

12
Res.
2123
2123



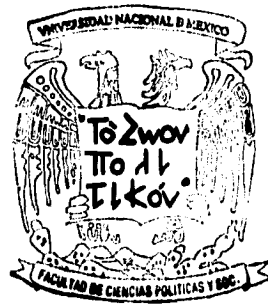
**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**LOS CAMBIOS EN POLITICA HABITACIONAL DURANTE
EL PERIODO 1989 - 1993**

T E S I S A
Que para obtener el Título de
LICENCIADA EN SOCIOLOGIA
P r e s e n t a

Yolanda Cañedo Villarreal



FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Gracias a mis dos hijas, Claudia y Diana, por alentarme con su amor y solidaridad; a mi hermano Roberto por su ejemplo de superación y tenacidad, a mi hermana Graciela por su apoyo constante y desmedido.

Asimismo, doy las gracias a mis compañeras y amigas Lic. Alma Iglesias González y Lic. Olga del Carmen López Lugo, quienes con gran paciencia y esmero me dedicaron su tiempo y conocimientos para concluir este trabajo.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPITULO I	
Política Estatal para la Vivienda de Interés Social.....	9
1. Programa Nacional de Vivienda 1990 -1994.....	9
2. Principales Líneas de Acción (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO y FOVI).....	14
2.1. Financiamiento.....	14
2.2. Tierra	17
2.3. Simplificación Administrativa.....	18
3. Antecedentes de los Organismos Públicos de Vivienda.....	21
3.1. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).....	21
3.2. Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales (FOVISSSTE).....	23
3.3. Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).....	25
3.4. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI).....	27
CAPITULO II	
Modificaciones a los Organismos Públicos de Vivienda.....	28
1. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).....	28
2. Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).....	35
3. Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).....	38
4. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI).....	40
CONCLUSIONES.....	51
BIBLIOGRAFIA	54

INTRODUCCIÓN

Cada familia requiere de una vivienda en condiciones adecuadas de habitabilidad, de un espacio en el que se tenga una existencia digna. La vivienda es el centro del que emanan una serie de satisfactores de carácter prioritario para todos los integrantes del núcleo familiar, jurídicamente considerado la base de la sociedad. Por otra parte, la Constitución Mexicana establece en el Artículo 4º "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo". No obstante, la sociedad demanda acciones tangibles al problema habitacional en todo el país.

La Constitución Mexicana de 1917 ya establecía la obligación de los patrones de dotar de vivienda a los trabajadores, otorgando con ello, derechos y obligaciones constitucionales tanto a patrones como a asalariados y reconocimiento jurídico a estas clases fundamentales de la sociedad, de acuerdo con Enrique de la Garza, con ello se inicia la conformación del Estado Social Mexicano.

¹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa 1993, p.10.

...Social en cuanto cobra, plena vigencia el reconocimiento jurídico de la lucha de clases; social en cuanto política de concesiones hacia los dominados, ...²

En la práctica la disposición constitucional de 1917 no generó las viviendas requeridas, las que se crearon fueron casi todas en arrendamiento, situación que obligó al Gobierno Federal a asumir la responsabilidad de instrumentar alternativas que incidieran en la creciente necesidad de vivienda, de manera más real.

En consecuencia en 1925, el Gobierno Federal establece el Programa de Crédito para Empleados Federales, operado por la Dirección General de Pensiones Civiles; posteriormente en 1934, autoriza el Programa de Créditos para Empleados Federales del Departamento del Distrito Federal y en 1947 instrumentó en el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A. diversos programas habitacionales orientados a los sectores medios y bajos de la población.³

En 1963 se establece el Programa Financiero de Vivienda del Gobierno Federal, con participación del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y la banca, en el que el Gobierno Federal incorpora los programas habitacionales de interés social, financiados con recursos del ahorro nacional captados por la banca.

En los años setenta se incorporaron el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales (FOVISSSTE), que además de ser administradoras de los recursos de los trabajadores para generar vivienda, son la expresión de la política social adoptada en ese período por el régimen de Luis Echeverría con el fin de sostener y revitalizar la base consensual del Estado hacia una sociedad demandante.

² Enrique De la Garza. "Ascenso y Crisis del Estado Mexicano" Colegio de México 1988, p. 28.

³ De estos Programas, se derivó el Fondo de Casas Baratas, que en 1949 pasó a ser el Fondo de las Habitaciones Populares (FONHAPO); y en 1989 se constituyó como Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

El INFONAVIT y el FOVISSSTE como organismos públicos de vivienda son responsables de atender las necesidades de vivienda de los trabajadores asalariados del sector privado y público respectivamente. Para la población no asalariada se crearon los Institutos Estatales de Vivienda, con los recursos provenientes del ahora desaparecido Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO).

En este momento, el Estado Mexicano ya no podía ocultar su incapacidad para mediar las contradicciones que se hicieron evidentes a partir de 1968, por lo que, las concesiones fueron una necesidad de control para la subsistencia del Estado Mexicano en crisis, Enrique de la Garza⁴ lo explica como un Estado que va perdiendo el poder de mediador social.

El surgimiento de las Instituciones de vivienda, obedeció a una necesidad real de la población, pero evidentemente era también, una necesidad del Estado, de encontrar nuevos espacios que representaran el hecho contundente de otorgar concesiones a la población. Estos organismos fueron el mecanismo que facilitó por un lado, que parte de la población resolviera el problema de habitación, con el acceso a un crédito hipotecario y por la otra que el Estado asumiera el papel de concesionario.

Esta línea política pretende ser modificada por la actual administración (1989-1994), al tratar de eliminar los subsidios como una concesión otorgada desde la creación de los organismos de vivienda. El objetivo ahora, es convertir a los organismos públicos de vivienda, en hipotecarias sociales, es decir, que sean organismos puramente financieros, y por otra parte introducir a la iniciativa privada en el campo de la producción de vivienda de interés social.

⁴De la Garza. op. cit., p. 30.

En este sentido y con base en la política habitacional que se delineó para el sexenio 1989-1994, el presente trabajo expone los cambios más relevantes a las Leyes y a los Reglamentos de los principales organismos, en los que el Gobierno Federal está promoviendo esquemas de financiamiento que involucran la participación de los demandantes de vivienda y del sector privado.

En el primer capítulo se destaca la política estatal para la vivienda de interés social, establecida en el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 (PRONAVI)⁵, del que se desprenden las bases de los cambios para este periodo en el sector vivienda. Se consideran aquellos factores que son la base de la política habitacional; los objetivos y estrategias generales planteados por el Gobierno Federal con los que se pretende dar cumplimiento al PRONAVI. Asimismo, se mencionan las líneas de acción de los cuatro principales organismos financieros de vivienda, por ser estos de cobertura nacional: INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO y FOVI.

En el segundo capítulo, se desglosan las principales modificaciones de los cuatro organismos financieros de vivienda, que son la base legal para concretar actividades anteriormente limitadas y que ahora les permiten cumplir con las líneas de acción establecidas en el PRONAVI y posteriormente ampliadas en el Programa Especial Especial de Fomento y Desregulación 1993-1994.

⁵En lo sucesivo al Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 me referiré como PRONAVI.

La presente tesina es resultado de la experiencia obtenida, por el trabajo constante con las Leyes, Reglas de Operación y los Programas Anuales de los organismos públicos de vivienda, de los cuales, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), son los más relevantes por ser de carácter nacional.

Con la experiencia mencionada, se ha podido observar la tendencia para consolidar una política privatizadora, por tanto se analizaron los lineamientos establecidos por el Gobierno Federal para la política de vivienda durante el sexenio 1989-1994, se llevó a cabo la recolección y selección de datos que muestran las características generales de los cuatro organismos nacionales de vivienda, así como las actuales modificaciones a las Leyes y Reglamentos de los mismos. Se intenta destacar, los elementos más significativos, mediante los cuales se puede observar que en éste sexenio, y más específicamente durante 1992 y 1993, se pretende acelerar dicho proceso privatizador.

CAPÍTULO I

POLITICA ESTATAL PARA LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

1. Programa Nacional de Vivienda 1990 -1994

La política habitacional del Gobierno Federal para la vivienda de interés social⁶, se encuentra plasmada en el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, derivado del Plan Nacional de Desarrollo, por lo tanto es fundamental retomar del propio Programa las principales directrices sobre las cuales el Estado Mexicano encamina su participación durante este periodo, a través de los organismos públicos de vivienda.

De acuerdo con el PRONAVI el déficit habitacional⁷ a nivel nacional, es de 6.1 millones de viviendas⁸, conformado principalmente por vivienda inadecuada, debido al tamaño y tipo de material con que está edificada; que requiere de introducción de servicios, mejoramiento o bien ser sustituidas. Su ubicación es principalmente en las zonas rurales y en asentamientos periféricos de las grandes ciudades.

⁶La vivienda de Interés social, de acuerdo a lo establecido en el Programa Especial de Fomento y Desregulación 1993-1994, p.45, es aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por quince el salario mínimo general elevado al año, vigente en el área geográfica de que se trate.

⁷La SEDESOL, mide el déficit habitacional considerando: Hacinamiento (hogares sin vivienda y sobreocupación de personas por cuarto, 2.5 ocupantes por cuarto) y Deterioro (reposición y Mejoramiento)

⁸Proyección realizada por la SEDUE, del censo con información censal de 1980.

El Gobierno Federal programó para el sexenio 1989-1993, que los sectores público, social y privado edificaran poco más de 1 millón 390 mil nuevas viviendas en condiciones adecuadas de habitabilidad y 1 millón 542 mil acciones de mejoramiento sustancial de la vivienda existente. Se programaron ligeramente más mejoramientos que viviendas nuevas, debido a que de acuerdo al PRONAVI, el hacinamiento se presenta en menor medida que la vivienda deteriorada.

Los factores considerados en el PRONAVI como los más significativos para el déficit habitacional son: a) el incremento demográfico y los movimientos migratorios internos; tanto del campo a la ciudad, como de las ciudades pequeñas y medianas hacia las grandes metrópolis; b) la insuficiente oferta de tierra urbanizada y barata; c) la limitada capacidad de participación del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, debido a la escasa disponibilidad de recursos oficiales destinados a la vivienda para la población de menores ingresos, como es el caso de los programas de autogestión habitacional que lleva a cabo el sector social.

Se debe destacar también como otro factor importante, la relación que existe entre el ingreso familiar y el costo de la vivienda, en este sentido el Gobierno Federal considera que una de las causas en el incremento del costo de las viviendas, es la restringida oportunidad de participación de los particulares en el campo de la vivienda, especialmente en el caso de la vivienda en arrendamiento, esto debido a que la baja oferta de vivienda la encarece.

Por otra parte, también, se considera que el costo de la vivienda en propiedad se incrementa a causa del poco desarrollo tecnológico en lo que se refiere a materiales y componentes para la construcción que no ha ofrecido opciones suficientes y adecuadas para competir con los sistemas constructivos tradicionales, así como, el complejo y costoso conjunto de trámites requeridos en el proceso de construcción.

Como objetivos generales para el sexenio (1989-1994) en el PRONAVI se plantea dar cumplimiento al precepto constitucional que dice que "...La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo"⁹.

El Gobierno Federal considera la necesidad de que la sociedad en su conjunto, es decir, el sector público, social y privado, edifique las nuevas viviendas para atender la demanda por incremento poblacional, realice el número de mejoramientos para que el déficit no aumente e inicie el abatimiento del déficit acumulado, tratando con esto de involucrar a la sociedad en un problema que por diversas causas, entre ellas destaca la insuficiencia financiera del Gobierno Federal, no se resuelve, pero que tampoco la sociedad tiene la capacidad salarial para hacerlo.

El Gobierno Federal pretende activar un proceso en el que la vivienda sea un factor fundamental del ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio nacional, aprovechar el efecto multiplicador que supone la construcción de vivienda, que incida en las ramas industriales, lo que provocaría la reactivación del aparato productivo nacional, promoviendo así el empleo, por lo tanto, en el PRONAVI se programó:

- Modernizar los mecanismos de coordinación del Sistema Nacional de Vivienda¹⁰.
- Orientar prioritariamente la acción del Estado a los grupos de menores ingresos y ampliar la atención a los demás sectores de la población.
- Modernizar los instrumentos de financiamiento de los programas públicos de vivienda a efecto de incrementar sus alcances cualitativos y cuantitativos.
- Propiciar el reconocimiento a la función social de la tierra apta para vivienda.
- Orientar los programas de vivienda en apoyo al proceso de descentralización que requiere el país, aprovechando el factor de arraigo que representan.

⁹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos p.10.

¹⁰El Sistema Nacional de Vivienda se define en el PRONAVI como el conjunto integrado y armónico de las relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procedimientos de los sectores público, social y privado orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda.

- Impulsar la modernización del aparato productivo y distributivo de los insumos para la vivienda.

Estos lineamientos forman parte del contexto global de "modernización nacional", en el que se espera, el Estado cumpla con su papel de rector, tratando así de romper con la imagen de Estado concesionario vía los subsidios, creada desde sexenios anteriores y que en este momento ya no es posible sostener, puesto que en México el desarrollo capitalista surgió de manera diferente a lo que sucedió en Europa occidental y E.U., donde "...hubo un desarrollo específicamente capitalista, y la capacidad de concesiones de sus Estados respectivos no era sólo una posibilidad, sino una necesidad."¹¹

Por otra parte se programó una estrategia general relativa a tierra, con la que se pretende apoyar a los centros de población alternativos a las grandes zonas metropolitanas; el apoyo a la vivienda en arrendamiento en los polos de desarrollo turístico y en la zona fronteriza del norte del país, a los centros de población con política de consolidación o de control. También promover los programas de mejoramiento y densificación, así como, los programas de vivienda en renta y los de rehabilitación de los centros históricos de las ciudades y a los centros de integración rural preferentemente los programas de mejoramiento.

En cuanto a la descentralización, la estrategia general es reorientar una mayor cantidad de recursos a los centros de población alternativos a las grandes zonas metropolitanas (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey), a éstas, como máximo, se les destina el 15%¹² de los recursos para vivienda de los organismos financieros de cobertura nacional (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO Y FOVI). Asimismo se priorizarán los proyectos de desconcentración.

¹¹De la Garza, p.29

¹²Esta disposición la determina la SEDESOL, en 1993 la elevó al 23%

Por otra parte, en el PRONAVI se desglosan las estrategias generales conforme a las cuales deben operar los organismos públicos de vivienda, así como once líneas prioritarias a ejecutar por los mismos: 1. Coordinación Institucional, 2. Financiamiento 3. Densificación Urbana, 4. Mejoramiento y Rehabilitación; 5. Autogestión, 6. Vivienda en Arrendamiento, 7. Tierra, 8. Insumos; 9. Normas y Tecnología, 10. Simplificación Administrativa, y 11. Investigación y Capacitación.

De estas once líneas de acción a cumplir por los organismos nacionales de vivienda, únicamente se destacan tres, debido a que son los principales soportes de la política de vivienda: financiamiento, como base económica real tanto del organismo como de la población y con base a la cual se determina la capacidad de atención de cada organismo y la capacidad de la población de acceder a un crédito hipotecario; tierra, espacio fundamental para la construcción de viviendas y simplificación Administrativa, marco de la política y la organización de las instituciones.

2. Principales Líneas de Acción de los Organismos Nacionales de Vivienda.

2.1 Financiamiento

Tanto el INFONAVIT como el FOVISSSTE, presentan la misma tendencia en el aspecto financiero, ambos ponen énfasis en la recuperación de los créditos individuales, en buscar mecanismos financieros que los hagan rentables, eliminar todo tipo de subsidio y buscar la participación conjunta con otros organismos de vivienda, tendencia que se desprende de las acciones propuestas por cada uno:

INFONAVIT

- **Garantizar la oportuna recaudación de las aportaciones patronales del 5% .**
- **Perfeccionar los mecanismos para la recuperación individual de los créditos.**
- **Tener mayor rentabilidad financiera.**
- **Disminuir los subsidios.**
- **Buscar la participación de otros organismos de vivienda y servicio social para concretar acciones con el Instituto mediante financiamiento compartido.**

FOVISSSTE

- **Actualizar su marco jurídico para integrar, ampliar y operar nuevos esquemas de financiamiento, a fin de hacer más accesibles los créditos.**
- **Modificar su sistema financiero a fin de abatir la descapitalización del Fondo y los subsidios no justificados.**
- **Promover nuevos esquemas de cofinanciamiento que permitirán utilizar el ahorro e inversión en corresponsabilidad entre el beneficiario del crédito, las instituciones bancarias y el FOVISSSTE.**
- **Incrementar la recuperación de los créditos implementando los mecanismos del sistema de afiliación, vigencia y cobranza.**

Ambos organismos tienen como objetivo general, disminuir los subsidios, coinciden en promover la participación de otros organismos de vivienda para propiciar el cofinanciamiento, con lo que se espera integrar un crédito suficiente para cubrir el costo de una vivienda. Por otra parte se pretende mayor rentabilidad financiera, lo que significa el establecimiento de nuevas formas de inversión. Para cumplir con todo lo anterior, eran necesarias modificaciones a las leyes y reglamentos de los organismos.

El FOVI por su parte mantiene la misma forma de operar, tendencia que el INFONAVIT y el FOVISSSTE deben seguir, especialmente en lo que se refiere a autosuficiencia y eliminación del subsidio, por lo tanto debía:

- Operar el esquema de financiamiento estructurado en 1989 por la S.H.C.P. y el BANXICO para el Programa Financiero de Vivienda, en el que se libera la Banca de su inversión obligatoria en vivienda y los créditos a largo plazo son otorgados con recursos del FOVI mediante subastas de derechos, lo que permite eliminar la discrecionalidad en la asignación de un recurso subsidiado y dar transparencia absoluta al proceso.**
- Consolidar el esquema de otorgamiento de créditos, mediante el cual la Banca de primer piso absorbe el crédito para construcción a corto plazo y el FOVI el correspondiente al individualizado de largo plazo.**
- Adecuar el esquema de financiamiento estableciendo tasas de interés equivalentes al costo del dinero, más los costos de intermediación bancaria, tanto comercial, como de fomento, para eliminar totalmente el subsidio y que el Programa Financiero de Vivienda resulte autosuficiente, procurando aumentar los plazos de amortización para evitar que se desplace a la población de menores ingresos.**

- **Fomentar la utilización de crédito externo, con objeto de sustituir parcialmente las fuentes de crédito interno, en tanto que se establece el ciclo para la recuperación de los créditos concedidos con el actual sistema de amortización que incluye el refinanciamiento de intereses.**

Los compromisos del FONHAPO no son tan específicos como los casos anteriores, aunque es claro que su funcionamiento debe ser ajustado a las condiciones de capacidad de pago de la población, por lo tanto se propuso:

- **Efectuar las adecuaciones que resulten necesarias a sus reglas de operación y políticas de administración crediticia con el propósito de que su funcionamiento sea cada vez más expedito y ajustado a las condiciones de capacidad de pago de la población a beneficiar.**
- **Promover la ampliación de sus fuentes de financiamiento y consolidar las ya existentes.**

2.2 Tierra

En lo que se refiere a tierra, el INFONAVIT tenía considerado en el PRONAVI, la adquisición de tierra, con la finalidad de contar con reserva territorial urbanizada, por el equivalente de un programa anual anticipado. Por su parte el FOVISSSTE se proponía convenios y mecanismos de coordinación con los tres niveles de gobierno, para la adquisición de reservas, que le permitieran el desarrollar sus programas.

Como se puede observar, las dos Instituciones se proponían la creación de reserva territorial en la que se construirían Conjuntos Habitacionales en beneficio de los trabajadores. Esta intención se trastoca con las modificaciones realizadas a la leyes correspondientes, puesto que ahora como organismos meramente financieros ya no tienen facultades para adquirir tierra, por el contrario deben enajenar la que poseen.

El FONHAPO como organismo no constructor, únicamente se planteó continuar participando en la regularización consolidación y mejoramiento de los asentamientos irregulares. Así como, en el financiamiento de programas masivos de urbanización e introducción de servicios públicos. En el caso del FOVI, no se consideran acciones en este sentido, debido a que se trata de un organismo únicamente financiero.

2.3 Simplificación Administrativa

En Simplificación Administrativa tanto el INFONAVIT como el FOVISSSTE se propusieron revisar y adecuar su estructura administrativa; los procesos de otorgamiento de créditos, de producción de vivienda, de recuperación y titulación, bajo los siguientes lineamientos:

Las acciones propuestas por el INFONAVIT en esta línea fueron:

- Asignar las viviendas 10 días después del inicio de su construcción.
- Establecer procedimientos para subsanar los rezagos en titulación e inscripción de las viviendas en los Registros Públicos de la Propiedad.
- Depurar, actualizar y sistematizar la normatividad institucional y los modelos de operación.
- Adecuar el Sistema de Promociones de Vivienda en Fideicomiso.
- Revisar el proceso de producción de vivienda.
- Simplificar los trámites de presentación e integración de las promociones de viviendas.
- Revisar los procesos de otorgamiento de créditos, especialmente en las líneas de crédito II a V¹³, y de recuperación de los mismos.
- Realizar estudios de los conjuntos habitacionales financiados para conocer su situación social.

Por su parte el FOVISSSTE se propuso:

- Preadjudicar las viviendas antes de que se concluyan las obras.
- Desconcentrar facultades a sus delegaciones regionales.
- Abatir el rezago en materia de escrituración e inscripción de vivienda en los Registros Públicos de la Propiedad.

¹³II Adquisición a Terceros, III Construcción en Terreno Propio, IV Mejoramiento de Vivienda y V Pago de Pasivos.

- Simplificar trámites en lo relativo al entero de cuotas y aportaciones, el registro de altas y bajas de los asegurados, la comprobación de vigencia de derechos y el descuento a sueldos por el otorgamiento de créditos.
- Promover mecanismos simplificados de autoadministración de los conjuntos habitacionales.
- Revisar, depurar y actualizar la normatividad y la estructura administrativa del Fondo.

Las acciones relevantes son aquellas que dieron lugar a los procesos de revisión de las normatividades respectivas que permitieron a su vez las modificaciones a las leyes y reglamentos de estos organismos. Por otra parte algunas de las acciones propuestas ya quedaron rebasadas con las nuevas formas de operar de los organismos, especialmente en lo que se refiere a la construcción y asignación de las viviendas.

El FOVI y el FONHAPO también se plantearon dentro de la línea de simplificación administrativa, modificar sus reglas de operación y financiamiento bajo los siguientes objetivos:

El FOVI

- Eliminar la discrecionalidad en la asignación de los derechos sobre créditos que concede, otorgando igualdad de oportunidades a los promotores para su obtención.
- Realizar adecuaciones a sus contratos de crédito para agilizar el sistema operativo de manera que las sociedades nacionales de crédito descuenten en forma expedita los apoyos para la individualización o consolidación de los créditos que concede.

EI FONHAPO

- **Sistematizar la operación de sus nuevas reglas de operación y políticas de administración.**
- **Continuar con el proceso de otorgamiento de créditos en función del proceso de desconcentración hacia sus delegaciones regionales.**
- **Homogeneizar la estructura administrativa de sus delegaciones regionales para unificar sus procedimientos, coordinándose con las delegaciones de la SEDUE¹⁴**

En Simplificación Administrativa el FOVI únicamente planeó hacer más transparente la asignación de recursos, por lo que, desde 1989 instrumentó el sistema de subastas para el financiamiento de créditos a promotores. Sin embargo, y a pesar de no quedar planteado en el PRONAVI, el FOVI durante 1993 también realizó modificaciones a sus condiciones generales de financiamiento.

Las acciones del FONHAPO presentadas en el PRONAVI van encaminadas básicamente hacia su organización interna, por lo que, se puede observar que sus reglas aún no consideran los aspectos que marcan la política sexenal salinista, en cuanto a su transformación en Hipotecaria Social, no obstante están por darse a conocer las nuevas Reglas de Operación.

¹⁴Después de la desaparición de la SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) en mayo de 1992 se creó la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social)

3. Antecedentes INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI y FONHAPO

3.1 Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores fue creado el 24 de Abril de 1972, como un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Es un organismo fiscal autónomo; descentralizado; con recursos propios, proveniente del 5% de las aportaciones de los patrones, las aportaciones del Gobierno Federal en numerarios,¹⁵ servicios y subsidios; de los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y de los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos.

Se creó con el objeto de administrar los recursos, establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para: la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas; la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores. Asimismo coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores. El Instituto se apegará a lo que se determine en los órganos de gobierno constituidos de acuerdo a la Ley del INFONAVIT.

Asamblea General.- Se integra por 15 miembros del ejecutivo federal, 15 por las organizaciones nacionales de trabajadores y 15 por las organizaciones nacionales patronales. Las principales atribuciones son: la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos y los Programas de Labores y de Financiamiento y los Informes de Actividades del ejercicio. Se reúne por lo menos dos veces al año.

¹⁵Se refiere a las aportaciones en dinero en efectivo

Consejo de Administración.- Se integra por 5 miembros de cada sector, sus principales atribuciones son: resolver sobre las operaciones del Instituto, aprobar los nombramientos del personal directivo y de los Delegados Regionales, establecer las reglas para el otorgamiento de créditos. Sesionará por lo menos una vez al mes.

El Consejo de Administración cuenta con varias comisiones de apoyo que resuelven asuntos específicos, como la Comisión de Seguimiento del Programa y Metodología para la Información de Vivienda que sesiona quincenalmente.

Comisión de Vigilancia.- Se integra con 3 miembros por cada representación.

Director General.- Es nombrado por la Asamblea General, a propuesta del Presidente de la República.

Dos Directores Sectoriales.- Son nombrados por la Asamblea General, a propuesta de los representantes, 1 de los trabajadores y 1 de los patrones, sirven de enlace entre el sector que representan y la Dirección General.

Comisión de Inconformidades y de Valuación.- Se integra con un miembro por cada representación, resuelve los recursos que promuevan ante el Instituto, los patrones, los trabajadores o sus derechohabientes.

Comisiones Consultivas Regionales.- Se integran en forma tripartita y actuarán en las áreas territoriales que señale la Asamblea General. Se encarga de sugerir la localización más adecuada de las áreas y características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas; opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones y acuerdan sobre la problemática exclusiva de su región. Actualmente existen 24 Comisiones Regionales en el país.

3.2 Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)

Por iniciativa presidencial en 1959 se creó la Dirección de Pensiones Civiles, que en 1972 como parte de una serie de modificaciones a la Ley del ISSSTE, se convirtió en el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

El patrimonio del Fondo está constituido con los recursos que se integran con las aportaciones del 5% sobre el sueldo básico de los trabajadores, que las dependencias y entidades enteran al Instituto, (a partir del 27 de marzo de 1992 se deposita en instituciones de crédito, en la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro) y con el 0.50% del sueldo básico de los Trabajadores, que como cuota enteran al Instituto.

La constitución de depósitos bancarios en favor de los trabajadores se hace mediante la apertura de cuentas bancarias individuales que incorporan al trabajador al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) integrado por dos subcuentas, la del Seguro de Retiro y la de Vivienda. El saldo de la subcuenta, devengará intereses de manera muy similar a la del INFONAVIT y también deberá ser considerado como pago inicial de los créditos que otorgue el FOVISSSTE.

El FOVISSSTE tiene como función establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante prestamos con garantía hipotecaria, o bien, a través del otorgamiento de una garantía personal, en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva. Tiene personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos, sus acciones deben apegarse a los órganos de gobierno legalmente establecidos para cada caso, que son: La Junta Directiva, El Director General, La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y La Comisión de Vigilancia

La Junta Directiva se compone de once miembros. Seis son los titulares de las siguientes Secretarías: Hacienda y Crédito Público, Salud, Desarrollo Social, Trabajo y Prevención Social; y el Director General que al efecto designe el Presidente de la República. Los cinco restantes serán designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

3.3 FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO)

Es un organismo creado por el Gobierno Federal en el año de 1947, con el objeto de realizar diversos programas habitacionales, orientados hacia los sectores medios y bajos de la población; posteriormente se destinó exclusivamente a los sectores de menor ingreso, por lo que cambio su nombre por el de Fondo de Casas Baratas. En 1981 se constituyó en el Banco Nacional de Obras (BANOBAS) el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares.

El 23 de enero de 1985 se autorizó la modificación al contrato constitutivo para quedar con el nombre que actualmente tiene Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). En 1987 se autorizó al FONHAPO la creación de fideicomisos para incluir el desarrollo de programas específicos de vivienda popular y en 1988 se integró al FONHAPO el Fondo Nacional de Vivienda Rural (FONAVIR)

El FONHAPO es una entidad paraestatal; tiene como cabeza de sector a la SEDESOL; que opera con recursos de origen fiscal, propios y crediticios; su principal órgano de gobierno es el Comité Técnico y de distribución de fondos, cuyo presidente es el titular de la SEDESOL y asisten representantes de la SHCP, FOVI, SECOGEF y BANOBAS estos dos últimos con voz sin voto.

El objetivo del Fideicomiso es atender las necesidades de vivienda de la población con ingresos mensuales menores a 2.5 veces el salario mínimo, preferentemente no asalariados; sin otra propiedad en la zona, pero con arraigo en ella; tener dependientes económicos directos y ser mayor de edad.

Los créditos los otorga a Organizaciones Sociales legalmente constituidas como Asociaciones Civiles y Sociedades Cooperativas, a Organismos de la Administración Pública centralizada, a Gobiernos de los Estados, Municipios y Organismos de la Administración Pública Paraestatal y Paramunicipal, a Fideicomisos que tengan entre sus objetivos la construcción y/o administración de la vivienda popular y a Organizaciones Mercantiles.

3.4 Fondo de Operacion y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)

El FOVI es un fideicomiso del Banco de México, creado el 10. de abril de 1963 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la finalidad de canalizar recursos a través de la banca comercial para financiar vivienda de interés social, por lo tanto su cabeza de sector es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los recurso financieros del FOVI se constituyen con las aportaciones patrimoniales del Gobierno Federal, recursos propios y recursos crediticios. Su máximo órgano de gobierno es el Comité Técnico, integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), el Banco de México (BANXICO), el Instituto Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y las Sociedades Nacionales de Crédito.

Este Fondo viene cumpliendo una función importante en el proceso de cambio de los organismos nacionales de vivienda, puesto que opera a través de la banca.

CAPITULO II

MODIFICACIONES A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE VIVIENDA

Las modificaciones a los Organismos Públicos de Vivienda obedecen a la necesidad de incorporar en sus Leyes y Reglamentos las condiciones adecuadas que permitan su transformación en Hipotecarias Sociales.

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

El 24 de febrero de 1992, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley del Instituto, mediante las cuales el INFONAVIT da un viraje en su forma de operar, entre otras, permite la constitución de depósitos bancarios en favor de los trabajadores mediante la apertura de cuentas bancarias individuales que los incorporan al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) integrado por dos subcuentas, la del Seguro de Retiro y la de Vivienda.

Con esta disposición, se permite, que las instituciones de crédito reciban por cuenta del IMSS y del INFONAVIT, los depósitos de los patrones en favor de sus trabajadores, para abono en las subcuentas individuales, la del Seguro de Retiro y la de Vivienda. Hasta antes de las modificaciones a la ley, los recursos del INFONAVIT, en tanto se aplicaban a los fines correspondientes, debían mantenerse en el Banco de México, invertidos en valores gubernamentales de inmediata realización.

Las instituciones bancarias pueden acreditar en la subcuenta correspondiente el depósito recibido de los patrones el cuarto día posterior a la recepción. En caso de que el depósito se efectúe en una institución diferente a la que lleva la cuenta, el abono podrá realizarse hasta el séptimo día de su recepción. Lo que permite que los bancos encargados de llevar cuentas individuales, así como los que únicamente son receptores de depósitos, dispongan de tales recursos por un promedio de tres días.

Al cierre del ejercicio de operación, el INFONAVIT determina el remanente de operación del Instituto, con base en el cual paga intereses, asimismo a más tardar el día 15 de diciembre de cada año, el Instituto hace una estimación de intereses para el año siguiente y con base en el 50% del estimado, se depositan los intereses en cada subcuenta durante los doce meses y al finalizar el año se determina el pago definitivo. Se espera que los ahorros individuales conserven por lo menos su valor real.

Las líneas a las que se aplican los créditos que financia el Instituto son: I Vivienda Terminada en Propiedad, II Adquisición de Vivienda a Terceros, III Construcción en Terreno Propio, IV Mejoramiento de Vivienda y V Pago de pasivos. A continuación se presentan los cambios más relevantes: la línea I que incorpora al sistema de subastas de financiamiento para conjuntos habitacionales; la línea II, que ahora, considera la vivienda en paquetes y la línea III, que considera la construcción en terreno propiedad de grupos de trabajadores.

Línea I.- Vivienda Terminada en propiedad. El Instituto durante 1993 y 1994 continúa financiando la construcción de conjuntos habitacionales, que corresponde al sistema anterior, que operaba a través del sistema de promociones, con la aportación del terreno por parte del Instituto, la contratación del constructor, el otorgamiento del crédito puente, la supervisión y administración de la obra y por último la asignación directa de la vivienda.

El actual Sistema para Vivienda Terminada, opera bajo el Sistema de Subastas de Financiamiento para Conjuntos Habitacionales, en localidades predeterminadas y aprobadas por el Consejo de Administración. Las subastas se realizan mediante convocatorias, las posturas que se presentan, se expresan en términos de la tasa de interés anual, que el constructor ofrece pagar por el financiamiento. Las viviendas que se construyen con financiamiento del INFONAVIT, invariablemente deberán venderse a derechohabientes del Instituto.

Esta modalidad de financiar vivienda terminada representa el cambio medular del Instituto, debido a que se termina con el periodo de organismo constructor y se incorpora al mercado subastando recursos para la construcción. De esta manera espera hacerse de mayores recursos que posibiliten incrementar el número de créditos a financiar.

LINEA II EN PAQUETES - Adquisición de Vivienda a Terceros. Los constructores de vivienda ofrecen al INFONAVIT la venta de un conjunto habitacional (Paquete) para los derechohabientes que lo soliciten. Se firma un compromiso de venta, en el que se determina el precio y un tiempo determinado para la entrega de las viviendas. El Instituto por su parte, proporciona al oferente de paquetes la lista de derechohabientes, a los cuales se les ha asignado un crédito.

LINEA III EN PAQUETES DE VIVIENDA.- Construcción de Vivienda en Terreno Propio. Esta línea está orientada a diversos grupos de trabajadores derechohabientes que poseen un terreno y que desean obtener créditos individuales para ejercerlos de manera conjunta y construir sus viviendas.

LINEA II A V, Estas cuatro líneas siguen operando igual que antes de las modificaciones, es decir, que atienden la demanda individual: II adquisición a terceros, III construcción en terreno propio, IV mejoramiento de vivienda y V pago de pasivos, a las que ya se les incorporaron las modalidades arriba mencionadas.

Las modificaciones a la Ley del Instituto, actualmente otorgan el derecho al trabajador, de elegir la vivienda nueva o usada, que forme parte o no de los conjuntos habitacionales financiados con recursos del Fondo, posibilidad que difícilmente podrán concretarse en vivienda que no es financiada por el INFONAVIT, debido a los altos costos en que se cotiza una vivienda. Especialmente en las zonas metropolitanas, este cambio le permite al Instituto romper con el compromiso de hacerse cargo de la construcción de la vivienda a la que se aplica el crédito, asimismo, le evita enfrentar el problema de falta de tierra urbanizada disponible para la construcción de viviendas.

La libertad de elección, también permite que el trabajador, en caso de contar con algún fondo de ahorro personal u otra forma de obtener recursos, pueda contribuir a ampliar el monto necesario para adquirir la vivienda elegida. De esta manera, el Instituto está ofreciendo créditos (parciales) a aquellos trabajadores que tengan posibilidades de aportar parte del costo de la vivienda y, por lo tanto, corresponsabilizarlo en el monto total requerido para la adquisición de su vivienda, independientemente del derecho a un crédito "barato y suficiente" a que tiene derecho.

Las nuevas Reglas de Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de octubre de 1992, contienen cambios sustanciales en cuanto a la asignación de los créditos. Se establece el Sistema de Puntuación Mínima que opera considerando algunos factores a los que se les asigna un puntaje¹⁶ como sigue:

¹⁶Anteriormente se consideraban como factores: el número de miembros de la familia, el salario o ingreso conyugal, y las características y precios de venta de las habitaciones disponibles, no se requería enganche o pago inicial, la tasa de interés era del 4% sobre saldos insolutos; la afectación salarial no podía ser superior al 20% del salario integrado y el plazo de amortización no podía ser menor a 10 años ni mayor de 20 años.

1. **Edad-Salario.-** Una tabla establece los puntos que le corresponden a cada trabajador según su edad y su ingreso.
2. **Saldo de la Subcuenta de vivienda.-** Cada salario mínimo mensual equivale a un punto.
3. **Número de cotizaciones al Instituto.-** Cada bimestre de aportaciones equivale a 0.5 de punto.
4. **Número de dependientes económicos.-** Se otorgará por cada dependiente económico, el 10% del total de puntos otorgados por los factores anteriores, hasta un máximo de 30%, es decir, que solamente se reconocerán tres dependientes económicos.

Bimestralmente el Instituto publica en el Diario Oficial de la Federación y en dos diarios de circulación nacional la puntuación mínima de cada entidad federativa, en la que cada trabajador podrá definir si es sujeto de crédito.

De acuerdo con la nueva Ley, si el trabajador logra acumular la puntuación mínima, puede personalmente y, de manera directa, solicitar y tramitar ante el Instituto el crédito a que tiene derecho, (sin quedar fuera la posibilidad de trámite a través de los sindicatos) posibilidad que no se tenía, puesto que los créditos eran tramitados por los sindicatos.

Para la asignación de créditos, el instituto al finalizar cada año presenta ante el máximo órgano de gobierno (Asamblea General) un Programa de Labores para el siguiente año, en el que se consideran únicamente los recursos que está en posibilidad de distribuir, por lo tanto, otorgará exclusivamente los créditos que se puedan financiar con los recursos disponibles.

La aplicación de recursos a nivel regional, de acuerdo a la ley, considera, fundamentalmente, la demanda y las necesidades de vivienda, preferentemente de trabajadores de bajos salarios; las posibilidades de construir en cada lugar; el monto de las aportaciones y el número de trabajadores de cada región. En este sentido, la puntuación mínima servirá para regular la disponibilidad de recursos y, por consiguiente de créditos para cada entidad, por lo tanto, subirán o bajarán las puntuaciones según sea el caso.

Las modificaciones a las condiciones financieras, cumplen con los objetivos que se plantea el PRONAVI y, particularmente, con los objetivos del Instituto. Para asegurar la recuperación de los créditos y terminar con los subsidios, se amplía el plazo de amortización e incrementa en cinco puntos la afectación salarial, asimismo, le permite al Instituto incrementar sus ingresos.

El monto del crédito se determina con base en el salario integrado del trabajador y el plazo esperado de pago, así como, la edad del trabajador. El monto máximo de crédito es de 178 salarios mínimos mensuales del Distrito Federal (S.M.M.D.F.) N\$81,541.8 y el precio máximo de la vivienda puede llegar a ser de hasta 300 salarios mínimos mensuales del Distrito Federal (S.M.M.D.F) N\$137,430.

El plazo de amortización puede ser de hasta 30 años, se realiza mediante descuentos no superiores al 25% del salario del trabajador, o de 20% en caso de salario mínimo y, en los casos, en que reciban créditos adicionales de instituciones de crédito para una misma vivienda, los descuentos pueden disminuirse.

La tasa de interés es variable sobre saldos insolutos, la fluctuación es de entre el 4% y el 8% anual (procurando que sea del 6% en promedio). El saldo se actualiza con las variaciones que registra el salario mínimo del Distrito Federal.

Se incluye la modalidad del pago inicial (el saldo de la subcuenta de vivienda del SAR, más el saldo del fondo de ahorro), por otra parte, el trabajador pagará el 5% del crédito por concepto de gastos financieros y de operación del crédito, cantidad que se descontará del crédito autorizado.

Otro de los cambios importantes, se refiere a la adquisición de tierra por parte del Instituto, aspecto que se encuentra considerado como línea estratégica de acción en el PRONAVI, en la que se establece como fundamental la creación de reserva territorial para la construcción de los conjuntos habitacionales del INFONAVIT, actualmente, el Instituto no debe adquirir tierra, puesto que, se pretende sea un organismo eminentemente financiero. De esta manera, el Instituto se limita a financiar la construcción a través de promotores de vivienda, asignándoles créditos por medio de subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales.

El INFONAVIT es el organismo Público que ha otorgado el mayor número de créditos en el periodo 1989-1993 (cuadro 1), pero también es el organismos que tiene el mayor número de población derechohabiente.

CUADRO 1

AÑO	NUMERO DE TRABAJADORES	NUMERO DE CREDITOS ASIGNADOS
1989	6,226,723	71,025
1990	6,910,339	89,536
1991	7,230,893	87,338
1992	8,183,101	89,033
1993	8,075,874	110,335

Fuente: Estadísticas de Vivienda 1989, 1990, 1991, 1992 e Informes de Labores del INFONAVIT

2. Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)

En el FOVISSSTE se instrumentaron cambios con base en las modificaciones a la Ley del ISSSTE del 4 de enero de 1993, que esencialmente, son las mismas que instrumentó el INFONAVIT. Actualmente el Fondo otorga Créditos a los Trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor, mediante las siguientes líneas de crédito:

- Terrenos para construir viviendas o Conjuntos Habitacionales.
- Viviendas cómodas e higiénicas incluyendo aquellas sujetas al régimen de condominio.
- Construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de vivienda.
- Pago de enganches.
- Pago de pasivos.
- Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos que otorgue el Instituto directamente o con la participación de entidades públicas o privadas.
- Existe también la modalidad de habitación en arrendamiento con opción a compra.

El FOVISSSTE comprende más modalidades que el INFONAVIT para el otorgamiento de créditos, como los Programas de Autogestión; Crédito Individual con garantía personal para adquisición y construcción o mejoras de vivienda.

En sustitución del crédito a la palabra, que operaba anteriormente, se incorporaron las modalidades de crédito individual con garantía personal para mejoramiento de vivienda regularizada o en vías de regularización; y el crédito individual con garantía personal para adquisición o construcción de vivienda, que tenga por objeto complementar el financiamiento concedido a los trabajadores por instituciones bancarias.

La introducción de la garantía personal permite observar, por una parte, la responsabilidad compartida entre la institución y el trabajador a través de la banca privada y, por la otra, el rumbo de los organismos públicos de vivienda, con la aparición de la banca privada, que no tiene como objetivo una función de seguridad social. Por otra parte, con la nueva Ley el Instituto se desliga de intervenir en la administración, operación o mantenimiento de conjuntos habitacionales constituidos con recursos del fondo, ni sufragar los gastos correspondientes a estos conceptos.

Al igual que en el INFONAVIT los créditos se asignan mediante el Sistema de Puntaje, que considera como factores: el sueldo básico, antigüedad, edad, saldo de la subcuenta de vivienda del SAR y número de dependientes económicos. El puntaje se puede incrementar para trabajadores con ingresos de hasta 2 salarios mínimos, cuando arrienden la vivienda, cuando sean propietarios del terreno en el que pretendan construir su vivienda, o cuando su cónyuge sea también trabajador al servicio del Estado.

El monto del crédito se determina con base en el salario integrado del trabajador y el plazo esperado de pago, así como la edad del trabajador. El monto máximo de crédito es de 150 V.S.M.M.D.F. y el precio máximo de la vivienda puede llegar a ser de hasta 300 S.M.M.D.F. (N\$137,430)

El plazo de amortización puede ser de hasta 30 años, se realiza mediante descuentos no superiores al 30% del salario del trabajador. La tasa de interés es variable sobre saldos insolutos, la fluctuación es de entre el 4% y el 8% anual (procurando que sea del 6% en promedio). El saldo se actualiza con las variaciones que registra el salario mínimo del Distrito Federal.

También, se incluye la modalidad del pago inicial con el saldo de la subcuenta de vivienda del SAR, más el saldo del fondo de ahorro. El trabajador pagará el 5% del crédito por concepto de gastos financieros y de operación del crédito, mismo que se descontará del crédito autorizado.

Al igual que en el INFONAVIT, queda eliminada la posibilidad de adquisición de tierra por parte del Instituto, para la construcción de Conjuntos Habitacionales, lineamiento que de acuerdo con el PRONAVI, se debía cumplir con la creación de reserva territorial. De esta manera, el Instituto se limitará a financiar la construcción a través de promotores de vivienda, asignándoles créditos por medio de subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, con lo que se convierte en un organismo puramente financiero.

Durante el período comprendido de 1989 a 1993, el FOVISSSTE benefició a 130,590 trabajadores de la Administración Pública Federal (cuadro 2)

CUADRO 2

AÑO	CREDITOS
1989	19,848
1990	24,986
1991	48,178
1992	34,977
1993*	45,787

FOVISSSTE: FONDO FEDERAL DE VIVIENDA PARA TRABAJADORES Y FUERA
del sector de Gobierno 1993

3. Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)

Actualmente el FONHAPO sigue operando con las reglas de operación aprobadas el 8 de agosto de 1989, sin embargo, en la práctica ya se han instrumentado algunos cambios. Por ejemplo ya se excluyó el programa de vivienda terminada; se incorporó créditos para centros de asesoría; instrumentó el crédito a la palabra; aumentó el tope de crédito a 2,500 V.S.M.D.; redujo los porcentajes de enganche y estableció que el porcentaje de afectación salarial podía ser de entre 15 y 49%, dependiendo del tipo de crédito.

Otorga créditos hasta 2,500 veces el salario mínimo diario (NS\$ 38,000); la tasa de interés es de entre 3 y 4 %, con actualización de saldos insolutos ligados a los incrementos en el salario mínimo; el plazo de amortización es de hasta 14 años; el nivel de subsidio puede ser de hasta 38%; la afectación al ingreso familiar es de entre 15 y 61% de un salario mínimo, dependiendo del tipo de programa financiado, que puede ser:

Lotes y Servicios.- Fraccionamientos populares con dotación de infraestructura urbana básica.

Mejoramiento de Vivienda.- Ampliación, rehabilitación y mejoramiento de las condiciones sanitarias o de habilitación de la vivienda existente.

Vivienda Progresiva.- Realización de unidades básicas de servicios múltiples con crecimiento progresivo, de acuerdo a la disponibilidad y recursos que el demandante del crédito requiera.

Apoyo a la producción y Distribución de Materiales.- Instalación de pequeñas unidades de producción o parques de fabricación y distribución de materiales en apoyo a los programas de autoconstrucción.

Dentro de las líneas prioritarias de acción no se consideraba de manera clara la restructuración de este organismo, sin embargo, se encuentra en etapa de estudio la forma en que deberá adecuarse a los lineamientos seguidos por el INFONAVIT y el FOVISSSTE; especialmente, en lo que se refiere a la recuperación de los créditos, puesto que este organismo tiene la característica de operar con un alto porcentaje de cartera vencida.

Las modificaciones van encaminadas en este sentido, es decir, que los créditos se otorguen a nivel individual, puesto que los créditos otorgados a grupos ha mostrado gran dificultad para su recuperación. (cuadro 3)

CUADRO 3

AÑO	CRED. ASIGNADOS
1989	42,834
1990	59,508
1991	33,555
1992	39,205
1993	47,625

Por otra parte ya en el Programa Especial se menciona que:

La modernización del FONHAPO y FONAVIR en su estructura y operación permitirán que su actividad eminentemente financiera y de fomento agilice la tramitación, simplificación y obtención del crédito a la población preferentemente no asalariada. El mecanismo de subasta permitirá hacer transparente el sistema de adjudicación de obra y la asignación de vivienda se realizará a nivel individual, tomando en cuenta principalmente la edad e ingresos menores a 2.5 veces salario mínimo de la zona económica correspondiente.¹⁷

¹⁷SEDESOL, Programa Especial de Fomento y Desregulación 1993-1994, p.20.

4. FONDO DE OPERACION Y FINANCIAMIENTO BANCARIO A LA VIVIENDA (FOVI)

En mayo de 1993 se llevaron a cabo modificaciones a las Condiciones Generales de Financiamiento del FOVI, con las que abre una amplia gama de participación a la banca en el programa habitacional, anteriormente el marco jurídico del FOVI, se limitaba, a financiar, a través, de las Instituciones de Crédito, vivienda terminada, con dos líneas de crédito: 1) vivienda en propiedad y 2) vivienda en renta (ambas para viviendas tipo A de hasta 100 S.M.M.D.F., tipo B de hasta 130 S.M.M.D.F. y B1 de hasta 160 S.M.M.D.F.)

Actualmente el marco jurídico del organismo permite que el banco de México, en su calidad de fiduciario del FOVI otorgue apoyos financieros a las Instituciones bancarias mediante apertura de créditos parciales o totales para las nueve líneas que abajo se presentan, de las cuales actualmente financia, únicamente lo relativo a la construcción de vivienda en propiedad y en renta.

- 1) Adquisición o construcción de viviendas individuales o en conjuntos habitacionales
- 2) Adquisición o urbanización de terrenos destinados a proyectos de vivienda
- 3) Capital de trabajo, insumos, maquinaria y equipo para la construcción y venta de vivienda.
- 4) Capital de trabajo y equipamiento de empresas que presten servicios relacionados con el mercado de vivienda.
- 5) Investigación y desarrollo tecnológico de materiales y procesos constructivos, diseños, estudios o pruebas de mercado, técnicas y sistemas de información, así como capacitación, relacionada con la vivienda.
- 6) Construcción de equipamiento con valor comercial, complementario del conjunto.
- 7) Financiamiento de comisiones a favor de la institución acreditante, referidas a créditos otorgados, gastos de escrituración y anticipos relacionados con las viviendas.

- 8) **Financiamiento adicional que se otorga al acreditado cuando con sus pagos no alcance a cubrir los intereses devengados.**
- 9) **Adquisición o construcción de viviendas que formen parte de programas que determine la SHCP, con acuerdo del Banco de México.**

El Banco de México como fiduciario, establece los montos, plazos, tasas de interés, comisiones, sistema de amortización, garantías, documentación y demás características de financiamiento. Por otra parte, las viviendas que son objeto de los créditos deberán cumplir con las características, el valor y las normas técnicas que el FOVI señala.

Los apoyos financieros a bancos y promotores solamente se otorgan mediante el sistema de subastas de derechos de crédito, y las Instituciones bancarias únicamente otorgarán créditos con estos recursos a personas físicas que ocupen o vayan a ocupar la vivienda, y a personas físicas o morales que tengan solvencia económica y moral, así como capacidad técnica y empresarial.

El FOVI a través de la banca atiende a todo tipo de población (no importa que sean derechohabientes del INFONAVIT o del FOVISSSTE), jefes de familia con ingresos familiares de entre 2.5 y 15 salarios mínimos, que puedan comprobar ante la banca ser sujeto de crédito para cualquiera de los siguientes tipos de vivienda:

- . Lotes con Servicios (L.S.) con valor de hasta 50 S.M.M.D.F.**
- . Base de Vivienda (B.V.) con valor de hasta 85 S.M.M.D.F.**
- . Tipo A con valor de hasta 100 S.M.M.D.F.**
- . Tipo B1 con valor de hasta 130 S.M.M.D.F.**
- . Tipo B2 con valor de hasta 160 S.M.M.D.F.**

En todos los casos se financia el 90% del total del crédito, por lo tanto el enganche es del 10%, el primer pago de N\$10.00 por cada mil nuevos pesos de crédito. Los valores base están indizados a la inflación, por lo que los valores substitutos se dan a conocer mensualmente a las instituciones bancarias. Los pagos quedan indizados al salario mínimo del Distrito Federal, la tasa de interés es igual al costo porcentual promedio (CPP), que se ajusta mensualmente.¹⁸ El plazo de amortización es de hasta 25 años.

Actualmente, el FOVI es el ejemplo a seguir por el INFONAVIT y el FOVISSSTE, ya que estos dos organismos destinados a la atención de trabajadores asalariados, tienden a ser organismos puramente financieros, han dejado de construir y, por lo tanto, de adquirir tierra; pretenden eliminar el subsidio, incrementando el plazo de amortización y la tasa de interés; y por otra parte, subastan las tasas de interés; para la asignación de créditos destinados a la construcción de vivienda, características propias del FOVI, que teóricamente se hace más accesible para regular la demanda, que no puede ser atendida por otros organismos.

Es conveniente mencionar brevemente la participación de la banca en el sector vivienda, puesto que es el mediador entre el FOVI, el acreditado y el promotor, (en muchos casos el promotor, o constructor y banco son la misma institución). Durante el decenio pasado la participación de la banca estuvo controlada y regulada por el gobierno federal a través del encaje legal¹⁹ que obligaba a la banca a invertir un porcentaje de sus activos, al financiamiento de créditos para vivienda de interés social.

¹⁸ Con las modificaciones a las Condiciones Generales de Financiamiento del mes de marzo de 1984 los créditos devengan una tasa de interés fija del 5% en términos reales y el factor de pago de las viviendas de hasta 100 V.S.M.M.D.F. disminuye a N\$7.50 por cada N\$ 1,000 de crédito y el factor de pago de las viviendas de mayor valor disminuye a N\$10.00.

¹⁹ La banca debía invertir de manera obligatoria un porcentaje de sus activos en el otorgamiento de créditos para la construcción y financiamiento de viviendas de interés social, siguiendo los lineamientos que marcaba el Banco de México.

Hay que recordar que los años 80s. se caracterizan como un periodo inflacionario, y al igual que en otros sectores, el de la construcción y los intermediarios financieros orientados a la vivienda se descapitalizaron, primordialmente porque los pagos nominales de los créditos hipotecarios llegaron a ser inferiores al costo real del financiamiento, disminuyendo su capacidad de participación, el único programa de la banca financiado con recursos libres en este periodo, era el que operaba BANAMEX (destinado a la vivienda media).

Con la finalidad de disminuir el subsidio otorgado a las tasas de interés, producto del proceso inflacionario que vivía el país, la banca instrumentó el refinanciamiento de intereses y los pagos ligados al ingreso de los acreditados. En 1988, logró eliminar totalmente los subsidios y en marzo de 1989, el gobierno federal liberó a la banca del encaje legal, lo que permitió que la banca iniciara un proceso de transformación al sistema que manejaba el Gobierno Federal. De esta manera, se inicia el proceso desregulatorio y privatizador del sistema financiero habitacional.

Al igual que la banca, los organismos públicos de vivienda ahora se plantean eliminar el subsidio; convertirse en instituciones meramente financieras; participar en el mercado de dinero ofertando al mejor postor los recursos para la construcción de vivienda. El FOVI, ya desde 1989, tiene éstas características, lo que le ha permitido ser un organismo autosuficiente y sin cartera vencida.

En 1991, se puede observar un cambio en la participación del sector privado en vivienda, puesto que, de un programa que se financiaba en 1988, se incrementó a treinta diferentes modalidades; de 3,000 créditos otorgados en 1988 con recursos captados en el mercado de dinero, se llegó a 80,000 en 1991. Tanto los bancos como otros participantes del sector privado (casas de bolsa, sistemas de autofinanciamiento y sociedades de ahorro y financiamiento) desarrollaron nuevos productos que esencialmente están dirigidos a vivienda media o residencial, dejando prácticamente fuera la vivienda de interés social.

La banca requería como mínimo de ingresos, a los solicitantes de un crédito, doce salarios mínimos, actualmente esta situación se ha modificado, debido a que la banca ha decidido participar en los sectores con ingresos de cinco salarios mínimos. Con esto se pretende que la banca sea la alternativa para la población que puede adecuarse a sus condiciones financieras. (cuadro 4).

CUADRO 4

CONDICIONES FINANCIERAS PARA CRÉDITOS HIPOTECARIOS DE LA BANCA			
	BANAMEX	BANCOMER	COMERMEX
Tasa de interés	Lider + 5.5ptos.	Lider + 8ptos.	Lider + 8ptos.
Plazo Máximo	20 años	15 años	20 años
Monto Máximo del Créd. en viv. pop. y media	80%	80%	80%
Refinanciamiento de int.	no	si	si
Pago mensual inicial por cada N\$1,000 de créd.	N\$15	N\$11.35	N\$11.00
Número de pagos al año	12	15	14
Capacidad mensual de pago comprobable	pago mensual inicial por 3.33(1)		Pago mensual inicial por 3.33(1)
Ingreso Mínimo Mensual	5 salarios mínimos	N\$ 5,000	
Comisión de apertura del crédito	3% sobre el monto de crédito	3% sobre el monto de crédito	3% sobre el monto de crédito
Tipo de Vivienda (valor en N\$)			
Popular	de 50 a 100 mil	No hay clasificación	Hasta 92 mil
Media	de 101 a 480 mil	no menor a 100 mil	de 93 a 513 mil
Residencial	de 481 a 800 mil	no menor a 100 mil	más de 514 mil
Residencial A	de 801 a 1,200	no menor a 100 mil	

PUERTO RICO: El Economista, 11 de junio de 1993.
(1) el pago mensual hasta el momento como máximo el 30% del ingreso mensual bruto comprobable.

Los sectores de bajos ingresos no tienen la posibilidad de participar en este tipo de créditos, puesto que el banco que menor nivel de ingresos requiere para otorgar un crédito hipotecario para "vivienda popular"²⁰, es BANAMEX (5 SMMDF). Se puede observar que la participación de la banca, por su naturaleza misma, está orientada a los sectores que aseguran la rentabilidad de la inversión, se pretende incentivar su participación con la creación de los seguros o fianzas de crédito que minimicen el riesgo:

El Banco de México en un comunicado oficial destacó que pese a que en los últimos cuatro años los bancos incrementaron cinco veces el financiamiento a la vivienda, ésta no se canalizó en forma suficiente hacia la de menor precio, por eso el FOVI se propone estimular el otorgamiento de créditos destinados a la compra de vivienda por personas de recursos muy modestos a través de la aplicación de un esquema de garantías que permitirá reducir el capital que los bancos comprometan en el otorgamiento de esos recursos...La garantía más elevada de 60% se otorgará en apoyo de la compra de vivienda nueva con valor de hasta 130 salarios mínimos mensuales (55,653 nuevos pesos), que es la que pueden adquirir las familias de más bajos ingresos. Adicionalmente el FOVI contribuirá a cubrir los gastos de administración de los créditos destinados a la vivienda de bajo costo, para lo cual cederá a la banca 50 nuevos centavos por cada diez nuevos pesos que el acreditado entregue como pago mensual.²¹

Pese a que el FOVI ha establecido garantías de recuperación, se puede observar que la población de menores recursos queda fuera de la atención que puedan ofrecer los bancos, aún con las mencionadas garantías, puesto que éstas son para viviendas con valor de hasta 130 salarios mínimos que es la de menor valor financiada por los bancos, y para la cual se requieren ingresos mínimos de 5 salarios mínimos, ésta no es la población de menores ingresos.

²⁰Vivienda Popular: Aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por veinticinco el salario mínimo general elevado al año, vigente en el área geográfica de que se trata. Loc.cit.

²¹Zuñiga Juan Antonio, La Jornada, 10 de marzo 1983, (p.35).

De acuerdo con las modificaciones instrumentadas, los organismos nacionales de vivienda ya cuentan con el marco legal que les permita continuar adecuando su organización interna al objetivo de ser realmente unas Hipotecarias Sociales, es decir, que los cambios presentados, son las bases para ir concretando el proceso privatizador.

Debido a que era necesario dar lineamientos específicos para continuar con la política habitacional, que considerara los cambios a los organismos nacionales de vivienda, se preparó el Programa Especial de Fomento y Dearegulación 1993-1994²², (periodo correspondiente a los dos últimos años del sexenio) en el se pone especial énfasis en lograr que disminuyan los costos de construcción e impulsar en base a esto y otros factores el fomento a la vivienda de interés social, siendo de gran peso la participación de la iniciativa privada, como factor fundamental para lograrlo.

El Programa Especial, emana del PRONAVI, toma como base el Convenio de Desarrollo Social 1992, en el que el ejecutivo federal y los gobernadores estatales manifestaron su voluntad para realizar acciones tendientes a fomentar el desarrollo de programas de vivienda, así como los tres acuerdos (publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de octubre de 1992)

1. Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la vivienda, se comprometen el Gobierno Federal, los organismos financieros de vivienda de cobertura nacional y los 31 gobiernos estatales, a llevar a cabo un programa especial que en el corto plazo, genere las condiciones necesarias para estimular una mayor producción de vivienda, por conducto del fomento y la desregulación de la vivienda.

²²Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda 1993-1994, en lo sucesivo se le denominará únicamente Programa Especial.

- 2. El Convenio de Concertación para Agilizar los Trámites de Producción y Titulación de Vivienda. Compromete a las SHCP, SEDESOL, SECOGEF, D.D.F., a los organismos nacionales financieros de vivienda, a la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A. C., a simplificar y actualizar los mecanismos y acciones de concentración que implementen adecuadamente los programas para la regularización y titulación de vivienda de interés social y popular.**

- 3. Convenio de Concertación para el Programa de Materiales, se pretende hacer más eficiente la comercialización de materiales de construcción, promover el abatimiento de la edificación de vivienda, apoyar el establecimiento de centros de abasto de insumos y proporcionar asistencia técnica y capacitación en beneficio del autoconstructor. En este convenio participan las SEDESOL, SECOFI, los organismos financieros de vivienda, las confederaciones de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo y Nacional de la Industria de la Transformación, la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, el Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, A. C., la Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda, A. C. y las federaciones de Colegios de Ingenieros Civiles y de Colegios de Arquitectos de la República Mexicana.**

Con estos acuerdos se pretende crear compromisos públicos con los gobernadores estatales, para que en cada estado se apoye la política de disminuir costos en la construcción y fomentar la vivienda de interés social, tomando en cuenta las reformas a las Leyes y Reglas de los organismos. Asimismo, se establece una competencia entre las entidades en fomento y desregulación de la vivienda.

El Programa Especial establece los objetivos a cumplir durante 1993 y 1994, puesto que adiciona todas aquellas acciones que no fueron consideradas en el PRONAVI y permite presentar con otra óptica aquellas que se programaron pero que ya no se adecuan a los lineamientos actuales, en este programa se ubica a la vivienda como "...un factor fundamental para el bienestar integral del país, que por una parte contribuirá a la mejor distribución de la riqueza a consolidar el patrimonio familiar, y por otra, como motor de crecimiento, que estimula la actividad productiva de un número importante de ramas industriales"²³, se considera así, a la vivienda como un sector productivo y como un elemento de desarrollo social.

La modernización del Estado en el sector vivienda, de acuerdo con el Programa Especial, se entiende como un proceso de edificación sistemática que requiere de la participación activa y comprometida de los sectores privado y social; que los organismos gubernamentales de vivienda no sean propietarios, ni constructores; que las instituciones de gobierno se transformen en agencias de fomento.

Hacer más eficiente la utilización de los recursos disponibles para vivienda mediante una mejor coordinación institucional logrando disminuir los tiempos y costos de gestión en general; fomentando una mayor producción y mejoramiento de viviendas por parte de los sectores social y privado, en donde este último otorgue un mayor número de créditos, a efecto de ampliar la cobertura de atención en materia habitacional.

Hasta la fecha el INFONAVIT, el FOVISSSTE y el FONHAPO son los organismos que han contribuido con el mayor número de créditos asignados, lo que ubica al sector público como, el mayor productor de vivienda de interés social en el país. (cuadro 6) Se pretende que parte de estos créditos sean financiados en cofinanciamiento con cualquier otra fuente de recursos, puesto que los créditos otorgados por estas instituciones, en muchos casos son insuficientes para el pago total del costo de una vivienda.

²³ *ibid.*, p. 9.

CUADRO 6

NUMERO DE CREDITOS OTORGADOS

ANO	INFONAVIT	FOVIBSSTE	FONHAPO	SUBTOTAL	FOVI	BANCA	TOTAL
1989	71,825	18,848	42,834	114,769	17,121	35,883	167,783
1990	89,636	24,988	68,608	174,626	30,720	41,857	248,506
1991	67,338	48,178	33,665	67,338	30,772	35,068	133,186
1992	89,033	34,977	39,206	163,216	24,638	129,382	317,216
1993	110,335	45,787	47,825	203,947	41,303	120,049	365,299

FUENTE: Programa Especial 1989-1993

En el Programa Especial, se pone especial énfasis en las estrategias de desregulación y disminución de costos indirectos de la vivienda de interés social y popular a menos del 10%. Para la ampliación y mejoramiento de los servicios financieros, se considera necesario fomentar la utilización de recursos de los mercados de dinero y capital nacional y extranjero, que los organismos públicos de vivienda a partir de 1993 obtengan niveles operativos de recuperación crediticia y de eficiencia semejantes a los de la banca comercial, por lo que consideran que para la modernización de los procesos constructivos, se requiere de la participación de la banca comercial, para que sea competitiva con la industria de la construcción externa.

Otra medida importante para bajar los costos de construcción y fomentar la vivienda, es la oferta de suelo para vivienda, por lo que se pretende desincorporar los predios urbanos o inmuebles aptos para vivienda propiedad del patrimonio inmobiliario federal; también se impulsa la utilización de predios urbanos baldíos y se trata de evitar el establecimiento de asentamientos irregulares.

Por otra parte se busca introducir los esquemas de comercialización de la vivienda, mediante los cuales se de una transferencia de hipotecas para aquellos beneficiarios que hayan capitalizado un nivel que les permita acceder a un crédito mayor. Así como, la operación de bolsas de vivienda que faciliten la compra-venta y el establecimiento de un mercado inmobiliario. Asimismo, se pretende la ampliación de la oferta de vivienda para arrendamiento con base a la protección de los derechos del arrendatario, que supone se traducirá en un incremento de la oferta, abaratando el costo de las rentas.

En el Programa Especial se puede observar como constante, la necesidad de que participe la iniciativa privada, que la banca comercial financie la vivienda de interés social y popular, por lo que una de las metas es encontrar mecanismos que hagan atractivo el sector vivienda.

ESTA TESIS NO DEBE⁵⁰
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CONCLUSIONES

En los aproximadamente veinte años de existencia, los organismos públicos de vivienda han llevado a cabo una serie de modificaciones a sus leyes y/o reglamentos, sin que por ello haya cambiado la parte esencial de sus formas de operar, (en realidad se trataron de adecuaciones al mismo sistema de funcionamiento) lo que no incrementó la producción de vivienda y mucho menos bajó su costo.

En la política habitacional del sexenio 1989-1994, se considera que los subsidios son un factor que ha influido para que los recursos de los organismos públicos de vivienda disminuyan, y como consecuencia su capacidad de asignación de créditos. Sin embargo, la política de subsidios implementada por anteriores gobiernos, con el fin de evitar problemas sociales, permitió crear la idea de que a cambio de reconocer la participación del Estado, él debe otorgar créditos para vivienda a bajo costo, sin considerar que los bajos salarios de los trabajadores o los altos costos de las viviendas, necesariamente implican subsidios, puesto que sus ingresos no son suficientes para pagar un crédito hipotecario a su costo real.

La Política Habitacional de este periodo justifica el retiro de los subsidios, la participación de las instituciones de vivienda como organismos puramente financieros y la introducción del sector privado en la producción de vivienda de interés social, con el fin de incrementar la oferta de vivienda, para lo que se plantearon cambios en la política habitacional, tratando de buscar alternativas basadas en la participación de la iniciativa privada para incrementar la producción de vivienda que supone una baja de precio. El Gobierno Federal, entre otras acciones, apoya al liberar reserva territorial apta para vivienda y coadyuva para que los gobiernos estatales disminuyan los costos de construcción.

En este mismo sentido el INFONAVIT y el FOVISSSTE hacen lo propio al modificar sus reglas de operación, con el objeto de eliminar el subsidio y transformarse en instituciones puramente financieras, vía su participación en el mercado de dinero, a través de las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales. El FOVI, ya desde 1989 viene subastando derechos sobre créditos a largo plazo, mismos que llegan a los beneficiarios a través de la banca comercial. Estas acciones le han permitido ser un organismo autosuficiente y sin cartera vencida; el FONHAPO deberá reestructurarse en ese mismo sentido de acuerdo con lo establecido en el Programa Especial.

Las acciones realizadas y los objetivos planteados son los elementos que muestran los cambios instrumentados en política habitacional para este sexenio, cambios que pretenden ser la alternativa de un Estado Social que evidentemente no cuenta con la capacidad económica para continuar otorgando subsidios.

Por otra parte, la población de menores recursos solicita una alternativa objetiva a corto plazo que resuelva su problema habitacional. Evidentemente requiere el apoyo del Gobierno Federal, que bien pueden seguir siendo los subsidios dirigidos realmente a la población de más bajos ingresos vía el INFONAVIT, el FOVISSSTE, el FONHAPO, el FOVI y los Institutos Estatales de Vivienda, o bien nuevas instancias que presenten alternativas más accesibles que las que hasta hoy ofrece la banca.

Los recursos que actualmente canaliza la banca para este fin, se encuentran sujetos a una tasa de interés variable que se ajusta periódicamente (según cada banco), por lo tanto las tasas fluctúan principalmente en relación al costo porcentual promedio(CPP), al índice nacional de precios al consumidor (INPC) y a la tasa líder de mercado, es decir, que las tasas de interés están sujetas a variables dependientes de la economía, mismas que obligan a la banca ha establecer requisitos que le garanticen la recuperación de los créditos.

En última instancia, las políticas crediticias de la banca son, por lo menos en este momento, discriminatorias para la población de menores recursos, que no accede a una vivienda vía crédito bancario.

El déficit habitacional, es un problema social que durante mucho tiempo y a todas luces ha padecido la población de menores recursos, realidad que hace imposible que en un sexenio se encuentren los mecanismos reales y adecuados que incidan de fondo en este problema, sin embargo, si se sentaron bases más claras para la integración del mercado habitacional, es decir, que con los cambios en los organismos públicos de vivienda y la participación de la banca se logra una similitud en su sistema de operar, lo que supone una mayor producción de vivienda a menor costo.

Sin embargo, esto aún no garantiza que la población de menores ingresos pueda acceder a una vivienda, por lo tanto, cobra mayor trascendencia la desaparición del subsidio destinado a los trabajadores de menores ingresos, acción que prácticamente les elimina la única posibilidad de adquirir una vivienda.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Aldrete Haas José A.,

**La Deconstrucción del Estado Mexicano
Ed. Alianza Editorial, México 1991, pp.155**

Campos Spoor Manuel Ing.

**El Sector Privado como Ejecutor del Financiamiento Habitacional en México
(La Privatización del Financiamiento Habitacional en México),
XXX Conferencia de la Unión Interamericana para la Vivienda,
Sto. Domingo República Dominicana, junio 1992.**

De la Garza Toledo Enrique.,

**Ascenso y Crisis del Estado Social Autoritario,
Ed. El Colegio de México, México 1988, pp.215**

DOCUMENTOS

Banco de México,

**Reglas de Operación del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.
Circular Núm. 2000/93 del Banco de México, 1993.**

Banco Nacional de México, S. A.,

Financiamiento Hipotecario Banamex, junio 1993

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
Leyes y Códigos de México,
Ed. Porrúa, México 1993.**

**Fidelcomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares,
Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia 1989,
Ed. Avelar Editores e Impresores, S. A., de C. V., 1990.**

**Fondo de Operación y Financiamiento a la Vivienda, Banco de México,
Programa Financiero de Vivienda BANCA-FOVI, marzo 93.**

**Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
(Resumen General)
XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.**

**Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
Reglas a que se someterán las Subastas de Financiamiento para la
Construcción de Conjuntos Habitacionales.
Diario Oficial de la Federación, 20 de octubre de 1992.**

_____. **Reglas para el otorgamiento de Créditos a los Trabajadores
Derechohabientes del INFONAVIT,
Diario Oficial de la Federación, 20 de octubre de 1992.**

_____. **Ley del INFONAVIT, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24
de febrero de 1992.
Ed. Manufacturas e Impresos Framoll, S. A., de C. V., México, 1992.**

**Instituto de Seguridad y Servicio Social para los Trabajadores del Estado
Reformas, Adiciones y Derogaciones a la Ley del ISSSTE publicadas en el
Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1993.**

**Instituto Nacional de Estadística e Informática,
Resumen General, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990,
México, 1992.**

**Nacional Financiera,
Financiamiento para la Vivienda FOVI.
El Mercado de Valores Núm. 6, marzo 15 de 1991.**

**Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Programa Nacional de Vivienda 1990-1994
Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1990**

_____. **Estadística de Vivienda 1989
Ed., Talleres Gráficos de la Nación, México 1991**

_____. **Estadística de Vivienda 1990
Ed., Talleres Gráficos de la Nación, México 1991**

**Secretaría de Programación y Presupuesto,
Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994
Talleres Gráficos de la Nación, México.**