

62



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

“EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO:
RESULTADOS OBTENIDOS POR LOS PRINCIPALES
ORGANISMOS PUBLICOS DE VIVIENDA DURANTE EL
PERIODO 1983-1996”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A:

VICENTE JIMENEZ SANTIAGO



DIRECTOR DE TESIS: MTRO. FRANCISCO CHIGUIL FIGUEROA

MEXICO, D. F.

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Gracias:

A mis padres: Genoveva Santiago de Jiménez.

Vicente Jiménez García.

Por su gran apoyo durante todos
estos años.

A mis hermanos y sobrinos, en especial a: José Luis,
Jaime, Marisol y Magda.

Agradecimientos especiales a:

Mis sinodales: Lic. Reynaldo López Martínez, Mtro. Ruben Balbuena Alvarez y en especial a los Mtros. Francisco Chiguil Figueroa (Director de Tesis), Miguel Cervantes Jiménez, Román Millán Morales, así como a: Eduardo Huerta Carvajal, a todos ellos por la molestia de distraer parte de su tiempo en la lectura y observaciones hechas a este trabajo en su fase de elaboración

INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO I. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN MÉXICO.

1.1. Antecedentes.....	1
1.2. El proceso de urbanización y el crecimiento demográfico.....	5
1.3. Creación de Programas, Organismos e Instituciones de Vivienda.....	10
1.4. El proceso de metropolización de las ciudades.....	12
1.5. La Planeación del Desarrollo Urbano.1971-1976.....	16
1.6. La Ley General de Asentamientos Humanos de 1976.....	19
1.7. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1977-1982.....	22
1.8. El Programa Nacional de Vivienda.....	23
1.9. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982-1988.....	24
1.10. Ley Federal de Vivienda de 1983.....	25
1.11. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988.....	27
1.12. Programa Nacional de Vivienda1990-1994.....	29
1.13. Reforma al Artículo 27 Constitucional y a la Ley General de Asentamientos Humanos.....	30
1.14. Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda.....	32

CAPPITULO II. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MÉXICO.

2.1. Consideraciones generales.....	34
2.2. Perspectiva actual de la política social.....	40
2.3. Balance del periodo 1982-1996.....	43
2.4 La demanda de vivienda en México.....	49
2.4.1. Determinantes de la demanda de vivienda en	50
2.4.2. La vivienda y el ingreso: la demanda potencial, la demanda insatisfecha y la demanda efectiva.....	52
2.5. Determinante de la oferta de vivienda.....	55
2.5.1. El suelo para vivienda.....	56
2.5.2. Los costos de construcción.....	59
2.5.3. La vivienda en arrendamiento.....	62
2.6. El déficit de viviendas.....	64

CAPITULO III. LA ACCIÓN DE ESTADO EN LA GENERACIÓN DE VIVIENDA.

3.1. Situación económica de México en los ochenta.....	67
3.2. El Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI)...	70
3.2.1. Cumplimiento de los objetivos y mecanismos de asignación de los créditos.....	72
3.2.2. Costo del financiamiento otorgado.....	73
3.2.3. Accesibilidad a los créditos y perfil de población beneficiada.....	75
3.2.4. Participación del programa en el total de créditos otorgados.....	76
3.2.5. Cambios institucionales.....	77

3.3. El Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).....	79
3.3.1. Cumplimiento de los objetivos y mecanismos de asignación de los créditos.....	80
3.3.2. Costo del financiamiento otorgado.....	81
3.3.3. Accesibilidad a los créditos y perfil de la población beneficiada.....	83
3.3.4. Participación del programa en el total de créditos otorgados.....	84
3.3.5. Cambios institucionales.....	85
3.4. El Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO).....	87
3.4.1. Cumplimiento de los objetivos y mecanismos de asignación de los crédito.....	90
3.4.2. Costo del financiamiento otorgado.....	91
3.4.3. Accesibilidad a los créditos y perfil de la población beneficiada.....	92
3.4.4. Participación del instituto dentro del total de créditos otorgados.....	94
3.3.5. Cambios institucionales.....	95

CAPITULO IV. PROPUESTAS.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

Introducción.

La vivienda en México, sus problemas y soluciones, son un tema que es retomado muy a menudo por diversos sectores sociales, como por ejemplo: los partidos políticos, sectores académicos, organizaciones sociales, obreros, etcétera, desde diversos puntos de vista; ya sea político, económico o social; pues en torno a ella se entrelazan **problemas políticos** (personas y grupos que demandan a veces violentamente acceso a la vivienda), **problemas sociales** (carencia de un lugar apropiado para habitar y desarrollar hábitos de higiene y cultura) y **problemas económicos** (incapacidad de la mayoría de la población de acceder al mercado de vivienda, en virtud de los desequilibrios causados por una mala distribución del ingreso)

La vivienda en México enfrenta tres grandes retos, que tienen que ver con aspectos *financieros, económicos y jurídicos*. Cada uno de estos aspectos requiere un tratamiento distinto, pero que en conjunto tiendan a constituir una política integral de vivienda, capaz de responder de manera directa a las demandas económicas, políticas y sociales de habitación en el país

El propósito de este trabajo está encaminado a analizar el papel de los organismos promotores de vivienda de interés social en los años recientes y a evaluar sus resultados en cuanto al cumplimiento de sus objetivos. Se analizará los resultados antes descritos con especial énfasis en los aspectos previamente mencionados; económicos y sociales, y en menor medida su aspecto político.

El problema financiero de la vivienda radica en que los altos costos nominales del dinero hacen imposible su acceso a la mayoría de los sectores asalariados del país, sean trabajadores formales o informales. Para hacer frente a su solución se requiere del desarrollo y la instrumentación de una serie de mecanismos y esquemas, creativos e innovadores, que faciliten el acceso a la vivienda a amplios

grupos de la sociedad, como aquellos que permitan capitalizar los fondos de ahorro de los trabajadores para la adquisición de vivienda y los mecanismos de ahorro específicamente concebidos para ella. Además de estos mecanismos, hay un sinnúmero de áreas en las que podrían reducirse los costos de construcción de vivienda. Con ello se estaría en la posibilidad de liberar recursos que actualmente se dirigen a subsidiar la vivienda de los sectores medios de la sociedad, los cuales con los nuevos mecanismos podrían pagar el costo real de su vivienda, sin recibir subsidio alguno por parte del gobierno, a diferencia de cómo ocurre en la actualidad. De lograrse esto, los subsidios liberados se podrían canalizar íntegramente al sector de la sociedad que más los requiere y sin los cuales su posibilidad de acceso a la vivienda es prácticamente imposible.

El problema económico, la distribución del ingreso, no se puede corregir de un día a otro. Es un proceso que requiere largos periodos de tiempo, durante los cuales los factores que generan los procesos redistributivos se ajustan. Sin embargo, en el contexto de una economía abierta, en crecimiento y de una política de desarrollo social bien concebida, la distribución del ingreso podría tender a mejorar en forma gradual y sistemática, lo cual permitiría reducir los problemas de acceso que actualmente tienen los demandantes de vivienda.

En materia de distribución del ingreso se tienen que instrumentar las políticas económicas y sociales que permitan revertir la tendencia imperante durante los últimos diecisiete años, de disminución del salario de la clase trabajadora, pues el problema de la vivienda no puede esperar al mediano y largo plazos. Habrá sectores medios de la población que tendrían acceso a una vivienda con el sólo hecho de cambiar los costos de las mismas. Los más pobres, sin embargo, no tendrían acceso ni aún con subsidios considerables.

Los problemas jurídicos alrededor de la vivienda son de dos tipos: aquellos que incrementan artificialmente su costo y los que inhiben la inversión en la construcción de vivienda para renta. En estos casos concretos, la excesiva burocratización, la elevada carga fiscal, y la protección extrema al inquilino han incrementado los costos de vivienda y han desalentado la inversión en esta área. Se trata de un problema en que la decisión gubernamental optó para el año de 1996 en eliminar el régimen de rentas congeladas y de esta forma pretende, al igual que con la reducción en los costos administrativos, incentivar la construcción acelerada de vivienda para renta. En el primer caso se han instrumentado una serie de medidas tendientes a simplificar los costos jurídicos para así incentivar la inversión. En el segundo caso, las modificaciones de 1992 a las leyes orgánicas, tanto del FOVISSSTE como del INFONAVIT, están encaminadas a recuperar la inversión realizada en vivienda y a financiar nuevos proyectos habitacionales.

El gasto gubernamental en materia de vivienda a permanecido sin grandes cambios durante las dos últimas décadas y sin embargo no en todos los casos logra su cometido. Existen varias instituciones abocadas a atender los problemas de vivienda de los diversos segmentos de la población, pero no existe una política integral de vivienda que coordine los esfuerzos de estas. De hecho, algunas de las acciones habitacionales del gobierno han sido excesivamente ineficientes en términos políticos, tanto porque han creado segmentos privilegiados (como los que han recibido casa del INFONAVIT), como porque no han logrado mantener estructuras financieras sanas. El gran reto, al que se enfrenta el sector vivienda, es conciliar el objetivo de lograr una operación con altos niveles de recuperación de los créditos por ellas otorgadas, para así poder generar vivienda a gran escala y hacerla accesible a la población más necesitada, sin descuidar a ningún segmento de la población, por medio de la reducción en los costos totales de la vivienda. Con frecuencia, en la práctica, estas instituciones han preferido mantener grupos de interés en lugar de resolver el problema de la vivienda. Es por ello que se requiere una política integral que eleve la eficiencia política y económica de las acciones gubernamentales.

El presente trabajo está dividido en cuatro capítulos de análisis y un apartado de conclusiones.

En el primer capítulo: **El proceso de urbanización en México**, se analizan las causas económicas y sociales que originaron el proceso de urbanización experimentado por las principales ciudades del país, como El Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Tijuana, etcétera. Además se hace un recuento sobre las primeras acciones del gobierno que estuvieron encaminadas a solucionar el problema de la vivienda, así como de la creación de los primeros programas y organismos encargados de dicha tarea y de los esfuerzos por tratar de normar el anárquico crecimiento de las ciudades, por medio de la implantación de leyes, reglamentos y programas y de la creación de las instancias encargadas de aplicar tales medidas.

En el segundo capítulo: **El problema de la vivienda en México**, se exponen algunos aspectos relacionados con los determinantes de la oferta y la demanda de vivienda en México, así como de los problemas que se generan alrededor de la tierra para vivienda, debido a su escasez y del constante incremento de precios de los insumos que requiere la actividad constructora, así como también algunas estimaciones sobre el déficit de vivienda y de los requerimientos que supondría cubrir tal demanda. Igualmente se analiza el contexto de crisis económica que ha vivido el país a partir de 1983 y del impacto negativo en las condiciones de vida que a supuesto para gran parte de la población.

En el tercer capítulo, titulado: **Principales organismos públicos de vivienda: FOVI, INFONAVIT y FONHAPO**, se lleva a cabo un diagnóstico sobre estos organismos a partir de un modelo que analiza cinco parámetros que sirven para evaluar el desempeño de estos a partir del momento que fueron creados y poder determinar las causas que originaron su crisis financiera. Igualmente se hace un recuento sobre el contexto de crisis económica bajo la cual se desarrollaron durante dicho periodo de análisis, 1983-1996.

En el cuarto capítulo: de **Propuestas para una nueva política de vivienda**, se exponen algunas ideas y lineamientos sobre cuales deberían ser algunas de las medidas tendientes a implementarse en el diseño de una nueva política de vivienda por parte del Estado, para tratar de solucionar el grave problema de vivienda, bajo las actuales condiciones de crisis económica y de descapitalización de los principales organismos públicos dedicados a edificar vivienda de interés social.

CAPITULO I

EL PROCESO DE URBANIZACION EN MEXICO

1.1. Antecedentes

El problema de la vivienda en México, y en cualquier otro país, ésta relacionado al desarrollo y crecimiento de los centros urbanos. Ahí donde se concentran los grandes grupos poblacionales. Por eso es necesario realizar un breve análisis de los antecedentes históricos sobre el desarrollo del proceso de urbanización, sus determinantes y las consecuencias que este proceso conlleva

El *Desarrollo Urbano* debe de entenderse como uno de los procesos de transformación del sistema urbano nacional y de los centros de población que lo conforman, el cual se traduce en un mejoramiento del nivel de bienestar de los habitantes que lo integran y en la consolidación de una base material más eficiente para promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de los centros urbanos.

El Desarrollo Urbano se relaciona con los entornos de los sistemas social y natural; refleja las condiciones sociales y económicas que ha tenido el país durante el transcurso de su historia, al mismo tiempo que afecta las condiciones de vida de la población y el funcionamiento de la economía.

La generación de las disparidades entre las distintas regiones del país se puede atribuir, en términos generales, a la conjunción de una serie de factores geográficos, históricos y de manera determinante a factores económicos y sociales.

En un intento por explicar el proceso del desarrollo urbano en México, dos han sido las teorías más comúnmente utilizadas por los investigadores para explicar la organización del sistema urbano. La primera se caracteriza por explicar el fenómeno en base a relaciones de dominio y dependencia; en tanto que la segunda plantea el desarrollo en base a un mercado interno (que data de la época de la colonia), donde las localidades tienen funciones económicas diferenciadas y en donde además, ambos factores influyen en la organización del espacio nacional.

La independencia acabó con la con la dominación colonial de España sobre México, pero aún así a lo largo del siglo XIX siguió existiendo un contacto limitado entre las zonas urbanas y rurales y, de la misma manera que durante el periodo colonial, la organización territorial siguió caracterizándose por la existencia de enclaves económicos, esencialmente autónomos. Es decir; no hubo una integración del territorio nacional, al menos no en lo económico, ya que las distintas facciones políticas, liberales y conservadores, estaban luchando, tratando de imponer su proyecto político y social. Esto duró mas de 50 años.

A lo largo del período Porfirista (1876-1910), y aún después de éste, aunque cada vez menos, el patrón del crecimiento urbano fue expresión de las características de la economía. Tanto el desarrollo urbano, como el desarrollo en general, estuvo supeditado a la localización del sector minero y al crecimiento de la demanda externa de productos agrícolas.

Solo unas cuantas ciudades, de aquellas que empezaron a inicios del presente siglo a desarrollar funciones especializadas, lograron reforzar su proceso de desarrollo urbano; debido a que conformaron un mercado interno. Este hecho permitió que al inicio del presente siglo, sólo algunos centros urbanos empezaran a desarrollar su comercio con alguna especialización y el sistema de transporte entonces existente vino a favorecer la integración de algunas de ellas.

El periodo anterior a la revolución (1900-1910), se caracterizó por el aislamiento en el cual se hallaban las poblaciones rurales; como consecuencia de la nula o escasa comunicación que había con los centros urbanos y de estos con los demás centros. Esta situación propició, en gran medida, que sólo un centro urbano, la Ciudad de México, creciera en forma por demás considerable, no obstante este hecho se puede atribuir a que ésta era asiento de los poderes de gobierno.

En lo que respecta a la estructura urbana, se presenta por un lado, una gran densificación en el uso del suelo y de la vivienda en los antiguos centros urbanos y, por otro lado, un gran crecimiento propiciado por los fraccionamientos, en la mayoría de los casos ilegales, en la periferia de las principales capitales del país, particularmente de la Ciudad de México.

A principios del presente siglo México contaba con una población de 13 millones 600 mil habitantes (ver cuadro 1), de estos el 28.6% vivía en zonas urbanas, es decir, en localidades de 2,500 y más habitantes. La gran dispersión de los asentamientos traía como consecuencia que existiera un alto número de localidades, 52 749 en todo el territorio nacional; de las cuales 52 570, es decir el 99%, contaban con menos de 1000 habitantes; ésta situación sigue prevaleciendo hoy en día, ya que hacia 1990 de los 97,582 asentamientos existentes, 95 410 (97%) tenían menos de 2 500 pobladores de acuerdo con los datos del XI Censo General de Población y Vivienda de 1990 elaborados por el INEGI.

En México es posible distinguir dos etapas en torno al proceso de urbanización. Una que va de 1910 a 1940, la cual se puede catalogar como de crecimiento lento, la otra, de 1941 hasta hoy, catalogada como de urbanización rápida, la cual a su vez se subdivide en tres periodos: de 1941 a 1970, con un proceso de urbanización acelerado y un rápido crecimiento demográfico; de 1971 a 1976, en la cual se integran políticas urbanas y regionales en una estrategia económica y

regional y finalmente el que va de 1977 a 1985, en que se institucionaliza la planeación del desarrollo urbano.

Cuadro 1

Distribución de la población en México				
Año	Pob. Total (millones)	Urbana	Rural	* ZMCM
1900	13 607	3 893	9 714	344
1910	15 160	4 351	10 809	471
1921	14 335	4 466	9 869	561
1930	16 553	5 541	11 012	1 049
1940	19 654	6 896	12 758	1 560
1950	25 791	10 983	14 808	3 185
1960	34 923	17 705	17 218	5 252
1970	48 225	28 309	19 916	8 440
1980	66 845	44 300	22 547	13 353
1985	75 643	51 828	23 815	16 640
1990	81 250	57 960	23 290	15 138
1995	91 120	66 950	24 171	16 784

Fuente: INEGI, conteos de población y vivienda, varios años.

*Zona Metropolitana de la Ciudad de México

El período de 1910 a 1940, se caracterizó por ser un proceso de urbanización que estuvo determinado por hechos de muy diversa índole; demográficos, sociales, económicos y políticos. Hacia 1910 la Ciudad de México concentraba poco más del 3% de la población total del país. Contaba con 471 mil habitantes de un total de 15,160,000 pobladores (ver cuadro 1). De manera particular, además de ser limitadas, las corrientes migratorias se dirigían principalmente hacia la Ciudad de México. Los centros urbanos no constituían hasta entonces un factor de atracción para la población rural.

Como consecuencia de la Revolución Mexicana se generó un proceso social que trajo consigo un intenso movimiento de la población sobre el territorio nacional; lo cual constituyó una fuerza social que dio origen a una redistribución de la población. Los pobladores del norte y del sur se desplazaron hacia el centro. Las

ciudades más importantes del país crecieron en base a la migración proveniente de las ciudades y poblados menores, ya que estas les otorgaban una cierta seguridad y la posibilidad de encontrar empleo, cosa que no era posible en el campo donde aún había brotes de violencia y escaso empleo.

1.2. El proceso de urbanización y el crecimiento demográfico.

En el año de 1940 México inicia un acelerado proceso de urbanización, el cual coincide con un crecimiento sostenido de la actividad económica. La implantación de una política industrial basada en la sustitución de importaciones de bienes de consumo final e intermedio, para impulsar el desarrollo industrial, llevó al gobierno a dotar de infraestructura, equipamiento y servicios a aquellas regiones y centros que contaban con alguna actividad industrial y un mercado con un potencial de desarrollo importante, las cuales fueron el centro de nuevas luchas y demandas sociales y de diversas respuestas por parte del Estado; para asegurar sus proyectos de desarrollo. Estas acciones propiciaron una concentración de las inversiones del sector público y privado en el área de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

En cuanto al aspecto demográfico, como resultado del crecimiento en la actividad económica, la etapa de 1941 a 1970 estuvo caracterizada por tres rasgos fundamentales. En primer término, por un proceso de urbanización acelerada; en segundo término, por un incremento continuo y acelerado en la tasa de crecimiento total de la población, que pasó de 2.7% anual de 1940 a 1950 a un 3.1% anual de 1950 a 1960 (ver cuadro 2), lo cual da base al crecimiento de la población urbana, a la migración del campo a la ciudad y en tercer lugar, al crecimiento natural de la población de las ciudades.

En el decenio 1940-1950 el primer factor fue el que incidió en mayor medida, en tanto que en los siguientes diez años lo determinó el crecimiento natural de las ciudades. El tercer rasgo en importancia de ésta etapa de urbanización, es la disminución del predominio poblacional del área urbana de la Ciudad de México con respecto a las otras ciudades más grandes del país, situación que se da a partir de 1950.

Cuadro 2

Tasas de crecimiento promedio anual de población 1885-1990.					
Año	1900-1910	1910-1921	1921-1930	1930-1940	1940-1950
tasa prom.	1.1	0.5	1.7	1.8	2.7
año	1950-1960	1960-19780	1970-1980	19801990	1990-1995
Tasa prom.	3.1	3.4	3.2	2.7	2.1

Fuente: INEGI, conteos de población y vivienda, varios años.

Para 1940 la tasa de crecimiento de la población urbana de la década fue de 5.9%, en tanto que la tasa para la población total en la misma década a nivel nacional fue de 2.7%. Esto se debió al extraordinario crecimiento de las ciudades. La llegada de la Segunda guerra Mundial influyó grandemente en este proceso, puesto que la demanda externa de productos industrializados modificó la estructura de las exportaciones mexicanas y del mercado interno.

Los centros urbanos que se vieron más beneficiados por éste hecho fueron las tres ciudades con mayor actividad industrial: Monterrey, Guadalajara y la Ciudad de México, hoy en día las tres zonas metropolitanas más importantes del país.

En el año de 1936 se promulga la 1ª Ley de Población, cuyo propósito era aumentar la población de México, promoviendo las familias numerosas y el llevar a todos los rincones del país la fuerza de trabajo por medio del poblamiento de aquellos lugares en los que los recursos humanos eran escasos.

A partir de 1940 se ha dado un proceso de urbanización intenso, el cual determinó un rápido cambio del predominio rural, que de representar tan sólo el 28.6% de la población total en 1910, ha pasado a ser aproximadamente el 73.5% en 1990. De igual manera, se ha conformado un padrón territorial en el cual se da una aguda dispersión de la población en pequeñas localidades, por un lado; en tanto que del lado opuesto tenemos, una excesiva concentración poblacional en las tres principales áreas metropolitanas. Durante ésta década una de las prioridades del gobierno federal fue construir carreteras rurales que se comunicaran con las vías férreas; así como carreteras troncales que comunicaran mejor al país.

Así, el acelerado crecimiento urbano y demográfico presionó sobre el mercado inmobiliario, de manera particular al relativo a la vivienda popular y obrera, motivo por el cual se expidieron los decretos de Congelación de Rentas durante el gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho, en los años de 1942, 1943 y 1945.^{1/} La vigencia de estos decretos eran en un principio temporal, debido a los acontecimientos internacionales; pasados estos surgieron otras circunstancias, por lo que se prolongaron indefinidamente, hasta hoy en día.

“El propósito de estos decretos en esencia pretendían influir en el problema habitacional y en el ingreso del sector obrero; en medio de una economía caracterizada por fuertes procesos inflacionarios y un grave deterioro salarial”.^{2/}

Como resultado de esta medida, la prorroga de la Ley de Congelación de Rentas, se observó una mejoría en el ingreso del obrero, pero se deterioró la vivienda, al tiempo que se generaron procesos especulativos y de desinversión; ésta medida, no obstante, sólo afectó a una porción de propietarios e impidió la unificación de planteamientos y demandas de las organizaciones sociales y sólo beneficio a pequeños comerciantes y artesanos.

^{1/} Ley de Congelación de Rentas -prórroga- del 31 de diciembre de 1947, Diario Oficial de la Federación.

^{2/} Manuel Perlo Cohen, “Política y Vivienda en México 1910-1952”, en Revista Mexicana de Sociología Vol. XLI Número 3.

La legislación implementada sobre vivienda, respondió a los problemas generados por la expansión urbana de la época. En estos años se constituyó el Comité Intersectorial de la Habitación para los Trabajadores y el día 31 de diciembre de 1941 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento del Artículo III de la Ley Federal del Trabajo, de observancia general en toda la República para las empresas bajo jurisdicción federal. El 24 de febrero de 1942 se publicó el Reglamento para las empresas que no fueran de jurisdicción federal.

De igual forma, y con el mismo propósito de normar el desarrollo urbano, se expidieron y promulgaron diversas leyes y reglamentos como: 1) El Reglamento de las Asociaciones Pro-Mejoramiento Urbano; 2) El Reglamento de Construcciones y Servicios Urbanos para el Distrito Federal; 3) el establecimiento en 1945 de un impuesto federal especial sobre artículos de lujo; con cuyos recursos se pretendía crear un fondo para la construcción de "casas baratas para la gente pobre". En las entidades federativas se promulgaron de igual forma leyes y reglamentos para normar la planificación urbana, para la zonificación, la construcción y edificación, y en varios estados se expidieron normas que "congelaban" los contratos de arrendamiento.^{3/}

Con estos instrumentos de acción, de fomento y de regulación para la Ciudad de México se comienza a manifestar el predominio del interés público sobre el privado. De esto pueden dar cuenta la reglamentación de las zonas urbano-ejidales; la protección a los estratos de menores ingresos; la incorporación de ejidos para usos habitacionales; el congelamiento de rentas y; la construcción y financiamiento de vivienda de interés social. No obstante esta múltiple y variada legislación urbana, los problemas sobre la materia se ven marginalmente y como asuntos coyunturales y sin ninguna integración a las políticas fundamentales del Estado.

^{3/} "México 75 Años de Revolución: Desarrollo Social". FCE-INEHRM, 1988 (Tomo II, Volumen 2) p 630.

Para el periodo 1940-1950 la tasa de crecimiento anual medio de la población fue de 2.7%, de tal manera que para 1950 el país estaba habitado por 25.8 millones personas (ver cuadro 1), por lo que se debe considerar que el país seguía siendo eminentemente rural.

La gran migración del campo a las ciudades hizo posible el acelerado proceso de urbanización y por medio de la transferencia de riqueza del campo a las ciudades fue posible financiar las grandes obras de infraestructura física; específicamente la red eléctrica y la construcción de carreteras. Ambas piezas clave en el posterior desarrollo industrial de México.

De esta manera, del total de población del país en 1950, la urbana constituía el 48%. Al igual que el resto de los países Latinoamericanos más importantes, la concentración en las grandes capitales se evidenciaba. Tan sólo el Distrito Federal contaba con 3 millones 200 mil habitantes, Guadalajara le seguía en éste orden con 441,000; en tanto que Monterrey tenía 382,000 y Torreón contaba con 260,000.

Entre 1950 y 1960 la población experimento una tasa de crecimiento del 3.1% anual, alcanzando en 1960 una población de 34.9 millones de habitantes. La población en este año pasa de ser mayoritariamente rural a urbana, viviendo en localidades consideradas así el 50.7% de la población. (ver cuadros 1 y 2)

Para este decenio se da un fenómeno diferente al del decenio anterior, caracterizado por el siguiente hecho; el peso relativo del crecimiento natural de la población urbana excedió al generado por migración, habiendo contribuido con el 63.9% del crecimiento total urbano. Esto se explica por el aumento considerable en la tasa de crecimiento natural de las ciudades (de un 20% anual entre 1940 y 1950 pasa a un 31% de 1950 a 1960), y no a una disminución de la población migrante del campo a las ciudades, la cual había contribuido de manera por demás significativa a ello. Mientras que el crecimiento urbano por migración entre

1950 y 1960 fue sensiblemente superior en números absolutos al del decenio anterior, el crecimiento natural casi se triplicó en el área urbana. Más del 76% de los migrantes rurales tenían como destino final, entre los años de 1940 a 1970, la ciudad de México. De estos más del 70% provenían de diez estados en los cuales prevalecía la agricultura tradicional de subsistencia, como: Oaxaca, Chiapas, Puebla, Michoacán, Tlaxcala, Morelos, Estado de México, Guanajuato y Aguascalientes.

1.3. Creación de Programas, Organismos e Instituciones de Vivienda.

El periodo presidencial de Adolfo Ruiz Cortínes se caracterizó por la ampliación de la acción y la cobertura del Estado en materia de prestaciones y apoyo habitacionales, encaminados a satisfacer las demandas de ciertos sectores de la sociedad; en función de su importancia en la vida nacional o por presentar algún atraso en la materia.

Para hacer frente a estas necesidades y ante la ausencia de mecanismos que respondieran a las demandas hechas por parte de los grupos marginados, los cuales cada día se aglutinaban en mayor cantidad y proporción en las ciudades, en 1954 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda^{4/}, con el objeto de; atender las necesidades habitacionales de los estratos poblacionales más débiles, económicamente; analizar el problema habitacional y; establecer una política habitacional de carácter nacional. No obstante su contribución, ésta estuvo más orientada al estudio e investigación que a la acción constructiva; en la cual obtuvo resultados limitados.

Un año más tarde, en 1955, se estableció dentro de la estructura administrativa del Gobierno Federal la Dirección de Pensiones Militares, con el propósito de financiar la construcción de conjuntos habitacionales para sus derechohabientes;

^{4/} Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1954.

y otorgar créditos hipotecarios. De igual manera, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), creado en 1943, comienza sus primeros programas habitacionales.

Entre los años de 1954 y 1960 se llevan a cabo los programas habitacionales de la Dirección de Pensiones Civiles, entre los cuales se hallaban los Multifamiliares Miguel Alemán y Benito Juárez y los programas de lotes y servicios.

Hacia el final del gobierno de Adolfo López Mateos fue creado el Programa Financiero de Vivienda y el Fondo de Vivienda, institución promotora de la construcción y mejora de viviendas de interés social, sus principales objetivos eran; encausar y orientar la inversión de la banca privada en éste sector.

En el periodo (1962-1964), se sentaron las bases para la planeación económica y social del país y se avanzó en la elaboración de planes sectoriales e intersectoriales, como un esfuerzo para ubicar la planeación dentro de ciertas actividades prioritarias. En estos años se propuso una ampliación de los servicios de agua potable y alcantarillado, construcción y generación de viviendas de interés social y de otros servicios urbanos; entre tanto, el sector público va asumiendo como propia la responsabilidad de atender el problema de la vivienda.

En el periodo de gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz se promovieron algunas adecuaciones a los programas heredados del gobierno de Adolfo López Mateos y se llevaron a cabo importantes modificaciones a la Ley Federal del Trabajo en materia de vivienda obrera.

Los cambios efectuados a la Ley Federal del Trabajo tenían como propósito; señalar la obligación de las empresas que ocuparan a 100 o más trabajadores a proporcionarles habitación, concediéndoles un plazo de tres años para ello; al tiempo que otorgaba a los trabajadores el derecho de recibir una compensación mensual en tanto no se les entregaran sus viviendas.

Para 1960 la proporción de la población urbana alcanzó el 37% del total nacional, habiéndose cuadruplicado con respecto a la observada en 1900. La Ciudad de México para éste mismo año alcanzó una población total de 5.2 millones de habitantes, lo que implicaba una extraordinaria demanda de servicios por satisfacer. Este extraordinario crecimiento no tiene punto de comparación con el experimentado por las otras dos ciudades más importantes del país; Guadalajara y Monterrey, las cuales ni siquiera alcanzaban el millón de habitantes cada una.

El crecimiento demográfico experimentado en la década de los años sesentas aún no representaba ninguna preocupación para el gobierno, ya que; el alto crecimiento económico del país contrarrestaba los efectos del crecimiento demográfico. Mientras que la tasa de crecimiento poblacional era de alrededor del 3.4%, la economía lo hacía a tasas de más de 6% anual.^{5/}

El desarrollo industrial, en términos generales, se caracterizó por la concentración del capital y por la formación de una fracción monopolica, progresivamente predominante en la economía, así como; por la descentralización de la industria nacional en las ramas más dinámicas y, de manera particular, por el progresivo control de éstas por parte del capital extranjero, en su mayoría norteamericano, así como; por la existencia de un gran número de industrias nacionales, tanto medianas como pequeñas.

1.4. El proceso de metropolización de las ciudades.

El proceso de concentración y crecimiento de las principales ciudades del país a sido consecuencia de diversos factores, como la concentración: de las actividades industriales; de la ubicación de dependencias gubernamentales; de inversión en obras de infraestructura; de actividades comerciales; bancarias; de mano de obra; de educación; etcétera.

^{5/} Gustavo Garza y Salvador Rivera, "Desarrollo económico y distribución de la población urbana en México, 1960-1990", en Revista Mexicana de Sociología, Año LV/núm. 1, 1993. p.177-194.

La concentración del capital industrial se ha dado a la par del desarrollo de las principales zonas metropolitanas, (ZMCM), Guadalajara y Monterrey; las cuales han llegado a determinar la localización de la gran industria. Para el año de 1965 el 68.3% de las mayores empresas privadas nacionales, de un total de 639, se hallaban localizadas dentro o en la periferia de éstas tres zonas metropolitanas, distribuyéndose así: 48.5% en la ZMCM, 13.5% en Monterrey y 5.3% en Guadalajara; en tanto que por el lado de las empresas extranjeras, estas mostraban una concentración aún mayor, de 251 empresas, el 56.2% se hallaba en el Distrito Federal, 25.1% en el Estado de México y el 5.5% en Monterrey.

De manera global a la industria asentada en el país, tanto nacional como extranjera, en este mismo año, podemos observar también, una gran concentración de ésta en la ZMCM. El 34.6% del total de los establecimientos comerciales, el 46% del empleo industrial y el 51.3% de la producción se hallaban establecidos aquí. De igual manera, esta concentración territorial de las actividades comerciales y de los servicios se hallaba ligada a las actividades industriales.^{6/}

El proceso de industrialización acelerada observada por México a partir de los años cuarenta se dio principalmente en las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey las cuales llegaron a concentrar la gran industria, así como los sectores más dinámicos, que estuvo determinado por haber existido ahí; un mercado incipiente y con posibilidades de ampliación; una infraestructura económica y social adecuada y la disponibilidad de un amplio mercado de trabajo.^{7/}

^{6/} Luis Unikel Ruiz C. y G. Garza, "El Desarrollo Urbano de México", El Colegio de México, México, 1976.

El que éstas condiciones se hayan dado y desarrollado de manera casi exclusiva en las zonas metropolitanas se pueden atribuir en gran medida; a que tanto, la inversión pública (en infraestructura principalmente), la política de subsidios y precios y la política agraria se aplicaron en beneficio de la actividad económica y de la población localizada en tales centros urbanos. Para una mejor comprensión de lo anterior, tenemos que la inversión pública realizada en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México entre 1959 y 1964 totalizó el 20.55% de la inversión pública federal (17.3% tan sólo para el Distrito Federal), recibió igualmente el 51.75% de la inversión federal en obras de bienestar social, hasta llegar a alcanzar un porcentaje del 60.2% durante el año de 1964.^{8./}

El establecimiento de la política de precios de bienes y de servicios, fijada por el Gobierno Federal, facilitó el proceso de concentración de actividades económicas, industriales y de población, a medida que los precios de los energéticos más utilizados por la industria favorecieron a las ciudades, en particular a la Ciudad de México. Las tarifas de los fletes ferroviarios eran más baratas para las materias primas que para los productos terminados, influyendo de esta forma sobre la localización de la industria. Para ubicarse cerca del mercado, en tanto la política de subsidios mantenía bajo el costo del transporte, de bienes y de pasajeros, y de la alimentación en el Valle de México, para mantener barata de esta forma la mano de obra y no aumentar los salarios; evitando así un incremento en los costos de producción.

En la política agraria influyó la localización industrial en dos formas. Por una parte, fue notoria la menor asistencia estatal para la inmensa mayoría de las zonas rurales de agricultura de subsistencia del centro y del sureste del país, en contraste con la gran ayuda otorgada a las zonas de agricultura comercial ubicadas en el noreste y noroeste en inversiones en obras de irrigación y de acceso a créditos e insumos técnicos.

^{7./} Garza Gustavo y Scheingart Marta. 1978, El Colegio de México.

^{8./} Secretaría de Obras Públicas, 1976.

Esto provocó que la gran mayoría de la población rural quedara excluida del mercado interno de productos industriales y de esta forma que dicho mercado se localizara predominantemente en las grandes ciudades. Esto igualmente favoreció la emigración rural hacia las ciudades, ampliando de ésta forma el ejército industrial de reserva y provocando la serie de consecuencias por todos ya conocidas.

Al inicio del proceso de industrialización en 1942 se podían distinguir con gran claridad tres grandes zonas del país, que en adición a las tres zonas metropolitanas presentaban condiciones ideales y potencialmente concentradoras de desarrollo industrial; el Golfo de México, la Región del Bajío y la Franja Fronteriza con los Estados Unidos.

Por otra parte, el desarrollo y la modernización del sector agropecuario influyó de manera determinante en el patrón de distribución de los asentamientos humanos directamente dependientes de las actividades del campo. Por un lado, los más importantes estados agrícolas del noroeste, como Sonora y Sinaloa desarrollaron subsistemas de ciudades no prominentes, con ciudades de gran atracción de población; determinados por el gran dinamismo del sector terciario (comercio, transporte y servicios) asociado a las actividades agropecuarias. Estos subsistemas se componen de ciudades de tamaño pequeño y mediano y de rápido crecimiento. Los estados donde se ubican a su vez se caracterizan por poseer un rango reducido de localidades menores a 1000 habitantes.

En los estados en los cuales se localiza la agricultura tradicional, como: Chiapas, Oaxaca, Hidalgo y Zacatecas muestran condiciones totalmente opuestas a las del primer ejemplo. Poseen una estructura urbana incipiente, con escaso número de ciudades, entre las cuales predominan las de tamaño pequeño, así como de "rechazo" o "equilibrio de población". En estas últimas:

“La dispersión de la población en localidades de menos de 1000 habitantes alcanzó proporciones sumamente elevadas que; en estados como Chiapas y Zacatecas, supero en 1970, el 50% de su población total”.^{9/}

Las situaciones generadas por el proceso urbano-regional, antes descritas, tuvieron algunas otras consecuencias: un impacto directo en la consolidación o generación de procesos interdependientes y de creciente naturaleza conflictiva, en las disparidades regionales, en los niveles de bienestar social y de desarrollo económico, en la macrocefalia urbana, en el gran tamaño absoluto de la población y en las actividades concentradas en la ZMCM y en menor medida en Guadalajara y Monterrey.

Para concluir, puede afirmarse que: la política regional de los años sesenta, estuvo orientada a reforzar el proceso de industrialización y se fundamentó en la concentración de la actividad industrial y comercial debido a que esta representaba una ventaja para la acumulación en un nivel nacional; así como, por la ausencia de una presión social articulada en un nivel urbano o rural, que hubiera requerido o demandado la descentralización del crecimiento económico y poblacional.

1.5. La Planeación del Desarrollo Urbano 1971-1976.

Durante los primeros años de la década de los setenta se instauran las primeras acciones encaminadas a normar el proceso de urbanización en el territorio nacional. A partir de ahí se ha dado una multiplicación de las medidas urbano-regionales y se empieza a manifestar un marcado interés del Estado por sentar las bases jurídicas para su intervención en el ámbito nacional.

^{9/} “México 75 Años de Revolución: Desarrollo Social” p. 635.

Estas modificaciones de carácter legal y administrativo generaron un incremento notable en la producción y oferta pública de vivienda, al tiempo que se fortalecían los organismos existentes y creaba otros. Así, el Instituto Nacional de la Vivienda se transformo en 1971, para convertirse en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda; el Departamento del Distrito Federal creó la Dirección de Habitaciones Populares; se creó como organismo público la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT); también se instrumentaron programas para la erradicación y regularización de asentamientos y viviendas precarias e igualmente se crearon variados fideicomisos en la materia, como el Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de Monterrey (FOMERREY), El Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (FIDEURBE), El Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), entre otros.^{10/}

A raíz de una convocatoria del gobierno federal para analizar la situación económica y social del país, en mayo de 1971, se formo la Comisión Nacional Tripartita "ideada como un órgano central, para fortalecer la política de dialogo entre el gobierno y los sectores social y privado para la atención de los problemas nacionales".^{11/}

Dicha comisión estuvo integrada por: representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los empresarios. Estuvo enfocada al estudio de problemas prioritarios del país, como la vivienda popular. En cuanto a éste problema, el sector obrero demandó la necesidad urgente de instaurar una política integral, en tanto que el sector empresarial expresó que; éste problema y su solución eran objeto de interés general, ya que ésta afectaba e interesaba que fuera resuelta por igual a todos los sectores de la sociedad, en mayor o menor medida.

^{10/} Gustavo Garza, El Colegio de México, 1976.

^{11/} "México 75 Años de Revolución en México. Desarrollo Social" p. 644.

Uno de los pasos más trascendentales a este respecto, la solución al problema de la vivienda, se dio el 22 de diciembre de 1971. Este día se sometió para su aprobación al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a la Constitución General de la República Mexicana y a la Ley Federal del Trabajo para la creación del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

Como resultado de su aprobación, el 14 de febrero de 1972, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a la fracción XII del artículo 123 Constitucional que dio origen al INFONAVIT. La creación de éste organismo significó un gran paso en la dirección hacia la solución impostergable de este problema, el cual afecta a amplios sectores de la sociedad.

Otro paso que vino a contribuir en la solución de este problema se dio en mayo del mismo año. Se creó por decreto y adicionado a la Ley del ISSSTE el Fondo de la Vivienda del ISSSTE; integrado por una Comisión Ejecutiva, como órgano de gobierno dependiente a su vez de la Junta Directiva del ISSSTE. Este tenía como objetivo fundamental establecer y operar un sistema de financiamiento que permitiera otorgar créditos en forma barata y suficiente a sus agremiados (los trabajadores sindicalizados al servicio del Estado), en forma preferencial a los de más bajos ingresos.

En estos años el problema demográfico alcanza tal magnitud que el gobierno se ve obligado a expedir una nueva ley general de población, en la cual se conciben los temas del crecimiento natural y social de la población en el contexto de los problemas del desarrollo general del país.

Entre las nuevas atribuciones de la recién formada Ley General de Población (1976) se señala la de conceder al Consejo Nacional de Población (CONAPO) funciones relacionadas con la política de crecimiento y distribución de la población en el territorio nacional. Con tales atribuciones el CONAPO se abocó a preparar

un plan demográfico nacional, el cual fue presentado al Ejecutivo quien lo aprobó junto con la política regional en 1979. Estos documentos revestirían gran importancia para el posterior desarrollo urbano del país.

Durante los últimos veinte años se ha expedido leyes, planes y programas, cuyo objetivo ha sido; normar y planear el desarrollo urbano en México, a través de la formulación y el establecimiento de estrategias de planeación urbana, siendo algunas las más importantes las que a continuación se analizan.

1.6. La Ley General de Asentamientos Humanos de 1976.

De manera formal en 1976 se lleva a cabo la institucionalización de la planeación urbana en México, por medio de la Ley General de Asentamientos Humanos. En el transcurso anterior a su promulgación se fue conformando un conjunto de estrategias de planeación urbana, por medio de la experiencia de aquellos estados que experimentaron procesos de urbanización de forma acelerada.

Hasta un año antes (1975) la Administración Pública Federal había acumulado ordenamientos, programas y organismos de acción directa sobre el desarrollo urbano. Ejemplo de ello tenemos el caso de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, de los Institutos de Vivienda, etcétera. No obstante, este cúmulo de esfuerzos realizados no correspondían a un esquema coherente llevado a cabo por el gobierno sobre el fenómeno urbano.

La existencia de un conjunto normativo muy complejo y la diversidad de órganos y de propósitos condujeron a la creación de instrumentos de coordinación y racionalización administrativa, con el objetivo de solucionar los problemas derivados de las dimensiones del quehacer público en la materia. Tal vez el instrumento más sobresaliente en este sentido lo fueron los Comités Promotores

del Desarrollo Económico y Social, de cada uno de los estados en los que operaron.

La instauración de estos organismos, aunado a la creciente experiencia y la especialización de los órganos administrativos, fueron los que habrían de llevar a cabo un cambio en la concepción y tratamiento institucional de la problemática urbana y su regulación pública; las cuales impulsarían las reformas constitucionales de 1976.

En febrero de 1976 se llevaron a cabo modificaciones a los **Artículos 27, 73 y 115 de la Constitución**, hecho que reviste fundamental importancia para la planeación del desarrollo urbano en México.

Como resultado de éstas modificaciones al Artículo 27 Constitucional se facultó al Estado para establecer "adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de plantear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población".^{12/}

Con respecto al Artículo 73 Constitucional en su fracción XXXIX-C facultó al Congreso de la Unión "para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno federal, de los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3º del Artículo 27 de ésta constitución".^{13/}

^{12/} Ibid, P647.

^{13/} Ibid.

En tanto que el artículo 115 Constitucional establece que “los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y su organización política y administrativa al Municipio Libre”.^{14/}

El 26 de mayo de este mismo año se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, con base en las reformas constitucionales antes expuestas, con objeto de:

“establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de las áreas y predios”^{15/}

Esta Ley establece que; la ordenación de los Asentamientos Humanos se llevará a cabo mediante la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los Centros de Población y conforme hayan sido previstas dichas actividades en los planes de desarrollo urbano, cuya elaboración y ejecución serán previstos en la legislatura local de los estados, y los planes de ordenación de las zonas conurbadas, previstas en la Fracción V del Artículo 115 Constitucional.

^{14/} Ibid.

^{15/} Ibid. p.648.

1.7. Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1977-1982.

La Ley General de Asentamientos Humanos, de carácter recurrente en los tres ordenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), establece que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevaría a cabo a través del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en planes estatales, municipales y de ordenación.

“El Plan Nacional señalará las líneas generales de desarrollo y las diversas opciones para su oportuna realización y en consecuencia, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, estará sometido a un proceso de análisis de la situación previsión, coordinación, encausamiento y evaluación a corto, mediano y largo plazos de todas las acciones y medidas que se requieran para el aprovechamiento óptimo de los valores humanos y de los recursos materiales y tecnológicos del país, con el fin de obtener un desarrollo de los asentamientos humanos armónico, equilibrado y justo”.^{16./}

Para llevar a cabo este plan se determinaron cuatro niveles de planificación urbana debidamente definidos y jerarquizados, los cuales deberían de funcionar de manera coordinada e integrada con un nivel federal. En donde cada uno de los gobiernos de los estados debería elaborar y legislar un Plan de Desarrollo Urbano, el cual debería de tomar en cuenta las directrices del PNDU con la asesoría de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos y de los Estados (COPRODES). En tanto que ha nivel municipal se previo, la preparación de Planes Municipales de Desarrollo Urbano, los cuales de hecho fueron Planes de Centros de Población.

^{16./} Ibid 648.

1.8. El Programa Nacional de Vivienda 1979.

En 1979, como parte del Sistema Nacional de Población, se aprobó el Programa Nacional de Vivienda, basado en la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, enmarcado en dos principios fundamentales: lograr niveles apropiados de bienestar para la población y, propiciar un incremento en la producción; entendiendo a la vivienda como un factor de desarrollo social y de desarrollo económico.

Para lograrlo se plantearon los siguientes objetivos fundamentales:

- Propiciar condiciones favorables para que la población, particularmente la de menores ingresos, cuente con una vivienda adecuada.
- Estructurar las acciones de vivienda como factor de desarrollo económico y social, de ordenamiento territorial y estructuración urbana y de conservación y mejoramiento del medio ambiente.
- Coordinar las acciones e inversiones que realiza la Administración Pública Federal en materia de vivienda, en forma congruente con los planes y programas nacionales, y establecer bases de coordinación con los gobiernos de los Estados y Municipios y con los sectores social y privado.

La elaboración de este programa se llevo a acabo considerando las necesidades del país en su conjunto, para cada entidad federativa y de manera específica, para cada año, en las 82 localidades mayores de 50 mil habitantes durante el periodo 1978-1982, de manera que fueran compatibles las cifras con la política demográfica regional. Igualmente, se analizaron diversas formas de producción de vivienda en las cuales, de forma particular, se consideraron las acciones que ejecutan los sectores público, social y privado; en las fases de planeación, producción, distribución y uso.

Los organismos de vivienda participaron en la formulación de este programa, lo que les permitió establecer la congruencia de sus acciones en el marco del programa. De manera particular los organismos de vivienda identificaron políticas y metas, los principios de estructuración territorial y urbana, la dosificación para atender a los diferentes grupos de ingresos, su participación en los programas operativos del Programa Nacional de Vivienda, así como la adecuación de normas aplicables a la vivienda y la correspondencia de las inversiones programadas con el escenario de programación planteado.

1.9. Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982.

En diciembre de 1982 el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley, la cual contenía tres medidas, a) la institucionalización de la planeación, b) el reconocimiento expreso de la rectoría del Estado en materia económica, y c) el planteamiento para una descentralización política a favor del municipio; a efecto de modificar los artículos 25, 26, 28, 73 y 115 de la Constitución. Estas medidas tenían como propósito, modificar de manera cualitativa dichos artículos, de manera complementaria a las modificaciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública, para especializar sus organismos de atención a la vivienda y al desarrollo a partir de 1982. Así, la problemática de los asentamientos humanos se replantea al crearse la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y desaparecer la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La descentralización urbana, tanto en términos administrativos y políticos, parte de las adiciones hechas al Artículo 115 Constitucional, el cual establece el régimen financiero del municipio libre y la libre administración de su hacienda asignándole los ingresos provenientes de gravar a la propiedad inmobiliaria.

La formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982 constituyó la primera expresión de la planeación sectorial a nivel nacional. Este plan surgió del imperativo de afrontar con objetividad y eficacia los problemas derivados de los asentamientos humanos. Dentro de este contexto el PNDU estableció entre sus principales objetivos: racionalizar la distribución geográfica de las actividades económicas de la población, ubicándolas en las zonas de mayor potencial; promover un desarrollo urbano integral y equilibrado; proporcionar condiciones favorables para que la población resuelva sus necesidades de suelo urbano, vivienda y servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano y; mejorar y preservar el medio ambiente de los asentamientos humanos.

1.10. Ley Federal de Vivienda 1983.

En 1983 el Artículo 4º Constitucional sufrió una modificación, para señalar dentro del apartado de garantías individuales el derecho de los mexicanos a una vivienda digna y decorosa, a efecto de cumplir este mandato las leyes señalarían los apoyos e instrumentos en la materia.

El Estado delega en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en calidad de órgano rector, la conducción de la política de vivienda y la facultad de poderes, para que ésta norme las actividades que llevan a cabo los organismos, entidades y dependencias, coordinar y apoyar los esfuerzos de los estados y los municipios y establecer las bases para concertar e inducir acciones con los sectores social y privado, así como; también debería promover la adecuación de instrumentos legales y financieros

Sus acciones en materia de vivienda se hayan enmarcadas en la determinación del Congreso Constituyente Permanente de 1917, quien estableció en el Artículo 4º Constitucional el derecho que tienen todos los mexicanos a disfrutar de una vivienda; acción que significa el reconocimiento jurídico del estado mexicano a todas las familias para acceder a este satisfactor básico.

Por medio de la Ley Federal de Vivienda queda establecido el conjunto de instrumentos que el Estado emplea para lograr los objetivos constitucionales; entre estos instrumentos destaca el Programa Nacional de Vivienda; el cual señala las políticas, lineamientos, estrategias y acciones a este respecto.

Entre los lineamientos generales del Programa Nacional de Vivienda destacan los siguientes objetivos:

- Generar posibilidades de acceso a la vivienda a fin de beneficiar al mayor número de personas, preferentemente a las de menores ingresos;
- Construir reservas territoriales y establecer la oferta pública de suelo para vivienda de interés social,
- Ampliar la cobertura social de mecanismos de financiamiento para la vivienda, para canalizar un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados y a los marginados de las zonas urbanas, a través del FONHAPO.

La política social implementada durante el período presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado se abocó a resolver, en la medida de lo posible, el enorme déficit de vivienda, en medio de una grave crisis económica y social, derivados de la grave crisis financiera; producto de la enorme deuda externa contraída en el transcurso del auge petrolero y por la caída en el precio internacional del petróleo.

Durante ésta administración se implantaron medidas novedosas en cuanto a concertar la acción pública con las acciones social y privada, para atender las necesidades de vivienda. El ejemplo más representativo lo constituye el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FHONAPO), abocado a atender las demandas de una población con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo.

1.11. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988.

Como instrumentos de corto plazo y en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se presentaron los Programas Nacionales 1984-1988 de Desarrollo Urbano y Ecología. En estos se desagregan las propuestas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), instrumento que determina la voluntad política y social convenida por todos los sectores de la sociedad.

Durante ésta administración se determinó la creación del Sector Desarrollo Urbano y Ecología, a fin de llevar a cabo una multiplicidad de acciones que dieran apoyo e indujeran la racionalidad de estos procesos en el marco de una política de integración social.

Estos programas tenían como propósito, determinar políticas y estrategias para atender las demandas de la sociedad y mejorar los niveles de vida de la población, así como ratificar los principios políticos del proyecto nacional plasmados en los Artículos 4, 27 y 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales consagran los propósitos de descentralización de la vida nacional, que a su vez se traducen en apoyo e impulso de los niveles locales de gobierno, del derecho a la vivienda, así como de la rectoría del Estado sobre el suelo y los recursos naturales. Responden a las disposiciones de la Ley Federal de Vivienda y de la Ley Federal de Protección al Ambiente.^{17/}

Este programa tenía como metas: 1) La reorientación de los sistemas de financiamiento para la vivienda de interés social, ampliando su cobertura, asignando mayores recursos, reduciendo los requerimientos de garantía de los créditos y dando preferencia a los grupos sociales organizados; 2) la constitución de reservas territoriales mediante la oferta de tierra pública para la edificación de

^{17/} 75 Años de revolución pag. 659

fraccionamientos populares; 3) la producción y distribución de materiales de construcción para la población de menores ingresos; y 4) la descentralización de las acciones de vivienda de los organismos.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda se proponía dar prioridad a los programas de auto-construcción y mejoramiento habitacional y dar apoyo a las organizaciones sociales, fomentando la autogestión. Para llevar a cabo tales objetivos dicho programa proponía que el 45% de las acciones deberían ser de vivienda progresiva y el 35% de vivienda terminada, y que a este último programa sólo se le dedicaran el 28% del total de los recursos. Entre las estrategias que proponía para incrementar la generación de vivienda estaba el de impulsar los programas de autoconstrucción, principalmente a través del FONHAPO; a la producción de materiales de construcción, basado en la organización del sector social; y a la utilización de ecotécnicas en los desarrollos habitacionales.

Para el financiamiento de los programas de vivienda se propuso el aumento del encaje legal a la banca del 3% al 5%, hasta llegar al 6%, aumentar los recursos fiscales a los organismos y donar tierra federal a los estados y municipios para el desarrollo de fraccionamientos populares. También se estableció la necesidad de la simplificación administrativa en los trámites de permisos y licencias y se ofrecieron estímulos fiscales para los constructores de vivienda en arrendamiento.

Al final de sexenio el número de acciones realizadas por el total de los organismos fue menor al de las metas planteadas por el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.. En cuanto al volumen de inversión, la meta que planteaba el programa era dedicar el 1.7% del PIB al sector vivienda y tratar de llegar al 2%, sin embargo, si bien se logró en casi todos los años superar el 1% del PIB, nunca se cumplió dicha meta

1.12. Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.

Este programa tenía como propósito general, consolidar el Sistema Nacional de Vivienda a través de los siguiente objetivos: i) modernizar los mecanismos de coordinación del Sistema Nacional de Vivienda; ii) orientar la acción hacia los sectores de bajos ingresos y ampliar atención a los demás sectores; iii) modernizar los instrumentos de financiamiento de los organismos de vivienda; iv) propiciar el reconocimiento de la función social de la tierra apta para el desarrollo habitacional, v) descentralizar las acciones y la administración; y vi) impulsar la modernización del aparato productivo y distributivo de los insumos de la vivienda.

La estrategia habitacional planteada por el Programa Nacional de Vivienda buscaba, por un lado, imprimir mayor eficacia a los Programas del Sector Público, ampliando su cobertura a los grupos de menores ingresos y crear nuevas y mejores condiciones para ampliar la participación de la sociedad en la producción de vivienda. Para ello se propusieron once líneas de estrategia prioritaria a desarrollar: 1) coordinación institucional; 2) financiamiento; 3) densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación; 4) autogestión; 5) vivienda en arrendamiento; 6) tierra; 7) vivienda rural; 8) insumos; 9) normas y tecnología; 10) simplificación administrativa; y 11) capacitación e investigación en técnicas y materiales de construcción.

Además dicho programa más que promover una actitud proveedora por parte del Estado, buscaba (y de hecho logro) una transformación de los esquemas financieros de vivienda al tiempo que promovía la participación activa de todos los agentes que intervienen en la producción de vivienda.

1.13. Reforma al Artículo 27 Constitucional y a la Ley General de Asentamientos Humanos.

Estas dos legislaciones, elaboradas durante el sexenio presidencial de CSG, no se refieren directamente a la vivienda, pero sí tienen repercusiones importantes en el desempeño del sector habitacional.

La reforma al artículo 27 de la Constitución aprobada en enero de 1992, cuyo objetivo principal fue hacer más eficiente el sector agrario para atraer al capital, derogó las prohibiciones sobre la venta de las tierras ejidales y comunales y estipuló 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 centros de población” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1993).

Estas modificaciones se relacionan directamente con la vivienda, ya que posibilita la creación de las reservas territoriales necesarias para el ordenamiento de los Centros de Población (cuya parte mayoritaria está representada por aquellas destinadas a uso habitacional), garantizando que las entidades federativas y los municipios tengan el derecho preferencial de adquirir la tierra comunal y ejidal.

Por otro lado, la Ley General de Asentamientos Humanos, formulada en junio de 1993, constituye también un elemento trascendente en la elaboración de las nuevas políticas habitacionales, ya que otorga a los municipios las atribuciones de: elaborar, aprobar y administrar planes y programas de desarrollo urbano y vivienda; expedir licencias y permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, condominios y relotificación; regularizar la tenencia de la tierra; y adquirir y administrar las reservas territoriales. Esta ley, también incluye un capítulo sobre la participación social, donde se establece que, comprenderá la formulación y evaluación de los planes y programas, la determinación de la zonificación de los usos y destinos del suelo, la construcción y mejoramiento de vivienda y el financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos y habitacionales (H. Cámara de Diputados y SEDESOL, 1993).

“Vista complementariamente, dicha reglamentación (las reformas al Artículo 27 constitucional y la LGAH) constituye un paso en cuanto a acotar el papel 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 los mercados de 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” (Catalán Valdez, Rafael, 1993:122).

Los logros derivados de estas reformas abran de observarse en el mediano y largo plazo, en el corto plazo se prevé que las mejores tierras sean objeto de acaparamiento y creación de latifundios por parte de personas o empresas que cuenten con los recursos necesarios para su compra y explotación.

1.14. Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda.

En octubre de 1992 se firmó el acuerdo de Coordinación para el fomento y Desregulación de la Vivienda, del cual se derivó el programa del mismo nombre (PFDV). Participaron, por parte del sector público, seis Secretarías de Estado (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, SECOGEF, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Salubridad y Asistencia Y SHA), el Departamento del Distrito Federal, los gobiernos de los 31 estados de la república y los organismos de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, FOVI, BANOBRAS e ISSSFAM). Por parte del Sector Privado, la Federación de Promotores Industriales de Vivienda, los Colegios de Arquitectos e Ingenieros, la Asociación Mexicana de Bancos y representantes de las cámaras empresariales constructores y los Colegios de Notarios de los Estados y del D.F. (Catalán, 1993).

Los objetivos principales de este programa eran simplificar los trámites administrativos, fiscales y notariales que inciden en el costo de la vivienda y canalizar un mayor monto de recursos públicos y privados al financiamiento de la vivienda rural y urbana. Se definen dos tipos de vivienda: la de interés social que es aquella cuyo valor al término de su edificación no exceda el monto que resulte de multiplicar por 15 el salario mínimo general anual; y la vivienda popular, cuyo costo no sobrepase 25 veces el mismo salario, la cual se destina a los sectores de ingresos medios.^{18/}

Algunos de los logros alcanzados fueron: los impuestos y derechos asociados a la producción y titulación de vivienda disminuyeron, en promedio nacional, de 12.4% en 1992, con respecto al valor de compraventa de una vivienda de interés social a 6.2% en 1994. La desgravación fiscal beneficio principalmente a los adquirentes, los impuestos, derechos y honorarios profesionales vinculados a la escrituración pasaron del 7.25% en 1992 a 2.54% en 1994

También se eximió del impuesto al valor agregado a las comisiones derivadas de créditos hipotecarios y del impuesto al activo a los intereses y comisiones derivados de estos créditos. En materia del impuesto sobre la renta, se aprobó la deducción de excepciones por la adquisición de terrenos en desarrollos inmobiliarios.

^{18/} Ibid p.121.

CAPITULO II

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MÉXICO.

2.1. Consideraciones generales.

La problemática de la vivienda en México es compleja, ya que presenta dimensiones económicas, políticas, sociales, jurídicas y financieras. En él convergen, entre otros problemas; el deterioro causado por la crisis, la inequitativa distribución del ingreso, las distorsiones en las prácticas de subsidios, los vicios de la burocracia, la existencia de una legislación desincentivadora, las ineficiencias en los procesos constructivos, la inflación, la explosión demográfica, las corrientes migratorias del campo a las ciudades y los inadecuados mecanismos de financiamiento.

La causa más incidental del problema de la vivienda radica en el hecho de que una gran parte de la población se ve imposibilitada para tener acceso a una vivienda digna, en virtud de no contar con el ingreso requerido para ese propósito. Esto se da como consecuencia, tanto del monto insuficiente del producto nacional como de su inadecuada distribución.

A lo largo de los últimos cincuenta años el comportamiento de los salarios en México ha sido guiado por el comportamiento de la economía, la cual puede dividirse para su análisis en dos fases: la primera, se caracteriza por un crecimiento sostenido del PIB desde la posguerra y hasta mediados de los años setenta, en la cual predominó un patrón de desarrollo industrial fincado en la sustitución de importaciones de bienes de consumo final e intermedio, durante ese periodo el salario observó un crecimiento real y el actual, de corte neoliberal, se caracteriza por el predominio del mercado, la apertura de la economía, el impulso exportador, la integración económica y regional, la desregulación y las

políticas de ajuste del FMI, durante el cual el salario ha observado una disminución constante en términos reales, y que se ha traducido en una disminución del poder de compra del salario mínimo, agudizando así el problema de la pobreza.

Durante los últimos dieciocho años, lapso en el cual se han aplicado las tesis neoliberales, en mayor o menor medida, la distribución del ingreso se ha polarizado, observándose una disminución en los estratos medios y bajos; y un incremento en los altos.

Al respecto, Enrique Hernández Laos, en un estudio presentado en 1992 sobre la distribución del ingreso en México llega a las siguientes conclusiones; de 1960 a 1981, lapso en el que hubo crecimiento económico, el total de pobres -medido con base en el ingreso disponible y en el consumo de los hogares, respectivamente- tendió a disminuir como porcentaje de la población total; sin embargo, en términos absolutos, se incrementó a lo largo de los años sesentas y setentas; con excepción de 1981 en el que al impacto del auge petrolero ésta cifra se vio reducida en uno y otro sentido. En tanto, la población en extrema pobreza, bajo los mismos conceptos de medición, observaron una disminución sistemática a través de este periodo; tanto en términos relativos como absolutos.^{19/}

“Así para 1981, año en el cual se dan las condiciones más favorables por lo antes expuesto, la proporción de pobres llegaba a 34 millones 600 mil habitantes ó a 35 millones 600 mil habitantes, ya sea que se les determine en función del ingreso o del consumo, representando, respectivamente, el 48.5% y el 45.7% de la población total; en concordancia con la misma clasificación, la población en situación de extrema pobreza ascendía a 18.6 y 15.5 millones: representando el 26.1% y 21.7% del total nacional. Por lo que se constituyó en una tendencia favorable el haber reducido la proporción de la población en situación de

^{19/} Hernández Laos, Enrique. “Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación”, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, UNAM, 1992, pp.108-109.

pobreza y de pobreza extrema, la cual al inicio de los años setenta representaba 77.5% y 78.1% del total en el primer caso y, 69.5% y 63.3% en el segundo, sin embargo su proporción siguió siendo muy elevada y si se analiza en términos absolutos el total de pobres en 1981 equivalía al total de habitantes que México tenía a inicios de la década de los años sesenta, casi 35 millones”.

“Con la llegada de la crisis de los años ochenta y de la consecuente implantación de las políticas de ajuste estructural para salir de ella; la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema se vio incrementada en términos absolutos y relativos, con lo cual se revirtieron drásticamente las tendencias positivas observadas en las décadas anteriores; de ésta forma, tan sólo entre 1981 y 1984 la cantidad de pobres se incremento en aproximadamente 13 millones, y en poco más de 4 millones en los siguientes 4 años, para llegar en 1988 a una cifra que oscilaba entre 48 y 50 millones de mexicanos; que representan entre el 50% y el 60.2% de la población total. En tanto, el total de pobres extremos, no obstante haberse dado la fase más aguda entre 1981 y 1984, en 1988 quienes se encontraban en tal situación ascendían a poco más de 23 millones o a cerca de 18, de acuerdo con los dos criterios de medición antes descritos, representando respectivamente entre el 28% y el 22% de la población total”.

De lo expresado anteriormente se pueden concluir otras incidencias trascendentales con respecto a la pobreza en México, así tenemos que ésta es mayor en las áreas rurales que en las urbanas y también más aguda, puesto que es mayor la proporción de la población rural que se encuentra en situación de extrema pobreza. No obstante, hoy día el problema de la pobreza tiende a ser predominantemente urbana en términos absolutos, en razón de que más del 60% de la población pobre radica en las zonas urbanas.^{20/}

^{20/} Boltvinit, Julio. “El bienestar y la calidad de vida” La Zona Metropolitana de la Ciudad de México, CONAPO, 1992, p203.

Para una mejor comprensión de las raíces estructurales de la persistencia de la pobreza en México conviene analizar la modalidad seguida en el proceso de industrialización del país, la cual puede ser explicada por la subordinación del sector agropecuario a los propósitos de la industrialización, por medio de una política deliberada de transferencias sectoriales de ingresos de éste a las actividades industriales y comerciales, por lo cual se vieron frenadas sus perspectivas para poder desarrollar una sólida estructura y una adecuada diversificación e integración productiva, que a la postre causó su rezago con respecto a los restantes sectores de la economía y se vieron agudizados los contrastes entre el campo y la ciudad; todo ello en el marco de una estrategia en la que para encauzar las funciones de dicho sector a los fines del patrón de desarrollo, se impulsó de forma preferencial a las áreas comerciales y de exportación más prosperas a través de amplias disponibilidades de financiamiento, insumos y obras de infraestructura, en tanto que; las áreas de agricultura tradicional carecieron de un apoyo integral y permanente, cuestiones que; correlativamente a los contrastes que se produjeron ha nivel regional, acentuaron la polarización interna del sector agropecuario al descuidarse la economía campesina, donde se halla la mayor proporción de la población rural, trayendo como resultado un deterioro en sus condiciones de vida y de trabajo, razones por las cuales se dieron fuertes migraciones del campo a las ciudades y al fenómeno de redefinición de miseria rural en miseria urbana.

En cuanto al desarrollo del sector industrial, tampoco fue homogéneo, ya que dio lugar a una estructura productiva deficientemente integrada, que se caracterizó por las inadecuadas dimensiones respecto al mercado y a los recursos, en la cual subsisten características muy contrastantes en cuanto a técnica, organización y productividad entre los establecimientos de una misma rama; y una acentuada concentración de recursos y mercados en las actividades más dinámicas ha nivel territorial.

Por otra parte, es de reconocer que; frente a problemas estructurales, o frente a políticas económicas que los acentúan o redefinen, es limitada la capacidad de la política social para incidir decisivamente sobre las cuestiones redistributivas que de ella se desprenden, aunque se aumente sustancialmente el gasto social tal y como ocurrió en distintos momentos de la fase de crecimiento sostenido, sobre todo si está tiene un cierto sesgo discriminatorio, o no se hayan adecuadamente financiados en recursos internos y contribuyen por tanto, al déficit del sector público y al endeudamiento del país.

Bajo este marco de contrastes se produjo una notoria estratificación en el acceso a servicios básicos como educación, salud, vivienda, etcétera; así como en calidad, al privilegiarse las demandas de las áreas urbanas con respecto a las rurales y las zonas más desarrolladas con respecto a las más rezagadas al igual que los grupos de mayores ingresos con respecto a los más desfavorecidos.

La aplicación de la política social anterior a la de la implantada a partir de la década de los ochenta, tuvo su origen en el marco de la denominada "***economía mixta***" entonces prevaleciente en México, de dos rasgos: de una relativamente acentuada intervención del gobierno en la economía, en comparación con la gran mayoría de los países occidentales, y del papel tutelar del gobierno en favor de los sectores sociales más débiles, cuya focalización en la solución de los problemas no se expresaba en criterios definidos o de una línea de pobreza, sino que se orientaba principalmente en criterios sectoriales (campesinos, obreros, etc.), en un caso en el que el gasto se orientaba de manera preferencial a favor de aquellos que eran capaces dentro de estos sectores de demandar su aplicación y enfrentar las causas de su propio empobrecimiento.^{21_}

^{21_} González Salazar, Gloria. "Economía y política social. Un esbozo esquemático con referencia a México". Problemas del Desarrollo, Vol. 26, núm. 100, Enero-Marzo 1995, p179.

Una área privilegiada por la política social mexicana y sostenida durante las décadas pasadas lo fueron los programas de desarrollo rural vinculados a la reforma agraria, orientados tanto a objetivos de interés nacional, lograr la autosuficiencia alimentaria, como a combatir los rezagos sociales de la economía campesina -caminos, electrificación, agua potable, salud, educación, vivienda, etcétera, incluyendo la eliminación del excesivo intermediarismo en la distribución de los productos y en las acciones para articular las actividades agrícolas con las actividades industriales y comerciales, programas en cuyo financiamiento el gasto gubernamental se considero como una inversión y no como un subsidio, al tiempo que se les concebía como una parte integral de los programas para modernizar y fortalecer a la economía nacional en su conjunto; ésta concepción sirvió de modelo para la creación de programas dirigidos a los sectores obrero y urbano-popular.

Una evaluación sobre los resultados de dichos programas es que; independientemente de algunos resultados positivos en lo productivo y lo social, fueron muy limitados en sus alcances y no lograron compensar los efectos negativos derivados de las consecuencias de las políticas económicas discriminatorias contra el sector agropecuario y, en particular, contra la población rural de más bajos ingresos, como consecuencia de la modernización productiva orientada hacia la agricultura empresarial. Como hemos venido sosteniendo.

Como quiera que haya sido, y sin querer menospreciar el papel determinante de los factores estructurales y de la redefinición que de ellos puedan realizar ciertas políticas económicas, las características de la propia política social tiene mucho que ver con la subsistencia de la pobreza en México.

Como resultado de la crisis económica iniciada en 1982 se da un quiebre de la hasta entonces prevaleciente política social y de sus prácticas tradicionales y se inicia el transito por nuevos caminos para el desarrollo económico de México, el

cual ha sido bastante criticado por la evolución negativa observada respecto a los logros de las anteriores y en particular, a la pérdida de eficacia del gasto social que en el marco del proteccionismo se fue configurando a lo largo de los años. Como hemos argumentado anteriormente.

2.2. Perspectiva actual de la política social.

Como es de todos conocido, la adopción de la política neoliberal como forma de gobierno y de los programas de ajuste económico implementados para tratar de superar la crisis económica iniciada en 1982 y retomar el camino del crecimiento económico, alcanzaron su fase más aguda en el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), período en el cual si bien ha nivel declarativo se destacó la importancia de la política social como instrumento para detener el deterioro de las condiciones de vida de la población ésta se vio relegada a un papel secundario en la estrategia económica; como lo muestran los hechos, se ubicó en un primer plano el pago de la deuda externa y el restablecimiento de los equilibrios Macroeconómicos, bajo el conocido supuesto de crecer primero y distribuir después.^{22/}

A lo largo de éste sexenio la disminución del PIB y de la inversión del gasto público provocaron un incremento de desempleo y el subempleo, los que aunados al endurecimiento de la política de control salarial y al debilitamiento sindical, aceleraron el descenso del salario real. De esa forma, como promedio sexenal, el PIB decreció en -3.9% y el producto por habitante en menos 19.1%, en tanto la tasa de desempleo se ubicó en 16.6% de la población económicamente activa (PEA) y la tasa de inflación registró un 86% de incremento como promedio sexenal.

^{22/} Calva, José Luis. "La deuda social heredada por el nuevo gobierno y la propuesta presidencial de bienestar para todos", Momento Económico, Núm. 77, IIEC, UNAM, enero-febrero 1995, p. 24-25.

Como ya se ha enfatizado, a principios de los años 80 el sistema de bienestar y distribución construido en las décadas previas se vio debilitado, al quedar bloqueada la expansión económica del país - y con ella la del mercado formal de trabajo- en un contexto en el cual se daría inicio al desmantelamiento del sistema de incentivos económicos y sociales de la posguerra. El inicio de ese proceso fue detonado por el ajuste económico aplicado desde 1983, que tendría como principal efecto el deterioro del mercado de trabajo y como instrumento privilegiado la contracción del gasto público programable. Con excepción de 1984 y hasta 1991, se registraría, desde entonces, una reducción continua del presupuesto programable como porcentaje del Producto Interno Bruto y, en esta forma, se asistiría al debilitamiento de una pieza clave de la política de bienestar preexistente. Este cambio de estrategia se profundizaría a partir de 1985, al decidirse la apertura comercial con el exterior y al acelerarse la venta de empresas públicas.

En el contexto de esta nueva estrategia económica se produce una modificación sustancial en el manejo de la política laboral –otro de los pilares de la estrategia de industrialización y bienestar social de la posguerra- caracterizada por un nuevo enfoque hacia los salarios. En adelante el objetivo estratégico que guiaría las negociaciones salariales sería contribuir al combate a la inflación y al abatimiento de costos competitivos, pasando a un segundo término las consideraciones hasta entonces predominantes sobre el impacto del nivel salarial en el fortalecimiento del bienestar y en la ampliación del mercado interno.

La reversión de ese mecanismo no podría ser compensada mediante una reactivación del gasto social, que se reduciría desde un máximo 9.1% del PIB alcanzado en 1981, al mínimo de 4.8% correspondiente a 1988, para luego iniciar un proceso de recuperación que volvería a llevarlo a niveles cercanos al 9% en 1994 (ver cuadro 3).

Cuadro 3

México					
Gasto en desarrollo social como proporción del PIB, 1981-1994					
Año	Gasto en desarrollo social		Gasto social per cápita		
	% real	% GPT ¹	% PIB	\$ (1980=100)	% real
1981	22.1	24.7	9	6 448.3	19.6
1982	0.0	20.9	9.1	6 319.5	-2.0
1983	-34.1	16.4	6.3	4 084.0	-35.4
1984	0.3	17.2	6.1	4 014.9	-1.7
1985	5.7	18.6	6.1	4 161.3	3.6
1986	-14.0	16.0	5.6	3 511.4	-15.6
1987	-1.8	14.2	5.4	3 382.2	-3.7
1988	-8.8	15.0	4.8	3 028.5	-10.5
1989	11.4	18.1	5.2	3 310.1	9.3
1990	11.9	21.4	5.6	3 532.6	6.7
1991	19.5	29.0	6.5	4 141.5	17.2
1992	17.1	34.6	7.3	4 754.6	14.8
1993	11.2	37.5	8.1	5 191.3	9.2
1994p	9.8	38.8	8.7	5 599.5	7.9

Notas: 1:proporción respecto al gasto público total

Fuentes: Poder Ejecutivo Federal, Primer Informe de Gobierno, 1995, Anexo Estadístico; Banco de México, *Informe anual*, 1994; Indicadores económicos, varios años

Es así que, a finales de los 80 se inicia un proceso de rediseño de políticas e instituciones sociales que se prolonga hasta la fecha. Hallándose ausente a corto plazo la posibilidad de descansar en el potencial de integración social del mercado de trabajo, y circunscrita por el relativamente limitado volumen de gasto fiscal disponible, la política social buscaría responder a las crecientes demandas sociales mediante mayores dosis de equidad y eficiencia en la utilización de los recursos disponibles. Mayor equidad ha significado otorgar una mayor prioridad a los grupos sociales en situación de pobreza: si los recursos eran más limitados que en el pasado para cubrir las demandas sociales, la forma en como se distribuirían los apoyos gubernamentales entre los distintos grupos sociales adquiriría mayor relevancia. Y los sectores más vulnerables eran aquellos que

estaban en situación de pobreza y dentro de éstos, en pobreza extrema, así como los grupos laborales afectados por la reestructuración productiva en curso. Sobre la base de esta redefinición de los sectores a atender, mayor eficacia significaba una mejor relación de costo-efectividad en el desempeño de los diversos programas gubernamentales, es decir; la maximización de los impactos y/o la minimización de los costos. A este fin debían de contribuir la descentralización de políticas y el impulso a la participación social.

Es en esta lógica que se inscriben las más importantes iniciativas y reformas de política social del periodo reciente, como lo muestran, por ejemplo, el esfuerzo por acotar los criterios estratégicos y los procedimientos que norman a la política social de combate a la pobreza; los contenidos de la reforma a la seguridad social, que comprende la separación de los sistemas de pensiones y salud, así como la reorganización de ambos y la reforma al sistema abierto de salud. En particular, las recientes reformas procuran dos objetivos mínimos centrales: poner un piso al proceso de pauperización en curso, a través de una mayor concentración de los apoyos en los grupos sociales en situación de pobreza extrema; y moderar el proceso de deterioro del ingreso real de una franja de capas medias y pobres de la población, a través de medidas vinculadas a la reforma a la seguridad social, buscando con ello atacar las manifestaciones más extremas de la dislocación social asociada a los procesos de ajuste y reestructuración económica, cuestiones aún por comprobarse.

2.3. Balance del periodo 1982 –1996.

A partir de 1983 la nueva estrategia de desarrollo ha venido a modificar a profundidad las bases de sustentación del sistema de creación de bienestar que opero hasta 1982. En un contexto de reestructuración económica profunda, que ha conllevado fuertes dislocaciones en el mercado de trabajo, y de importantes restricciones financieras gubernamentales, determinadas por la recurrencia de un proceso de ajuste de gran intensidad, la política social ha debido desplegar un

vasto esfuerzo de innovación institucional. En particular, la política social ha empezado a poner en el centro de la agenda el tema de la eficiencia en la gestión gubernamental. La eficiencia aparece ahora como un elemento dotado efectivamente de un elevado potencial para contribuir a elevar los impactos de la política social. En el mismo sentido, destacan los variados expedientes de innovación institucional que, más allá de su eventual contribución al objetivo de eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos, atañen directamente al proceso de reforma del Estado en curso.

Sin embargo, es preciso reconocer que los alcances de la política social directa del Estado mexicano se encuentran limitados por dos factores fundamentales: de una parte, por el bajo nivel relativo del gasto social, pese a la recuperación experimentada en los últimos años (ver cuadro 3). De otra, por el adverso desempeño del mercado de trabajo en términos de generación de empleos formales y de tasas salariales: entre 1986 y 1996 los principales salarios de referencia, como el salario mínimo general y el salario contractual, han experimentado una reducción real del 50%. De ahí, entonces, la persistencia de las dinámicas de empobrecimiento y ampliación de las desigualdades sociales. Estos problemas están interrelacionados, las dificultades que enfrenta el mercado de trabajo y las limitaciones del gasto social tienen un origen común, que se refiere al ritmo y las modalidades del crecimiento económico del país. Correlativamente, estas características del crecimiento afectan sustancialmente la totalidad del tipo de diseño de política social que es factible realizar en el país.

En el diseño de la actual política social de México se parte de la base de que la generación de oportunidades de empleos bien remunerados constituye el principal mecanismo de movilidad social y de promoción de la equidad; lo que hace del crecimiento económico una condición indispensable para el cumplimiento pleno de los objetivos de la política social. En particular, un dinámico proceso de expansión productiva representa la posibilidad de mejorar el desempeño del mercado de trabajo en términos de generación de una masa creciente de empleos

y salarios gratificantes que permitan responder a los ritmos de crecimiento, todavía muy elevados, que registra la fuerza de trabajo.

Sin embargo, el crecimiento no es suficiente, por sí mismo, para propiciar la plena integración productiva y social de los grupos rezagados de la población. Para ello es necesaria la concurrencia de políticas sociales activas y eficaces, que atiendan la diversidad de problemas que enfrentan dichos grupos.

Más allá de las posibilidades de mejoría en el bienestar que puedan provenir de un mejor desempeño del mercado de trabajo, los alcances de la política social dependen en primer término de la magnitud del gasto público que se le asigne y de la capacidad de innovación institucional.

Hoy en día la política social tiene como prioridades la superación de la pobreza, así como la procuración de una mayor equidad. La principal línea de acción la constituye la pobreza extrema que afecta a alrededor de 24 millones de mexicanos (25.4% de la población total), la mayoría ubicados en las áreas rurales. se trata de un grupo social que experimenta graves carencias en los planos de nutrición, salud, educación, vivienda y servicios básicos y que esta sujeto a fuertes limitaciones en términos de su capacidad para generar ingresos. El fenómeno de la pobreza afecta, si bien en forma más moderada, a otro importante segmento de la sociedad mexicana, cuyos ingresos han experimentado un proceso de deterioro en los últimos años.

El problema de la pobreza en nuestro país es el reflejo de la fuerte iniquidad que caracteriza a la distribución del ingreso. La desigualdad se expresa tanto entre regiones como entre grupos sociales e impacta desfavorablemente, sobre todo, a los núcleos más vulnerables de la población: indígenas, niños, discapacitados, ancianos y mujeres. Los datos más recientes, referidos a 1998, señalan que el 20% más rico de la población concentra 55% del ingreso nacional; en contraste el 40% más pobre sólo recibe 12% del ingreso nacional (ver cuadro 4).

Cuadro 4

México: Distribución del ingreso por deciles											
	1960	1966	1963	1968	1970	1975	1977	1983	1984	1989	1994
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
IV	13.07	14.57	10.50	10.69	8.45	10.94	10.94	12.84	14.42	12.86	12.46
V	10.89	16.51	11.22	11.53	12.14	12.88	12.88	14.19	14.43	13.19	12.55
VI-VII	16.67	19.02	20.23	19.67	17.27	21.09	21.09	22.32	22.12	20.40	19.82
VIII	59.37	52.90	58.05	58.11	62.14	55.08	55.08	50.65	49.03	53.55	55.17

Fuente: INEGI, Encuesta de Ingreso, Gasto de Familias, varios años
Cuadro tomado de Ruiz Durán, 1997.

En el conjunto de prioridades de la política social en México, de esta manera, si bien destaca la superación de la pobreza extrema como tarea más urgente, también se encuentra un vasto conjunto de acciones para contrarrestar las desigualdades y los procesos de exclusión social que afectan a la dimensión regional del desarrollo y a grupos sociales muy diversos, generando así una demanda de apoyos de naturaleza compleja y cada vez más diversificada.

Desde esta perspectiva se argumenta que la política social mexicana presenta dos grandes vertientes estratégicas, que se orientan a agrupamientos sociales diferenciados. Por un lado, una política de alcance universal, cuya finalidad es elevar las capacidades de la población en términos de niveles y calidades de salud, educación y capacitación. Por otro lado, en atención al hecho de que existe

un amplio agrupamiento social que generalmente no logra captar los beneficios del crecimiento económico y tampoco tiene acceso a la oferta de servicios sociales del Estado, se despliega una política de corte más selectiva o focalizada, dirigida básicamente a la población en situación de pobreza extrema. Cuestiones que no se cumplen.

Al respecto, las acciones de política social de corte universal busca esencialmente aumentar la calidad de vida y, al mismo tiempo, fortalecer el proceso de formación de recursos humanos del país, de tal manera que simultáneamente se busca elevar los niveles de competitividad nacional y fortalecer la incorporación de la población adulta a un mercado de trabajo formal de crecientes exigencias en términos de habilidades laborales.

En el *plano educativo* la estrategia dice buscar la ampliación de la cobertura y elevar la calidad de la enseñanza en todos los niveles educativos, si bien el énfasis es puesto actualmente en resolver el problema de calidad y acceso a los niveles de educación básicos (primaria y secundaria), en particular en lo que respecta a los grupos sociales más vulnerables, como los que viven en las zonas rurales y urbano –marginales, las personas con discapacidad, los jornaleros agrícolas migrantes y los indígenas. La educación básica aún no llega a todos, de manera que se estima que todavía hay alrededor de dos millones de niños entre seis y 14 años de edad que no asisten a la escuela y se concentran fundamentalmente en las zonas rurales y las localidades más pequeñas.

En el área de la salud, a pesar de los avances de las últimas décadas, persisten rezagos importantes caracterizados por la ausencia de cobertura universal (se calcula que cuatro millones de personas carecen de acceso regular a servicios de salud), la heterogénea calidad de los servicios de salud y una eficiencia limitada. Ello, en un contexto en que aumentan las demandas de atención debido a la transición demográfica que se refleja en el envejecimiento de la población. Frente a los problemas que enfrenta la medicina privada, la estrategia que se plantea

consiste en ampliar la cobertura de los seguros médicos bajo esquemas de aseguramiento administrado, que han probado en otros países ser la vía más directa hacia la contención de costos y la calidad.

El sistema abierto de salud, dice, busca promover la calidad y eficiencia en los servicios que el sector público y social ofrecen, y busca ampliar la cobertura del servicio a la población no asalariada y del sector informal de la economía, así como a la población más pobre del campo y de la ciudad. La estrategia se basa en la descentralización de los servicios de salud a las entidades de la República, lo que significa la transferencia de facultades y el manejo de recursos financieros, materiales y humanos a estas. Se ofrece y trata de garantizar la provisión de un "paquete básico de salud", dirigido a la población rural y urbana de más bajos ingresos, de tal manera que las acciones de salud respondan a criterios de combate a la pobreza. La entrega de este paquete básico se realiza por medio de programas focalizados que serán administrados, en forma descentralizada, a través de los sistemas estatales de salud. Para asegurar que las características del paquete correspondan con las necesidades locales y que los programas sean objeto de un mayor control social, se estimulará la participación organizada de la comunidad mediante los programas de Municipio Saludable.

Por otro lado, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que actualmente cubre a cerca de la mitad de la población mexicana, atraviesa por un proceso de reforma orientado a dar viabilidad financiera al sistema de seguridad social, elevar el nivel de ahorro interno y ampliar la cobertura del Instituto a mediano plazo. Así, en la iniciativa de reforma aprobada a fines de 1992 se contempló separar los subsistemas de cuidado médico y de pensiones, para terminar con el expediente de financiamiento cruzado entre los mismos. Se elimina el sistema de reparto en la administración de las pensiones para sustituirlo por un sistema de capitalización individual orientado a la conservación de valor real del ahorro construido por este medio. En tercer término, en el marco de un proceso de reforma global al sistema

de salud del país se reorganiza el subsistema de atención médica y cuidado familiar del IMSS.^{23./}

Junto a estas iniciativas en el área de la política social de cobertura universal, actualmente se despliegan acciones dirigidas a los núcleos de población en pobreza extrema. Se trata de grupos sociales que de manera transitoria o permanente no están en condiciones de mejorar sus niveles de vida y carecen de las capacidades y las oportunidades de participación laboral que les permitan ingresar a procesos autónomos de mejoramiento social. De ahí la necesidad de realizar ese esfuerzo específico y sostenido para lograr la plena integración de tales grupos sociales a las posibilidades de participación que puede ofrecer el desarrollo.

2.4. La demanda de vivienda en México

En el país prácticamente todas las familias disponen de algún tipo de vivienda, ya sea en propiedad, en renta o bajo alguna otra condición. Sin embargo una gran mayoría de las familias habita en viviendas que no satisfacen las condiciones mínimas requeridas para una existencia humana sana y digna, a partir de las cuales se dan condiciones de hacinamiento por parte de quienes habitan éste tipo de viviendas. El estudio de la problemática habitacional y de sus determinantes, para el caso de México, requiere la adopción de una definición convencional acerca de las características mínimas que debe reunir una vivienda para ser catalogada como digna.

Al respecto la Comisión General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, mejor conocida como COPLAMAR, establece que: para que una vivienda pueda ser catalogada como digna debe de cubrir en forma satisfactoria las necesidades básicas -no suntuarias- en materia de protección, higiene,

^{23./} De Val Blanco, Enrique. "Política social y combate a la pobreza", p106.

privacia, comodidad, funcionalidad, ubicación y seguridad en la tenencia de la tierra .^{24_1}

La protección se refiere a la capacidad de la vivienda para aislar a sus habitantes en forma suficiente y permanente de los agentes exteriores (climatológicos, plagas u otros seres humanos). La higiene, resalta las condiciones que requiere una vivienda para evitar que sus ocupantes contraigan enfermedades relacionadas generalmente con las características de la casa habitación. La privacia; es la posibilidad que ofrece la vivienda para aislar a sus moradores a voluntad del medio social y físico. A este respecto es importante destacar la necesidad tanto de privacia frente al entorno externo, como de privacia interna ó a la posibilidad de aislamiento voluntario a través de la subdivisión del espacio interno de la vivienda; evitando de esta forma el hacinamiento. La y comodidad funcionalidad se refieren a la distribución que adopta la vivienda, expresando y respetando las pautas culturales y hábitos familiares de vida, en un tiempo y lugares dados, lo cual incluye también el disfrute diverso de algunos otros servicios adicionales; entre los cuales debe sobresalir, el de la energía eléctrica. La ubicación se refiere a la proximidad y/o la facilidad de transportación en relación con los centros de trabajo, educación, comercio y esparcimiento de sus moradores. Por último, la seguridad en la tenencia de la tierra se refiere a la seguridad de la disponibilidad futura de vivienda, factor que es de gran importancia, por razones tanto económicas; así como, sociales y psicológicas.

2.4.1. Determinantes de la demanda de vivienda

De entre los factores que determinan la demanda de vivienda destacan por sobre todos el demográfico y el económico. Se estima que hoy día somos 97 millones 400 mil habitantes en México. El crecimiento natural de la población es, sin lugar a dudas, el factor que más incide en la demanda, ya que a medida que la

^{24_1} Esta definición fue realizada por COPLAMAR, y ha sido aceptada por investigaciones posteriores realizadas sobre el tema.

población crece las necesidades de vivienda aumentan. Aunado al problema de crecimiento de la población los flujos migratorios también desempeñan un papel preponderante, tanto en el monto de las viviendas necesarias como en la distribución regional de la demanda misma; de 33 ciudades que había a principios del pasado siglo hemos llegado a más de 208 en la actualidad, mismas que alojan a alrededor de 70 millones de habitantes. Así, de ésta forma, la migración del campo a la ciudad crea una fuerte presión sobre el espacio en estas últimas. Según datos estimados por INEGI en el conteo de población y vivienda llevado a cabo en 1995, la dinámica de expansión poblacional de los principales centros urbanos se ubica entre 3.5% y 4.5% al año.

La concentración de la población en la ciudad de México y su área conurbada es la más alarmante porque representa alrededor de una quinta parte de la población total del país asentada en tan sólo poco más del 0.2 por ciento del territorio nacional. El surgimiento de nuevos polos de desarrollo, como la zona fronteriza, ha venido a darle alivio a este desequilibrio poblacional, lugar en el cual se ha observado un aumento en la demanda de vivienda. Aunado a esto, los movimientos migratorios a los Estados Unidos han sido otro factor que a compensado este desequilibrio.

Los factores de orden cultural también tienen repercusiones importantes en el incremento y en la forma que adopta la manifestación de la demanda por vivienda. A modo de ejemplo, tenemos que; las concepciones de la familia como una unidad nuclear o como una extensa establecen variaciones con respecto al uso del espacio habitacional. De igual forma, las tendencias en relación con la nupcialidad influyen en la demanda por vivienda. Estos factores determinantes de las necesidades específicas de vivienda dificultan la estimación precisa de la demanda por habitación. A estos factores de por sí complejos habría que añadir el de él deterioro de la vivienda. La vivienda dado que es un bien durable esta

sujeto a depreciación, de ahí que la reposición de la vivienda deteriorada incida en la estimación agregada de la demanda, lo cual viene como consecuencia a aumentar la problemática de la vivienda, ya que; un bajo ingreso de la población repercute en un incremento del costo por mantenimiento.

Según diversas estimaciones de autores y estudios realizados en materia de vivienda, hay la necesidad de construir entre 600 mil y 900 mil viviendas por año, lo cual implicaría movilizar los recursos financieros requeridos, crear los mecanismos distributivos para asegurar que las viviendas construidas lleguen a quienes más la necesitan y en las regiones, económicas y geográficas, en donde las presiones de la demanda se manifiestan con mayor intensidad.

2.4.2. La vivienda y el ingreso: la demanda potencial, la demanda insatisfecha y la demanda efectiva.

Al estimar los ingresos globales de una sociedad se ocultan las desigualdades sociales inherentes a cualquier sistema económico, una estimación de la capacidad con que cuentan las unidades familiares de demandar vivienda efectivamente debe de tomar en cuenta como está distribuida la riqueza y el ingreso, y considerar asimismo los mecanismos de financiamiento disponibles para incorporar a aquellos estratos que no cuentan con los recursos necesarios para acceder a una vivienda digna.

“Siendo así la situación, se entiende entonces que; la **demanda efectiva** es la capacidad real que tiene un sector de la sociedad para hacerse de una vivienda digna o de acceder a los mecanismos financiamiento disponibles para adquirir una. La **demanda potencial**, en contraste con la demanda efectiva, se refiere al sector de la población que no ha cubierto en forma satisfactoria su necesidad de una vivienda digna y que por sus características y ocupación no puede acceder a los mecanismos y programas de financiamiento que le permitirían, en un momento dado, demandar efectivamente una vivienda. Por último; la **demand**

insatisfecha se refiere a aquel sector de la población que aún no ha cubierto su necesidad de vivienda en forma satisfactoria y que por sus características es elegible para que se le otorgue financiamiento. Este sector, en la práctica, se ha visto imposibilitado para satisfacer su necesidad, debido a la oferta insuficiente de financiamientos. La adopción de las categorías "demanda efectiva", "insatisfecha" y "potencial" no son de uso convencional y han sido retomadas de estudios elaborados con anterioridad.^{25/}

El ingreso es uno de los determinantes de la demanda habitacional y el medio principal para tener acceso a una vivienda tanto en las instituciones públicas como en el mercado inmobiliario privado. El ingreso per capita y su distribución entre los hogares, junto con el precio de la vivienda determina el tipo de vivienda que las familias pueden demandar. El efecto de la crisis económica sobre el poder adquisitivo de los sectores medios y bajos de la población, ha venido a posponer en el mediano y largo plazo que familias con ingresos menores a los 2.5 salarios mínimos logren acceder a una vivienda a través de los esquemas de financiamiento aplicados por la banca comercial y por instituciones públicas como el FOVI, en donde uno de los requisitos es obtener ingresos mensuales entre 3.5 y 12 salarios mínimos.

A su vez, un amplio sector de la población que en el pasado tuvo acceso a estos esquemas de financiamiento hoy se encuentra imposibilitada para cumplir los compromisos por el encarecimiento del servicio de sus créditos; agudizando aún más el problema de la cartera vencida del sector inmobiliario.

La Encuesta Nacional de Empleo 1995 realizada por el INEGI nos muestra el constante deterioro de los niveles de ingreso de un amplio sector de la población. En el cuadro 5 podemos observar que; del total de la población ocupada, 6 millones 401 mil 483 personas perciben ingresos inferiores a un salario mínimo;

^{25/} González Casanueva, Cristina. "Vivienda y estabilidad política: reconciliando las políticas sociales" Edit DIANA, 1990. p19.

10 millones 402 mil 555 tiene ingresos entre uno y dos salarios mínimos, y 4 millones 843 mil 163 entre dos y tres salarios mínimos; en suma, alrededor de 21 millones 647 mil 200 personas serían excluidos de los programas habitacionales realizados tanto por el sector público como privado.

Cuadro 5

POBLACION OCUPADA SEGUN NIVEL DE INGRESOS. 1995.				
SEXO	POBLACION OCUPADA	MENOS DE 1 SM	DE 1 HASTA 2 SM	DE 2 HASTA 3 SM
HOMBRES	22,820,011	3,859,321	7,154,146	2,315,043
MUJERES	10,758,403	2,542,162	3,248,409	1,298,301
TOTAL	33,578,414	6,401,483	10,402,555	4,843,162

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 1995, INEGI.

Si bien en los programas habitacionales impulsados por el Fondo Nacional de Habitaciones Populares se busca beneficiar a familias con ingresos mensuales entre 1 y 2.5 SM, en la actualidad, dadas las condiciones financieras por las que se encuentra dicha institución, estas familias con estos niveles de ingreso han quedado excluidas de estos programas, debido a que las mensualidades derivadas del financiamiento en la actualidad ascienden a alrededor de 24 salarios mínimos mensuales. En el caso del Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda, el acceso al financiamiento de la vivienda se dificulta aún más; ya que existe una tendencia a brindar el acceso a los créditos habitacionales a sectores medios y con una alta solvencia económica. Esto ha dado lugar a que un número importante de familias queden marginadas de sus esquemas de financiamiento a pesar de contar con ingresos superiores a 3.5 SM.

Por otra parte, las elevadas fluctuaciones de las tasas de interés -como consecuencia de la inestabilidad e incertidumbre de la economía- han imposibilitado a un amplio sector de la población para cumplir con el pago de este financiamiento, lo que ha agudizado en los últimos años el problema de la cartera vencida en el sector. Para junio de 1996 la cartera vencida en materia de vivienda participó con un 11.24 por ciento de la cartera vencida total de la banca comercial, en tanto que en 1992 solo representaba un 2.9 por ciento.

En este sentido la política de vivienda del Estado debe consistir en gran medida en: crear, innovar y fortalecer los mecanismos de financiamiento necesarios para hacer accesible la vivienda a los estratos que no cuentan con el ingreso y la riqueza necesaria y suficiente.

2.5. Determinantes de la oferta de vivienda.

La oferta de vivienda está constituida por el acervo de vivienda de calidad que existe en un momento dado y por la construcción de vivienda nueva que incrementa dicho acervo. El acervo de vivienda es difícil de calcular, ya que al existente se le deben de restar las viviendas que se van deteriorando con el tiempo, dicho deterioro es propiciado por la falta mantenimiento y las inclemencias climatológicas; lluvia, viento, etc. Por otra parte, como el deterioro de la vivienda depende de que tanto se invierta en su reparación y esto a su vez depende del comportamiento cíclico del ahorro en la economía, este factor puede reducir o incrementar la oferta de vivienda de manera significativa en lapsos muy cortos.

Al respecto, de acuerdo con un diagnóstico presentado por el secretario de la Comisión de vivienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Diputado Rodolfo Pichardo Mendoza, de un total de 2 millones de viviendas que existen en el Distrito Federal, al menos 622 mil se encuentran en estado de deterioro,

hacinamiento o precariedad, donde habitan 2 millones 618 mil personas, las cuales no tienen acceso a un crédito que les pueda garantizar la restauración de su vivienda (El Universal, Sección Ciudad, lunes 3 de abril del 2000)

2.5.1. El suelo para vivienda.

El suelo es el insumo básico en el sustento de la producción de vivienda. Su importancia está determinada en razón de que sin ella no puede haber vivienda y no tanto por su costo, a pesar de que ésta puede llegar a representar una parte significativa del costo final de la vivienda. Sólo a partir del momento en que se tiene plena seguridad sobre la tenencia de la tierra es que se llevan en la mayoría de los casos acciones encaminadas a construir vivienda de buena calidad por parte de sus poseedores o a su mejoramiento.

El crecimiento de la población en las ciudades, hoy en día, ha transformado a la tierra en un recurso relativamente escaso, de ahí la razón porqué en la actualidad el acceso al suelo se encuentre marcado por la especulación, el aumento de su precio y de los mecanismos irregulares para su obtención. El mercado del suelo comprende a los mismos submercados o segmentos del mercado habitacional; estos son: el terreno para la vivienda de altos ingresos, el suelo que ha servido de base a la acción habitacional del gobierno y el terreno ocupado por los sectores de bajos ingresos.

Por lo que toca a cada uno de ellos; en el segmento de altos ingresos existen algunos ejemplos de apropiación ilegal o especulativa, sin embargo, en términos generales, la adquisición del terreno se ha dado en lotes de fraccionamientos legales y el financiamiento ha estado por lo general a cargo del propio promotor del fraccionamiento. Las grandes empresas inmobiliarias formaron sus reservas de terrenos en los años sesenta y principios de los setenta y en esa época surgieron los mayores fraccionamientos. En los últimos años el funcionamiento

de éste submercado a enfrentado dificultades asociadas a la escasez de grandes extensiones de tierra, particularmente en el área de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Las dificultades para adquirir tierras aptas para la actividad constructora ha influido en las prácticas de los promotores, los cuales han desplazando su actividad hacia ciudades intermedias del interior en donde la demanda por este tipo de terreno ha ido en aumento, lo cual los ha llevado a realizar fraccionamiento de menores dimensiones o bien a concentrarse en la promoción de conjuntos habitacionales. Se ha observado, en forma creciente, que este tipo de promotores han ido adquiriendo tierras ejidales, proceso en el cual el gobierno ha actuado como intermediario, primero expropiando -a través de permutas- el terreno y luego vendiéndolo a estos promotores. Con la reciente modificación al Artículo 27 Constitucional se prevé que las tierras ejidales existentes en la Ciudad de México sean motivo de codicia por parte de promotores e inmobiliarias y traten de obtenerlas, no siempre por los causes legales, para así incrementar sus acervos.

El submercado del suelo que corresponde a la acción habitacional del gobierno no ha mostrado siempre un comportamiento de mercado ya que ha dependido de la formación de reservas territoriales, fideicomisos, expropiaciones y compras a propietarios estatales y privados por parte de instituciones gubernamentales. En estos casos la transformación de terreno de breña en uno urbanizado ha estado a cargo de las empresas constructoras y el financiamiento ha dependido en gran medida de los créditos otorgados por los organismos públicos y en menor medida del propio promotor. Este comportamiento, no estrictamente mercantil, por parte del gobierno en la adquisición de la tierra ha permitido reducciones significativas del precio de la tierra en beneficio de la construcción de viviendas de interés social.

En el caso de los sectores de más bajos ingresos, en una gran proporción, que es difícil precisar, a adquirido la tierra para vivienda invadiendo o a través de compras ilegales de terrenos ejidales o comunales o terrenos del gobierno o en litigio. En gran medida este ha sido el origen del crecimiento desbordante y anárquico de aquellas grandes ciudades que presentan una mayor concentración de actividad económica.

“Sin duda el caso más alarmante esta representado por la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) donde, en los últimos años, la mancha urbana se ha extendido a un promedio anual de 28.8 Km.2, lo que significa 79 mil metros cuadrados diariamente (equivalente a 13 campos de fútbol)”^{26./}

Esta incorporación de suelo a la ciudad se ha hecho en gran medida a través de la formación e incorporación de asentamientos urbanos irregulares, los que resultan de la invasión de pobladores a terrenos que pertenecen al gobierno federal o de la venta ilegal de tierra ejidal o comunal. Con frecuencia estos pobladores han sido víctimas de fraccionadores ilegales. Más, sin embargo, el comportamiento no exclusivamente mercantil en los procesos de adquisición de este tipo de terrenos ha permitido el acceso a la población de ingresos bajos e inestables a este insumo indispensable e insustituible para la producción de vivienda.

La tierra incorporada a las zonas urbanas y ciudades por medio de invasiones o adquisiciones ilegales ha sido la condición de posibilidad para hacer efectivos en su mayoría los procesos de auto construcción. Estos mecanismos se han constituido en un móvil de control y manipulación política, primordialmente en épocas de elecciones federales y estatales; y en uno de los ejes principales del movimiento urbano popular. Un hecho que se ha observado repetidamente es

^{26./} Lovera, Angelica. "Asentamientos irregulares, el nuevo rostro de la capital", en el Financiero 10 de noviembre, 1988.

que, en el acceso al terreno han predominado los factores de orden político sobre los económicos.

La tolerancia de las autoridades en cuanto a la formación de fraccionamientos ilegales, por ejemplo; se ha dado con frecuencia a cambio del reclutamiento para las votaciones y los actos proselitistas o mítines. Es sintomático el hecho de que la venta y la ocupación de tierras se haya dado sobre todo durante periodos de elecciones. La participación de agentes políticos en la formación de fraccionamientos clandestinos no ha sido exclusivo de los dirigentes o miembros de las organizaciones de masas del PRI (la CNOP, por ejemplo), de los presidentes municipales o de los diputados locales y federales. En los últimos años ha habido también una creciente participación de los partidos de oposición en el fomento a la conformación de fraccionamientos clandestinos, en apoyo a los pobladores. Por otra parte, la década de los años setenta fue testigo del surgimiento de movimientos populares, que tenían como objetivo; la regularización de la tenencia de la tierra y, el acceso a la infraestructura urbana básica como: la energía eléctrica, alumbrado, drenaje, escuelas, clínicas, etc.

2.5.2. Los costos de construcción.

Entre los factores que inhiben la producción de vivienda y que en los últimos años ha sido un factor determinante en la producción de ésta, lo es el substancial incremento en los costos de construcción. Es posible afirmar que; de los insumos utilizados por la industria de la construcción: el acero, el cemento y la mano de obra, son los que determinan el precio de la vivienda, ya que en conjunto representan alrededor del 40% de los costos totales, en contraste con el valor de la tierra que sólo es del 3.7%.^{27./} Además de esto otro de los aspectos que repercuten en forma importante en el precio de la vivienda lo componen los costos que supone la participación del gobierno: el pago de derechos, que corresponde

^{27./} Sánchez, Carolina. "El valor del predio poco influye en el costo de la vivienda. Acero y cemento, insumos que más la encarecen", en *El Financiero*, 26 de septiembre de 1988.

al 10.5% y, el pago de impuestos; que representa el 21.2% e incluye los impuestos sobre la renta, sobre remuneraciones al personal, al valor agregado, sobre adquisición de inmuebles, el predial, así como; la autorización del fraccionamiento y los derechos requeridos por la misma; además de los costos que representa la obtención de permisos y licencias que requiere la actividad constructora (ver cuadro 6).

Según un estudio sobre la participación de los diferentes costos en que incurría una constructora por acción de vivienda de interés social, en promedio durante el año de 1988, estaban distribuidos de la siguiente forma:

Cuadro 6

DISTRIBUCION DE COSTOS POR ACCION DE VIVIENDA EN 1988.

Descripción	(%)
Terreno	3.7
Proyecto	1.0
Tramites oficiales	5.7
Infraestructura	2.8
Urbanización	10.9
Edificación	52.4
Costo Bancario	5.2
Gasto de venta	5.0
Administración	3.0
Utilidad	10.3
Precio de venta	100.0
Gasto de adquisición	12.2
TOTAL	112.2

FUENTE: El Financiero, viernes 23 de septiembre de 1988.

En el primer grupo, el de los insumos para la construcción, es poco lo que se puede hacer para tratar de reducir los costos. el costo de la mano de obra no se puede reducir aún más, en tanto que; los precios del cemento y el acero están determinados internacionalmente. En cambio, en lo referente a impuestos y tramites, la administración instrumento una serie de importantes reducciones a través de modificaciones en la legislación en materia de vivienda y en general, por medio de la desregulación, a saber, por ejemplo; en el periodo del gobierno salinista (1989-1994), se impulsaron medidas de desgravación fiscal. Los impuestos y derechos asociados a la producción y titulación de vivienda disminuyeron en promedio nacional del 12% en 1992 con respecto al valor de compra venta de una vivienda de interés social al 6.21% en 1994. La desgravación fiscal beneficio principalmente a los adquirentes. Los impuestos, derechos y honorarios vinculados a la escrituración pasaron del 7.25% en 1992 al 2.54% en 1994.

De igual forma, se establecieron acuerdos con notarios públicos para el cobro de un arancel uniforme en operaciones traslativas de vivienda, así mismo, la tasa de impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles pasó de un 10% en 1992 a un 2% en 1994, y a la exención de este impuesto para los estados de: Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas; al deducir a la base gravable 15 salarios mínimos anuales.

Además, se eximió del pago del impuesto al valor agregado a las comisiones de créditos hipotecarios y del impuesto al activo a los intereses y comisiones derivados de estos créditos y, en materia del impuesto sobre la renta, se aprobó la deducción de excenciones por la adquisición de terrenos en desarrollos inmobiliarios.

2.5.3. La vivienda en arrendamiento.

En el año de 1950 la vivienda para renta representaba el 60% del mercado total de vivienda, en tanto que para 1987 sólo constituía el 8%. Esta importante reducción se debió, entre otras cosas, al aumento en los financiamientos que han favorecido la adquisición de vivienda de interés social y al incremento en los asentamientos irregulares, así como por la legislación y al rezago en las rentas con respecto a las tasas de inflación; que han hecho que la inversión en vivienda para arrendamiento resulten hasta hoy poco atractivas.^{28./}

La inversión en vivienda para arrendamiento constituyó durante muchos años un medio de ahorro e inversión muy atractiva frente a otras formas de inversión, como por ejemplo: la inversión en cuentas bancarias, puesto que a pesar de su baja liquidez implicaba una forma de inversión poco riesgoza, de bajos costos administrativos y de elevados rendimiento reales. Entre los factores que han inhibido la inversión en vivienda para arrendamiento y han transformado a ésta en una forma de inversión riesgoza e incapaz de competir con otras formas de inversión más productivas podemos enumerar:

- La desfavorable situación jurídica para el arrendatario, originada por el conjunto de leyes y normas que regulan los contratos de arrendamiento, los aumentos a las rentas y, en general, la relación entre el propietario y el inquilino, y
- La excesiva carga fiscal y la complicación para llevar a cabo una adecuada administración (impuestos sobre: la renta, predial, consumo de agua, pago de alcantarillado, cuotas al IMSS, INFONAVIT y el impuesto predial).

Con respecto al Distrito Federal, las disposiciones jurídicas que incrementan los costos para el arrendatario son de dos tipos: las contenidas en el Código Civil, que inhiben directamente a las transacciones de arrendamiento y, las

^{28./} Casanueva, Cristina. "Vivienda y estabilidad política: reconcibiendo las políticas sociales"; Diana, 1990, p.26.

disposiciones procesales que alargan el tiempo necesario para la conclusión de un juicio de terminación de arrendamiento y que inhiben de manera indirecta las transacciones de arrendamiento. Las disposiciones que más contribuyen a crear un efecto de incertidumbre, particularmente en períodos de elevada inflación, son: a) la duración mínima de un año del contrato; b) la prórroga de dos años de éste a voluntad del arrendador; c) el límite al incremento anual de la renta al 85% de los aumentos al salario mínimo, y d) el “derecho al tanto”.

La liquidez de la inversión se ve seriamente disminuida para los inversionistas o arrendatarios al momento mismo de establecerse un plazo mínimo de un año en los contratos de arrendamiento. En periodos de inflación, como el actual, que se caracterizan por cambios bruscos en los precios relativos y en rendimientos alternativos e inversiones que resultan mas competitivos; por ejemplo; todas las de mas corto plazo, ésta puede resultar sumamente costosa. Aunado a todo esto, debemos de añadir que; todo contrato se puede prorrogar por un plazo de dos años, a voluntad del arrendatario, de estar éste al corriente en el pago de sus rentas; propiciando con esto una mayor incertidumbre en el rendimiento y en el plazo de la inversión.

Otra regulación que igualmente desincentiva la inversión en vivienda para arrendamiento lo es el “derecho al tanto”, que otorga derechos al inquilino para poder comprar la vivienda que habita en caso de ponerla el arrendador o dueño en venta, siempre y cuando este éste al corriente de sus pagos. Esta disposición aumenta los costos de transacción en caso de que el arrendador tenga otras preferencias para la venta de su propiedad.

Por último, pero no menos lesivo para el arrendador, está la problemática que adoptan los juicios de terminación de arrendamiento de casas habitación. Hay estimaciones que indican que; para el caso de la Ciudad de México, el tiempo total para concluir un litigio de ésta naturaleza es de 862 días, es decir casi tres años y que involucra al menos 58 pasos procesales. En conjunto estas

disposiciones jurídicas y procesales traen consigo una elevación de costos, la disminución significativa de la oferta de vivienda en arrendamiento y, la falta de nueva inversión destinada a este rubro, así como también; el deterioro de la vivienda existente da lugar al surgimiento de un mercado ilegal o periférico de vivienda en arrendamiento.

Los efectos de la ley inquilinaria de 1985 fueron contrarios a su cometido, ya que; inhibieron drásticamente la construcción de vivienda para arrendamiento. Lo que pretendía dicha legislación era una relación más equitativa entre propietarios y arrendatarios. Así, todo esto propicio que cada vez existiera menos vivienda para arrendamiento en el mercado legal y, en consecuencia, que proliferara un mercado ilegal, en el cual los más afectados resultan ser los inquilinos de menores ingresos.

La eliminación de las trabas regulatorias que desalientan e inhiben la inversión privada en vivienda para arrendamiento puede incrementar de manera sustancial los acervos de vivienda para los grupos de ingresos medios -por medio de la inversión en vivienda nueva- y “filtrar” las viviendas de menor costo a los grupos de más bajos ingresos. De esta forma, una política de vivienda que reduzca al mínimo ó en su totalidad las hasta hoy existentes trabas regulatorias e incentive la inversión privada de vivienda en renta para los grupos de ingresos medios puede tener un claro efecto redistributivo en beneficio de aquellos grupos de más bajos ingresos; quienes en la actualidad tienen un acceso limitado a los diferentes mercados de vivienda.

2.6. El déficit de viviendas.

Para estimar el déficit existente en materia de vivienda es necesario adoptar una definición precisa de lo que constituye una vivienda digna o decorosa. Al respecto podemos adoptar la propuesta de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), la cual la sintetiza en seis

requisitos que deben satisfacerse simultáneamente: a) que la vivienda este ocupada por una unidad familiar; b) que no tenga más de dos ocupantes por cuarto habitable en el medio urbano y no más de 2.5 en el rural; c) que no este deteriorada; d) que cuente con agua entubada en su interior; e) que cuente con drenaje, y f) que cuente con energía eléctrica.

En concordancia con los criterios arriba señalados, se sabe que un gran porcentaje de las viviendas existentes en México no cumplen con los citados estándares en forma mínima siquiera. Los datos del censo de 1995 sugieren que alrededor de una quinta parte de las viviendas a mediados de la pasada década no reunían las condiciones mínimas de una vivienda digna; en efecto, el 25.3% no contaba con drenaje (a la red pública o a la fosa séptica); el 14.4% no contaba con agua entubada, el 6.7% no contaba con electricidad y en el 10.4% se usaba la cocina como dormitorio. (ver cuadro 7).

Cuadro 7

DISTRIBUCIÓN DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES SEGUN LA DISPONIBILIDAD DE SERVICIO, 1970-1995.				
SERVICIOS	TOTAL DE VIVIENDAS 1970		TOTAL DE VIVIENDAS 1995	
	% Con	% Sin	% Con	% Sin
AGUA ENTUBADA	61.0	39.0	85.6	14.4
DRENAJE	41.5	58.5	74.7	25.3
ELECTRICIDAD	58.9	41.1	93.3	6.7

Fuente: INEGI, conteos de población y vivienda 1970-1995.

Estos resultados indican la gravedad del problema habitacional en México, que si bien ha disminuido su incidencia aún persiste la problemática, la cual es necesario abatir; sin embargo no son suficientes para entender el problema de la vivienda en todas sus dimensiones, por lo cual un estudio más a fondo sobre este problema deberá hacer una estimación más exacta del rezago en la atención a la demanda por habitación.

Una manera de conocer en un momento cualquiera el déficit de vivienda existente lo es a través de la conjunción de las estimaciones de oferta con las de demanda. Sin embargo, tanto las estimaciones de la demanda así como las de la oferta de vivienda adolecen de serios problemas metodológicos, de ahí que; las cifras aquí consideradas deban ser tomadas solo como simples referencias aproximadas de un problema que se trata de analizar. Con las mismas prerrogativas deben ser tomadas las estimaciones de vivienda realizadas por la SEDUE y consideradas en el PND 1995-2000, que establecen para 1994 un déficit acumulado de 4.6 millones de vivienda, y que permiten estimar que; de continuar la tendencia que se ha venido observando en el déficit total acumulado, este alcanzara un total estimado de 6.4 millones en el año 2000.^{29/}

Aun más, de acuerdo a diversos estudios elaborados por la Comisión de Vivienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para atender las necesidades de vivienda de un importante número de jóvenes en edad de contraer matrimonio y formar un nuevo hogar independiente, así como para evitar que la infraestructura habitacional continúe deteriorándose, durante el periodo 1995-2000 será necesario que se edifiquen 80,000 viviendas anuales y 240,000 para cubrir el rezago existente, tan sólo en el Distrito Federal (El Universal, Sección Nuestra Ciudad, lunes 25 de agosto de 1997).

^{29/} *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaría de Gobernación, 1995.*

CAPITULO III

LA ACCIÓN DEL ESTADO EN LA GENERACIÓN DE VIVIENDA.

3.1. Situación económica de México en los Ochenta

En los años ochenta, de manera casi paradójica (por ser este un periodo de crisis) se construyó más vivienda de interés social que durante los años anteriores, (conocidos como; del desarrollo estabilizador ó el milagro mexicano, durante los cuales se observaron tasas positivas de crecimiento, tanto del producto así como del salario, entre muchos otros renglones).

“Queda, sin embargo, por explicar como decenas de miles de nuevos hogares lograron acceder a una vivienda, a pesar de la pérdida brutal de su poder adquisitivo y frente a un incremento constante de los costos de producción de las mismas. El fenómeno es tanto más inesperado que, no solamente el número de viviendas censadas creció durante la última década a un ritmo superior al de la población total, sino que el Censo de 1990 reporta una muy sensible mejoría en el número de cuartos promedio por vivienda”^{30./}

Aunque los principales organismos de vivienda se crearon durante la década de los sesenta y setenta, que es cuando se empezaron a generar y financiar las primeras acciones de vivienda de interés social, es hasta la década de los ochenta que la política habitacional instrumentada por el gobierno adquiere nuevas formas en la manera de abordar éste problema. A lo largo de éste periodo es que se da un acelerado crecimiento en el otorgamiento de créditos, al tiempo que se construyen más viviendas y se llevan a cabo mayores acciones en la generación de vivienda que en las décadas precedentes; así mismo, las

^{30./} Coulomb, René. “La Zona Metropolitana de la Ciudad de México: situación actual y perspectivas demográficas”. A C CONAPO, México, 1992, p. 161.

instituciones de vivienda adquieren una mayor especialización en sus funciones. No obstante, a partir de 1983 se manifiesta con más intensidad la necesidad de dar respuesta a las presiones políticas de nuevos interlocutores que demandan vivienda, los cuales pertenecen en su mayoría a estratos pobres y extremadamente pobres, a través de, por ejemplo; programas de autoconstrucción y, de lotes y servicios.

A lo largo de ésta década se tienen diagnósticos e indicadores más precisos de los principales problemas en torno a la vivienda, al mismo tiempo se le da una importancia especial al **marco legal**, incorporando a la constitución el derecho a la vivienda como una garantía individual (Artículo 4º Constitucional); así mismo se crea la Ley Federal de Vivienda, al tiempo que se llevan a cabo importantes modificaciones y adecuaciones a las disposiciones en materia de arrendamiento.

Las acciones llevadas a cabo por los diversos organismos de vivienda en la década de los ochenta resultan difíciles de entender sino se toman en cuenta la serie de circunstancias que se dieron durante el transcurso de ésta; por principio de cuentas hay que considerar que ha sido una de las etapas más difíciles por las cuales a atravesado el país, sólo superada por la crisis económica de 1995, ya que se caracterizó por serias restricciones al gasto gubernamental, tanto corriente como de inversión, lo cual limitó seriamente el margen de maniobra del gobierno para poder llevar a cabo sus acciones de política social; el gasto en salud y educación, así como de muchos otros renglones se reducen drásticamente en términos reales; el país atraviesa un período largo de inestabilidad cambiaria y un deterioro en los términos de intercambio con el exterior (particularmente debido a la caída en los precios internacionales del petróleo); la inflación se tornó incontrolable, afectando al conjunto de la economía, particularmente a las unidades familiares y a las instituciones crediticias; el sistema político perdió legitimidad de manera significativa, lo cual se vio reflejado en la pérdida de efectividad de sus tradicionales sistemas de cooptación y control político; todo ello agravado por un marco internacional de recesión a escala mundial el cual

afecto de manera directa al país y, para acrecentar aún más el problema de la vivienda, se sufren los efectos de los sismos en la Ciudad de México en septiembre de 1985.

El problema central de la política de vivienda en estos años lo constituye el hecho de que; mientras que nuevos grupos hacen propias las demandas de vivienda y pugnan por nuevos arreglos de tipo institucional, para darles respuesta, el gobierno continúa ofreciendo los mecanismos tradicionales de subsidios dirigidos; prioritariamente a las clases de ingresos medios. Así, a pesar del significativo incremento en la generación de vivienda y del financiamiento ofrecido por las instituciones gubernamentales, el problema de la vivienda se presenta cada vez con mayor fuerza y con un rezago acumulativo.

En tanto, una parte muy importante de la demanda por vivienda ha quedado desatendida, lo cual implica que; los subsidios que se practican y justifican en aras del bienestar social y la equidad distributiva no cumplan sus objetivos primordiales. Aún más, estos subsidios han implicado un alto costo en términos de la eficiencia de la economía en su conjunto y en algunos sectores y grupos en particular; quienes han sido los que han cargado con el peso de dichos costos. La instrumentación de una nueva política de vivienda debe de considerar esto y revertir la tendencia imperante; es decir, reasignar los subsidios en favor de los grupos de más bajos ingresos, al tiempo que hay que modificar elementos y mecanismos de la estructura institucional, de tal forma que los sectores de ingresos medios puedan acceder a una vivienda sin la necesidad de que el gobierno los este subsidiando.

En el presente capítulo se hará una revisión detallada, en la medida de lo posible, de las tres principales instituciones promotoras de vivienda durante la década de los ochenta; analizando algunos indicadores que nos permitan conocer su desempeño y hacer una evaluación de los mismos.

Los organismos de vivienda más importantes en el transcurso de los últimos 17 años han sido: Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda, el Instituto del Fondo de la vivienda para los Trabajadores, y el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares. Los elementos que aquí abran de considerarse para evaluar la actuación de dichos organismos y sus resultados son: 1) Cumplimiento de los objetivos y mecanismos de asignación de los créditos; 2) Costo del financiamiento otorgado; 3) Accesibilidad a los créditos y perfil de la población beneficiada, 4) Participación del programa en el total de créditos otorgados y 5) Cambios institucionales.

3.2. El Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI).

El Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), es la institución más desarrollada dentro de la gama de alternativas que el gobierno ha diseñado e instrumentado para dar respuesta al grave problema de la vivienda. A diferencia de otras instituciones de vivienda, el FOVI se ha caracterizado por la transparencia en su funcionamiento y por haberse mantenido al margen de conflictos de carácter político que pudiesen en algún momento haber entorpecido su buen funcionamiento y por consiguiente la asignación de las viviendas que financia. El FOVI es un organismo que desde su creación ha estado orientado a cumplir las demandas de crédito del segmento de la población de ingresos medios. La razón principal por la cual la acción de ésta institución se ha visto limitada a este segmento se relaciona, por un lado, con las limitaciones en la disponibilidad de recursos financieros, lo cual la ha llevado a destinarlos a los sujetos de crédito con más posibilidades y; por otro lado, a la decisión de no sacrificar una alta recuperación de los créditos otorgados; lo cual sólo a sido posible limitando el acceso a grupos con una cierta solvencia; la cual sólo es posible determinar en función de sus ingresos corrientes.

La formación del FOVI como organismo promotor de vivienda tiene su origen en la iniciativa de diversos organismos internacionales; como la Agencia Interamericana de Desarrollo, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes enfatizaban la importancia de la acción del Estado en los programas habitacionales. Mientras que en el resto del mundo la iniciativa del BID fue asumida por agencias dedicadas a proyectos para los grupos de más bajos ingresos y con recursos destinados a los programas de lotes y servicios o parques de materiales para auto construcción en México fue absorbido por FOVI, sólo que destinando sus recursos a los grupos de ingresos medios.

De ésta forma el FOVI a lo largo de los años sesenta y setenta fue la institución de vivienda más importante, no obstante lo limitado de su cobertura. La función financiera de este Instituto pudo llevarse a cabo ya que hasta 1989 existió un mecanismo de "*obligación de inversión*", por medio del cual se canalizaba un porcentaje importante de los recursos depositados en la banca comercial; así como de diversas instituciones de crédito hipotecario hacia promotores privados u organismos públicos dedicados a la construcción de vivienda de interés social. Actualmente y como resultado de la reestructuración de la banca, de la liberalización en las tasas de interés y de la búsqueda de mayor competitividad de las sociedades nacionales de crédito, así como por la apertura del mercado a la competencia nacional e internacional, se ha eliminado la obligación que tenían los bancos de invertir un porcentaje predeterminado de su cartera en favor de los préstamos a adquirentes individuales de vivienda. Así, a partir de esa nueva disposición, el FOVI se ha encargado de esa función; dejando a la banca comercial sólo la responsabilidad de otorgar créditos puente a los promotores o constructores dedicados a construir vivienda de interés social. Los créditos otorgados por parte de los bancos en favor de los constructores o promotores se contratan con tasas de interés competitivas, a través de subastas, en tanto que los créditos individuales quedaron a cargo del FOVI, con tasas y plazos accesibles, al tiempo que se asegura una recuperación adecuada de los mismos.

3.2.1. Cumplimiento de los objetivos y mecanismos de asignación de los créditos.

Entre sus objetivos constitutivos el Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a a Vivienda específica que; busca destinar recursos a familias de recursos limitados, pero que perciban los ingresos suficientes para acceder a sus créditos de vivienda. Los requisitos para acceder a los créditos del FOVI están diseñados de tal forma que quienes lo soliciten deben de contar con los ingresos suficientes para poder pagarlos, lo cual de entrada excluye a una gran parte de los demandantes de vivienda. Los subsidios otorgados por FOVI, pequeños en relación al número que otorga, sin embargo considerables en cuanto a su monto total, han beneficiado implícita o explícitamente al segmento demandante con ingresos medios (familias que perciben ingresos entre 2.5 y 12 veces el salario mínimo), y no al grueso de demandantes de vivienda. Lo anteriormente dicho significa que; la institución que más vivienda produce no lo hace para quien más la demanda sino para los demandantes más solventes.

Esta institución cumple de manera bastante satisfactoria su función al tiempo que es congruente con sus objetivos, si para esto consideramos que busca otorgar financiamiento con el menor subsidio posible. Este programa financia vivienda en propiedad, así como en arrendamiento, que difieren de acuerdo a sus características técnicas y accesibilidad en base a su costo. Existen dos clasificaciones de vivienda, las denominadas "Tipo A" y "Tipo B", los adquirientes de las mismas deben de ganar entre 2.5 y 4 veces el salario mínimo pagado en el Distrito Federal para el caso de las viviendas clasificadas como "Tipo A" y más de 4 pero menos de 12 en el caso de las clasificadas como "Tipo B". Entre algunos de los requisitos establecidos para recibir un crédito se incluye el de que; "los solicitantes deben de poseer la capacidad de pago para cubrir el enganche y los pagos mensuales", de lo cual se deduce que el FOVI atiende preferentemente a la población relativamente solvente que no puede pagar un crédito hipotecario bajo condiciones comerciales.

3.2.2.Costo del Financiamiento otorgado.

Dotar de vivienda a amplios grupos de la sociedad, los cuales no poseen los ingresos necesarios para ello, es una empresa gigantesca que implica para cualquier gobierno que asume esa responsabilidad, aunque sólo sea de forma fraccional o por un tiempo determinado, un costo sumamente alto, tanto por los costos financieros así como administrativos que esto conlleva.

Los subsidios que se otorgan al financiamiento de la vivienda no necesitan canalizarse de manera directa, como lo sería el hacer entregas de dinero en efectivo o llevar a cabo el pago de pasivos de las unidades familiares por parte del gobierno. El simple aval del gobierno como garante de los financiamientos otorgados a las unidades familiares constituye en sí mismo una forma de subsidio. Si el gobierno, vía las instituciones, no tomara bajo su responsabilidad el garantizar los créditos muchos de ellos simplemente no se otorgarían.

Los subsidios, en el caso específico del FOVI, se instrumentan a través de reducciones en las tasas de interés y en el riesgo implícito en los créditos por él aprobados. A fin de cuentas, la reducción en el riesgo se traduce en una tasa de interés menor, razón por la cual, se puede decir que; la totalidad de los subsidios del FOVI se instrumentan a través de la tasa de interés con que se contratan los créditos. Esto siempre se ha hecho así, no obstante los esfuerzos realizados para eliminar los subsidios financieros en los programas en que tienen injerencia el Banco de México.

Para una sociedad demandante de vivienda y con ingresos relativamente bajos, como los ganados en México, el subsidio proporcionado por el FOVI es indispensable ya que los créditos con tasas bancarias resultan ser excesivamente caros para la mayoría de las familias. Las familias al no poder contar con ellos se verían en la necesidad de competir por los fondos con otros proyectos que demandan crédito, como lo son; las obras industriales o los proyectos de

infraestructura. A medida que la rentabilidad de estos últimos es más alta se da una pugna por obtener los créditos para sí, en base al ofrecimiento de tasas de interés más altas, razón por la cual las unidades familiares no podrían disponer de fondos para vivienda, a menos que estén dispuestas y puedan pagar tasas de interés tan altas como las ofrecidas por los otros sectores de la economía.

El costo del financiamiento de los créditos otorgados por el FOVI a tasas de interés por debajo de las de mercado llevan implícito un problema, el cual consiste en que los recursos destinados a la vivienda tienen un costo de oportunidad en función de otros proyectos que también requieren financiamiento y que pueden pagar una tasa de interés mayor o en función de proyectos que puedan pagar tasas de interés equivalentes al CPP o de mercado.

El concepto de *costo de oportunidad* aquí considerado es fundamental, porque nos indica que; para calcular o medir el subsidio implícito en cualquier proyecto de vivienda llevado a cabo no basta con medir el valor en términos reales de los fondos (es decir su valor descontándole los efectos inflacionarios), sino que; es necesario descontarlos en relación a una tasa de interés real positiva. Los créditos del FOVI en las décadas pasadas tuvieron una tasa de recuperación del 90%, sin embargo aquí no se consideran los costos de oportunidad de dichos créditos recuperados en términos de la tasa de interés competitiva. Por lo que el subsidio canalizado a través de este programa no sólo fue del 10%, lo cual es la diferencia para alcanzar una recuperación del cien por ciento del crédito otorgado, sino una proporción aún mayor; la cual incluye el costo de oportunidad dado por la tasa de interés en términos reales.

3.2.3. Accesibilidad a los créditos y perfil de la población beneficiada.

Una forma de conocer el sector de la población que ha sido beneficiado con los créditos del FOVI sólo es posible a través del conocimiento de los mecanismos de asignación y selección de los posibles beneficiarios, con esto y haciendo una estimación del costo que tiene el financiamiento para el acreditado, y dependiendo de la distribución del ingreso, podemos calcular a qué porcentaje de la población beneficia el FOVI. Con estos cálculos podemos, igualmente, hacer una determinación de que tan accesible es éste tipo de financiamiento para los sectores de menores ingresos.

Durante la década pasada el FOVI diseñó un mecanismo de pago el cual está ligado a la evolución de los salarios mínimos. El crédito al ser contratado se expresa en función del número de salarios mínimos que representa en ese momento. A esa cantidad expresada en salarios mínimos se le aplica un factor de 1 ó del 1.5%, según si se trata de vivienda del tipo "A" o "B". El factor resultante se multiplica por el monto del salario mínimo del mes inmediato anterior a aquel en que se hace el pago, para así obtener la cantidad a pagar. De esta manera la cantidad a pagar se encuentra claramente correlacionada con las fluctuaciones en el salario. Así si el salario se deteriora en términos reales el pago se reduce en la misma proporción, con lo cual se asegura la solvencia de los acreditados.

El pago de los intereses se calcula aplicando el CPP del Banco de México sobre saldos insolutos, expresándolos de nuevo en términos de salario mínimo. También se prevé la posibilidad, de ser necesario, de refinanciar los intereses que no alcanzaran a cubrirse en un determinado pago. De ésta manera el FOVI permite que se postergue el pago del principal hasta el momento que la situación salarial lo permita. Instrumentados de ésta manera, tanto el pago del capital e intereses, se concluye que el crédito no tiene un plazo fijo en el cual debe de ser

Cubierto; así pues, bien pudiera ser que se pague mucho antes de lo que se hubiera planeado si estos permanecieran constantes, si la tendencia de los salarios mínimos es a apreciarse en términos reales o viceversa.

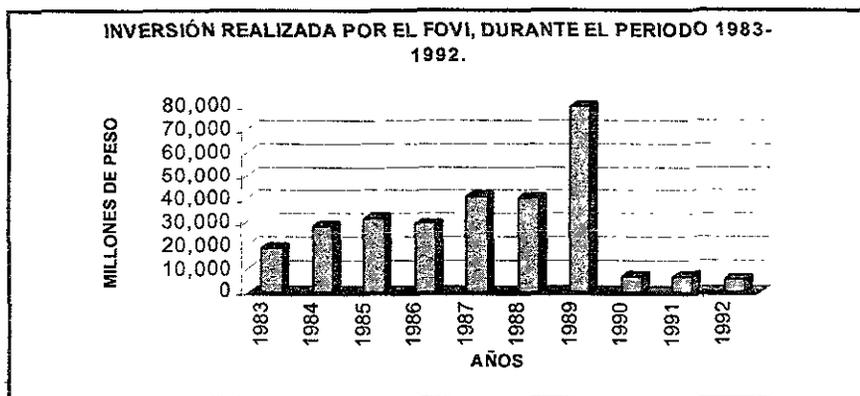
3.2.4. Participación del programa en el total de créditos otorgados.

La cobertura del programa financiero del FOVI, en cuanto a inversión y otorgamiento de créditos, puede dividirse para su estudio en dos periodos: la primera va de 1983 a 1988, durante esta etapa la inversión en términos reales mostró un crecimiento constante hasta 1988, salvo en 1986 cuando mostró una ligera contracción. En 1987 y 1988, que son los dos últimos años de crecimiento en este periodo, se dio un incremento significativo totalizando las inversiones una cifra cercana a los 82 mil millones de pesos y una participación porcentual del 51.1 y 52.9 por ciento de la inversión total, durante cada uno de dichos años. (cuadros 8 y 8b)

Durante la segunda etapa, que abarca de 1989 a 1992 y que es el último año en que se tienen datos disponibles, la inversión tuvo una caída muy significativa, ya que después de haber sido cercana al 53 por ciento de la inversión total en 1988, en 1992 tan solo fue del 3.3 por ciento, esto se puede atribuir al hecho de que hasta 1988 existió el encaje legal, por medio del cual un porcentaje de la inversión captada por el sistema bancario nacional (hacia 1988 llegó a representar el 6 por ciento del total captado), se tenía que invertir en actividades de carácter social realizadas por el gobierno, como lo es el caso de la vivienda (ver cuadro 8b y gráfica 1).

En cuanto al otorgamiento de créditos este ha mostrado un comportamiento irregular, pero que en términos generales se puede considerar como positivo. Haciendo un análisis similar al de la inversión tenemos que; hasta 1988 se dio un crecimiento constante en cuanto al otorgamiento de créditos con caídas mínimas.

Gráfica 1

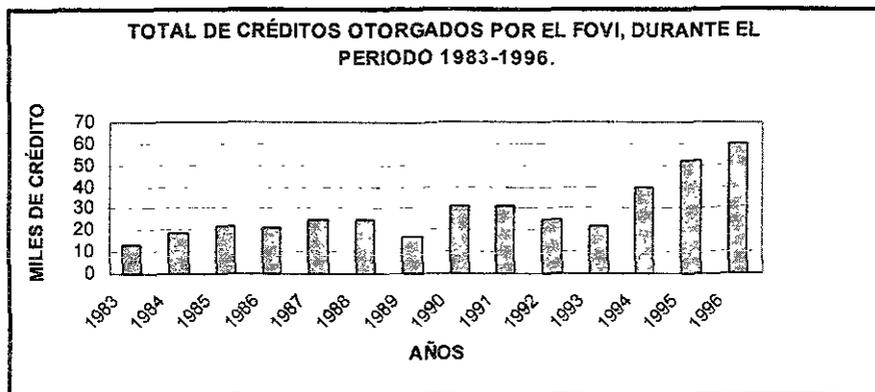


Elaborada en base a datos de Estadísticas de Vivienda de SEDESOL, varios años.

A partir del segundo periodo se puede observar un comportamiento más marcado en cuanto a crecimiento y disminuciones. El otorgamiento de créditos después de observar caídas significativas durante los años de 1989, 1993 y 1993 mostró recuperaciones cercanas al cien por ciento en los años siguientes, como bien puede observarse en los años de 1990 y 1994 (ver cuadro 9 y gráfica 2). En cuanto a su participación dentro del total de créditos otorgados por los diversos organismos de vivienda esta puede considerarse como constante hasta 1988 y decreciente en posteriores años (ver cuadro 9b).

A lo largo de los últimos 15 años (1983-1996) el FOVI contribuyó con un total de 402 mil 368 créditos otorgados, es decir contribuyó con el 8.28% del total de créditos otorgados por los diferentes organismos relacionados con el financiamiento de vivienda de interés social. De igual manera canalizó un total de 217,964 millones 980 mil pesos al financiamiento de vivienda en el periodo comprendido entre los años de 1983 y 1992, es decir contribuyó con el 27.73 por ciento de la inversión total durante este periodo, ubicándose en este rubro sólo por detrás del INFONAVIT (ver cuadro 8 y 8b).

Gráfica 2



Elabora en base a datos de Estadísticas de Vivienda de SEDESOL, varios años.

Por los resultados obtenidos se puede observar con toda claridad que el FOVI ha sido el segundo programa más importante desde la década de los ochenta, al haber sido una de las dos instituciones que más a canalizado recursos para el financiamiento de vivienda de interés social.

3.2.5. Cambios institucionales.

A principios de la década de los noventa y como resultado de la reestructuración de la Banca, de la liberalización de las tasas de interés y de la búsqueda de una mayor competitividad de las sociedades nacionales de crédito, el FOVI se vio inmerso en un proceso de reestructuración, a raíz de la "supresión" de la obligación de la banca de prestar en condiciones preferenciales, un porcentaje predeterminado de su captación por concepto de ahorro (a partir de 1986 este porcentaje paso a ser del 6 por ciento), destinados a demandantes individuales de crédito para la compra de vivienda de interés social.

Esta desregulación implicó para el FOVI, pasar a sustituir a la Banca en el otorgamiento de los créditos a largo plazo y para la Banca el encargarse solamente de otorgamiento de los créditos puente; cuando los promotores y constructores así lo requieran, como se ha establecido.

La parte fundamental de estos cambios radica; en que los créditos del sector bancario a favor de los promotores se contratan con tasas de interés competitivas (las cuales se estiman llega a ser del orden del 5 al 10% por encima del CPP); y los créditos individuales, a cargo del FOVI, mantienen tasas, enganches y plazos preferenciales; 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, por lo que; sólo quedan los apoyos del FOVI para garantizar los créditos, ofrecer un plazo lo suficientemente largo y subsidiar la diferencia entre el nivel del CPP y la tasa de interés vigente en los mercados.

Con el propósito de transitar hacia una nueva operación que sea congruente con las políticas generales de desregulación y de los mercados, el FOVI diseño un mecanismo de mercado para la asignación de los créditos: a mediados de 1989 comienza a operar mediante un sistema de subasta de derecho sobre créditos, en el cual participan constructores y promotores de conjuntos habitacionales, que requieren ofrecer un crédito de largo plazo a los futuros adquirentes de las viviendas que construyen.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

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

La segunda institución que analizaremos, por la importancia de los recursos que maneja y por la cantidad de créditos que otorga es; el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, mejor conocida como el INFONAVIT. Esta institución es, por el número de casa terminadas que produce y por la importancia que reviste dentro de la política habitacional del Estado, la primera en importancia. El INFONAVIT produce vivienda destinada a los trabajadores asalariados, en su mayoría sindicalizados, buscando cumplir de esta manera con el precepto constitucional (Artículo 123, Apartado A, Fracción XII), que obliga a los patrones a proporcionar vivienda a sus trabajadores. El INFONAVIT ha llevado a cabo, desde su creación, un importante programa habitacional, financiando la construcción de viviendas con los recursos provenientes de las aportaciones patronales y otorgando créditos a los trabajadores, a quienes se les asignan las viviendas. A pesar de los esfuerzos realizados, el precepto constitucional no se ha cumplido del todo, ya que; para la gran mayoría de los trabajadores inscritos en el INFONAVIT la posibilidad de acceder a una vivienda es escasa.

Debido a la particularidad del mecanismo con el cual opero durante muchos años, el INFONAVIT realizaba simultáneamente dos funciones; en primer lugar, hacia que un monto importante de recursos estuviera disponible para financiar la construcción de viviendas y; por la otra, otorgaba créditos subsidiados para sus derechohabientes "afortunados" que contaba con el suficiente peso político para ser seleccionados.

La posibilidad de acceder a una vivienda del INFONAVIT, para un trabajador en lo individual, dependía de manera determinante de que éste fuera incluido dentro de alguna promoción, ya sea del sindicato en el cual se encontraba afiliado o por algún otro grupo independiente, ésta práctica dio lugar a arreglos a través de los cuales en lugar de que la asignación de las viviendas estuviera determinada por

las características de cada trabajador, ésta se dio por medio de una doble relación de tipo clientelista; entre los agremiados de los sindicatos con sus líderes, por una parte, y de los líderes sindicales con la burocracia, por la otra. Esta práctica se dio así al momento en que se sustituyó el sistema anterior, considerado como relativamente transparente y de alguna manera justo a través de un método de selección por computadora, por el sistema de promociones externas para la asignación de vivienda.

3.3.1. Cumplimiento de los objetivos y mecanismos de asignación de los créditos.

Desde su creación el INFONAVIT fue planeado como un mecanismo de tipo revolvente que posibilitara que los trabajadores pudieran adquirir una vivienda en propiedad, tal y como lo estipula su derecho constitucional.

En cuanto a la construcción de viviendas con financiamientos del INFONAVIT, se ha logrado incrementar año con año el número de unidades, hasta alcanzar en 1993 una de las metas iniciales, la construcción de 100 mil unidades por año, en 1993 se construyeron 110,200 unidades con financiamientos del instituto. Esto se logró a pesar de que dicho instituto ha afrontado una serie de problemas entre los que podemos mencionar están; la insuficiente recuperación de los créditos otorgados, así como a la serie de deficiencias que se han dado a lo largo de sus años de operación; entre estas podríamos mencionar, el rezago existente en el tiempo entre la autorización para incluir la construcción de viviendas en el programa anual y la terminación de las mismas, ya que se observa que solo una pequeña parte de las viviendas terminadas en un año corresponden a programas del mismo año. También existe un rezago entre créditos otorgados y el momento en que estos pueden considerarse ejercidos, una vez que la vivienda le es entregada a su dueño.

El INFONAVIT ha enfocado sus recursos y sus esfuerzos, hacia la vivienda terminada, al mismo tiempo que lleva a cabo programas de otro tipo, tales como, los créditos para el financiamiento de la adquisición a terceros; la construcción en terrenos propiedad del trabajador; la ampliación, reparación y mejora de viviendas y el pago de pasivos. A pesar de esto, los créditos de así llamada "línea 1" constituyen con mucho los más importantes, alcanzando estos una participación del 85% en el año de 1988, del total de créditos otorgados.

Por otro lado, el INFONAVIT a otorgado particularmente durante los últimos años, una importancia medular al financiamiento de programas de vivienda para familias de bajos ingresos. Aquí podemos apreciar que, en los últimos años, más del 90% de los créditos de la institución se otorgaron a familias con ingresos por debajo de 2 veces el salario mínimo mensual, correspondiendo la mayoría a familias cuyos ingresos se ubican entre 1y 1.5 veces el salario mínimo; que son los más pobres entre los asalariados.

3.3.2. Costo del financiamiento otorgado.

El problema más grave que ha aquejado al INFONAVIT es su alto costo financiero, el cual a resultado extremadamente elevado y del cual podemos decir que; éste cuenta con un subsidio implícito, de un monto muy cuantioso, el cual depende de un factor ajeno a la política habitacional, *la inflación*, y cuya consecuencia dio origen a la descapitalización del fondo de ahorro; que eventualmente deberá ser devuelto a los trabajadores. Algunos estudio, llevados a cabo por el propio instituto, calculan que; hasta antes de que ligara su sistema de pagos a la evolución del salario mínimo, la recuperación real de los créditos otorgados era de apenas un 14.4% del valor de los créditos por él concedidos.

Lo anteriormente dicho, significa que; hasta 1987 el INFONAVIT otorgaba un subsidio en los créditos que concedía del 85.6%, no tomando en cuenta el costo de oportunidad de los recursos disponibles para sus programas, medido éste en términos de una tasa de interés real positiva y de las ineficiencias y costos sociales que puede acarrear el sistema de cobros de las cuotas patronales, las cuales funcionan de manera muy similar a los impuestos. Esto hecho no fue una circunstancia planeada o premeditada, ni formo parte de una política determinada del INFONAVIT. La circunstancia que determino el monto del subsidio la dio la inflación, puesto que los pagos de los créditos permanecieron fijos durante mucho tiempo con una tasa de interés del 4%. A pesar de que el sistema de cobros fue modificado a partir de 1987 este cambio no tuvo efectos retroactivos, por lo cual el grueso de los subsidios, aún hoy en día, lo constituyen créditos viejos con pagos fijos. En la actualidad, y aun con el sistema de cobros indizado al salario mínimo, la recuperación respecto al fenómeno inflacionario es todavía insuficiente, ya que no se cobran intereses que incorporen las expectativas inflacionarias y mucho menos cubren el costo de oportunidad del dinero de que dispone la institución.

El INFONAVIT en su larga historia de funcionamiento no ha logrado funcionar como un verdadero fondo revolvente. Sus recursos y acciones las a llevado a cabo por medio de recursos provenientes de las aportaciones patronales. Gracias a estas aportaciones ha tolerado la bajísima recuperación de sus créditos, y aun con esto a logrado seguir operando y poner en marcha nuevos proyectos habitacionales. Lo anterior trajo como consecuencia una fuerte descapitalización de su fondo; el cual se ha traducido en devoluciones casi simbólicas para los trabajadores en edad de jubilarse.

3.3.3. Accesibilidad a los créditos y perfil de la población beneficiada.

La población que se beneficia con los programas llevados a cabo por el INFONAVIT son por la naturaleza de su origen, trabajadores afiliados al IMSS. La sola mención del termino "trabajadores" nos remite al hecho de que; sólo quienes perciben una remuneración igual o por arriba del salario mínimo son los posibles beneficiarios de los programas, lo cual implica que ya de entrada se excluye al resto de la población más pobre. Por otro lado, por la manera en como estaban diseñados los mecanismos de asignación del INFONAVIT solo se podía acceder a una vivienda si se pertenecía al grupo sindical que promovía una acción con dicha finalidad y si es que éste contaba con la suficiente fuerza política para lograr que su promoción fuera la elegida.

Por la falta de elementos y de información es difícil llevar a cabo un análisis cualitativo del INFONAVIT tal y como se hizo con el FOVI. No obstante, si bien es cierto que se pueden identificar ciertos segmentos, también se debe considerar que; la acción del INFONAVIT segmenta de entrada a la demanda, al atender exclusivamente a sus afiliados, los cuales son trabajadores asalariados inscritos en el IMSS. Las acciones del INFONAVIT sólo pueden ser accesibles a lo sumo a los poco más de 16 millones de trabajadores afiliados al seguro social y que no sean trabajadores por cuenta propia, además de que deben de percibir ingresos igual o por arriba del salario mínimo.

"En teoría, pero sólo en ella, las promociones los requisitos y criterios de asignación deben de permitir que los menos privilegiados dentro de este segmento sean quienes se beneficien con las viviendas y aunque presumiblemente las acciones del INFONAVIT se han dirigido en los últimos años prioritariamente a los derechohabientes que ganan menos de 1.5 veces el salario mínimo, los criterios de asignación no siempre se siguen necesariamente con total transparencia".

El mecanismo de asignación de créditos, por carecer de un estricto control en su funcionamiento, dio cabida a la corrupción y malos manejos, tanto por parte de los promotores así como por los mismos funcionarios del instituto. De un lado, los promotores en no pocas veces exigían de los trabajadores promovidos primas o alguna otra gratificación para llevara cabo su petición de vivienda y puesto que era tal la demanda insatisfecha, las personas en no pocas ocasiones estaban dispuestas a pagara fuertes cantidades con tal de aumentar su posibilidad de acceder a un crédito de vivienda. Del otro, los empleados del INFONAVIT eran sobornados por los promotores para que llevaran adelante sus promociones y fueran estas aprobadas en lugar de otras.

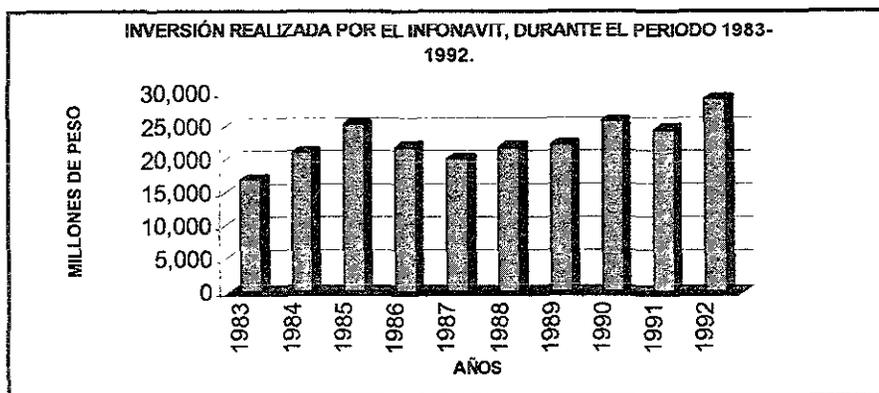
3.3.4. Participación del programa en el total de créditos otorgados.

La cobertura del programa financiero del INFONAVIT en cuanto a inversión y créditos otorgados a sido la siguiente: durante los tres primeros años del periodo de análisis mostró un crecimiento constante, hasta alcanzar en 1985 su mayor incremento, siendo este de 25,338,663 millones de pesos, a partir de 1986 se da una ligera disminución, recuperándose a niveles similares a partir de 1990 (ver cuadro 8 y gráfica 3). En cuanto a su participación dentro del total de la inversión canalizada por los diversos organismos, ésta a observado su mejor posición en 1983 cuando contribuyo con el 39.9%, después su participación ha disminuido ligeramente pero manteniéndose constante hasta 1990 para a continuación sufrir una brusca caída del 50% en 1991 (ver cuadro 8b).

En cuanto al otorgamiento de créditos este muestra un notable crecimiento de 1983 a 1987, disminuyendo sensiblemente en 1988 y 1991, y recuperándose a niveles satisfactorios en los años posteriores a dichas caídas (ver gráfica 4). En cuanto a su participación porcentual su mejor momento lo ubicamos también en 1983, habiendo contribuido en dicho año con en el 36.7%, y su mayor disminución

se da en 1991, la cual fue de él 14% (ver cuadro 9b). Aunque sólo fue de forma relativa, ya que la oferta de créditos del rubro **otros institutos** creció en forma por demás considerable.

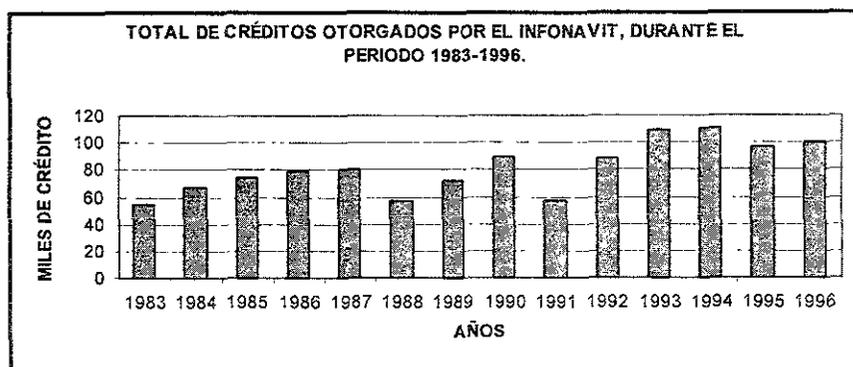
Gráfica 3



Elaborada en base a datos de Estadísticas de Vivienda de SEDESOL, varios años.

El INFONAVIT a través de los últimos 17 años ha sido la institución más importante, ya que canalizó la mayor inversión y otorgó el mayor número de créditos en el periodo analizado. Otorgó un total de 1 millón 139 mil 430 créditos, en el periodo comprendido entre los años de 1983 a 1996; es decir, otorgó el 23.44% del total de los créditos asignados por los diferentes institutos de vivienda (ver gráfica 4). En cuanto a inversión, canalizó un total de 229,362 millones, 022 mil pesos, tan sólo en el periodo comprendido entre 1983 y 1992, habiendo ocupado el primer lugar en inversión a través de estos años con el 29.18% de la inversión total (ver cuadros 8 y 9b).

Gráfica 4



Elaborada en base a datos de Estadísticas de Vivienda de SEDESOL, varios años.

3.3.5. Cambios institucionales.

A partir de 1992 el INFONAVIT y otras instituciones promotoras de vivienda de interés social han emprendido importantes transformaciones al interior de las mismas; como resultado de una urgente necesidad de reestructuración, motivada por la descapitalización de sus fondos de ahorro y ante la urgente necesidad de seguir cumpliendo con las tareas para las cuales fueron creadas.

Así pasa a desarrollar funciones eminentemente financieras, abocándose íntegramente al otorgamiento de créditos entre sus derechohabientes y dejando a promotores y constructores externos la tarea de construir vivienda. Entre la exposición de motivos para reformar la Ley del instituto, se invocó la urgente necesidad de reforzar el carácter del mismo, mejorar y hacer más 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. Igualmente, pretende avanzar en la recuperación total de los créditos e impedir que el poder adquisitivo de los depósitos a favor de los trabajadores se deteriore al mismo tiempo que ocurre lo mismo con el capital del instituto.

Otros cambios que tienen que ver con la transformación de instituto, son la ampliación en el periodo de años para pagar un crédito (de un máximo de 20 años hasta antes de las reformas implementadas se pasa a un periodo máximo de 30 años), el otorgamiento de mayores facilidades para que el derechohabiente elija el lugar y el producto de vivienda que se desea adquirir, otra novedad es que el crédito puede basarse en el ingreso de ambos cónyuges y, abandona la rigidez en las condiciones crediticias al precisar el mecanismo para fijar periódicamente: la tasa de interés que devengarán los créditos; los montos máximos que podrá alcanzar, tomando en cuenta el nivel de ingresos del derechohabiente; la forma en que se amortizarán y el precio máximo de la vivienda a la que puede tener acceso.

El precio máximo de las viviendas acreditadas por el INFONAVIT, es de 300 veces el salario mínimo mensual. El plazo para la amortización se aumenta hasta 30 años y los créditos que se otorguen devengarán intereses sobre el saldo ajustado. Dicho saldo se ajustara cada vez que se modifiquen los salarios mínimos. El descuento máximo, para trabajadores de salario mínimo, será del 20 por ciento.

La finalidad aparente de estas reformas lo que buscan en esencia es: la capitalización del Instituto; la revalorización real de los fondos de ahorro individuales y la búsqueda de un inmobiliario más libre y desregulado, en el segmento correspondiente a vivienda de interés social.

3.4. El Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO).

El Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, se crea el 2 de abril de 1981 para suplir en cuanto a sus funciones al Instituto para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO), el cual desapareció en diciembre del mismo año. Su objetivo central fue, financiar vivienda para la población de menores recursos, en especial a grupos no asalariados.

De forma simultánea a la constitución del fideicomiso se acordó que el patrimonio del desaparecido INDECO pasaría a formar parte de los patrimonios de los institutos locales de vivienda, que en algunos casos ya existían desde tiempo atrás, y en otros se estableció en ese entonces, para ampliar sus alcances y permitirles trabajar coordinadamente con el FONHAPO en la promoción y asignación de financiamiento.

El FONHAPO ha llevado a cabo sus acciones en los estados por medio de instituciones, tales como; el Patronato Estatal para al Vivienda en Hidalgo, la Promotora Michoacana de Vivienda (PROMIVI), el Instituto Acción Urbana e Integración Social (AURIS) en el Estado de México, el instituto Estatal Desarrollo Urbano (INDEUR) en Chiapas, o la Comisión Estatal de Vivienda (COMEVI) en Querétaro. En general, todas estas instituciones fueron constituidas con un patrimonio propio aportado por el desaparecido INDECO y con recursos fiscales de los estados en los cuales operan, además de recibir gran aporte de su financiamiento del FONHAPO; por lo menos en lo que concierne a los programas de vivienda para los grupos de menores ingresos. La forma como operan éstas instituciones es; realizando proyectos de vivienda propios e independientes, con una administración y realización local, pero obteniendo créditos de otras instituciones. En el lapso comprendido entre los años de 1983 a 1988 las acciones de los organismos estatales de vivienda representaron en promedio alrededor del 4% de las acciones totales en materia de vivienda de interés social.

El FONHAPO se concibió, desde su fundación, como una institución que debería de atender, mediante el otorgamiento de créditos, las necesidades de vivienda para la población de más bajos ingresos, con cabezas de familia que percibieran ingresos de hasta 2.5 veces el salario mínimo, de preferencia trabajadores no asalariados y con dependientes económicos. Este instituto, a diferencia del FOVI o el INFONAVIT, se ha orientado a apoyar programas distintos de los de vivienda terminada. Aproximadamente la mitad de los créditos otorgados por el FONHAPO se destinan a vivienda progresiva, alrededor de una tercera parte a los programas

de lotes y servicios. Este instituto tiene una ventaja relativa sobre los antes mencionados, la cual reside en que este tipo de programas resultan ser relativamente más baratos y representan un mejoramiento significativo en las condiciones habitacionales de sus beneficiarios. Este instituto ha contado con un presupuesto relativamente limitado, no obstante lo ha sabido emplear para financiar alrededor de una tercera parte de las acciones habitacionales de su tipo en los últimos años, lo cual le ha proporcionado a la institución un potencial legitimante excepcional, el cual ha sabido aprovechar el Estado.

La población con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo ha encontrado en el FONHAPO respuesta a sus demandas de vivienda. La conformación de un fuerte movimiento urbano popular en los años recientes, surgido de los efectos de la larga crisis económica, se ha convertido en el elemento potencialmente más explosivo del problema de la vivienda y ha impuesto un gran reto al FONHAPO, atender y dar solución a las demandas de la población con la menor capacidad adquisitiva del país y con una cantidad de recursos económicos cada vez menores. Esta limitante le ha exigido el diseño de mecanismos de selección de sus acreditados y la racionalización de sus recursos, que le permitan lograr una recuperación satisfactoria, así como una asignación lo más justa posible de tal manera que se ha maximizado el impacto social de sus programas.

El financiamiento del FONHAPO enfrenta una seria restricción fundamental en cuanto a sus fuentes. Los recursos con los cuales opera el FONHAPO provienen invariablemente de tres fuentes: recursos propios, aportaciones del Gobierno Federal (vía la SHCP) y créditos del Mundial. Debido al subsidio implícito en los créditos que otorga, los recursos propios de la institución, los cuales provienen de la recuperación de los créditos y de su patrimonio, tan solo alcanzan para cubrir el 40 por ciento de los financiamientos que otorga. Aproximadamente una quinta parte de sus recursos provienen las aportaciones de la SHCP, que directamente hace el Gobierno Federal. El resto, aproximadamente 40 por ciento, ha provenido

de organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial

Las organizaciones y grupos sociales, legalmente constituido y con personalidad jurídica, han jugado un papel significativo en la década de los ochenta, ya que es a través de ellos como el FONHAPO a asignado sus créditos, particularmente a partir de los sismos de 1985. El instituto no ha otorgado créditos en forma individual desde entonces; sino que, ha acudido a las organizaciones ya existentes en las localidades, no importando que éstas formen parte del Movimiento Urbano Popular (MUP), de agrupaciones independientes ó de diversos sectores del PRI. Esta forma de asignar los créditos ha provocado que, la labor del FONHAPO se haya politizado en todos sus niveles, tanto al interior de la institución como con respecto a las asociaciones que atiende.

Para la asignación de sus créditos el FONHAPO ha manejado la tesis, aunque no explícitamente, de que al asignar los créditos en forma colectiva se obtiene una ventaja, según la cual, los lazos comunitarios que vinculan a los individuos dentro de las instituciones se ven asegurados, porque la organización presiona para que los individuos cumplan, lo cual es una garantía de la solvencia de los acreditados.

3.4.1. Cumplimiento de los objetivos y mecanismos de asignación de los créditos.

Los objetivos del FONHAPO abarcan una amplia gama de aspectos, todos ellos relacionados con la problemática de la vivienda, entre estos aspectos podemos mencionar; recursos, mejorías en técnicas de construcción de viviendas y fomento a la gestión, por medio de las organizaciones creadas por la población con esa finalidad. Estos objetivos, que tienen un impacto social inmediato, sólo se cumplen en la medida en que las organizaciones presionan de manera insistente, y ello sólo se da en forma selectiva

Sin embargo, el Instituto enfrenta un gran obstáculo el cual tiene que ver con el dimensionamiento frente a los objetivos que se plantea y el tipo de problemas que pretende resolver. Considerando la cuantía de los recursos con que dispone y el tamaño considerable de los requerimientos de vivienda de la población, la cual percibe ingresos iguales o menores a 2.5 veces el salario mínimo, se puede observar claramente que dicho instituto no puede hacer frente a los requerimiento de una enorme cantidad de demandantes potenciales, en virtud de que no dispone con los recursos suficiente para tal fin.

La manera en como la institución ha llevado a cabo sus programas , como ya se ha dicho antes, consiste en utilizar mecanismos que sirven de "*filtro y selección*"; a través de los cuales ubican a aquellos grupos políticamente más combativos, a los cuales beneficia con sus programas.

Además de sus objetivos eminentemente políticos, este instituto busca acabar con las desigualdades sociales por medio de una mejor distribución del ingreso, de los niveles de empleo y del fomento a la producción de bienes de consumo popular. De igual manera busca la descentralización de los núcleos urbanos y de la regularización de la tenencia de la tierra.

Estos objetivos, cuyos efectos no tienen un impacto inmediato, son cuestiones que difícilmente pueden concretarse y más bien son planteamientos con cierto mensaje demagógico, ya que pretenden hacer creer que es prioridad del gobierno mejorar la situación socioeconómica de los grupos más desposeídos del país.

El FONHAPO por medio de ésta serie de programas busca legitimizar sus acciones, en función de objetivos incuestionables y de gran impacto social; aunque los mismos no logren realmente resolver el problema de la vivienda, el cual aqueja principalmente a la población con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo.

3.4.2. Costo del financiamiento otorgado.

El FONHAPO maneja un presupuesto relativamente pequeño en comparación con el tamaño de los recursos de que dispone el INFONAVIT o el mismo FOVI. Por otro lado, sus tasas de recuperación de los créditos otorgados si bien no son tan altas, como las obtenidas por FOVI, si son mejores que las obtenidas por el INFONAVIT, sobre todo si consideramos el segmento del mercado de vivienda que atiende y entre los cuales asigna sus créditos y la forma en como se ha visto afectado por las altas tasas de inflación prevalecientes durante el periodo de análisis.

En sus tareas, ésta a sido una institución innovadora, que se ha distinguido por adecuar los pagos de los créditos que otorga a la capacidad de pago de los individuos, por medio de la vinculación de sus sistemas de recuperación a la evolución de los salarios mínimos. Como ya se dijo, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores a largo de los años de mayor inflación en la década de los ochenta conservo sus tasas de interés sin ninguna modificación; en tanto que el FOVI permitió que los pagos se incrementaran a la par con la evolución de las tasas de interés, tornando casi inaccesible a los adquirentes de vivienda pagar un crédito de esta institución. Lo que sucedió es que, el INFONAVIT sacrifico la recuperación de los créditos en aras de que los créditos continuaran siendo accesibles al segmento que atiende; en tanto que el FOVI sacrifico accesibilidad en aras de que los créditos tuvieran una alta tasa de recuperabilidad. El FONHAPO por su parte, logro un equilibrio entre estas dos al indizar en sus pagos la evolución nominal del incremento en los salarios, el cual fue adoptado posteriormente por las otras dos instituciones.

El FONHAPO, en comparación con el INFONAVIT y el FOVI, otorga en términos absolutos subsidios mucho más pequeños; ya que, mientras los créditos del primero son por cantidades pequeñas y aunque su tasa de recuperación es menor, estos representan un valor total bajo, frente a los subsidios que en valor

total otorgan las otras instituciones. No obstante, para el caso del FONHAPO, los créditos que este otorga si le cuestan al gobierno federal, de manera más o menos directa. Así tenemos que; en tanto que los costos del financiamiento del INFONAVIT es absorbido por los trabajadores que reciben su fondo de ahorro mermado y el costo del financiamiento del FOVI recae en su mayor parte sobre el sistema bancario en sus conjunto, para el caso del FONHAPO estos costos, en los cuales incurre, son absorbidos por el gobierno. Por otra parte, el FONHAPO a observado una tasa de recuperación de sus créditos de alrededor del 30% en términos reales, lo que implica que, éste a otorgado un subsidio del 70% en los créditos que ha asignado. Debido al cambio en el sistema de pagos, el cual ya se a analizado, a partir de 1987 el FONHAPO sostiene que su tasa de recuperación se a elevado al 50% en términos reales y a partir de 1990 se elevo al 70%, como resultado de la disminución de los subsidios.

3.4.3. Accesibilidad a los créditos y perfil de la población beneficiada.

Según se señalo, los créditos otorgados por el FONHAPO se asignan a un sector de la población específicamente determinada, a quienes perciben ingresos menores o iguales a 2.5 veces el salario mínimo. De ésta población, la idea es de que el 50% de los créditos se asignen a aquélla porción de demandantes con ingresos por debajo de 1.5 veces el salario mínimo. En los años de 1983 y 1988 el 50.6% de los créditos se asignaron a solicitantes no asalariados. Entre el nivel de ingresos de quien solicita un crédito y el programa en el cual se pide éste, se a dado una clara correlación a través del periodo de análisis. Así tenemos que; la población que obtuvo créditos dentro del programa de lotes y servicios tenía un ingreso promedio de 1.4 veces el salario mínimo; la que lo obtuvo en vivienda progresiva tenía un ingreso promedio de 2 veces el salario mínimo; en tanto que quien lo obtuvo en el programa de vivienda mejorada, su ingreso era de 1.5 veces el salario mínimo. Los solicitantes destinaron un porcentaje promedio de sus salarios del 14%, 21% y 15.2% respecto a los tipos de crédito antes señalados, para el pago de estos.

El FONHAPO cuenta con un esquema de “enganche y pagos” ligado al salario, por medio del cual busca que la afectación salarial sea la mínima para las familias que cuentan con uno de sus créditos, llegando a niveles acordes con las recomendaciones del Banco Mundial. No obstante, la recuperabilidad de los créditos no a estado acorde con la política de accesibilidad a ellos, razón por la cual la recuperación de los créditos a sido parcial. Esta baja recuperación probablemente se debe a que, por el segmento que pretende atender se necesita tener presente en primer lugar la posibilidad de pago de las unidades familiares, ya que en éste caso no se trata de un problema exclusivamente financiero, sino de nivel de ingresos.

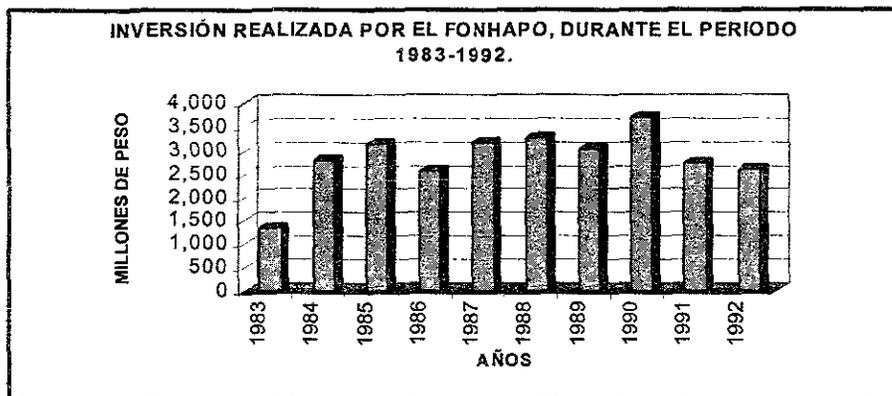
Haciendo una comparación sobre la acción del FONHAPO respecto a la distribución del ingreso, se puede concluir claramente que se trata de un programa accesible para un número mucho mayor de gente que cualquiera de los otros dos programas. De acuerdo a los datos de distribución del ingreso en México, aproximadamente el 65% de la población se encuentra en el grupo de los que tienen ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo. Su capacidad de pago es sin embargo sumamente limitada, ya que; según los resultados arrojados por este tipo de encuestas, éstos grupos destinan menos del 10% de sus ingresos al pago de vivienda, en razón de que no pueden pagar una cantidad mayor, por lo exiguo de sus presupuestos. Los cuales se gastan principalmente en, el pago de alimento y transporte

3.4.4. Participación del Instituto dentro del total de créditos otorgados

La cobertura del programa financiero del FONHAPO en cuanto a inversión y total de créditos de vivienda otorgados, si bien en el primer rubro ha tenido una participación bastante baja en el segundo ha mostrado un desempeño bastante satisfactorio. La inversión canalizada por este instituto a través de dicho periodo (1983-1992) mostró un crecimiento constante, aunque mínimo. Hasta 1990 para disminuir a continuación en forma significativa (ver gráfica 5). En términos

porcentuales dicha inversión ha fluctuado entre 3.1 y el 4.96 por ciento entre 19783 y 1991, y para 1992 dicha participación disminuyó a un 1.5 por ciento. (ver cuadro 8b).

Gráfica 5



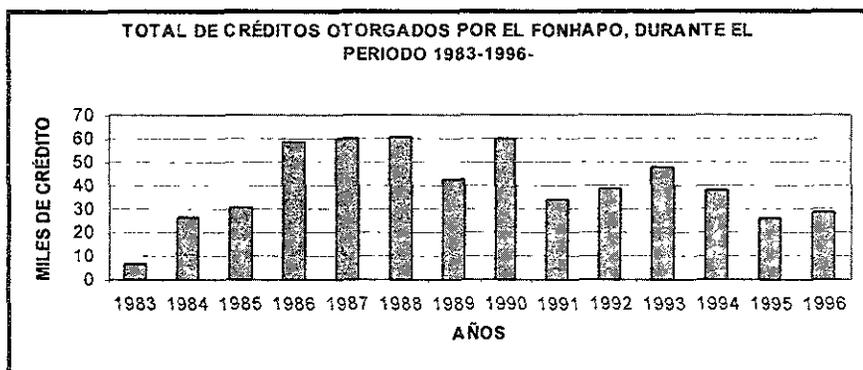
Elaborada en base a datos de Estadísticas de Vivienda de SEDESOL, varios años.

En cuanto a número, el total de créditos otorgados por FONHAPO mostró un notable crecimiento de 1983 a 1988, ya que de 7 mil 467 créditos otorgados en el primer año, se pasó a 61 mil 004 en 1988, para a continuación disminuir en cerca de una tercera parte, es decir disminuyó a 42 mil 834 créditos otorgados en 1989 y mantenerse a la baja en los siguientes años (ver cuadro 9 y gráfica 6). En cuanto a su participación porcentual entre los años de 1986 y 1988 esta alcanzó sus valores máximos, en este año con el 4.3% del total de la inversión realizó el 23.1% de las acciones totales de vivienda, siendo casi la cuarta parte. (ver cuadro 9b).

El FONHAPO, con respecto al conjunto de instituciones dedicadas al financiamiento de vivienda de interés social, en el periodo 1983-1996 de entre las instituciones abocadas a la promoción de vivienda de interés social, relacionadas al Estado, el FONHAPO ocupó la tercera posición en importancia, medida en términos del impacto de sus programas sobre un número considerable de unidades familiares. En 1987 realizó el 20.88 por ciento de las acciones totales de

vivienda para ese año con tan solo el 3.9 por ciento del presupuesto, el FOVI dispuso del 51.1 por ciento y el INFONAVIT de un 24.9 por ciento del total del presupuesto para ese año (ver cuadros 9 y 9b).

Gráfica 6



Elaborado en base a datos de Estadísticas de Vivienda de SEDESOL, varios años.

A través del periodo analizado, el FONHAPO ha canalizado un total de 28, 265 millones 859 mil pesos, ubicándose en cuarto lugar en cuanto a inversión canalizada hacia este sector durante los años de 1983 a 1992, con un 3.6% del total de la inversión (ver cuadros 8 y 8b). Por otro lado, durante el periodo comprendido entre los años de 1983 a 1996 ha otorgado un total de 561 mil 233 acciones de vivienda, situándose en segundo lugar, con el 11.55 por ciento del total de créditos otorgados (ver cuadros 9 y 9b).

3.4.5. Cambios institucionales.

El FONHAPO, ha diferencia del INFONAVIT y del FOVI, no ha emprendido cambio institucional alguno, ya que; como se vio a lo largo del periodo de análisis, el costo del financiamiento ha sido absorbido por el gobierno federal, además de haber introducido cambios en el sistema de pagos, a efecto de reducir el subsidio que otorga a las familias que han sido beneficiadas con sus programas.

No obstante; a decir de algunos exfuncionarios y especialistas en el tema, hay la necesidad de que dicho instituto se adentre en un proceso de reorganización que le permita retomar su filosofía y políticas originales; en aspectos que tienen que ver con cuestiones tales como:

- Mayor participación social (en especial, se requiere recuperar las tareas de asesoría y apoyos a la organización de grupos sociales para que gestionen sus apoyos de manera eficaz y ágil).
- Simplificación de trámites burocráticos y reducción de costos en aspectos colaterales a la construcción de vivienda como lo son: permisos y licencias.
- Revisar el concepto de garantías (actualmente es vía hipotecas, lo que implica estar regularizado en todo).
- Una mayor desconcentración del FONHAPO en sus funciones y recursos, que otorgue mayores facultades a sus delegaciones regionales para agilizar el proceso de los créditos y mejorar la relación con los grupos sociales y organismos públicos.

CUADRO 8

INVERSION EN VIVIENDA POR ORGANISMOS PARA EL PERIODO 1983-1992
(pesos constantes, base 1980=100)

ORGANISMOS	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	TOTAL
Infonavit	16,961,678	21,080,391	25,338,663	21,922,198	20,173,093	21,909,911	22,249,128	25,900,908	24,527,984	29,228,268	229,292,222
Fovi	19,211,911	28,385,012	31,941,154	29,287,466	41,277,623	40,496,560	7,942,545	7,145,648	6,701,218	5,602,843	217,991,980
Fovissste	2,888,669	4,205,077	4,235,579	5,137,639	4,419,970	4,805,202	5,038,224	5,717,085	8,361,130	4,646,306	49,454,881
Fonhapo	1,331,719	2,797,418	3,115,127	2,567,492	3,171,843	3,260,466	3,012,940	3,694,802	2,720,122	2,593,930	28,265,859
Fovimil/ssfam	137,209	258,112	328,592	315,883	523,673	420,982	299,125	665,379	1,629,184	1,284,438	5,862,577
C.F.E.	657,716	742,734	597,446	361,978	226,592	225,487	336,241	212,425	367,030	459,404	4,187,053
Pernex	993,941	2,141,660	2,569,570	2,855,113	2,741,097	1,302,056	491,755	1,766,986	2,819,512	3,118,437	20,800,127
Otros	330,647	770,068	1,058,855	9,625,105	8,250,588	4,089,544	31,532,963	29,407,609	22,888,545	122,096,948	230,050,872
TOTAL	42,513,490	60,380,472	69,184,986	72,072,874	80,784,479	76,510,208	70,902,921	74,510,842	70,014,725	169,030,574	785,905,571

Notas: 1/incluye los programas de Ficapro, Programa de Reconstrucción, Fidesca, Incobusa y el Programa Nacional de Solidaridad

Fuente: estadísticas de Vivienda, SEDESOL.

2^o Informe de Gobierno, 1996.

CUADRO 8b

INVERSION EN VIVIENDA POR ORGANISMOS PARA EL PERIODO 1983-1992
(participación porcentual)

ORGANISMOS	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	TOTAL
Infonavit	39.90	34.91	36.62	30.42	24.97	28.64	31.38	34.76	35.03	17.29	29.18
Fovi	45.19	47.01	46.17	40.64	51.10	52.93	11.20	9.59	9.57	3.31	27.74
Fovissste	6.79	6.96	6.12	7.13	5.47	6.28	7.11	7.67	11.94	2.75	6.29
Fonhapo	3.13	4.63	4.5	3.56	3.93	4.26	4.25	4.96	3.89	1.53	3.6
Fovimi/Issfam	0.32	0.43	0.47	0.44	0.65	0.55	0.42	0.89	2.33	0.76	0.75
C.F.E.	1.55	1.23	0.86	0.5	0.28	0.29	0.47	0.29	0.52	0.27	0.53
Pemex	2.34	3.55	3.71	3.96	3.39	1.70	0.69	2.37	4.03	1.84	2.65
Otros	0.78	1.28	1.53	13.35	10.21	5.35	44.47	39.47	32.69	72.23	29.27
TOTAL	100.00										

Notas: 1/ Incluye los programas de Ficapro, Programa de Reconstrucción, Fidesca, Incobusa y el Programa Nacional de Solidaridad

Fuente: estadísticas de Vivienda, SEDESOL.

2º Informe de Gobierno, 1986

CUADRO 9															
CRÉDITOS OTORGADOS POR ORGANISMOS DE VIVIENDA (número de créditos)															
ORGANISMOS	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994p/	1995p/	1996p/	
Infonavit	55,246	67,151	74,777	79,281	80,247	57,504	71,925	89,536	57,338	89,033	110,200	110,697	96,745	99,750	1,139,430
Fovi	13,131	19,182	21,613	20,988	25,281	24,903	17,121	30,720	30,772	24,638	22,089	40,109	51,664	60,157	402,368
Fovissste	11,561	6,374	22,256	23,045	14,499	14,923	19,848	24,986	48,178	34,977	35,231	47,314	29,529	25,447	358,168
Fonhapo	7,467	27,002	30,535	58,898	60,162	61,004	42,834	59,506	33,555	39,205	47,825	37,770	26,281	29,189	561,233
Fivldesu	15	2,385	3,862	904	1,551	3,199	38,623	58,323	5,335	4,515	6,323	1,145	3,526	9,046	138,752
Banobras								2,820	13	11,748	7,445	22,791	30,527	13,444	88,788
Inst. Estatales	3,691	4,968			2,087	35,443	39,595	58,987	17,919	13,040	4,930	4,784	127,745	203,187	
Otorfi	12,794	18,417	20,688	36,138	43,096	20,629	68,352	86,618	140,480	78,471	182,902	127,137	170,653	111,592	1,113,147
SubTotal	103,905	145,477	173,731	219,254	224,836	184,449	289,146	392,104	374,638	300,506	425,055	391,893	413,709	366,370	4,005,073
Banca Comercial	43,085	52,712	67,200	37,242	63,300	88,000	35,803	41,557	35,056	129,382	132,088	113,937	19,154	5,434	858,010
Total	146,990	198,189	240,931	256,496	288,136	264,449	325,029	433,661	409,694	429,888	557,143	505,830	432,863	371,804	4,861,083

Notas: 1/ Incluye los programas de Fovimi/Issfam, Ficapro, Pemex, CFE, Programa de Reconstrucción, Fedelec, Incobusa y el Programa Nacional de Solidaridad
p/cifras preliminares

Fuente: Estadísticas de Vivienda, SEDESOL, 1993-1996

2° Informe de Gobierno, 1996

CUADRO 5b														
CRÉDITOS OTORGADOS POR ORGANISMOS DE VIVIENDA (participación porcentual)														
ORGANISMOS	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994p/	1995p/	1996p/
Infonavit	37.58	33.88	31.04	30.91	27.85	21.74	22.13	20.65	14.00	20.71	19.78	21.88	22.35	26.83
Fovi	8.93	9.68	8.97	8.18	8.77	9.42	5.27	7.08	7.51	5.73	3.95	7.93	11.94	16.18
Fovissste	7.87	3.22	9.24	8.98	5.03	5.64	8.11	5.76	11.76	8.14	6.32	9.35	8.82	6.84
Fonhapo	5.08	13.62	12.67	22.96	20.88	23.07	13.18	13.72	8.19	9.12	8.58	7.47	6.07	7.85
Fividesu	0.01	1.20	1.60	0.35	0.54	1.21	11.88	13.45	1.30	1.05	1.13	0.23	0.81	2.43
Banobras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.85	0.00	2.73	1.34	4.51	7.05	3.62
Inst.Estatales	2.51	2.51	0.00	0.00	0.00	0.79	10.9	9.13	14.40	4.17	2.34	0.97	1.11	4.77
Otorfi	8.70	9.29	8.59	14.09	14.96	7.88	19.49	19.97	34.28	18.25	32.83	25.13	39.42	30.01
SubTotal	70.69	73.40	72.11	85.48	78.03	69.75	88.96	90.42	91.44	69.91	76.29	77.48	95.58	98.64
Banca Comercial	29.31	26.60	27.89	14.52	21.97	30.25	11.04	9.58	8.56	30.09	23.71	22.52	4.42	1.48
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Notas 1/Incluye los programas de Fovimi/Issfem, Ficapro, Pemex, CFE, Programa de Reconstrucción, Fedelec, Incobusa y el Programa Nacional de Solidaridad p/cifra s preliminares.

Fuente: Estadísticas de Vivienda, SEDESOL, 1983-1996

2° Informe de Gobierno, 1996

CAPITULO IV

PROPUESTAS

Como bien se vio a lo largo de los anteriores capítulos la eficacia del gasto público empleado para apoyar la edificación de vivienda se ha visto disminuida a lo largo de los años, tanto por factores de orden político, administrativo, jurídico así como financiero; los cuales contribuyen a incrementar el *grave problema habitacional* en nuestro país. Las implicaciones que se derivan de ésta problemática, principalmente las de carácter social y económico, demandan respuestas eficaces e inmediatas para que este problema no se torne en un obstáculo que impida el desarrollo de cambio estructural en el cual se encuentra inmerso México.

Habiendo realizado un análisis sobre las condiciones que privan en torno a la oferta y demanda de vivienda en México, se proponen las siguientes acciones a desarrollar como elementos fundamentales en la instrumentación de una nueva política de vivienda, capaz de responder a los grandes retos que implica solucionar la *grave carencia de ésta en las actuales circunstancias de crisis* económica y social que vive México y bajo las cuales llevan a cabo su función los organismos públicos de vivienda creados por el gobierno, la cual se fue conformando a través de décadas de rezago económico y social de amplios sectores de la población y que es generada por una política económica instrumentada y orientada en beneficio de la acumulación del capital.

La instrumentación de una nueva política de vivienda deberá promover la eficiencia de los organismos públicos dedicados a dicha actividad e incrementar el financiamiento y la producción de vivienda por parte del gobierno; de igual manera, deberá apoyar la *capacidad adquisitiva de aquellos sectores menos favorecidos* económicamente, por medio de la instrumentación de medidas tendientes a lograr una mejor redistribución del subsidio a favor de los mismos;

además, la instrumentación de una nueva política deberá proponer acciones que promueva la inversión privada en este sector.

La instrumentación de las anteriores medidas sugeridas tienen por objeto; mejorar el buen funcionamiento de los segmentos que conforman el mercado habitacional, pretendiendo volverlos más competitivos y eficientes.

Para hacer posible la viabilidad de estos objetivos es indispensable que la acción del gobierno en este sector garantice el logro de ciertas medidas encaminadas a favorecer la construcción de vivienda y entre las cuales podemos mencionar tenemos a aquellas tendientes en:

- Hacer más eficientes a las instituciones públicas destinadas a proporcionar vivienda, así como optimizar el uso de los recursos a través de la reducción de los costos en el financiamiento y producción de vivienda.
- Redistribuir el subsidio, lo que consiste básicamente en disminuir los subsidios, implícitos o explícitos, destinados a los sectores medios de la población, transfiriendo esos mismos subsidios a los sectores de menores ingresos.
- Seleccionar a los beneficiarios con base en criterios que faciliten el acceso a la vivienda a quienes más la necesiten, en función de su calidad de derechohabientes, independientemente de la capacidad de gestión política propia o de los líderes que los representan
- Estimular en forma decisiva la participación de la inversión privada en vivienda, eliminando las trabas que impiden que ésta se oriente hacia este sector, sobre todo cuando se trata de vivienda en arrendamiento, así como:
- Identificar fuentes alternativas de financiamiento.

Enseguida se analizan cada una de las anteriores estrategias.

I. EFICIENCIA DE LAS INSTITUCIONES Y EL USO DE SUS RECURSOS

El financiamiento de la vivienda a partir de una nueva política habitacional, además de reducir el déficit habitacional, deberá garantizar y elevar la rentabilidad social y económica del gasto público. Es por ello que es importante incrementar la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Esto sólo se logra haciendo más con los mismos recursos, a través del aumento de la cobertura social con los recursos disponibles y del incremento de capacidad constructora ya instalada y mejorando la calidad de la vivienda que se produce, sin elevar el costo que ésta representa para las familias y para el gobierno.

En la tentativa instrumentación de una nueva política de vivienda deberá atenderse de forma preferente la demanda de los sectores menos favorecidos, sin que ello implique desatender la demanda de los sectores tradicionalmente favorecidos por la actual política. El cumplimiento de esta metas supone conciliar el aumento en la atención a los demandantes de menores ingresos, con la viabilidad tanto de las actividades del sector financiero dedicadas a vivienda como de las actividades relacionadas con la producción de vivienda en su conjunto. El conciliar esta metas, en aparente conflicto, solo puede darse por medio de una considerable reducción en los costos involucrados en la construcción de vivienda. Esto sólo se puede lograr por medio de un uso más eficiente de los recursos, así como de su asignación hacia los sectores de más bajos ingresos y en la medida que la reducción en los costos de construcción sean los suficientemente grandes como para permitir que los demandantes de vivienda de ingresos medios puedan acceder a ella sin necesidad de subsidio.

Algunas líneas de acción que se tendrían que poner en marcha a fin de lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos deberá comprender aspectos tales como: a) disminuir los costos de financiamiento, b) disminuir los costos de administración y de gestión dentro de las instituciones gubernamentales de vivienda, c) disminuir los costos asociados a la producción de vivienda, d)

optimizar la utilización de los recursos, destinándolos preferentemente a programas habitacionales menos costosos; entre los cuales se encuentran los programas de mejoramiento a la vivienda y de lotes y servicios. A continuación se analiza cada uno de ellos:

a) Disminuir los costos del financiamiento. Los costos del financiamiento se refieren específicamente al monto del subsidio asociado al otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda y al costo de oportunidad que supone distraer estos recursos en los programas habitacionales del gobierno. En el caso específico del FOVI, por ejemplo, el subsidio se encuentra en el costo de oportunidad de otorgar créditos individuales a tasas de interés equivalentes al Costo Porcentual Promedio de Captación (CPP), en lugar de hacerlo a tasas competitivas de los mercados de dinero. Este subsidio es absorbido por el Banco de México, asegurando de esta manera que se concilien los objetivos de accesibilidad y recuperabilidad del FOVI.

b) Disminuir los costos de administración y de gestión. Dentro del análisis de los instrumentos de política habitacional se detectó la existencia de desfases importantes de tiempo entre la gestión y la autorización de los créditos, así como entre la autorización del crédito y el ejercicio del mismo. Estos desfases en el tiempo tienen repercusiones importantes en los costos de operación de las instituciones de vivienda y en su capacidad de ampliar el número de beneficiados, de ahí que es imperativo que se diseñen y pongan en marcha medidas que simplifiquen los procesos de obtención del crédito, escrituración, titulación y registro, así como de la necesidad de elaborar un proyecto de procedimientos de autorizaciones y licencias unificado.

En el mismo orden de ideas es también muy importante y necesario disminuir los costos administrativos y de gestión, en cuanto a la contratación de constructores y promotores de vivienda.

Para la cabal consecución de este objetivo es recomendable generalizar el uso de concursos y métodos de subastas adoptadas por diferentes institutos públicos de vivienda (FOVI entre ellas), los cuales dan transparencia a los procesos de selección y reducen considerablemente las posibilidades de malos manejos.

c) Disminución de costos asociados a la producción de vivienda. Cualquier conjunto de medidas encaminadas a optimizar el uso de los recursos en la producción de vivienda, deberá partir de un análisis de los costos de materiales y procesos de construcción. Al interior de los organismos de vivienda y por muchos años se han llevado discusiones sobre cuales serían algunas de las medidas encaminadas a abatir los costos de construcción, entre ellas podemos señalar a aquellas tendientes en reducir la superficie construida por unidad, así como el empleo de materiales de menores costos, pero de no muy buena calidad, los cuales de forma invariable repercuten en la calidad de las viviendas construidas.

Estas alternativas no obstante no dejan de ser más que simples paliativos, y que van en detrimento de la calidad de la vivienda que se produce, sin que se solucione el problema de fondo, que consiste básicamente en reducir los costos de construcción.

De ésta manera el lado que se tiene que analizar en cuanto a ver la factibilidad de disminuir los costos asociados a la producción de vivienda estaría dado por los principales insumos y procesos de construcción que repercuten de forma importante en la generación de vivienda, estos son: 1) el pago de licencias y permisos, 2) el pago de impuestos y 3) los materiales de construcción y mano de obra. A continuación se analiza cada uno de ellos.

1. El pago de licencias y permisos. La tramitación y pago de estos derechos tiene importantes repercusiones en el costo final de la vivienda generada. Esto se debe no sólo al monto en términos absolutos de estos pagos, sino también a la complejidad que implica su tramitación, además del pago que hay que realizar

en cuanto a gratificaciones o sobornos que generalmente se asocian a estos trámites para asegurar su obtención. Como medida de política encaminada a estimular la inversión pública y privada en vivienda, se sugiere disminuir al mínimo necesario las normas y procedimientos que regulan los procesos de construcción. Esta desregulación implica hacer una revisión minuciosa de los reglamentos y procesos de tramitación con objeto de reducirlos a un mínimo, conservando sólo los indispensables para garantizar la generación de viviendas seguras y decorosas

2. El Pago de impuestos. El monto del gravamen sobre las actividades relacionadas a la generación de vivienda a sido por regla general muy elevado. Durante la mayor parte de la década de los ochenta llegó a representar alrededor de un 21 por ciento del total de los costos finales, según un informe de la Dirección Técnica de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción de 1989. A estos costos hay que sumarle los costos de administración que supone el pago de esta red de impuestos (impuesto sobre la renta, impuesto sobre remuneraciones al personal, impuesto sobre adquisición de inmuebles, entre algunos otros). Cualquier medida encaminada a reducir la carga impositiva o simplificar administrativamente el pago de impuestos se transformará en ahorros significativos y en un importante estímulo para la generación de vivienda.

3. Materiales de construcción y mano de obra. El significativo incremento de costos que registra México en cuanto a la construcción de unos años a la fecha, particularmente en el área de materiales como el cemento y el acero, a impactado al alza los costos de finales de vivienda. El cemento y el acero se han vuelto en importantes bienes comerciales, como lo ratifica en hecho de que se han convertido en importantes productos de exportación, de ahí la razón de que su precio este determinado internacionalmente. Cualquier intento por tratar de controlar su precio en el mercado local provocaría distorsiones y escasez.

En cuanto a los costos asociados a la mano de obra hay serios debate en cuanto al impacto que esta tiene en la producción de vivienda. Por un lado se afirma que los trabajadores de la industria de la construcción son quienes menores remuneraciones obtienen por su trabajo, este argumento se basa en el efecto de los salarios en los ingresos netos de estos trabajadores, quienes con frecuencia sólo son contratados como eventuales, más allá de este hecho, se afirma que los costos de manos de obra se han incrementado como resultado de los costos que supone el pago de prestaciones tales como; el seguro social (IMSS) y el propio INFONAVIT.

II. REDISTRIBUCIÓN DEL SUBSIDIO

La incorporación de aquellos estratos que efectivamente no cuentan con la capacidad de pago suficiente para adquirir una vivienda en condiciones de mercado abierto sólo es posible a través del subsidio. La instrumentación de una nueva política de vivienda tendrá que tomar en cuenta el grave deterioro del poder adquisitivo de los demandantes de vivienda y, en la medida de sus posibilidades, contribuir a revertir esta tendencia imperante a efecto de neutralizar posibles brotes violentos de descontento. Para el logro de estos objetivos las posibles estrategias que habría que considerar tienen que ver con aspectos tales como: a) la reducción del subsidio a los demandantes de vivienda de ingresos medios, a efecto de canalizarlos a los sectores de menores ingresos, b) la atención prioritaria de los subsegmentos de menores ingresos en cada uno de los submercados que atiende cada una de las instituciones gubernamentales de vivienda, c) el fomento de programas de vivienda progresiva (lotes y servicios, pie de casa, distribución de materiales de construcción) y mejoramiento a la vivienda, d) el diseño de mecanismos que neutralicen los efectos de la inflación sobre el pago de los créditos para hacerlos más accesible a los demandantes de menores ingresos.

Enseguida se presentan los argumentos para llevar a cabo dichas estrategias.

a) Redistribución del subsidio a favor de los demandantes de menores ingresos. En este punto la estrategia que habría que seguir sería la eliminación de los subsidios que actualmente se otorgan a los demandantes de menores ingresos. La reducción en los costos de construcción deben de contribuir a la consecución ésta estrategia.

b) La atención preferente de los organismos públicos de vivienda a la demanda de vivienda de los sectores de menores ingresos. La consecución de ésta estrategia supone incrementar los niveles de eficiencia de los diferentes organismos públicos de vivienda a efecto de incrementar la construcción y atender de forma prioritaria la demanda de vivienda de los segmentos de menores ingresos en cada uno de ellos. La asignación de las viviendas abra de darse en forma selectiva, sin que intervengan otros criterios que no sean los niveles de ingresos.

c) El fomento de los programas alternativos de vivienda progresiva y mejoramiento. Como ya fue sugerido en anteriores párrafos, una de las estrategias sugeridas para abatir costos y redistribuir el subsidio consiste en fomentar los programas alternativos de vivienda progresiva, lotes y servicios, pie de casa, parques de materiales y mejoramiento de vivienda. Actualmente los diversos organismos han dado preferencia al programa de vivienda terminada, con excepción del FONHAPO, la estrategia que se propone consiste en revertir esta tendencia a efecto de apoyar los anteriores programas.

d) El impacto de la inflación en los mecanismos de crédito y la capitalización de intereses. La viabilidad financiera de los mecanismos de crédito depende del ajuste de las tasas de interés a la inflación. Sin embargo estas medidas encarecen invariablemente al crédito, por lo que los demandantes de menores ingresos corren el riesgo de quedar aún más marginados del acceso a éste. Esto plantea el dilema de cómo conciliar la operación sana de las instituciones financieras, con la capacidad real de atender a los más necesitados de crédito

para vivienda. La capitalización inflacionaria de intereses es una medida plausible para conciliar estas dos metas en aparente conflicto, pues asegura la recuperabilidad del crédito, favoreciendo al mismo tiempo el acceso a éste por parte de los demandantes antes mencionados.

Con objeto de conservar el valor presente del principal a lo largo del tiempo, se sugiere el empleo de un mecanismo financiero que tenga como elemento central la capitalización inflacionaria de intereses. Este mecanismo deberá, al mismo tiempo, buscar que los primeros pagos sean relativamente pequeños, asegurando el acceso al crédito para los segmentos de demandantes más necesitados, garantizando su recuperación para las instituciones financieras. Este mecanismo de financiamiento consiste en sistemas de préstamos incrementales en un ambiente inflacionario. Un proceso de préstamos de este tipo implica un refinanciamiento del préstamo sobre la marcha, que tiene como objeto compensar las pérdidas que sufre el principal como resultado de la inflación. Este refinanciamiento de intereses comprende una serie de préstamos incrementados, seguido de pagos que se prolongan en el tiempo, permitiendo cubrir el pago del principal y el monto adicional que supone el refinanciamiento de la parte inflacionaria del crédito. Dicho esquema de refinanciamiento de los intereses inflacionarios compensa el flujo de pagos respecto a los ingresos de quienes los solicitan. El hacer más eficiente el acceso y la recuperación del crédito permitiría liberar recursos, originalmente asignados a los demandantes de ingresos medios, y canalizarlos en apoyo de los demandantes de menores ingresos.

III. SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS SOBRE BASES DE EFICIENCIA Y EQUIDAD.

A lo largo de este trabajo se ha hecho una amplia referencia sobre la problemática que representa la selección de los beneficiarios sobre bases de "clientelismo político" como el mayor obstáculo para la instrumentación plena de las medidas redistribución del ingreso. A efecto de garantizar la eficiencia de los organismos

públicos de vivienda y la efectiva redistribución del subsidio a favor de los demandantes de vivienda con bajos ingresos, se propone y es necesario que; en la aplicación de los créditos se homogenizen los criterios de selección de los beneficiarios por parte de las instituciones encargadas de otorgar tales créditos. Como bien lo podría ser el nuevo sistema de puntuación implementado por INFONAVIT, por tomar un ejemplo.

En el caso de los trabajadores con ingresos mínimos e inestables, la instrumentación de medidas de gestión tendientes a facilitar el acceso al crédito de demandantes en tal situación se torna más difícil, ya que estos carecen de una forma de representación precisa y sus posibles o potenciales intermediarios ante instituciones tales como FONHAPO, en no pocos casos capitalizan en beneficio propio o de la organización política en que militan, los logros de su gestión ante los miembros de su organización, particularmente durante periodos electorales. No obstante, y a pesar de los riesgos de corrupción y manipulación política que ello implica, esta forma de organización e intermediación es una alternativa que se presenta como válida; ya que permite penetrar ahí donde no existe formas alternativas de representación o filiación laboral.

Ante tal circunstancia una forma alterna de gestión que permite a los solicitantes de crédito para vivienda acceder a estos lo es la gestión "*independiente*", ante los organismos de vivienda, la cual se tiene que reforzar.

IV. ESTIMULO A LA INVERSIÓN PRIVADA EN VIVIENDA

En cuanto a este aspecto, la instrumentación de políticas encaminadas a estimular la inversión en vivienda por medio de la desregulación, la desgravación y la reducción de los costos de construcción, implementadas en los últimos años, además de tener por objeto incrementar la eficiencia en el uso de los recursos públicos han estado adicionalmente encaminadas a estimular la inversión privada en vivienda. no obstante esto no ha sido suficiente; razón por la cual es necesario

instrumentar medidas específicas enfocadas, por un lado, a incentivar la participación del capital privado en vivienda y, por el otro, a eliminar las trabas que desde hace mucho tiempo impiden que ésta se de en forma generalizada, para así garantizar el adecuado funcionamiento del mercado de vivienda en arrendamiento.

En los últimos años de la década pasada, los ochenta, algunas de éstas medidas empezaron a aplicarse, no obstante deben continuarse y desarrollarse para que se estimule dicha inversión por parte de los particulares. Algunas de éstas medidas de política comprenden aspectos tales como: a) la desgravación y la desregulación, b) la creación y fortalecimiento de mecanismos financieros que capten el ahorro y fomenten la participación de los inversionistas particulares en vivienda, c) la participación opcional de las empresas en los programas de vivienda para los trabajadores y, d) la realización de cambios en el marco jurídico que regula a los contratos de arrendamiento.

V. IDENTIFICAR FUENTES ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO

La política macroeconómica del país, desde hace muchos años, a estado marcada por condiciones de reordenamiento en las finanzas públicas y por la austeridad, lo cual se traduce en limitaciones en los recursos de origen fiscal en apoyo a la política habitacional directa del gobierno. Y aunque las actuales condiciones de crecimiento económico sostenido –por arriba del crecimiento demográfico- son una realidad, no se vislumbra un crecimiento del presupuesto destinado a los organismos de vivienda, muy por el contrario, el rescate gubernamental al sistema bancario a implicado que gran parte del presupuesto se dedique a cubrir los intereses que esta genera, lo cual genera que recursos que antes se destinaban a programas sociales o de inversión en obras de infraestructura se vean afectados al reorientarse para cubrir tal rescate.

No obstante, y a pesar del nada agradable escenario, no hay que olvidar que la inversión directa del sector público en vivienda representa una parte muy pequeña de las inversiones totales en vivienda y que en lo que se tiene que proseguir, si se quieren obtener beneficios a largo plazo, es en la profundización de las regulaciones tendientes al fortalecimiento de las actividades del sector privado en la edificación de vivienda y en el otorgamiento de incentivos a esta actividad. En por ello que se hace necesario que se fomenten las siguientes medidas:

A. Captar ahorro privado

La captación y movilización de ahorro privado supone impulsar diversas fórmulas financieras que hagan fluir capitales al mercado habitacional y fomenten el ahorro destinado a la vivienda. Esto se podría dar por medio de la emisión de títulos financieros que otorguen rendimientos atractivos, los cuales se canalizarían al financiamiento de operaciones de edificación, compraventa y arrendamiento financiero para vivienda de interés social y popular. También se podría establecer un mercado secundario de hipotecas a cargo de instituciones bancarias o de crédito, las cuales se encargarían de venderlas a inversionistas nacionales o extranjeros. De ésta forma se podría promover inversión privada en la generación de vivienda.

Con el fin de fortalecer este tipo de mecanismos, es necesario que se establezcan tasa de interés compatibles con los costos de oportunidad del capital. Para lo cual se tienen que ofrecer tasas de interés reales y positivas, como las ofrecidas por los títulos de deuda del gobierno federal, lo cual haría atractivas las inversiones en este sector; ya que estas estarían protegidas contra los efectos de la inflación.

Adicional o complementario a estas medidas de protección al inversionista privado es necesario establecer planes de ahorro previo que contribuyan a estimular el ahorro personal para la compra de vivienda a tasas de interés bajas, este tipo de ahorro, establecido con alguna entidad financiera, tendría por objeto garantizar al

ahorrador un préstamo habitacional de bajo costo. Para que éstas alternativas de movilización de ahorro privado funcionen es necesario, además, garantizar la calidad de los servicios de la intermediación financiera. Para esto tiene que tenerse presente que la ampliación y viabilidad de este tipo de medidas depende del desarrollo de los mercados de capitales del país, los cuales a su vez se hallan ligados al crecimiento de la economía en su conjunto

B. El financiamiento a la vivienda de los sectores de bajos ingresos

Adicionalmente a la serie de medidas anteriormente expuestas se tienen que instrumentar una serie de medidas asociadas a la captación y movilización del ahorro y a la transferencia de recursos familiares (transferencia interfamiliar) para vivienda. Para lograr una intensificación de ésta forma de financiamiento, dirigida al sector de ingresos mínimos e irregulares, se tendría que instrumentar la creación de cooperativas o asociaciones de crédito revolviente, que vengán a sustituir a los intermediarios financieros tradicionales (como la banca comercial) ahí donde no existen o resultan de poco atractivo a estas; por no generar grandes utilidades este tipo de actividades o por el gran riesgo que representan.

El problema de la vivienda aquí analizado, sus determinantes y posibles soluciones, así como la grave crisis financiera a que se han enfrentado los organismos públicos de vivienda ha tenido por objeto contribuir, en la medida de lo posible, al estudio del reclamo de amplios grupos sociales para los cuales, como se vio reiteradamente, las posibilidades de acceder al disfrute de este satisfactor básico es una cuestión que se ha tornado cada vez más difícil y el cual a evolucionado negativamente; conforme se han ido deteriorando las condiciones salariales de los trabajadores del país. Las posibilidades de éxito de una eventual **nueva política habitacional**, como la aquí expuesta, supone el triunfo de las medidas de cambio estructural iniciadas durante el gobierno del Presidente Miguel

de la Madrid y continuadas por los sucesivos gobiernos (de los presidentes CSG y EZP) las cuales han enfrentado serios obstáculos, tanto de índole interno así como externo; que las limitan y obstruyen.

Las posibilidades de éxito de ésta teórica nueva política de vivienda se enfrenta al gran reto que implica atender la demanda de vivienda de una clase trabajadora mal retribuida, que según los últimos resultados de la encuesta de ingresos de los hogares y de las familias, elaborada por INEGI, el noventa por ciento de estos tiene ingresos que no superan los cinco salarios mínimos. Ya qué, tan sólo de acuerdo a un estudio de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los fondos de fomento a la vivienda en la capital del país, no benefician ya a las clases más necesitadas, pues en el año de 1998 se pedía un ingreso familiar de 3.5 veces el salario mínimo, en enero de 1999 subió a 4.15 y poco tiempo después subió a 4.5 veces el salario mínimo.

Eso significa que la gente necesita de 2,500 nuevos pesos y debe pagar de 750 a 800 pesos mensuales para poder obtener una vivienda, lo que deja fuera del alcance a las clases más desprotegidas del derecho a una habitación, ya que de acuerdo a las mismas estadísticas del INEGI, más del setenta por ciento de la PEA recibe ingresos menores a tres salarios mínimos, de ahí que este sea el gran reto a superar.

CONCLUSIONES.

El Fenómeno de metropolización y urbanización de las principales ciudades del país es consecuencia del desarrollo económico iniciado durante los años cuarenta. A partir de esta década y como resultado deliberado de la política de sustitución de importaciones implementada por el gobierno federal se inicia un acelerado proceso de industrialización el cual trae aparejado un crecimiento de las principales capitales del país. Este proceso se vio reforzado por las migraciones provenientes de las zonas rurales y poblados menores donde las oportunidades de empleo son escasas.

De esta forma la concentración de grandes núcleos poblacionales presiona al sector habitacional generando un rezago en la disponibilidad de viviendas, el cual ha sido resuelto, en la medida de sus posibilidades, por los mismos demandantes a través de la invasión de tierras pertenecientes a ejidatarios, tierras de propiedad federal o estatal, por medio de invasiones, generando asentamientos irregulares los cuales carecen en la mayoría de los casos de los principales servicios urbanos, luz, drenaje, agua potable, etc.

El gobierno para tratar de solucionar este grave problema, desde sus mismos inicios a instrumentado un sinnúmero de planes y programas tratando de solucionarlo en la medida de sus posibilidades, pero no es sino hasta mediados de los años sesenta, a raíz de la creación del Programa Financiero de vivienda, que se implantan una serie de medidas encaminadas a apoyar la generación de vivienda de interés social, así como de la instrumentación de programas encaminados a apoyar la gestión de créditos, por parte de los solicitantes. Un hecho relevante, encaminado a normar el anárquico crecimiento urbano y regional lo fue la emisión, en 1976, de la Ley General de Asentamientos Humanos, por medio de la cual se abordan los temas del crecimiento natural y social de la población en el contexto de los problemas del desarrollo general del país.

A partir de los años setenta y como consecuencia de la iniciativa de reformas a la Constitución General de la República y a la Ley Federal del Trabajo, presentadas al Congreso de la Unión el 22 de diciembre de 1971, se aprueba la creación del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, el 14 de febrero de 1972. La creación de éste organismo significó un gran paso en la solución inpostergable de este problema, el cual afecta a amplios grupos de la sociedad. Otro hecho que vendría a contribuir en la solución de este problema se dio en mayo del mismo año. En dicha fecha se creó por decreto y adicionado a la Ley del ISSSTE el fondo de la Vivienda del ISSSTE, cuyo objetivo fundamental fue establecer y operar un sistema de financiamiento que permitiera otorgar créditos en forma barata y suficiente a sus agremiados (los trabajadores sindicalizados al servicio del Estado) y en forma preferencial a los de más bajos ingresos.

Con la llegada de la crisis económica a principios de década de los ochenta, año 1983, y al haberse mantenido el financiamiento a la vivienda durante la mayor parte de este periodo, en un entorno caracterizado por las bajas tasas de crecimiento del producto, del empleo y de reducciones en el ingreso de la clase trabajadora, **las diversas instituciones encargadas de otorgar créditos de vivienda sufrieron una constatare descapitalización en sus recursos; ya que sus programas de recuperación de créditos no se actualizaron y siempre estuvieron por debajo de la inflación.**

Contrariamente a la disminución observada en otros rubros que también comprende el gasto social (como educación, salud, etc.), la inversión en vivienda se mantuvo. Esto puede atribuirse a que la generación de vivienda y su posterior asignación ha constituido un mecanismo de control para neutralizar posibles conflictos sociales; al tiempo que mantiene la actividad de la industria de la construcción como fuente generadora de empleos.

Hacia finales de la misma década se inicia la reformulación de la política de vivienda, en un contexto en el que las necesidades habitacionales tienden a convertirse en un problema político, y de un agravamiento de las condiciones de vida de la población. Este cambio en la política de vivienda también se ve influenciado en gran medida desde el exterior, ya que hay la presión de ciertos organismos internacionales (del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, principalmente), interesados en contrarrestar tal deterioro en las condiciones de vida de aquellos grupos sociales que quedan marginados de los beneficios logrados en periodos de expansión económica o de su agravamiento en periodos de contracción.

La reformulación de esas políticas no es un hecho aislado, depende de varios factores entre los cuales el entorno económico nacional; el agravamiento del conflicto en algunos de los sub-ámbitos de las necesidades habitacionales; de los objetivos a seguir por el gobierno en turno y de los intereses de los grupos específicos con los cuales el gobierno establece mayores vínculos, juegan un papel trascendente en dicho cambio.

La proclamada Reforma del Estado, iniciada también a principios de la década de los ochenta, es otro factor que contribuye a dicha reformulación, por lo que podemos decir que; en general la política social presenta una correlación entre la forma de Estado que la promueve y los objetivos y modos de ejecución, elementos que se asocian en una propuesta económica y política. En México la vivienda es parte de la política social y su importancia tiene un significado económico en la medida en que impacta a varias ramas productivas y por ello se identifica como un área privilegiada para la inversión. Pero también su importancia radica en su papel político, ya que constituye una oferta reiterada que apela a su valoración social como factor de bienestar, de hecho puede decirse que; en cualquier tipo de sociedad la vivienda se considera como un elemento fundamental de bienestar social que conforma el espacio de reproducción social como fuerza de trabajo.

A la par de las reformas iniciadas en lo económico, también se llevaron una serie de reformas hacia el interior de las instituciones que conforman el aparato público, por medio de las cuales se han creado y transformado los organismos e instancias encargadas de plasmar los objetivos sociales e intereses del gobierno en turno.

La llamada Reforma del Estado coincidió con uno de los acontecimientos más relevantes de nuestro tiempo: la irrupción del neoliberalismo en la escena pública. La adopción de los postulados teóricos de este último, el neoliberalismo, ha supuesto la adopción de políticas que tienden a reducir la intervención del Estado en la economía, así como su tamaño. En este sentido se han adoptado un a serie de medidas que comprende la descentralización de funciones, la desregulación de actividades y una mayor apertura hacia el exterior. Todo esto con el aparente propósito de estabilizar la economía y profundizar el cambio estructural.

En el ámbito de la vivienda las medidas implantadas han perseguido dos propósitos: por un lado, beneficiar a la población que fue duramente impactada por la crisis y por la política económica implementada para salir de ella, y por el otro, impulsar la inversión en vivienda y con ello a los inversionistas privados. El cumplimiento de estos dos objetivos por parte del Estado se haya limitado por dos problemas fundamentales, de un lado, por la descapitalización que sufrieron los organismos de vivienda al mantener el nivel de financiamiento a la vivienda, y de otro lado, por la restringida demanda efectiva sobre este bien.

Esto a conducido a que en los últimos años el proceso de reforma del Estado, a nivel de las políticas de vivienda popular, a tenido modificaciones en los niveles financiero y operativo, los cuales responden tanto a directrices de la política económica neoliberal adoptada, como a transformaciones sociopolíticas que tienen que ver con el debilitamiento del corporativismo.

Tradicionalmente la política de vivienda se había definido básicamente a partir de los sectores sociales integrados en las agrupaciones obreras y corporaciones sindicales, las que constituyeron la población-objetivo de los fondos de vivienda, tales como el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo del Nacional de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE).

Sin embargo, esta política de vivienda corporativa y centralizada se situó en un contexto de crisis del Estado interventor, el cual se vio imposibilitado, tanto económica como ideológicamente, para seguir cumpliendo con su compromiso político de dotar de vivienda a los sectores más necesitados.

El agudo proceso inflacionario que a sufrido la economía del país durante los últimos años obligó a la adecuación de los esquemas financieros de los fondos de vivienda, ya que estos fueron ideados para una economía estable, no inflacionaria, lo cual los condujo hacia su descapitalización. Así, la creciente descapitalización de los fondos de vivienda y los desordenes administrativos pusieron de manifiesto el deterioro financiero y administrativo de dichos fondos de vivienda que atiende a los sectores corporativizados.

Para concluir, las recomendaciones y medidas de política propuestas al final de este trabajo giran alrededor de tres aspectos fundamentales, los cuales pueden resumirse en: a) hacer más eficientes las actividades públicas de financiamiento y producción de vivienda, b) redistribuir el subsidio a favor de los demandantes de vivienda de los sectores de menores ingresos y c) fomentar la acción privada en vivienda, estimulando también el surgimiento de nuevas formas para su financiamiento. Todas estas medidas tienen como finalidad elevar los niveles de competitividad y eficiencia de los diferentes segmentos que conforman el mercado habitacional

Bibliografía.

1. Boltvinik, Julio. "La Zona Metropolitana de la Ciudad de México; situación actual y perspectivas demográficas". Autor Corporativo: Consejo Nacional de Población, CONAPO, diciembre 1992, pp. 203-208.
2. Campos Aragón, Leticia. "El ciclo largo de la caída salarial en México". Problemas del Desarrollo, Vol. 26, núm. 102, julio-septiembre 1995, pp. 147-171.
3. Carvajal Vázquez, Adolfo. "Los problemas económicos y sociales de México: el caso de la vivienda, 1970-1991". Tesis de licenciatura, FE-UNAM, 1994, 110 p.
4. Carrasco, Rosalba y Provencio, Enrique. "La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias". Investigación Económica 184, FE-UNAM, Abril-junio de 1988, pp. 91-110.
5. Catalán Valdés, Rafael. "Las nuevas políticas de vivienda". FCE, México, 1993, 243p.
6. Cortés, Fernando. "Procesos sociales y demográficos en auxilio de la economía neoliberal. Un análisis de la distribución del ingresos en México en los ochenta". Revista Mexicana de Sociología Año LVII/núm. 2, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, abril -junio 1995, pp. 73-87.
7. Duhau, Emilio. "Estado de derecho e irregularidad urbana". Revista Mexicana de Sociología, Año LV/núm. 1, Facultad de Ciencias políticas y Sociales, UNAM, Enero-marzo 1995, pp. 3-25.
8. Garza, Gustavo y Rivera, Salvador. "Desarrollo económico y distribución de la población urbana en México, 1960-1990". Revista Mexicana de Sociología, Año LV/núm 1, Instituto de Investigaciones Sociales, Enero-marzo 1993, pp. 177-195.
9. Garrocho Carlos y Sobrino Jaime. "Sistemas Metropolitanos: nuevos enfoques y prospectivas". SEDESOL; México; 1995, 574p.
10. González Zalazar, Gloria. "Economía y política social. Un esbozo esquemático con referencia a México". Problemas del Desarrollo, Vol. 26, núm. 100, Enero-marzo 1995, pp. 171-190.
11. Gordon R, Sara. "Equidad y justicia social". Revista Mexicana de Sociología, Año LV/núm. 2, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Abril-junio 1995, pp. 175-184.
12. Márquez Ayala, David. "Primer año de gobierno de Ernesto Zedillo: un balance". Economía Informa, Núm. 245, FE-UNAM, marzo de 1996, pp. 4-7.
13. "México 75 Años de Revolución: Desarrollo Social". FCE-INEHRM, 1988 (Tomo II, Volumen 2), pp. 531-944.
14. Labra M, Armando. "De pobres, pobreza y empobrecimiento". Economía Informa, Núm. 246, FE-UNAM, Abril de 1996, pp. 11-16.
15. López Paniagua, Rosalía. "La reforma del Estado y las políticas de vivienda en

- México". *Revista Mexicana de Ciencias políticas y Sociales*, Núm. 158, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Octubre-diciembre 1994, pp. 109-133.
16. Valenzuela Feijóo, José C. "El modelo neoliberal, contenido y alternativas". *Investigación Económica*, facultad de Economía, Enero-marzo 1995, pp. 9-25.
 17. Palacios Izquierdo, Rocío. "La política de vivienda: sus mecanismos de inversión y financiamiento, 1988-1992". Tesis de licenciatura, FE-UNAM, 1993, 144p.
 18. Serrano Migallon, Fernando. "Desarrollo urbano y derecho". Edit. Plaza y Valdez; México, D.F.; 1988, 514p.
 19. Schteigart, Martha. "Vivienda y familia en México: un enfoque socio-espacial", INEGI. 1994, 89p.
 20. "La Zona Metropolitana de la Ciudad de México: situación actual y perspectivas demográficas y urbanas". Autor Corporativo: Consejo Nacional de Población (CONAPO), México, DF., 1992, 288p.