

35
24.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
POLITICA SOCIAL II.**

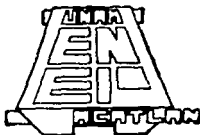


**EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO
1988-1994**

TRABAJO DE INVESTIGACION

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
MIGUEL LOZANO GARCIA**

ASESOR: LIC. JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ.



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX. NOVIEMBRE 1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DEDICO EL PRESENTE
TRABAJO A MIS PADRES:
**SR. AURELIO LOZANO
REGINO
SRA. REMEDIOS GARCÍA
SÁNCHEZ.**
POR LA GRAN CONFIANZA
QUE ME HAN TENIDO, POR
SU INCONDICIONAL APOYO
Y EJEMPLO MOSTRADO EN
TODOS ESTOS AÑOS. Y ALGO
MUY IMPORTANTE, POR EL
AMOR MOSTRADO HACIA SUS
HIJOS.

A MIS HERMANOS Y HERMANAS:
VERO, DAVID, ROSA, MAGOS,
RODOLFO, ARA, LILI, ÁNGEL,
ELIZABETH; POR EL APOYO QUE
SIEMPRE HAN MOSTRADO Y
PORQUE SIEMPRE NOS HEMOS
MANTENIDO UNIDOS EN LAS
BUENAS Y EN LAS MALAS.

A GUADALUPE GALÁN YAÑEZ:
POR SU AMOR,
COMPRESIÓN Y APOYO
INCONDICIONAL, PARA
LOGRAR QUE ESTE OBJETIVO
DE MI VIDA SE CUMPLIERA.

A TODOS MIS AMIGOS:
QUE CON SU AYUDA,
COMENTARIOS LOGRE DARLE
FORMA A ESTE TRABAJO DE
TITULACION

GRACIAS AL SÍNODO POR SU
ANÁLISIS, COMENTARIOS Y
CORRECCIONES AL PRESENTE
TRABAJO:
LIC. JUAN MONTES DE OCA
MALVAEZ.
LIC. JAVIER REYES CARRILLO
LIC. MARTHA ALICIA
MARQUEZ R.
MTRO. ENRIQUE BAILLERES
HELGUERA.
MTRO. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ
GONZÁLEZ

A LA HONORABLE INSTITUCION
QUE ME COBIO Y ALIMENTO DE
SABER Y CULTURA: ORGULLOSO
DE PERTENECER A LA
COMUNIDAD DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

	INDICE	
INTRODUCCION		1
CAPITULO PRIMERO:	PARTICIPACION SOCIAL	4
1.1.	Marco teorico	5
1.1.2.	Organizaciones sociales para la solución de vivienda durante el sismo de 1985.	7
1.2.	Respuesta del gobierno	9
1.2.1.	Descripción del Programa de Renovación Habitacional Popular	13
1.2.2.	El sismo de 1985, un parteaguas en la política de vivienda en México	17
1.3	Democracia aprendida por el sismo.	22
1.4	Concertación entre gobierno y ciudadanos	24
CAPITULO SEGUNDO:	PROBLEMA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN	26
2.1.	Efectos inflacionarios sobre los costos de producción	29
2.2.	Insuficiencia de personal calificado	33
2.2.1.	Escolaridad	36
2.3	Migración campo-ciudad	37
CAPITULO TERCERO:	POLITICAS Y ACCIONES DEL GOBIERNO RELACIONADAS CON EL REODERNAMIENTO URBANO Y DERECHO DEL SUELO	41
3.1.	Aspectos generales de la Ley de Asentamientos Humanos	44
3.2.	Políticas de reservas territoriales	46
3.3.	Políticas de regulación de predios	48
3.4	Programa Nacional de Solidaridad y mejoramiento del habitat	52

CAPITULO CUARTO:	POLÍTICA CREDITICIA DE LOS ORGANISMOS DE GOBIERNO PARA LA SOLUCIÓN A LA DEMANDA DE LA VIVIENDA: POLITICAS GENERALES	54
4.1.	SEDESOL: Coordinadora de los organismos de vivienda	55
4.2.	FONHAPO: Creación de un fideicomiso para dar más a quien menos tienen	57
4.2.1.	Problemática	58
4.2.2.	Capitalización y subsidio	60
4.2.3.	Una Institución viable o una agencia política	61
4.3.	INFONAVIT: Solidaridad transformada en fondo habitacional en apoyo a los obreros	62
4.3.1.	Población derecho-habiente	63
4.3.2.	Reforma legal	66
4.3.3.	subsídios indiscriminados	71
4.4.	FOVISSSTE: un fondo solidario a beneficio de los servidores públicos	73
4.4.1.	Problemática	74
4.4.2.	Política Institucional	76
4.5.	FOVI: rompe el vínculo con los programas habitacionales	79
4.5.1.	Problemática	82
4.5.2.	naturaleza subsidiada del FOVI.	84
Conclusiones		89
Bibliografía		94

INTRODUCCIÓN.

El problema de la vivienda en México, se ha venido acentuando cada vez más sobre todo en la década de los ochenta, en donde no se pudo dar satisfacción a los demandantes de esta; aunque es un Derecho Universal y un Constitucional, en donde el artículo 4 de nuestra carta magna, establece que todos los mexicanos deben tener una vivienda digna y decorosa. Sin embargo este precepto constitucional no se ha cumplido principalmente por la crisis que atravesó el país en 1982; lo que provocó una gran inflación, tasas de interés altas y pocos recursos que el gobierno destinaba al gasto de política social; en lo que repercutió que en los organismos del gobierno que otorgaban préstamos para los demandantes de vivienda, lo que ocasionó que el déficit de vivienda sufrido en nuestro país fuera cada vez más grande y cada vez una demanda social más sentida por parte de la población.

Un acontecimiento, que fue muy importante en la vida del país y que fue un desastre natural, fue el sismo sufrido en el año de 1985, en donde la gente que demandaba vivienda y la gente que había perdido su vivienda en el sismo, se organizó en organizaciones sociales, para demandarle al gobierno les diera solución a sus demandas y es donde la gente empezó a organizar marchas, mítines para que fueran escuchadas sus demandas por la sociedad y los organismos y poderes que integran el Estado mexicano.

Otro gran problema que se dio por la crisis, fue las altas tasas de interés y por consiguiente los préstamos eran muy caros; la subida repentina de los precios de los materiales de construcción, la falta de inversión por parte del Estado como de los particulares en los proyectos de vivienda, porque habían otras inversiones más rentables que la industria de la construcción; muchas fábricas de materiales tuvieron que cerrar por falta de mercado para sus materiales, muchas compañías constructoras tuvieron que cerrar o quedarse con el mínimo de personal y además de tener fuertes débitos, todo esto hizo que la industria de la construcción tuviera fuertes problemas y con esto acentuar aun más el problema de la vivienda en nuestro país.

El problema de la migración campo-ciudad, ha acentuado este problema, ya que esta población por cuestiones de oportunidades en sus localidades, como son el empleo, mejor comunicación tanto en carretera como por teléfono y no tienen servicios como agua, drenaje y en ocasiones ni luz; esta gente se va a las ciudades y sus zonas conurbadas para ver si encuentran trabajo y mejores condiciones de vida; pero la realidad en estas ciudades no encuentran trabajo y si lo encuentran no logran ganar suficiente dinero para adquirir una vivienda donde habitan, estos individuos en su mayoría, se apropian de terrenos a la fuerza como son paracaidistas, los de las ciudades perdidas o invasores; que viven en condiciones muy deplorables, ya que no cuentan con todos los servicios, viven hacinados en casas de cartón, madera, de materiales no adecuados para la construcción o con casas con techo de lámina, con insalubridad y en estas condiciones se da la promiscuidad, por lo que se acentúa el problema de vivienda en las ciudades y sus zonas conurbadas.

Otro cuestión lo constituye el uso del suelo, ya que este no está bien reglamentado por autoridades y si lo está, las mismas autoridades no lo llevan a cabo, ya que el uso del suelo esta a la oferta y la demanda, lo que hace que los terrenos sean un sueño para las clases con menos recursos; al igual que el uso de suelo no se respeta porque cuando se paga más, aunque este sea para uso habitacional este puede ser usado para uso comercial u de oficinas, con lo que el costo para la vivienda es muy elevado y es otro factor para que la vivienda sea muy cara.

La problemática general, que encierra la vivienda en México nos impulsa al desarrollo de investigaciones de corte descriptivo, que responde al siguiente objetivo general: describir hasta que punto se dio solución a la demanda de vivienda en el periodo de 1988-1994; considerando los siguientes elementos: Migración campo-ciudad, participación social, política crediticia, problema de la industria de la construcción y el reordenamiento urbano.

El desarrollo de esta investigación se encuentra integrado por cuatro capítulos básicos.

En el primer capítulo describiremos la conceptualización de las palabras de mayor uso de esta tesis; al igual que describiremos las organizaciones sociales que había y programas de gobierno que se realizaron para la solución de la vivienda ocasionada por los fuertes sismos de 1985 y que repercutirían para las futuras políticas de gobierno en cuestión de vivienda, y como la relación de concertación que se llevo entre gobierno y ciudadanos; para resolver una problemática que se podía salir de las manos del gobierno y convertirse en un problema social.

En el siguiente capítulo, retomaremos el problema de la industria de la construcción: en donde describiremos como repercutió la crisis de la década de los ochenta en esta; algunos problemas en la insuficiencia de personal calificado para los nuevos avances tecnológicos que se han dado y algo importante sobre la migración campo ciudad.

En el tercer capítulo, describiremos las políticas y acciones de reordenamiento urbano y políticas de reordenamiento urbano por parte del gobierno, la política de reservas territoriales y que impacto ha tenido esta en el reordenamiento urbano y el programa de solidaridad y el mejoramiento del hábitat de los mexicanos.

En el cuarto capítulo y último de esta investigación, se ofrece un panorama de las políticas de vivienda de los organismos gubernamentales mas importantes como son: FONHAPO, FOVI, INFONAVIT y FOVISSSTE y de la SEDESOL como coordinadora de estos organismos y por último daremos las conclusiones a que se llegaron en este trabajo final.

I.-PARTICIPACIÓN SOCIAL.

Las primeras respuestas las brindó la sociedad civil en el sismo de 1985, a través de una movilización masiva para el rescate de las víctimas y el auxilio a los damnificados, los albergues fueron organizados por las delegaciones del D.D.F., asociaciones civiles nacionales e internacionales, partidos políticos, alumnos de universidades, los propios damnificados así como a los familiares de los damnificados que les dieron morada a estos.

En el Programa de Renovación Habitacional Popular, la ciudadanía se coordinó con las dependencias encargadas de la construcción de viviendas, al igual con los que hacían los peritajes sobre las condiciones en que se encontraban las edificaciones así como en la ayuda en la reconstrucción de las viviendas, como es en el apuntalamiento de los edificios, con mano de obra para hacer más rápida la construcción de las viviendas.

Las organizaciones para la lucha de la vivienda, estas se les dio cabida para presentar proyectos alternativos siempre y cuando se ajustaran a las normas del convenio y a los reglamentos de construcción al igual que se formaron comités para evaluar los proyectos.

Con la experiencia del sismo" en este escenario ha aflorado la presencia de organizaciones solicitantes de vivienda con experiencia de gestión de espacio urbano con estrategias sociales muy distintas de las tradicionales procesos espontáneos de urbanización popular fundado de manera exclusiva en la ocupación de suelo e inmersa en procesos de constitución de su identidad como actores urbanos "(1)

La gestión popular de vivienda no solamente se abrió a la vivienda sino a la hábitat y de este, a la democratización de decisiones en materia de proyectos de vivienda, servicios urbanos, política de suelos, y recursos, hasta plantear aspectos fundamentalmente políticos, ligados en opciones a la forma y composición del gobierno, estos temas los retomaremos más adelante y con mayor profundidad.

1.- Coord. Zepeda M. Pedro, Vivienda para pobladores de Bajos Ingresos: Política e Instituciones, pp-43, 1993.

Al igual como nos dice Carlos Monsivais, el esfuerzo sin precedentes (en un momento dado más de un millón de personas empeñadas en distintos niveles en labores de rescate y organización ciudadana), es acción épica ciertamente y es catálogo de exigencias presentadas con la mayor dignidad, urgen ya en las ciudades democratización, políticas a largo plazo, racionalidad administrativa.

Durante un breve periodo, la sociedad se toma comunidad y esto con los escepticismos y decepciones juntos, ya es un hecho definitivo. Con esto podemos ver que la participación social aunque sea en momentos difíciles se vuelve una comunidad unida.

1.1.- MARCO TEÓRICO

Participación social.- "la participación de un individuo en grupos sociales. Algunas veces restringido a la participación en organizaciones voluntarias, particularmente aquellas comprometidas en algún tipo de actividad o proyecto de la comunidad, fuera de las situaciones profesionales u ocupacionales de un individuo"(2)

Reordenamiento urbano - "este se ocupa de la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones, en orden de las necesidades materiales de la vida humana"(3)

Política crediticia - Es aquella que otorgan organismos financieros para financiar algún proyecto.

Migración.- Traslado de un lado a otro de un individuo o de poblaciones.

Participación Social.- "Etimología de participación del Latin participatio-onis(acción de tomar parte) y cuyos significados según el diccionario de la lengua española:

2.- THEODORSON. DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA, PP207

3.- Master, Diccionario Enciclopédico Tomo XI, pp 302

- 1.- Acción y efecto de participar.
- 2.- Aviso, parte o noticia que se da a uno.
- 3.- V. cuestras de participación
- 4.- Ant. comunicación o trato

Usos.- la participación puede ser considerada en sentido ontológico: en la inclusión de las partes en el todo, en un sentido social "participación es sinónimo de 1). notificar algo a alguien 2) tomar parte de una vivencia"(4)

Política crediticia.- "política económica.- Utilización conjunta y coordinada de instrumentos que inciden sobre la cuantía de recursos disponibles para el crédito y las condiciones para su efectiva disposición. Está íntimamente ligada a la política monetaria y es una parte importante de la política económica coyuntural. Debe prever en primer lugar, la distribución de recursos entre el sector público y privado y las condiciones de acceso a cada uno de ellos, a dichos recursos. Dentro de cada uno de los sectores, con mayor incidencia sobre las variables objetivo (renta, empleo, etc) se vean comparativamente favorecidos; finalmente la política crediticia depende, asimismo del sector exterior, dado el crecimiento de la oferta monetaria fijada, la disponibilidad de crédito dependerá de la entrada y salida de capitales, que experimente. Sus instrumentos fundamentales, son la determinación del volumen de recursos disponibles para el crédito y la estructura de tipo de interés por sectores y plazos"(5)

Migración.- "Desplazamiento relativamente permanente de una persona o población a través de una frontera política, hacia una nueva área residencial o comunidad"(6)

Reordenamiento urbano.- desalentar el crecimiento de las zonas sobrepobladas y las que tienen carencias graves de recursos y propiciar la mejor vinculación y, en su caso, la concentración de la de la población dispersa con el fin de facilitar el acceso de los servicios sociales y el abasto en condiciones deseables de costo, calidad y oportunidad.

4.- Diccionario de las Ciencias Sociales Tomo II, Instituto de Estudios Políticos Madrid, 1976

5.- Diccionario de Economía, Tomo VII

6.- Theodorson, diccionario de Sociología

Problema de la industria de la construcción.- esta se encuentra en crisis y recesión por la gran crisis que sufre el país, y por los créditos que tienen altos intereses.

1.1.2.- ORGANIZACIONES SOCIALES PARA LA SOLUCIÓN DE LA VIVIENDA DURANTE EL SISMO DE 1985

Los desastrosos efectos de los sismos de 1985, principalmente en la Ciudad de México y Ciudad Guzman(Zapotitlan), Jalisco, conmovieron y movilizaron no sólo a amplios sectores de la sociedad civil, sino a miembros de la comunidad internacional que manifestaron su solidaridad frente a este desastre natural. "Los sismos exacerbaron el problema habitacional y revelaron que, a pesar del esfuerzo gubernamental en los años anteriores, el enorme rezago en la atención a la población crecía, particularmente en el caso de los sectores de menores ingresos. El efecto de los sismos representó un evento crítico que tuvo profundas repercusiones en los cambios experimentados por la política habitacional del gobierno"(7)

Pocos días después de los temblores se inició un proceso muy dinámico y casi sincrónico entre la presión de los damnificados por encontrar una solución a sus problemas y la acción gubernamental en materia de vivienda. El gobierno formuló un plan de emergencia y los damnificados por su parte, se organizaron con rapidez para solicitar la ayuda necesaria para reconstruir o adquirir una vivienda nueva. "Estas organizaciones de damnificados se beneficiaron enormemente de las experiencias de organizaciones de colonos y pobladores anteriores a los sismos, que confluyeron en la formación de organizaciones políticas independientes"(8).

7.- Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Renovación Habitacional Popular en el D.F., 1987, pp 4

8.- Iracheta Ceneccorta, Alfonso. Política y Movimientos Sociales en la Ciudad de México. 1988, pp 136 y 137

Ejemplos de estos fueron las organizaciones que existían antes de los sismos, en Tlatelolco, Tepito y en las colonias Guerrero y Morelos, las cuales formaron, a su vez, una organización mayor que las articuló:

La Coordinadora Única de Damnificados (CUD), la cual trascendió el ámbito del barrio para plantear demandas relacionadas con el conjunto de la población de damnificados de la Ciudad de México y adquirió importancia al convertirse en el principal interlocutor frente a las autoridades.

“Estas organizaciones de damnificados tuvieron como interlocutores a miembros de diferentes agencias gubernamentales: lo mismo se entregaron pliegos de peticiones a la Cámara de Diputados, que a los funcionarios de la SEDUE, el Departamento del Distrito Federal y al Presidente, a través de repetidas marchas a los pinos”(9). A raíz de esto, el gobierno puso en operación el Programa Emergente de Vivienda Fase I, que coordinó las acciones de los diferentes organismos involucrados en política habitacional con objeto de ofrecer créditos blandos para reconstrucción o adquisición de casas a los damnificados derechohabientes.

9.- *Ibidem* 149.

1.2.- RESPUESTA DEL GOBIERNO.

El Gobierno Mexicano diseñó programas de reconstrucción para cada sector dañado, como fueron hospitales, escuelas, edificios públicos y privados y obra de infraestructura que resultaron dañados al igual que en el sector vivienda, grandes conjuntos habitacionales, edificios de departamentos y viviendas populares. Para reconstruir las vecindades se creó "el Programa de Renovación Habitacional Popular (RHIP) coordinado por el gobierno de la Ciudad de México (DF) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el objetivo de este programa R.H.P., fue la reconstrucción de 44437 viviendas, comprendidas en más de 3000 predios, en un plazo de quince meses"(10)

El 11 de octubre de 1985 se publica el Decreto de expropiación de los predios con 44,437 viviendas y accesorias o pequeños comercios afectados en el centro de la Ciudad de México y el 14 de ese mismo mes se publica otro decreto donde se crea el Programa de Renovación Habitacional Popular y un organismo ejecutor con personalidad propia y duración temporal limitada al cumplimiento de su objetivo de reconstrucción de las viviendas expropiadas. "Este organismo descentralizado es dirigido por una Junta de Gobierno que preside el Jefe del DF y tiene como vicepresidente al Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología y con esto se tomó la decisión de reconstruir en los mismos sitios, esta decisión fue cuestionada por algunos que hubieran preferido una movilización de los damnificados a la periferia o a otras ciudades, esta decisión fue la que permitió el éxito final del programa"(11)

También como una necesidad inmediata de dar respuesta a la problemática habitacional derivada de los sismos, el Estado logró estructurar un programa habitacional en la medida que recogía las demandas de la población, demandas hechas públicas y apoyadas, en la mayoría de los casos, por una intensa movilización; en estas circunstancias se pusieron en marcha cuatro programas:

10.- Naciones Unidas, Para los Asentamientos Humanos Renovación Habitacional Popular 1987, pp 1

11.- *Ibidem*, pp 5

1.- "El Programa Emergente de Vivienda Fase I (PEVI), destinado a ofrecer alternativas a los trabajadores afiliados a algún sistema de seguridad social, principalmente a familias de ingresos medios, a la totalidad de damnificados del conjunto habitacional Juárez e, inicialmente, a la población afectada de la unidad Tlatelolco.

2.- El Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco, diseñado especialmente para la rehabilitación de esta unidad

3.- El Programa de Renovación Habitacional Popular (PRHP), que se circunscribía a la reconstrucción de las vecindades expropiadas y,

4.- El Programa Emergente de Vivienda Fase II (PEV II), destinado a atender las demandas de las viviendas dañadas por el terremoto y no expropiadas" (12)

Estos cuatro programas representan un total de 86,621 acciones, que si se adicionan a los programas de organismos no gubernamentales incrementan la cifra a 90,072. (Ver cuadro).

12.- Iracheta Cenecorta, Alfonso, Políticas y movimientos sociales en la Ciudad de México, pp. 148 y 149, 1988.

FASE I	FAMILIAS DAMNIFICADAS QUE RECIBIERON CASAS, DEPARTAMENTOS Y CRÉDITOS DE VIVIENDA DEL INFONAVIT, FOVISSSTE, PEMEX, CFE, AURIS Y EL FOVI	16, 500
RENOVACION HABITACIONAL POPULAR	FAMILIAS QUE HABITAN EN LOS PREDIOS EXPROPIADOS Y QUE CUENTAN CON VIVIENDA PROPIA, CON TODOS LOS SERVICIOS Y EN PROMEDIO EL DOBLE DE SU TAMAÑO ANTERIOR	48, 800
TLATELOLCO	FAMILIAS DEL CONJUNTO HABITACIONAL NONOALCO-TLATELOLCO, QUE POR ESTAR SEVERAMENTE AFECTADOS, HA REQUERIDO DEMOLICIONES, REDUCCIÓN DE NIVELES DE EDIFICIOS, REPARACIONES MENORES, RECIMENTACIÓN Y REPARACIONES ESTRUCTURALES	10, 500
FASE II	FAMILIAS QUE HABITAN VICINIDADES CON DAÑOS MAYORES, NO EXPROPIADAS, QUE PASARAN A SER PROPIETARIAS DE MEJORES VIVIENDAS	12, 000
ORGANISMOS Y FUNDACIONES PRIVADAS	FAMILIAS NO INCLUIDAS EN NINGUNO DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES ANTERIORES HAN SIDO ATENDIDAS CON VIVIENDAS NUEVAS Y RECONSTRUIDAS POR LA CRUZ ROJA, LA FUNDACIÓN DE APOYO A LA COMUNIDAD, CENTRO CÍVICO DE SOLIDARIDAD, UNICEF, CONSEJO ECHUMENICO MEXICANO DE AYUDA A DAMNIFICADOS, GRUPO VITRO, UNIVERSIDAD ANAHUAC, CLUB DE ROTARIOS, FUNDACION MIGUEL ALEMAN, PROPULSA, SOLO POR AYUDAR, PLAN VENEZUELA, Y POR LOS DONATIVOS PARTICULARES COMO LOS REALIZADOS POR EL SR PLACIDO DOMINGO	7, 200

SCHTINGAR, MARTHA. LOS PRODUCTORES DE ESPACIO HABITABLE, ESTADO, EMPRESA Y SOCIEDAD MEXICO. COLEGIO DE MEXICO, 1989

De todos los programas el Programa de Renovación Habitacional popular fue el más importante en lo que se refiere a las acciones de viviendas desarrolladas. "También en lo que respecta a los recursos económicos que absorbió, con respecto al primer renglón, absorbe un 56 por ciento del total de acciones de vivienda por programa del sector público y un 54 por ciento incluyendo los del programa de organismos no gubernamentales. Las acciones de este programa involucran al 2.6 por ciento de la población total del Distrito Federal (1985), y un 2 por ciento del total de vivienda del Distrito Federal (1.9 millones)".(13)

"Aquí veremos como el Programa Emergente no tuvo el impacto deseado como el que tuvo el Programa de Renovación Habitacional, que retomaremos en el próximo subcapítulo." El Programa Emergente, siguió las mismas líneas de acción establecidas por los organismos financieros de vivienda para su operación, entre ellas la documentación sobre los beneficiarios potenciales, con el fin de garantizar la recuperación de los créditos otorgados. Estas diferencias se explican por la composición de las diferentes fuentes de financiamiento. Tanto el Programa de Renovación como el Programa Emergente Fase II dependieron para su financiamiento en parte de créditos contratados por el Banco Mundial. Sin embargo, mientras que en el Programa de Renovación más de la tercera parte del gasto total correspondió a recursos fiscales adicionales considerados como fondos perdidos, el Programa Emergente buscó garantizar la recuperación en vista a poder cumplir los compromisos contraídos con el Banco Mundial(14)

Renovación Habitacional Entregó sus últimas viviendas en febrero de 1987, mientras el Programa Emergente Fase II continuó atendiendo algunos casos rezagados hasta 1988.

"Sin embargo, al realizar un balance de la operación de este Programa Emergente Fase I y Fase II, es posible concluir que sólo pudo resolver una parte

13.- *Ibidem*, pp. 149.

14.- *Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Vivienda y Estabilidad*, pp 57, 1991.

de las necesidades habitacionales derivada de los sismos. En efecto, pues quedaron excluidos los damnificados que en virtud de sus ingresos, situación ocupacional y condición familiar no pudieron cumplir con los requisitos para acceder al tipo de viviendas financiadas por el gobierno"(15).

Con estas acciones el Gobierno dio casi en su totalidad respuesta a una demanda que era una habitación a la población que estaba en desgracia y además fue algo loable como lo dicen las Naciones Unidas, ya que en poco tiempo se logró casi construir la totalidad de viviendas destruidas por el sismo. En el siguiente subcapítulo veremos los programas que se llevaron a cabo para la solución de la problemática que ocasiono los sismos, como fue el Programa de Renovación Habitacional Popular.

1.2.1.- DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE RENOVACIÓN HABITACIONAL POPULAR.

Como se menciona anteriormente, el mandato original del PRIP fue reconstruir 44,437 viviendas en los predios expropiados. Desde el inicio se integró al programa la participación de organismos no gubernamentales y fundaciones privadas que quisieron participar en la reconstrucción; "pero el compromiso inicial fue ampliado comprendiendo un total de 48,000 viviendas y accesorias, lo que significó un incremento del 10%"(16).

"Hubo cambios importantes en las acciones que se plantearon en un principio, ya que se aumentaron las de reconstrucción y vivienda nueva en un 40.6% y disminuyeron las de reparación menor y las de rehabilitación; los

15.- *Ibidem*. pp. 57, 19.

16.- Naciones Unidas Para los Asentamientos Humanos: *Renovación Popular*. 1988, pp. 11

precios de la vivienda oscilaron de 3.2 millones de pesos para las de reconstrucción y de 1.3 millones para reparaciones menores; en ambos casos se incluía el costo del terreno. Las formas de pago se realizarían mediante abonos mensuales equivalentes al 30% del salario mínimo vigente en el D.F. para el primer caso, y el 20% para el segundo".(17)

El Programa de Renovación Habitacional Popular, se llevaría a cabo a partir de 3 líneas de estrategia: social, técnica y financiera, las que se impulsarían con el apoyo de 14 módulos sociales coordinados por el área central; en la práctica en estos módulos fue donde se registraron muchos de los conflictos entre el programa y las organizaciones vecinales, pues era el puesto de enlace entre ambos.

Cada una de estas líneas de estrategia incorporó varias acciones a desarrollar: la Social implicaba la entrega de los certificados de derechos a los damnificados, los cuales legitimaban a los futuros beneficiados como inquilinos y residentes de los inmuebles expropiados, que a su vez los hacía acreedores del PRHP. En este proceso se constituyen los Consejos de Renovación como instancias de representación vecinal estos consejos validarían la acreditación de derechos a los beneficiarios, además de mantener la comunicación entre la población beneficiada y el programa.

"También esta línea estratégica debería promover la firma de los proyectos de diseño de la vivienda, previa aprobación de los vecinos, así como el impulso del alojamiento provisional, que para la etapa más intensa, implicó, 41,952 familias que vivían fuera de los predios; 22,283 en viviendas provisionales y 19,669 con ayuda de renta, cada vivienda abarcaba una superficie de 18m2, agrupados en más de 400 campamentos.

La Estrategia Técnica implicaba la necesidad de construir el monto de viviendas exigidas en correspondencia a los periodos establecidos, las obras se iniciaron prácticamente en el mes de abril de 1986 y terminaron en mayo de 1987, las que implicaron la participación de 1,350 empresas privadas, siendo 800 constructoras y 250 empresas de servicio como estudios y proyectos" (18)

En la dictaminación de daños y en las medidas de seguridad consideradas, la participación vecinal fue importante. En varias ocasiones los dictámenes a sugerencia de las organizaciones vecinales tuvieron que ser modificados; y esta fue una de las razones explicatorias del cambio de las acciones por tipo de programa, en donde por ejemplo, el programa original de reconstrucción y vivienda nueva era de 28,302 y la actividad final ascendió a 39,790 implicando una disminución en los demás tipos de programa.

"En lo Financiero en su conjunto el PRHP dispuso de un total de 274,684.5 millones de pesos, de los que 151,301.7 provinieron de recursos fiscales y 123,322.8 millones del Banco Mundial Interamericano de Reconstrucción y Fomento que se obtuvieron a través de los agentes financieros de BANOBRAS y el FONHAPO" (19)

Existe un reconocimiento positivo generalizado de las actividades realizadas por el programa, fundamentalmente en el sentido de que este demostró que es posible que la coordinación de una serie de aspectos, como son: participación de la población en la resolución de los problemas, coordinación entre instancias gubernamentales, etc., pueden dar lugar a una aparición de alternativas para la solución de los problemas de vivienda.

"La flexibilidad adoptada por el Programa de Renovación Habitacional Popular le permitió dar una respuesta eficaz al problema que representaba la atención a los habitantes de las vecindades de la zona centro de la Ciudad de

18.- Naciones Unidas, Renovación Habitacional Popular en el D.F. pp. 12 a la 21, 1987.

19.- Tricheta Ceneccorta, Alfonso, Política y Movimientos Sociales en la Ciudad de México, pp. 154, 1988.

México. En primer lugar se adecuó la reglamentación de construcción a los requerimientos de la densidad habitacional que suponía atender a los damnificados de la zona. Esta flexibilidad normativa permitió la reconstrucción del número de viviendas suficientes para atender a las mismas familias afectadas por el sismo, en el mismo predio donde se encontraban sus viviendas originalmente, conservando la noción arquitectónica tradicional de la vecindad en la que siempre habían vivido. El subsidio gubernamental fue transparente y directo para la totalidad de los beneficiarios; en monto de los pagos mensuales para la recuperación del crédito fue acordado a través de un proceso de concertación entre el gobierno; y los beneficiarios mediante el Convenio de Concertación Democrática;(20) de hecho los precios unitarios utilizados para presupuestar las bases del programa tuvieron poco que ver con los precios de producción reales.

Este convenio fue el resultado de los acuerdos entre el gobierno (SEDUE y DDF) y las organizaciones de damnificados, Universidades, grupos técnicos de apoyo, colegios, cámaras profesionales, fundaciones y asociaciones civiles.

Vale la pena destacar los aspectos que le proporcionaron al Programa de Renovación un amplio sentido político: los mecanismos implícitos en el programa para canalizar la presión emanada de las organizaciones independientes de damnificados consistieron en la entrega de certificados personales de derechos, en la constitución de comités de reconstrucción en cada vecindad y en una política de puertas abiertas hacia los grupos y organizaciones de los damnificados. También es importante resaltar que el 72.6 por ciento de las familias beneficiadas por el Programa de Renovación tenían un nivel de ingreso inferior a 2.5 veces el salario mínimo. Si bien es posible afirmar que el Programa de Renovación contribuyó a que el universo caótico y ampliamente movilizad o de los damnificados se transformara en una ordenada fila frente a la ventanilla

del subsidio oficial, también se puede afirmar que la organización vecinal respaldada y reconocida por el Programa de Renovación, fue un instrumento útil para la consolidación de las organizaciones de damnificados reconocidas por el gobierno, a pesar de ser éstas ajenas al esquema corporativo del partido oficial.(21)*

Este Programa de Renovación Habitacional Popular, fue el único de los cuatro programas que se mencionaron anteriormente, el que le dio al gobierno más o menos una imagen de que resolvía los problemas sociales que se estaban presentando, al igual que quitar un conflicto que se le podía salir de las manos, y con esto hacer que las gentes en lugar de protestar, ponerlas en unas filas para que les dieran el apoyo que las autoridades prometían, aunque como la mencionamos no ha toda la población se le dio una vivienda sino que todavía quedaron damnificados que siguen esperando la solución de ese problema. Todo esto ocasiono que se le diera un giro importante a las políticas de vivienda que se iban a realizar; ya que ahora tomarían el sentir de la población y a las experiencias que se tenían.

1.2.2.- EL SISMO DE 1985, PARTEAGUAS EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO.

Un acontecimiento que repercutió en la vida nacional y principalmente en el Distrito Federal, fue el sismo que sufrió en septiembre de 1985 la sacudida de aquel septiembre negro provocó gran destrucción de zonas urbanas, hospitales, escuelas, centros habitacionales, edificios públicos y privados, vecindades y edificios departamentales que desaparecieron o fueron afectados gravemente.

21.- *Ibidem.* pp. 56 y 57. 1991.

"Los daños ocasionaron su mayor efecto en los sectores de población con más bajos ingresos, que ocupaban vivienda con elevados índices de hacinamiento y bajo régimen de renta congelada. alrededor de 49 mil viviendas fueron afectadas y 90 mil familias se contaban entre las damnificadas, el impacto fue brutal que a lo largo de dos años México entero fue testigo de la agitación colectiva organizada que se movilizó alrededor de una demanda: la solución del problema habitacional".(22)

"Las viviendas dañadas se localizaron en un área de 50 km2 comprendiendo las tres delegaciones centrales del D.F. (Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero), estas tres delegaciones concentran el 30% de la actividad económica y tiene los más completos niveles de dotación de servicios e infraestructura incluyendo por ejemplo, 40 de los 122 km con que cuenta la red del metro" (23)

La mayoría de estas viviendas fueron construidas por particulares "durante la primera mitad de este siglo para los inmigrantes del campo, en otros casos se trataba de edificios que albergan usos distintos y con el tiempo y el deterioro del centro fueron decayendo y subdividiéndose en pequeña viviendas; muchos eran edificios de valor histórico o arquitectónico protegidos por leyes de conservación adicionalmente el 30% de la vivienda atendida, estaba sujeto a decreto de congelación de renta emitido en los años cuarenta, lo que disminuyó su rentabilidad y contribuyó a su deterioro"(24)

Los sismos dañaron 5728 edificaciones de las cuales 47% sufrieron daños menores, 38% estructurales y el 15 por ciento se derrumbó total o parcialmente. Sufrieron daños los grandes conjuntos habitacionales principalmente el multifamiliar Juárez y el conjunto urbano Nonoalco-Tlateloleo, se afectaron edificios de oficinas y habitación, salas de espectáculos, emisoras de radio y de televisión, adicionalmente se perdió el 25% de la capacidad Hospitalaria y se afectaron el 30% de las escuelas públicas, la infraestructura sufrió daños en todos

22.- Herrera Beltrán, Fidel, *la Vivienda Popular en México*, pp 65 y 66, 1991.

23.- Naciones Unidas, *Renovación Habitacional en el D.F.*, pp. 1, 1987.

24.- *Ibidem* pp. 1

sus sistemas; las redes de agua potable, de energía eléctrica y alumbrado, las instalaciones telefónicas y algunas líneas de drenaje (VER CUADRO)

		DAÑOS	COSTOS	
VIVIENDA EDIFICIOS 5, 728 DAÑADOS 15% TOTAL O PARCIALMENTE DESTRUIDOS		95,000 UNIDADES SERIAMENTE DAÑADAS DE VIVIENDA CON RENTA, GRANDES CONJUNTOS Y EDIFICIOS DE DEPARTAMENTOS		
	HOTELES	1 TOTALMENTE DESTRUIDOS, 3 PARCIALMENTE DAÑADOS Y REQUERIERON REPARACIONES MENORES	4	50
	ESCUELAS	704 ESCUELAS SERIAMENTE DAÑADAS		
	COMERCIO E INDUSTRIA	850 EDIFICIOS, 1126 TALLERES DE CONFECCION DE ROPA PERDIDOS		
	ADMINISTRACION PUBLICA	345 EDIFICIOS AFECTADOS, REPRESENTANDO UNA PERDIDA DE 1.7 KM2 DE ESPACIOS DE OFICINA	4	100
	HOSPITALES	41 HOSPITALES AFECTADOS CON UNA PERDIDA DE 4,337 CAMAS, 25.2% DEL TOTAL		
	TEATROS	33 EDIFICIOS AFECTADOS		
	VIALIDAD Y TRANSPORTE	ALGUNAS CALLES Y AVENIDAS PRINCIPALES DAÑADAS, PUENTES PEATONALES Y ENTRADAS A VIAS RAPIDAS AFECTADAS		
	AGUA	PERDIDA TEMPORAL DE 7.6 M3 Y 15 KM. FUGAS		
	ELECTRICIDAD	8 ESTACIONES SUFRIERON FALLAS POR DAÑOS EN LAS LINEAS DE TRANSMISION Y DAÑOS MENORES EN 2 PRESAS		
COMUNICACIONES	14,500 TELEFONOS DESCOMPUESTOS Y TOTALMENTE DESTRUIDA LA CENTRAL DE LARGA DISTANCIA			

SCHTINGAR, MARTHA. LOS PRODUCTORES DEL ESPACIO HABITABLE, ESTADO, EMPRESA Y SOCIEDAD, MEXICO. COLEGIO DE MEXICO, 1989

En el centro de la Ciudad la vivienda popular deteriorada y en mal estado por su antigüedad y el abandono no resistió la fuerza sísmica quedándose sin techo o en peligro miles de familias.

Los primeros días de emergencia y resueltas las necesidades inmediatas de alimento y cobijo, los damnificados empezaron a movilizarse para solicitar protección contra desalojos, congelación de rentas, acciones en contra de los responsables de derrumbes por la mala construcción de las viviendas y la expropiación de los predios afectados.

"Para responder a la problemática derivada de los sismos y atender la emergencia, el Gobierno integró las Comisiones Nacionales de Emergencia y Metropolitana de Emergencia, posteriormente se instauró el Comité de Reconstrucción del Área Metropolitana de la Ciudad de México"(25) y paulatinamente se fueron dando a conocer programas específicos de reconstrucción para cada uno de los componentes: vivienda, escuelas, hospitales, infraestructura y teléfonos.

"Para el sector vivienda, se diseñaron distintos programas, según el tipo de comunidades afectadas, pero todos sustentados en el diálogo, el acuerdo y la concertación con los beneficiados. Estos programas, que en su conjunto resolvieron el problema de 95,000 familias"(26).

Con esta forma de diseñar los programas con la colaboración de la población, y con la experiencia que tuvo el gobierno de que este problema se le podía escapar de las manos se diseñó el programa de vivienda en 1987.

"Los sismos de 1985, representaron un parteaguas, tanto para las organizaciones demandantes como para las propias instituciones y políticas públicas en materia de vivienda"(27) El fortalecimiento de estas organizaciones

25.- *Ibidem*. pp 6

26.- Iracheta Cencorta, Alfonso. Política y Movimientos Sociales en la Ciudad de México. 1988, pp 138 y 139.

27.- *Ibidem*. pp 103

como interlocutora de las instancias de gobierno encargadas de la vivienda, obedezca que la movilización social desatada por aquellos, que en buena parte rompió la atonía política de la sociedad sumida en crisis, tuvo como contrapartida del Estado una estrategia de concertación política como base de los programas de reconstrucción.

"En el nuevo contexto que abrieron los sismos quedó claro que la política de vivienda popular jamás será un simple proceso constructivo sin que entraña obligatoriamente la organización de contingentes de familias interesadas en vivir voluntariamente en colectividad que la constitución de los sujetos de crédito deja de ser un proceso estrictamente bancario, para convertirse sobre todo, en un esfuerzo de concertación política y que la política de vivienda involucra centralmente procesos de organización urbana y participación social" (28)

Esta situación sentó un precedente importante para las subsecuentes acciones de gobierno en materia habitacional, abriendo un proceso global de transformación de políticas habitacionales que incorporan la participación e iniciativas de los grupos demandantes.

Con esto el gobierno y los ciudadanos, aprendieron a concertar para darle solución a un problema inmediato que fue la destrucción de las viviendas por el sismo y que dio pauta para elaborar el programa de vivienda de 1987, que este plan abarcaba en un nivel más general el problema de la vivienda. Al igual que los programas de vivienda, que se hicieron para la solución del problema causado por los sismos, toda la población demandante que estaba organizada se les dio cabida en estos programas para la solución de estos. Y se aprendió a tomar en cuenta a la población y hacer democracia.

1.3.-DEMOCRACIA APRENDIDA POR EL SISMO.

Fue de tal magnitud el desastre y sus efectos del sismo que el desconcierto inicial provocado en las diversas esferas de gobierno así como en las diversas organizaciones políticas y sindicatos; diversas agrupaciones del movimiento urbano popular tomaron la iniciativa y ordenaron en un sólo programa todas sus iniciativas habitacionales.

Los representantes del gobierno y organizaciones sociales debieron asumir nuevas actitudes y formas de enfrentar la situación para defender sus intereses y los de la Ciudad, pues la población adquirió rápidamente conciencia política del significado que para ella tuvo experiencia tan brutal, sus quejas, demandas, críticas y propuestas tenían el sentido de recuperar lo propio: su ciudad y de otorgarle un nuevo valor.

Lo importante y trascendental de los programas de Renovación Habitacional Popular, fue el convenio de "Concertación Democrática para la Reconstrucción que para 1987 había introducido un nuevo elemento en las políticas de vivienda, fue el principio de concertación, herencia valiosa del proceso de reconstrucción iniciado en 1985 y que se expresó en una concientización de carácter colectivo evidenciada en espontaneidad en acciones heroicas y solidarias, sin las que no hubiera sido posible reconstruir la ciudad"(29)

El reconocimiento al principio de concertación y la urgencia de atender las demandas sociales, permitió elaborar las bases consensuales para la definición de una estrategia en el desarrollo de los nuevos programas habitacionales.

Como muestra destaca el hecho de que al formar parte del proceso de participación comunitaria, los representantes sociales intervinieron también

29.- Tracheta Cencorta, Alfonso. Política y Movimientos Sociales en la Ciudad de México. 1988, pp 99.

en la elección de sus candidatos para el Consejo de renovación; en la integración de expedientes para certificados de derechos y en la verificación del derecho a la vivienda de vecinos asimismo participaron en las obras de apuntalamiento por riesgo, en la instalación, limpieza y vigilancia de las viviendas provisionales y en la demolición de las vecindades; fue muy destacada su participación en la aprobación de dictámenes de daños y proyectos de renovación, en la evaluación de proyectos especiales, en la asignación de contratos, en obras de autoconstrucción y supervisión y en la adjudicación de viviendas

"El terremoto cimbró a la sociedad mexicana tanto por la magnitud del desastre como por la gran movilización que se dio en la ciudad de México. La población rebasó a sus organizaciones, si las tenía; la mayoría sin tenerlas, se volcó a vincularse entre sí y resolver la crisis social inmediata que afectaba a todos. Nos impresionó asimismo, la desobediencia civil, lógica y espontánea también, rebasando la acción oficial que en ese momento trataba de contener los efectos inmediatos a la catástrofe, llamándose infructuosamente a la normalidad a través de los medios de comunicación oficiales y privados, fue una verdadera cruzada de solidaridad que sólo oía su propia conciencia y desplazaba las instancias oficiales que iban perdiendo, cada vez, legitimidad en la población. Una acción social colectiva que estuvo impregnada de contenido humano y de una moral diferente a la aprendida en las escuelas y en los libros de texto. Ahora era una moral aprendida en las calle.

De esta manera ha permanecido un movimiento social que ha mantenido prácticamente su estructura social y más aun se ha ido ampliando y adecuando a las condiciones y situaciones que la ciudad y la acción de la política urbana le va enfrentando"(30)

30.- Alfonso Tracheta Cenocorta. Política y movimientos sociales en la Ciudad de México pp 100 y 101, 1988.

"Así las demandas iniciales se van ligando con otras y otras, todas de carácter eminentemente democrático, es decir, del derecho a vivir dignamente, de tener lo mismo que todos, de ser iguales. El movimiento social, entonces, no es la multitud incoherente sino la acción colectiva que rebasa la mediación y la manipulación, enfrentándose a lo establecido, rompiendo los límites de las normas y convirtiéndose en permanente y general. No es una mera disfunción del sistema, sino un movimiento social con sus propias formas de solidaridad, que relaciona y cohesiona a sus miembros ante un conflicto y que los impulsa a resolverlo desde su propia perspectiva e interés común"(31)

Con esto podemos ver, que aunque únicamente sea en problemas, la población de México se une, se organiza y usa las organizaciones que se han venido formando para resolver sus problemas en conjunto y aprende aunque en forma caótica de como organizarse y como tratar de resolver el problema y se manifiesta para que las organizaciones del gobierno tomen conciencia en el momento que se está viviendo y hagan algo para la solución del problema provocado por el sismo.

1.4.- CONCERTACIÓN ENTRE GOBIERNO Y CIUDADANOS.

"El surgimiento de nuevos movimientos sociales y la presencia de las organizaciones populares en torno a las políticas de vivienda, es uno de los rasgos más claros del panorama nacional, en cuanto a las relaciones sociedad- Estado.

A ello a contribuido, la maduración de un conjunto de iniciativas sociales de parte de "las organizaciones no gubernamentales en torno al problema de la vivienda, que se venían acumulando desde los años sesenta y, por supuesto, la

31.- Ibidem, pp. 102 y 103.

flexibilidad estructural de las organizaciones del Movimiento Urbano Popular y su acumulación de experiencias, para colocarse en el decenio de los ochenta en un lugar privilegiado como actor político frente al Estado"(32)

Los sismos de 1985 representaron un parteaguas tanto para las organizaciones demandantes como para las propias instituciones y políticas públicas en materia de vivienda. El fortalecimiento de estas organizaciones como interlocutoras de las instancias de gobierno encargadas de la vivienda, obedece a que la movilización social desatada por aquéllos, que en buena parte rompió la atonía política de la sociedad sumida en la crisis, tuvo como contrapartida del estado, una estrategia de concertación política como base de los programas de reconstrucción.

Esta situación sentó un precedente importante para las subsecuentes acciones de gobierno en materia habitacional, "abriendo un proceso global de transformación de las políticas habitacionales, que incorpora la participación e iniciativas de los grupos demandantes"(33)

32.- Zepeda M. Pedro.- Vivienda para Pobladores de bajos Ingresos: Políticas e Instituciones. pp. 42, 1993.

33.- Ibidem, 43, 44.

2.- EL PROBLEMA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN.

"La industria de la construcción es un sector de gran influencia en las inversiones públicas y privadas, absorbe un volumen considerable de los recursos destinados a diversas actividades que impulsan el desarrollo del país. El empleo de fuerza de trabajo específico en ella y su demanda en otras industrias de apoyo, tiene gran influencia en la economía nacional. Por ello reviste una gran importancia el que la industria de la construcción cuente con una buena organización y una proyección basada en el conocimiento y la resolución oportuna de las necesidades y recursos"(34).

La espiral inflacionaria que se encuentra inmerso el mundo y su fuerte repercusión en nuestro país ha hecho que la industria de la construcción sufra fuertes impactos que en diversas ocasiones han incrementado la desocupación o subocupación de profesionales, técnicos y obreros en esa área y en otras conexas. "La participación del sector de la construcción en México oscila entre el 3.5 y 7%"(35).

El problema que se considera de mayor importancia para el desarrollo de la industria de la construcción, quizá sólo superado en los últimos años por el problema inflacionario, es el de la incertidumbre sobre los niveles futuros de demanda de la construcción, sustentado por la historia de la producción bruta de nuestras discontinuidades, generalmente en los cambios de sexenio, aunque no de manera exclusiva. Aunque también la inflación ha encarecido muchísimo la construcción en México, y estos problemas son los que más repercuten en la industria de la construcción.

"Esta discontinuidad en la función de demanda de producción, desde luego que no es privativa de la construcción...no sólo se debe a factores políticos de cambio de sexenio (estos sólo agudizan el problema), y también a los propios ciclos de ajuste de la actividad económica.

34.- Aguilar Mejía Raúl Diego. La Vivienda Popular, pp 80.
35.- Ibidem, pp. 82

El fenómeno se presenta por igual en otros países, aunque de manera aleatoria en contraposición con México en donde el decremento de la demanda se presenta sexenalmente en la mayoría de los casos.

Se tiene en cuenta que la demanda de construcción, implica considerables inversiones del sector público y del sector privado, que estas a su vez, dependen de la expectativa de ganancias de los inversionistas, y ésta de las condiciones macroeconómicas internas y del exterior, es de esperar que la inestabilidad de la demanda seguirá presentándose, independientemente de que el sector público logre continuidad sexenal, lo cual por otra parte, aminoraría considerablemente el problema.

Si se acepta este hecho, la industria de la construcción tendrá que seguirse enfrentando a un periodo de disminución de la demanda. Ahora bien, dada la naturaleza del proceso de construcción (montaje a pie de obra según contratos específicos, muy diferentes en términos generales), no es posible establecer programas continuos de producción con facilidad de otras industrias de la transformación, sobre todo si se toma en cuenta que los sitios de trabajo se distribuyen en todo el país" (36)

Esta situación se agrava por el hecho de que la industria de la construcción no puede mantener inventarios de productos terminados que le permitan ajustar su producción a las fluctuaciones de la demanda.

Finalmente, el recurso de exportación se encuentra en un estado incipiente de desarrollo y no está actualmente, ni lo estará por mucho tiempo, al alcance de las empresas pequeñas y medianas, a no ser por algún esquema administrativo de consorcio. Esto resta aún más la flexibilidad de la industria para acomodarse a las variaciones de la demanda.

También la industria de la construcción," responde, en promedio, por más de 50% de los activos fijos producidos anualmente para incrementar el acervo del

36.- Ibidem, pp 81.

capital del país, y que en gran proporción son requeridos en los procesos de producción de otros bienes y servicios. En efecto si se tiene en cuenta que la construcción de infraestructura y servicios y la edificación no residencial, corresponden al consumo intermedio, entonces el 60% de los bienes de capital producidos por la construcción se utilizan en la producción de otros bienes y servicios. De aquí la importancia de la capacidad de producción de la industria de la construcción, puesto que si ésta no corresponde a la demanda, puede constituir un freno para las demás actividades productivas"(37).

"Al igual, los factores que han inhibido la oferta de vivienda son la escasa disponibilidad de tierras con servicios y a precio adecuado, lo cual propicia un gran número de asentamientos irregulares en las grandes concentraciones urbanas; las gente se acomoda donde puede; la limitada capacidad financiera del sector público para responder a la demanda de infraestructura, servicios y equipamiento urbano y para financiar programas habitacionales para la población de menores recursos; la inadecuada estructura de la banca o instituciones financieras privadas; el deterioro de la relación entre el ingreso familiar y el costo de la vivienda; el apoyo insuficiente a los programas de autoconstrucción del sector social; obstáculos para la inversión del sector privado en vivienda para arrendamiento; los escasos resultados obtenidos en cuanto al desarrollo tecnológico en el área de materiales y componentes de construcción y la complejidad de los trámites requeridos en el proceso habitacional, lo cual eleva los costos y alarga el tiempo de construcción de la vivienda"(38).

A la par de estos factores, los organismos públicos de vivienda se vieron rebasados por las condiciones económicas desfavorables que se vieron durante toda la década de los ochenta, lo que condujo a menos recursos disponibles para financiar vivienda para los trabajadores y para los sectores de menos ingresos, al

37.- *Ibidem*

38.- Catalán Valdés, Rafael. *Las Nuevas Políticas de Vivienda* pp. 55,56., 1993.

tiempo que los créditos para los grupos medios incrementaban su costo y se reducían los plazos para su amortización, de modo tal que se volvieron inaccesibles para la gran mayoría.

Otros acontecimientos político muy importantes, que sumergieron al país en una gran crisis fueron el asesinato del candidato a la presidencia por parte del Partido Revolucionario Institucional y los sucesivos crímenes en torno a este caso, el levantamiento en Chiapas; con lo que en 1994 si de por si, con una economía muy frágil, luego con la sucesión presidencial en ese mismo año, los inversionistas quitaron sus capitales del país, con lo que hicieron que el país siga sumergido en crisis y con esto, todo tipo de crédito se hiciera caro, al igual que no hubiera las suficientes fuentes de trabajo para que la población tuviera una mejor expectativa de vida.

2.1.- EFECTOS INFLACIONARIOS SOBRE LOS COSTOS DE PRODUCCIÓN.

"Entre 1978 y 1982, la construcción experimento un momento de auge, tal periodo de estabilidad y prosperidad incitó a los constructores a pensar en introducir cambios substanciales tanto en la ampliación y diversificación de los insumos necesarios en esta actividad, como en los medios para construir. Durante ese momento de apogeo los líderes de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC) publicaron varios artículos en su revista, donde manifestaron la necesidad de ampliar la planta productiva abastecedora de insumos materiales para responder a la fuerte demanda de ese momento. A tal punto el mercado de insumos se saturó, que en 1981 hubo que importar cemento de Cuba, Japón y Australia. Además se presentó el problema de la escasez de la mano de obra calificada. Éste fue tan agudo que, en 1981 el presidente de la CNIC declaró necesario que los constructores optaran por modificar su forma de producir, incrementando la productividad por la vía de la tecnificación y el uso de materiales ahorradores del factor trabajo".(39)

39.- Carmen Bueno Castellanos. Flor de Andamio. Los Oficios de la Construcción de Vivienda en la Ciudad de México. pp 37. 1994

En 1983, después de esa época, la industria de la construcción experimenta el peor desplome de las últimas dos décadas. El colapso alcanzó la cifra negativa de 1.8 por ciento, lo cual sobrepasa las fluctuaciones causada por los ciclos económicos y por los cambios sexenales. Las causas de la crisis fueron: el desplome del presupuesto del gobierno para obras de infraestructura, derivado de una fuerte presión de la deuda pública y las elevadas tasas de interés que desestimulaban a la población a solicitar créditos para la vivienda.

Al año siguiente, la industria se reactiva al alimentarse con nuevos préstamos internacionales; pero después de dos años de estabilidad, en 1986 cae abruptamente. Ante los continuos altibajos de la industria, en noviembre de 1984, el Ing. Faveta, presidente del Colegio de Ingenieros Civiles de México comentó lo siguiente: el volumen de obra es mucho más bajo que el de 1980 y 1981 y los precios del mercado no resisten al uso intensivo de maquinaria. Tenemos en cambio, un fuerte exceso de mando de obra que tenemos que aprovechar si queremos ser productivos...paradójicamente, ser productivos actualmente implica minimizar lo que otros llaman productividad.

Esta declaración expresa con toda claridad, la posición tomada por los agentes responsables del mercado de la construcción en cuanto a la preferencia de prácticas productivas intensivas en el trabajo para poder adecuar de manera más eficiente a los altibajos de esta rama de la economía.

"La década de los ochenta se caracterizó también por una gran inestabilidad para la construcción. Se presentaron condiciones particulares durante 1988 y 1989,... En tal periodo los proyectos políticos de México en materia económica se encontraban en transición. Derivado de la puesta en marcha del programa de estabilidad económica que se comenzó en la segunda mitad de 1988, éste fue el último año de la década donde se vivió un periodo de gran inflación y de continuas devaluaciones del peso. Una de las medidas tomadas fue la suspensión casi total de los créditos para la construcción de

vivienda. Habría que recordar que la industria de la construcción se vio afectada también por el cambio presidencial. En el año siguiente se inician cambios substanciales en la política económica del país, estableciéndose la etapa caracterizada por un crecimiento sostenido no inflacionario, lo que implica un riguroso control en la estabilidad de precios y salarios que permitió a los constructores... tener un mayor control sobre sus costos; pero a su vez, vivir la disminución en la demanda de construcción por la reducción del gasto público".(40)

Según estadísticas del INEGI, mientras que el índice de precios al productor pasó de una tasa anual del 184 por ciento en enero de 1988 a 10.2 por ciento en junio de 1989, el sector de la construcción lo hizo de 223 por ciento a 3.9 por ciento, como se puede apreciar, el cambio en costo fue drástico "dado que tanto la mano de obra como la gran cantidad de material, tuvo que ajustarse a la política oficial de precios y salarios. El elemento más crítico, lo cual se desprenden todos los demás, en la disponibilidad oportuna de los recursos financieros, el apoyo crediticio ha ido en constante decremento, el crédito otorgado a la industria de la construcción por el sistema financiera fue porcentualmente, en el año de 1970 del 10%, en 1975 10.9%, en 1980 el 6.3%, en 1985 el 1.9%, en 1986 el 0.6%, en 1987 el 0.9%, en 1988 el 0.7% y en 1989 el 1.3%".

"La inflación disminuyó el poder adquisitivo de los salarios y los ingresos medios de la gran mayoría de la población, obstaculizando programas y crédito, y la imposibilidad de ahorrar, provocando un fuerte incremento en la demanda de vivienda."(41)

"El sector de la construcción que con frecuencia actúa como un importante dinamizador del crecimiento y un gran generador de empleos entra en una crisis aún mayor que repercute directamente en amplias áreas de la economía, entre

40.- *Ibidem.* pp. 37, 38, 39.

41.- Aguilar M. Raúl Diego *La Vivienda Para Todos* pp 1, 1994

otras la de vivienda, enfrentando costos crecientes y una demanda muy restringida, lo cual provocó una seria carencia de vivienda nueva durante varios años, debida a la caída de la rentabilidad de las inversiones en este ramo. Así al no construirse viviendas las necesidades siguieron creciendo a ritmos similares a los de años anteriores, con lo que la demanda presionó en los mercados de arrendamiento. Además el fenómeno inflacionario provocó que las rentas nominales se incrementaran considerablemente durante los primeros años de la década. Los precios de los materiales de construcción, por otra parte se incrementaron a más o menos a la par que la inflación hasta 1986: pero a partir de ese año aumentaron aceleradamente. No obstante que el trabajo, que constituye uno de los insumos más importantes dentro de los costos de edificación, se abarató relativamente por el deterioro de los salarios reales, el costo de la edificación en sí aumento más que los precios, sobre todo a partir de 1987⁽⁴²⁾.

En las búsqueda de medidas para combatir la inflación se adoptaron algunos controles de precios, sobre todo en artículos de primera necesidad y en el precio de la mano de obra. Los salarios mínimos se fueron deteriorando a lo largo de esta década hasta el punto de perder más del 50% de su poder adquisitivo. Entre los precios de bienes de consumo se puede citar el de las rentas de las habitaciones, que frecuentemente ocupan una parte proporcional muy significativa del gasto familiar.

" Durante la década de los ochenta se intentó controlar también ese precio, con lo que, sobre todo a partir de 1986, los precios generales crecían mucho más rápido que las rentas.

Esto generó una situación en la que no se producía vivienda; por una parte, la industria de la construcción se encontraba deprimida y los costos de edificación eran cada vez mayores. Además el poder adquisitivo de las unidades familiares se encontraban sumamente mermado y, para el caso del

42.- Centro de Investigaciones para el desarrollo. Vivienda y Estabilidad Política. pp 64 y 65.

arrendamiento, las rentas no podían incrementarse en la misma proporción que la inflación. El deterioro de los ingresos hacía posible acceder a mecanismos de financiamiento para la provisión de vivienda propia y, debido al alza de las tasas nominales de interés, provocada por la inflación, los mecanismos de financiamiento como las hipotecas se volvieron prohibitivos.

Las instituciones encargadas de instrumentar la política habitacional siguieron dotando un gran porcentaje de vivienda de calidad en forma subsidiada, atendiendo preferentemente a los estratos medios de la población. El costo de dichos mecanismos de subsidio, sin embargo, no fue absorbido por el gobierno, sino por otros agentes. Como se habrá de ver, el costo del subsidio en el financiamiento del INFONAVIT fue soportado por los obreros que recibían la devolución de su fondo de ahorro, y en el caso del FOVI por el Sistema Financiero en su conjunto. Además, el subsidio en estos mecanismos no correspondió a una política planeada o premeditada, sino a la manera como la inflación fue afectando a las distintas instituciones"(43)

Como podemos ver, la espiral inflacionaria, el cambio de sexenio en México, han hecho que la industria de la construcción no sea ese detonador económico como en otros países del mundo; al igual que la insuficiencia de personal calificado que a continuación veremos.

2.2.- INSUFICIENCIA DEL PERSONAL CALIFICADO

"De todas las transformaciones en la construcción de vivienda, la que menos ha impactado cuantitativamente en nuestro país ha sido la evolución tecnológica. si bien es innegable que las tecnologías edificatorias avanzadas tienen una trayectoria importante en México, su aplicación en el ámbito de la vivienda ha sido limitada, de suerte que la gran mayoría de las casas que se producen anualmente en el país se rigen con tecnología tradicional y carecen de componentes prefabricados.

43.- *Ibidem*. pp. 65 y 66.

De esta manera, la antigua casa de adobe y terrado ha sido remplazada por la casa de ladrillo o block y losa de concreto donde las técnicas de edificación no han evolucionado: los adobes o la piedra han sido remplazados por ladrillos, y los acabados en cal y arena, por sarpeo y afín.

La actividad de promotor de vivienda ya ha dado sus primeros pasos en el país, e incluso podemos hablar de algunos promotores que han alcanzado un alto nivel organizacional. Sin embargo la mayoría de los desarrolladores continúan manejando sus empresas de manera personal, sin suficiente conciencia profesional"(44)

En los últimos años los temas discutidos en relación con la edificación habitacional han sido esencialmente tres:

- 1.- La cuestión de la autoconstrucción.
- 2.- Los obstáculos que se han encontrado en el desarrollo de sistemas de prefabricación de vivienda.
- 3.- Los problemas surgidos por la deficiente calidad de algunos conjuntos habitacionales.

"El tema de la autoconstrucción tomó fuerza en México hacia finales de los años setenta, alimentado por una corriente de pensamiento que, a nivel mundial, pregonaba la necesidad de fomentar en los países en vías de desarrollo las tecnologías más adecuadas a las características de su planta productiva y, fuertes consumidoras de mano de obra. Este movimiento de pensamiento, favorece a la tecnología apropiada, tuvo un gran impacto en el INDECO y luego en el FONHAPO, y de alguna manera se hizo sentir en todos los niveles de decisión del Sector Vivienda. De ahí surgió un vivo interés por fomentar y organizar la autoconstrucción de vivienda para los habitantes de las zonas humildes, en lugar de continuar aspirando a soluciones industrializadas para la totalidad de la población.

44.- Barragán Juan Ignacio. 100 años de Vivienda en México: Historia de la Vivienda en una óptica económica y social. 1994.

La problemática de la autoconstrucción no gira alrededor de la disponibilidad de mano de obra, sino esencialmente del financiamiento de los materiales de construcción. El constructor es un autofinanciador, que eleva un muro, coloca una ventana o cuefa una losa en la medida en que el ahorro de la familia le permite adquirir materiales y componentes.

Desgraciadamente, numerosos estudios han comprobado que el costo de autoconstrucción es muy superior a la edificación en serie: los materiales al granel son hasta 80% más caros que en compras masivas, la edificación por etapas conduce a numerosos errores constructivos y de planeación de la vivienda, cuyo costo de compostura es en ocasiones superior al que provocó el error; adicionalmente, los materiales almacenados lentamente, se deterioran, y la mano de obra no calificada efectúa las labores con lentitud e ineficiencia.

No existe la mano de obra especializada, se trata de un problema grave, aplicable a la mayor parte de las tecnologías de prefabricación: los malos salarios que producen alta rotación en el sector construcción y la falta de capacitación del personal está es la raíz de este problema"(45)

La industria de la construcción como lo hemos visto no tiene un lugar fijo donde tenga todos sus activos ya que cualquier obra puede salir en cualquier parte del país; al igual que esta industria por su naturaleza nunca pide estudios mínimos para entrar a trabajar, con lo que hace que la gente aprenda a trabajar este oficio a base del trabajo y la experiencia que va tomando durante el tiempo; como pudimos analizar en México todavía no existe el personal suficientemente calificado para usar las tecnologías de los materiales prefabricados y es por eso que se sigue con el proceso tradicional de la construcción.

Al analizar hasta aquí, la industria de la construcción, muchos autores están en favor de la autoconstrucción porque es una alternativa que puede ayudar a muchas personas a tener un lugar en donde vivir, sin que tengan una gran

45.- Ibidem.- pp 261, 262, 263

ayuda por parte del gobierno, pero también hay muchos autores que están en contra de este método, ya que mucha gente no puede ni tiene los conocimientos sobre albañilería y hace sus casas mal, todo esto nos lleva a pensar de que se debe instrumentar mejores programas para que la autoconstrucción sea viable

También otro problema, es el de la capacitación de la mano de obra en la industria de la construcción, por no tener un lugar fijo de las obras, por la gran rotación de la gente, este sector no tiene grandes programas de capacitación y si la tiene, nada más es para el personal de oficina, dejando afuera a los que en si trabajan en la obra y dejándolos que estos aprendan el oficio en el trabajo y a través de la experiencia .

2.21.- ESCOLARIDAD.

"...la mayoría de los trabajadores llegaron a cursar solamente la primaria. De los hombres que asistieron a la primaria sólo el 55% pudo terminarla, mientras que en el caso de las mujeres sólo terminó el 33%. Los resultados muestran un porcentaje mayor de mujeres que empezaron la secundaria en comparación a los hombres, sin embargo al igual que en el nivel primaria, manifestaron una mayor deserción; de las nueve mujeres que cursaron la secundaria solo dos terminaron (22%) y la mujer que comenzó la preparatoria tampoco concluyó sus estudios. En cuanto a los niveles superiores de escolaridad sólo seis hombres (4%) cursaron algún tipo de carrera, de los cuales sólo uno terminó una carrera técnica en electricidad"(46)

Los altos niveles de deserción de los Sistemas Educativos muestran, por un lado, que la población ha tenido que abandonar sus proyectos de formación para poder ejercer actividades remunerativas, y por otro, que existen "ciertos lugares dentro del mercado del trabajo urbano, como es el caso de la industria de la construcción, que acogen a cualquier trabajador sin requerirle algún certificado, que avale una educación formal... se puede observar que el 65% de

46.- *Ibidem*, pp. 75 a la 76.

los maestros sólo cursaron la primaria e incluso en este estudio está el caso de un maestro de obra que nunca asistió a la escuela”(47) y que en la obra otros compañeros le enseñaron a leer y escribir.

“Pero también hay peones que llegaron a cursar una carrera corta y, al no encontrar mejores oportunidades de empleo, se reclutan en algún oficio de la construcción”(48).

Podemos ver aquí, que la industria de la construcción que es una actividad que no requiere de estudios mínimos para entrar y no requiere de que las empresas capaciten a sus empleados sino que estos solos se van aprendiendo el oficio, entonces es obvio que la industria de la construcción no tenga personal con estudios muy altos; al igual que su personal, lo obtiene por la migración que viene de la provincia a la ciudad de México, por temporadas, que esto a continuación veremos.

2.3.- MIGRACIÓN CAMPO-CIUDAD

“Al hacer el análisis del origen de los trabajadores, encontramos que 105 personas(59%), más de la mitad nacieron fuera de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Ellos proceden de diversas regiones geográficas: una quinta parte de estos trabajadores son originarios del Estado de México....La gran importancia numérica de la oferta de mano de obra mexicana a la industria de la construcción de vivienda se debe entre otras cosas, a que es el estado que rodea al D.F., proximidad que se facilita por las diversas vías de acceso disponible, los nativos de Hidalgo le siguen en importancia y representan el 10% en total. El estado de Querétaro, Guanajuato, Puebla, Michoacán, Oaxaca y Guerrero ofrecen una proporción más o menos similar de trabajadores, que oscila entre los dos y el seis por ciento, por último los trabajadores procedentes de San Luis Potosí y Veracruz representan el 0.6% y el 1% respectivamente (ver cuadro 3) la industria

47.- Ibidem pp 77.

48.- Ibidem. pp 79.

de la construcción recluta en primer lugar, mano de obra originaria de la áreas geográficas periféricas a la gran metrópoli y el radio de influencia va disminuyendo conforme la distancia aumenta"(49).

CUADRO 3
ORIGEN DE TRABAJADORES POR SEXO

GENERO ESTADO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	%
ZONA METROPOLITANA	64	10	74	41.3
ESTADO DE MÉXICO	35	4	37	20.7
QUERETARO	4	0	4	2.2
GUANAJUATO	4	2	6	3.4
HIDALGO	17	1	18	10.1
PUEBLA	10	1	11	6.1
MICHOACAN	9	1	10	5.6
OAXACA	8	1	9	5
SAN LUIS POTOSÍ	0	1	1	.6
GUERRERO	6	1	7	3.9
VERACRUZ	2	0	2	1.1
TOTAL	157	22	179	100

FUENTE: SCITINGAR, MARTHA. LOS PRODUCTORES DEL ESPACIO HABITABLE. ESTADO EMPRESA Y SOCIEDAD. MEXICO. COLEGIO DE MEXICO, 1989.

49.- Bueno Castellanos, Carmen. Flor de Andamio: Los Oficios de la Construcción de Vivienda en la Ciudad de México. pp 79 y 80, 1994.

Mientras la mayoría de los hombres migrantes nacieron en comunidades campesinas tanto rancherías, pueblos y cabeceras municipales cuya actividad principal es la agricultura. Ellos en algún momento de su vida productiva, habían desempeñado alguna actividad relacionada con el campo, como la ayuda a los trabajadores agrícolas en el predio familiar, ya sea ejido o pequeña propiedad e incluso, gran parte de los inmigrantes temporales, mantienen dos ocupaciones: trabajar en el campo y en la construcción. "Según sus comentarios, la extensión de los terrenos oscilaba entre la media hectárea y las tres hectáreas de tierra delgada y de temporal, cuya producción estaba orientada, básicamente, a satisfacer el consumo familiar"(50).

Otros comenzaron a trabajar de pequeños cuidando animales; algunos más trabajaron por jornal en los terrenos de vecinos y parientes o en las haciendas próximas a sus comunidades. Los jornaleros agrícolas recibían un ingreso monetario y en ocasiones sólo comida y parte de la cosecha.

"Una característica de los migrantes consultados aquí, es que el 40% de ellos es de origen indígena...de los estados de México, Puebla, Hidalgo, Guerrero y Oaxaca.

Entre los trabajadores indígenas hay 38 hombres y 4 mujeres lo cual en términos relativos representa el 27% de los hombres y 18% del total de las mujeres. Dos terceras partes de estos indígenas son albañiles, 6 más se encargan de las fases de yesería y colocación de pisos"(51)

Considero importante, hacer mención de dos tipos de migración: la temporal y la permanente.

La temporal, es aquella que los trabajadores de las obras que nada más vienen a trabajar una temporada mientras es tiempo de sembrar sus tierras, para después volver a trabajar en la industria de la construcción y se van también cuando es temporada de cosecha, estos son los trabajadores temporales.

50.- Ibidem - 8

51.- Ibidem. pp 81.

Trabajadores permanentes, son aquellos que se vinieron de muy chicos y de aquellos que algunos tienen familiares y se quedan a vivir definitivamente en las ciudades.

A parte de la migración permanente y temporal de los trabajadores de la industria de la construcción, esta la parte de la migración campo-ciudad, se ha acentuado mucho principalmente en las principales ciudades como, Guadalajara, Monterrey, Puebla y el D.F., junto con sus zonas conurbadas en donde la población que vive en las zonas rurales decide venirse a vivir a las ciudades a ver si tiene mejores oportunidades de vida y empleo; con lo que se acentúa más la escasez de vivienda, ya que en su mayoría, esta población no cuenta con los recursos necesarios para adquirir o construir una vivienda y lo único que les queda hacer es la de invadir terrenos, el paracaidismo, con lo que habitan lo que es llamado ciudades perdidas que no cuentan con los servicios públicos indispensables, construyen sus casa con cartón, madera, lámina o con lo que pueden construir un lugar para vivir y en estas condiciones de da mucho la promiscuidad, el hacinamiento e insalubridad.

La concentración urbana de la población, que ha sido muy rápida en los últimos 40 años, pero que se ha trasladado de las grandes ciudades, incluida la ciudad de México, a ciudades de tamaño intermedio, mantiene y mantendrá un ritmo que hace probable que siempre rebase la capacidad de las ciudades para absorberla proveyéndola de la infraestructura y los servicios necesarios," desde el agua potable hasta vivienda, desde energía eléctrica hasta recolección de basura, desde transporte racional y baratos hasta espacios verdes. La perspectiva urbana en México es preocupante porque casi en ninguna ciudad del país hay plan director a largo plazo, de manera que las aglomeraciones urbanas han sido y siempre tienden a ser desordenadas, ineficientes, costosas en términos reales y caóticas, contribuyen al agravamiento de otros fenómenos ya observados, entre ellos la inseguridad, la desintegración familiar e inclusive la falta de nutrición y salud adecuadas"(52).

52.- Ibidem. Pp 42 y 43.

3.- POLÍTICAS Y ACCIONES DEL GOBIERNO RELACIONADAS CON EL REORDENAMIENTO URBANO Y DERECHO DEL SUELO.

El problema de la tierra urbana y de la necesaria disposición de alternativas de crecimiento, fue reconocido por la misma ley al poco tiempo de aprobada. "Así, desde 1981 se hizo una adición al capítulo V de la ley relativa a la tierra para la vivienda urbana, donde se estipulaba que las entidades estatales y municipales deberían de establecer una política de adquisición de reservas territoriales susceptibles de permitir que cada familia cuente con una vivienda digna"(53)

Así dio inicio en varias entidades la estrategia de adquisición de terrenos periféricos que la autoridad dotaría de infraestructura maestra para luego introducirlos al desarrollo urbano.

En la práctica, estas disposiciones no han sido del todo bien aplicadas. Existen sin embargo, algunas excepciones positivas; "entre ellas podemos mencionar el caso del Estado de Aguascalientes durante el periodo del gobernador Barberena (1986-1991) quien estableció grandes lotificaciones que vendió a promotores privados a bajo costo para que éstos construyeran ahí viviendas económicas; estrategia que resulto muy exitosa. Asimismo, ciertas administraciones estatales como Yucatán, Coahuila y recientemente Michoacán, San Luis Potosí y Colima"(54) han adquirido importantes reservas, lo cual permitió, al introducirlas al desarrollo, no solamente edificar vivienda económica sino además forzar los precios de la tierra en general a la baja.

Desgraciadamente esos ejemplos son muy raros. De manera general, las autoridades han hecho caso omiso de las disposiciones en materia de reservas territoriales. Peor aún, en varias ocasiones "la autoridad ha buscado hacerse de reservas para introducirlas al mercado de manera especulativa; tal ha sido el caso en varios macro proyectos urbanos estatales realizados entre 1992 y 1994 en Hermosillo, Culiacán y Monterrey"(55)

53 - Barragán, Juan Ignacio. 100 Años de Vivienda en México pp. 119, 1994

54 - Ibidem

55 - ibidem. 120

El carácter especulativo del mercado privado de tierra para vivienda y su limitada regulación por parte del estado mexicano, la población de menores recursos ha venido cubriendo la necesidad de tierra para vivienda a través de la apropiación o adquisición de terrenos en forma irregular, determinando así la proliferación de asentamientos irregulares.

"El Arq. Alberto Reborá Togno, cito:

En el caso de México, donde la descentralización de la población y de la actividad económica hacia el interior de la república se ve obstaculizada por la falta de tierra oportuna y barata en los nuevos polos de crecimiento que se desean promover, cuyas ciudades principales crecen desordenadamente, al impulso de intereses ilegítimos, que traen como consecuencia injusticia social, costo de desarrollo urbano muy por encima de los que pueden calificarse de normales y demérito en la calidad de vida; donde más de la mitad de la población en el medio urbano no puede acceder a un lote donde edificar su vivienda y se ve obligada a la invasión o compra ilegal de terrenos, lo cual se traduce en precarismo y tensión social; cuya industria de la construcción trabaja muy por debajo de sus capacidades instaladas, por falta del insumo básico para la vivienda que es la tierra, o por su costo excesivo, que hace que la vivienda resulte inalcanzable para importantes segmentos de la población; donde anualmente las ciudades principales ocupan en su crecimiento millares de hectáreas agrícolas productivas".(56)

Es por eso que se reformó el artículo 27 constitucional para tratar de revertir este problema, y aunado al programa de las 100 ciudades, pero como lo veremos más adelante esto no ha dado los resultados que se esperaban; ya sea porque los propios gobiernos estatales han especulado con las tierras o simplemente por crisis que está viviendo el país.

56.- Aguilar M. Raúl Diego. La Vivienda para Todos. pp 10, 1994

La reforma del precepto constitucional, aprobada en enero de 1992, se ubica como una de las transformaciones de mayor trascendencia para el desarrollo agropecuario y, desde la óptica de este documento, también para el futuro de la generación de vivienda en conjunto con las disposiciones desregulatorias, de simplificación administrativa y el fortalecimiento financiero de los órganos de vivienda, la oferta de la tierra resulta, sin lugar a dudas, indispensable para la reactivación del proceso habitacional.

Con la modificación quedó establecido que:

"la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los cambios de población"(57)

Así enunciada, la reforma permitirá "crear las reservas de tierras necesarias para el ordenamiento de los centros de población y, sobre todo, aquellas destinadas a la construcción de viviendas; garantizando que las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios tengan capacidad de adquirir los bienes raíces necesarios para los servicios públicos"(58)

La política de vivienda en la actual administración, se propone por una parte, orientar el papel del estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores públicos, social y privado en apoyo a la producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda, y por otra, promover las condiciones para que las familias rurales y urbanas disfruten de una vivienda digna.

57.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

58.- *Ibidem*.

Las tareas emprendidas de 1995 a 1997 se canalizan a través de la Alianza para la Vivienda y se hicieron las siguientes acciones:

- " se otorgo 30% de descuento a deudores de créditos hipotecarios mediante el programa de beneficios adicionales.
- se encuentran instaladas 224 oficinas Únicas Municipales de tramites para la vivienda.
- se apoyo a los autoconstructores y se promovió la integración de comités para los concursos de innovación tecnológica, etc "(59)

3.1.- ASPECTOS GENERALES DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

La reforma del Artículo 27 constitucional y la Ley agraria (que sustituye a la ley federal agraria) que de él se deriva, brindan nuevas posibilidades para conducir la ampliación del suelo urbano, a partir de una planeación adecuada que ha incluido la administración y la regulación del uso del suelo. "Es preciso indicar que el gobierno federal no constituye reservas territoriales"(60), sin embargo conjuntamente las autoridades estatales y municipales impulsa la creación de reservas destinadas a programas habitacionales con la finalidad de ofrecerlas directamente a los demandantes de vivienda o a empresarios promotores.

"En particular ha sido la SEDESOL, la dependencia encargada de instrumentar esquemas de financiamiento para la urbanización básica de reservas territoriales que en principio se han destinado al desarrollo de lotes con servicios (es el caso de acciones realizadas dentro del programa de 100 ciudades) como una manera de garantizar las condiciones elementales para el crecimiento de espacios habitables y en general de los centros urbanos"(61).

59.- SEDESOL. Programa de Trabajo 1997. Síntesis Ejecutiva

60.- Barragán Villarreal, Juan Ignacio. 100 Años de Vivienda en México. 1994. 131.

61.- Catalán Valdés Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda. pp. 111.

Con el objeto de orientar y regular el crecimiento de los poblamientos y asentamientos humanos en el país en razón de buscar una distribución equilibrada de la población, se promulgó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos en julio de 1993, la cual sustituye a la anterior de 1976. "Dicha ley constituye una adecuada expresión jurídica del desarrollo sustentable ya que busca reducir los desequilibrios regionales, garantizar la calidad de vida tanto de la población rural y de la urbana, conservar el medio ambiente reconociendo el valor incuantificable de los recursos naturales y fortalecer al municipio en tanto autoridad más cercana a las necesidades de la población"(62).

Los municipios adquirieron una importancia fundamental para llevar a cabo las acciones que en política social impulsa el gobierno federal. Asumen atribuciones y funciones que los capacitan para formular, aprobar y administrar planes y programas de desarrollo urbano y habitacional; a ellos les corresponde expedir licencias y permisos de uso de suelo, construcción de fraccionamientos y condominios, relotificación, así como regularización de la tenencia de la tierra urbana y la adquisición y administración de reservas territoriales.

"Con la nueva ley quedaron enunciadas y reglamentadas las acciones básicas que en materia de asentamientos humanos han sido implementadas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari: el fomento a las ciudades medias; la descongestión de las zonas metropolitanas; el resguardo de los centros históricos como patrimonio cultural; la concertación como instrumento de la planeación urbana y regional, y la regulación del mercado de los terrenos y la vivienda de interés social.

Vista complementariamente, dicha reglamentación constituye un paso en cuanto a acotar la función del Estado en la planeación del desarrollo; en materia de vivienda, por su función orientadora de la edificación o mejoramiento de las habitaciones de interés social y popular, y en el mercado de la tierra y la vivienda, busca evitar los excesos que el libre juego de la oferta y la demanda puedan ocasionar en perjuicio de los más necesitados"(63)

62.- Ibidem.

63.- Ibidem. pp. 111 y 112

Un aspecto relevante de la nueva ley lo constituye el hecho de que la participación social se concibe al igual que la visión integral de la modernización como garantía de la consecución de los objetivos gubernamentales.

Queda regulada y normada en ella la participación social en la construcción y mejoramiento de la vivienda, en el financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura de servicios públicos y en los proyectos estratégicos urbanos y habitacionales.

El programa de las 100 ciudades, es para enfrentar los retos surgidos del acelerado proceso de urbanización que había experimentado el país, "en las última décadas y que tendía a mantener o a reforzar el patrón de concentración de la población y de las actividades en unas cuantas áreas; al igual que esta concebido como una estrategia de largo alcance, que busca impulsar el desarrollo ordenado y sustentable de ciudades estratégicas que puedan ser alternativas a las grandes metrópolis"(64).

3.2.- POLÍTICAS DE RESERVAS TERRITORIALES

La reforma del artículo 27 Constitucional, permitirá crear las reservas de tierra necesarias para el ordenamiento de los centros de población y , sobre todo, aquellas destinadas a la construcción de viviendas, garantizando que las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios tengan capacidad de adquirir los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

"En una política convencional el patrón del uso del suelo es un efecto residual de los programas, de vivienda"(65) no sucediendo lo mismo con una política que parta de la tierra; pues asegurada su tenencia y los estándares

64.- SEDESOL. Programa de Trabajo 1997. Síntesis Ejecutiva.

65.- Aguilar M. Raúl Diego. La Vivienda para Todos. pp 27, 1994.

minimos de servicios y equipamientos, la política del gobierno pasaría a constituir un verdadero soporte del desarrollo progresivo de la vivienda. El derecho al suelo urbano significa asegurar a toda la población demandante un sitio donde pueda desarrollar su morada dignamente.

El presidente Miguel de la Madrid expreso que la solución radical y de fondo al problema del suelo urbano, es la constitución de reservas territoriales, si no, nos vamos a pasar la vida regularizando

"Desde la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, se establecieron mecanismos financieros para adquirir reservas, habilitarlos con infraestructura primaria y apoyar técnicamente a las autoridades locales, tanto por vía presupuestal como crediticia"(66), además cuenta con recursos, en su programa normal de gasto, para pagar las adquisiciones y entregar los terrenos a los gobiernos locales mediante convenios.

También se estableció una línea de crédito en Banobras para habilitar las reservas, que como crédito puente se otorga a los gobiernos locales en la elaboración de estudios y proyectos.

Aunado al problema inflacionario que ocasiona el urbanismo regulatorio, debemos constatar el fracaso manifiesto de las estrategias de reservas territoriales que ha acompañado, en el plano instrumental, la aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos. La adquisición de reservas territoriales fue incorporada a la planificación Urbana, Precisamente con el fin de utilizarlas como instrumentos de control de precios. Sin embargo la estrategia se ha topado, con grandes dificultades ante la realidad financiera de los estados.

"Una evaluación somera de la situación de las reservas territoriales publicas en el país en 1993 indica que las reservas estatales y federales alcanzan apenas 14 mil hectáreas, mas de 6 mil organismos publicos descentralizados.

66.- Ibidem, pp 29.

Ahora bien considerando la meta de generación anual de 1 millón de viviendas, se requerirían cada año de aproximadamente 20 mil hectáreas por lo que estas reservas cubrirían , únicamente un año de demanda”(67) Actualmente en 1996 se tienen en reservas territoriales 24,595 hectáreas.

Al igual que el poder publico se encuentra imposibilitado de incorporar por su cuenta los servicios a estas reservas, por lo que los desarrollos establecidos en ellas presentan deficiencias en los servicios. Y de hecho, en numerosos casos en todo el país se ha visto que cuando el Estado posee reservas de calidad y con disponibilidad de servicios actúa de una forma eminentemente especulativa, buscando incrementar los precios en lugar de dirigirlos a los segmentos del mercado que mas requieren de tierra.

3.3.- POLÍTICA DE REGULACIÓN DE PREDIOS.

“La existencia de una reglamentación de fraccionamientos a dos velocidades, facilitó en cierta manera la coexistencia en una sociedad urbana tan constante como la mexicana”(68) No obstante, la tolerancia de las colonias populares en ciertas ciudades del país, no fue impedimento para que se desarrollaran los fraccionamientos ilegales y clandestinos, estos no solamente no presentaban ningún tipo de servicio de infraestructura, sino que además estaban totalmente fuera de la ley, instalados en terrenos ejidales o en predios invadidos.

Este problema estaba intimamente ligado a las disposiciones de la Reforma Agraria postrevolucionaria, la cual habia destinado numerosas tierras periurbanas a uso de ejidos jurídicamente inalienables. Esto generó una situación sui generis para el desarrollo de muchas ciudades mexicanas al rodearlas de tierras inalienables que limitaban considerablemente las posibilidades de crecimiento legal.

Las primeras manifestaciones de esta problemática la encontramos en la ciudad de México, desde finales de los años treinta. Algunas colonias populares se originaron en tierras ejidales. “Posteriormente, el procedimiento se

67.- Barragán, Juan Ignacio 100 Años de Vivienda en México. pp 258, 1994.

68.- Barragán, Juan Ignacio 100 Años de Vivienda en México. pp 128 y 129, 1994

institucionalizó al incorporarse el interés político de la autoridad, con prácticas corruptas de líderes que vendían los terrenos ilegales y la propia lógica de los supuestos ejidatarios”(69), cuya vecindad con la vida urbana los alejó de la práctica del cultivo, encontrándose como señores de una tierra que no le servía, ni podían vender. Cuando no existían tierra ejidales que comprar, los líderes organizaban invasiones de terrenos de propiedad federal, estatal y hasta privada, generando el fenómeno de los “paracaidistas” .

Amplias zonas de la capital del país se desarrollaron de esta manera clandestina, primeramente en el municipio de Ecatepec, pero sobre todo a partir de los años sesenta en Ciudad Netzahualcóyotl, y posteriormente en el municipio de Chalco; donde radican hoy día varios millones de personas.

En otras grandes ciudades el fenómeno fue más tardío: en “Guadalajara se detecta desde finales de los años cincuenta, y en Monterrey desde mediados de los sesenta; aunque se generalizó a las capitales estatales a principios de los años setenta”(70).

Una vez instalados en la ilegalidad, estas personas fortalecen su unidad bajo su líder, con el fin de presionar a la autoridad para la obtención de los servicios básicos de manera gratuita.” El valor económico y político de estas zonas clandestinas: jugosos negocios para los líderes de vecinos con frecuencia ligados a alguna organización sindical próxima al partido oficial, o algún partido político de izquierda, quienes además de vender los terrenos reciben regalías de autoridades para encauzar políticamente el voto de sus vecinos. Aunque desde mediados de los años sesenta, los movimientos de vecinos empezaron a escapar al control del partido oficial, y sus sindicatos, pues la penetración de los grupos de izquierda en la zona fue considerable en ese período de gran movilización ideológica, En Monterrey, Torreón, Durango y Chihuahua”(71).

69.- *Ibidem* . pp 130

70.- *Ibidem* 130

71.- *Ibidem* 131

Es fácil entender las dificultades que ha ocasionado al sistema urbano la coexistencia de "fraccionamientos a 3 velocidades"(72): residenciales, sociales progresivos y clandestinos. Los primeros que son los que más problemas resuelven, son paradójicamente, los más afectados por la rigidez normativa y la lentitud burocrática.

Los sociales progresivos, son considerados un mal necesario, pues significan un paternalismo muy costoso para las finanzas estatales y municipales, por lo menos se mantienen dentro de los parámetros del orden urbano que marcan los Planes Directores.

Los clandestinos en cambio son un verdadero dolor de cabeza para la autoridad; por los problemas urbanísticos que generan, las presiones políticas que ocasionan, y los costos para las finanzas estatales y municipales. Su carácter irregular obliga a que antes de querer solucionar cualquier problema de servicios básicos, la autoridad debe legalizar la situación de la tenencia de la tierra, mediante la venta de las parcelas a plazo. Para eso "fue constituido el CORETT: Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra, y fue constituida con el fin de regularizar las parcelas ocupadas de manera ilegal. Aunque su establecimiento oficial data de 1972, su origen se remonta a los años cuarenta, al iniciarse el proceso de invasión o de venta ilegal de tierras ejidales en la periferia de la Ciudad de México"(73).

Como sabemos después de la Revolución se establecieron numerosas tierras ejidales en los alrededores de la mayoría de las ciudades del país. El estatus jurídico de estos ejidos emanados de la Revolución Mexicana e inscrito en el artículo 27 de la constitución, otorgaba a los ejidatarios la tenencia de la tierra, más no su propiedad; de suerte que los derechos sobre ella no podían ser vendidos a terceros. "Sin embargo la ley permitía a la autoridad el expropiar o permutar dichas tierras por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades"(74).

72.- Ibidem 132

73.- Ibidem 131

74.- Catalán Valdés Rafael. - Las Nuevas Políticas de Vivienda. 146. 1994

Al comenzar las invasiones y las ventas de terrenos ejidales, para la formación de fraccionamientos clandestinos, la autoridad respondió expropiando esas parcelas, para luego regularizar la tenencia quienes edificaron sus viviendas sobre ellas mediante venta o cesión. De acuerdo a diversas investigaciones, en 1976, de los 75 ejidos que existían alrededor de la Ciudad de México en 1938, sólo 24 permanecían intactos, 37 habían desaparecido y 14 estaban parcialmente ocupados; de suerte que el 20.7% del área incorporada al desarrollo urbano en la capital del país, entre 1940 y 1976, correspondía a reservas ejidales y 26.5% a tierras comunales. De esta manera se desarrollaron grandes extensiones, entre ellas la actual ciudad de Netzahualecoyotl y el Valle de Chalco. Así sólo %52.8% de la expansión de la capital se había realizado en tierras privadas, con transacciones debidamente legisladas”(75)

“El CORETT, regularizando fraccionamientos clandestinos, tanto en terrenos ejidales, comunales, federales, estatales o de iniciativa privada, esta instancia lo hacía mediante cesión o venta”(76) para que los propietarios pudieran gestionar ante los organismos correspondientes la introducción de los servicios públicos; a pesar de estos avances se siguieron las presiones de los paracaidistas o de sus líderes quienes querían que se les diera todo gratuitamente y esto ocasionó un proceso cargado de corrupción por parte de los líderes, y de manipulación político- electoral, por parte de los diferentes partidos que intervienen en esas colonias.

Se trata de un problema que no será resuelto de manera definitiva, sino hasta que, por una parte, el sistema urbano cuente con procedimientos que garanticen la incorporación de reservas territoriales suficientes, a precios adecuados a la población de escasos recursos y con esquemas de créditos accesibles; y por otra parte, cuando la autoridad decida no continuar con ese juego político-social, que tanto ha costado a la ciudadanía y al orden urbanístico.

75.- 100 Años de Vivienda en México pp 131

76.- *Ibidem*

Una de las principales acciones para detener los fraccionamientos clandestinos ha sido la reforma del artículo 27 Constitucional, que permite a los ejidatarios el convertirse en verdaderos propietarios de sus tierras. Esta controvertida reforma, que ha levantado la oposición de numerosas personas quienes se resisten ya sea por principios ideológicos o porque su partido se beneficiaba con el antiguo sistema, votada en 1992, ha permitido la incorporación legal, ordenada y paulatina de reservas ejidales periurbanas al desarrollo. Y tratar de mejorar el hábitat que ha sido uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo de esta administración y de las políticas de vivienda del gobierno, como lo veremos a continuación

3.4.- PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y EL MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT.

El Programa Nacional de Solidaridad, si bien no se ha abocado en forma importante a resolver carencias de vivienda, si lo ha hecho tanto para la regularización de predios, que es el paso previo para mejorar la dotación de servicios, como el propio mejoramiento del hábitat de las colonias urbanas populares y de las comunidades rurales. La estrategia de este programa es la introducción de servicios públicos como una medida central para erradicar la pobreza, dado su vínculo estrecho con la calidad de vida, el mejoramiento de las condiciones de salud, y lo entiende este programa que tal infraestructura es soporte esencial del desarrollo económico y social de las comunidades.

“En cuanto a la vivienda, hasta el momento el avance del Pronasol, se ha enfocado en forma primordial a programas de dotación de servicios y

equipamiento urbano. En esta área se le da primordial importancia a los subprogramas de dotación de agua potable, alcantarillado y el mejoramiento urbano(conocido como solidaridad en colonias y comunidades y que incluye regularización y tenencia de la tierra) y, en menor medida, a obras de electrificación.

Estas obras implican rehabilitación, mejoramiento o construcción de los diferentes sistemas. En su tiempo de operación, con base en datos del presupuesto de la federación 1993, se pueden observar avances significativos: mas de 11 millones de habitantes cuentan ya con agua potable; 8.5 millones de personas se han beneficiado con alcantarillado; 13 millones de habitantes de 9 mil 655 localidades rurales y 3 mil 447 colonias populares, se han integrado al servicio de energía eléctrica".(77)

La acción de Pronasol, relacionada con el mejoramiento del hábitat de los pobladores de menores ingresos es de importancia fundamental; en particular, en las zonas urbanas y rurales marginadas, puede alentar la demanda social de vivienda. la cual se traduce en presión para que las instituciones de vivienda diversifiquen y expandan su capacidad de respuesta y sobre todo, la reorienten hacia los pobladores de bajos ingresos.

Según Pedro Zepeda M., existen opiniones encontradas entre los especialistas sobre el impacto en el corto y mediano plazo, de las acciones de Pronasol, relativas a la regularización de predios e introducción de servicios, en términos de catalizar una mayor demanda social de créditos y otros apoyos para edificación o mejoramiento de vivienda, como resultado natural del fomento a la autogestión de los grupos marginales de la población en la cadena: regularización de la tierra-vivienda progresiva o terminada.

77.- Zepeda M. Pedro. Vivienda Para Pobladores de Bajos Ingresos. el Nacional, México, 1993. pp 81.

4.- POLÍTICA CREDITICIA DE LOS ORGANISMOS DE GOBIERNO PARA LA SOLUCIÓN A LA DEMANDA DE LA VIVIENDA: POLÍTICAS GENERALES.

Uno de los elementos para medir el bienestar social de una comunidad nacional es el número de viviendas disponibles y la calidad de la misma. En México, el esfuerzo gubernamental por dotar de vivienda al mayor número de personas se refleja de dos maneras:

"Con una intervención estatal directa en la construcción de las mismas. Esto se realizó mediante los Institutos de Seguridad Social, el INFONAVIT, y FOVISSSTE, y de organismos públicos federales o estatales que ofrecían vivienda a población no cotizante, como FONHAPO, FOVI, VIVIENDA PROPIA, entre otras.

La segunda, es con una intervención en el mercado inmobiliario a través de medidas financieras y fiscales que indujeran al sector privado a la construcción de vivienda de interés social. Desde 1970 se desincentivó la promoción de la vivienda en renta"(78)

A pesar de esta participación gubernamental, el agente económico que incide en el mercado de la vivienda es básicamente el sector privado informal, alejado de los organismos financieros y marginal a las normas administrativas de construcción. "Este sector edifica el 65% de la casa habitación"(79). "El país tiene un rezago de seis millones de vivienda y se prevé que este aumente en 210 mil en 1994 con lo que habría una acumulación del déficit, tendencia que no ha podido ser revertida en los últimos veinte años, no obstante la creación del INFONAVIT y FOVISSSTE. La causa de este rezago se debe, en parte, a las altas tasas de natalidad de los años cincuenta y sesentas y a la caída del porcentaje que se destina al gasto público total"(80)

78.- Revista del Colegio de México Seguridad Social: Elementos para su Diagnóstico y Reforma. México, Colegio de México, pp 78

79.- Asociación Nacional de Promotores de Vivienda. Estudio Grupo Urbi. México, ANPV, mimeógrafo, 1994.

80.- Revista del Colegio de México Seguridad Social: Elementos para su Diagnóstico y Reforma. México, Colegio de México pp 78

4.1 SEDESOL: COORDINADORA DE LOS ORGANISMOS DE VIVIENDA.

La transformación de la Secretaría de desarrollo urbano y ecología en la Secretaría de Desarrollo Social en mayo de 1992 se enmarcó en la estrategia de "incidir con eficacia incrementada en la recuperación del nivel de vida de la población, particularmente aquella que subsiste en condiciones de pobreza extrema, y para dinamizar el desarrollo social mediante una mayor coordinación institucional entre las dependencias públicas de los tres ámbitos de gobierno y los sectores social y privado del país"(81) Este cambio no fue un simple cambio de nombre sino el resultado de una nueva concepción del desarrollo, y se dio en estrecha relación con la política de modernización sustentada en el plan nacional de desarrollo.

La Secretaría de Desarrollo Social(SEDESOL) orienta sus actividades en tres grandes vertientes: "el impulso de una política urbana orientada a desalentar la concentración demográfica en las grandes zonas metropolitanas y a estimular el regional; avanzar hacia un desarrollo sustentable, armonizando el crecimiento económico con el aprovechamiento integral y racional de los recursos naturales, concibiendo la protección al medio ambiente como una parte medular de la política social, y alcanzar una mayor eficacia en la gestión pública de la vivienda"(82), conjuntando esfuerzos para pasar de un esquema ejecutor de obra a otro de promoción y financiamiento

La creación de la SEDESOL materializó en forma institucional la visión que del desarrollo social tiene la actual administración federal. Si la institución toma como directriz de su funcionamiento el objetivo central de elevar productivamente los niveles de bienestar general de la población, empieza por asumir que a esta tarea se responde con una concepción integral del desarrollo sostenible, combinando acciones de combate a la pobreza, de desarrollo urbano y regional y medidas de promoción a la vivienda y protección del medio ambiente.

81.- Catalán Valdés Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda. 1994, pp 115

82.- Ibidem 116

En materia de vivienda la Secretaría asume su papel coordinador para el impulso a la modernización de las políticas habitacionales. "Había que seguir fomentando la construcción de más viviendas modificando las formas de intervención del Estado en esta materia, y contemplándola a la vivienda desde una doble óptica: como elemento de desarrollo social y, a la vez, como instrumento de desarrollo económico"(83) el desafío consistió en canalizar selectivamente el gasto social, definiendo con oportunidad las regiones y los sectores que con más urgencia requerían recursos, al tiempo que se aplicaban con más eficiencia los recursos disponibles. Con la creación de la SEDESOL se fortalecieron los instrumentos de la política habitacional del Estado para lo cual se creó una subsecretaría de vivienda y bienes inmuebles orientada en las líneas de estrategia establecidas en el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.

En el marco del Programa Nacional de Solidaridad el objetivo fue apoyar a los grupos populares en "las tareas de autogestión mediante créditos individuales de monto reducido y carácter revolvente, destinado a la adquisición de materiales de construcción a precios de mayoreo, así como realizar campañas para abatir precios de materiales en coordinación con el Instituto Nacional del Consumidor y la introducción de servicios básicos como drenaje, alcantarillado y agua potable con participación de la comunidad. Para beneficio de las familias campesinas se continuará apoyando al Fondo Nacional para la Vivienda Rural y a los Institutos Estatales de vivienda en acciones para este sector, así como desarrollar acciones y coordinar esfuerzos en cuanto a las demás estrategias del Programa Nacional de Vivienda"(84)

La creación de la SEDESOL significó un paso importante para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Vivienda y, con ello, para avanzar en la consecución de los objetivos planteados. Con una mayor y mejor coordinación se pueden impulsar los procesos de desregulación, de apoyo a la autogestión,

83.- Ibidem. pp 72.

84.- Ibidem. pp 73.

disminución de costos; aprovechar mejor los recursos e incidir gradualmente en la disminución del déficit acumulado. El Cambio que dio origen a la SEDESOL fue, pues fundamental para la instrumentación de las nuevas políticas de vivienda.

4.2.- FONHAPO: CREACIÓN DE UN FIDEICOMISO PARA DAR MÁS A QUIEN MENOS TIENEN:

"El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) se crea el 2 de abril de 1981, sustituye parcialmente, en términos de funciones, al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO)"(85) y la orientación en los últimos años se sustenta en las siguientes directrices:

1.- "Beneficiar principalmente a los sectores de la población con menores ingresos". este atiende a las demandas de los pobres, de preferencia a los no asalariados, cuyos ingresos sean menores a 2.5 veces el salario mínimo. Durante el sexenio pasado cerca del 50% de las acciones del fondo se destinaron a beneficiar a la población de ingresos inferiores a 1.5 veces el salario mínimo.

2.- "Tener la suficiente flexibilidad, tanto en sus esquemas financieros como en su oferta de productos, para llegar a los sectores de población de más bajos ingresos"(86). Lo anterior representa adaptarse a los diferentes niveles de capacidad de pago de los beneficiarios, ofreciendo desde lo básico, que puede limitarse a tierra legalizada, servicios y un techo temporal.

3.-" Entender a la vivienda como un proceso y no como un producto terminado, para lo cual se busca inducir la autoconstrucción como instrumento fundamental"(87). Aquí ofrece a los demandantes de menores ingresos un lote con servicios o un pie de casa bajo el esquema de que ellos mismo podrán posteriormente construir o ampliar su vivienda. Así ofrece un producto de

85.- CIDAC, Vivienda y Estabilidad Política, pp. 195, México, 1991.

86.- Zepeda M. Pedro, Coord. Vivienda para los Pobladores de Bajos Ingresos. Políticas e Instituciones. Promasol, pp 144, 145, 1993.

87.- Ibidem, pp 145

vivienda accesible a la demanda de los pobladores de menores recursos, y se evita el encajonar a la gente en viviendas terminadas en conjuntos habitacionales excesivamente pequeñas y sin posibilidad de crecimiento.

4.-" Aprovechar la capacidad de organización de los grupos sociales y que sean ellos mismos quienes perfilen su proyecto, gestionen su vivienda y vigilen el proceso de construcción"(88).

Se busca cambiar el concepto de que la vivienda es sólo un bien de consumo y considerarlo un proyecto productivo, mediante el cual los propios involucrados se apropien del proceso productivo y sean garante de la calidad de los materiales con los que van a construir su vivienda.

5.-" Descentralizar territorialmente los financiamientos de vivienda. Se incorporaron al fideicomiso, el patrimonio del desaparecido Indeco, que paso a formar parte de los patrimonios de los institutos estatales de vivienda, que en algunos casos ya existían de tiempo atrás, se busco también que operaran en forma coordinada con Fonhapo en la promoción y asignación de financiamiento"(89).

La clientela potencial de la institución, son pobladores con ingresos "menores a 2,5 veces el salario mínimo, significa el 70% del universo de demandantes de vivienda y constituyen el segmento de población con menor capacidad de pago debido tanto a que son los de menores ingresos, como a que en la composición de su pago, la vivienda presenta la menor participación(en relación al peso que tiene en los otros segmentos), estimada entre el nueve y 10% del total del gasto"(90).

4.2.1.- PROBLEMÁTICA

La participación de Fonhapo, en la solución al problema habitacional del país se ha ido incrementando gradualmente; "en 1983 las acciones de vivienda financiadas alcanzaron a cubrir el 3.3% de las necesidades de vivienda por incremento de la población con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo

88.- Ibidem. 145.

89.- Ibidem. 145

90.- Ibidem 146.

pero para 1990 alcanzó un 26% de las necesidades y en forma acumulada durante el periodo de 1983-1990 cubrió el 19.1% en términos del crecimiento de la población objetivo”(91)

Al igual Fonhapo con respecto a las otras instituciones dedicadas a la vivienda de interés social, las estadísticas señalan que en “el periodo 1983-1989, la institución, con tan solo el 4.8% de los recursos canalizados por el sector público, financio el 16.5% del total de las acciones de vivienda”(92) Fonhapo tiene tres programas principales o productos que financia y son vivienda progresiva, aunque concretamente solo lleva dicho nombre: lotes y servicios, vivienda progresiva y vivienda mejorada.

Los créditos que ofrece Fonhapo, no operan en forma individual, “sino a través de organizaciones legalmente constituidas, aunque las responsabilidades por los créditos y las garantías corresponderían a cada familia acreditada y se toma en cuenta las características socioeconómicas concretas de cada demandante”(93) las ventajas de los créditos colectivos son múltiples:

A.- “se aprovecha y potencia la capacidad de la organización social para traducir la demanda en un proyecto habitacional específico; la misma organicidad y los vínculos internos de solidaridad y corresponsabilidad facilitan la gestión y participación social a todo lo largo del proceso de construcción

B.- la comunidad comparte la responsabilidad de la deuda y maneja las garantías en forma solidaria, lo cual hace más fácil la recuperación del crédito si se responsabiliza al grupo beneficiado para su pago.

C.- con la adquisición colectiva de terrenos y materiales se abaratan los costos en la construcción; además, los trámites en grupo ahorran tiempo”(94)

En 1990 la composición del presupuesto muestra que el incremento de los recursos se explica por préstamos del Banco Mundial. “entonces la composición fue: recuperación 36 %; fiscales 25%, Banco mundial 39%. Podemos ver que la

91.- CIDAC. Vivienda y Estabilidad Política. México. pp 196, 197. 1991.

92.- Zepeda M. Pedro - Vivienda para los Pobladores de Bajos Ingresos. Políticas e Instituciones, pp 146, 1993.

93.- Aguilar M. Raúl Diego. La vivienda para Todos. pp 72, 73, 1994.

94.- Op. cit. Zepeda M. Pedro. pp 147.

recuperación de los créditos por parte de Fonhapo fue del orden de un 30%. Según la institución, a partir de 1987 se elevó a un 50% gracias a los cambios en el sistema de pagos y a partir de 1990 se elevó al 70%⁽⁹⁵⁾ que fue resultado de la disminución de los subsidios y a expensas, principalmente, de los créditos con costo promedio por acción mayor, es decir, de los beneficiarios con una mayor capacidad de pago.

4.2.2.- CAPITALIZACIÓN Y SUBSIDIO.

El esquema de financiamiento de Fonhapo no está sostenido en una política estatal clara, estable y consolidada en el proceso de presupuestación del gasto público. Lo anterior está acompañado de crecientes requisitos para acceder a los préstamos externos. Fonhapo de todas las instituciones de vivienda de interés social, es la que se ve con mayores dificultades para lograr un equilibrio entre accesibilidad a sus programas de crédito y racionalización de subsidios que permita ampliar el número de beneficiarios y garantizar un mínimo de capitalización de la institución.

Los subsidios de Fonhapo presentan mayor impacto tanto en número de beneficiados, como en sus destinos hacia los de menores ingresos; sin embargo presentan una vulnerabilidad que se agrava en tiempos de premuras en las finanzas públicas; es decir, el financiamiento de Fonhapo descansa en forma muy importante en transferencias fiscales; en cambio Infonavit sustenta sus subsidios en transferencias de los fondos pertenecientes a asalariados de bajos y altos ingresos, hacia acreditados pertenecientes mayoritariamente a niveles de ingresos intermedio; y Fovi descarga parte de sus subsidios en el universo de ahorradores.

La otra fuente de recursos, desde los finales de los ochenta se perfilan cambios importantes en los préstamos internacionales; Fovi entra en la competencia con Fonhapo por el acceso a los préstamos del Banco Mundial; la

95.- Ibidem. pp 150.

otra fuente de recursos, presenta una recuperación crediticia deficiente, aunque todavía no generalizada. En el caso de los grupos sociales se debe principalmente a problemas internos de tipo social y político; y en el caso de organismos públicos en particular los institutos de vivienda, la morosidad, surge de nuevas políticas de las autoridades en turno, que frecuentemente no reconocen compromisos contraídos anteriormente y en términos generales las organizaciones sociales son las que tienen una mejor recuperación.

4.2.3.- UNA INSTITUCIÓN VIABLE O UNA AGENCIA POLÍTICA.

Fonhapo se ha visto presionado por problemas políticos originados al interior del aparato estatal o por clientelismo y contradicciones entre las organizaciones sociales. "Son variados los testimonios internos y externos de la institución que apuntan a que algunos grupos dentro de la inercia de las prácticas corporativas y clientelares, intenten captar recursos de la institución basados en su militancia al partido oficial. Por otro lado, también abundan los señalamientos sobre como durante la administración de Miguel de la Madrid, la institución atendió la demanda de organizaciones populares que posteriormente se hicieron antagónicas al gobierno"(96). Ambos fenómenos se retroalimentaron en una dinámica que ha cortado las posibilidades de maduración, autonomía y crecimiento de la institución.

Las organizaciones populares maduraron su capacidad de gestión y tuvieron una notable influencia en la dirección de los créditos, dando lugar a que la demanda efectiva haya rebasado por mucho las posibilidades de respuesta de la institución. "De tal forma que la asignación de créditos al sector social, dependen en buena medida de la disposición de esperar del grupo y de su relativo peso político, expresado en movilizaciones y otras formas de expresión. Al igual que tiende a crecer el sesgo de Fonhapo a favor de los organismos públicos estatales y municipales, por presentar una negociación mas sencilla y una descentralización

96.- *Ibidem*, pp 152.

del control sobre los demandantes”(97). Esta tendencia alimenta frecuentemente el esquema corporativo que practican los institutos estatales y mina el proceso organizativo en las zonas urbanas marginales.

Ante todo la reducción depende de que la institución no se manifieste como una “agencia política, sino como una fuente de financiamiento y asesoría para la construcción de vivienda con una clara vocación de servicio social. Frente a la legitimación que se obtiene de entregar subsidios enormes a algunos pequeños grupos que tienen el peso político o la insistencia suficientes para conseguirlos, la posibilidad de destinar mucho más créditos para la construcción masiva de programas para la construcción masiva de programas de lotes y servicios y vivienda progresiva”(98), puede tener un impacto legitimante formidable sobre la población en general y no de unos grupos.

4.3.- INFONAVIT: SOLIDARIDAD TRANSFORMADA EN FONDO HABITACIONAL EN APOYO A LOS OBREROS

El fundamento jurídico del Infonavit parte del texto original del artículo 123 fracción XII de la constitución. “En el cual se contempla la obligación de las empresas con más de cien trabajadores de proporcionar viviendas cómodas e higiénicas a sus empleados. Esta norma constitucional no fue debidamente reglamentada, ni se concreto en algún tipo de política o programa gubernamental: en 1972 el ejecutivo federal promueve la iniciativa que transforma esta norma en la conformación del Fondo Nacional para la vivienda de los trabajadores, con base en aportaciones patronales a favor de todos los trabajadores amparados en el apartado A artículo 123”(99)

En consecuencia, se modificó la Ley Federal del Trabajo para establecer la obligación patronal de aportar al Fondo por cada uno de sus trabajadores, “el

97.- Ibidem. pp. 152, 153.

98.- CIDAC. Vivienda y Estabilidad Política. pp. 202, 1991

99.- Ibidem. 181.

equivalente a un cinco por ciento de su salario ordinario (posteriormente, la base de cotización se cambio al salario integrado). En la misma Ley Federal del trabajo se estipula la creación de Infonavit como institución tripartita encargada de la administración del Fondo. En particular se norma que Infonavit debe abrir una cuenta individual por cada trabajador. Estos depósitos de ahorro podrían ser retirados por el trabajador en el momento de su jubilación, defunción, incapacidad total, terminación de la relación laboral o al cumplir diez años de cotización”(100).

A finales de 1981, próximo a vencerse el periodo de diez años de cotización, se modifico la Ley Federal de Trabajo de tal forma que el fondo individual de ahorro solo “es retirable por defunción, jubilación, incapacidad total o al tener cincuenta o mas años y haber terminado toda relación laboral. La reforma no incorporo ninguna medida para contenerla acelerada perdida del valor, en términos reales de los fondos individuales, a pesar de estar inmerso el país en un crónico proceso inflacionario”(101); solo logro evitar una mayor sangría en la descapitalización de la institución.

4.3.1.- POBLACIÓN DERECHO-HABIENTE.

La filiación a Infonavit desde principios de los años ochenta hasta el año de 1990, presenta una tendencia ascendente en una “banda de 4.6 a 7.3 millones de derechohabientes. Las variaciones reflejan características y cambios en los niveles de empleo, problemas de registro y evasión permanente o intermitente por parte de un segmento importante de empresas. Además un contingente muy numeroso de trabajadores presentan aportaciones en uno o a lo mas dos años y después abandonan el régimen Infonavit. A mediados de los ochenta, un estudio interno de la institución estimaba que cada año mas de un millón de trabajadores

100.- Zepeda M. Pedro. Vivienda para los Pobladores de Bajos Ingresos. Políticas e Instituciones. pp 161 1993.

se encontraba en esta situación y que un alto porcentaje correspondía al giro de la construcción"(102). Este es un indicador impresionante sobre las características laborales del país, y apunta un problema muy importante: el conjunto de trabajadores con una estancia relativamente corta en el régimen del Infonavit, que representan una proporción importante de su población derechohabiente, prácticamente no tiene ninguna posibilidad de acceder a sus programas de vivienda y a retirar sus depósitos de ahorro.

El problema esencial del Infonavit persiste y se ubica en que sus políticas y mecanismos operativos "no expresan la gran diversidad de su población derechohabiente en términos de niveles de ingreso, estabilidad laboral, organización, opciones de acceso a la vivienda, capacidad de gestión y articulación con otros grupos sociales.

Este problema nodal no se ha manifestado claramente y mucho menos en sus dimensiones, en la dinámica del Infonavit, ni en la evaluación pública de su desempeño"(103) lo que si se ha manifestado abiertamente y por mas de una década, es una compleja problemática de descapitalización en la que juega un papel esencial la política institucional de subsidios.

A principios de los años ochenta el Infonavit, no jugaba un papel real de fondo de ahorro sino en fondo solidario donde la mayoría de los trabajadores se sacrificaban sus prestaciones para que una minoría se beneficiara con una vivienda altamente subsidiada.

Este esquema de financiamiento se distorsionó por el efecto de tres factores": primero, los cambios en el entorno macroeconómico, sobre todos por los generados por la inflación; segundo la persistente política gubernamental, aceptada y valorada por las cúpulas sindicales y empresariales de concentrar la acción del Infonavit en el producto mas caro en los programas de vivienda de interés social, denominado vivienda terminada en conjuntos habitacionales;

101.- Ibidem 161, 162

102.- Ibidem. 162.

103.- CIDAC. Vivienda y Estabilidad Política PP 186, 1991

tercero la apropiación por parte de la burocracia sindical de los mecanismos de asignación de financiamiento para la edificación de los conjuntos habitacionales y de los mecanismos de gestión y selección de los acreditados"(104).

El Infonavit, es una institución con grandes ventajas en cuanto a su enorme fuente de recursos, "el 5% de la nomina nacional salvo empleados públicos (105); ya que no dependen de partidas presupuestales ni de forma alguna de gasto publico, ofreciendo un amplio margen de acción a la política habitacional y esto es lo que ha hecho posible acreditar a un "millón 66 mil 95 familias en los últimos 20 años (1973-1992); de estas el 87% fueron vivienda terminada"(106).

El Infonavit, fue uno de los principales bastiones del corporativismo estatal, permeado por altos grados de clientelismo por parte de las cúpulas sindicales respecto a sus agremiados; asimismo, constituyo un amplio espacio para que las mismas cúpulas sindicales y feudos privados desplegaran negocios a partir del acceso privilegiado a los financiamientos para proyectos de edificación de viviendas y adquisición de terrenos..

El rezago social agravado durante la década pasada, y el mismo proceso de reforma del estado revelan claramente "los componentes de inequidad social y de ineficiencias económicas que introducen las practicas clientelares y corporativas en el diseño y conducción de la política social en nuestro país; por ejemplo se estima que alrededor de un 70% de los beneficiados han sido trabajadores sindicalizados, afiliados a las grandes centrales obreras(CTM, CROM, CROC, ETC)"(107).

En síntesis, un problema esencial del Infonavit persiste y se ubica en que sus políticas y mecanismos operativos no expresan la gran diversidad de su población derechohabiente, en términos de niveles de ingreso, estabilidad laboral, organización, opciones de acceso a la vivienda, capacidad de gestión y articulación con otros grupos sociales. Este problema nodal no se ha manifestado

104.- Zepeda M. Pedro. Vivienda para los pobladores de Bajos Ingresos: Políticas e Instituciones. pp 163,164. 1993

105.- Herrera Beltrán, Fidel. *La Vivienda Popular en México*. 1991, pp 130

106.- Op. cit. Vivienda para los Pobladores de Bajos Ingresos. pp 166, 1993.

107.- CIDAC. *Vivienda y Estabilidad Política*. pp 183,184, 1991.

claramente y mucho menos en sus dimensiones, en la dinámica del Infonavit ni en la evaluación pública de su desempeño. Lo que si se ha manifestado abiertamente y por mas de una década, es una compleja problemática de descapitalización (en buena medida del problema central), en la que juegan un papel esencial la política institucional de subsidios. De aqui que la reforma de febrero de 1992 se haya centrado en darle viabilidad financiera a la institución, y en desazolvar los accesos al crédito y los financiamientos para la construcción de viviendas.

4.3.2.-REFORMA LEGAL

En la exposición de motivos para reformar la ley del Instituto, se invoca la urgente necesidad de reforzar el carácter financiero del mismo, mejorar y hacer transparente el financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, así como la asignación de créditos y la elección de la vivienda que el trabajador pueda adquirir. Asimismo, "se pretende avanzar en la recuperación total de los créditos e impedir que el poder adquisitivo de los depositos a favor de los trabajadores se deteriore al tiempo que ocurre lo mismo con el capital del instituto"(108) En síntesis, la nueva normatividad busca que el instituto preserve su capital, que tenga capacidad para otorgar mayor número de créditos y que el trabajador obtenga de su ahorro un rendimiento positivo.

La nueva ley presenta las siguientes características:

"a).- las aportaciones del 5% se acreditan en las subcuentas de vivienda del SAR, las aportaciones que reciban los bancos para la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda deberán ser invertidas a mas tardar el cuarto día hábil...siguiente al de su recepción en la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto. La articulación del SAR, con el nuevo perfil del Infonavit es muy relativa, mas bien se concentra en cuestiones operativas (mejor manejo contable y

108.- Zepeda M. Pedro. Vivienda para los Pobladores de Bajos Ingresos: Políticas e Instituciones. pp 169, 1993.

transparente de los depósitos) y mayor seguridad y certeza para los derechohabientes sobre su fondo.

b).- El saldo de las subcuentas de la vivienda pagara intereses en función del remanente de operación del Instituto, con la finalidad de otorgar rendimientos positivos reales en los fondos de ahorro individuales de los derechohabientes, de tal forma que conserve por lo menos su valor real.

c).- Se dota al Infonavit de mayores facultades y capacidades para ser un autentico organismo fiscal autónomo, con la finalidad de evadir la evasión.

d).- El monto de los créditos de determina de acuerdo a la capacidad de pago de los trabajadores; así mismo, se incrementa el plazo máximo de amortización de 20 a 30 años.

e).- Los trabajadores con un crédito asignado eligen libremente la vivienda nueva o usada, a la que aplicaran el importe del mismo.

f).- Se concursaran los financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales, con base en un sistema de subastas, relativamente similar al que opera FOVI recientemente”(109)

Cabe señalar que la nueva ley incorpora otro par de restricciones a las facultades del consejo de administración y a la misma red de intereses y control que han determinado la dinámica del Infonavit.

En cuanto a las atribuciones del consejo en el manejo de las subcuentas, el artículo 16 las limita al plantear que estas atribuciones serán, “sin perjuicio de las facultades que, en relación con dichas cuentas, tengan las autoridades del sistema financiero de conformidad con lo previsto en otras disposiciones legales”(110)

Para contener las practicas ilegales e inequitativas, el artículo 51 bis 4, establece que: “no podrá obtener financiamiento (para edificación de conjuntos

109.- Ibidem. 169,170.

110.- Aguilar M. Raúl Diego. La Vivienda para Todos. pp 111

habitacionales) el Instituto..los miembros del consejo de administración y trabajadores del Instituto, sus conyugues o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el segundo grado, así como aquellas empresas en las que participen como accionistas, administradores, gerentes, apoderados o comisarios.”(111)

La reciente reglamentación de la nueva ley del Instituto, norma los mecanismos y criterios de operación y presentan las siguientes características que cristalizan los objetivos de la reforma legal:

“1.- El Instituto precisa las áreas geográficas en donde deben construirse los conjuntos habitacionales, así como el mínimo de viviendas y la condiciones de las mismas. La superficie mínima debe ser de 45 metros cuadrados y contar con los servicios indispensables, equipamientos urbanos y estar ubicados en zona con acceso a centros comerciales y educativos.

2.- El Instituto tomara en cuenta las promociones que proponen los sindicatos o cualquier otra persona física que compruebe la necesidad de construir un tipo especial de vivienda en lugar específico, los criterios de evaluación del proyecto son: la adecuada distribución entre las distintas regiones y localidades del país, el número de trabajadores en las diferentes regiones o localidades, el monto de las aportaciones provenientes de cada una de ellas y la demanda de las necesidades de habitación.

3.- En el caso de las promociones, los derechohabientes incorporados y que cumplan con el mínimo de puntos que solicita Infonavit, tienen prioridad sobre tales habitaciones. Si no existiera promoción, el constructor debe dar aviso en los diarios y los derechohabientes que tengan derecho al crédito podrán adquirirla.

111.- Ibidem, pp 128, 129.

4.- El nuevo sistema de subastas fomenta la competencia entre los constructores, a fin de que el Instituto pueda invertir sus recursos en forma más eficiente. Ahora, la empresa constructora que se hace acreedora al financiamiento es aquella que ofrece pagar a Infonavit una mayor tasa de interés por el crédito (el instituto determina la tasa de interés mínima- que no podrá ser inferior a la estimación del costo porcentual promedio de capitación, el monto del crédito y los plazos de amortización). Es propósito de mediano plazo, no reflejado en el reglamento, dejar de financiar las constructoras a partir de que la edificación en vivienda de interés social pueda ser atractiva para los promotores privados.

5.- El reglamento que define las características de los créditos Infonavit, incorpora mayores facilidades para que el derechohabiente elija el lugar y producto habitacional que desea adquirir; otra novedad es que el crédito puede basarse en el ingreso de ambos conyugues; y abandona la rigidez en las condiciones crediticias al precisar el mecanismo para fijar periódicamente, la tasa de interés que devengan de los créditos; los montos máximos que podrá alcanzar, tomando en cuenta niveles de ingreso del derechohabiente; la forma en que amortizaran y el precio máximo de la vivienda a la que pueden tener acceso

6.- El precio máximo de las viviendas acreditadas por el Infonavit, es el de 300 veces el salario mínimo mensual. El plazo para la amortización se aumenta hasta 30 años y los créditos que se otorguen devengaran intereses sobre sus saldos ajustados. Dicho saldo se modificara cada vez que se modifiquen los salarios mínimos. El descuento máximo para trabajadores de salario mínimo será de 20%.

7.- para el proceso de selección de los acreditados, el trabajador debe acumular un número determinado de puntos de calificación de acuerdo a las condiciones socioeconómicas, a la oferta que exista en la localidad y a criterios de ordenamiento urbano. En cuanto a las condiciones socioeconómicas, los factores que se consideran para acumular puntos son: capacidad de pago (por cada salario

mínimo mensual se otorga un punto); edad del trabajador(se califica mas alto cuando se considera que la edad del trabajador corresponde a tener dependientes económicos); el número de cotización al Instituto, efectuadas por el patrón a favor del trabajador(cada aportación equivale a.5 puntos); al saldo de la subcuenta de vivienda en su cuenta individual del SAR y el número de dependientes del trabajador(mas de 3 hijos, no otorga mayor puntuación)"(112).

La reforma legal enfrenta el control corporativo sobre la selección de los acreditados y sobre los financiamientos para la construcción de los conjuntos habitacionales. En relación a estos últimos, cabe resaltar que entre las escasas modificaciones incorporadas por el legislativo a la iniciativa de ley del Ejecutivo, esta una breve ampliación al artículo 45 referido a las convocatorias para las subastas de financiamientos para proyectos de construcción habitacionales. La ampliación plantea textualmente que en las "convocatorias se tomaran en cuenta las proporciones del sector obrero, de los trabajadores en lo individual y del sector patronal"(113) En sentido estricto y por tratarse de una subasta, este lineamiento resulta redundante ya que en la subasta se acepta a todo postor que cumpla con los mínimos requisitos.

La ampliación de este artículo puede interpretarse en dos formas; "una forma de desdibujar las limitaciones impuestas a la cúpula sindical; o como una cobertura endeble para persistir con el control sindical sobre los financiamientos del Instituto"(114) El resultado final se podrá apreciar a corto plazo.

Uno de los propósitos centrales de la reforma es adecuarla ley en cuanto " a la elección de la vivienda que el trabajador puede adquirir con el crédito que reciba"(artículo 41: el trabajador tendrá el derecho de elegir la vivienda nueva o usada, a la que se le aplique el importe del crédito...misma que podrá o no ser parte de conjuntos habitacionales financiados...por Infonavit). Esto implica terminar con el monopolio de la línea I (vivienda terminada en conjuntos

112.- Zepeda M. Pedro. Vivienda Para los Pobladores de Bajos Ingresos: Políticas e Instituciones. pp 171, 172, 173. 1993.

113.- Aguilar M. Raúl Diego. La Vivienda Para Todos. pp 124, 1994.

114.- Zepeda M. Pedro. Vivienda Para los Pobladores de Bajos Ingresos. pp 172, 1993

Infonavit), para abrir paso a una variante de la línea II (adquisición de vivienda a terceros), y a una ampliación del papel del Infonavit a manera de banca de segundo piso para créditos de vivienda o para financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales, que otorga la banca comercial"(115).

Esto viene en el artículo 42.- "...el Instituto podrá descontar con la responsabilidad de las instituciones de crédito, créditos que estos hayan otorgado...asimismo, el Instituto podrá descontar con la responsabilidad de las instituciones de crédito, financiamientos que estas hayan otorgado para la construcción de conjuntos habitacionales"(116).

En cuanto al esquema de amortización, permanece la indicación de los saldos al crecimiento del salario mínimo, pero cambia el plazo de amortización de un máximo de 20 años a 30 años. Este cambio es clave para dos políticas implícitas en la ley y que en cierta medida son las dos caras de la misma moneda: reducir al mínimo el subsidio a través de asignar el valor real de las viviendas en el otorgamiento del crédito, e incrementar los montos máximos de este. Con esto se acaba con lo que se estipulaba anteriormente que si después de los 20 años en el plazo de amortización y en caso de quedar un adeudo, el Instituto debería absorberlo.

El Infonavit también ya rebasa el tope máximo en valor de la vivienda de interés social que marca la ley federal de vivienda ; la reforma legal del Instituto se oriento en el esquema del FOVI sobre todo en lo que respecta al sistema de subastas, he aquí otra justificación para un análisis y seguimiento del nuevo FOVI, su liderazgo actual y perspectivas.

4.3.3.- SUBSIDIOS INDISCRIMINADOS.

Como hemos visto los beneficiados por el Infonavit han sido los obreros sindicalizados en las grandes corporaciones obreras y han sido en promedio beneficiados del total de asignaciones que se hicieron el 70%, lo cual a veces no correspondían con el perfil de los trabajadores inscritos con el instituto.

115.- *Ibidem.* 173.

116.- *Op. cit.*- Aguilar M. Raúl Diego, pp 122.

A cerca de 25 años de su creación, la efectividad del instituto en la promoción del bienestar social, sigue siendo altamente cuestionable al atender anualmente a "solo entre 1 y 2% del total de sus 7.5 millones de derechohabientes y por el manejo poco claro que se ha hecho de las aportaciones patronales equivalentes a 5% del salario del trabajador. El Instituto solo ha sido capaz de atender las necesidades de habitación de 1.5 millones de solicitantes, que representan el 20% del total de derechohabientes a diciembre de 1996"(117).

El escaso desempeño de su labor contrasta severamente con los "40 mil millones de pesos que anualmente recauda de las cuotas patronales y los bajos rendimientos reales anuales que durante los últimos cinco años ha devengado la subcuenta de Vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) la cual, bajo el nuevo sistema de pensiones que entrara en vigor en julio 1997"(118), podrá ser utilizada como garantía para un crédito bancario en el caso de no calificar para obtener uno de parte del Instituto

De acuerdo al análisis del ITAM, "las políticas poco consistentes en materia de vivienda, escasa información sobre el manejo de las aportaciones y los excesivos gastos de operación del Instituto, que llegan a representar 1.36% de sus activos totales, ponen en tela de juicio su operatividad e incluso su permanencia como benefactor de los trabajadores"(119)

Bajo el actual esquema de asignación de créditos, "el tiempo medio de espera para un trabajador con ingresos promedio de dos salarios mínimos es cercano a los 80 años, debido a la discrecionalidad con que se otorgan y al número excesivo de solicitantes"(120)

La elegibilidad de los derechohabientes para obtener un crédito se determina en base a seis criterios fundamentales: ingreso, edad, periodos de contribución, saldo acumulado en la subcuenta del SAR, número de dependientes económicos y tipo de crédito solicitado.

117.- El Financiero, Lunes 3 de Marzo de 1997. Infonavit. pp 30

118.- *Ibidem*.

119.- *Ibidem*

120.- *Ibidem*

La combinación de los primeros 4 favorece a personas de edad relativamente avanzada y con un nivel de ingreso por arriba del promedio de un trabajador normal. "Según ITAM, al aplicar esos criterios a los perfiles de edad y años de cotización, el número máximo de puntos se asigna a un cotizante con ingresos promedio de siete salarios mínimos"(121).

4.4.- FOVISSSTE: UN FONDO SOLIDARIO A BENEFICIO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La creación del Fondo de Vivienda del ISSSTE obedece a los mismos principios que dieron forma al Infonavit. Al FOVISSSTE le corresponde atender las demandas de vivienda de los empleados públicos, a través, principalmente, de un fondo que aportan las entidades y organismos públicos por el equivalente a un porcentaje sobre los sueldos base

A partir de la "ley del ISSSTE, una estrategia económica para constituir en 1972, el fondo de vivienda, FOVISSSTE, que promueve recursos a través de aportaciones de las dependencias y organismos del sector público, equivalentes al 5% de la masa salarial y con amortizaciones de los créditos otorgados, además del 1% que el ISSSTE destina a créditos hipotecarios, según las reformas establecidas a la propia ley en 1985"(122)

Las vertientes de financiamiento que concede el FOVISSSTE a sus derechohabientes, se centran en: el otorgamiento de préstamos hipotecarios para la adquisición de terrenos y casas; construcción, reparación y ampliación de habitaciones; adjudicación mediante préstamos de vivienda de módulos sociales, así como la redención de pasivos.

El Programa Nacional de Vivienda establece que " El FOVISSSTE deberá dar preferencia en el otorgamiento de créditos a los trabajadores cuyos ingresos sean menores a tres veces el salario mínimo y a aquellos que cuentan con más de 10 años de servicio. Se persigue el objetivo de que el FOVISSSTE logre ampliar

121.- *Ibidem*

122.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 1991, pp 82 y 83

la cobertura de su acción social buscando operar nuevos sistemas de financiamiento, donde los créditos y saldos insolutos se expresen en veces de salario mínimo, para evitar la descapitalización del propio fondo y subsidios injustificados”(123)

Sin embargo el diagnóstico de la situación que enfrenta actualmente el fondo, se desprende que existen dos factores que intervienen en su descapitalización y en la posibilidad de allegarse mayores recursos económicos: un eficiente sistema de captación del crédito y los bajos salarios que se pagan a la burocracia, base para calcular los ingresos del FOVISSSTE”(124)

4.4.1.- PROBLEMÁTICA.

La experiencia de FOVISSSTE ha sido dramática en cuanto a su descapitalización e incapacidad para lograr un nivel aceptable de atención a la demanda de vivienda de su población objetivo como por ejemplo:

1.- “El incremento de los costos de producción, la insuficiencia de recursos presupuestales, el bajo costo de los créditos, así como el deterioro de los niveles salariales de los derechohabientes, fueron factores que determinaron el abismal rezago entre la demanda real del FOVISSSTE y la oferta de la institución. Así por ejemplo, en 1989 se registraron un millón 906 mil 720 empleados públicos, y se calcula que para 1994 habrá un millón 963 mil 572. Si continua el mismo porcentaje de demandantes de vivienda (63%) para 1994, serán cerca de un millón 237 mil solicitantes de crédito. Lo cual contrasta con la realización de solamente 108 mil 257 adjudicaciones de vivienda y obras en proceso, en todo el periodo 1973-1989.

2.- A lo largo de casi dos décadas, el objetivo prioritario del FOVISSSTE fue financiar la construcción de conjuntos habitacionales que mediante créditos

123.- Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, pp 47 y 49.

124.- Herrera Beltrán, Fidel. La Vivienda Popular en México. 1991, pp 139.

podían ser adquiridos por derechohabientes. Esta situación a ser insostenible ya que, para hacer rendir los recursos, se empezaba a construir casas de solo 45 metros cuadrados en conjuntos habitacionales. A partir de 1990, FOVISSSTE no construye mas conjuntos, incluso desaparece el departamento técnico, responsable de dicha tarea.

3.- Además FOVISSSTE presentaba crecientes problemas en sus costos de construcción que lo forzaban a disminuir su volumen de acciones de vivienda y a canalizar un creciente subsidio por la vía de una asignación menor en el precio de venta de la vivienda.

4.- Existen otros factores que afectan negativamente los fondos que administra FOVISSSTE: el primero se refiere a que la recuperación no solo se ve mermada por la inflación, sino por una grave morosidad que refleja serios problemas; por ejemplo, en 1983, se estimaba que solo el 2% de los acreditados estaban al corriente, el 13% presentaba un rezago de tres a seis meses y el 85% restante estaba atrasado en sus pagos por mas de seis meses; y el segundo factor se refiere a los recurrentes retrasos del gobierno federal en la entrega de las aportaciones del 5% sobre la nomina"(125)

Finalmente una de las estrategias planteadas por las autoridades del Fondo, se vislumbra la posibilidad de mejorar el sistema de otorgamiento y recuperación de créditos hipotecarios y de vivienda. "En el caso del otorgamiento, la transparencia en este proceso es fundamental si se pretende propiciar un mayor apoyo de los trabajadores en la operación de la solicitud de crédito hipotecario, amen de adicionarle un mayor contenido social y carácter solidario a la acción del FOVISSSTE. En este sentido revisar la actuación de las representaciones sindicales debe ser compromiso ineludible, en virtud de que la distribución de los créditos a través de los sindicatos afiliados se ha prestados a un sin fin de corruptelas, manipulación política e injusticias para con los más necesitados"(126)

125.- Zepeda M. Pedro. Vivienda para Pobladores de Bajos Ingresos. Políticas e Instituciones. pp. 174 y 175

126.- Herrera Beltrán, Fidel. La Vivienda Popular en México. 1991, pp 142.

4.4.2.- POLÍTICA INSTITUCIONAL.

La introducción del SAR y la reforma legal al Infonavit tendrán su reflejo en las prestaciones de los empleados públicos y en la operación del FOVISSSTE. En forma complementaria y desde principios de la actual década, FOVISSSTE esta inmerso en una acelerada transformación de sus programas de financiamiento con la finalidad de encontrar salidas a la prolongada crisis institucional. Este proceso de cambio en sus programas y funciones, se realiza de acuerdo a los lineamientos que marca el programa nacional de vivienda 1990-1994.

Este programa apunta, entre otras reformas, la necesidad de encontrar alternativas para incorporar ingresos complementarios, y diseñar nuevas modalidades que optimicen los recursos disponibles y atraigan recursos del mercado de dinero. El programa recomienda promover el financiamiento compartido y diseñar sistemas de ahorro previo por parte de los derechohabientes. Al parecer FOVISSSTE, es el primer organismo de vivienda que incorpora estas recomendaciones a sus políticas, al introducir un programa de cofinanciamiento. "En 1991 ya opera fundamentalmente como organismo financiero de vivienda y, para ese año mas de 80% de su presupuesto se destina a acciones de cofinanciamiento con instituciones bancarias privadas, con FOVI, y con Banobras"(127)

Cabe señalar, que las líneas de crédito de cofinanciamiento existe desde 1985. "De 1985 a 1989, el 24% de los créditos se otorgo mediante este mecanismo. Sin embargo es a partir de finales de 1990 que se readecuan las condiciones en las que operaban y se les da un fuerte impulso. con este propósito, se llevaron a cabo convenios de concertacion con organismos financieros en beneficio de los derechohabientes de FOVISSSTE. El propósito del cofinanciamiento es extender las posibilidades de tener acceso a la propiedad

127 - Zepeda M. Pedro. Vivienda para Pobladores de Bajos Ingresos. Política e Instituciones 1993, pp 176

de una vivienda. FOVISSSTE aporta cerca del 50% del costo, el banco otro tanto y el acreditado debe participar con un porcentaje que va del 10 al 20%, dependiendo del programa del que se trate. Un requisito fundamental es que el derechohabiente tenga cierta capacidad de ahorro para poder cubrir entre el 10 y el 15% del valor de la obra como pago de enganche, a lo que hay que sumar el costo de las escrituras y la comisión bancaria, o bien, la propiedad de un terreno lotificado y urbanizado, si se trata del programa con Banobras"(128)

Dichos requisitos limitan en gran medida el universo de acreedores, ya que difícilmente un trabajador asalariado mínimo burocrático puede tener capacidad de ahorro que le permita ser destinatario de un crédito. Es factible que, a mediano o corto plazo, los empleados públicos de menores ingresos manifiesten públicamente su oposición a la nueva política.

En particular destaca el convenio entre FOVISSSTE y Banobras, que originalmente se conoció como "el Programa de Autogestión, ya que consiste en conceder créditos individuales a aquellos trabajadores que organizados en asociaciones civiles, sean propietarios de terrenos"(129) El programa contempla créditos para urbanización, adquisición o construcción de vivienda

"El Convenio se diseñó para atender a los trabajadores de mas bajos ingresos, la estrategia de este convenio es encausar la capacidad de ahorro y de gestión de los empleados públicos y sumar el apoyo de los institutos estatales de vivienda, de las autoridades municipales y de los propios recursos del FOVISSSTE; este programa es el que ha presentado mayor demanda"(130)

La participación de los derechohabientes con un enganche y aportando los costos de la escrituración en el financiamiento de su vivienda se puede analizar desde dos puntos de vista: "el primero se refiere al que argumenta sobre la necesidad de evitar las acciones populistas o paternalistas, y por tanto plantea un acción estatal solidaria que apoya, pero no resuelve los problemas de la

128.- Ibidem.

129.- Herrera Beltran, Fidel. La Vivienda Popular en México. 1991, pp 142.

130.- Ibidem.

comunidad. Este punto de vista, enarbolado por el presente gobierno federal, demanda organización, participación y aportaciones de las organizaciones sindicales de la FESTE y sobre todo de los demandantes involucrados; sin embargo, esta posición se diferencia del otro punto de vista, en el que se confunde la aportación y los esfuerzos del acreditado con una tradición bancaria que exige el enganche y las otras aportaciones del acreditado, como una demostración de que el empleado federal tiene cierta capacidad de ahorro, y por tanto es financieramente solvente y garantiza la recuperación"(131)

Con financiamiento compartido se estima, poder incrementar su oferta aproximadamente 60% para los próximos años, sin aumentar en términos reales su techo financiero. Si bien el cofinanciamiento puede significar un apoyo para los trabajadores, no resuelve el problema de vivienda, ya que la vivienda terminada en conjuntos habitacionales no es accesible para los trabajadores de ingresos reducidos. Esta problemática y cursos alternativos se plantearon desde el Programa de Mediano Plazo 1983-1988, cuya estrategia era reducir el déficit de vivienda de los empleados públicos, a través de diversificar los productos de vivienda que se ofrecían, en donde ocupan un papel importante la vivienda progresiva, lotes con servicio y mejoramiento de vivienda.

Al respecto, cabe mencionar que en "1990 empezó a funcionar el crédito a la palabra, pequeños montos de carácter revolvente y que en 1994 fue de 8 millones de pesos, que el trabajador puede ocupar en hacer algunas mejoras a su vivienda, a la fecha este programa ha sido de poca trascendencia. Y cabe destacar de la opción de cofinanciamiento no ha resuelto la tendencia de FOVISSSTE hacia los empleados federales de ingresos medios, a costa del segmento mayoritario de menores ingresos; mas aun, el cofinanciamiento impone requisitos de enganche y escrituración que fortalecen esa tendencia"(132).

131.- Zepeda M. Pedro. Vivienda para pobladores de Bajos Ingresos: Políticas e Instituciones. 1993, pp 177

132.- Herrera Beltrán, Fidel. La Vivienda Popular en México. 1991, pp 142.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

4.5.- FOVI: ROMPE EL VINCULO CON LOS PROGRAMAS HABITACIONALES.

“En 1963 cuando el gobierno federal, promovió la creación del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda FOVI, como uno más de los programas que permitieron aumentar de manera importante la producción de vivienda en el país. Con esta medida se logro apoyar, permanentemente, con una importante fuente de recursos, que llevo a representar más de la tercera de la inversión total, a los programas promovidos por instituciones oficiales, cuando todavía no se creaban fondos como, INDECO, INFONAVIT, FOVISSSTE y, mucho menos el FONHAPO, organismos mediante los cuales el Estado decidía afrontar de forma masiva la problemática de habitación popular en todo el territorio nacional”(133).

Cabe mencionar que durante la década siguiente, concretamente durante el periodo comprendido entre “1973 y 1976 predominaban las promociones públicas financiadas por el PFV Programa Financiero de Vivienda del Gobierno Federal. Pero en 1976 y 1980, la participación privada absorbió una alta proporción de las unidades financiadas por el programa mencionado”(134)

Las consecuencias de este giro se aprecian, como bien lo afirma Martha Shteingart, en el tipo de vivienda promovida, “ya que los créditos del PFV y otros organismos públicos implicaban que las familias debían pagar un enganche del 5% y amortizar la deuda en 15 años, con tasas de interés del 6% y un amplio apoyo del FOVI y FOGA, con lo cual se estaba apoyando a sectores de menores ingresos de la población, mientras que para las promociones privadas, el enganche debía cubrir el 20% y las tasas de interés subían al 9 y 14% para los cajones más económicos, por lo que su destino era entonces el grupo de familias de ingresos más elevados.

133.- Herrera Beltrán, Fidel. La Vivienda Popular en México. 1991, pp 144

134.- Ibidem.

Ya la inflación, había comenzado a hacer sentir sus efectos hacia fines de los años setenta en todos los programas de vivienda, pero sobre todo en el PFV y el FOVI, en los que se diferenciaban dos tipos de vivienda. Habían permanecido constantes en sus precios desde la creación del programa en 1963 hasta 1973, pero a partir de este último año se presentaron variaciones anuales que llegaron hasta 1980, cuando comenzaron las variaciones trimestrales, coincidentes con el rápido aumento del costo de la construcción. En seis años, entre 1973 y 1979, el cajón llamado VIS-A aumento su valor a un 480% y el VIS-B, en un 556%, mientras que en el mismo periodo el salario mínimo sólo subió en un 231%, es decir, el aumento del costo de la vivienda fue el doble que el correspondiente al salario mínimo"(135)

La investigadora Martha Schteingart quien menciona que el gran encarecimiento del cajón VIS-A, sobre todo si se compara con el salario mínimo, explica la creación en 1979 de un nuevo cajón, el VAIM, llamado así para los ingresos mínimos. Sin embargo la evolución de los precios de este cajón y los salarios exigidos para tener acceso al mismo, notamos un constante aumento del número de veces que el salario mínimo está contenido en el salario exigido: pasó de 2.6 veces en 1979 a 3.4 veces en 1982. Esa devolución también se observó en los otros cajones; el VIS-A, llamado de ingresos bajos, exigían un ingreso de 4.9 veces el salario mínimo en 1980 y de 6.2 veces en 1982.

Por último, el VIS-B, para ingresos medios, exigía en 1980 un salario equivalente a 6.8 veces el salario mínimo ya 11.3 veces en 1982. Es evidente entonces, el desplazamiento de los sectores de ingreso que tenían acceso a esos cajones de vivienda en favor de los más altos ingresos, de manera que cada vez se podía afirmar menos que dichos cajones estaban destinados a familias de ingresos mínimos, bajos o medios.

135.- Schteingart, Martha. Los Productores del Espacio Habitabile. Estado, Empresas y Sociedad en la Ciudad de México. México, D.F., El Colegio de México, 1989, pp. 143-144.

"Esta afirmación se entiende mejor si comparamos los salarios exigidos para ser sujeto de crédito de los distintos cajones, con la distribución del ingreso en México, lo cual muestra que un 58% de la población económicamente activa ganaba, en 1980, menos del salario mínimo y un 12.5%, alrededor de ese salario; un 29% entre 1 y 3 salarios; un 4.5% entre 3.1 y 5.7 salarios, y sólo el 2.7% más de 5.8 salarios mínimos. Es decir, en 1980, los cajones fijados por el FOVI sólo permitían el acceso a la llamada vivienda de interés social a un 7.2% de la población de más altos recursos"(136)

Actualmente, vemos que en términos de financiamiento, es difícil que el FOVI logre cubrir realmente una función de carácter especial. El hecho de operar el nuevo esquema estructurado en 1989 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, complican sin duda el cumplimiento de este propósito.

Si anteriormente, como se mencionó el FOVI se proveía de recursos económicos gracias a las aportaciones provenientes del ahorro que captaba la banca comercial y del cual se le destinaba el 6% en forma obligatoria; ahora según el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, se libera a la Banca se su inversión obligatoria en materia de vivienda, y los créditos a largo plazo son otorgados con recursos del FOVI mediante subasta de derechos. Por otra parte el propio documento estipula que se

"adecuará su 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 de modo 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"(137)

136.- Ibidem.

137.- Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, pp. 49 y 50.

Así su función de financiar la construcción de vivienda terminada para venta y renta a través de créditos individuales destinados a la población con ingresos entre 2 a 12 veces el salario mínimo queda, en la práctica desvirtuada. No es posible soslayar el hecho de que, establecer tasas de interés equivalentes al costo del dinero más los costos de intermediación bancaria, alejan definitivamente los grupos sociales de escasos recursos, 2 a 4 veces el salario mínimo, de acceder a un financiamiento de vivienda por medio de este organismo.

La pérdida constante de poder adquisitivo de los salarios mínimos, "hace imposible que compitan con el dinero sometido al más puro interés de ganancia vía la Banca. Es aquí donde se encuentra la contradicción principal de este proyecto que insolidaria la función social que supuestamente FOVI promueve"(138).

Bajo estos planteamientos, esta claro que el programa FOVI y su esquema de financiamiento, apuntan más hacia grupos sociales de mayores posibilidades económicas, que los ubicados en la población objetivo de proyectos como los manejados por FONHAPO, INFONAVIT O FOVISSSTE.

4.5.1.- PROBLEMÁTICA.

El cuestionamiento central al esquema Fovi plantea que: "representa en monto el mayor esfuerzo estatal en materia de vivienda, pero no está dirigido hacia la demanda mas numerosa e importante y urgente en términos sociales. Además permanece como un mecanismo de oferta de financiamiento, no exenta de subsidios y sustentada en recursos fiscales y créditos preferenciales externos, hacia estratos de ingresos medios y altos"(139).

138.- Herrera Beltran, Fidel. La Vivienda Popular en México. 1991, pp 148

139.- CIDAC. Vivienda y Estabilidad Política. 1991, pp 175

Las limitaciones principales de este Fondo y que resultan ser determinadas para su perspectivas de desarrollo, se refieren a su relación con el mercado inmobiliario en el nuevo contexto de desregulación económica; a su vulnerabilidad en fuentes de recursos y a una oferta de productos de vivienda inflexible.

Durante casi tres décadas de operación de Infonavit, Fovissste, Fovi; los agentes del mercado inmobiliario sustentados en la operación de estos tres organismos. El mercado y los mismos agentes adolecen todavía de severas distorsiones: limitaciones para la incorporación de nuevos agentes; "prácticas monopolísticas por parte de promotores y constructores: una cerrazón al desarrollo de otros productos de vivienda terminada, como es el caso de vivienda progresiva, mejoramiento, parques de materiales, lotes con servicios, etc.; escasos esfuerzos y mecanismos para la adopción de nuevas tecnologías de construcción. Estas distorsiones del mercado inmobiliario sumadas a la dinámica natural de los mercados, generan fuertes presiones contrarias a las políticas institucionales de Fovi que buscan contener el sesgo hacia los estratos de ingresos medios en detrimento de los de menores ingresos"(140)

El esquema de financiamiento contiene una fuerte dependencia de las condiciones coyunturales en que se encuentran las finanzas públicas y por la fuerte competencia que existe por la negociación de nuevas líneas con los organismos internacionales que presenta plazos no cortos y se realiza en un contexto de competencia con otras áreas de la economía; "además Fovi entra en competencia con Fonhapo en el acceso a recursos con el Banco Mundial, ámbito en el que Fonhapo se ha ganado un prestigio por su esquema operativo en el manejo de crédito y por su impacto social"(141)

140.- *Ibidem* 176

141.- Zepeda m. Pedro. Vivienda para los Pobladores de Bajos Ingresos: Políticas e Instituciones. 1993, pp 185

4.5.2.- NATURALEZA SUBSIDIADA DE FOVI.

El esquema del programa Financiero de Vivienda y los mecanismos operativos de Fovi "expresan tanto la orientación de atender el problema de vivienda via una canalización masiva del ahorro interno, como la política de que via la construcción de conjuntos habitacionales(es decir, a través de programas de vivienda terminada) se logra generación de empleos productivos y reactivación de la economía. De esta forma el Programa financiero de Vivienda se concreta en Fovi(radicado en el Banco de México) con acciones conjuntas con la banca comercial"(142)

Con la finalidad de que las promociones de vivienda sean de interés social, Fovi también realiza, la función de fijar las normas de los créditos: montos, plazos, tasas, enganche y niveles de ingreso de los acreditados; completada con servicios de asesoría técnica a los constructores.

Fovi capta recursos a través de "aportaciones del gobierno federal, créditos del Banco de México y agencias de ayuda y crédito internacionales como AID, BID y el Banco Mundial, así como con recursos propios provenientes de los intereses y la recuperación de su cartera crediticia.

Sin embargo, las grandes dimensiones de Fovi durante casi tres décadas fueron posibles gracias a que, hasta 1989 existía un mecanismo de obligación de inversión para la canalización del ahorro público a partir de una normatividad que obligaba a los bancos a etiquetar un porcentaje de su captación (6% en 1986) para vivienda de interés social y a una tasa menor a la del mercado"(143)

En términos operativos, la función principal de este organismo, hasta 1989 fue apoyar con recursos financieros estatales a la banca en sus operaciones crediticias en materia de vivienda de interés social, a través de estimular la

142.- Ibidem. pp 180.

143.- CIDAC. Vivienda y Estabilidad Política - 1991, pp 176

producción de vivienda terminada con su respaldo a financiamientos a los promotores privados.

"Este respaldo se realizó con una aportación de recursos financieros, que históricamente ha sido del orden de un 15% y con la prestación del servicio de garantía a los bancos. Este servicio se otorgó originalmente por el fideicomiso especializado Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social(FOGIA), creado con los objetivos de reducir riesgos y asegurar liquidez a la banca comercial, y apoyar a los adquirentes, absorbiendo parte de los intereses diferenciales en el pago de las primas de seguro. El Foga desapareció en 1986, cuando los programas de garantía fueron absorbidos por el propio Fovi"(144)

A lo largo de su historia, Fovi ha jugado el papel de agente financiero de los promotores-construtores privados, de los beneficiarios y de agente promotor directo. Este último papel se realizaba por promociones denominadas públicas que hoy día prácticamente han desaparecido: "en el trienio 1973-76 representaban el 60% de las promociones para el siguiente periodo 1977-80 disminuyeron al 10%.

Este cambio en los mecanismos de gestión de la vivienda Fovi, proviene de una reorientación en los lineamientos del Programa Financiero de Vivienda que redefine el papel del Estado en las formas de producción de la vivienda, a consecuencia en buena medida, de que la misma operación de Fovi e incluso Infonavit y Fovissste, promovió la creación y maduración de los agentes privados del mercado inmobiliario"(145)

El PFV(Plan Financiero de Vivienda) y su mecanismo el Fovi, constituyen una propuesta eminentemente financiera, lo que determina el tipo de limitaciones que la institución ha tenido que enfrentar en un escenario de inflación, rezago salarial y altas tasas de interés. Estas limitaciones han reducido las opciones para

144.- Ibidem pp 175

145.- Herrera Beltrán, Fidel La Vivienda Popular en México 1991, pp 144

conciliar la accesibilidad de los créditos con una alta recuperación de los mismos. Se ha caracterizado por la relativa transparencia de su funcionamiento y por haberse mantenido al margen de los conflictos de orden político; sin embargo, el cuestionamiento más severo que se ha hecho al Fovi no radica en su forma de funcionamiento sino en el diseño de sus líneas de crédito, "solo accesibles para las familias con ingresos superiores a los 2.5 salarios mínimos, lo cual margina al grueso de la población. Además a lo largo de la última década, Fovi se ha visto fuertemente presionado a incrementar este piso, de tal forma que la mayoría de los beneficiados se ubican en la franja de los 3 a 4 salarios mínimos, y aun en niveles superiores"(146).

En el sexenio pasado el sistema Fovi-Banca presentaba un crecimiento real excepcional, particularmente en el "trienio 1984-86 en el que se expresa el efecto de duplicar el porcentaje de 3% a 6% de capitación que la banca debe canalizar.

De hecho en el sexenio de Miguel de la Madrid Fovi logra con la menor participación directa, el 15% de los recursos totales, movilizar el mayor volumen de ahorro público hacia la vivienda. Para el presente sexenio comienza una declinación importante tanto de la desregulación bancaria, la cual tiene un impacto gradual debido a los compromisos ya contraídos, como de problemas coyunturales generados por la transformación del esquema Fovi. A tal grado que en 1990 solamente se consolidan 29,367 viviendas, y los rezagos coyunturales dan lugar a que se acumulen poco más de 70 mil viviendas en obra"(147).

Fovi ha convalidado a lo largo del tiempo subsidios cruzados y directos, instrumentados a través de reducciones en las tasas de interés y de cobertura al riesgo implícito en los créditos. "Con las reformas de 1989 ya solo subsiste el subsidio generado por la diferencia entre el valor real de los fondos prestados menos el valor de la recuperación. Este subsidio es absorbido por Fovi

146.- Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, pp 49 y 50.

147.- Zepeda M., Pedro. Vivienda Para los Pobladores de Bajos Ingresos Políticas e Instituciones. 1993, pp 182

con recursos fiscales y constituye un beneficio directo a los acreditados. Asimismo, existe un subsidio indirecto por el servicio de garantías que presta Fovi, mismo que genera una reducción en la tasa interés requerida por la banca"(148)

A principios de la administración de Carlos Salinas, se inició la reestructuración de la Banca, la liberación de las tasas de interés y la búsqueda de mayor competitividad de las sociedades nacionales de crédito. Este proceso llevo a suprimir la obligación de la banca a prestar en condiciones preferenciales, "un porcentaje predeterminado(1986 alcanzo el 6%) de su capacidad de ahorro, a demandantes individuales de vivienda de interés social. En términos concretos y operativos, la desregulación implica que Fovi sustituye a la Banca en los créditos actuales de largo plazo (para tener idea de las dimensiones de este esfuerzo, cabe recordar que la participación de la banca en los créditos era del orden del 85%); y la Banca solo se encarga de los créditos puente cuando los promotores-construtores lo requieran"(149)

"Los créditos que otorgaba el sector bancario a favor de los promotores son del orden del 5 al 10% por encima del cep.); y los créditos individuales, a cargo de Fovi, mantienen tasas, enganches y plazos preferenciales"(150), pero asegurando una recuperación adecuada de los mismos.

A partir de las reformas en el sistema bancario y las consecuentes modificaciones en las reglas de operación del Fovi, el subsidio cruzado del sistema bancario desaparece, de tal manera que solo quedan los apoyos Fovi para garantizar los créditos, ofrecer un plazo suficientemente largo para subsidiar la diferencia entre el nivel de la cep y la tasa de interés vigente en los mercados.

Con la finalidad de transitar hacia una nueva operación congruente con las políticas generales de desregulación y fortalecimiento de los mercados, Fovi adopto un mecanismo de mercado para la asignación de créditos: "a partir de

148.- Ibidem.

149.- Ibidem. pp 183

150.- Ibidem. 184

mediados de 1989, opera mediante un sistema de subastas de derechos sobre créditos en el que participan promotores y constructores de conjuntos habitacionales, que requieren ofrecer un crédito de largo plazo a los futuros adquirientes de las viviendas que construyen. Estas subastas únicamente son para:

.Los llamados créditos para la individualización, que se destinan a la adquisición de vivienda nueva a ser habitada por el propio acreditado.

. Y los llamados créditos para consolidación para inversionistas que desean adquirir vivienda nueva para arrendamiento o para el pago de pasivos originados en la construcción de vivienda para arrendamiento

El sistema de subastas presenta como objetivos fundamentales los siguientes puntos:

- i) Eliminación de la discrecionalidad y transparencia en la asignación de un recurso subsidiado.
- ii) Igualdad de oportunidades entre los promotores para la obtención de los derechos sobre créditos para los adquirientes de vivienda
- iii) Seguridad de promotor y/o constructor sobre la disponibilidad de los créditos de largo plazo para la adquisición de vivienda"(151)

151.- Zepeda M. Pedro (coord.). Vivienda para Pobladores de Bajos Ingresos: Políticas e Instituciones. 1991. pp 186, 187

CONCLUSIONES

Las organizaciones y representantes del gobierno tuvieron que asumir nuevas formas de enfrentar la situación para defender los intereses de la ciudad que estaba en ruinas por el sismo de 1985, esto a través de la concertación y de ahí quedó claro que las políticas de vivienda, jamás sería un simple proceso constructivo sin que entrañara obligatoriamente la organización de los contingentes de las familias interesados en vivir voluntariamente en colectividad y que la constitución de los sujetos de créditos, deja de ser un proceso estrictamente bancario para convertirse sobre todo en un esfuerzo de concertación política y que la política de vivienda involucra centralmente procesos de organización y participación; con lo que los nuevos planes de vivienda tomarían toda esta experiencia para tratar de resolver esta problemática de la vivienda en México.

En cuanto a la industria de la construcción, como lo hemos visto en el capítulo dos, por las elevadas tasas de interés que desestimulaban a la población a solicitar créditos para la vivienda y cuando estas tasas de interés bajaron durante el periodo comprendido de 1988-1994, el gobierno estableció un programa de estabilización económica y con esto un control de precios y salarios; lo que les permitió a los constructores tener un mayor control de precios pero a la vez una disminución en la demanda de construcción de vivienda; por una parte porque la población no tenía ingresos suficientes para construir su vivienda y otro porque el gobierno redujo el gasto con lo que perjudicó a esta industria.

El gran déficit de vivienda que sufre el país que actualmente y comparto la cifra del escritor Juan Manuel Carreras López, es de seis millones de viviendas en México, cabe mencionar que el esfuerzo Gubernamental por dotar de vivienda al mayor número de personas se refleja, esto con una intervención estatal directa en la construcción de las mismas, esto a través de los Institutos de Seguridad Social como son el INFONAVIT, FOVISSSTE y de organismos públicos Federales o Estatales, que ofrecen vivienda a la población no cotizante como el FONHAPO Y FOVI entre otros; al igual que con una intervención en el mercado inmobiliario a través de medidas financieras y fiscales, que indujeran al sector privado a la construcción de viviendas de interés social.

Cabe mencionar que estos programas de vivienda, por parte de estos organismos de vivienda que hemos mencionado; es una de las formas en que se distribuye, el ingreso nacional y se beneficia a sectores más necesitados de la población.

Es por esto, que para cumplir con esta obligación que tiene el Estado y según la constitución en su Artículo 4, se han venido reformando los organismos de vivienda que ha creado el Estado, como son, INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI Y FONHAPO; esto ha tenido unos fines primordiales que se han querido conseguir y como lo hemos estado plasmado en este trabajo, es la de disminuir los costos de la construcción y administración, aumentar el número de beneficiarios del sistema, mantener en términos reales los montos de los préstamos hipotecarios y establecer una forma más equitativa y transparente de otorgar los créditos; ya que como lo mencionamos en otro capítulo, algunos organismos de vivienda esto lo hacían a través del sindicato y este tenía su propias reglas para otorgar los créditos de vivienda entre sus agremiados y se convertía esto en un clientelismo político para el beneficio de algún grupo o partido político.

Estos cambios se promovieron porque, tanto el gobierno como los beneficiarios o trabajadores, existía una conciencia clara de la necesidad de reformar los institutos de vivienda, para hacerlos más eficientes y por el gran déficit de vivienda que existe y con esta reforma se hizo el compromiso de parte del gobierno de aumentar la participación de los organismos en el mercado de vivienda.

Con estas reformas de los Institutos de vivienda se busco:
Primero.- que los beneficiarios en la política crediticia de vivienda en sus distintas modalidades, como son los grupos organizados en el Fonhapo, los trabajadores de cada una de las instituciones del Infonavit y Fovissste y de la población que tenga un salario de 2.5 en adelante para poder tener acceso al crédito del Fovi; pudieran aumentar y se incrementen en el monto nominal de los créditos.

Segundo.- Que la tendencia del aumento del promedio anual de la oferta de vivienda nueva crezca en los próximos años para poder abatir los déficits de vivienda para los trabajadores y grupos de atención de los institutos.

Tercero.- Que el cambio radical de la estructura de las líneas de crédito vuelvan a estabilizarse y a bajar, lo que es fundamental para lograr transparencia en la asignación de los recursos.

Cuarto.- Que los costos de la vivienda se abaraten mediante la extensión del sistema de subastas para los constructores y promotores de vivienda y, de la garantía; que el monto de los créditos 100, 130 y 160, salarios mínimos mensuales, será suficiente para dotar al trabajador de vivienda nueva de interés social en estos tres tipos de calidades. Y con esto terminar que se le den preferencias a una sola constructora.

Además las reformas incluyeron la creación de un procedimiento que le permite al beneficiario elegir libremente el tipo de vivienda, que desee adquirir y de la ubicación de la misma; y esto ha causado por una parte que los líderes sindicales pierdan fuerza al ser excluidos del procedimiento de asignación de los créditos y al igual que el precio de la vivienda no se ubica dentro de los parámetros de los créditos que se prestan y con esto puede un trabajador con bajos ingresos tener una vivienda más cara de la que puede pagar.

También es el de perfeccionar el sistema de subastas a promotores y constructores de la vivienda, así como cooperar con la Coordinadora del Sector que es SEDESOL; en el abaratamiento del suelo disponible y con la creación de la Ley de Asentamientos Humanos, que nos dice que los Estados y Municipio pueden crear las reservas territoriales estos pueden hacer que el suelo este en precios bajos, al igual que la reforma del artículo 27 constitucional en 1992 que fue una de las más importantes reformas que se han hecho para reactivar la construcción de esta, ya que nos dice que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación. En consecuencia, se dictaran las medidas

necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos y reservas y destino de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los cambios de población; además que en las estrategias para obtener condiciones preferenciales en la comercialización de productos destinados a la construcción, ya que como hemos descrito y hemos visto que en toda la década de los ochenta la inflación alcanzó cerca del 160% y esto ha hecho que la industria de la construcción y el sector privado, no participe mucho en la creación de vivienda para los trabajadores y sectores de bajos ingresos, con lo que no se ha permitido que crezca la oferta de vivienda en México.

También incidir en el mercado hipotecario de tal forma, que las tasas de interés disminuyan utilizando para ello la gran participación del sector público en este rubro y el recurso del SAR y buscar ese objetivo de la creación de los Institutos de vivienda, que era el de ser unos reguladores de precios para que todos los mexicanos, que por el artículo 4 constitucional, tenga una vivienda digna y decorosa y esta sirva para un mejor desarrollo de su población y por ende del país.

Con estas reglamentaciones en materia de asentamientos humanos que han sido implementadas en el periodo de estudio, ha sido para fomentar las ciudades medias, la descongestión de las zonas metropolitanas, la concertación como instrumento de la planeación urbana y regional y la regulación del mercado de los terrenos y la vivienda de interés social. Vista completamente esta reforma, constituye un paso para acotar la función del Estado en la planeación del desarrollo en materia de vivienda, por la función orientadora de la edificación o mejoramiento de las habitaciones de interés social y popular y en el mercado de tierra y la vivienda, busca evitar los excesos que el libre juego de la oferta y la demanda puede ocasionar en perjuicio de los más necesitados.

Es importante mencionar que ha pesar de la dirección de las reformas, no se han consolidado en forma completa, por lo menos hasta la terminación de este trabajo, fundamentalmente por resistencia de intereses de grupos que buscan

favorecer esquemas de financiamiento de vivienda. Esta reforma en marcha todavía esta incompleta; en Proceso de Experimento-Error como lo dice Juan Manuel Carreras López. Esta reforma se ha ido perfeccionado, se ha orientado a reducir los intereses que se pagan por los créditos hipotecarios, mantener el equilibrio financiero que permita reconstituir los fondos de vivienda y continuar beneficiando a un mayor número de trabajadores con monto de prestamos suficientes para adquirir una vivienda o mejorar la misma.

Algunos problemas que se han manifestado por estas reformas y al tratar de hacer más competitivos y eficientes estos Institutos de vivienda han sido:

- Algunos Estados de la República sólo han especulado con las reservas territoriales que cuentan y que adquirieron para promover la construcción de vivienda para los trabajadores y la población de menores recursos, ya que esta se cotiza en México por la cercanía que se esta con los servicios públicos y vemos como en los noticieros de la radio y la televisión se ve como se sigue especulando con la tierra y si se tiene la capacidad de adquirirla uno puede construir lo que uno quiera..

- También podemos decir, que casi todos los organismos de vivienda que actualmente están operando en el país, ninguno llega a los estratos sociales mas bajos, como lo analizamos el FONHAPO, FOVI, estos organismos , reciben créditos del exterior y de la banca privada, por lo tanto su población objetivo debe tener por lo menos, 2.5 salarios mínimos, y un pequeño ahorro para dar el enganche, para su vivienda; en los organismos como son INFONAVIT y FOVISSSTE, estos han sacrificado a sus trabajadores de bajos ingresos para que estos se solidaricen con los de mayores ingresos para que estos tengan una vivienda, como lo hemos dicho en el trabajo y por el estudio hecho por el ITAM, que publico en el periódico el financiero; que el INFONAVI, solo ha dotado ha un 20% del total de derechohabientes que ha tenido en su historia de una vivienda hasta 1996, con lo que también nos dice que es poco transparente el manejo de las aportaciones patronales del 5% y de las aportaciones del gobierno. Con lo que podemos decir que aunque se ha avanzado mucho en la reglamentación para dotar a los mexicanos de una vivienda digna y decorosa, en la realidad por lo menos hasta 1997 no ha cambiado en mucho la situación.

Por último cabe mencionar, que el problema de la vivienda en México requiere de acciones prioritarias basadas en políticas públicas diferenciadas para las localidades y regiones de nuestro país, según sus condiciones físicas, con estudios de gran visión de planeación urbana.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- AGUILAR MEJÍA, Raúl Diego. La Vivienda Popular. México, PRI, 1991.
- 2.- BARRAGÁN, Juan Ignacio. 100 Años de Vivienda en México Urbis internacional S.A. C.V. 1994
- 3.- CATALÁN VALDÉZ, Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda. México, FCE., 1993.
- 4.- COULOMB, Rene, (Coord.). Pobreza Urbano, Autogestión y Política. México, Centro de vivienda y estudios urbanos, a.c., 1992.
- 5.- CIDAC, Vivienda y Estabilidad Política. México 1991.
- 6.- COULOMB, Rene. Todos Propietarios, Vivienda de Alquiler y Sectores Populares en la Ciudad de México. Centro de Vivienda y Estudios Urbanos. 1991.
- 7.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1996.
- 8.- El Colegio de México. Estudios Demográficos y Urbano. El Colegio de México. Volumen 6, Num. 1 enero-abril de 1991. pp 782.
- 9.- ENGELS, Federico. El Problema de Vivienda y las Grandes Ciudades. Barcelona, Gustavo Gili, 1973.
- 10.- GARZA Gustavo y SCHTEINGART, Martha. El Problema de la Vivienda en México: Acción Habitacional del Estado. Colegio de México. 1990, pp 348.
- 11.- HERRERA BELTRAN, Fidel. La Vivienda Popular en México. México, Gemika, 1991.
- 12.- IRACHETA CENECORTA, Alfonso. Política y Movimientos Sociales. México, Plaza y Valdez, 1988.
- 13.- INEGI, XI Censo Nacional de Población y Vivienda, 1990.

- 14.- INFONAVIT, La Vivienda Comunitaria en México, México, INFONAVIT, 1993.
- 15.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Editorial Porrúa, México D.F. 1991.
- 16.- Ley General de Asentamientos Humanos. México, porrua, 1988.
- 17.-MECATI., José Luis. Casa a los Damnificados: Dos Años de Política Habitacional en la Reconstrucción de la Ciudad de México, 1985-1987, México 1987.
- 18.-MONSIVÁIS, Carlos. Entrada Libre: Crónica de la Sociedad que se Organiza, México, Era, 1992.
- 19.- Naciones Unidas. Renovación Habitacional Popular en el D.F. 1987.
- 20.- PARTIDA Bush, Virgilio. Migración Interna. México, INEGI-UNAM, 1994.
- 21.- Programa Nacional de Vivienda 1988-1994. Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, México, 1988.
- 22.- Plan nacional de desarrollo 1989-1994.
23. SANTILLANA del Barrio Antonio. Análisis Económico del Problema de Vivienda. España, Ariel, 1972.
- 24.-SCITTINGAR, Martha. Los Productores de Espacio Habitable, Estado, Empresa y Sociedad, México, Colegio de México, 1989.
- 25.-ZEPEDA M., Pedro, (Coord). Vivienda para los Pobladores de Bajos Ingresos, Políticas e Instituciones, PRONASOL., 1993.

HEMEROGRAFIA.

- 1.- Asociación Nacional de Promotores de Vivienda. Estudio Grupo Urbi. México, ANPV. Mimeógrafo, 1994
- 2.- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Combate a la Pobreza. El Nacional. 1990.
- 3.- El Financiero, lunes 3 de marzo de 1997.
4. Revista del Consumidor, Núm. 124, julio 1987 y Número 157, marzo de 1990. México, D.F.

DICCIONARIOS.

- 11.- Diccionario de Economía, Tomo VII
- 19.- Instituto de Estudios Políticos de Madrid. Diccionario de Ciencias Sociales Tomo II, 1976.
- 23.- Master. Diccionario Enciclopédico Tomo XI, pp 302.
- 29.- Theordorson. Diccionario de Sociología, pp 207.