lado, el hecho de que el problema de la vivienda se considere en esencia urbano, como ya se mencionó, es porque la mayoría de los organismos públicos de vivienda operan fundamentalmente en las ciudades del país.

Una primera explicación que se da a lo anterior es que, se suele aceptar que los estándares de calidad de las viviendas deben ser menores en el campo que en la ciudad; esto supone que el modo de vida urbana tiene mayores exigencias habitacionales y, en contrapartida, que la vivienda rural pueda ser aceptable aunque esté construida con materiales que en la ciudad se considerarían inadecuados.

La gran dispersión de la población rural hace que los programas de habitación en el campo resulten más costosos y difíciles de realizar. En el sector urbano el problema principal es no poseer vivienda individual propia, mientras que en el rural es sustancialmente menor el número de familias en esta situación y el problema es lo inadecuado de los materiales con que se construyen las viviendas. Esto parece ser una consecuencia de las diferencias del mercado de la tierra para viviendas; mientras en el campo es fácil conseguir un espacio y construir vivienda, las familias urbanas de bajos ingresos se ven imposibilitadas de adquirirlo por los altos precios que alcanzan en la ciudad.

La razón más importante responde al hecho de que en las ciudades se encuentran los grupos sociales organizados con mayor fuerza política (sindicatos obreros), cuyo poder de presión para erigir una solución al problema de la vivienda es mayor que el del sector rural que, por ende, es el más desatendido.

De lo anterior, es que la estrategia de los programas de vivienda popular en ambos sectores debe ser diferente y en general, que predominan los intereses urbanos sobre los rurales.

El sector social contribuye de manera significativa a la producción de vivienda en el país, a través de la autogestión. No se tienen cifras exactas, pero se calcula que a nivel nacional 60 de cada 100 viviendas son construidas por sus propios usuarios.

La autoconstrucción, junto con el alquiler de cuartos en renta ubicados en las áreas deterioradas del centro de las ciudades o en las mismas zonas marginadas, constituyen la única alternativa posible a la necesidad de vivienda de la población de más bajos e inestables ingresos.

Los programas públicos y privados de vivienda y los planes de financiamiento hasta ahora concebidos, marginan de sus beneficios por una u otra razón, a más de la mitad de la población nacional.

Esta población desprotegida no tiene otra alternativa más que la autoconstrucción informal de sus viviendas, conformando con sus precarias construcciones lo que se podría definir como "la urbanización de subsistencia," (59) fiel reflejo del desequilibrio prevaiente en la distribución del ingreso.

Las viviendas autoconstruidas, asentadas sobre todo en las zonas periféricas de los principales centros de población, forman las llamadas colonias populares, (ciudades perdidas, vecindades, paracaídas, fraccionamientos ilegales) cuya característica común es, en su origen la irregularidad de la tierra y la falta de servicios y, en consecuencia, su traducción a viviendas insalubres, poco funcionales e inseguras.

En general, el proceso social de la autoconstrucción de la vivienda se puede resumir de la siguiente manera:

En primera instancia, la lucha individual o colectiva es por conseguir un terreno, mismo que generalmente no es el más adecuado, porque son tierras de tipo residual, mal ubicadas, con pendientes exageradas que encarecen cualquier acción constructiva, sin posibilidades sencillas de extensión de servicios y con títulos dudosos de propiedad.

El proceso de autoconstrucción se realiza poco a poco alargándose meses o años y a veces haciéndose permanente, como resultado de la poca disponibilidad de horas de trabajo.

El autoconstrutor realiza su obra con sus propios recursos, a paso y medida de sus condiciones económicas; al margen de cualquier ayuda técnica o mecanismo financiero, y haciendo uso desde materiales de desecho o de segunda mano, (60) hasta materiales sólidos, modernos y duraderos.

Los servicios de infraestructura no pueden ser realizados por los auto-

(59) Cortucha Ortiz, Alberto, "La problemática de la vivienda", conferencia dictada en el simposium acerca del reto de la vivienda en Nuevo León y México.

(60) Es importante mencionar, que en muchas ciudades la magnitud de la autoconstrucción ha llevado a mercantilizar los materiales de desperdicio (tejas, láminas de cartón y de asbesto, cemento, maderas, etc.)

constructores, (61) debido al costo y al trabajo necesario para realizarla, así como al control que impone el Estado sobre este tipo de obras.

En la primera fase del proceso, alcanzar la cesión y propiedad de la tierra será la solución de su problema, mientras autoconstruye. Después, el siguiente paso será, la consecución de los servicios mínimos y la del equipamiento.

Se puede considerar que este sector está conformado, en el ámbito urbano, por obreros que no han recibido ayuda del gobierno y sobre todo los trabajadores no asalariados; y se incluyen también, a la mayoría de las viviendas campesinas y de los pequeños pueblos o centros urbanos, donde por lo general el usuario autoconstruye y autofinancia su vivienda.

El problema de la vivienda es en parte resultado del conjunto de contradicciones sociales existentes entre las clases fundamentales de la sociedad, los agentes más importantes, como ya se ha mencionado, son el Estado, el sector social o popular y el sector privado o empresarial.

Primeramente, se debe de considerar que no existe, en buena medida, un sector empresarial entusiasta y dispuesto a comprometer sus recursos de capital, con el país y con su desarrollo futuro; por lo que la posición de este sector, respecto al caso de la vivienda, se puede analizar desde dos puntos de vista: los directamente involucrados y los no involucrados.

Respecto al sector empresarial involucrado de manera directa en la industria de la construcción, se encuentra que su interés principal es que el gobierno no intervenga en las actividades rentables de esta industria y su intervención está fundamentalmente representada de dos formas: empresas privadas que son concentradas por personas físicas o morales y viceversa, y las empresas privadas o personas físicas contratadas por el sector público.

En el primer caso se considera que las inmobiliarias tienen característi-

(61) Generalmente se acepta que son cinco los servicios públicos que forman la infraestructura: agua potable, el drenaje sanitario, el alumbrado público, la energía eléctrica y la -
vialidad.

Los dos primeros son los más críticos para la población marginal, pues la regla general es que carezcan de ellos.

cas propias de acumulación de capital, cuyo negocio está en la comercialización de terrenos, casas y edificios, acumulando riqueza en base a especulación y la utilidad legítima de cualquier sociedad emprendedora. Ellas adquieren la tierra, construyen, financian, otorgan créditos apoyados en instituciones bancarias, venden producto y ganan importantes capitales que eran compartidos por la banca privada en un negocio redondo de reciprocidad, que de alguna manera seguía actuando nacionalizadamente y que cobrará mayor auge ahora que se reprímate la banca.

En el caso de la contratación de las empresas privadas por parte del sector público, se realiza de dos formas: por licitación de acuerdo a la Ley de Obras Públicas y por asignación en los casos que prevé la misma. Es importante mencionar que en estas contrataciones existen diversos intereses políticos que juegan un papel importante, como es el caso de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, (CNIC) cuyo interés principal es que el Estado le otorgue las concesiones de todas las obras que realiza y, por lo tanto, en el caso de la vivienda sean ellos los que las construyan.

Respecto al sector empresarial no involucrado, su interés radica en esencia en el papel que la vivienda juega en la productividad y la estabilidad social de la mano de obra; considera que debe preocuparse por la vivienda de sus trabajadores, además de por motivos humanitarios, porque, al ser objeto de satisfacción de necesidades materiales, sociales y culturales, influye en el mantenimiento de buenas relaciones obrero-patronales y favorece también una mayor productividad del trabajador.

Sin embargo, en su opinión, la contribución del 5% sobre el total de las nóminas destinado al INFONAVIT, constituye su acción concreta a solucionar el problema de la vivienda; por lo que esta posición no hace más que evadir el problema.

La gran magnitud de la demanda, aunada a la existencia de, como lo denuncia Ricardo Campos, "inquilinos especuladores y explotadores urbanos que no cumplen con lo estipulado en los contratos y se lanzan a juicio para mantener al propietario durante un promedio de 18 meses o más con las mismas percepciones, con gastos de juicio y luchando contra la corrupción de los tribunales,

hasta que logren recuperar, en ocasiones en estado deplorable, su propiedad" (62), constituyen las principales razones por las que escasea la vivienda en renta y se prefiere la comercialización.

En el instructivo del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), hay un capítulo de créditos para la vivienda en arrendamiento. (63)

Estos créditos tienen por objeto exclusivo la construcción de viviendas para arrendamiento, unifamiliares o multifamiliares, en lotes aislados o formando conjuntos habitacionales, pudiendo comprender, en su caso, la urbanización. Las instituciones de crédito podrán otorgarlos a los promotores y/o constructores que lo soliciten.

Por otro lado, como complemento de las reformas a la legislación sobre arrendamientos, las autoridades hacendarias y de vivienda han traducido al programa financiero una serie de estímulos fiscales para fomentar la construcción y adquisición de vivienda destinando al arrendamiento, con lo que se pretende suplir un poco esta carencia habitacional que por muchos años estuvo congelada.

Tanto las reglas del FOVI, como los estímulos legales y financieros que desde 1985 empiezan a aplicarse, tienen como objetivo común, convertir al constructor en el promotor principal de la edificación de vivienda para arrendamiento.

Sin embargo, aunque algunos constructores analizan la posibilidad y piensan que puede ser un buen negocio, no se animan a invertir, por lo que no ha sido posible alcanzar los niveles esperados con estas promociones.

Es importante señalar, que los incrementos en los precios de los materiales e insumos para la construcción de vivienda, afectan de manera importante la ejecución de los programas financiados por organismos públicos y obligan,

(62) Campos Alvarez T., Ricardo, *op. cit.*, p. 2.

(63) Sus características están determinadas por el "cajón 2", con un mínimo de superficie construida de 45 m²; y es considerada por acuerdo de la SHCP, aquella cuyo valor al término de su construcción, incluyendo el valor del terreno, no exceda de la suma que resulta de multiplicar por 20 el salario mínimo general elevado al año, vigente en el área geográfica "A".

a quienes construyen con sus propios recursos, a prolongar los lapsos de edificación, o bien, a reducir la superficie construida y el nivel de calidad inicialmente previstos.

Por otra parte, la normatividad existente en materia de vivienda se orienta a la vivienda terminada, por lo que suelen desatenderse las necesidades específicas de los grupos de bajos ingresos que, por lo general, construyen sus viviendas en forma progresiva. Asimismo, hasta la fecha no se dispone de un sistema generalizado y homogéneo de normas y especificaciones en materia de diseño y construcción de vivienda que permita evitar la duplicación de esfuerzos humanos y económicos, subsanar deficiencias y alcanzar niveles más elevados de productividad.

Por último, la edificación de vivienda requiere de un complejo conjunto de trámites para la obtención de las licencias necesarias para iniciar y realizar su construcción. La consecución de estos trámites implica realizar múltiples gestiones ante diferentes dependencias y organismos públicos, lo cual tiende a prolongar y encarecer, innecesariamente, esta fase del proceso habitacional.

2.- La planeación en materia de vivienda

En 1979, la SAHOP elaboró por primera vez un Plan Nacional de Vivienda, que pretendía normar la acción pública en la materia. Entre las líneas y programas propuestos se ponía especial énfasis en la necesidad de expandir la oferta de vivienda para los sectores sociales de menores ingresos, proponiéndose nuevas líneas de acción (apoyo a la autoconstrucción, vivienda cooperativa, en renta, progresiva). En él, el gobierno estableció las bases de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con los sectores social y privado. Se señalaba, también, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal debían tomar en cuenta lo dispuesto en dicho programa al definir y ejecutar acciones y proyectos de inversión que incidieran en vivienda.

Este Plan de Vivienda planteó que para el período de 1978 - 1981 era necesario que el Estado realizara un total de 729 mil acciones. A finales de 1981, se habían realizado 559 mil, que representada el 77% de las metas previstas; las cuales fueron en buena parte de vivienda progresiva (lote con servicios) y de mejoramiento de vivienda.

- Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982

En este Plan, se establecían metas que coincidían con las propuestas en el Plan Nacional de Vivienda para el período 1978 - 1981; 2.78 millones de acciones, las cuales 1.1 millones correspondían a vivienda progresiva, 658 mil a vivienda terminada y 964 mil a mejoramiento de vivienda. En la meta total, el sector privado participaría con 545 mil acciones, el sector público con 994 mil y el sector social con 1.2 millones. El incremento en la oferta del sector público no implicaba un incremento de recursos financieros, sino la búsqueda de nuevas alternativas habitacionales.

La acción del sector público se apoyaría en el sector privado, a través del Programa Financiero de la Vivienda, con una meta de 134 mil unidades y, en el sector social, a través de los programas de vivienda progresiva y autoconstrucción, con una meta de 246 mil acciones. El cumplimiento de estas metas, se induciría mediante inversiones en infraestructura por parte de los organismos financieros. Así, el logro de las metas permitiría incidir simultáneamente en las necesidades habitacionales derivadas del incremento de la población y del deterioro del inventario existente.

Asimismo, el Plan sostenía que la solución del problema habitacional no podía concebirse como un servicio público a cargo del Estado; a éste sólo le correspondía apoyar la construcción de viviendas con medidas financieras, administrativas y técnicas, para que la población mayoritaria se asegurara la creación de un patrimonio. También señalaba, que la magnitud de los rezagos en vivienda y los altos costos que supone subsanarlos determinaban un enfoque de aproximación por etapas. Así, en principio, la política habitacional se orientaba a proporcionar seguridad en la tenencia, servicios básicos y un espacio suficiente que permitiera desarrollar las actividades fundamentales de la familia.

Esta situación determinaba que, dentro de la política gubernamental, se confiriera especial importancia a los programas de "vivienda progresiva" que implicaba un desembolso gradual del ingreso familiar y podían constituir una solución al problema habitacional de grandes sectores de la población.

El Plan consideró a la vivienda como el elemento clave del desarrollo social; ratificando el carácter de derecho constitucional para todos los mexicanos, por lo que señaló que los objetivos de la política de vivienda fuerán:

- Apoyar la superación de las carencias en materia de vivienda urbana y rural, a través de la "acción directa pública" en sus tres niveles de gobierno; y
- Modificar las bases del proceso de desenvolvimiento de la vivienda, supeeditando su evolución económica al desarrollo social, así como orientando las acciones de los sectores público, privado y social, por medio de la acción popular concertada.

Para ello, introduce definitivamente, en el nivel de la planeación, la participación en los mercados inmobiliarios para evitar la especulación de la tierra; el apoyo a la autoconstrucción y a las cooperativas de vivienda y materiales; el fortalecimiento y la reorientación de la capacidad instalada de la industria de la construcción; el auspicio que se otorgaría a la construcción de vivienda para renta, y la reorientación de los sistemas financieros para ampliar su cobertura social.

Durante 1983, no se advierten grandes cambios en los tipos de programas que desarrollan los organismos de vivienda y en las modalidades que presentan los mismos. Casi las tres cuartas partes de la inversión y poco más de la mitad de las acciones se dirigieron al financiamiento de vivienda terminada; y sólo el 16.7% de la inversión y el 28.1% de las acciones a vivienda progresiva y un bajísimo porcentaje a acciones de mejoramiento.

DISTRIBUCION PORCENTUAL POR TIPO DE VIVIENDA Y AÑO

| Tipos de vivienda | 1983 | | | | 1984 | | | |
|----------------------|------------|-----------|-------------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|
| | Autorizado | | Estratégico | | Total | | | |
| | Acciones | Inversión | Acciones | Inversión | Acciones | Inversión | Acciones | Inversión |
| 1. Terminada | 55.9 | 72.6 | 49.8 | 71.7 | 19.3 | 28.2 | 40.2 | 59.5 |
| 2. Progresiva | 28.1 | 16.7 | 29.7 | 14.2 | 73.6 | 63.6 | 43.6 | 28.0 |
| 3. Mejoramiento | 8.1 | 2.0 | 9.6 | 1.6 | 71.1 | 1.7 | 8.7 | 1.6 |
| 4. Otras inversiones | 7.9 | 8.7 | 11.0 | 12.5 | — | 6.5 | 7.5 | 10.9 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: SEDUE-FRONADEVI, 1983

En 1984, la situación tiende a cambiar y la SEDUE anuncia la aprobación del Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda (PRONAVEVI) que aparece como el programa más ambicioso en la historia de la nación al pretender -satisfacer el sector público más del 50% de la demanda habitacional. (64)

En él, se indicaba que la inversión autorizada ascendía a 257 342.7 millones de pesos (1% del PIB) que significaba la realización de 185 264 acciones de vivienda y la generación de 329 000 empleos. De éstas poco menos de las tres cuartas partes de la inversión y la mitad de las acciones correspondían a viviendas terminadas y poco menos de una tercera parte a vivienda progresiva.

RESUMEN DE ACCIONES E INVERSIÓN POR TIPO DE VIVIENDA
(en millones de pesos)

| Tipos de vivienda | Autorizado ¹ | | Estratégico ² | | Total | |
|----------------------|-------------------------|------------------|--------------------------|------------------|----------------|------------------|
| | Acciones | Inversión | Acciones | Inversión | Acciones | Inversión |
| 1. Terminada | 92 216 | 184 515.1 | 16 371 | 28 332.3 | 108 587 | 212 847.4 |
| 2. Progresiva | 55 132 | 36 476.2 | 62 588 | 63 800.0 | 117 720 | 100 276.2 |
| 3. Mejoramiento | 17 737 | 3 966.0 | 6 013 | 1 677.7 | 23 550 | 5 643.7 |
| 4. Otras inversiones | 20 379 | 32 385.4 | — | 6 460.0 | 20 379 | 58 845.4 |
| Total | 185 264 | 257 342.7 | 84 972 | 100 270.0 | 270 236 | 357 612.7 |

1 Información del programa de los organismos de vivienda.

2 Corresponde a la inversión factible de realizarse con recursos adicionales de acuerdo a los organismos.

FUENTE: SEDUE - PRONAVEVI, 1983

El programa agregaba a esa importante suma de recursos, 100 000 millones de pesos adicionales con los cuales se pretendían realizar alrededor de 85 000 acciones habitacionales. Sobre este último monto, el grueso de los recursos se destina a vivienda progresiva, 73.6% del total de las acciones y 63.6% de la inversión. De esta forma se esperaba que la acción estatal atendiera a 1 500 000 personas y a la vez generara más de 600 000 empleos.

En 1985, el Programa previó iniciar 203 701 acciones, las cuales se incrementaron a 591 590, con recursos autorizados que ascendieron a 646 800 millones de pesos. El aumento en las metas obedeció a los requerimientos de viviendas generados por los sismos ocurridos el 19 y 20 de septiembre.

(64) Ziccardi, Alicia, "Problemas Urbanos", p. 68

SUBSECRETARIA DE VIVIENDAPROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA VIVIENDACIERRE DEL EJERCICIO 1985

(POR ORGANISMO)

| ORGANISMO | OBRA A TERMINAR EN 1985 | OBRA EN PROCESO PARA 1986 | T O T A L E S | |
|-------------------------|----------------------------|------------------------------|----------------|----------------------------------|
| | | | UNIDADES | INVERSION (millones de pesos) |
| INFONAVIT | 74 777 | 71 884 | 146 661 | 244 062.0 |
| FOVISSSTE | 14 542 | 9 406 | 23 948 | 30 545.3 |
| FOVI | 21 613 | 59 663 | 81 276 | 51 000.0 |
| SOC. NAC. DE CREDITO | 87 529 | 68 413 | 155 942 | 300 000.0 |
| FUNHAPO | 32 247 | 70 806 | 103 053 | 31 055.4 |
| PEMEX | 4 541 | 3 347 | 7 888 | 23 770.4 |
| CFE | 1 856 | — | 1 856 | 5 754.5 |
| FIVIDESU | 4 057 | 1 723 | 5 780 | 6 622.3 |
| FOVINI / ISSFAM | 452 | 1 071 | 1 523 | 791.1 |
| FIDEICOMISOS DEL SECTOR | 6 850 | 2 749 | 9 599 | 3 640.3 |
| ORGANISMOS ESTATALES | 93 575 | 29 422 | 122 997 | 42 906.6 |
| TOTAL NACIONAL | 342 039 | 318 484 | 660 523 | 740 148.1 |

SUBSECRETARIA DE VIVIENDAPROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA VIVIENDACIERRE DEL EJERCICIO 1985

(POR TIPO DE PROGRAMA)

| ORGANISMO | OBRA A TERMINAR EN 1985 | OBRA EN PROCESO PARA 1986 | T O T A L E S | |
|--------------------------|----------------------------|------------------------------|----------------|----------------------------------|
| | | | UNIDADES | INVERSION (millones de pesos) |
| VIVIENDA TERMINADA | 172 763 | 165 191 | 337 954 | 580 819.4 |
| VIVIENDA EN RENTA | 2 516 | 19 457 | 21 983 | 22 424.0 |
| VIVIENDA PROGRESIVA | 36 802 | 75 928 | 112 630 | 57 225.3 |
| LOTES CON SERVICIOS | 43 292 | 46 753 | 90 045 | 33 766.4 |
| MEJORAMIENTO DE VIVIENDA | 68 602 | 11 063 | 79 665 | 8 567.7 |
| OTROS CREDITOS | 17 548 | — | 17 548 | 33 766.6 |
| ADQUISICION DE TIERRA | — | — | — | 580.1 |
| URBANIZACION | — | — | — | 2 610.5 |
| PRODUCCION DE INSUMOS | 516 | 82 | 598 | 388.1 |
| T O T A L E S | 342 039 | 318 484 | 660 523 | 740 148.1 |

Para concluir 341 754 acciones de vivienda iniciadas en años anteriores, en 1986 el Programa destinó 769 400 millones de pesos; y canalizó igualmente, 247 700 millones al inicio de 530 206 acciones. Del total de las acciones previstas, el 16% correspondió a vivienda progresiva y el 84% restante a vivienda terminada y mejoramiento y lotes con servicio.

SUBSECRETARIA DE VIVIENDA

PROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA

PROGRAMA DE INVERSION 1986

(MILLONES DE PESOS)

| ORGANISMO | OBRA A TERMINAR EN 1986 | | Unidades | Inversión | Unidades | Inversión | Unidades | Inversión |
|------------------------------|----------------------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------|-----------|
| | Unidades | Inversión | | | | | | |
| INFONAVIT | 73 053 | 209 436.0 | 81 924 | 102150.0 | 154 977 | 311 586.0 | | |
| FOVISSSTE | 18 168 | 45 651.4 | 2 893 | 11684.3 | 21 061 | 57 335.7 | | |
| FOVI | 25 000 | 51 000.0 | 60 824 | 29 000.0 | 85 824 | 80 000.0 | | |
| SOCIEDAD NACIONAL DE CREDITO | 34 000 | 159 200.0 | 28 545 | 170 160.0 | 62 545 | 329 360.0 | | |
| FONHAPO | 75 231 | 20 577.0 | 40 100 | 24 261.7 | 115 331 | 44 838.7 | | |
| PEMEX | 4 475 | 23 795.9 | 769 | 4 718.0 | 5 244 | 28 513.9 | | |
| CFE | 1 085 | 4 538.9 | — | — | 1 085 | 4 538.9 | | |
| FIVIDESU | 4 090 | 8 105.3 | — | — | 4 090 | 8 105.3 | | |
| FOVINI / ISSFAM | 1 811 | 4 728.7 | 1 116 | 6 016.6 | 2 927 | 10 745.3 | | |
| FIDELCOMISOS DEL SECTOR | 8 785 | 25 469.6 | 93 | 2 046.4 | 8 878 | 27 516.0 | | |
| ORGANISMOS ESTATALES | 61 643 | 26 152.0 | 3 921 | 6 354.2 | 6 564 | 32 506.2 | | |
| T O T A L E S | 307 341 | 578 654.8 | 220 185 | 356 391.2 | 527 526 | 935 016.0 | | |

Para 1987, mediante una inversión de más de 2.4 billones de pesos, el Programa prevé el otorgamiento de 350 mil créditos de vivienda: 180 mil para viviendas terminadas, 40 mil para vivienda progresiva, 80 mil para lotes con servicios y pies de casa y 50 mil para acciones de mejoramiento sustancial. Esta inversión permitiría también, dejar en proceso de construcción 150 mil viviendas más para ser terminadas durante 1988. La inversión prevista se ejercería a través de los siguientes programas:

PROGRAMA DE INVERSIÓN 1987

MILES DE MILLONES DE PESOS

| | | |
|--------------------------------|-------|----------------|
| 1.- PROGRAMA NORMAL | | 922.5 |
| - FONAVIT | 738.0 | |
| - FOVISSSTE | 69.3 | |
| - FONHAPO | 84.2 | |
| - FIVIDESU | 13.5 | |
| - ISSFAM | 17.5 | |
| 2.- PROGRAMA FINANCIERO | | 950.9 |
| - BANCA | 732.1 | |
| - FOVI | 218.8 | |
| 3.- RECONSTRUCCION | | 133.0 |
| - RENOVACION HABITACIONAL | 74.0 | |
| - TLATELOLCO | 30.0 | |
| - FASE II | 29.0 | |
| 4.- PROGRAMA ESPECIAL | | 317.0 |
| TOTAL | | 2 323.4 |

(MILES DE ACCIONES)

| PROGRAMAS | TOTAL | TERMINADAS | PROCESO | LOTES CON SERVICIOS |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|
| 1.- NORMAL | 330.0 | 99.6 | 158.6 | 71.8 |
| 2.- FINANCIERO | 125.6 | 62.8 | 62.8 | — |
| 3.- RECONSTRUCCION | 42.9 | 42.9 | — | — |
| 4.- ESPECIAL | <u>56.5</u> | <u>35.0</u> | <u>12.7</u> | <u>8.8</u> |
| T O T A L | 555.0 | 240.3 | 234.1 | 80.6 |

ACCIONES DE VIVIENDA 1987

(MILES DE ACCIONES)

| | TOTAL | TERMINADAS | EN PROCESO | LOTES CON SERVICIOS |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| TOTAL | <u>555.0</u> ===== | <u>240.3</u> ===== | <u>234.1</u> ===== | <u>80.6</u> ===== |
| - PROGRAMA NORMAL | <u>330.0</u> | <u>99.6</u> | <u>158.6</u> | <u>71.8</u> |
| INFONAVIT | 238.6 | 80.0 | 158.6 | — |
| FONHAPO | 79.8 | 8.0 | — | 71.8 |
| FOVISSSTE | 9.3 | 9.3 | — | — |
| FIVIDESU | 1.4 | 1.4 | — | — |
| ISSFAM | 0.9 | 0.9 | — | — |
| - PROGRAMA FINANCIERO | <u>125.6</u> | <u>62.8</u> | <u>68.0</u> | <u>—</u> |
| BANCA | 75.6 | 37.8 | 37.8 | — |
| FOVI | 50.0 | 25.0 | 25.0 | — |
| - RECONSTRUCCION | <u>42.9</u> | <u>42.9</u> | <u>—</u> | <u>—</u> |
| RENOVACION HABITACIONAL | 20.0 | 20.0 | — | — |
| TLATELOLCO | 7.0 | 7.0 | — | — |
| FASE II | 15.9 | 15.9 | — | — |
| - PROGRAMA ESPECIAL | <u>56.5</u> | <u>35.0</u> | <u>12.7</u> | <u>8.8</u> |
| FONHAPO | 35.2 | 21.1 | 5.3 | 8.8 |
| FOVI | 14.8 | 7.4 | 7.4 | — |
| FOVISSSTE | 6.5 | 6.5 | — | — |

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

El Plan prevé que la construcción de vivienda, además de responder a una gran demanda de la sociedad, debe fomentar la desconcentración y el arraigo de acuerdo a los criterios de la política regional. Para ello, la generación de vivienda debe realizarse con la participación de la sociedad en su conjunto, atendiendo preferentemente a los grupos de bajos ingresos, creando nuevas y mejores condiciones para la construcción, que permitan una mayor participación por parte de los sectores social y privado. Por lo que, los objetivos de la poli-

tica de vivienda del país, serán:

- Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa;
- Convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional; y
- Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.

Bajo estas circunstancias, se pretende consolidar el Sistema Nacional de Vivienda mediante el fortalecimiento de la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales, eficientando la utilización de los recursos disponibles, descentralizando las decisiones en la materia y modernizando los organismos de vivienda.

Es así como, en materia de vivienda se darán mayores y mejores condiciones de pago; se impulsará la densificación urbana y el mejoramiento y la rehabilitación de vivienda; se dará mayor apoyo a la autoconstrucción, otorgando pequeños financiamientos para insumos y reduciendo los costos de materiales; se impulsará la construcción de vivienda para arrendamiento a través de créditos o estímulos; se impulsarán los programas de vivienda rural, a través de FONAVIR; se establecerán normas y tecnologías para que las viviendas alcancen condiciones mínimas; se realizará una profunda simplificación administrativa a gestiones de construcción; y se impulsará la investigación y capacitación en la materia.

3.- Política Habitacional del Estado

En materia habitacional la política social del Gobierno Federal ha mantenido como objetivo ampliar el acceso a la vivienda a un número cada vez mayor de mexicanos, procurando, en la medida de lo posible, atender prioritariamente a los grupos de menores ingresos.

En la Constitución de 1917, en el Artículo 123, por primera vez se hace re

ferencia a la cuestión de la vivienda, obligando a los patrones a proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores.

El Gobierno Federal inició sus acciones en materia de vivienda en 1925. Destaca el Programa de Crédito para Empleados Federales que operó la Dirección de Pensiones Civiles y más tarde, el que en 1934 facultó al Departamento del Distrito Federal para la construcción de viviendas económicas destinadas a sus trabajadores de ingresos mínimos y el que en 1943 creó el Instituto Mexicano del Seguro Social que realizó programas habitacionales para sus derechohabientes. Asimismo, la disposición del Artículo 123 dió lugar, en no pocos casos, a la generación de vivienda para los trabajadores, básicamente en la modalidad de arrendamiento.

En 1947 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., - fundado en 1933, desarrolló con mayor intensidad diversos programas habitacionales orientados hacia sectores medios y bajos de la población. Para ello se creó dentro del mismo banco el Fondo de Casas Baratas, el cual en 1949 se sustituyó por el Fondo de las Habitaciones Populares.

En 1954 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda, cuyo objeto consistió en promover diferentes acciones habitacionales y efectuar investigaciones tendientes a precisar, por primera vez y en forma global, los principales problemas del país en la materia.

En 1955 se creó la Dirección de Pensiones Militares que formó parte de las prestaciones de servicios asistenciales a los empleados de las fuerzas armadas con el desarrollo de conjuntos habitacionales y el otorgamiento de créditos hipotecarios. Con el mismo fin, en 1958 Petróleos Mexicanos inició programas de vivienda para sus trabajadores, labor que a la fecha continúa desarrollando.

A principios de la década de los años sesentas se modificó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares. Dichas reformas se realizaron básicamente para el otorgamiento de préstamos hipotecarios para la vivienda de interés social, mediante la adquisición de bonos hipotecarios con cobertura en préstamos de igual naturaleza, para lo cual las instituciones destinaron hasta el 30% de sus recursos a estas operaciones.

Las necesidades de vivienda fueron cobrando dinamismo prácticamente al

ritmo del crecimiento del proceso de urbanización del país, y mientras, los esfuerzos oficiales por generar vivienda eran aún modestos y aislados.

En 1963, la creación del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), así como el establecimiento del "Programa Financiero de Vivienda del Gobierno Federal", permitieron a partir de 1965, aumentar considerablemente la producción habitacional. El programa financiero de vivienda incorporó, de manera efectiva, a los programas habitacionales de interés social buena parte de los recursos del Ahorro Nacional captados por la banca, dando permanencia a una fuente de recursos que a la fecha representa más de la tercera parte de la inversión total de los programas oficiales.

Al inicio de la década de los setentas se transformó el Instituto Nacional de la Vivienda en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO). Adicionalmente, el Estado decidió enfrentar en forma masiva el problema habitacional del país mediante la ampliación de la cobertura social. Para ello, creó instituciones que pudieran, de manera permanente y creciente, atender a cada sector de la población en los términos de su especificidad. Así se constituyeron los grandes fondos de los trabajadores: INFONAVIT (1972), - FOVISSSTE (1972) y FOVIMI (1973).

Al inicio de la década de los ochentas se extinguió el INDECO y con su patrimonio se constituyeron los Institutos Estatales de Vivienda, instrumentos fundamentales para la descentralización de la actividad habitacional del país.

En 1981 se creó el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) con el patrimonio del Fondo de las Habitaciones Populares de Banoabras. Este organismo abrió la oportunidad de atender de manera más efectiva a la población no asalariada de bajos ingresos mediante el apoyo a la autogestión y el financiamiento a los programas de vivienda progresiva y de lotes con servicios.

En diciembre de 1982, con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, confiriéndole, entre otras responsabilidades, la de formular y conducir la política nacional de vivienda.

En febrero de 1983 se elevó a rango constitucional el derecho a la vivienda y en diciembre del mismo año se expidió la Ley Federal de Vivienda que reglamenta el Artículo 4º Constitucional. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer el Sistema Nacional de Vivienda y los instrumentos para conducir y regular el desarrollo y la promoción de las actividades que en la materia lleva a cabo la Administración Pública Federal, su coordinación con los gobiernos estatales y municipales y la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado.

En el período comprendido entre 1983 y 1988, se amplió gradualmente el encaje legal que el sistema bancario destinaba a la edificación de vivienda, pasando del 3% en 1983 al 6% en 1986; los organismos de vivienda instrumentaron nuevos esquemas de recuperación crediticia; se definieron estímulos fiscales para fomentar la construcción de vivienda en arrendamiento; se atendieron las necesidades de vivienda, originadas por los sismos de 1985, de cerca de 90 mil familias; en 1987 el FONHAPO adecuó sus reglas de operación y en 1988 se creó el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR).

Adicionalmente, se concertó el Programa de Abaratamiento de Insumos para la vivienda con el que los productores y distribuidores ofrecen precios preferenciales; se instrumentó en el Distrito Federal la difusión del sistema de transparencia de precios de materiales para la construcción; se suscribió el convenio de concertación con el notariado público nacional para reducir gastos y honorarios notariales por escrituración; se instalaron 15 oficinas únicas municipales de trámites para vivienda en apoyo a la simplificación administrativa y se autorizó a la banca múltiple a emitir bonos bancarios para vivienda a fin de financiar a la vivienda de tipo medio y de interés social con recursos provenientes del mercado de dinero.

Este conjunto de medidas permitieron fortalecer la coordinación institucional; incrementar sustancialmente el número de unidades realizadas; consolidar financieramente a los organismos públicos de vivienda; ampliar la cobertura de atención a grupos de población de bajos ingresos; impulsar los mecanismos de financiamiento para beneficiar a la población de ingresos medios; fomentar la inversión de los particulares en esta actividad y disminuir tiempos y costos en la construcción de vivienda.

ESTADISTICA DE VIVIENDA 1925 - 1988

UNIDADES CONCLUIDAS POR ORGANISMO

| ORGANISMO | 1925-1946 | 1947-1964 | 1965-1970 | 1971-1976 | 1977-1982 | 1983-1988 | TOTAL |
|---------------------------------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|
| INPOMAVIT | 0 | 0 | 0 | 101,448 | 262,889 | 414,206 | 773,543 |
| HDS. CIV. DE MEXICO ISSIE-FOVISSIE | 9,600 | 42,302 | 1,300 | 27,027 | 56,628 | 92,658 | 232,515 |
| FOVI-FOGA/ BANCA/PFV | 0 | 0 | 92,015 | 92,419 | 209,313 | 468,637 | 862,384 |
| ENHOOP/BANOBRAS/ FHP/PONHAPO | 0 | 24,098 | 16,664 | 18,537 | 6,192 | 245,068 | 310,559 |
| PEMEX | 0 | 13,100 | 0 | 0 | 3,939 | 23,037 | 40,076 |
| CFE | 0 | 0 | 0 | 0 | 12,313 | 11,555 | 23,868 |
| DIR. HDS. MILITARES RUMM-ISSMVA | 0 | 1,100 | 0 | 1,366 | 2,369 | 2,549 | 7,384 |
| INV/INDECO AURIS/FVIVIDESU | 0 | 22,300 | 9,800 | 46,877 | 96,904 | 22,660 | 198,541 |
| OTROS ORGANISMOS (*) | 0 | 4,700 | 0 | 0 | 0 | 48,546 | 56,156 |
| PROGRAMAS DE RECONSTRUCCION | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 65,165 | 65,165 |
| IMSS | 0 | 10,600 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10,600 |
| T O T A L | 9,600 | 121,200 | 119,779 | 287,874 | 650,547 | 1'395,191 | 2'586,991 |

(*) INCLUYE PROGRAMA SEDUE, FIDEACA, FIDELAC, PUERTO VALLARTA, DUPORT-ALTAMIRA, DUPORT-OSTION Y FISONEX.

FUENTE: SEDUE, SUBSECRETARIA DE VIVIENDA, DIRECCION GENERAL DE POLITICA Y COORDINACION DE PROGRAMAS DE VIVIENDA.

Se estima que con los programas de vivienda del sector público, en el período de 1925 a 1946 fueron edificadas cerca de 10 mil viviendas; en los dieciocho años comprendidos entre 1947 y 1964 la producción fue del orden de las 120 mil viviendas; de 1971 a 1976 los programas oficiales incrementaron su volumen para financiar a cerca de 290 mil familias; en el período de 1977 a 1982 se otorgaron un poco más de 650 mil financiamientos; y en el lapso de 1983 a 1988 el número de créditos otorgados alcanzó una cifra cercana a un millón 400 mil.

ESTADISTICA DE VIVIENDA 1983 - 1988UNIDADES CONCLUIDAS POR PROGRAMA

| PROGRAMA | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | TOTAL |
|--------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| VIVIENDA TERMINADA | 112,535 | 138,177 | 171,235 | 142,317 | 173,453 | 165,570 | 903,287 |
| VIVIENDA PROGRESIVA | 5,923 | 9,140 | 17,140 | 31,111 | 26,951 | 20,976 | 112,576 |
| LOTES CON SERVICIO | 2,070 | 8,563 | 12,818 | 19,094 | 18,601 | 15,497 | 76,643 |
| MEJORAMIENTO DE VIVIENDA | 11,844 | 25,621 | 14,113 | 36,233 | 50,240 | 40,820 | 178,871 |
| OTROS CREDITOS | 14,618 | 16,353 | 25,625 | 26,741 | 18,891 | 21,586 | 123,814 |
| T O T A L | 146,990 | 198,189 | 240,931 | 256,496 | 288,136 | 264,449 | 1,395,191 |

FUENTE: SEDUE, SUBSECRETARIA DE VIVIENDA, DIRECCION GENERAL DE POLITICA Y COORDINACION DE PROGRAMAS DE VIVIENDA.

ESTADISTICA DE VIVIENDA 1983-1988UNIDADES CONCLUIDAS POR ORGANISMO

| ORGANISMO | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | TOTAL |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| INFONAVIT | 55,246 | 67,151 | 74,777 | 79,281 | 80,247 | 57,504 | 414,206 |
| FOVISSSTE | 11,561 | 6,374 | 22,256 | 23,045 | 14,499 | 14,923 | 92,658 |
| FOVI-BANCA (PFV) | 56,216 | 71,894 | 88,813 | 58,230 | 88,581 | 104,903 | 92,658 |
| FONHAPO | 7,467 | 27,002 | 30,535 | 58,898 | 60,162 | 61,004 | 245,068 |
| PENEX | 1,824 | 4,626 | 4,742 | 3,496 | 5,202 | 3,147 | 23,037 |
| C F E | 2,277 | 2,620 | 1,856 | 1,507 | 1,711 | 1,584 | 11,555 |
| FOVIMI-ISSFAM | 0 | 85 | 262 | 712 | 311 | 1,179 | 2,549 |
| FIVIDESU | 15 | 2,385 | 3,862 | 904 | 1,551 | 3,199 | 11,916 |
| AVRIS, MEXICO | 3,691 | 4,966 | 0 | 0 | 0 | 2,087 | 10,744 |
| OTROS ORGANISMOS | 8,693 | 11,086 | 13,828 | 5,472 | 4,618 | 4,959 | 48,656 |
| PROGRAMAS DE RECONSTRUCCION | 0 | 0 | 0 | 24,951 | 31,254 | 9,960 | 66,165 |
| T O T A L | 146,990 | 198,189 | 204,931 | 256,496 | 288,136 | 264,449 | 1,395,191 |

FUENTE: SEDUE, SUBSECRETARIA DE VIVIENDA, DIRECCION GENERAL DE POLITICA Y COORDINACION DE PROGRAMAS DE VIVIENDA.

La política nacional de vivienda es la expresión de la decisión del Gobierno de la República, de regular la participación de los agentes que intervienen en el proceso constructor de la vivienda, mediante el ejercicio de la capacidad rectora y normativa del Estado, para conducir la acción conjunta de los sectores públicos, social y privado. Sus lineamientos son los siguientes:

- La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda, que permita beneficiar el mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos.
- La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social (65), para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prever sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo.
- La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que se canalice un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios.
- La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con las de los gobiernos estatales y municipales y con la de los sectores social privado tendientes a la satisfacción de las necesidades habitacionales del país.
- La coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta.
- El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos.
- El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados.

(65) Para todo efecto legal, se entiende por ésta, aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general vigente al año, vigente en la zona de que se trate. (L.F.V. Art. 3°)

- El impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo y mejoría de la población rural en su medio.
- El apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad.
- La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda a efecto de reducir sus costos.
- La integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente.
- La promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda. (66)
- La información y difusión de los programas públicos habitacionales, con objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos." (67)

Por lo anterior, se contempla la aplicación de diversos instrumentos de carácter sectorial que apoyan y dan vigencia a la acción de vivienda; ellos son:

- **Sistema Nacional de Vivienda.** Considerado como el "conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda." (68)

Este instrumento define, concerta y ejecuta la Política Nacional de Vivienda a fin de supervisar su aplicación mediante los programas de vivienda de la Federación, los Estados y los municipios, para normar su desarrollo.

(66) Son consideradas sociedades cooperativas de vivienda aquellas que se constituyen con objeto de construir, adquirir, mejorar, mantener o administrar viviendas, o de producir, obtener o distribuir materiales básicos de construcción para sus socios. (L.F.V. Art. 49)

(67) L.F.V. Art. 2º

(68) L.F.V. Art. 3º

- **Sistema Integral de Planeación de Vivienda.** El cual actúa como marco de referencia para los procesos de planeación, programación, presupuestación, coordinación, instrumentación, control y evaluación de los programas de vivienda.
- **Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda.** Los cuales se constituyen como los organismos operadores del Sistema Nacional de Vivienda en las entidades federativas, y que tienen por objeto apoyar a la producción y mejoramiento de vivienda y de sus elementos y la elaboración, registro y evaluación de las normas y tecnologías para la vivienda.
- **Registro Nacional de Vivienda.** Que constituye el mecanismo de regulación y seguimiento de los programas de acciones realizadas por las dependencias y entidades públicas de vivienda.
- **La Corresponsabilidad Sectorial.** Que es el mecanismo por medio del cual se concertarán, instrumentarán y supervisarán los programas operativos, especiales y estratégicos de vivienda, a través de la celebración de acuerdos, convenios y compromisos programáticos, en los que se establecerán los lineamientos de su cumplimiento.

Asimismo, legalmente se establece que la Política Nacional de Vivienda - contará con estos otros instrumentos y apoyos:

- " - La formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que participan en la producción, asignación, financiamiento y mejoramiento de la vivienda.
- Las normas de operar y conducir las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en materia de tierra para vivienda.
- Los estímulos y fomentos para la producción, distribución, uso de materiales y asistencia técnica para la construcción.

- Las normas y tecnologías para la vivienda.
- Las normas para el otorgamiento de créditos y asignaciones de vivienda.
- La promoción y fomento de la construcción de vivienda de interés social para destinarla al arrendamiento.
- Las bases de coordinación de las dependencias y entidades y de la Administración Pública Federal, con los gobiernos de los Estados y municipios y con los sectores social y privado, para el establecimiento del Sistema Nacional de Vivienda." (69)

Todas las acciones públicas en materia de vivienda, se llevarán a cabo a través de:

- El Programa Sectorial de Vivienda.
- Los programas institucionales de cada uno de los organismos públicos que lleven a cabo acciones habitacionales, y
- Los programas operativos anuales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que regirán la ejecución de las acciones habitacionales específicas.

(69) L.F.V. Art. 4°

IV.- Organismos Públicos de Vivienda

En este apartado se analiza brevemente a cada una de las instituciones públicas más importantes que actualmente promueven y financian programas para la adquisición de vivienda de "interés social." (70)

Se han dejado fuera de esta presentación, primeramente al FONHAPO, por ser objeto de estudio de este trabajo y que por lo tanto se analizará más detalladamente, y a aquellos organismos públicos que son considerados de menor importancia, ya sea por el escaso volumen de programas realizados, como por atender a algunos grupos muy limitados y específicos de la población; por ejemplo, Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Fondo de la Vivienda para los Militares (FOVIMI), que conjuga sus acciones a través del Instituto de Servicios Sociales para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) que atienden únicamente a sus trabajadores; y el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) cuyo ámbito de acción se refiere únicamente a atender a la población del Estado de México.

Por otro lado, se presenta a organismos que denominaremos especiales, que se crearon específicamente para dar respuesta al programa de reconstrucción y a la atención de los damnificados que se vieron afectados por los sismos ocurridos en 1985; y cuya acción fue demasiado importante.

1. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEUDE)

La reforma que sufre el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 23 de diciembre de 1982 da origen a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que sustituye a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).

(70) En 1958 se adoptó una definición de vivienda de interés social surgida del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES): "Aquellos que es asequible de manera que no resulte onerosa en el presupuesto familiar a las personas de escasos recursos, proporcionándoles alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indispensables de seguridad, higiene y decoro y que esté dotada de los servicios sociales correspondientes."

Por otro lado, la Ley Federal de Vivienda establece como vivienda de interés social a "aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate." (Art. 3º)

A la SEDUE le corresponde en general, formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.

En materia de vivienda el carácter de sus acciones es normativo y estratégico, por lo que, de acuerdo a la Ley Federal de Vivienda, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- Formular, conducir y evaluar la política general de vivienda, así como coordinar los programas y acciones que tiendan a satisfacer necesidades habitacionales que realicen las entidades de la Administración Pública Federal y las funciones y programas afines que en su caso se determinen.
- Promover, coordinar o realizar los programas habitacionales que determine el Ejecutivo Federal en los que se estimule la construcción de viviendas de interés social destinadas al arrendamiento.
- Intervenir en la formulación y presentar a la SPP los proyectos de presupuestos anuales de las entidades de la Administración Pública Federal en los que funja como coordinador de sector y que realicen programas de vivienda.
- Coordinar el sistema nacional de vivienda, en la forma en que se convenga con los gobiernos de los Estados y los Municipios, de acuerdo con los lineamientos, normas y mecanismos que al efecto se establezcan.
- Vigilar, en el ámbito de su competencia, que las entidades del sector - que coordina conduzcan sus actividades conforme a las disposiciones legales y al programa sectorial de vivienda.
- Fomentar la producción y distribución de materiales de construcción.
- Intervenir en la regulación del mercado de tierra para vivienda, determinando las políticas y reglas generales que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de adquisición y enajenación de suelo.
- Fomentar en coordinación con los gobiernos de los Estados y los Municipios, la constitución de organizaciones comunitarias, sociedades coope-

rativas y otras de esfuerzo solidario para la producción y mejoramiento de vivienda.

- Integrar y formular las normas de diseño y construcción de la vivienda, para el bienestar y desarrollo de la familia, incorporando criterios no técnicos y fomentando el uso de las tecnologías más adecuadas.
- Determinar los lineamientos de información y estadística en materia de vivienda.
- Promover y coordinar la atención de las necesidades de vivienda, en caso de siniestros que afecten centros de población.
- Organizar y fomentar investigaciones en materia de vivienda." (71)

2.- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

El INFONAVIT constituye el organismo de vivienda más importante dada su participación en la producción de viviendas. Desde su creación, ha contribuido con la tercera parte de la construcción de viviendas hechas por entidades públicas, a nivel nacional. (72)

Sus antecedentes de carácter institucionales son prácticamente inexistentes. La vivienda para los trabajadores se habilitaba a través de organismos públicos o la banca privada, de una manera limitada, discriminatoria y en ocasiones por encima de sus posibilidades económicas.

El antecedente de carácter legal se refiere a la obligación patronal de proporcionar vivienda a los trabajadores.

(71) L.F.V. Art. 6°

(72) El flujo acumulado de su producción de viviendas del I-V-73 al 31-XII-89 es: viviendas aprobadas 845 903; contratadas 804 687; iniciadas 799 444; terminadas 740 518; en proceso de terminación 58 223; asignadas 742 900; entregadas 713 832 y tituladas 659 549.

Sus antecedentes políticos son, en primer término, la reunión que sobre problemas de vivienda se celebró en San Luis Potosí en 1970; y luego la V Reunión de la Comisión Nacional Tripartita, (73) que tuvo lugar en mayo de 1971, y en la cual se comenzó a preparar la institución.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es un organismo público descentralizado creado el 1° de abril de 1972 a iniciativa del Poder Ejecutivo Federal. Su creación requirió una importante modificación de la ley Federal del Trabajo (Arts. 97, 110, 136 el 151 y 728); y una reforma constitucional del artículo 123 (Apartado A, fracción XII), para obligar a toda empresa a aportar recursos a un "Fondo Nacional de Vivienda", como base de un sistema de financiamiento que permitiera otorgar a los trabajadores créditos baratos y suficientes para vivienda. Esa misma reforma legal, le dió al Instituto una fórmula de gobierno basada en organismos colegiados de composición tripartita (Estado - empresarios - obreros).

Los objetivos específicos de la institución son:

- 1.- Administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda.
- 2.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para: la construcción, - reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
- 3.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Para cumplir estos objetivos, el INFONAVIT dispone de los recursos del fondo financiero constituido con las aportaciones patronales del 5% sobre el salario del trabajador, que no debe ser descontado a éste. Las empresas hacen esta aportación bimestralmente a la SHCP para que ella la entregue al Instituto 15 días después y se forme así una cuenta individual a favor de cada trabajador.

En cuanto al sector de la población que atiende el INFONAVIT, en principio

(73) Se trata de una Comisión integrada por representantes del sector obrero, empresarial y del gobierno para atender fundamentalmente los problemas relacionados entre la clase obrera y sus patrones.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

se debe considerar que todo patrón tiene obligación de inscribir y aportar por sus trabajadores; si ello no ocurriere, existe una disposición legal que permite al Instituto inscribir al trabajador sin gestión alguna de éste o de su patrón. (74)

Legalmente, el tipo de trabajador por el cual se debe aportar son aquellos que presten a otra persona, física o moral, un trabajo personal subordinado y que mantengan una relación contractual con una empresa (o patrón) agrícola, industrial, minera o de cualquier otro tipo. Quedan expresamente fuera de este grupo todos aquellos que prestan sus servicios al gobierno, los deportistas profesionales, los trabajadores domésticos y los trabajadores a domicilio.

Las aportaciones del 5% se hacen considerando sólo salarios de hasta diez veces el salario mínimo, pero ello no significa excluir a aquellos que perciben niveles mayores de ingreso.

La estructura administrativa del INFONAVIT presenta una modalidad distinta a la de otros organismos públicos de vivienda. Se caracteriza, como ya se ha mencionado, porque en ella participan en forma tripartita y paritaria, representantes de los trabajadores, empresarios y el Gobierno Federal, que son los tres sectores implicados en la operación de los programas.

Los órganos de gobierno más importantes son la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, la Comisión de Inconformidades y de Valuación, las Comisiones Consultivas Regionales y la Dirección General.

La Asamblea General se encuentra integrada por 45 miembros, de los cuales 15 son designados por el Gobierno Federal; 15 más por los trabajadores (representantes de la CTM, CROC, CROM, COR, SME, etc., todos éstos pertenecientes al PRI); y los 15 restantes designados por los empresarios (representantes de CONCAMIN, COPARMEK, CONCANACO, así como de la CNIC).

Esta Asamblea funge como la máxima autoridad del Instituto, se reúne en fechas fijas dos veces por año, y su misión se reduce en la práctica principalmente a revisar y aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, los planes laborales, los estados financieros, los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y el

(74) Artículos 32 y 33 de la Ley del INFONAVIT.

Informe de actividades; los reglamentos del Instituto y las reglas para el otorgamiento de créditos.

El Consejo de Administración, que dicta en general la política del Instituto, se encuentra integrado por 15 miembros en forma igualmente tripartita y designados por la Asamblea General. Constituye el órgano de gobierno más importante y en él concurren los representantes (que no son los mismos de la Asamblea) de organizaciones como la CTM, CROC, CANACINTRA, COPARMEX, de la Industria de la construcción, SHCP, SECOFIN, SPP, SRA, STPS, SECOGEF, entre otras, y se reúnen como mínimo dos veces por mes. Entre sus funciones se encuentran: decidir sobre las inversiones y los financiamientos, las operaciones del Instituto, los planes de labores y financiamiento, los nombramientos del personal, las reglas para los otorgamientos de créditos, etc.

La Dirección General es la representante legal del Instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos administrativos y de dominio. Cuenta además con una Dirección Sectorial empresarial y otra para los trabajadores.

De las Comisiones mencionadas la más importante es la de Vigilancia, a la que corresponde: vigilar que los recursos y los gastos, así como las operaciones, se hagan de acuerdo con las disposiciones de la ley del INFONAVIT y sus reglamentos; practicar auditorías de los estados financieros y proponer medidas convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto.

En cuanto a su financiamiento, los recursos del INFONAVIT pueden provenir de: las aportaciones patronales de las empresas; del Gobierno Federal, sean en número, servicios o subsidios; y rendimientos por las inversiones realizadas con sus recursos, incluidos los bienes y derechos adquiridos. De hecho sólo dos de éstos cuentan, ya que las inversiones del Gobierno son mínimas en comparación con las privadas.

El INFONAVIT produce la vivienda fundamentalmente a través de dos programas que definen su funcionamiento; la génesis de éstos se encuentra contenida en los objetivos para los cuales fue creado: por un lado financia y promueve la construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales y, por otro, otorga créditos para que los trabajadores se procuren la vivienda de manera individual.

La vivienda nueva financiada por el INFONAVIT en conjuntos habitacionales, se realiza a través de varias modalidades. De acuerdo con la primera de ellas el proceso de producción de la vivienda se desarrolla bajo la dirección y vigilancia directa del Instituto; esta modalidad constituye las promociones internas. La segunda se establece cuando el INFONAVIT adquiere viviendas de promotores ya sea privados o públicos, que ya hayan sido construidas o estén por construirse bajo su vigilancia; esta modalidad constituye las promociones externas.

En cuanto a los créditos individuales que otorga el INFONAVIT, son destinados principalmente a:

- La adquisición de vivienda financiada por el Instituto.
- La adquisición de vivienda de terceros.
- Para la construcción de una vivienda en terreno propio del trabajador.
- Para ampliar, mejorar o reparar su vivienda, y
- Para el pago de pasivos hipotecarios.

3.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)

La importancia de este organismo radica en que, por una parte, constituye la más antigua entidad pública creada expresamente para atender obras de servicios de infraestructura y considera en su acción el problema de la vivienda en zonas urbanas y dentro del sistema de financiamiento bancario oficial y, por la otra, es la institución crediticia que funge como fiduciaria de nuestro fideicomiso tema de estudio (FONHAPO).

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1924 y la creación en 1925 - del Banco de México, S.A., son los antecedentes más importantes para su creación por medio de escritura pública, el 20 de febrero de 1933 con el nombre de Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. (BNHUOPSA). Nombre que conservó hasta el 23 de diciembre de 1966 en que se decretó su cambio de denominación, por el de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. (BNOSPSA).

El objetivo inicial de esta institución fue el de conceder préstamos para la construcción de servicios públicos y para la creación y desarrollo de industrias de transformación. Se financiaron servicios de agua (1934), vialidad (1936), así como otros servicios. El Banco realizó estudios sobre vivienda a partir de 1936, que dieran origen a legislaciones específicas de vivienda, aun-

que ya se financiaba su construcción desde 1933.

Su legislación ha sufrido diversas modificaciones sin variar sustancialmente su funcionamiento institucional. Su primera ley orgánica (expedida el 31 de diciembre de 1942), se reformó en 1947 para homologar al Banco de Fomento de la Habitación (fundado en 1943 y que venía desarrollando programas de vivienda de costos bajos).

A partir de este año el Banco desarrolla con mayor intensidad diversos programas de vivienda orientados hacia sectores medios y bajos de la población hasta constituir en 1954 el "Fondo de las Habitaciones Populares." (75)

Al crearse en 1964 el Programa Financiero de Vivienda, el Banco se incorpora a los mecanismos del mismo, lo cual le permite ampliar sus programas de vivienda al contar con un mayor financiamiento del sector privado (encaje legal).

Concretamente el BANOBRAS en una institución oficial dirigida a promover y orientar el financiamiento para la realización de obras públicas y servicios de interés social; actúa como agente financiero y asesor técnico, tanto del Gobierno Federal como de Gobiernos Estatales y Municipales u otros organismos públicos. Cuenta para ello con fondos que pueden ser propios o provenientes de bancos extranjeros con los que puede contratar directamente. El cumplimiento de una diversidad de funciones que rebasan con mucho las exclusivamente habitacionales, lo diferencia de los demás organismos públicos específicos de vivienda.

Específicamente, los objetivos de esta institución son:

- Promover y encauzar el financiamiento y dirigir la inversión de capitales en obras de infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano.
- Asesorar técnicamente a personas morales de derecho público en la planeación, financiamiento y ejecución de obras y servicios públicos.
- Actuar como consejero técnico y agente financiero, en materia de obras y servicios públicos a solicitud del Gobierno Federal y de los Gobiernos Estatales y Municipales.

(75) Organismo que aparecía debidamente regulado por el Art. 46 de la propia Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.; y el cual es el antecedente principal de el FONHIAPO.

- Actuar como agente financiero del Gobierno Federal en los financiamientos destinados a obras y servicios públicos y a petición de la SHCP contratar directamente créditos del exterior con instituciones privadas, gubernamentales o intergubernamentales.
- Apoyar los programas de vivienda y el aprovechamiento racional del suelo urbano.

El BANOBRAS conjuga y complementa sus actividades de sociedad nacional - de crédito con las que realizan sus fideicomisos de apoyo:

1. El Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUM)
2. El Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA).
3. El Programa de Acción Concertada para el Desarrollo Urbano de la Zona - Costera del golfo e Istmo de Tehuantepec (PACDU).
4. El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

La organización y funcionamiento del BANOBRAS se rige básicamente por una Asamblea General de accionistas, un Consejo de Administración y un Director General.

La Asamblea General de Accionistas constituye su órgano máximo; se reúne una vez al año y sus funciones más importantes se refieren a determinar aumentos y disminuciones en el capital y número de acciones, conocer y aprobar los balances anuales, estatutos, la actividad y el personal del Banco; así como fu signar o liquidar a la sociedad y cambiar la razón social o la naturaleza jurídica de la sociedad.

El Consejo de Administración está encargado de la operatividad y funcionamiento del Banco; depende de la Asamblea y su función principal es dirigir los negocios de la institución en la forma y términos que establezca la escritura constitutiva, pudiendo realizar todos los actos que para ello sean necesarios dada la naturaleza y objeto del Banco, como son la celebración de convenios

(fiduciarios e hipotecarios), la formulación de reglamentos, la emisión de títulos de crédito, la aprobación del presupuesto anual de gastos y el programa de actividades.

A la Dirección General le corresponde representar legalmente a la institución en los asuntos de su competencia, con todas las facultades de un mandatario general para actos de dominio, de administración y de pleitos y cobranzas.

En cuanto a los recursos del BANOBRAS, provienen de las siguientes fuentes:

1. Emisión y colocación de valores. Comprende bonos hipotecarios, certificados de participación inmobiliaria, certificados de inversión, certificados para vivienda de interés social y otros títulos emitidos que amparan financiamientos específicos.
2. Créditos otorgados por instituciones bancarias nacionales o extranjeras.
3. Recursos del Gobierno Federal y de otros organismos públicos.

Dentro de su acción específica en materia de vivienda denominada de "interés social", el BANOBRAS considera dos tipos de programas: 1) programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva; y 2) programa de mejoramiento de vivienda. No tiene ningún programa de créditos individuales ni de promoción social.

4.- Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE)

En 1925, la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro aparece como la primera institución encargada de atender la seguridad social de los trabajadores; esta Dirección se transforma en 1959 en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y agrega a sus anteriores servicios (créditos a corto plazo e hipotecarios, pensiones y jubilaciones); servicios médicos, guarderfas infantiles, tiendas y servicios culturales.

La Ley de Pensiones y de Retiro promulgada en 1925, sobre cuya base se creó la Dirección de Pensiones, se transforma en 1938 para atender específicamente a

todos los trabajadores al servicio de los poderes de la unión. A partir de 1964 los empleados públicos pasan a ocupar la categoría de trabajadores contenidos en el apartado B del artículo 123 constitucional. Con esta disposición el Estado, en calidad de patrón o empresa que emplea una fuerza de trabajo, tiene la obligación expresa de proporcionar vivienda a los trabajadores a su servicio.

El FOVISSSTE se funda como organismo desconcentrado del ISSSTE mediante decreto publicado el 28 de diciembre de 1972 que reforma y adiciona la Ley del ISSSTE.

Sus objetivos institucionales son:

I. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

- a) Adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo aquéllas sujetas al régimen de condominio;
- b) Construir, reparar, ampliar o mejorar sus habitaciones;
- c) Pagar pasivos contraídos por los conceptos anteriores; y

II. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Los trabajadores atendidos por el FOVISSSTE son aquéllos que prestan sus servicios en las Dependencias del Poder Ejecutivo, de los Poderes Judicial y Legislativo y del Gobierno del Distrito Federal. Además, todos aquéllos pertenecientes a organismos públicos y que estén sujetos al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, incluyendo algunas empresas y organismos descentralizados. Se incluyen también, trabajadores considerados de confianza y eventuales, conforme a los estatutos sindicales de cada dependencia.

Se excluyen de los servicios de este Fondo, los trabajadores al servicio de gobiernos estatales, salvo en casos en que existan convenios expresos entre sus autoridades y el FOVISSSTE; aunque, es importante mencionar, que en algunos Estados existen organismos similares de tipo local que sirven a sus propios burócratas. Tampoco entran en la prestación de servicios del Fondo, los em-

pleados de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro; los de Petróleos Mexicanos ni los ferrocarrileros, ya que estos trabajadores cuentan con mecanismos especiales internos que les otorgan prestaciones en forma directa.

En lo que corresponde a su estructura administrativa, sus órganos máximos de gobierno son: La Junta Directiva y el Director General del ISSSTE y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. Estos deciden a un nivel directivo y ejecutivo todos aquellos aspectos relacionados con el funcionamiento del Instituto, y por lo tanto, también del FOVISSSTE.

La Junta Directiva del ISSSTE se compone de siete miembros: el primero designado por el Presidente de la República con el cargo expreso de Director General, tres más nombrados por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tres designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). El Director General funge como presidente de la Junta.

En cuanto al Fondo de la Vivienda, le corresponden las siguientes atribuciones:

- Examinar y, en su caso, aprobar, el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y de financiamientos del Fondo.
- Examinar y en su caso aprobar, los estados que resulten de la operación en el último ejercicio y el informe de actividades de la Comisión Ejecutiva del Fondo.
- Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos relacionados con el Fondo.
- Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje.

- Determinar las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del Fondo y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del mismo. Estas reservas deberán invertirse en valores de instituciones gubernamentales.
- Vigilar que los créditos y los financiamientos que se otorguen se destinen a los fines para los que fueron concebidos.

La Comisión Ejecutiva es la directamente encargada de la operación del Fondo. En ellas los trabajadores participan en forma bipartita minoritaria; está integrada de la siguiente manera: un miembro designado por la Junta Directiva a propuesta del Director del Instituto que hace las veces de Vocal Ejecutivo de la Comisión; y los otros miembros, representantes gubernamentales de la SPP, SHCP, SECOGEF, STPS y SEDUE; y de la FSTSE que no agrupa sindicalmente a todos los trabajadores públicos y que está afiliada al Congreso del Trabajo.

Sus atribuciones y funciones son las siguientes:

- Decidir, a propuesta del Vocal Ejecutivo, las inversiones de los recursos y los financiamientos del Fondo.
- Resolver sobre las operaciones del Fondo, excepto aquéllos que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Junta Directiva.
- Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Junta Directiva, de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamientos, así como los estados financieros y el informe de actividades formulado por el Vocal Ejecutivo.
- Presentar a la Junta Directiva para su aprobación, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo.
- Proponer a la Junta Directiva las reglas para el otorgamiento de créditos.

En cuanto al financiamiento de este Fondo, proviene fundamentalmente de los aportes del sector público. Sus recursos se integran:

- Con las aportaciones hechas por diversas dependencias oficiales y organismos públicos por el equivalente a un 5% sobre los sueldos básicos o salarios de sus trabajadores.
- Con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título.
- Con las recuperaciones o rendimientos que se obtengan de sus propias inversiones ; y
- Los recursos directos del ISSSTE por el 1% de la masa salarial.

Asimismo, los recursos del FOVISSSTE se destinan a los siguientes apartados:

- Al otorgamiento del créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto. El importe de estos créditos deberá aplicarse: A las adquisiciones en propiedad de habitaciones, incluyendo las sujetas al régimen de condominio; a la construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones; y
- Al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.
- Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el Instituto.

Estos financiamientos sólo se concederán por concurso tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

- Al pago de los depósitos que les corresponden a los trabajadores.
- A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo; y

- A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para sus fines.

5.-Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI)

El Programa Financiero de Vivienda es un mecanismo de carácter financiero creado por el gobierno federal; funciona básicamente a través del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda que se encarga de la coordinación y vigilancia del programa.

Los antecedentes de su creación (1963) se encuentran en el financiamiento comercial que la banca privada otorgaba libremente a diversos promotores para la construcción de vivienda. Estos recursos se destinaban en esencia para la construcción de vivienda de grupos de niveles económicos medios y altos, cuyos recursos les permitían ser objeto de crédito bancario.

Para que pudiera funcionar el PFV fue necesaria la creación de dos organismos: El Fondo de Operación y Descuento Bancario (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), fideicomiso de apoyo al FOVI, ya extinguido.

El PFV, habilitado a través del FOVI, tiene como objetivos principales: - facilitar la compra de vivienda de interés social; incrementar la oferta de la misma; lograr que instituciones de crédito concedan financiamientos especiales; promover la generación de un sector de la población y aumentar la ocupación en base a la construcción masiva de conjuntos habitacionales; y dinamizar al mismo tiempo las actividades industriales.

Para lograr estos objetivos el FOVI opera como un mecanismo a través del cual se canaliza el 30% de los depósitos de ahorro de los bancos, así como de diversas instituciones hipotecarias, fiduciarias y de seguros y fianzas; hacia promotores privados u organismos públicos que construyen vivienda de interés social.

El FOVI no es sólo una institución de servicio financiero, sino que también participa en la construcción de vivienda de interés social, actuando con sus propios recursos y con apoyo de bancos extranjeros.

Es así como, el 10 de abril de 1963, el Gobierno Federal representado por la SHCP y el Banco de México, S.A., celebran un contrato de fideicomiso para constituir un fondo de apoyo financiero denominado Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI). El citado contrato fue modificado y adicionado mediante convenios de fechas 10 de junio de 1963, 6 de mayo de 1964, 20 de junio de 1972, 24 de enero de 1977, 20 de febrero de 1980 y 13 de junio de 1984.

El Banco de México estableció el 1º de marzo de 1985 un nuevo régimen para los créditos para vivienda, lo que dio lugar a la modificación del contrato de fideicomiso y de las reglas de operación del FOVI, para incluir en sus fines el otorgamiento de las garantías que derivan de dicho sistema, la obtención de recursos para la realización de sus propios fines, pudiendo otorgar por ellos garantía sobre los bienes fideicomitidos, además de que se tomó en consideración la extinción del FOGA.

Así, el Gobierno Federal representado por la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente, el Banco de México como fiduciario y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como coordinadora de sector, procedieron a la citada modificación, estableciéndose el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, con los siguientes objetivos:

- Otorgar complementos y apoyos financieros a las instituciones de crédito con cargo al Fondo para la construcción, adquisición de viviendas nuevas o mejora de viviendas.
- Otorgamientos de créditos puente para la construcción de viviendas, o mejora de viviendas, o remodelación urbana y adquisición de terreno.
- Otorgar apoyos financieros para la construcción de viviendas en arrendamiento.
- Evaluar, planear, coordinar y supervisar directamente el desarrollo del Programa Financiero de Vivienda.

- Emitir los dictámenes y aprobaciones técnicas a proyectos habitacionales.
- Controlar y supervisar directamente o por conducto de terceros la ejecución de proyectos de construcción o adquisición de viviendas nuevas o mejoras de viviendas, en que participe el FOVI financieramente.
- Encomendar la realización de proyectos específicos de vivienda a alguna institución de crédito capacitada para realizarlo.
- Cubrir a las instituciones de crédito, que conforme a las disposiciones legales aplicables, facultadas para efectuar operaciones de crédito con garantía hipotecaria o fiduciaria destinadas a viviendas para su adquisición en propiedad, cualquier saldo insoluto que existiera a cargo de los adquirentes, después de transcurridos 20 años a partir de la contratación del crédito respectivo, siempre y cuando se encuentren dichos - acreditados al corriente en sus pagos.
- Conceder apoyo a las instituciones de crédito por la falta de pago puntual en que incurran sus acreditados.

El FOVI cuenta con un Comité Técnico integrado por seis miembros propietarios: dos designados por la SHCP, uno por la SPP, uno por la SEDUE, uno por el Banco de México, y uno por el INFONAVIT. Asiste a las sesiones, un representante del la SECOGEF con voz pero sin voto. Preside al Comité, el titular de la coordinadora de sector.

Asimismo, cuenta con una Dirección General, una Subdirección de Operación y Administración y una Jefatura de División de Evaluación y Control.

El patrimonio del Fondo se integró de la siguiente manera:

- Una suma inicial de 200 millones de pesos aportada por el Gobierno Federal.
- Las cantidades que el gobierno aporte con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Las sumas que con autorización del SHCP pudieran canalizar los órganos - del sector público.
- Los ingresos que obtenga por las operaciones que realice.
- Los fondos provenientes de los créditos que se contraten.

Las características de las viviendas que forman parte del Programa Financiero de Vivienda son fijadas por el Banco de México.

FQVI financia seis tipos de vivienda, 1, 2, 3, 4, 5 y R. El tipo 1 es el más sencillo con una superficie que va de la unifamiliar de 33 M², a la multifamiliar de 42 M²; el tipo 4 es el más complejo con 65 M²; y el R es el destinado al arrendamiento.

Los dos precios máximos de las viviendas son fijados por el Banco de México, para ello divide el territorio nacional en 3 zonas.

La población beneficiaria de las acciones del FQVI se ubica en rangos según su nivel de ingreso. El cual es calculado de acuerdo al número de "veces el salario mínimo" (v.s.m.) del D.F.; el tipo 1 va de 2 hasta 4.1 v.s.m.; y para el tipo 4 va de 4.8 hasta 12 v.s.m.

Los créditos individuales son para la adquisición, construcción o mejora de vivienda tanto unifamiliares como dúplex o en edificios multifamiliares. Su monto representará como máximo 90% del valor total de la vivienda para el tipo 1; 85% para el tipo 2; 75% para tipos 3 y 4; y 70% para el tipo 5.

En lo que respecta a las tasas máximas anuales de interés, corresponde: para el tipo 1: 30%; tipo 2: 40%; y tipos 3, 4 y 5: 60%; dichas tasas se ajustarán de acuerdo a los incrementos del salario mínimo vigente en el D.F.

Los créditos puente se otorgan a promotores o constructores, para la construcción o mejora de viviendas, pudiendo comprender la adquisición del terreno. El monto que representan es similar al otorgado en créditos individuales.

En cuanto a los créditos para vivienda en arrendamiento (tipo R), su objeto exclusivo es la construcción de viviendas en arrendamiento unifamiliares o

multifamiliares, puede incluir urbanización. Estos pueden otorgarse a promotores y/o constructores, y el monto puede ascender hasta el 70% del valor de las viviendas. Las tasas de interés no serán superiores al 14% sobre saldos insolutos.

6. Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU)

El problema central de la vivienda en la Ciudad de México en 1983, se definió en términos de graves condiciones de insalubridad, falta de servicios urbanos básicos de las zonas periféricas y ciudades perdidas dentro del área urbana, además del deterioro físico de la vivienda, las elevadas ventas y las presiones de desahucio en las vecindades del área central. En este marco, el Gobierno Capitalino propuesto al C. Presidente de la República, la constitución de un organismo que atendiera la problemática existente.

Es así como el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano del Departamento del Distrito Federal (FIVIDESU), fue creado por acuerdo presidencial publicado el 5 de diciembre de 1983 y constituido en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. mediante el contrato de fideicomiso de fecha 23 de febrero de 1984.

Su objeto primordial es, ejecutar las actividades tendientes a promover y realizar programas de vivienda y desarrollo social y urbano, destinadas a satisfacer las necesidades de la población de la Ciudad de México de ingresos mínimos, así como de instrumentar las políticas necesarias para avanzar en la promoción de mecanismos de autoconstrucción y reforzar los sistemas de crédito para la adquisición de materiales de construcción para los estratos más rezagados de la población y restablecer la capacidad de financiamiento para la construcción de la vivienda popular.

El FIVIDESU tiene como campo de acción, la atención de la población de ingresos mínimos, de la Ciudad de México. Y presenta las siguientes características:

- I. Fideicomitente: La Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Federal - centralizada, a nombre y por cuenta del Departamento del Distrito Federal;

II. Fiduciario: El Banco Nacional de Obras y Servicios SNC: y

III. Fideicomisarios: las personas, familias o grupos beneficiarios de los programas de vivienda y desarrollo que realice el fideicomiso.

Los fines del FIVIDESU son:

1. La promoción de programas de construcción y mejoramiento o restauración de vivienda; de inicio de vivienda progresiva a pie de casa; de dotación de infraestructura y urbanización básicas; de supervisión de tales programas, proporcionando para su realización, dirección y asistencia técnica y administrativa, de asesoría y gestoría para los trámites relacionados con las obras en que intervenga o participe el fideicomiso;
2. La construcción de unidades y conjuntos de vivienda vertical terminada o conjuntos habitacionales;
3. El otorgamiento de créditos para la construcción, mejoramiento y adquisición de vivienda relacionada con el fideicomiso, así como para la adquisición de materiales de construcción o pago de mano de obra, en los programas de mejoramiento o autoconstrucción, cuando se trate de vivienda progresiva o de vivienda substituta, provisional o transitoria.
4. Gestionar los financiamientos que sean requeridos para la realización de los fines anteriores, así como celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos, constituyendo el régimen de propiedad en condominio en los bienes inmuebles que llegaren a integrar su patrimonio, cuando fuere menester, para facilitar su destino final de ser vendidos o arrendados.

Su órgano máximo de gobierno es un Comité Técnico o de distribución de fondos que está integrado por representantes de la SHCP, de SPP, de la SECOGEF, de SEDUE y del DDF. De la institución fiduciaria, concurre un representante con voz pero sin voto. El Comité lo preside el representante del DDF, por lo que tiene voto de calidad para el caso de empate.

En cuanto a sus recursos financieros, la principal captación de recursos fiscales del FIVIDESU provienen de las aportaciones del DDF conforme al calen-

dario aprobado al organismo, mientras que mediante el pago de los adeudos a su favor, así como de los ingresos derivados de la comercialización de materiales de construcción a través de la operación de diversos parques de materiales establecidos en las Delegaciones Políticas del D.F.; adicionalmente se obtienen ingresos derivados de la inversión en valores y de los fondos líquidos disponibles que se aplicaron a inversión financiera. Otra fuente de captación, fue la aportación de bienes como son los recursos que habían sido asignados a otras áreas para acciones de vivienda y que al crearse el fideicomiso pasan a formar parte de su patrimonio y, por otra parte, los bienes muebles que en el transcurso de la gestión le fueron aportados por Renovación Habitacional Popular.

El FIVIDESU como organismo público del Gobierno Federal, sectorizado en el DDF, está coordinado por la Secretaría General de Obras según acuerdo del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del 28 de febrero de 1984. En dicho documento se establecen las reglas y políticas crediticias que realiza el fideicomiso tendientes a operar en condiciones normales de liquidez, eficiencia y productividad.

Las finalidades encomendadas al FIVIDESU antes mencionadas, las atiende - Fundamentalmente a través del financiamiento de los siguientes programas:

- Adquisición, mejoramiento o sustitución de vivienda.
- Dotación de infraestructura y urbanización básicas.
- Vivienda progresiva o pie de casa.
- Mejoramiento o restauración de vivienda.
- Vivienda terminada.
- Parques de materiales.
- Vivienda de autoconstrucción.
- Créditos para adquisición de materiales en las acciones de autoconstrucción espontánea.
- Vivienda en arrendamiento con opción de compra.

El FIVIDESU tiene la facultad de formular, coordinar y revisar, en su caso, las condiciones sociales, técnicas, jurídicas y financieras de los programas, y tendrá el derecho de exigir el cumplimiento de los convenios y contratos hasta en tanto no se haya liquidado el importe total del crédito otorgado.

Por otro lado, el FIVIDESU reconoce a los siguientes sujetos de crédito: miembros de sociedades cooperativas; miembros de grupos organizados legalmente, así como personas de derecho público y privado; y personas físicas, las cuales deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser persona física, jefe de familia preferentemente no asalariado.
- Tener un ingreso de 1 a 2.5 veces el salario mínimo del D.F.
- No tener propiedad inmobiliaria en la localidad, el adquirente, su cónyuge o concubina, salvo en el caso de programas de vivienda mejorada.
- Tener dependientes económicos.
- Obligarse a habitar permanentemente la vivienda.
- Residir o trabajar en el D.F.
- No tener crédito con otro organismo institucional de vivienda.
- Tener de 18 a 64 años de edad.

7. Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO)

Este fideicomiso se crea por la importante acción que ha tenido el programa "casa propia" que surgió como opción factible para resolver el problema inquilinario, convirtiendo en propietarios a los arrendatarios, que por largo tiempo han rentado una vivienda; arraigándolos en sus barrios de origen y dándoles la posibilidad de dejar un patrimonio a sus familias.

A continuación se detalla la evolución que tuvo este programa para convertirse en fideicomiso.

Teniendo como antecedentes el problema inquilinario y los programas de FONHAPO y SEDUE, de adquisición de vivienda a terceros y los de sustitución de vecindades de BANOBRAS, se dió la pauta para que el Presidente de la República, en un discurso pronunciado el 18 de septiembre de 1987, en la conmemoración del segundo aniversario de los sismos de 1985, anunciara la creación del programa "casa propia", con carácter permanente y que tendría como objeto principal, el financiamiento para la adquisición en propiedad, de las viviendas en renta, con preferencia para las de renta congelada, a favor de los arrendatarios.

Congruente con su anuncio, el presidente emitió el decreto del 13 de noviembre del mismo año, publicado el 16 del citado mes y año, en el que se ordena la instrumentación y ejecución del programa, mediante una línea de crédito que otorgaría FONHAPO a FIVIDESU, por 50 mil millones de pesos, previa autorización de SPP.

También ordenó que el programa fuese instrumentado y ejecutado por un Subcomité Técnico de FIVIDESU; que las delegaciones políticas del DDF coadyuvarán activamente en el inicio de los trámites de cada solicitud de crédito y que el titular del DDF otorgase las facilidades necesarias para el efecto; lo que incluye: simplificación administrativa; convenios; subsidios; exenciones, etc.

El FONHAPO ha otorgado y sigue otorgando, múltiples facilidades para el ejercicio de la mencionada línea de crédito, de manera que la ha ampliado conforme aumentan las acciones de FICAPRO, que atiende la creciente demanda de financiamientos para la adquisición de las viviendas en renta. Dentro de los edificios así adquiridos ha habido muchos inquilinos que, por ser derechohabientes del INFONAVIT o del FOVISSSTE, han permitido el incremento sustancial del programa, pues tales instituciones acreditan a través del FICAPRO las adquisiciones.

El BANOBRAS como fiduciario de FIVIDESU se opuso a que, a través de un Subcomité Técnico (el ordenado en el decreto del 13 de noviembre de 1987), se operase el programa, puesto que FIVIDESU no podía manejar dos presupues

tos independientes: uno manejado por su Comité Técnico y otro por el referido Subcomité.

Ante tal situación, el Comité Técnico de FIVIDESU acordó que se solicitase a SPP la autorización para modificar su contrato constitutivo, en tal forma, que pudiese crear como fideicomitente para la ejecución específica del programa "casa propia", un fideicomiso.

La SPP autorizó con oficio del 29 de enero de 1988, por instrucciones del Presidente de la República, la modificación del contrato constitutivo de FIVIDESU, para que pudiese crear, como creó, con el carácter de fideicomitente, el fideicomiso "casa propia", con la única condición de que el Comité Técnico estuviese integrado por los mismos miembros del Comité Técnico de FIVIDESU.

Así, con fecha 25 de marzo de 1988, FIVIDESU constituyó ante BANOBRAS como fiduciario, el fideicomiso "casa propia", cuyo Comité Técnico incluye, además de los integrantes del Comité de FIVIDESU, los delegados políticos y otros funcionarios del DDF.

El objetivo fundamental del fideicomiso intenta democratizar la propiedad urbana por la vía de la concertación de intereses entre propietarios e inquilinos, en base a la acción rectora del Gobierno. Asimismo, lograr el arraigo de los inquilinos en las colonias y barrios en donde han habitado por largo tiempo, al darles la seguridad que genera la certidumbre de la propiedad de su vivienda; coadyuvar a la regeneración urbana de las colonias populares; e incidir en la solución de la problemática de inquilinos y propietarios del sistema de congelación de rentas, así como de la legislación inquilinaria y procesal.

De esta manera se aprovecharán de manera óptima, los servicios e infraestructura urbana existentes en las colonias que se incorporen al programa para apoyar su redensificación; y se estimulará la participación comunitaria para el mantenimiento y autoadministración de las viviendas, bajo el régimen de propiedad en condominio, así como para el mejoramiento y rehabilitación de los mismos.

En general, se puede resumir diciendo que el programa del fideicomiso -

"casa propia" consiste en "otorgar financiamiento a los inquilinos que habitan inmuebles de departamentos o vecindades en colonias populares, preferentemente aquéllos que se encuentran sujetos al régimen de congelación de rentas, con el fin de que los adquieran en propiedad y conserven el arraigo en sus colonias y dispongan de un cimiento para que consoliden su patrimonio familiar, mismo que con su esfuerzo, su ahorro y con el apoyo sin cortapisas de las autoridades podrán mejorar posteriormente."

Con este programa se ha venido atendiendo, en forma mayoritaria, a un sector que hasta hace poco se incorporó a los beneficios de los programas oficiales: a aquella población que menos tiene, que no rebasa 1.5 salarios mínimos como ingreso mensual y que por lo mismo, siempre ha rentado una vivienda.

El programa del FICAPRO contribuye también, con su asesoría, intervenciones y gestiones, a resolver problemas jurídicos inherentes a la propiedad a él comprometida, tales como sucesiones no concluidas; regularización de gravámenes y adeudos; solución de conflictos de carácter inquilinario o de la propiedad, como los juicios y los desalojos.

Es muy importante patentizar, que mediante el programa compartido con INFONAVIT y FOVISSSTE; el FONHAPO obtiene una recuperación anticipada de los recursos suministrados; lo que permite reciclar recursos al FICAPRO de acuerdo a la mecánica autorizada de su programa por los Comités Técnicos, de ambos fideicomisos.

8. Organismos Especiales

Ante la situación de emergencia que provocaron los sismos ocurridos el 19 y 20 de septiembre de 1985, el Gobierno Federal instrumentó 4 programas de reconstrucción, cuya acción benefició a cerca de 90 mil familias.

La inmediata acción estatal dió origen al "Programa Emergente de Vivienda Fase I", que estuvo dirigido a los sectores de damnificados que tenían acceso a los organismos públicos de vivienda. Así mediante este programa, INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI, PEMEX, CFE e ISSFAM - FOVIMI, asignaron viviendas y

créditos a los derechohabientes que resultaron afectados por los sismos. Las acciones del programa beneficiaron a 13,262 familias, otorgándose 7,411 viviendas y 5,851 créditos.

El programa "Reconstrucción Democrática de Tlatelolco", atendió a los damnificados de ese conjunto habitacional. Su acción comprendió la demolición de 8 edificios y la recuperación de 9,218 departamentos, mediante obras de reparación en 5,004 departamentos ubicados en 60 edificios que registraron daños menores y en 4,214 departamentos localizados en 32 edificios con daños mayores.

Los dos programas restantes tuvieron modalidades diferentes a los dos primeros.

- Renovación Habitacional Popular

Fue un organismo público descentralizado de duración temporal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por el Presidente de la República el 12 de Octubre de 1985, para atender a la población que habitaba 44,437 viviendas dañadas por los sismos en predios expropiados.

Los objetivos del programa se referían:

- Reconstruir y organizar las zonas marginadas que fueron afectadas por los sismos en el D.F. con base en principios de reordenamiento urbano y desarrollo.
- Establecer una política de desarrollo social que considerara la vecindad del arraigo y tendiera a garantizar la propiedad y disfrute de una vivienda digna y decorosa, ordenar el uso anárquico del suelo y dotar los servicios básicos de equipamiento urbano e infraestructura.
- Combatir la especulación del suelo urbano y promover su adecuado uso y destino.
- Dar congruencia a las acciones, financiamientos e inversiones que para el cumplimiento de metas prioritarias del programa realizasen -

las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las de éstas con las de los sectores social y privado.

Para lo anterior, el organismo realizaría las siguientes funciones:

- Promover y ejecutar programas de vivienda y de fraccionamientos urbanos de interés social para clases populares de escasos recursos.
- Construir, reconstruir y conservar obras de infraestructura y equipamiento urbano de conformidad con las disposiciones aplicables.
- Adquirir, enajenar, fraccionar, urbanizar, permutar y construir sobre los inmuebles urbanos, en las zonas afectadas que determine el programa.
- Gestionar, obtener y otorgar créditos cumpliendo con las disposiciones legales existentes, así como promover el establecimiento de sistemas y líneas de crédito para facilitar la adquisición de vivienda a los beneficiarios.
- Establecer los sistemas de apoyo técnico y financiero hacia los programas de autoconstrucción y regeneración de las viviendas afectadas, así como para el funcionamiento de cooperativas de vivienda.
- Coadyuvar en los términos que al respecto establezca la Comisión Nacional de Reconstrucción en la satisfacción de la demanda de suelo urbano, vivienda de interés social, infraestructura y equipamiento urbano, contribuyendo a regular el mercado de los terrenos.
- Propiciar la participación de la comunidad en la ejecución de las acciones que se realicen.

Su Junta de Gobierno estuvo integrada por representantes del DDF, SEDUE, SPP, SG, SECOGEF, BANOBRAS y el Banco de México, a través del FOVI.

Su patrimonio estuvo integrado por los recursos originados directamente para su ejercicio provenientes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), por las aportaciones de las dependencias o entidades de la

Administración Pública Federal y por las aportaciones de particulares que desearon colaborar.

Fundamentalmente, Renovación Habitacional Popular benefició primeramente a las familias damnificadas que perdieron sus viviendas, cuyos predios fueron expropiados en los decretos del 11 y 21 de octubre de 1985, y en segundo, a las familias que ocupaban las vecindades en el momento de decretarse la expropiación.

Se firmaron 3,569 proyectos de obra y 3,259 contratos de compra-venta, que cubrieron los programas de reconstrucción de vivienda nueva, rehabilitación y -reparación menor.

El área social entregó 42,970 certificados personales de derechos. También se debe mencionar la renuncia de 408 titulares a sus certificados por haber recibido beneficios del INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVI.

Se operaron 3 programas de apoyo para la ubicación temporal de las familias: se dió alojamiento provisional, se apoyó con módulos de servicio; y se otorgan ayudas económicas para mudanza y renta.

El programa original de construcción y reconstrucción de 42,000 viviendas se amplió a 48,800 para apoyar a población damnificada de bajos ingresos de otros programas.

El programa RHP entró en su fase de liquidación el 14 de abril de 1987 y a la fecha se habían liquidado 342 personas (el 29% de la plantilla apoyando su incorporación al programa Fase II).

Renovación Habitacional Popular se liquidó oficialmente el 30 de septiembre de 1987, quedando en proceso de perfeccionamiento su desaparición.

Fideicomiso Programa Emergente de Vivienda Fase II

El 27 de junio de 1986, la SEDUE y el DDF, suscribieron un Acuerdo de Coordinación para la realización del Programa Emergente de Vivienda Fase II. Las bases generales del acuerdo fueron:

1. Se requiere atender necesidades de quienes habitan inmuebles dañados - por los sismos, que no fueron comprendidos en el decreto expropiatorio de octubre de 1985.
2. La problemática de vivienda de ese sector de la población reviste extrema complejidad administrativa, jurídica y social, por lo que es necesario coordinar la participación de diversas instituciones así como promover la organización social.

Por ello conviene:

1. Crear una Comisión Coordinadora como órgano de gobierno y una Coordinadora Especial dependiente administrativamente del FONHAPO como órgano ejecutivo del Programa Emergente de Vivienda Fase II.
2. Aportar coordinada y conjuntamente la SEDUE y el DDF los recursos necesarios para el cumplimiento de los programas.
3. Asumir las acciones que a esa fecha había realizado el DDF por conducto de Servicios Metropolitanos (SERVIMET) y FIVIDESU.

El programa inició sus actividades en septiembre de 1986, a partir de una estimación preliminar de la SEDUE y el DDF de 16,000 familias que requerían atención. Con objeto de conocer la demanda real, se efectuó una convocatoria pública que arrojó 6,478 solicitudes de inmuebles. Se estableció un perfil de los beneficiarios y se determinó que se atenderían 12,686 familias acreditadas por el fideicomiso.

Dada la limitada capacidad económica de estas familias, se concertó con fundaciones y organismos no gubernamentales la canalización de recursos para el pago de suelo y enganche, siendo la Cruz Roja quien otorgó más donativos por un monto total de 19,738 millones de pesos.

En cuanto a la adquisición de la tierra, se tuvo serios problemas por existir una elevada proporción de irregularidad jurídica en la tenencia de los predios y por las pretensiones económicas de los propietarios, pero la figura de

fideicomiso adaptada permitió adquirirlos en forma transitoria, mientras los edificaba y asignaba a los beneficiarios.

Como vivienda provisional, se instalaron 40 campamentos y 4,365 habitaciones de este tipo, beneficiándose a una tercera parte de los habitantes.

Respecto a la construcción, se financiaron dos tipos de programas: el de vivienda nueva y el de rehabilitación. Los prototipos debieron ser similares a los de Renovación Habitacional Popular, con algunas modificaciones para mejoramiento funcional y con el fin de abatir costos.

Las altas tasas de inflación de 1987 y las restricciones del INAH e INBA - en la ejecución de las rehabilitaciones, propiciaron un incremento considerable de los costos, así como en los tiempos de ejecución.

En relación a los aspectos administrativos, se tuvo una plantilla de personal que en el momento de mayores cargas de trabajo incorporó un total de 568 empleados por el Programa y 101 comisionados por parte de SEDUE, el DDF y FONHAPO.

Financieramente, los recursos que se ejercieron ascendieron de 1986 a 1989 a un total de 277,679 millones, de éstos 135,443 millones provinieron de crédito del Banco Mundial a través de BANOBRAS y FONHAPO, y los restantes 142,236 millones fueron fiscales, todos ellos presupuestados vía FONHAPO.

Respecto a la composición de 12,686 acciones del Programa, se construyeron 10,360 acciones bajo el sistema de Concurso de Obra, se adicionaron 2,042 de otros Programas y 284 fueron créditos para adquisición de suelo.

El Fideicomiso Programa Emergente de Vivienda Fase II, concluyó su último trabajo de reconstrucción el 30 de junio de 1990, después de atender a 12,686 familias.

V. FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO)

El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares es un fideicomiso público que forma parte de la administración pública paraestatal, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; por lo que su organización y funcionamiento debe sujetarse a la legislación pública correspondiente. (Principalmente a la LOAPF, LFEP y al decreto de la SPP del 27 de febrero de 1979).

Esta institución se creó por el acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial del 2 de abril y modificado el 23 de enero de 1985 y adecuado el 27 de marzo de 1987 y el 15 de abril de 1988 en función de las nuevas competencias otorgadas al organismo. El FONHAPO se constituyó legalmente el 13 de mayo de 1981 mediante contrato de fideicomiso que celebraron la SHCP en su carácter entonces de fideicomitente único del Gobierno Federal (función que ahora corresponde a la SPP) y el BANOBRAS como fiduciario, que aportó al patrimonio del nuevo organismo la totalidad de los activos correspondientes al hasta entonces encargado fiduciario denominado Fondo de las Habitaciones Populares, constituido en 1954 para sustituir al Fondo de Casas Baratas, creado en 1946 por el mismo banco y para los mismos fines.

Desde entonces, bajo la rectoría de las políticas de vivienda nacionales, el FONHAPO ha participado en los procesos de poblamiento que lleva a cabo los sectores populares de más bajos e inestables ingresos; promoviendo programas de vivienda progresiva, mejoramiento de la vivienda y apoyo a la autoconstrucción, que son acciones incorporadas a la política de vivienda oficial.

1. Constitución

Por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 1981, se autorizó la constitución del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares con el objeto de realizar actividades de promoción y apoyo a nivel nacional para programas de vivienda popular. El contrato constitutivo estuvo firmado el 13 de mayo de 1981.

El Fideicomiso que se estableció como de duración indefinida presentaba las siguientes características:

- Fideicomitente: el Gobierno Federal por conducto de la SHCP (ahora SPP).
- Fiduciario: el BANOBRAS
- Fideicomisario: todos los grupos beneficiarios de los programas de vivienda y desarrollo que realice el fideicomiso.

El patrimonio del Fideicomiso quedó integrado con:

1. Los activos totales del Fondo de Habitaciones Populares al 31 de diciembre de 1980, según estados financieros dictaminados.
2. Las aportaciones de cualquier tipo que efectúen el Gobierno Federal, las Entidades Federativas, los Municipios y entidades públicas o privadas.
3. Los recursos provenientes de las operaciones del fideicomiso .
4. Los rendimientos que se obtengan de las inversiones que forman parte del patrimonio fiduciario.
5. Cualesquiera otras aportaciones, bienes muebles o inmuebles que por cualquier título legal adquiera el fideicomiso.

1.1. Modificación, 1985

Por acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de enero de 1985; se autorizó al BANOBRAS en su carácter de fiduciario, para modificar el nombre del organismo, denominándosele Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO); además, se ampliaron los fines del fideicomiso definiéndose los tipos de programas y líneas de crédito mediante los cuales se financian los programas de vivienda popular. El convenio modificatorio se firmó el 12 de septiembre de 1986.

1.2. Ampliación de fines, 1987

Por acuerdo de fecha 27 de marzo de 1987, la Secretaría de Programación y Presupuesto comunica a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la autorización de ampliación de los fines del Fideicomiso - para incluir el desarrollo de programas específicos de vivienda popular mediante la constitución de fideicomisos de carácter popular. El convenio modificatorio fue firmado el 31 de marzo de 1987.

1.3. Ampliación de fines, 1988

Por acuerdo publicado el 15 de abril de 1988 en el Diario Oficial de la Federación, se autorizó a la SPP en su carácter de fideicomitente del Gobierno Federal para modificar el contrato del Fideicomiso para integrar dentro del FONHAPO un "Fondo Nacional de Vivienda Rural" (FONAVIR) cumpliéndose los fines del organismo. El convenio modificatorio se firmó el 14 de julio de 1988.

2. Objetivos y fines

El FONHAPO tiene como objetivo básico atender las necesidades de vivienda de la población con ingresos mensuales menores de 2.5. veces el salario mínimo preferentemente no asalariada.

Los fines del Fideicomiso son, primeramente atendiendo al acuerdo modificatorio de 1985:

- Financiar el desarrollo de programas de vivienda popular en las siguientes modalidades:

1. Reserva territorial
2. Lotes y/o servicios
3. Vivienda progresiva
4. Vivienda mejorada
5. Vivienda terminada
6. Apoyo a la producción y distribución de materiales

Estos programas se llevarán a cabo mediante el establecimiento de las siguientes líneas de crédito:

1. Promoción, estudios y proyectos
2. Adquisición de suelo
3. Urbanización
4. Edificación
5. Apoyo a la autoconstrucción

- Financiar los programas de vivienda de los organismos del sector Público Federal, Estatal y Municipal; sociedades cooperativas y todas aquellas organizaciones legalmente constituidas que tengan como finalidad la construcción de vivienda popular.
- Financiar la adquisición y construcción de vivienda o conjuntos habitacionales populares, para que sean dados en arrendamiento.
- Solicitar, recibir y adquirir suelo de cualquier régimen de tenencia y comercializar tierra con el fin de obtener recursos para la vivienda popular y constituir sus reservas territoriales para el cumplimiento de los programas.
- Fomentar, apoyar y desarrollar mecanismos que permitan el abaratamiento de insumos para la vivienda.
- Otorgar financiamiento a programas de parques de materiales que se integran como apoyo a la vivienda popular.
- Descontar, redescantar o dar en redescuento títulos de crédito derivados de préstamos otorgados en operaciones que tengan relación con los fines del fideicomiso.
- Garantizar la amortización y el pago de intereses de documentos o valores que, con intervención de instituciones de crédito, se emitan para destinar los recursos procedentes de ellos al cumplimiento de los fines del propio fideicomiso.

- Previo el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, obtener créditos de cualquier fuente interna de financiamiento, en moneda nacional, cuidando que las tasas de interés y demás servicios de las operaciones activas que permitan el debido pago de las operaciones pasivas. En ningún caso se podrán obtener créditos de fuentes externas de financiamiento.
- Fomentar y participar en actividades científicas, técnicas o de cualquier otro orden, relacionadas con el servicio de habitaciones populares;
- Apoyar otras medidas de fomento, sostenimiento, consulta, estudio y propaganda del servicio de habitaciones populares, y
- En general promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de población económicamente débiles.

Así como, atendiendo a las modificaciones de 1987 y 1988:

- Desarrollar a través de la constitución de fideicomisos en que se afecten recursos del patrimonio del propio fideicomiso, programas específicos de vivienda popular que con carácter de temporal le sean encomendados por las autoridades correspondientes y que por su naturaleza requieran de un manejo independiente, tanto administrativo como financiero.(76)
- Financiar los programas de vivienda de productos agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros de sector rural, con cargo a los recursos destinados al FONAVIR.

(76) Los fideicomisos que FONHAPO constituya para este propósito, previa la autorización de su órgano de gobierno, no contendrán las características que establece el artículo 47 de la LOAPP.

3. Organización

3.1. Órgano de Gobierno

El órgano de gobierno del Fideicomiso es el H. Comité Técnico y de Distribución de Fondos, el cual es presidido por el titular de la SEDUE en su calidad de coordinadora de sector, además cuenta con representantes de la SPP, en su calidad de fideicomitente, uno de la SHCP, uno del FOVI; así como uno de la SECOGEF, quien funge como comisario; y un representante del BANOBRAS en su calidad de fiduciario. Estos dos últimos concurren a las sesiones del Comité con voz, pero sin voto.

Por cada representante propietario, se nombrará un suplente.

Son facultades del Comité Técnico y de Distribución de Fondos:

- Establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a la producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general.
- Establecer las políticas y lineamientos conforme a los cuales el Fideicomiso podrá otorgar financiamiento.
- Revisar y aprobar, en su caso, los presupuestos y los programas anuales de Fideicomiso, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable.
- Aprobar, en su caso, las reglas de operación del Fideicomiso.
- Determinar en lo general las características de las viviendas para que puedan ser consideradas como habitación popular, tomando en consideración que el valor de la vivienda popular a su terminación, no deberá exceder de la cantidad que resulta de multiplicar por 8 el salario mínimo de un año vigente en la localidad en que se ubique la vivienda. A propuesta del

Comité Técnico el procedimiento para determinar el valor de la vivienda popular podrá ser modificado por el Fideicomitente.

- Cuidar que el financiamiento que se otorgue con cargo a las disponibilidades del fideicomiso tenga tasas adecuadas a las características de los beneficiarios.
- Vigilar que los financiamientos que se otorguen con cargo a las disponibilidades del Fideicomiso tengan el carácter de recuperables.
- Autorizar en cada caso el financiamiento que se solicite con cargo a las disponibilidades y el presupuesto del Fideicomiso.
- Autorizar las modificaciones que impliquen un cambio de programa, una sustitución de garantía o incremento en el monto autorizado de crédito por vivienda o del crédito total en veces el salario mínimo.
- Aprobar las reestructuraciones del crédito que afecten la tasa de recuperación real del FONHAPO, y otorgar facultades al Director General y Delegado Fiduciario Especial para que autorice las reestructuraciones que se consideren necesarios para asegurar la recuperación, siempre y cuando no se afecte la tasa de recuperación real para el Fideicomiso. Lo anterior implicará en algunos casos el cobro de una condición por reestructuración de pasivos.
- Autorizar se gestionen los créditos necesarios para el cumplimiento de los fines del Fideicomiso; autorizando a la vez el otorgamiento de las garantías que en cada caso se requieran.
- Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General con la intervención que corresponda a los comisarios.
- Aprobar anualmente previo informe de los comisarios y dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la entidad paraestatal y autorizar la publicación de los mismos.

- Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal, y las modificaciones que procedan a la misma.
- Autorizar la constitución del Fideicomisos que sean necesarios para el desarrollo de programas específicos de vivienda popular que con carácter temporal le sean encomendados.
- Autorizar la creación de comités de apoyo.
- Las demás que le otorguen la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, otras disposiciones aplicables y el contrato constitutivo.

3.2. Director General y Delegado Fiduciario Especial

Como se mencionó en el capítulo 2, la institución fiduciaria tiene las facultades para designar un delegado fiduciario especial, director o gerente, a quien puede remover libremente con la categoría, facultades y remuneraciones que ella misma determine.

En este caso, el nombrado Director General y Delegado Fiduciario Especial tiene las siguientes facultades:

- Dirigir las actividades operativas del Fideicomiso, administrar y representar legalmente a la Entidad.
- Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al órgano de gobierno.
- Presentar periódicamente al órgano de gobierno el informe del desempeño de las actividades de la entidad, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes.

- Autorizar las modificaciones de créditos que no impliquen cambios de programa, sustitución de garantía o incremento en el monto autorizado de crédito por vivienda o del crédito total en veces el salario mínimo.
- Autorizar las reestructuraciones de crédito cuando éstas sean necesarias para garantizar la recuperación siempre y cuando no se afecte la tasa de recuperación real para el FONHAPO. Estas reestructuraciones serán informadas al Comité Técnico y de Distribución de Fondos.
- Las demás que le otorguen la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, otras disposiciones aplicables y el contrato constitutivo.

3.3. Oficinas Centrales

El área central del Fideicomiso se compone de seis unidades administrativas que dependen de la Dirección General:

- Gerencia de Crédito
- Gerencia de Finanzas y Administración
- Gerencia de Planeación
- Coordinación de Delegaciones
- Coordinación Jurídica
- Contraloría Interna

Las funciones de estas oficinas son las relativas a la planeación, dirección, normatividad, coordinación, supervisión y control del ejercicio presupuestal, la operación y la recuperación crediticia.

3.4. Comité de Crédito

El FONHAPO cuenta con un Comité Interno de Crédito, que tiene como función principal, sancionar las solicitudes de créditos y solicitudes de modificación que serán presentadas a la aprobación del Comité Técnico o del Director General, según corresponda. Asimismo, dicho Comité analizará el avance de los programas y el ejercicio de los créditos, además de que definirá las medidas correctivas pertinentes.

El Comité Interno de Crédito será presidido por el Director General o, por instrucciones de éste, por el Gerente de Crédito. Forman parte de él: el Gerente de Crédito, el Gerente de Finanzas y Administración, el Gerente de Planeación, el Coordinador de Delegaciones, el Contralor Interno y los Subgerentes de la Gerencia de Crédito. Los integrantes podrán ser representados por los funcionarios que ellos mismos designen.

3.5. Delegaciones

A las Delegaciones Regionales les corresponde representar al FONHAPO a nivel regional en la difusión, fomento, observancia y cumplimiento de sus objetivos, políticas y metas.

Elas están a cargo de la función operativa del crédito, que abarca las fases de aprobación, contratación, ejercicio y recuperación.

Existen diez Delegaciones Regionales en las siguientes ciudades sede, - cuyos titulares dependen de la Dirección General.

- I. Hermosillo, Son.- Para atender a los Estados de: Baja California , Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- II. Durango, Dgo.- Para atender a los Estados de: Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- III. Monterrey, N.L.- Para atender a los Estados de: Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.
- IV. Guadalajara, Jal.- Para atender a los Estados de: Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit.
- V. León, Gto.- Para atender a los Estados de: Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí.
- VI. Cuernavaca, Mor.- Para atender a los Estados de: Guerrero y More -

los, así como los municipios del Estado de México que no forman parte del área metropolitana de la ciudad de México.

VII. Puebla, Pue.- Para atender a los Estados de: Puebla, Tlaxcala y Veracruz.

VIII. Oaxaca, Oax.- Para atender a los Estados de: Chiapas, Oaxaca y Tabasco.

IX. Mérida, Yuc.- Para atender a los Estados de: Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

X. México, D.F.- Para atender al Distrito Federal, el Estado de Hidalgo y los municipios del Estado de México que integran el área metropolitana de la Ciudad de México.

3.5. Organización Especial

Los Fideicomisos y Programas Especiales que se han constituido para fines específicos, son parte también del Fideicomiso. Así, el Fideicomiso Programa Emergente de Vivienda Fase II, para la atención a damnificados de los sismo de 1985, (77) El Fideicomiso de liquidación del Patrimonio Inmobiliario (FIPAIN), y el Fondo Nacional de la Vivienda Rural (FONAVIR), constituyen unidades de coordinación especial dependientes de la Dirección General.

- Fideicomiso de Liquidación del Patrimonio Inmobiliario (FIPAIN)

Esta entidad se constituyó por acuerdo del Ejecutivo Federal el 15 de julio de 1987 como fideicomiso específico y temporal, de operación autónoma para la ejecución del programa de liquidación del patrimonio inmobiliario del FONHAPO.

(77) Las características de este fideicomiso se mencionaron en el capítulo anterior, por lo que se excluyen de este apartado.

Su contrato se firmó el 31 de agosto del mismo año; lo celebraron en calidad de fideicomitente el BANOBRAS como fiduciario en el FONHAPO por cuenta y orden del Gobierno Federal, y el propio BANOBRAS como fiduciario; además de la intervención de la SEDUE como coordinadora de sector.

El objeto del FIPAIN es "realizar todos los actos necesarios tendientes a liquidar el patrimonio inmobiliario que se desprende de los activos dictaminados al 31 de diciembre de 1980, que fueron asignados al FONHAPO, así como los inmuebles que fueron adquiridos posteriormente, con excepción del conjunto urbano "presidente Adolfo López Mateos" en Nonoalco, D.F."

En base a su contrato y estableciéndose una prórroga, la liquidación del FIPAIN está prevista para el 31 de agosto de 1990.

- Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR)

Este Fondo se creó por acuerdo del Ejecutivo Federal el 15 de abril de 1988, en el que se modificó el contrato de FONHAPO para integrar en él al FONAVIR.

Para su operación se creó un Subcomité Técnico con representantes de SEDUE, SHCP, SPP, SARH, SRA, BANOBRAS, y uno más como invitado de la CNC.

El objeto del FONAVIR es "el establecimiento de sistemas de financiamiento, que permitan otorgar a la población rural campesina crédito barato y suficiente, para contar con una vivienda digna y decorosa."

El FONAVIR se rige bajo los mismos principios y políticas del FONHAPO, con la premisa de que atiende exclusivamente a la población rural campesina.

4. Programas y Líneas de Crédito

El FONHAPO otorga créditos con base en la apertura programática que aparece en la tabla I, al cual tiene como objetivo dar respuesta a la diversidad de problemas de vivienda de la población bajos recursos a partir de una combinación flexible de programas y líneas de crédito. Los programas se ofrecen en las

siguientes modalidades:

- Lotes y servicios
- Vivienda progresiva
- Vivienda mejorada
- Vivienda terminada
- Apoyo a la producción y distribución de materiales

Los programas anteriores se definen de la siguiente manera:

- Lotes y servicios

Financiamiento de fraccionamientos populares con dotación de infraestructura individual o comunal que se podrá dotar en etapas e incluir la edificación de una vivienda provisional.

- Vivienda progresiva

Créditos para la edificación de vivienda con desarrollo gradual, a partir de una unidad básica de servicios y/o un espacio habitable de usos múltiples.

- Vivienda mejorada

Este programa tiene tres modalidades de financiamiento:

1. **Mejoramiento de asentamientos existentes.**- Modalidad que opera mediante obras de ampliación, rehabilitación, mejoramiento de las condiciones sanitarias de las viviendas; introducción o mejoramiento de redes de infraestructura; así como la protección jurídica de los pobladores a través de la adquisición del inmueble.
2. **Adquisición de vivienda a terceros.**- Préstamos para la compra de viviendas por los propios inquilinos agrupados en organizaciones legalmente constituidas.

3. Vivienda dañada. - En aquellos inmuebles que las requieran se podrán financiar, además de la adquisición del inmueble, obras para su mejoramiento, rehabilitación o reconstrucción.

- Vivienda terminada

Financiamiento para la edificación de vivienda que en un proceso único de construcción, cumpla con las necesidades de área construida, privacidad y servicios.

TABLA 1

| APERTURA PROGRAMATICA DEL SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE CREDITOS | | | | | | |
|---|---|----------------------|--------------|-------------|------------------------------|------|
| LINEAS DE CREDITO | Estudios, Proyectos y Centros de Asesoría | Adquisición de Suelo | Urbanización | Edificación | Apoyo a la Auto-construcción | |
| PROGRAMAS | | | | | | |
| Programas de Vivienda | 1 Lotes y Servicios | 1.1 | 1.2 | 1.3 | | |
| | 2 Vivienda Progresiva | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 2.4 | 2.5 |
| | 3 Vivienda Mejorada | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 3.4 | 3.5 |
| | 4 Vivienda Terminada | 4.1 | 4.2 | 4.3 | 4.4 | |
| Materialés | 5 Apoyo a la Producción y Distribución de Materiales | 5.1 | | | | 5.5* |

* NOTA: Estos créditos son Refaccionarios, de Habitación y Avío.

- Apoyo a la producción y distribución de materiales

Mediante este programa se apoya la instalación o habilitación de parques de materiales en que se produzcan y distribuyan materiales y componentes básicos para la construcción de vivienda popular, otorgando créditos que coadyuven a la adquisición de maquinaria y quipo y la realización de obras civiles necesarias para la operación y avío que permitan sufragar los costos de operación iniciales constituyendo un capital de trabajo. (78)

Para alcanzar los objetivos de cada uno de los programas, se financian una o varias líneas de crédito de acuerdo a las combinaciones que se muestran en la tabla I.

Dichas líneas de crédito se pueden financiar integralmente o por etapas dependiendo de los avances en la definición de los proyectos, la capacidad operativa de los acreditados, la capacidad de pago de los beneficiarios y de la disponibilidad de recursos por parte del FONHAPO.

Su definición está en función de las necesidades específicas de las familias que se apoyan y de su capacidad de pago.

- Estudios y proyectos.

Esta línea de crédito tiene las siguientes modalidades:

1. **Proyectos para programas de vivienda:** Documentación formulada con el propósito de darle sustento técnico, social, financiero, jurídico y administrativo a los proyectos que serán propuestos al FONHAPO para su financiamiento.

(78) Este programa sólo se financiará cuando los parques de materiales estén ligados a un programa de vivienda en los que el volumen de materiales justifique la adquisición del equipo correspondiente. Se financiará a los acreditados que demuestren a satisfacción del FONHAPO su capacidad operativa para este tipo de programa.

Además, los acreditados se comprometen a vender sus productos a los programas de vivienda financiados por FONHAPO otorgando al menos un 10% de descuento respecto a los precios promedio de mercado de la localidad.

2. Centros de Asesoría: Financiamiento para la instalación y operación de Centros de Asesoría que apoyen de manera integral, es decir, en lo técnico, jurídico, social, financiero y administrativo, a los acreditados del FONHAPO en el desarrollo de los programas financieros. Asimismo, los empleados de FONHAPO no pueden formar parte de ellos, a menos de que tengan un año de haber terminado su relación laboral.

- Adquisición de suelo

Para la compra de terrenos con el fin de desarrollar programas definidos de vivienda, se da crédito para que se inicien en un plazo máximo de 9 meses.

En programas de vivienda mejorada se puede dar financiamiento para el pago de la tierra en procesos de regularización a fin de dar seguridad jurídica a los habitantes. Así como también se puede dar financiamiento para la adquisición de viviendas por parte de sus inquilinos.

Para la adquisición de suelo se requiere de una evaluación técnica, financiera y jurídica de diferentes alternativas, a fin de financiar la adquisición de terrenos que ofrezcan los menores costos totales, habilitación de infraestructura primaria, urbanización y desplante de viviendas, que tengan un mejor acceso a servicios públicos y zonas de trabajo y cuya adquisición sea jurídicamente viable. En este respecto, esta línea de crédito financia también los gastos de escrituración.

La superficie autorizada a adquirir, estará sujeta a la capacidad del acreditado para desarrollar, en sus distintas etapas, el programa de urbanización y/o edificación, y a la existencia de una demanda comprobada.

- Urbanización

Se refiere a la adecuación del suelo dotando a los predios, ya sea en forma individual o colectiva, de todos o algunos de los siguientes servicios

públicos: agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público, pavimentación, guarniciones y banquetas.

En el programa de mejoramiento, se incluye la modalidad de introducción o rehabilitación de las redes de servicios públicos internas de asentamiento.

El FONHAPO en ningún caso financia obras de cabecera, por lo tanto es responsabilidad del acreditado asegurar que éstas existan en el momento que se requiera efectuar las conexiones correspondientes que garanticen el buen funcionamiento del desarrollo financiado.

- Edificación

Para la vivienda progresiva, es la construcción de la estructura y delimitación de espacios con las mínimas instalaciones y acabados que ofrezcan condiciones de habitabilidad en una primera etapa de la vivienda.

En el caso del programa de vivienda mejorada incluye construcciones diversas de ampliación, rehabilitación, reconstrucción, renovación y mejoramiento de las instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas.

Asimismo, mediante un estudio de factibilidad y por aprobación del Comité Técnico, se puede considerar la modalidad de arrendamiento en el programa de vivienda terminada.

- Apoyo a la autoconstrucción

Esta línea de crédito opera en dos modalidades:

1. La dotación de paquetes de materiales para la construcción o rehabilitación de viviendas.
2. Parques de materiales financiados bajo el programa de apoyo a la producción y distribución de materiales.

Es importante mencionar que, dentro de esta línea de crédito, en coordinación con los gobiernos y organismos públicos, se pueden otorgar paquetes de materiales y/o servicios con créditos a la palabra mediante un mecanismo revolving.

- Política de vivienda en renta

Se considera como vivienda popular en arrendamiento a aquella destinada a satisfacer las necesidades habitacionales de vivienda en renta que se presentan en los sectores de la población que perciben ingresos superiores a 2.5 veces el salario mínimo y se ubiquen prioritariamente en localidades con alta proporción de población flotante.

El FONHAPO considera la modalidad de arrendamiento en el financiamiento de nuevos programas de vivienda progresiva y terminada.

Los programas podrán incluir, además de la construcción de las viviendas en sí, la adquisición y urbanización del terreno, aunque se atenderán de manera prioritaria los programas que se desarrollen en predios urbanizados.

Por ningún motivo el Fideicomiso se avoca a la construcción y administración directa de inmuebles para arrendamiento.

Las condiciones de financiamiento son las mismas establecidas en el resto de los programas, dependiendo del monto financiado y de la legislación local vigente en materia de arrendamiento.

El arrendamiento de los inmuebles se realiza mediante contratos de arrendamiento; y mediante convenios modificatorios se pactarán los incrementos de renta; ambos documentos deben ser autorizados previamente por el FONHAPO.

El FONHAPO no permite el subarrendamiento de las viviendas ni los traslados de los contratos de arrendamiento. Incurrir en lo anterior es causa de rescisión de contrato.

- Línea de crédito a la palabra

Esta innovadora línea de crédito surgió como un compromiso político-social hecho por el Lic. Carlos Salinas de Gortari durante su campaña electoral ante ciudadanos de escasos ingresos de zonas rurales y urbanas del país.

Incorporado a la estructura crediticia del FONHAPO, actúa bajo tres principios rectores: reconocer la confianza en la palabra de personas de escasos recursos; simplificar los trámites para el otorgamiento de créditos y aprovechar la capacidad de autoconstrucción de los beneficiarios.

Esta línea de crédito funciona en forma de un crédito por parte del acreditado (79), otorgando financiamientos a beneficiarios individuales, con montos pequeños, a corto plazo, para la adquisición de materiales para la construcción y con el mínimo de requisitos administrativos.

Su operación requiere de un sistema financiero que contempla dos modalidades, un esquema FONHAPO - Acreditado y otro Acreditado - Beneficiario de carácter dinámico que le permite al acreditado tener revolvencia, una recuperación en un plazo no mayor de 3 años, un monto de préstamo de hasta 225 veces el salario mínimo diario regional y con una afectación máxima del 15% del ingreso familiar del beneficiario.

FONHAPO puede financiar hasta el 100% del crédito, y en caso de existir aportación por parte del acreditado, el costo máximo por acción no rebasa las 225 veces el salario mínimo diario regional.

(79) Se consideran acreditados: los Gobiernos Estatales, organismos de vivienda, municipios y fideicomisos.

5. Sujetos de Crédito y Beneficiarios finales

5.1. Sujetos de crédito reconocidos

Para la operación del Fideicomiso se reconocen los siguientes sujetos de crédito:

- Organismos de la Administración Pública Centralizada
- Gobiernos de los Estados, Municipios y Entidades de la Administración Pública Paraestatal y Paramunicipal.
- Sociedades cooperativas.
- Fideicomisos que tengan entre sus objetivos la construcción y/o administración de vivienda popular.
- Organizaciones sociales y mercantiles legalmente constituidas que realicen programas de vivienda.

5.2. Características de los beneficiarios

Los beneficiarios finales de los financiamientos deberán cumplir con el siguiente perfil:

- Ser persona física, preferentemente no asalariada, y mayor de edad.
- Tener un ingreso total no mayor de 2.5 veces el salario mínimo regional diario.
- No poseer propiedad inmobiliaria en la localidad en cuestión, excepto - en el caso de programas de vivienda mejorada.
- Tener dependientes económicos directos.
- Tener arraigo en la zona.

6. Sistema de Otorgamiento de Crédito

El Sistema de Otorgamiento de Crédito es un proceso clasificado en varias fases, cuya secuencia facilita al acreditado la tramitación de un financiamiento. Este Sistema considera de manera integral los aspectos financieros, sociales, técnicos y jurídicos, que se expresan en las siguientes políticas:

6.1. Políticas Financieras

- Canalizar la mayor parte de los recursos a acciones de bajo costo a fin de beneficiar a un mayor número de familias de menores ingresos.
- Aplicar un esquema financiero y condiciones de pago que se adecuen a la capacidad de pago de los beneficiarios, permitiéndoles conocer el monto de sus pagos y el plazo de recuperación.
- Operar con condiciones de crédito que impliquen a pagos equivalentes como máximo al 25% del ingreso del jefe de familia.
- Obtener niveles de recuperación que permitan al organismo financiar la construcción de dos viviendas con lo que se recupere de los créditos concedidos previamente a tres familias.
- De ser autorizados, orientar los subsidios a la población de menores ingresos dentro del estrato socio-económico atendido por el Fideicomiso.
- Estimular los mecanismos de ahorro previo para la vivienda.

6.2. Políticas Sociales

- Asegurar que los recursos subsidiados con que se financian los programas de vivienda se destinen efectivamente a población que cumpla con el perfil de beneficiarios definido por el organismo.

- Atender prioritariamente a la población de menores ingresos del perfil de beneficiarios y en particular a los no asalariados.
- Financiar solicitudes de crédito que se deriven de demandas reales y manifiestas expresadas por la población objetivo.
- Incorporar la participación de la población en todos los créditos en sus diferentes fases, con el objeto de compartir los derechos y las obligaciones que se derivan de obtener un financiamiento.

6.3. Políticas Técnicas

- Lograr la eficiencia en la aplicación de los recursos del FONHAPO, mediante acciones de vivienda a bajo costo y buena calidad.
- Financiar programas en que se ofrezca a los beneficiarios, por un mismo costo, la mejor combinación de ubicación, alcances de urbanización, superficie de lote, alcances de edificación y superficie construida y potencial, de acuerdo a los requerimientos de las propias familias.
- Impulsar la generación de alternativas técnicas de diseño y utilización de materiales que permitan la edificación de viviendas, con mayor espacio útil con una misma inversión, logren el desarrollo de obras en menores tiempos, faciliten el crecimiento de las viviendas y se adecuen a las condiciones físicas y climáticas de la localidad.
- Financiar únicamente programas que se enfoquen a satisfacer las necesidades prioritarias de habitabilidad y en los que estén previamente definidas las posibilidades, proyectos ejecutivos y costos de la progresividad de los servicios y de la vivienda.
- Asegurar la dotación de servicios en los programas financiados, proyectando unidades habitacionales que permitan a los beneficiarios ocupar de inmediato los inmuebles financiados.

- Apoyar programas en las áreas de crecimiento previstas por los Planes de Desarrollo Urbano, considerando a los programas de vivienda como agentes activos de la ejecución de los Programas de Desarrollo Urbano.
- Apoyar programas en que se cuente y aproveche la capacidad de infraestructura existente y se disponga de la accesibilidad a los servicios públicos y lugares de trabajo, así como los que permitan evitar el deterioro de las viviendas existentes.
- Enfocar la mayor parte de los recursos hacia las regiones y localidades definidas como prioritarias en los Planes y Programas de Desarrollo.

6.4. Políticas Jurídicas

- Lograr que los financiamientos del FONHAPO se ajusten a las normas legales vigentes de los niveles Federal, Estatal y Municipal que correspondan.
- Financiar programas en que los beneficiarios obtengan la seguridad jurídica en la propiedad.
- Otorgar créditos en los que los recursos del FONHAPO queden debidamente garantizados y puedan ser recuperables.
- Concertar con las autoridades competentes mecanismos de simplificación administrativa para la obtención de la documentación necesaria para la adquisición de inmuebles y/o la construcción de zonas habitacionales.

6.5. Fases del Sistema de Otorgamiento de Crédito

6.5.1. Factibilidad crediticia y aprobación

En esta fase se define la factibilidad del financiamiento solicitado, se comprueba que los elementos que constituyen la solicitud es

tén presentes, para que los aspectos sociales, técnicos, financieros y jurídicos sean consistentes entre sí, y se verifica que las solicitudes cuenten con las siguientes características:

- Tierra apta para el desarrollo del programa y definición preliminar de los alcances del proyecto;
- Garantía del crédito;
- Personalidad jurídica del solicitante; e
- Identificación de la demanda con cumplimiento del perfil socio-económico establecido por el Fideicomiso definiendo la capacidad de pago para establecer el monto máximo a financiar.

Definida la factibilidad crediticia y previa sanción del Comité de Crédito, se integra la solicitud de financiamiento de acuerdo a los requisitos establecidos para cada uno de los programas y líneas de crédito. Una vez integrada, el Director General y Delegado Fiduciario Especial somete la solicitud de crédito a la consideración del H. Comité Técnico y de Distribución de Fondos.

- Montos y Condiciones Financieras de Aprobación

Para cada solicitud se autoriza un monto inicial y un monto escalado por acción y por el total del crédito los cuales están expresados en veces el salario mínimo regional diario u otras condiciones financieras, que apruebe el Organó de Gobierno.

Monto Escalado Aprobado.- El monto escalado será el límite máximo de crédito. El monto escalado por acción se determina en función del nivel de ingreso de la demanda captada o de la población a beneficiar.

Monto Inicial Aprobado.- El monto inicial se expresa en veces el salario mínimo o cualesquiera otras unidades de cuenta que apruebe el Comité Técnico, y servirá de base para la definición de los alcances técnicos de los proyectos. Dicho monto inicial se define con base al monto

escalado y la perspectiva de inflación para el desarrollo de la obra.

- Condiciones Financieras de Aprobación

Las condiciones financieras del crédito se establecen en función del costo escalado por acción en veces el salario mínimo diario. En caso de haber cambios, las condiciones financieras se adecuan a lo que al respecto apruebe el Comité Técnico.

- Integración de la Demanda para Aprobación del Comité Técnico

En lo que corresponde al proceso de integración de la demanda, su verificación se inicia en la fase de la factibilidad crediticia en términos del cumplimiento del perfil socio-económico, la de su capacidad de pago en relación al monto del financiamiento solicitado y de la aceptación del producto de vivienda que se ofertará. Los acreditados del sector público deberán identificar el tipo de demanda dispersa y/o de sectores específicos de población. Para los acreditados del sector social se requiere que tengan integrada al menos un 80% de la demanda.

Para grupos sociales sólo se pueden autorizar financiamientos menores de 550 acciones.

6.5.2. Desarrollo del Proyecto y contratación

El objetivo de esta fase es lograr que la contratación de los créditos aprobados por el Comité Técnico, esté respaldada por un proyecto ejecutivo integral, congruente con los montos aprobados y la capacidad de pago de los beneficiarios. FONHAPO puede supervisar la integración total de crédito para que se ajuste a los montos iniciales autorizados.

De resultar necesario, se establece la posibilidad de contratar el crédito por etapas.

A partir de la fecha de la aprobación, los acreditados disponen de un periodo máximo de seis meses para contratar el crédito.

- Montos y Condiciones Financieras de Contratación

Los honorarios de estudios y proyectos se establecen con base al programa y líneas de crédito que contemple el crédito.

FONHAPO sanciona los alcances del proyecto y el monto a contratar.

Los proyectos no financiados por FONHAPO deben cumplir para su autorización con las normas y requisitos establecidos por FONHAPO.

Al momento de la contratación se establece un monto inicial y un monto escalado tope en pesos.

El piso financiero o monto inicial de contrato, está en función del presupuesto de los ganadores de los concursos o del presupuesto que autorice el FONHAPO para obras por administración.

El techo financiero en pesos se calcula con base al piso o monto inicial de contrato, considerando el programa de obra, el calendario de avance financiero, los porcentajes de materiales y mano de obra de las tarjetas de precios unitarios, y la estimación de incrementos en precios de materiales y de aumentos a los salarios mínimos.

- Condiciones Financieras de Contratación

Las condiciones financieras que se estipulen en el contrato de crédito, estarán en función del monto total escalado por acción en veces el salario mínimo de la fecha de contratación.

6.5.3. Garantías y Fianzas

Para la contratación, los Gobiernos Estatales y Municipales y sus organismos públicos, garantizan los créditos que se les otorguen mediante: aval del Gobierno Estatal; permiso del Congreso Estatal para contraer pasivos y afectar sus participaciones en los impuestos federales a Estados y Municipios; y el registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de tales afectaciones, mismas que serán en veces el salario mínimo diario.

Los grupos sociales al momento de la contratación otorgan cualquier una de las siguientes garantías:

- Garantía hipotecaria
- Garantía fiduciaria

En todos los casos los acreditados otorgan adicionalmente una garantía quirografaria (firma del acreditado).

Cualquier tipo de garantía distinta a las anteriores, debe someterse a la aprobación del H. Comité Técnico y de Distribución de Fondos.

- Fianzas, Estudios y Proyectos

Para la primera entrega de recursos, el acreditado debe presentar una fianza por el 100% del monto de la primera entrega y una fianza de cumplimiento por el 10% del contrato con una vigencia de un año. Estas fianzas las contratan los responsables de elaborar los proyectos y serán a favor del acreditado y/o el FONHAPO.

En las obras por administración directa, el acreditado contrata una fianza a favor del FONHAPO por el 100% de anticipo para garantizar su correcta aplicación.

6.5.4. Adjudicación de Obra

Es requisito para la contratación de los créditos que otorgue el FONHAPO que las obras sean asignadas a los ganadores de los concursos públicos que convoque y desarrolle el acreditado. Este requisito se aplica independientemente de que el acreditado tenga o no obligación legal para concursar las obras.

En el desarrollo de los concursos se tienen las siguientes atribuciones:

- El acreditado es el responsable del desarrollo de los concursos;
- El acreditado debe regirse por los procedimientos y normas que define el FONHAPO.
- El FONHAPO tiene la facultad de señalar en todo momento las anomalías que identifique durante el proceso del concurso;
- En caso de incumplimiento por parte del acreditado, de las normas y procedimientos establecidos, el FONHAPO se reserva el derecho de contratación.

- Lineamientos Básicos

Los lineamientos básicos que rigen el desarrollo de los concursos son los siguientes:

1. **Documentos normativos.**- Los concursos deben realizarse estrictamente bajo los lineamientos que se detallan en los siguientes documentos:

- "Guía de Concursos de Obra para Créditos FONHAPO"
- "Guía de Concursos de Suministro de Materiales de Créditos FONHAPO"
- "Modelo de Paquete Técnico de Concursos de Obra de Créditos FONHAPO"

- "Modelo de Paquete Técnico de Concursos de Suministro de Materiales de Créditos FONHAPO"

2. Requisitos para convocar.- Previo el lanzamiento de la convocatoria el acreditado debe cumplir con los requisitos de contratación y contar con la aprobación de la siguiente documentación relativa al concurso:

- Convocatoria
- Paquete técnico
- Presupuesto base
- Programa de obra.

3. Convocatorias.- Publicación de la convocatoria de acuerdo al modelo establecido por FONHAPO, durante tres días consecutivos en diarios de amplia circulación nacional y de uso frecuente para el lanzamiento de convocatorias, y mínimo un día en un diario local.

4. Acceso a información.- Facilidad de acceso a representantes del FONHAPO a cualquier documentación del concurso y de los participantes.

5. Evaluación.- Presentación de la evaluación del concurso al FONHAPO para su aprobación antes del evento del fallo con la anticipación que solicite el Fideicomiso para su revisión. Si la evaluación realizada no se ajusta a los lineamientos señalados por el FONHAPO éste se reserva el derecho de contratación.

6. Documentación.- Entrega del acreditado al FONHAPO de la siguiente documentación relativa a los concursantes:

- Síntesis curricular
- Presupuesto y tarjetas de precios unitarios.

- 7. Concursos desiertos.**— Si un concurso se declara desierto se tendrá que convocar nuevamente.

Sólo de manera excepcional, previa aprobación por el Comité Técnico y cuando por las características del crédito relativas a la tipología del programa, tamaño y/o ubicación no sea factible que se concursen las obras, el FONHAPO puede autorizar que se realicen por administración directa.

6.5.5. Integración de la demanda para contratación

Los mecanismos y criterios para la adjudicación de las acciones, deben ser definidos por el acreditado desde la contratación del crédito y aprobados por el Fideicomiso.

Respecto a organismos del sector público o privado, el acreditado debe presentar el padrón de los beneficiarios del programa, - integrado cuando menos al 50% en relación al número de acciones. Se responsabiliza también de integrar los expedientes individuales de los beneficiarios, cuidando que se realice bajo los lineamientos que para tal efecto establece el Fideicomiso. Es necesario que en esta etapa se formalice la modalidad de organización que la aprobación beneficiaria adopta para el seguimiento y apoyo del programa. Los mecanismos y criterios para la adjudicación de las acciones deben ser acordados por el acreditado en esta fase.

Respecto a grupos sociales, el acreditado debe demostrar documentalmente su membresía, el cumplimiento del perfil socio-económico y la estructura organizativa que administrará y asegurará la recuperación del crédito, que estará conformada por beneficiarios del financiamiento. Adicionalmente se requiere la anuencia de las autoridades locales para la ejecución del programa.

3. Anticipos para adquisición de materiales.- Para la adquisición de materiales, en el caso de licitación pública de materiales, se pueden autorizar anticipos mayores al 40% siempre y cuando dicho anticipo permita obtener y mantener mejores precios, y se garantice el correcto abastecimiento y almacenamiento de los materiales. El FONHAPO y el acreditado previa la convocatoria definen un porcentaje máximo de anticipo a otorgar. El anticipo que finalmente se otorga es el solicitado por el concursante ganador. Este porcentaje es independiente del que se autoriza para el resto de las adquisiciones a realizar y de las obras a ejecutar.

4. Anticipos para créditos refaccionarios a Parques de Materiales y Centros de Asesoría.- Para los créditos refaccionarios tanto para Parques de Materiales como para Centros de Asesoría el financiamiento se puede dar en una sola exhibición dependiendo del programa de adquisición de la maquinaria y equipo así como de las obras civiles de los parques de materiales. El acreditado dispone de 30 días para la entrega de las facturas correspondientes endosadas a favor de FONHAPO.

5. Anticipos para créditos de habilitación y avío a Parques de Materiales y Centros de Asesoría.- Para créditos de habilitación y avío para el capital de trabajo tanto a Parques de Materiales como para Centros de Asesoría, a la contratación se hace la entrega de un 30% del crédito.

El acreditado debe comprobar a satisfacción del Fideicomiso la aplicación del anticipo en un plazo de 30 días calendario contados a partir de la fecha de su entrega.

Los anticipos se van descontando proporcionalmente en las estimaciones subsecuentes.

6.5.6. Ejercicio y Finiquito

- Anticipos

El FONHAPO con el fin de asegurar mejores precios y de agilizar el desarrollo de las obras otorga cinco tipos anticipos:

1. **Anticipos para adquisición de suelo o vivienda.-** Para la adquisición de suelo, así como para la compra de viviendas por parte de sus inquilinos una vez aprobado el crédito por el Comité Técnico y de Distribución de Fondos y previa la escrituración, el FONHAPO otorga un anticipo por el 80% del monto a financiar.
2. **Anticipos para obras.-** Para el inicio de obras el importe del anticipo fluctúa entre un 10% y un 40% del monto contratado. El porcentaje se determina con base en las características particulares del proyecto a financiar.

La aplicación del monto máximo del anticipo podrá tener las siguientes modalidades:

- Aplicarse a obras de urbanización, electrificación y/o edificación en partes iguales;
- Aplicarse en porcentajes diferentes a las partidas del presupuesto tales como electrificación y urbanización, sin que en global se exceda el monto autorizado;
- Independientemente del anticipo pactado para el resto del Crédito, cuando las obras de electrificación las realice la Comisión Federal de Electricidad o la Compañía de Luz y Fuerza, - se entregará el total del importe para dichas obras en una sola exhibición.

- Suministro de Recursos

El suministro de los recursos está en función del cumplimiento de los requisitos específicos dependiendo de la línea de crédito de que se trate.

Para los estudios y proyectos se otorga un 30% como primera entrega de recursos; el día de la contratación, se da otro 40% del crédito a la presentación del proyecto ejecutivo (técnico y/o social y/o jurídico y/o financiero); el restante 30% del crédito se entrega a la revisión total y aprobación del FONHAPO.

Para la adquisición de suelo así como para la compra de viviendas por parte de sus inquilinos, los recursos se entregan en una sola exhibición de la firma de las escrituras. En los casos en que se haya constituido el anticipo del 80%, a la firma de las escrituras se entrega el 20% restante del crédito para adquisición, así como el 100% del crédito para gastos de escrituración.

Para los créditos refaccionarios tanto para Parques de Materiales como para Centos de Asesoría en que no se haya entregado la totalidad del préstamo a su contratación, las posteriores entregas se realizarán de acuerdo al programa de adquisición de maquinaria y/o construcción de obras civiles, siempre y cuando hayan sido comprobadas las aplicaciones de los recursos entregados previamente y se hayan entregado las facturas correspondientes.

Para los créditos de habilitación y avío para el capital de trabajo tanto para los Parques de Materiales como para los Centros de Asesoría después del 30% de crédito entregado el día de la contratación, se hacen entregas de recursos mensualmente de acuerdo a un programa de egresos aprobado previamente y contra la comprobación de la aplicación de los recursos entregados previamente.

Para avance de obra los pagos se efectúan en función del avance físico de la obra, determinado éste por la supervisión evaluativa que realice el FONHAPO en campo.

- Escalamientos

Escalatoria Automática

El Fideicomiso pagará escalatorias de precios en forma automática de acuerdo con los índices inflacionarios que en materiales de construcción realice el Banco de México y los incrementos en los salarios mínimos autorizados por la Comisión de Salarios Mínimos. Si los índices reales son superiores a los previstos a la contratación se realiza una modificación automática al monto escalado en pesos, siempre y cuando el número de salarios mínimos entregados no supere al tope autorizado por el Comité Técnico y de Distribución de Fondos. Dicha modificación procede a partir del inicio de obra y debe quedar amparada por la garantía.

La aplicación de escalados se efectúa en relación a la programación de obra originalmente contratada; en consecuencia, cuando la obra presenta retrasos, no se aplican escalatorias sobre el periodo de retraso.

- Supervisión evaluativa integral y de control

Es facultad del FONHAPO supervisar en campo el desarrollo del crédito en sus diversas fases, así como la documentación soporte de tipo financiero, jurídico, técnico y social durante el ejercicio y aún después de terminado el programa.

La supervisión que realiza el FONHAPO es integral y tiene como objetivo evaluar el cumplimiento de los requisitos y ejercicio del crédito.

En el aspecto técnico se evalúa el avance físico de la obra con el fin de autorizar el pago de las estimaciones correspondientes.

En el aspecto social se verifica el cumplimiento de los beneficiarios del perfil FONHAPO y se analizan los beneficios e impactos generados por el programa. En virtud de ello el FONHAPO tiene facultad de establecer relación directa con los beneficiarios en cualquiera de las fa

ses del crédito.

En el aspecto jurídico se verifican entre otros aspectos la inscripción de garantías, las condiciones que establezca el acreditado en sus contratos - con los beneficiarios, y el apego del acreditado a lo pactado en el contrato de apertura de crédito.

- Verificación de la Demanda

Durante el ejercicio del crédito el FONHAPO supervisa y verifica que la demanda se encuentre integrada y en proceso de la cobranza.

Si durante el ejercicio del crédito ocurrieran modificaciones en la demanda, el acreditado debe demostrar que tal sustitución se realiza con base a un acuerdo pactado con el Fideicomiso.

- Modificaciones al Crédito

Se entiende por modificación del crédito, aquellos cambios que alteren lo originalmente aprobado por el Comité Técnico y de Distribución de Fondos del FONHAPO y pactado en el contrato de apertura de crédito.

Dependiendo de la naturaleza e implicaciones de la modificación, ésta será aprobada por el Delegado Regional, Director General o por el Comité Técnico del FONHAPO siguiendo ello el procedimiento establecido para tal efecto.

Todas las modificaciones se presentarán debidamente documentadas y deberán ser aprobadas por el FONHAPO. Una vez que la obra alcanza el 85% de avance físico no se acepta ninguna modificación.

Si en el periodo de obra los incrementos en precios son superiores a los previstos a la contratación se autoriza el nuevo monto del crédito en pesos, siempre y cuando el número de salarios mínimos otorgados no supere al tope autorizado por el Comité Técnico y de Distribución de Fondos.

En virtud que los créditos para obra se contratan una vez que el proyecto ejecutivo técnico, financiero, jurídico y social se encuentra completo, las modificaciones al proyecto deben ser mínimas.

Tratándose de grupos sociales, cuando la modificación conlleva reducción de acciones, será obligación del acreditado notificar a los beneficiarios y demostrar que éstos los han aceptado.

No se aceptan modificaciones que signifiquen un desplazamiento de la demanda a pagos mensuales por arriba del 25% del ingreso del beneficiario - de acuerdo con los datos originalmente proporcionados.

- Garantías y Finanzas

Toda modificación del monto de crédito por arriba del importe de la garantía otorgada al FONHAPO, obliga al acreditado a incrementar el monto de la garantía. El FONHAPO no entrega recursos por arriba del monto garantizado.

Toda modificación al monto de crédito por arriba del importe respaldado por la fianza de cumplimiento, obliga al acreditado a entregar al FONHAPO copia de la fianza de cumplimiento contratada por el contratista que cubra el nuevo monto y que esté a favor del acreditado y/o el FONHAPO.

- Sanciones por incumplimiento

El acreditado dispone de 30 días calendario para registrar la garantía; en caso contrario lo realiza el FONHAPO cargando al crédito el costo de la inscripción y como pena convencional un 1% del monto de la garantía.

La falta de comprobación del anticipo a satisfacción del FONHAPO o fuera del periodo establecido, es motivo de la terminación anticipada del contrato. El acreditado debe reintegrar los recursos entregados por el Fideicomiso más intereses, con una tasa equivalente al 1.10 del Costo

Porcentual Promedio del mes correspondiente, y hasta la comprobación total.

Cuando exista retraso en la terminación de las obras se establecen las siguientes sanciones:

- Al cumplirse la fecha contractual de terminación de obra, se comienza a pagar por cada día de retraso el uno al millar del monto no ejercido;
- Dado que los retrasos de obras implican supervisión adicional, se carga una cantidad mensual adicional, equivalente a la que resulte de dividir el 2% del total del crédito entre el número de meses de obra originalmente pactados.

En los créditos que tengan retraso en la recuperación, se cargarán intereses moratorios de acuerdo con el siguiente criterio:

- El acreditado entra en estado de mora a los 30 días del vencimiento del pago y cubrirá una penalidad equivalente al 1.10 del Costo Porcentual Promedio que fije el Banco de México para el mes no cubierto.

Los intereses moratorios en ningún caso podrán sumarse al saldo insoluto del préstamo.

Si durante el ejercicio del crédito o una vez finiquitado, el acreditado no cumple cualquiera de las cláusulas contenidas en el contrato de crédito, se hará acreedor a las siguientes sanciones:

- Se rescindirá el contrato, y
 - Se hará efectiva la garantía pactada, sin que sea posible mediar compensación alguna del FONHAPO hacia el acreditado.
- Adjudicación y Cierre del Ejercicio**

Al término del ejercicio del financiamiento denominado convencionalmente

finiquito, se establecen las condiciones de cierre del crédito en el convenio definitivo.

En créditos para Estudios y Proyectos, Centros de Asesoría y de Apoyo a la Producción y Distribución de Insumos en proceso de finiquito se realiza conjuntamente con la última entrega de recursos.

En créditos para adquisición de suelo y de inmuebles a terceros, así como otros préstamos que se den en una sola exhibición el finiquito se realiza en forma simultánea a la contratación.

En los créditos destinados a obra, el proceso de finiquito se iniciará a partir del 85% del avance físico.

Al finiquito se contabilizan los salarios mínimos otorgados en crédito y su equivalente en pesos; se determinan las condiciones financieras definitivas y se autorizan al acreditado los precios de comercialización y las condiciones de crédito a los beneficiarios incluidas las de la recuperación de las aportaciones del acreditado.

En el proceso de adjudicación, el FONHAPO verificará que el acreditado -contrate el producto de vivienda con los beneficiarios que cumplan el perfil establecido y que fueron autorizados por el Fideicomiso en la fase de contratación y ejercicio. También se verificará que en la adjudicación se respeten los precios de comercialización y las condiciones financieras pactadas.

El acreditado, en los casos que los beneficiarios sean grupos sociales, -podrán hacer la transmisión de la propiedad del producto de vivienda mediante contratos de mutuo.

Si en el desarrollo del financiamiento se efectúan modificaciones, debe realizarse un convenio definitivo al cierre del ejercicio, tomando en cuenta los cambios operados con respecto al contrato original de apertura de crédito.

El Fideicomiso paga la estimación del finiquito cuando esté totalmente - integrada la documentación técnica, jurídica, social y financiera soporte del crédito, cuando el acreditado haya entregado la fianza por vicios ocultos y una vez que el convenio definitivo haya sido suscrito por el acreditado.

- Garantías, Fianzas y Seguros

Al finiquito del crédito, las garantías en pesos deben cubrir el monto - total del crédito incluyendo los intereses generados durante la fase de ejercicio. En las propias garantías se deben prever que también cubran los créditos adicionales que se le conceden al acreditado para el pago de intereses de la fase de recuperación.

La garantías que se inscriban en salarios mínimos deben cubrir al menos - el total del crédito entregado en veces el salario mínimo diario.

Es requisito del FONHAPO que todo acreditado solicite a las constructoras que realicen las obras de urbanización y/o edificación, una fianza para - garantizar por un año los vicios ocultos que pudieran aparecer en las obras. La fianza está a favor del acreditado y/o FONHAPO y debe ser por el 10% del total de los recursos entregados para obra.

- Seguro de Vida

El acreditado tiene la obligación de contratar un seguro de vida colecti- vo para cada beneficiario con el objeto de poder cubrir el monto de los saldos insolutos en caso de fallecimiento. El seguro debe entrar en vigor una vez que se haya realizado el proceso individual de adjudicación. El costo del seguro debe ser cubierto por el beneficiario y debe ser a ia vor del acreditado y/o el FONHAPO.

- Seguro de Daños

En programas de vivienda mejorada, de adquisición de inmuebles a terceros, y en créditos para edificación, se debe adquirir a favor del acreditado - y/o el FONHAPO un seguro de daños.

7. La acción del FONHAPO en México

En los dos primeros años de existencia del Fideicomiso, se conformó su estructura institucional y se inició el financiamiento a la vivienda popular. Pero fue con la estrategia definida en el PND 1983 - 1988 y la inclusión de los objetivos y metas del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda - 1984 - 1988 a los objetivos institucionales del Fideicomiso, que se conformó un programa de mediano plazo que se ha ido verificando a través de programas operativos anuales.

Desde entonces, el FONHAPO ha desarrollado mecanismos institucionales para posibilitar una mayor cobertura de las necesidades de su población objetivo. Los esquemas de financiamiento se han adecuado a la capacidad de pago de los solicitantes. Se han diseñado políticas que garantizan la recuperación con la cual - otras familias tendrán acceso a los créditos, y se ha dado prioridad a aquellos tipos de programa que son compatibles con la escala masiva del objetivo.

La satisfacción de las necesidades habitacionales de la población mayoritaria se ha concebido como un proceso que requiere de la organización de la demanda, además del financiamiento público. Como las necesidades habitacionales no son iguales para cada familia, las soluciones a una escala verdaderamente masiva se han dado a través de programas de vivienda progresiva.

Durante su existencia, el Fideicomiso ha logrado con esta concepción importantes resultados. Estos se expresan en el volumen de créditos, en el número y costo de las acciones, en el monto de las inversiones realizadas, y en la distribución de las mismas por tipos de programa.

En este respecto, la evolución de la acción del FONHAPO hasta 1987 se ve reflejada en las gráficas que se anexan. Como se puede notar, pasó de realizar 504 acciones durante 1981 y 1982, a ejecutar 60,162 acciones en 1987.

Durante este período destaca la participación que tuvo el FONHAPO en la atención de los damnificados de los sismos de septiembre de 1985.

En su participación en el Programa Emergente de Vivienda Fase I, el FONHAPO financió acciones emergentes para 242 familias que ya formaban parte de sus programas.

Para gestionar la reconstrucción de vivienda, el Gobierno Federal gestionó dos créditos ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). El BANOBRAS fue designado como intermediario financiero de estos recursos y el FONHAPO como agente ejecutor de administrarlos.

El primer crédito se obtuvo de recursos que el Banco Mundial transfirió del Programa de Acción Concertada de Desarrollo Urbano (PACDU). Con un total de 81.8 millones de dólares se financió en parte el Programa de Renovación Habitacional Popular (RHP) y el Programa de Reconstrucción de la Zona Sur del Estado de Jalisco. El segundo crédito, que ascendió a 400 millones de dólares, fue otorgado por el BIRF para la reconstrucción de escuelas, hospitales y viviendas. De esta cantidad, se asignaron al FONHAPO 182.7 millones de dólares para complementar el financiamiento del RHP y para instrumentar el Programa Emergente de Vivienda Fase II, con el fin de atender la reconstrucción de las viviendas que resultaron dañadas por el sismo y que no fueron incluidas en los predios expropiados por el DDF.

Así, la acción del FONHAPO en los programas de reconstrucción se determinó con el financiamiento de la reparación o reconstrucción de 59,569 viviendas con una inversión total de 147,651 millones de pesos.

Es importante mencionar también, la constitución en 1987 del FIPAIN, del cual ya hemos hablado, y la creación del Organismo Público denominado "Programa

GRAFICA 1

EJERCICIO PRESUPUESTAL
(en millones de pesos corrientes)
AVANCE GLOBAL 1981-1987

| | 1981-1982 | | 1983 | | 1984 | | 1985 | | 1986 | | 1987 | |
|--|----------------|--------------|----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|------------------|--------------|
| | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % |
| Sistema de Otorgamiento de créditos* | 3,041.2 | 80.7 | 5,389.2 | 86.9 | 18,898.2 | 91.0 | 30,944.7 | 91.0 | 44,113.1 | 93.1 | 132,568.4 | 95.9 |
| Sistema de administración del patrimonio inmobiliario. | 367.5 | 9.7 | 380.7 | 6.1 | 907.8 | 4.4 | 1,242.0 | 3.7 | 850.7 | 1.8 | 1,308.9 | 0.9 |
| Sistema de administración del gasto corriente. | 361.2 | 9.6 | 434.7 | 7.0 | 963.3 | 4.6 | 1,808.0 | 5.3 | 2,407.0 | 5.1 | 4,294.7 | 3.2 |
| PRESUPUESTO TOTAL - EJERCIDO. | 3,769.9 | 100.0 | 6,204.6 | 100.0 | 20,769.3 | 100.0 | 33,994.7 | 100.0 | 47,370.8 | 100.0 | 138,171.0 | 100.0 |

*Incluye la inversión en los programas: lotes con servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada, vivienda terminada, y apoyo a la producción y distribución de materiales. Incluye además, los créditos otorgados para adquisición de reserva territorial.

ACCIONES DE VIVIENDA (1)
AVANCE GLOBAL 1981-1987

| | 1981-1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | TOTAL |
|-------------------------|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| ACCIONES INICIAS (2) | 18,437 | 26,228 | 61,646 | 34,233 | 56,414 | 53,369 | 250,327 |
| ACCIONES TERMINADAS (3) | 504 | 7,467 | 27,002 | 30,535 | 58,898 | 60,162 | 184,568 |
| ACCIONES CANCELADAS | | | 697 | 4,145 | 8,317 | 1,845 | 15,004 |
| ACCIONES EN PROCESO (4) | 17,933 | 36,694 | 70,641 | 70,194 | 59,393 | 50,755 | 305,610 |

- (1) Se registran en este concepto las intervenciones en vivienda nueva o existente derivadas de un crédito que equivalen al número de familias atendidas. NO incluye parques de materiales ni reservas territoriales.
- (2) Son el número de acciones para las que se contrató un crédito.
- (3) Son aquellas en donde se terminó la obra financiada y se cerró el crédito.
- (4) Se refiere a las acciones que están en proceso de construcción al terminar el año.

Fraccionamiento Popular de Ecatepec" (PROFOPEC) (80) encargado de la regularización de asentamientos humanos, de regeneración urbana, realización de vivienda y de la administración de los predios expropiados para tal fin; en el cual FONHAPO otorgó los créditos para el cumplimiento de sus objetivos.

Para 1988 las metas que se pensaban alcanzar era el inicio de 440,487 - acciones y los resultados de su acción fueron 61,004 acciones concluidas con un presupuesto ejercido de 300,979.3 millones de pesos. En este año destaca, como también ya se mencionó, la creación del FONAVJR.

En 1989, los resultados que se observaron al 31 de diciembre, fue un ejercicio en el Sistema de Otorgamiento de Créditos de 303,023.2 millones que representó el 103% del presupuesto autorizado (294,292.6 millones).

Con los recursos ejercidos se iniciaron 55,275 obras y se terminaron 42,834 con lo cual se cumplió en 162.4% la meta del programa a iniciar (34,032 obras), y en 127% la del programa a terminar (33,590 obras).

El Comité Técnico aprobó solicitudes de crédito por 726,627.2 millones que rebasaron en 11.8% la meta anual (650,000.0 millones).

La contratación de créditos fue de 301,806.0 millones, y rebasó el 23.2% de lo programado (245,000.0 millones). Esta contratación cubrió prácticamente la atención de todo el país, a excepción del Estado de Nayarit.

De los recursos ejercidos 303,023.2 millones, el 34.8% se destinó a la terminación de obras en proceso (iniciadas antes de 1989) y el 65.2% a iniciar nuevas obras de vivienda. El hecho de que se haya destinado mayor inversión al programa iniciar, se explica principalmente porque se terminaron el 69.2% de las obras que quedaron en proceso al cierre de 1988.

(80) Creado por decreto del Ejecutivo Federal el 19 de noviembre de 1987.

En cuanto al tipo de programa, el 69.8% de la inversión se destinó a los programas de vivienda progresiva; el 16.6% a vivienda mejorada y el 13% a de lotes y servicios.

De los recursos ejercidos, que como se mencionó se canalizaron prácticamente a todo el país, el 69.5% se destinó a centros de población prioritarios; el 6.3% a centros de integración urbano-rural y el 24.2% a otras localidades y áreas rurales.

Por último, cabe destacar que respecto a los tipos de acreditados, el 85% de las acciones se destinaron al Sector Público y el 15% al Sector Social.

8. Análisis y Perspectivas

La creación en 1981 del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) constituyó una experiencia innovadora, que ha sido capaz de atender las necesidades de vivienda de la población de más bajos ingresos, principalmente la no asalariada.

El financiamiento público a programas de lotes y servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada, vivienda terminada y de apoyo a la producción y distribución de materiales para la autoconstrucción, significa un gran esfuerzo para apoyar a los sectores populares en el desarrollo de sus viviendas, sin descartar la posibilidad de ofrecer apoyo para la producción de vivienda terminada, mejoramiento o introducción de los principales servicios habitacionales.

Todo esto realizado a través de un otorgamiento masivo de créditos colectivos, porque hay que señalar que entre las principales características del FONHAPO se encuentran el que no urbaniza ni construye directamente y, a diferencia de otros organismos de vivienda, no otorga créditos individuales.

Este otorgamiento de créditos colectivos tiene su explicación por una parte en que, al realizar los trámites en grupo, ahorra tiempo, y con la adquisición colectiva de terrenos y materiales, se abaratan los costos en la construcción, y por otra, porque en grupo se comparte la responsabilidad de la deuda, y con unión y organización se resuelven problemas al servicio de todos que, no se podrían resolver de manera individual.

Así es como la población se vincula activamente en los programas del FONHAPO a través de organismos públicos o en forma independiente mediante organizaciones sociales o mercantiles legalmente constituidas.

Otra característica importante del FONHAPO, es que opera con un Esquema Crediticio en el que el préstamo, subsidio, pagos y tasas de interés, están relacionadas con el salario mínimo, que es el indicador más cercano a la capacidad de pago de la población.

Es así como los montos de financiamiento se definen de acuerdo a la capacidad de pago, del tipo de programas y las necesidades reales de vivienda, todo expresado en veces el salario mínimo (v.s.m.), por ejemplo:

- En Lotes y Servicios se presta hasta 600 v.s.m.
- En Vivienda Mejorada se presta hasta 1150 v.s.m.
- En Vivienda Progresiva se presta hasta 2000 v.s.m..
- En Vivienda Terminada se presta hasta 2000 v.s.m.

El crédito se paga mediante un enganche, cuyo porcentaje varía de un 10% a un 15% dependiendo del crédito autorizado y mensualidades que se realizan una vez terminada la obra y pagado el enganche. Estos pagos no son mayores al 25% del ingreso mensual de los beneficiarios. El pago de intereses sólo se realiza cuando hay un incremento en los salarios mínimos y éste es en la misma proporción. Respecto a los subsidios que otorga el Gobierno Federal, se otorga en dos partes, al inicio de la recuperación cuyo porcentaje varía del 15% al 25% del monto del financiamiento y al final como estímulo y reconocimiento a los acreditados y beneficiarios que hayan realizado sus pagos con regularidad, este porcentaje varía entre el 15% y el 18%.

Como buen fideicomiso que es, el plazo de sus créditos se torna muy flexible, y el tiempo de pago es de 7 a 8 años aproximadamente.

En resumen, las ventajas que ofrece el crédito que otorga FONHAPO son las siguientes:

- Convierte en sujetos de crédito a los trabajadores no asalariados.
- El monto del crédito otorgado se determina según la capacidad de pago del grupo y de las familias.
- El Gobierno Federal apoya los programas de vivienda popular, mediante el otorgamiento de un subsidio en provecho de los beneficiarios.
- El esquema crediticio está relacionado con los salarios mínimos.
- Para los pagos mensuales al FONHAPO no se afecta más del 25% del ingreso total del solicitante.
- Se atiende a toda la población del país, tanto urbana como rural, a través de sus diez delegaciones regionales.

De manera general, las acciones del FONHAPO son orientadas por tres objetivos básicos contemplados en su estrategia general: en primer término, dada la magnitud de los rezagos existentes, derivados del impacto del crecimiento poblacional y de la migración campo-ciudad, la actividad del organismo se ha orientado a brindar apoyo masivo a la producción de vivienda popular de más bajo costo; en segundo lugar, dada la expresión regional de la vivienda y su consecuente papel en el reordenamiento urbano, se ha procurado enmarcar la producción masiva dentro del contexto de las políticas de desarrollo regional y urbano del Gobierno Federal, y en tercer lugar, se ha buscado desarrollar nuevas experiencias de gestión plural y flexible en los procesos de producción habitacional.

Es así como, la innovación que significa el FONHAPO como entidad para estatal de la Administración Pública Federal para realizar una de sus funciones que es la de satisfacer necesidades de vivienda popular, radica esencialmente en los siguientes aspectos:

- . Es un organismo financiero de vivienda que nace de la necesidad de apoyar los procesos habitacionales populares.
- . Es un organismo con un esquema financiero flexible, que le permite adecuarse a los niveles de ingreso de los sectores urbanos y rurales de escasos recursos y a las diversas formas de organización, institucionales y sociales, que gestionan créditos para la vivienda en todo el territorio nacional.
- . Es un organismo que reconoce la participación de la colectividad social como elemento fundamental en la gestión, administración y ejecución del proceso habitacional.

Todo lo anterior nos lleva por lo tanto, a comprobar la aseveración planteada al inicio de este estudio, por lo que se puede asegurar que de no existir el FONHAPO la población popular de más bajos e inestables ingresos, o sea, la no asalariada y hasta con un ingreso de 2.5 salarios mínimos, se vería en la imposibilidad de satisfacer sus necesidades de vivienda al no tener acceso a ningún organismo público de vivienda de atención nacional, por no ser considerados sujetos de crédito.

Esto aunado a que también se puede considerar al FONHAPO como el fideicomiso público más importante en cuestión de satisfacer las necesidades de vivienda popular a nivel nacional, tomando en cuenta el cuadro que se anexa en el que se especifican las metas de inversión de los organismos de vivienda para 1991; y en el que se puede ver que FONHAPO pretende otorgar 61,745 créditos con una inversión de 473,300 millones de pesos.

METAS DE INVERSION DE LOS ORGANISMOS DE VIVIENDA 1990

| <u>ORGANISMO</u> | <u>CREDITOS PARA VIVIENDA</u> | <u>INVERSION (MILLONES DE PESOS)</u> |
|----------------------|-----------------------------------|--|
| INFONAVIT | 81,000 | 2'688,700 |
| FOVISSTE | 14,124 | 594,900 |
| FOVI | 53,000 | 1'261,500 |
| BANCA | 32,000 | 1'920,000 |
| BANOBRAS | 10,000 | 300,000 |
| FONHAPO | 61,000 | 473,300 |
| PEMEX | 5,286 | 373,300 |
| CFE | 1,073 | 26,000 |
| ISSFAM | 1,853 | 79,900 |
| FIVIDESU | 29,333 | 100,000 |
| ORGANISMOS ESTATALES | 40,000 | 161,400 |
| PRENT | — | 82,400 |
| | <hr/> | <hr/> |
| | TOTAL 329,414 | 8'061,700 |

Estos datos también denotan que el fideicomiso que más se acerca a la acción de FONHAPO es el FOVI, con un otorgamiento de créditos de 53,000 y con una inversión mucho mayor de 1'261,500 millones de pesos, y el único organismo que otorga un mayor número de créditos es el INFONAVIT con 81,000; por lo que también se comprueba que el FONHAPO está cumpliendo con su acción estratégica de "hacer más con menos" generando productos baratos que permitan el acceso a la vivienda.

Ahora bien, el cuestionamiento de ¿Qué hacer en un país donde sólo se destina el 1.5% del PIB a la vivienda y el 75% de la población económica - mente activa gana menos de dos veces el salario mínimo ? dá la pauta para reflexionar acerca de algunas aseveraciones encontradas durante la realización de este trabajo.

1. El FONHAPO es un organismo de carácter prioritario para el país, - por lo que su creación como fideicomiso público de la Administración Pública Federal no puede ser en ningún momento cuestionada.
2. Los resultados de su operación demuestran su importancia como organismo satisfactor de vivienda popular, por lo que sería justificable un incremento en su presupuesto asignado.
3. Por el tipo de operación y programas de créditos que manejan, podría considerarse que existe duplicidad de funciones entre FIVIDESU y FICAPRO con el FONHAPO; pero la existencia de los dos primeros se justifica, primeramente por el déficit habitacional existente y el porcentaje de la población que gana menos de 2.5 veces el salario mínimo y, por otro lado, la creación de un organismo demasiado grande traería como consecuencia su burocratización.
4. El otorgamiento de créditos colectivos le permite al FONHAPO canalizar un mayor financiamiento atendiendo a una amplia gama de sujetos organizados.

Por último, el FONHAPO ha demostrado hasta el momento ser un organismo eficiente y eficaz por lo que es necesario que el Gobierno Federal le - brinde un mayor apoyo a efecto de que incremente aún más su campo de atención para solucionar el problema habitacional en todo el territorio nacional; en este respecto es recomendable que se realicen una serie de acciones que a continuación se mencionan:

- . El FONHAPO debe apoyar la coordinación institucional impulsando la concentración de su acción hacia los organismos de vivienda de los gobiernos de los Estados, a efecto de reforzar su capacidad instalada y apoyar su rectoría en materia de desarrollo urbano y vivienda.
- . Asimismo, debe fortalecer la descentralización mediante la cobertura de las 32 entidades federativas, brindando atención especial a los centros de población prioritarios e instrumentar programas de vivienda popular a los centros de integración urbano rural.
- . El FONHAPO debe también adecuar sus reglas de operación y políticas de administración crediticia de manera que su financiamiento ya consolidado se amplíe y sea cada vez más expedito y ajustado a las condiciones de capacidad de pago de la población a beneficiar; en este respecto debe aumentar más su línea de "crédito a la palabra" que es la mejor manera de apoyar el proceso de autoconstrucción reconociendo la confianza en la palabra de personas de escasos recursos, simplificando los trámites de adjudicación.
- . Respecto a la cuestión tierra, el FONHAPO debe apoyar los esfuerzos del sector popular promoviendo la participación comunitaria que permita incidir en la regularización, consolidación y mejoramiento de los asentamientos irregulares. Además, debe de apoyar la adquisición de predios baldíos para la construcción de viviendas y continuar otorgando la introducción de redes de servicios de conformidad con la legalización de lotes irregulares.
- . De conformidad con sus políticas de vivienda en arrendamiento, el FONHAPO debe fomentar la adquisición de inmuebles para transformar a los actuales inquilinos en propietarios, a los que a su vez debe apoyar en la rehabilitación de los inmuebles aumentando sus programas de mejoramiento de vivienda.
- . El FONAVIR constituye un gran apoyo para el FONHAPO, por lo que debe impulsar el financiamiento masivo de la vivienda rural con esquemas crediticios adecuados a los ingresos y características de la población campesina.

- En apoyo a la autoconstrucción, FONHAPO debe de financiar la instalación de más parques de materiales a nivel nacional, así como la rehabilitación de los ya existentes.
- En materia de normas y tecnología, FONHAPO debe continuar instrumentando concursos de vivienda popular que fomenten el uso de tecnologías novedosas y de bajo costo orientadas a la población de bajos ingresos que le permita llevar a cabo la progresividad de su vivienda.
- Para la simplificación administrativa, FONHAPO debe homogenizar su operación con sus delegaciones regionales a efecto de fortalecerlas y unificar sus procedimientos para la mejor atención a nivel nacional y debe a su vez, coordinarse con las delegaciones estatales de la SEDUE y de BANOBRAS con el propósito de agilizar los trámites técnicos, jurídicos y de supervisión de los créditos.

Estas consideraciones toman en cuenta que un fortalecimiento de los organismos de vivienda desembocaría en una mejor atención al problema habitacional de las clases populares en México.

CONCLUSIONES

Estudiar el problema habitacional en México no es sólo limitarse a estimar cuántas viviendas se necesitan y cuántas es necesario construir. Se debe entender que para tratar de solucionarlo es necesario conocer los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos que influyen en él.

Según como se presenta la situación en el país, al igual que en otros países subdesarrollados, parece prácticamente imposible que se llegue a solucionarlo y ni por lo menos a controlarlo por completo.

El déficit habitacional que se presenta es de 6.1 millones de viviendas. Se prevé que durante el periodo 1990 - 1994 se deben edificar 2'932,000 viviendas sólo para evitar que el déficit se incremente. Las metas de inversión de todos los organismos gubernamentales para el año 1990 es en total de 329,414 - créditos para vivienda. Si se llegan a alcanzar estas metas, y si durante los siguientes años se calcula que se pueden otorgar 350,000 créditos anuales en promedio; entonces, la suma de éstos no alcanzaría ni a completar las necesidades para evitar que el déficit se incremente.

Sin embargo, aunque estas cifras no son halagueñas, es indudable que sin la intervención del Estado a través de sus organismos de vivienda, el problema habitacional presentaría cifras catastróficas. El déficit se incrementaría de manera exorbitante, provocándose un mayor hacinamiento, una mayor insuficiencia de tierra, precios más altos de los materiales para construcción, excesivos trámites, mayor especulación de los particulares en la distribución de la vivienda; esto a su vez, disminuiría más las posibilidades de la población de -

más escasos recursos de tener acceso a la vivienda, aumentándose por tanto, - el número de viviendas autoconstruidas, inseguras e insalubres.

Por ello, citando algunas ideas de Ricardo Campos, podemos decir que, atender las necesidades de vivienda de la población de más escasos recursos es "función de una Administración Pública responsable, con conocimientos políticos, imaginación, sensibilidad, técnica, etc." (81) porque es una actividad que además de proporcionar el bienestar social y mejorar el nivel de vida coadyuva a consolidar el desarrollo del país.

"La Administración Pública y la cosa política son fundamentales para la solución de la problemática habitacional; estas se ayudan de la técnica y realizan sus obligaciones lo mejor posible." (82)

El Gobierno Federal debe por lo tanto, actualizar los instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y administrativos relacionados con la promoción de vivienda, tanto en el sector central como en el paraestatal, para ello es necesario que atienda necesidades de suelo para vivienda; la vivienda rural, beneficiar a quienes menos tienen, fortalecer a los Comités Estatales de normas y promoción de vivienda y estimular la participación de los sectores social y privado; porque debe de quedar bien claro que la solución del problema habitacional no es sólo obligación del Estado, sino de toda la sociedad en su conjunto.

(81) Campos Alvarez, Ricardo, op. cit. p. 260

(82) Ibidem, p. 260

La crisis económica que se ha vivido en los últimos años ha significado la escasez de recursos en el país, la depresión de los niveles de vida de la población y el estrechamiento de los márgenes de acción gubernamental. La infraestructura institucional que en materia habitacional ha venido creando el Estado, se ha visto sujeta a estas presiones económicas; particularmente, el proceso inflacionario ha impactado la situación financiera de los organismos públicos de vivienda popular, obligándolos a replantear sus esquemas de crédito y reducir los alcances de sus programas. Para dar una idea de este impacto, sólo cabe mencionar que la urbanización y la edificación absorben casi el 78% del costo total de una vivienda, y que el costo medio de construcción de vivienda popular, con especificaciones modestas, fluctúa entre 30 y 40 salarios mínimos por metro cuadrado.

Por su parte, la práctica autoconstructiva de los sectores populares - también se ha visto sujeta a las fluctuaciones del mercado. La adquisición de suelo y materiales para la construcción a través de mecanismos de mercado, están cada vez más lejos de la posibilidad económica de los pobladores de escasos recursos. Se estima que el 70% de la población nacional percibe ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo, lo cual, sumado a la inestabilidad del empleo, deja a este sector social al margen de la atención de los organismos tradicionales de vivienda.

Se denota por tanto, que el acceso a la vivienda construida y edificada conforme a las normas técnicas, sanitarias y estructurales aprobadas, ha estado limitado a ciertos sectores sociales. Y aunque se han considerado soluciones que han analizado la problemática habitacional, entre las que destacan la vivienda progresiva, el pie de casa, la vivienda en renta, la autoconstrucción,

la regeneración de vivienda y la vivienda nueva, se puede afirmar que, la cobertura de cualquier programa de vivienda será eficaz sólo en la medida que ofrezca oportunidades reales de acceder a la misma a los sectores de bajos ingresos.

Dentro del análisis de la acción habitacional del Estado a través de los organismos que llevan a cabo sus programas de vivienda, destaca la actuación del Fideicomiso Público.

Figura que en nuestra experiencia ha sido mecanismo de asignación masiva de recursos hacia los objetivos prioritarios, y que por su gran capacidad y - facilidad de adaptación, este instrumento fiduciario, ha sido utilizado cada vez con mayor frecuencia por el Gobierno Federal, como un versátil mecanismo de servicio público, que se presta para llevar a cabo acciones concretas enfocadas hacia fines específicos y constituye un medio adecuado para contribuir a la solución de grandes problemas nacionales, acelerando el desarrollo económico de México.

Por lo anterior, y conociendo el origen de esta figura, podría llevarme a asegurar que, quizá no existe ninguna otra figura jurídica contractual dentro del Derecho Público o Privado mexicano moderno que haya tenido el auge y desarrollo que el alcanzado por el Fideicomiso, debido sin lugar a dudas, a su enorme capacidad de ajuste, flexibilidad y adaptación, que ha permitido abarcar prácticamente todo tipo de objetivos legales, tanto de carácter personal, familiar, comercial, financiero, como administrativo y de derecho social. Lo anterior aunado a un estricto control y supeditación al sistema bancario na-

cional y al Estado, han hecho de esta figura un instrumento de gran seguridad y certeza para el desahogo de múltiples operaciones y transacciones jurídicas de carácter público o privado.

Y en efecto, esta figura jurídica es uno de los elementos que integran el conjunto de los instrumentos de que se vale el Estado para cumplir sus fines políticos, económicos y sociales; por lo que lo ha aprovechado en todas sus modalidades al crearlos con objetivos heterogéneos entre sí, por ejemplo: el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares; el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Fondo de Garantía a la Industria Mediana y Pequeña, Fideicomiso de Investigación Pesquera, el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, el Fideicomiso para el Fomento de las Artesanías, etc.

En materia de vivienda su importancia se puede ver reflejada en su número y en su actuación, destacan FONHAPO, FOVI, FIVIDESU, FICAPRO como entidades independientes; y puede mencionarse que el INFONAVIT, que es el organismo más importante en este ramo, utiliza un Fideicomiso de Inversión y Administración de Promociones de Vivienda, destinado a coordinar y financiar los programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Hablando particularmente acerca del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), es indudable, como ya se mencionó, que ha constituido una experiencia innovadora capaz de atender las necesidades de vivienda de la población de más bajos ingresos, principalmente la no asalariada.

Y el hecho que sea un organismo financiero de vivienda que nace de la necesidad de apoyar los procesos habitacionales populares; con un esquema crediticio flexible que le permite adecuarse a los niveles de ingreso de sectores urbanos y rurales de escasos recursos y la diversas formas de organización, institucionales y sociales de todo el país; y que reconoce la participación de la colectividad social como elemento fundamental en la gestión, administración y ejecución del proceso habitacional; nos lleva a comprobar la aseveración planteada al inicio de este estudio y se puede asegurar, que de no existir el FONHAPO la población popular de más bajos e inestables ingresos, o sea, la no asalariada y hasta con un ingreso de 2.5 salarios mínimos, se vería en la imposibilidad de satisfacer sus necesidades de vivienda al no tener acceso a ningún otro organismo público de vivienda de atención nacional, por no ser considerados sujetos de crédito.

Concluyo considerando también al FONHAPO como el fideicomiso público más importante en cuestión de satisfacer las necesidades de vivienda popular a nivel nacional.

B I B L I O G R A F I A

- Alegría, Rosa Luz, "Empresas Públicas", Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1978.
- Baena Paz, Guillermina, "Instrumentos de Investigación: Manual para elaborar trabajos de investigación y tesis profesionales", Editores Mexicanos Unidos, México, 1983.
- Banco Mexicano SOMEX, "Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México", Fondo Cultural de la Organización SOMEX, México, 1982.
- Batiza, Rodolfo, "El Fideicomiso: Teoría y Práctica", Editorial Porrúa, México, 1973.
- Bazán, Jan, "Rentabilidad de la vivienda de bajos ingresos", Editorial Diana, México, 1979.
- Campos Alvarez T., José R., "Empresas Públicas de Vivienda para Estratos Medios", UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1982.

"La Vivienda y el Sector Público Central y Paraestatal", UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1988.
- COPLAMAR, "La vivienda en México: Situación actual y perspectivas", Presidencia de la República, México, 1982.
- Domínguez Martínez, Jorge A., "El Fideicomiso ante la teoría general del negocio jurídico", Editorial Porrúa, México, 1965.
- Engels, Friedrich, "El problema de la vivienda y las grandes ciudades" Editorial Gustavo Gili, España, 1977.
- Faya Viesca, Jacinto, "Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, México, 1979.

- FONHAPO, "Manual de Organización", México, 1987.
 - "Gestión Financiera en apoyo a la vivienda popular: Memoria de Actividades", México, 1987.
 - "Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia" México, 1987.
 - "Vivienda Popular: búsqueda de nuevas opciones" México, 1988.
 - "Manual de Operación de Programas de vivienda promovidos por grupos sociales", México, 1988
 - "¿Qué es FONHAPO?" Gaceta de Información, Nos. 1 y 2.
- Garza Gustavo, Schieingart Martha, "La acción habitacional del Estado en México", El Colegio de México, México, 1978.
- I.A.P. Nuevo León, "El Reto de la Vivienda en Nuevo León y México", (Vivienda para la población precarista), Revista Teoría y Praxis Administrativa, Vol. II, N° 5, México, 1988.
- Moreno Toscano, Alejandra, "La crisis en la ciudad", en México, hoy; Editorial Siglo XXI, México, 1980.
- Ortega Hernández, Ma. Isabel, "El Fideicomiso Público en México", UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1985.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, "Introducción a la Administración Pública de México", Tomo I, INAP-CONACyT, México, 1984.
- Pineda Pablos, Nicolás, "El Fideicomiso como instrumento de Administración Pública del Gobierno Mexicano", UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1981.
- Trejo, Luis Manuel, "El problema de la vivienda en México", F.C.E. México, 1974.

- Villagorda Lozano, José M., "Doctrina general del Fideicomiso", Editorial Porrúa, México, 1982.
- Ziccardi, Alicia, "Problemas urbanos: Proyectos y alternativas en México ante la crisis", Editorial Siglo XXI, México, 1986.

- LEYES, DECRETOS, ACUERDOS, PLANES Y PROGRAMAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.F. 29-XII-1976)
- Ley Federal de las entidades paraestatales (D.O.F. 14-V-1986)
- Ley Federal de la vivienda (D.O.F. 7-II-1984)
- Ley de Planeación (D.O.F. 5-I-1983)
- Ley General de Deuda Pública (D.O.F. 31-XII-1976)
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D.O.F. 31-XII-1976)
- Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración pública paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal. (D.O.F. 19-V-1983)
- Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal. (D.O.F. 29-II-1979)
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988.
- Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.
- Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994