

16



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA EXPERIENCIA DE LA DELEGACION METROPOLITANA  
DEL FONHAPO, 1987 - 1993, UN ENFOQUE SOCIOLOGICO.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN SOCIOLOGIA**

**P R E S E N T A :**

**ALVARO MIGUEL GARCIA RUIZ**



ASESOR: LIC. ALFONSO VIVEROS ALARCON

MÉXICO, D. F.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**A mis padres por su apoyo de toda la vida,  
ejemplo de dedicación y esfuerzo,  
presencia imborrable.**

**A Lilia, Angeles y Alvarito.**

**A mis hermanos por su fraternal respaldo.**

**Mi reconocimiento al profesor Alfonso Viveros Alarcón por el apoyo, la atención y sugerencias  
brindadas durante el proceso de elaboración, redacción y revisión de esta Tesis.**

## ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	V
II. EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES	1
1. Antecedentes y creación	1
2. Políticas operativas, programas y líneas de crédito	12
2.1. Políticas financieras	13
2.1.1 Fuentes de financiamiento y subsidios	14
2.1.1.1. Recursos propios: patrimonio y recuperación.	16
2.1.1.2 Subsidios	18
2.2. Políticas sociales	19
2.2.1. Criterios de aplicación de las políticas sociales	22
2.3. Políticas técnicas	25
2.3.1. Criterios de aplicación de las políticas técnicas	26
2.4. Políticas jurídicas	27
2.5. Relevancia de las políticas operativas	28
2.6. Programas de vivienda	29
2.6.1. Lotes con servicios	30
2.6.2. Vivienda progresiva	31
2.6.3. Vivienda mejorada	34
2.6.4. Vivienda terminada	35
2.6.5. Apoyo a la producción y distribución de materiales	36
2.7. Líneas de crédito	38
2.7.1. Estudios y proyectos	38
2.7.2. Adquisición de suelo	40
2.7.3. Edificación	40
2.7.4. Urbanización	41
3. Recuperación de créditos	42
4. Alcances y límites de la Institución	42
4.1. Alcances	42
4.2. Limitaciones de las políticas operativas del FONHAPO	44

<b>III. POBLACIÓN OBJETIVO DE FONHAPO: LOS NO ASALARIADOS DE BAJOS INGRESOS</b>	47
1. Definición	47
1.1. El trabajo asalariado y los no asalariados	47
1.2. La economía informal	51
1.3. El desempleo y el crecimiento de la población no asalariada	53
2. Características	54
3. Nivel socioeconómico	57
4. Nivel educativo	59
5. Necesidades de vivienda	62
<b>IV. DELEGACIÓN METROPOLITANA DEL FONHAPO</b>	65
1. Creación y estructura operativa de la Delegación Metropolitana	65
1.1. Creación	65
1.2. Estructura operativa	68
1.3. Funciones, objetivo y perfil del Delegado Regional	70
1.4. Las áreas y su operatividad	72
2. Area social y gestión de grupos	78
2.1. Area social	78
2.1.1. El finiquito social	80
2.2. Participación y gestión	82
2.2.1. Promoción de procesos autogestivos	83
3. Organizaciones demandantes de vivienda	88
3.1. Organizaciones del Movimiento Urbano	95
3.2. Organizaciones y grupos gestores del PRI	103
3.3. Grupos independientes	108
4. Resultados de los programas de vivienda en el Distrito Federal	108
5. Desaparición de la Delegación Metropolitana	111
<b>V. GESTION DE LA ASAMBLEA DE BARRIOS EN LA DELEGACION METROPOLITANA</b>	117
1. Formación de la Asamblea de Barrios	117
2. Rasgos generales de la Asamblea de Barrios	121

2.1. La Dirección de la Asamblea de Barrios	123
2.2. Los partidos políticos y el proceso electoral	124
2.3. La interlocución con el gobierno	125
3. Los proyectos de vivienda tipo Arenal	127
3.1. Problemática social de los proyectos de vivienda definitiva	131
4. Los proyectos de vivienda mejorada	132
5. Los proyectos de vivienda progresiva	141
5.1. Los tres proyectos del sur-oriente	141
5.2. Los grupos de vivienda progresiva	144
5.3. Problemas más comunes detectados	146
5.4. Los megaproyectos	146
5.5. Características de las asambleas	151
6. Principales características de la gestión de la Asamblea de Barrios en el FONHAPO	154
6.1. Logros de la Asamblea de Barrios en la Delegación Metropolitana	160
6.2. La gestión de la Asamblea de Barrios en el FONHAPO	163
VI. CONCLUSIONES	168
BIBLIOGRAFÍA	176

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se basa en una experiencia laboral y en su observación a través de los conocimientos sociológicos aprendidos. La experiencia laboral se remite a la actividad ejercida en el Fideicomiso del Fondo Nacional para las Habitaciones Populares (FONHAPO) entre los años de 1986 a 1992, concretamente en el Departamento Social de su Delegación Metropolitana. Lo sustantivo de las actividades llevadas a cabo era la atención a grupos y organizaciones sociales demandantes de créditos para la vivienda, la cual tenía un sentido de práctica sociológica.

En tanto descripción de dicha experiencia este trabajo es de tipo empírico y sistematiza la información más relevante de carácter social referida a la problemática de la vivienda enfrentada por algunos grupos y organizaciones gestores en el ámbito de la ciudad de México, espacio que cubría la referida Delegación y el cual constituye nuestro universo de análisis.

El hacer referencia a la estructura general y normatividad del Fideicomiso sirvió para ubicar a nuestro objeto de estudio y específicamente a su Delegación Metropolitana en un contexto institucional, para lo cual recurrimos a la documentación emitida por el Fondo, la cual aportó importantes referencias para el análisis. De igual manera la información obtenida respecto de las organizaciones pertenecientes al movimiento urbano y social nos proveyó de información, la cual estimamos, fue esencial para la tesis.

La Ventanilla Metropolitana, como también era conocida, tuvo en el periodo al que hemos hecho referencia una gran afluencia de grupos y organizaciones demandantes de crédito para vivienda como se precisará en el capítulo IV. No se pretende aquí hacer una descripción pormenorizada de todas y cada una de ellas, sino más bien presentar un panorama general haciendo una clasificación de las mismas y deteniéndonos en la reseña del proceso gestivo de una organización representativa, la Asamblea de Barrios, con la cual se tuvo oportunidad de trabajar más de cerca y de la que se cuenta por tanto con una información en buena parte de carácter testimonial.

Las *fuentes de información* utilizadas en este trabajo son de dos tipos:

Las generadas y obtenidas durante el desarrollo de nuestra actividad en el Fideicomiso las cuales son *documentales* (documentos normativos, publicaciones informativas, reportes estadísticos y padrones de la demanda) y *testimoniales* especialmente referidas a las

organizaciones sociales, de forma destacada a la Asamblea de Barrios, recabadas en asambleas, visitas a predios y reuniones de trabajo, las cuales fueron parte de una práctica sociológica, así como las obtenidas posteriormente como resultado de una investigación para dar una visión más completa sobre el organismo. Esta información se recabó en otras instituciones públicas principalmente del ramo urbano o de vivienda como la SEDUE o de información estadística como el INEGI. Desde luego hubo de recurrir a fuentes bibliográficas y hemerográficas en las cuales se hace referencia al FONHAPO. Encontramos aquí textos con un enfoque institucional elaborados por directivos del mismo organismo, que reflejan enfoques más o menos oficialistas de acuerdo a la posición política de cada uno de ellos, de otra parte recurrimos a los análisis realizados desde fuera del organismo, tanto por investigadores de la materia, por dirigentes de las organizaciones sociales involucradas o no en la problemática, quienes hacían ciertas valoraciones más críticas.

***Precisiones terminológicas:***

Aunque es un trabajo documental y empírico se establecieron los principales conceptos para reforzar la investigación.

Con relación a nuestro punto de partida se definió y caracterizó al organismo, si bien existía una terminología oficial para designar sus políticas, programas, sujetos de crédito, beneficiarios etc., en este trabajo por su enfoque social se analizaron dichos conceptos en esta perspectiva, enfatizándose las repercusiones sociales de la institución; se contrastó la normatividad con los hechos y problemas específicos encontrados por el Fideicomiso ubicándolo en una dimensión histórico-coyuntural.

Sobre algunos de los términos manejados a este respecto cabe hacer las siguientes precisiones:

La denominación *Movimiento Urbano Popular (MUP)* hace referencia a la reivindicación y demanda de acceso al suelo urbano, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda y servicios como luz, agua y transporte por parte de grupos y organizaciones de colonos y habitantes de importantes ciudades del norte y centro del país. Es un movimiento independiente y *autogestionario* en tanto no reconoce la tutoría del Estado y sus

instrumentos de control como los partidos y organizaciones corporativas oficiales, confiando en su propia fuerza e iniciativa para llevar a cabo sus proyectos.

El *MUP* se empieza a constituir y se hace reconocible a partir de los años setenta, durante las administraciones de los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo, con la creación de organizaciones de colonos en ciudades como Monterrey, Durango, Chihuahua y Torreón, además de la creación de colonias populares por ejemplo el Campamento 2 de octubre y el surgimiento de organizaciones como la Unión de Colonias Populares (UCP), Unión de Solicitante y Cooperativistas de Vivienda (USCOVI) y la Unión de Colonos de San Nicolás Totoloapan en la ciudad de México.

El término *popular* da una connotación especial al movimiento en tanto designa a una población marginada que no tiene acceso a bienes y servicios básicos; se trata principalmente de emigrantes campesinos quienes se sitúan en las zonas periféricas de las ciudades y no pueden ser absorbidos por los sectores productivos urbanos.

Se distinguen dos periodos importantes del *MUP*: el que va desde su formación en los años setenta hasta los sismos de 1985, el cual reivindicaba el acceso al suelo, regularización de la tierra, servicios urbanos y en menor medida la vivienda. Este primer periodo se caracterizó por la represión gubernamental frente a las movilizaciones, incluidas invasiones a predios, realizadas por grupos y organizaciones de orientación de izquierda.

El segundo periodo se gesta a partir de los sismos mencionados cuando surge en la ciudad de México el movimiento de damnificados que reclaman la reconstrucción de inmuebles y vecindades destruidas, aglutinándose a su alrededor una sociedad civil que cuestiona la ineficiencia gubernamental. El eje central del *MUP* en este periodo es la demanda de vivienda.

### *Organizaciones sociales*

Las organizaciones sociales a que se hace referencia surgen con el *MUP*; son *grupos* de tipo celular cuando se refiere a un predio, a una vecindad o a un campamento; son *redes* y *uniones* cuando se trata de colonos o vecindarios, llegando a constituir frentes por colonias o delegaciones hasta alcanzar instancias de coordinación más amplias por ciudades, regiones e incluso a nivel nacional. La organización se da cuando los colonos o vecinos se reúnen por un objetivo común como la regularización de predios, la dotación de servicios o

la obtención de créditos para vivienda. Cuando se trata de organizaciones más amplias se define una postura común con relación a los problemas de dotación de servicios o de vivienda, lo cual tiene implicaciones políticas y se asume por tanto una postura frente al Estado y sus aparatos de control. Así surgieron en el *MUP* instancias como la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) en el primer periodo mencionado o como la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD), a la cual estuvo vinculada en sus orígenes la Asamblea de Barrios, en el segundo periodo.

Las organizaciones que formaban parte de este movimiento guardaban una postura contestataria frente al Estado y al partido oficial y generalmente no estaban afiliadas a algún partido político. Incluso como en el caso de la CONAMUP mantenían una distancia con respecto a los mismos partidos de oposición, aun cuando diferentes agrupaciones políticas de izquierda destacadamente de orientación marxista e incluso grupos cristianos participaban en el movimiento urbano.

### *Instituciones*

Ante la necesidad apremiante de vivienda, el Estado mexicano ha creado al paso de distintos regímenes organismos intentando paliar el asunto de acuerdo a la población beneficiaria de que se tratase como tradicionalmente han sido los obreros asalariados, los empleados públicos y los trabajadores no asalariados de bajos ingresos; es decir se han creado instituciones como parte de sus políticas de respuesta a los reclamos de los estratos sociales mencionados. En el México moderno fue a partir de los años setenta cuando se empezó a atender de forma sistemática el problema de la vivienda, al crearse los grandes organismos como INFONAVIT, FOVISSTE y a partir de la década de los ochenta comenzó a funcionar el FONHAPO.

Las políticas en materia de vivienda van modificándose de conformidad con los cambios de orientación de los sucesivos gobiernos; en cada sexenio pueden observarse giros sustantivos, avances y retrocesos, influyendo en ellos también acontecimientos naturales imprevistos, como los sismos del 85 o coyunturas políticas como los procesos electorales de 1988.

El surgimiento del MUP gestado en los dos lustros de los setenta consideramos que inició en la creación de los organismos mencionados. No es fortuito que la creación del

FONHAPO se de al mismo tiempo con la formación de la CONAMUP, de modo tal que el organismo se orientó en buena medida a dar respuesta a sus demandas.

Entre las instituciones y las organizaciones sociales se establecen relaciones, interdependencias y vínculos en ocasiones conflictivos, abriéndose y cerrándose espacios de acuerdo a la orientación política de regímenes sucesivos. Las primeras buscan entre las segundas a sus interlocutores y se establecen mecanismos de negociación y canales de comunicación. Un ejemplo de esos mecanismos fue la concertación que se dio entre el gobierno y las organizaciones surgidas como consecuencia de los sismos.

### *Grupos, beneficiarios y acreditados.*

Había definiciones formales que estaban establecidas desde los documentos normativos del FONHAPO, especialmente en las Reglas de operación, incluso existía un Glosario de términos administrativos, manejo y control de la actividad crediticia. En la práctica, por lo que tocaba al área social se recurría con más frecuencia al primero de los documentos mencionados, en algunos casos tratando de inferir de las escuetas definiciones las implicaciones que ellas tenían.

De acuerdo con las Reglas mencionadas los *sujetos de crédito o acreditados* entre los que se realizaba una promoción de créditos en la Delegación Metropolitana eran *Sociedades Cooperativas y Organizaciones sociales y mercantiles legalmente constituidas*, que realicen programas de vivienda.<sup>1</sup> Como se verá mas adelante la importancia de las cooperativas fue menor de lo que se esperaba y las organizaciones sociales y mercantiles se formalizaron como *Asociaciones civiles*. Más allá de las denominaciones formales, de manera coloquial se refería uno a estas asociaciones de cualquiera de los dos tipos simplemente como *grupo*.

Los *beneficiarios* eran los integrantes de estas agrupaciones, que a lo largo de la gestión del crédito debían mostrar su carácter de solicitantes formando parte de un *Padrón de la Demanda* y al final ser los *únicos* destinatarios del producto habitacional.

---

<sup>1</sup> FONHAPO. Reglas de operación y políticas de administración crediticia. México, 1987, p. 18.

### ***Objetivos.***

Los objetivos que se fijaron para la investigación fueron los siguientes:

- Describir la experiencia vivida dentro del equipo de trabajo en la Delegación Metropolitana del FONHAPO.
- Establecer alcances y limitaciones de la política de vivienda durante los años de 1985 a 1993 por parte de los gobiernos en turno.
- Analizar como a partir de un evento natural, los sismos de 1985, la población se organiza para demandar la satisfacción de una necesidad apremiante: la vivienda.
- Delimitar el papel de las organizaciones sociales del movimiento urbano con relación al FONHAPO.
- Establecer los alcances del FONHAPO, en relación con otros organismos de vivienda, así como caracterizar su población objetivo y ubicarlo en el ámbito de la problemática de la vivienda en la ciudad de México.
- Explicar y entender que el otorgamiento de satisfactores sociales, como el caso de la vivienda, está inmerso en una práctica de clientelismo, burocratización y corrupción los cuales han sido inherentes a la cotidianidad social y política de México.
- Determinar que el problema de la vivienda no se resolverá con base en la formación de instituciones especializadas, si no existe una coordinación de estos organismos.

### ***Hipótesis***

- A través de las acciones llevadas a cabo en la Delegación Metropolitana del FONHAPO, es posible entender los alcances de este organismo con relación al problema de la vivienda de los sectores de la población no asalariada y de bajos ingresos.
- Las acciones del FONHAPO en la zona urbana de la ciudad de México de 1987 a 1992, caracterizadas por procesos organizativos y de gestión inusuales entre beneficiarios de programas gubernamentales de vivienda, estaban en función de una reorientación de las políticas sociales del Estado, el cual centró su atención, aunque fuera temporalmente, en

un sector de la población, los no asalariados, excluidos tradicionalmente de los apoyos gubernamentales.

- En un periodo de consolidación del FONHAPO y cuando ya habían sido delineadas las políticas de vivienda, no fue sino a partir de un fenómeno natural, los sismos de 1985, que el movimiento urbano se agrupa en torno a la demanda de solución al problema de la vivienda de los damnificados lo cual impulsa a la vez a la toma de decisiones gubernamentales con relación al apremio habitacional.
- La función de la Delegación Metropolitana del FONHAPO en el periodo de 1987 a 1992, en una perspectiva social, se explica cabalmente por la interrelación que se establece entre esta institución y las organizaciones del movimiento urbano como actores principales en el escenario de la problemática habitacional.
- Existía una relación inversamente proporcional entre los exiguos recursos del FONHAPO comparados con los de otros organismos de vivienda como FOVI y el INFONAVIT y los resultados óptimos en materia de las acciones de vivienda producidas en los programas de la primera institución mencionada, también comparados con los otros dos organismos referidos.

### *Capítulo*

En el *capítulo uno* se describe la *normatividad* del FONHAPO contrastando sus políticas operativas y programas con la práctica real de la institución. No se pretende en este capítulo abarcar todo el ámbito del Fideicomiso, tomando en cuenta que se trata de un organismo con una cobertura nacional siendo muy distinta la problemática de vivienda en cada una de sus regiones. Más bien a partir del análisis de sus políticas operativas, programas y fuentes de financiamiento, parte sustantiva del organismo, se estableció un marco de referencia que nos pudiera servir en el momento de revisar su aplicación en el universo de la Delegación Metropolitana.

Con respecto a las políticas financieras se incluyen en el mismo apartado las fuentes de financiamiento y subsidios por estar íntimamente asociados los dos temas en tanto que las líneas de crédito se prefirió incluirlas después de los programas de vivienda porque es un tema más relacionado con el desarrollo de los proyectos habitacionales.

El *segundo capítulo* nos remite a la *población objetivo del FONHAPO*. No se encuentra en los documentos normativos del Fideicomiso una definición precisa de dicha población, si bien en todo momento se plantea que se trata de no asalariados de bajos ingresos para diferenciar a esta institución de otros organismos como FOVI orientado también a los no asalariados pero estos de ingresos medios y altos y con acceso a la banca comercial, o de INFONAVIT y FOVISSSTE enfocados expresamente a los asalariados.

En el aspecto conceptual se encontró que existen limitaciones para hacer una caracterización definitiva sobre los no asalariados de bajos ingresos, sobre todo cuando se utilizan categorías válidas para explicar otro momento histórico, el de la Europa capitalista del siglo XIX, caracterizado por la creciente proletarización de la fuerza de trabajo, cuando el propio desarrollo industrial propiciaba la creación de una reserva obrera. A la distancia y en otras latitudes es difícil reconstruir un esquema semejante. Si bien hay que reconocer que una interpretación así respondía a una búsqueda de ciertas corrientes marxistas de los años setenta por ubicar el problema de una población marginal, sobre todo de origen campesino, la cual se situaba en los suburbios urbanos de ciudades como México.

Así mismo, por la importancia que ha cobrado desde los años ochenta la economía informal se recurrió al análisis de esta para contextualizar la proliferación de una población emergente donde estarían situados precisamente los no asalariados.

En el *capítulo 3*, el cual trata sobre la *Delegación Metropolitana* del FONHAPO, se entra a lo que es ya el objeto específico de este trabajo. Describir una experiencia específica delimitada en tiempo (1987-1992) y espacio (ciudad de México). Se explica primeramente cual era la estructura formal del organismo, en que consistía la labor del área social, prioritaria desde nuestro punto de vista; en segundo lugar se reseña la participación de las principales organizaciones sociales del movimiento urbano que realizaron en el periodo indicado sus gestiones relativas a la vivienda en la Ventanilla Metropolitana; en tercer lugar se presentan los logros del organismo relativos a la producción de vivienda popular y por último se señalan las posibles causas de su extinción.

En el *capítulo 4* se aborda la relación que tuvo el Fondo con la organización denominada *Asamblea de Barrios* (con la cual se tuvo oportunidad de realizar un trabajo de promoción), a nuestro juicio su participación fue relevante dentro de las que realizaron gestiones en el Fideicomiso, por lo que se describe de forma mas pormenorizada su proceso gestivo de vivienda, el cual nos dio una visión más completa de la forma como las organizaciones sociales llevaban a cabo su labor frente a una institución pública como el FONHAPO.

## II. EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO).

### I. Antecedentes y creación.

Los antecedentes aquí señalados se refieren primero a las políticas de vivienda instrumentadas por los gobiernos en cuya gestión se creó y desarrolló el FONHAPO, hasta abarcar el periodo objeto de nuestra investigación, es decir, el que comprende la formación y existencia de la Delegación Metropolitana del mismo organismo de 1987 a 1992.

También nos referiremos a los antecedentes directos de la institución que se enmarcan en un sector específico de la administración pública ligado al desarrollo urbano y la vivienda.

Los gobiernos a los que hacemos referencia son los de José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, en cuyas administraciones se crea y fomenta el proyecto FONHAPO, especialmente las dos últimas, donde veremos como enfrentaron la problemática de la vivienda en un periodo de gran movilización habitacional.

El sexenio de López Portillo (1976-1982) fue importante en planeación, creación de instituciones de vivienda y legislación urbanas. Durante su gestión, en 1978, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, del cual se derivó el Programa Nacional de Vivienda de 1979. En este se plantearon problemas muy agudos de la vivienda que marcaron los antecedentes inmediatos de la creación del FONHAPO y cuyas líneas de acción este organismo habría de retomar. Se reconoció que el gobierno, hasta entonces, sólo había atendido en materia habitacional a los grupos asalariados con ingresos no superiores a los seis salarios mínimos, es decir, a los beneficiarios de programas del INFONAVIT y FOVISSSTE. Por ello las políticas habitacionales deberían de orientarse a los grupos de más bajos ingresos para quienes el gobierno generaría alternativas de oferta de tierra, impulsaría la formación de parques de materiales para la autoconstrucción,

ampliaría los recursos de financiamiento específicamente para estos grupos, utilizaría tecnología que requiriera el uso intensivo de mano de obra y que redujera los costos de producción y, por último, se mencionaba la inclusión de lo que posteriormente configurarían tres programas: vivienda progresiva, mejoramiento de vivienda y vivienda terminada.

Pero, además, en el Programa de Vivienda de 1979 se introdujo de manera oficial el concepto de vivienda popular, distinto del que había permeado en los últimos lustros en los programas institucionales: vivienda de interés social. En estos, los organismos como INFONAVIT y FOVISSSTE dotaban a los trabajadores asalariados de una vivienda; ahora se trataría de fomentar la autoconstrucción y promover la vivienda progresiva impulsando la participación de los beneficiarios en la consecución de sus propios proyectos, incluyendo a un sector de la población hasta entonces marginado de la acción gubernamental: los no asalariados. El organismo que retomó estos conceptos fue, inicialmente, el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda), surgido en 1972. Sin embargo las acciones en materia de vivienda para la población de bajos ingresos, en el sexenio de López Portillo, fueron mínimas al no contarse con recursos suficientes, de tal suerte que el INDECO solo pudo solventar sus gastos de operación. Pese a estas limitaciones al final de esta administración se creó el FONHAPO que habría de dar continuidad y sistematizar las acciones perfiladas en el organismo predecesor.<sup>1</sup>

En la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) se dio una continuidad en el esfuerzo por establecer las políticas de vivienda como parte de una planeación a nivel nacional. De tal forma que las directrices marcaban una redistribución de la población de acuerdo con las zonas geográficas del país, buscando contener el crecimiento excesivo de las zonas metropolitanas e impulsando el desarrollo de ciudades medias como una forma de compensación que lograra un equilibrio.

---

<sup>1</sup> Casanueva, Cristina, Díaz, Alberto et. al. Vivienda y estabilidad política. México, Centro de investigación para el desarrollo (CIDAC), Editorial Diana, 1991.

Así mismo se elaboró el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda para el periodo 1984-1988, donde la vivienda constituía un objetivo prioritario y cada programa sectorial debía tener alcances nacionales. En este sexenio se previó la edificación de 1.3 millones de vivienda (45 % de vivienda progresiva, 35% de vivienda terminada y 20% de mejoramiento), cifra relevante comparada con gobiernos anteriores. El alto porcentaje de vivienda progresiva correspondía a la irrupción y reconocimiento por parte del Estado de nuevos interlocutores a partir de 1983, es decir, sectores de bajos ingresos quienes al organizarse en cooperativas o asociaciones, encontraron una opción en los métodos de autoconstrucción comprendidos en los programas de vivienda progresiva y lotes y servicios.

El Plan Nacional de Desarrollo de 1984 buscó responder a las necesidades habitacionales promulgando la Ley Federal de la Vivienda. En ella se contempló el fomento de organizaciones con personalidad jurídica dedicadas a la producción y mejoramiento de la vivienda. El gobierno de Miguel de la Madrid buscó, también, que la vivienda sirviera como un activador económico y generador de empleos. <sup>2</sup>

Cabe destacar que la década de los ochenta fue un periodo álgido en la demanda de vivienda en la ciudad de México, pues esta demanda se expresó como un movimiento político con una fuerza inusual en décadas anteriores al consolidarse el movimiento urbano, pero sobre todo a raíz de los sismos de 1985 cuando la exigencia de los damnificados por una reconstrucción de sus casas fortaleció dicho movimiento. Las acciones gubernamentales de respuesta a las reivindicaciones del movimiento urbano fueron relevantes pero limitadas: la expropiación, en octubre del mismo año, de 4,332 predios donde se localizaban 3,311 vecindades en cuatro Delegaciones Políticas del Distrito Federal y la creación subsecuente del programa de Renovación Habitacional Popular que construyó y/o reconstruyó 55,000 viviendas para una población damnificada de la cual más de sus dos terceras partes tenían un ingreso por debajo de los 2.5 salarios mínimos. <sup>3</sup>

<sup>2</sup> Tamayo, Sergio. Vida digna en las ciudades. México, UAM-GERNICA, 1989, PP.125-127.

<sup>3</sup> Renovación Habitacional Popular. Memoria de la Reconstrucción. México, 1988, p.15 y 109.

Aun con estas importantes acciones en la zona más afectada por los sismos y el proceso de *concertación* o de *sincronía* logrado por las organizaciones del movimiento urbano y el gobierno, al establecer la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD), diversas uniones de vecinos y asociaciones civiles un *Convenio de Colaboración* con el gobierno federal,<sup>4</sup> el rezago de viviendas entre la población de bajos ingresos se mantuvo, viéndose rebasada la capacidad de los organismos oficiales del sector para dar respuesta a la fuerte demanda de vivienda. Según cálculos de la SEDUE hechos en 1987, en la zona metropolitana del Valle de México había un déficit de 658 mil viviendas de las que correspondían al Distrito Federal 408 mil.<sup>5</sup>

El gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) llevó a cabo una reforma de Estado en la cual se puso el acento en una reforma urbana que incidió en la problemática de la vivienda. El Estado dejó en manos de la sociedad la iniciativa para mejorar sus condiciones de vida. Primero se promovió la descentralización de las instituciones y después, en el caso de la vivienda, se actuó como promotor y no como constructor o propietario, se fomentó y financió la vivienda, pero no la ejecutó.<sup>6</sup>

Lo anterior dio pie a que las grandes instituciones de vivienda (INFONAVIT y FOVISSTE), se transformaron radicalmente. Dejaron de construir vivienda para convertirse solamente en financiadores de la misma. La reforma de Estado, es decir la reforma de Salinas, en el intento por desterrar las formas paternalistas redujo su esfera de acción y afectó de raíz todo el sistema de vivienda construido en las dos décadas anteriores. Aun cuando en el discurso oficial se hablaba de un proceso en el que el Estado se reconocía como un regulador económico, en la práctica sucedía lo contrario. Por su parte, en el sector vivienda, se impulsó una progresiva

<sup>4</sup> Renovación Habitacional Popular. *Memoria de la Reconstrucción*. México, 1988, pp. 28-29.

<sup>5</sup> Villavicencio, Judith. *La vivienda en el Distrito Federal: necesidad de cambios en la política habitacional actual*. México, p.268.

<sup>6</sup> Soberanes, Jose Luis. *La Reforma Urbana*. México, F.C.E., 1993, P. 197.

desregularización, desde mediados de los ochenta, caracterizada por un abandono del sector a la libre fuerza del mercado.<sup>7</sup>

Se privilegió el crecimiento de *ciudades medias*,<sup>8</sup> como ya se había planteado en el gobierno anterior, aplicándose un programa denominado de *las 100 ciudades*, en contraposición al crecimiento desmedido de las grandes urbes, buscando que aquellas se convirtieran en polos de atracción de la población migrante y priorizándose el desarrollo de programas dirigidos a la población con ingresos no superiores a los 2.5 salarios mínimos.<sup>9</sup>

El proyecto por excelencia de Salinas en lo social *Solidaridad* se perfiló como una nueva política de masas, en un marco de incentivación de inversiones del sector privado, en la que no se abandonaba el control de las organizaciones populares, sino se seguía manteniendo la política corporativista, especialmente en el sector urbano. Llama la atención la forma como aquél manipuló a algunos sectores del movimiento urbano. A través de *Solidaridad*, Salinas buscó atraer al movimiento urbano para convertirlo en una base de apoyo. Para ello se dio respuesta a ciertas demandas sociales, como urbanización e introducción de servicios, pero no a la vivienda, canalizando recursos del programa en un concepto de coparticipación. *Solidaridad* estuvo dirigido, en el medio urbano a la gran masa de desposeídos ubicados en áreas consideradas como de subsistencia. Tuvo efectos destacables en algunas zonas como el valle de Chalco que se convirtieron en prototipos del programa.<sup>10</sup>

Las políticas de vivienda de los tres gobiernos sucesivos señalados repercutieron en la capital del país de la siguiente forma:

La ciudad de México de acuerdo con el censo de 1990 tenía 14 582 678 habitantes, de los cuales

<sup>7</sup> Imaz Ruiz, Víctor J. y García Peralta, Beatriz. *Desregulación y política de vivienda en México*. En "Ciudades", no. 36, México octubre-diciembre, 1997.

<sup>8</sup> Se consideraba ciudades medias aquellas con una población entre los 50 000 y un millón de habitantes, de las cuales se identificaron 59 en todo el país. En 22 de ellas se buscaría impulsar la industria en corredores urbanos, 20 más se consideraban centros de apoyo agropecuario y 18 ciudades turísticas.

<sup>9</sup> Soberanes, José Luis. *Op.cit.* pp. 132, 163 y 196.

<sup>10</sup> Esteve Díaz, Hugo. *Movimientos Sociales Urbanos*. México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C. 1992.

8 235 744 correspondían al Distrito Federal, y 6 346 934 a los 17 municipios conurbados del Estado de México. Esta ciudad entre 1980 a 1990, con una tasa de crecimiento *poblacional* anual del 1.86 % (de forma diferenciada para las dos entidades, correspondiendo a la primera sólo el 0.26 % y a la segunda el 2.92 %) había dejado de crecer en una forma desmedida con relación a décadas anteriores, especialmente en los años cuarenta y cincuenta, en los cuales se registraron tasas del 6.56% y el 5.13 % respectivamente, con lo cual su zona metropolitana dejaba de estar entre las zonas urbanas que más crecían en el país, sin dejar de ser la ciudad más densamente poblada y con una fuerte demanda de vivienda y empleo.<sup>11</sup>

La reversión de las tendencias de incremento poblacional iba de la mano con cambios sustantivos operados en la urbe. La ciudad de México concentraba tradicionalmente a tres grandes sectores: la administración gubernamental, la industria manufacturera y los servicios públicos, siendo respaldada por la federación en materia fiscal. Este panorama empezó a cambiar significativamente en el Distrito Federal a partir de la administración salinista cuando la participación en los impuestos federales asignables se redujo del 21% del promedio anual que recibió entre 1983 y 1988 al 16 % en 1990 y a menos del 14% a partir de 1991, por lo que entró en una nueva etapa dejando de ser un polo de atracción para la industria manufacturera, retraimiento que ya se reconocía a principios de la década de los noventa.<sup>12</sup>

La ciudad se convirtió en gran medida en una ciudad de servicios donde los bajos salarios y el aumento del desempleo fue el resultado de que los obreros industriales no accedían a los empleos creados por el sector servicios, lo que desembocó en el despliegue de la economía informal. Una ciudad que se cobijó durante décadas bajo el subsidio federal fue abandonada a su propia suerte, acompañada con sus escasos y mermados recursos. A lo sumo, los sectores de bajos ingresos contaban ahora con un programa asistencialista — *Solidaridad*— el cual mejoró cierto tipo de

<sup>11</sup> Gamboa del Buen, Jorge. *Ciudad de México, una visión*. México, FCE, 1994, pags. 59-63

<sup>12</sup> *Ibid.* p. 64

servicios en las zonas marginadas como el agua, drenaje, transporte y la regularización de la tenencia de la tierra, pero no incluyó a la vivienda como una prioridad.

El nuevo modelo económico y político perfilado por Miguel de la Madrid y asumido plenamente por Carlos Salinas, trajo consigo cambios significativos en la política habitacional en el sentido de una disminución de los recursos que el gobierno destinaba a la vivienda de interés social y del abandono progresivo del carácter social de los organismos de vivienda, los cuales se transformaron en organismos de financiamiento.

La política habitacional en el Distrito Federal era delineada centralmente por el gobierno federal lo cual se explicaba por el tipo de autoridad regencial con que contó la ciudad hasta 1997. El DDF sólo aplicaba en su ámbito espacial las decisiones tomadas a través de las secretarías de Estado, en el caso de vivienda la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUE), transformada en Desarrollo Social (SEDESOL) en la administración de Carlos Salinas, que eran predominantemente de carácter administrativo. Los organismos de vivienda a nivel de la ciudad de México aparecían dispersos sin la coordinación de una instancia central que presentara alternativas de solución globales al problema habitacional en la urbe mencionada.

A pesar de esa descoordinación, la década de 1980 a 1990 se caracterizó por un importante impulso a la vivienda para la población de bajos recursos, especialmente en la zona metropolitana de la ciudad de México. La tasa de crecimiento *habitacional* anual fue de 1.84 en contraste con la tasa promedio nacional de tan solo el 0.29%. Este crecimiento, que denotaba un mejoramiento en las condiciones habitacionales de ciertos sectores de la población, era atribuible a su propia iniciativa y a la destacada intervención del Estado a través de sus organismos de vivienda.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Villavicencio, Judith. *La vivienda en el Distrito Federal: necesidad de cambios en la política habitacional actual*. en Eibenschutz Hartman, Roberto. *Coord. Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México, Estructura de la ciudad y su región*. México, Ed. UAM, Tomo II, 1999, pp. 259-262.

Como organismo de financiamiento de la vivienda dependiente del sector público las raíces del FONHAPO se remontan al año 1947 cuando el gobierno federal creó un Fondo de Casas Baratas, que dos años más tarde, en 1949, se convirtió en el Fondo de Habitaciones Populares, dependiente del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. (BNHUOPSA), que más tarde se convirtió en el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS).<sup>14</sup>

En 1964 se creó el Programa Financiero de Vivienda y el Fondo de Vivienda, para promover la construcción de viviendas de interés social atrayendo la inversión de la banca para tal fin.<sup>15</sup>

En los años setenta fueron diseñados por la Dirección General de Habitaciones Populares del Departamento del Distrito Federal (DGHP-DDF) otros programas, que se dirigieron básicamente a la población de colonias densamente pobladas de la zona metropolitana de la ciudad de México, cuyos programas, hasta en un 50%, estuvieron dirigidos a sectores de la población de ingresos bajos e irregulares, es decir, aquellos quienes sólo percibían un salario mínimo o familias con ingresos inestables en las zonas afectadas por las obras del Metro y los ejes viales.<sup>16</sup>

Particularmente las dependencias gubernamentales que precedieron la creación de FONHAPO, en tanto que organismos destinados a responder a la demanda de vivienda popular, fueron la Dirección de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal (DHPDDF), creada en 1970, el Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (FIDEURBE) en 1973, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO) en 1972 al cual sustituyó FONHAPO en sus funciones al desaparecer en diciembre de 1981 y el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) en el Estado de México. En el caso de INDECO este fue un organismo creado para atender a la población de escasos recursos, pero asalariada,

---

<sup>14</sup> Casanueva, Cristina, Díaz, Alberto et. al. *Op. Cit.* p.195.

<sup>15</sup> Soberanes, Jose Luis. *Op. cit.* p.50.

<sup>16</sup> Casanueva, Cristina, Díaz, Alberto et. al. *Op. cit.* p.47.

aspecto central en que se diferenci6 del FONHAPO, adem6s de no contar con un presupuesto suficiente.<sup>17</sup>

Se han mencionado algunas instituciones y organismos, as6 como programas y acciones llevados a cabo en la esfera gubernamental para responder a la problem6tica de la vivienda de la poblaci6n de bajos ingresos.

En este contexto fue creado el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) por acuerdo presidencial del 2 de abril de 1981, plante6ndose como finalidad principal el financiamiento de programas de vivienda popular y como objetivo central atender a la poblaci6n preferentemente no asalariada con ingresos no mayores a los 2.5 salarios m6nimos.

El Fideicomiso resultaba el instrumento id6neo ya que podr6a disponer de recursos y establecer los mecanismos para la asignaci6n masiva de los mismos de acuerdo a objetivos prioritarios.

En el caso del FONHAPO, este pas6 a formar parte de la administraci6n p6blica paraestatal como fideicomitente, cuyo objetivo era hacer llegar cr6ditos de vivienda a un importante sector de la poblaci6n, es decir, los fideicomisarios. El Fideicomiso se constituy6 como el primer organismo destinado a atender la demanda de vivienda de la poblaci6n de escasos recursos a trav6s del financiamiento en distintas modalidades.

La creaci6n del FONHAPO se di6 como la capitalizaci6n de experiencias de organismos como INDECO, la DHPDDF y AURIS, al adoptar una forma jur6dica apropiada continuando programas ya perfilados en estas instituciones, tales como el mejoramiento de la vivienda y los apoyos a la autoconstrucci6n en el programa de vivienda progresiva, dando relevancia a la iniciativa y participaci6n de la poblaci6n beneficiaria a trav6s de un nuevo concepto de autogesti6n, es decir, que la obtenci6n de una vivienda iba a ser el resultado de la iniciativa y capacidad de los beneficiarios para llevar a cabo sus propios proyectos habitacionales.

En lo que se refiere a la funci6n del organismo dentro de la administraci6n p6blica y de acuerdo a la sectorizaci6n de funciones de las Secretar6as de Estado, la cabeza de sector, hasta 1983, fue la

<sup>17</sup> FONHAPO. Gesti6n financiera en apoyo a la vivienda popular. M6xico 1987. P. 6.

SAHOP (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas) pero al desaparecer ésta la coordinación del asunto de la vivienda y el otorgamiento de créditos hipotecarios, así como las funciones y políticas del Fideicomiso, quedaron a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

La creación del FONHAPO se llevó a cabo hacia el periodo final de la administración de López Portillo y destaca el hecho de que fue una decisión del ejecutivo federal; en los dos primeros años de existencia del Fideicomiso se conformó su estructura de organismo público y se inició el financiamiento de proyectos de vivienda popular. Durante la gestión de Miguel de la Madrid el organismo adopta una estrategia acorde con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988 incluyendo específicamente objetivos y metas del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, con lo que se conforma un programa de mediano plazo para la institución en el cual se establecía la urgencia de atender el déficit de vivienda en el medio urbano y rural, recurriendo a la planificación en un marco de concertación entre el gobierno, la iniciativa privada y el sector social promoviéndose la autoconstrucción y las cooperativas de vivienda y materiales. El año de 1983 fue clave para el FONHAPO, porque se crearon instrumentos para darle definición y proyección al organismo. Uno de esos instrumentos fue la Ley Federal de Vivienda en la cual se establecía que el gobierno podía apoyar procesos autogestivos, lo que significó en la práctica dar entrada a las organizaciones sociales, asociaciones y cooperativas en los programas de vivienda, institucionalizándose el concepto de autogestión que arraigó entre grupos y organizaciones de solicitantes de crédito y dio una nueva fisonomía al organismo. Asimismo en dicha Ley se elevó a rango constitucional el derecho a la vivienda.<sup>18</sup>

En un momento de crisis económica cuando organismos de vivienda como FOVI hicieron más pesadas las condiciones de pago al elevarse las tasas de interés, importantes grupos de la población se vieron marginados de los programas habitacionales. Ante esta situación el gobierno

<sup>18</sup> FONHAPO. *Gestión financiera...* pp. 6 y 27.

federal, a través del FONHAPO como organismo de financiamiento de la vivienda popular, asumió un compromiso con la población no asalariada con ingresos precarios, es decir, trabajadores por su cuenta ubicados principalmente en el sector informal de la economía como vendedores ambulantes, comerciantes en pequeño, tianguistas, artesanos, subempleados, desempleados, amas de casa, inmigrantes campesinos e indígenas caracterizados por su inestabilidad laboral y afiliados en algunos casos a asociaciones, pero sin la existencia de una relación obrero patronal mediada por instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en el caso de la vivienda han contado respectivamente con sus propios organismos: el Instituto Nacional para el Fomento de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE).

Los no asalariados han sido un sector de la población excluido del régimen de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social,<sup>19</sup> enfocadas a proteger a quienes percibían ingresos derivados de una relación laboral contractual, lo cual les ha impedido a los primeros, contar con las prerrogativas y beneficios de los organismos oficiales otorgantes de vivienda, por lo que el FONHAPO constituyó, atendido a sus escasos recursos, una alternativa viable para ellos. Como organismo del gobierno federal su creación significó que el Estado mexicano pusiera los ojos en ese sector tradicionalmente desatendido en materia de vivienda. El FONHAPO innovó métodos y mecanismos que llevaron a una relación menos burocrática con la población beneficiaria y ello lo convirtió en un polo de atracción para las organizaciones reclamantes de vivienda. Si bien los créditos se otorgarían a grupos con personalidad jurídica no de manera individual, es decir, que se hubiesen constituido en asociación civil o cooperativa, procedimiento que era por un lado relativamente sencillo y, por otro, se evitaba establecer limitaciones de corte corporativo: como el de la pertenencia a un gremio o sindicato, requisito indispensable en organismos de vivienda

como el INFONAVIT y el FOVISSSTE.

El principal objetivo del FONHAPO como institución de financiamiento a diferencia de otros organismos encargados de solucionar eventualmente el problema de la vivienda, sería el proporcionar los recursos crediticios para los proyectos de los grupos solicitantes de acuerdo a su capacidad de pago, por lo tanto no construiría viviendas. Quedaba de esta forma abierta la posibilidad de que estos grupos tomaran la iniciativa e iniciaran procesos autogestivos y se dieran formas propias de convivencia y organización. Es importante destacar esta modalidad en tanto permitía con el apoyo del financiamiento que los beneficiarios resolvieran ellos mismos su problema habitacional.

## **2. Políticas operativas, programas y líneas de crédito.**

Se ha planteado que las políticas de vivienda en los años setenta se caracterizaron por apoyar a los sectores de clase media y trabajadores asalariados a través de la creación de organismos como FOVI, INFONAVIT y FOVISSSTE. Estos apoyos respondían a un manejo político que buscaba, en el caso de los trabajadores asalariados el respaldo de organismos gremialistas como la CTM y la FSTSE.

La década de los ochenta se caracterizó por el reconocimiento como nuevos interlocutores de sectores de la población de bajos ingresos, entre ellos los no asalariados, con la creación de instituciones como el FONHAPO.

Por último, ya hacia finales de la misma década de los ochenta se empezó a delinear, consolidándose en la década siguiente una política de retraimiento de los apoyos oficiales en materia de vivienda donde el Estado solo asumía el papel de instrumento financiero, dejando en la sociedad y en los grupos demandantes de vivienda el resolver su problemática habitacional.

Nos hemos referido en los dos apartados anteriores de antecedentes y creación del FONHAPO a las políticas en materia de vivienda instrumentadas por tres administraciones, las de López

---

<sup>19</sup> Roubaud, Francois. *La economía informal en México*. México, F.C.E., 1992, pp. 150-153.

Portillo, de la Madrid Hurtado y Salinas de Gortari, por corresponder al periodo objeto del presente trabajo o por haberse gestado en el caso de la primera administración mencionada el organismo en cuestión. Así mismo se vio como incidieron estas políticas en la problemática habitacional de la ciudad de México y sus repercusiones en el FONHAPO. Se verá ahora como operaron estas políticas al interior de la institución.

El FONHAPO como organismo público se apegaba a las políticas de vivienda delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo; ello se expresaba en las Reglas de operación y políticas de administración crediticia que establecían la normatividad para la operación de los programas y un Sistema de Otorgamiento de Crédito que consideraba de manera integral aspectos de tipo financiero, social, técnico y jurídico.<sup>20</sup>

Para comprender los alcances de las políticas de operación, enseguida se hace una breve descripción de cada una de ellas acompañada de un breve comentario sobre su aplicación. Más adelante al hacer un análisis de la experiencia de la Delegación Metropolitana, se hará una confrontación más minuciosa con las experiencias de programas y proyectos en la ciudad de México.

### 2.1. Políticas financieras del FONHAPO.

Dos eran sus políticas financieras:

Que los financiamientos se destinaran a la población *preferentemente* no asalariada con ingresos no superiores a los 2.5 salarios mínimos y que la recuperación de dos créditos garantizara financiar la construcción de una nueva vivienda con lo que se recuperara de dos créditos concedidos.

Para ello se establecieron los siguientes criterios de aplicación:

<sup>20</sup> FONHAPO. Reglas de operación y políticas de administración crediticia. México 1987, pp. 10,18,19.

Que el esquema financiero se adecuara a la capacidad de pago de los beneficiarios y que el subsidio se orientara a la población de menores ingresos.<sup>21</sup>

El FONHAPO difundía que el 50% de sus financiamientos debería ser asignado a la población con más bajos ingresos, es decir, aquella que no percibiera más de 1.5 salarios mínimos. El organismo debía de abocarse fundamentalmente a la población más empobrecida, lo cual le daba una orientación precisa.

El FONHAPO se concibió como un organismo autosuficiente el cual contara con recursos propios, sin embargo, en el periodo que analizamos de 1987 a 1992, se tuvo que recurrir apoyos procedentes de recursos fiscales y externos, es decir del Banco Mundial, siendo hacia el final del mismo cuando el porcentaje de la recuperación empezó a incrementarse.

#### **2.1.1. Fuentes de financiamiento y subsidios.**

Eran tres las fuentes de financiamiento del FONHAPO: a) los recursos presupuestales de carácter fiscal asignados por el gobierno, b) los recursos de la propia institución generados por la recuperación de los créditos previamente otorgados, y c) los recursos externos procedentes de la banca extranjera, especialmente del Banco Mundial, otorgados a partir de 1986 como consecuencia de los sismos del año anterior.

En sus primeros años de existencia, de 1983 a 1985, el FONHAPO sólo contó con recursos propios y fiscales, es decir, con aportaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Posteriormente el organismo obtuvo créditos de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF). De este último obtuvo un préstamo en 1986 para llevar a cabo programas de lotes y servicios y vivienda progresiva. En 1988 los préstamos del BIRF se destinaron, también, para vivienda mejorada.

De acuerdo con el resumen estadístico de FONHAPO la inversión del Banco Mundial se mantuvo de 1986 a 1995. Los préstamos inicialmente se destinaron a los programas de

---

<sup>21</sup> *Ibid.* p. 19.

reconstrucción de la Fase I de Renovación Habitacional Popular 1985-1987 (RHP), a la Fase II de las viviendas dañadas no expropiadas 1986-1990 y al Programa de Reconstrucción de la zona sur de Jalisco 1986-1987. No obstante, los créditos de dicho Banco se mantuvieron a lo largo de este periodo estableciéndose un tipo de mezcla de recursos de las tres fuentes mencionadas, evolucionando en diversas proporciones año con año, con un predominio en la mayor parte de ellos de la inversión externa en cantidades diversas.

**Cuadro no. 1: Resumen de la mezcla de recursos del Fonhapo (1986-1995) porcentajes**

Año	Recursos fiscales %	Banco mundial %	Recursos propios %
1986	53	30	17
1987	36	44	20
1988	22	39	40
1989	22	41	36
1990	25	45	29
1991	32	43	24
1992	36	46	18
1993	21	40	39
1994	19	44	37
1995	30	25	45

Fuente: FONHAPO. Estadística de la operación FONHAPO, 1982-1996. México, 1996.

Como se observa en el cuadro no. 5, la proporción de los recursos con que contaba el FONHAPO era variable considerando el periodo de 1986 a 1995. En el primer caso, es decir, los recursos fiscales, alcanzaron hasta un 53% en 1986, llegando a su nivel más bajo en el año de 1994 con un 19%. Con respecto a los recursos propios el punto más alto se alcanzó durante 1995 con un 45% y el más bajo con 17% en 1986. Con relación a los recursos externos, los procedentes del Banco Mundial alcanzaron un 46% en 1992.

El hecho de que tanto los créditos internacionales como los recursos de origen fiscal se destinaran de manera sustancial a los programas del FONHAPO parecía indicar un cambio de orientación en las políticas del gobierno en materia de vivienda, al dirigir su atención a la población más empobrecida, aun cuando esos recursos resultasen insuficientes y limitados en

comparación con los destinados a otras instituciones como INFONAVIT y FOVI. Aunque el FONHAPO siempre tuvo escasez de recursos comparados con los de otros organismos de vivienda, lo cual constituyó un obstáculo para atender a su población objetivo, a pesar de eso el Fondo emprendió diversas acciones de vivienda a favor de familias necesitadas, cumpliendo cabalmente con su objetivo social.

#### **2.1.1.1. Recursos propios: Patrimonio y recuperación.**

El patrimonio inmobiliario del FONHAPO estaba constituido básicamente por un Fondo de Habitaciones Populares manejado por BANOBRAS, que a partir de 1981, al constituirse el Fideicomiso le fue transferido. Unidades habitacionales como Tlatelolco, con relación a su administración inmobiliaria, eran parte del patrimonio inicial de la institución, también conocido como "fondo viejo", en razón de haber sido dotado de él desde el inicio de su operación, a diferencia de los inmuebles construidos posteriormente con crédito del Fideicomiso.<sup>22</sup>

La recuperación de los créditos fue el mecanismo que fortaleció al Fondo, permitiéndole con ello llevar a cabo programas de atención a quienes carecían de recursos para resolver su falta de habitación. Este mecanismo le daba vitalidad a los objetivos que se había propuesto el Fideicomiso.

El proceso de la recuperación del crédito se iniciaba con el pago del enganche, este iba del 10 al 15% del monto del financiamiento y debía hacerse dos meses después del término de la obra. Posteriormente el beneficiario saldaba sus mensualidades de acuerdo a la afectación salarial que le correspondía por el préstamo obtenido en un tiempo aproximado de siete a ocho años.

Como los créditos eran otorgados de forma colectiva, o sea, a las agrupaciones legalmente constituidas, los pagos realizados al FONHAPO eran de la misma forma. En tanto créditos

<sup>22</sup> FONHAPO. Reglas de operación y políticas de administración crediticia. México 1987, p.13.

"colectivos", era la agrupación de beneficiarios la que debía de responder por ellos. Si una asociación acreditada no cumplía con sus compromisos de pago de enganche o mensualidades, se hacía acreedora a cargos moratorios, además, perdía los beneficios del subsidio por buen pago. Si uno o algunos asociados no pagaban en tiempo y forma, se alteraba el mecanismo interno de recuperación, convirtiéndose los morosos en una carga para los demás asociados y en una fuente de conflictos afectando de manera directa al grupo.

Esto cambió a partir de 1990 cuando se adoptó el sistema de pago individualizado. Aunque las directivas cuestionaron en un principio esta forma de recuperación de los créditos, terminó por implantarse. Desde la perspectiva gubernamental la individualización de los créditos representó un mecanismo rotundo para contener la iniciativa de las organizaciones sociales al eliminar los lazos de responsabilidad colectiva de los beneficiarios. El sentido social de FONHAPO se lo daba precisamente el trabajar con esas organizaciones sociales a diferencia del INFONAVIT y FOVISSSTE cuya labor se ha orientado hacia los trabajadores asalariados a través de sus sindicatos.

Cabe mencionar sin embargo que los mecanismos de recuperación de las asociaciones tampoco eran de los más adecuados. En el caso de las asociaciones estas tenían sus propias formas de presión para conminar a sus asociados al pago de sus cuotas, estas iban desde la llamada de atención hasta la expulsión de los asociados, quienes eran sustituidos por otros asociados más solventes. Esta forma, aunque eficiente cuando se debía a actitudes negligentes de los asociados, desvirtuaba la concepción de los programas del Fondo creado para que participaran en él la población de más bajos recursos, cuando se excluía a socios que simplemente no les alcanzaba para pagar sus cuotas.

Así, las asociaciones se transformaban paulatinamente en agrupaciones con un nivel de ingresos más alto. La causa de la exclusión de los socios de más bajos recursos era, entre otras, el sobre-

---

endeudamiento de la organización que originalmente contrataba el crédito por encima de la capacidad de pago de aquellos.

Los primeros grupos a los que el FONHAPO dio crédito, trataron de adaptarse a las condiciones financieras de la institución. Sin embargo, al paso de los años, ante las difíciles condiciones económicas que empezó a vivir el país a mediados de la década de los ochenta, acentuadas por la crisis de la vivienda que se vivió a raíz de los sismos de 1985, provocaron que las organizaciones del movimiento urbano empezaran a cuestionar el esquema crediticio original del Fideicomiso al exigir un mayor apoyo de financiamiento al margen de la capacidad de pago de sus miembros. Las reglas de operación se vieron rebasadas sin haberse hecho una adecuación de las mismas por parte de las autoridades y sin haberse presentado opciones alternativas.

Había un desfase entre el ejercicio de los créditos y la recuperación, acentuado por el retraso de obra en casi todos los proyectos, lo que dificultaba iniciar un pronto proceso de captación de ingresos que repercutiera en el inicio de nuevos proyectos de vivienda; por eso, en el cuadro de mezcla de recursos se observa como hasta 1995, los recursos propios alcanzaron un 45%. Este porcentaje se consideraba como aceptable, si bien se situaba cinco puntos abajo de la recuperación recomendada por el Banco Mundial.<sup>23</sup>

#### 2.1.1.2. Subsidios.

Los programas del FONHAPO eran subsidiados. Los subsidios procedían de recursos fiscales, es decir, recabados a través de impuestos que el Estado reorientaba para apoyar a la población más necesitada pudiendo ser del 30 al 40% del monto del crédito, en el entendido que los beneficiarios pagarían entre el 60 y 70% de lo que se les prestaba. Los subsidios eran una parte integral del sistema crediticio y como tal se establecían en las reglas de operación del organismo.

<sup>23</sup> Casanueva, Cristina, Díaz, Alberto et. al. *op.cit.* p. 200.

Los subsidios se distribuían de la siguiente forma:

**Cuadro no. 2: Distribución de subsidios.**

Monto del crédito	Recuperación del crédito	Monto del subsidio	Otorgamiento en 2 pasos	
			Al principio	Al final
Hasta: 1200 vsmr	60%	40%	25%	15%
Dc: 1201 vsmr A: 1600 vsmr	65%	35%	20%	15%
Dc: 1601 vsmr A: 2000 vsmr	70%	30%	15%	15%

Fuente: FONHAPO, *fonhaपो: esquema crediticio*. Cuaderno de divulgación, México 1987.

Como puede observarse en el cuadro anterior el descuento del subsidio se hacía de acuerdo con el monto financiado independientemente del tipo de programa. Desde luego, con ello se buscaba beneficiar a los acreditados de escasos recursos cuyos financiamientos eran menores. Los subsidios como los créditos estaban indexados a los salarios mínimos, dependiendo directamente de los incrementos que estos últimos tuvieran.

Había dos tipos de subsidio; el primero de ellos se hacía efectivo de forma incondicional al terminar la obra constructiva e iniciar la recuperación del crédito. El segundo, quedaba condicionado a un "buen pago" a lo largo de la recuperación del crédito, por lo que se hacía efectivo al final de esta.

Pese a las ventajas observables en este sistema, los subsidios en términos absolutos, eran comparativamente menores de los subsidios otorgados por otros organismos de financiamiento del sector vivienda como FOVI e INFONAVIT, dirigidos a sectores de la población con recursos mucho más altos que los acreditados por el FONHAPO.

## 2.2. Políticas sociales.

Las políticas sociales del FONHAPO consistían en que los recursos de financiamiento llegaran efectivamente a su población objetivo en forma proporcional a su capacidad socioeconómica.

Uno de los instrumentos esenciales de estas políticas era el *subsidio* consistente en la recuperación por parte del Fideicomiso de solo una parte del total financiado es decir entre el 60 y 70%. Para beneficiar a los grupos más desfavorecidos económicamente el subsidio era mayor en tanto menor fuera el préstamo; constituía también un incentivo para la amortización oportuna pues el subsidio se incrementaba si se hacía un "buen pago", es decir, al pagarse con puntualidad en los plazos establecidos para la recuperación del crédito.

Los obstáculos para que los recursos subsidiados llegaran efectivamente a la población que lo requería eran el manejo político y clientelar de los créditos, tanto por parte de líderes y representantes como de las mismas autoridades de la institución,<sup>24</sup> como podrá verse en los capítulos IV y V en lo relativo a la gestión de grupos y organizaciones.

Aun con estos obstáculos el Fideicomiso era un canal para que los recursos de financiamiento a la vivienda llegaran a los beneficiarios, en parte debido a la presión ejercida por las organizaciones, sobre todo al descubrir y enfrentarse a los obstáculos para acceder a un recurso precisamente destinado para ellas. Esta situación dio pie, como era natural, para que se politizara el proceso de asignación de los créditos y las políticas sociales de FONHAPO fueron vistas como una expresión del populismo gubernamental.

Pese a ello, ante las circunstancias que empezó a vivir el país especialmente a partir de la década de los ochenta al entrar en un proceso inflacionario, los salarios tanto de los trabajadores asalariados como los ingresos de los trabajadores ubicados en el sector informal de la economía empezaron a deteriorarse aceleradamente. En este sentido los créditos para vivienda de la banca privada resultaban prohibitivos con sus altas tasas de interés, ante ese panorama tan desalentador

para este tipo de población resultó de suma importancia el FONHAPO al constituirse como una alternativa viable para los grupos de escasos recursos.

Se consideraba a fines de la década de los 80 que el 70% de la población tenía ingresos inferiores a 2.5 salarios mínimos. Sin embargo, el FONHAPO no pretendía llevar a cabo una acción de financiamiento masiva, aun cuando en algún momento llegó a plantearse de ese modo<sup>25</sup> y las organizaciones emergentes surgidas por los sismos de 1985 empujaban en tal sentido. Su actividad siempre tuvo restricciones de carácter político y presupuestal.

Con relación a la concordancia que debía existir entre el monto de financiamiento y la capacidad de pago, diversos grupos se sujetaron a los lineamientos propuestos, especialmente en los casos de vivienda progresiva, ahí los grupos trataban de seguir al pie de la letra el espíritu de este programa. Esto fue así, sobre todo, en los primeros años de vida de la institución. Sin embargo, cuando se presentó la afluencia masiva de organizaciones, fundamentalmente después de los sismos de septiembre de 1985, ya con la creación de la Delegación Metropolitana, este lineamiento pareció desdibujarse ante la presión de las organizaciones del movimiento urbano que exigían, ya no solo un crédito sino una vivienda terminada. El programa de vivienda progresiva sólo quedó como una formalidad para encasillar diversos proyectos, pues en realidad se identificaban más con un programa de vivienda terminada.

Los grupos acreditados comenzaron a sobreendeudarse de acuerdo con el esquema crediticio del FONHAPO. La *capacidad de ahorro* promovida por la institución como parte de sus políticas sociales no pasó de ser una buena intención. Había cierta resistencia a informar sobre la constitución de fondos de ahorro, en muchas ocasiones porque efectivamente no existían y en otras porque las directivas manejaban las aportaciones de los socios a su propio arbitrio.<sup>26</sup> Esta

<sup>24</sup> En Casanueva, Cristina, Díaz, Alberto et al. *Vivienda y estabilidad política* se refiere ampliamente el carácter político del manejo de los créditos al grado de que al FONHAPO se le llegó a considerar una agencia política. Pp. 92, 93 y 195-199.

<sup>25</sup> FONHAPO. *Gestión financiera en apoyo a la vivienda popular*. México, 1987, p. 8.

<sup>26</sup> No había en la estructura operativa de la Delegación un área contable o administrativa que diera seguimiento a los fondos de ahorro. Por lo que toca al área social dichos fondos se promovían pero en las asambleas con los grupos estos generalmente no proporcionaban información al respecto.

situación derivaba en una insolvencia de los grupos la cual impedía terminar los proyectos habitacionales quedando en muchas ocasiones en obra negra o con escasos acabados.

Pero tampoco se podía exigir a grupos en condiciones precarias que tuvieran constituido un fondo de ahorro, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas en que se encontraban.

De acuerdo con encuestas realizadas a finales de la década los ochenta, la población objeto de financiamiento del FONHAPO sólo dedicaba cantidades menores al 10 % de sus ingresos al pago de vivienda, lo cual se debía a que las familias agotaban sus exiguos recursos en alimentación y transporte.<sup>27</sup>

La correlación ente los programas de vivienda de FONHAPO y el nivel de ingresos se presentaba de la siguiente forma:

**Cuadro no. 3: Programas e ingresos requeridos**

Programa	Promedio de ingreso en v.s.m. requerido	% de afectación salarial
Lotes y servicios	1.4	14
Vivienda progresiva	2	21.8
Vivienda mejorada	1.5	15.2

Fuente: Fonhapo. Esquema crediticio. México 1987, pp. 22-44

Los porcentajes del cuadro no. 1 estuvieron vigentes hasta 1990 año en que se incrementaron los préstamos hasta 2,500 salarios mínimos, aumentando en forma proporcional todo el esquema crediticio de tal manera que el ingreso requerido para un programa completo de vivienda progresiva fue de 2.5 salarios mínimos y la afectación salarial llegó al tope máximo por precepto constitucional de un 25%.

<sup>27</sup> Casanueva, Cristina, Díaz, Alberto et. al. Vivienda y estabilidad política. México, Centro de investigación para el desarrollo (CIDAC), Editorial Diana, 1991. p. 96.

### 2.2.1. Criterios de aplicación de las políticas sociales.

Como criterio de aplicación de las políticas sociales se requería que *la población cumpliera con un perfil* de carácter socioeconómico, por lo tanto los grupos que serían atendidos debían de ser no asalariados y de escasos recursos. Aun cuando era difícil poder lograr una homogeneidad de la población beneficiaria en cuanto a ingresos o actividad, entre 1983 y 1988 pudo constatarse que el 50% de los créditos se destinaron a una población no asalariada.

Ahora bien, el FONHAPO, sus directivos y áreas operativas adoptaban con relación a este punto un criterio abierto, es decir, no excluir a ningún grupo de solicitantes aun cuando fuesen asalariados siempre y cuando no hubiesen sido dotados anteriormente de alguna vivienda. Así, algunos grupos provenían de organizaciones sindicales, fundamentalmente de obreros cuyo régimen laboral era el contrato colectivo y/o empleados incorporados a un régimen laboral. Más adelante veremos como en el desarrollo de los proyectos estas agrupaciones tendían a abrirse y captaban socios cuya procedencia no era la asociación laboral original. Por lo general estas asociaciones no habían sido beneficiadas por los organismos oficiales de vivienda: INFONAVIT y FOVISSSTE, con lo que ante la falta de expectativas en estos encontraban en el FONHAPO una alternativa viable y una oportunidad única.

Por su parte los grupos con mayores posibilidades económicas (asalariados o no asalariados) se acercaban al FONHAPO sólo en casos excepcionales, acogiéndose al programa de vivienda mejorada en su modalidad de adquisición a terceros, esto en el caso de inquilinos que al presentarse una oferta de compra-venta veían en los créditos del Fideicomiso una opción para completar el pago de sus viviendas cuando este resultaba elevado. Desde luego si los solicitantes percibían más de 2.5 salarios mínimos, evidentemente no cumplían con el perfil requerido por la institución y no se contemplaban como sujetos de crédito.

Uno de los criterios de mayor relevancia fue el contar con un mecanismo transparente en el otorgamiento de los créditos. Por ello se procuró evitar malos manejos y solicitar que todo crédito

---

derivase de la existencia "real y manifiesta" de una demanda de vivienda expresada por la misma población beneficiaria. Aunque se ponderaba dicha transparencia la demanda y el medio eran propicios para que organizaciones o individuos trataran de especular con los productos de vivienda, lo que por cierto se logró en algunas ocasiones desvirtuando con esas acciones lastimosas el espíritu esencial del Fondo.

Las formas más frecuentes eran la político clientelar y la comercialización. Estos procedimientos especulativos correspondían al manejo autoritario de los grupos por parte de los dirigentes, quienes se valían de la escasa participación y bajo nivel educativo de la población para beneficiarse ellos mismos. En este sentido era claro que llegaba a lucrarse con las viviendas, para lo cual se inflaban los padrones de la demanda o se creaba una población beneficiaria ficticia. Era importante la labor realizada especialmente por el área social del FONHAPO la cual verificaba en campo, en predios y asambleas, la existencia real de las asociaciones y del padrón de los demandantes, constatando que los beneficiarios fueran de carne y hueso; dicha verificación debía realizarse de forma permanente para evitar los montajes de escenarios con grupos reunidos solo esporádicamente para "sorprender" al representante del FONHAPO.

Por normatividad estaban prohibidas las operaciones de compra-venta de las viviendas durante el tiempo que durase la amortización del crédito y mientras las asociaciones no hubiesen decidido sobre el régimen de propiedad a instaurarse. Aun así, esas operaciones se llevaban a cabo en forma subrepticia, en muchos casos, con la complicidad de las mismas directivas.

Diversas fueron las denuncias de malos manejos o expulsiones arbitrarias y sustituciones de miembros del grupo hechas por los propios asociados, ante las cuales se llevaron a cabo verificaciones a través de conteos y censos en predios o inmuebles. Sin embargo las organizaciones presionaban con amenazas, chantajes y movilizaciones haciendo valer su muy particular interpretación de la autonomía de los grupos, impidiendo con ello que la institución tomase cartas en el asunto.

De lo anterior se derivaba otro criterio de aplicación de las políticas sociales el que hacía referencia a la *participación* de la población beneficiaria en cada una de las etapas de los créditos, en otros términos asumiendo una responsabilidad común, al compartir derechos y obligaciones. Los programas del FONHAPO no podían entenderse sin este concepto de participación consistente en asumir grupalmente los compromisos relativos al crédito. Efectivamente, la participación tenía que ir más allá de asistir a una asamblea o un mitin. Implicaba comprometerse a realizar una labor constante en comisiones de trabajo, gestiones ante organismos públicos, jornadas en labores de construcción, etc. Las asociaciones y sus integrantes debían de tener una participación en todas y cada una de las etapas del crédito porque ello garantizaba la obtención del crédito y la realización del proyecto de vivienda.

Hubo organizaciones que promovieron este tipo de participación en muchos casos con éxito, el tener estas experiencias valiosas sirvieron para una verdadera formación de sus miembros en los aspectos organizativo, gestivo y también, político. Más adelante cuando se detalle la experiencia de la Delegación Metropolitana se mostrará lo rescatable de este ejercicio, su importancia en la promoción de esta particular forma de organización y financiamiento.

Desde luego, en tanto créditos grupales, la responsabilidad de estos era colectiva, sobre todo en la etapa de recuperación. Para resolver esa cuestión, a principios de los noventa se empezó a promocionar la individualización de los mismos, la cual cuestionaba el esquema crediticio original puesto en práctica por los programas del FONHAPO. Las autoridades se inclinaban por su establecimiento y no desistieron hasta ver culminando su esfuerzo en su implantación.

### **2.3. Políticas técnicas.**

El FONHAPO era un organismo de financiamiento y no de construcción de viviendas, en tal virtud uno de sus objetivos era cuidar el llevar a cabo proyectos a bajo costo y con estándares mínimos de calidad, primordialmente, en un marco de eficiencia en la aplicación de los recursos,

sobre todo, por lo limitados que estos eran: 2 000 salarios mínimos por acción de vivienda al principio y posteriormente ampliados a 2 500.

El organismo pugnó siempre por el abaratamiento de los costos de construcción de las viviendas a través de su producción masiva en los programas de vivienda progresiva. Uno de los criterios coadyuvantes para la valoración de este punto era la apreciación que las propias organizaciones participantes hacían al respecto. Había quienes reconocían el principio de "hacer más con menos". Esta regla influyó en la realización de proyectos gigantes considerando que estos entre más grandes eran, por el volumen de materiales adquiridos, abarataban su costo total.

Ello condujo a algunas organizaciones a buscar el financiamiento para proyectos de más de 300 acciones de vivienda que, desde la perspectiva autogestiva, se consideraban megaproyectos y planteaban diversos problemas como el retraso de las obras, conflictos con las compañías constructoras, dificultades para la autorización de dotación de servicios, etc.

Una forma de contribuir al abaratamiento de costos, que distinguía a los proyectos financiados por el FONHAPO de los de otros organismos de vivienda, era la aportación de jornadas de trabajo y labores de autoconstrucción por parte de los cooperativistas o socios de los grupos durante la etapa de edificación. Por otro lado en cada programa los beneficiarios tenían que aportar entre el 10 y el 15% del costo total.

Si bien por una parte los grupos tenían que recurrir a una asesoría técnica, por otra, el concepto de autogestión de los mismos llevó a unificar acciones y criterios en la toma de decisiones de los proyectos aun en aspectos de carácter técnico. Articulándose a través de la formación de comisiones se vigilaba la adquisición de materiales y el avance de la obra. Entre mayor era el grado de participación de los asociados se hacía un mejor seguimiento del proyecto que redundaba en beneficio de los mismos.

### **2.3.1. Criterios de aplicación de las políticas técnicas.**

En cuanto a los criterios de aplicación de las políticas técnicas el FONHAPO establecía que se buscaba priorizar la habitabilidad de las viviendas y propiciar la progresividad de las mismas.

Este criterio tenía diversas implicaciones: por un lado, se refería al carácter estrictamente austero de los programas de vivienda, lo que no podía ser de otro modo por lo limitado de los recursos y las escasas posibilidades económicas de los beneficiarios; lo destacable era la progresividad de la vivienda consistente en su desarrollo gradual a partir de la construcción de un módulo mínimo habitable de acuerdo a la capacidad económica de los acreditados. Era evidente la importancia que concedía el FONHAPO a este concepto pues definía la filosofía de los desarrollos habitacionales de la institución: vivienda progresiva era su programa más importante. Esto daba un perfil distinto al organismo ya que ninguna otra institución de vivienda manejaba este tipo de programa.

Se habrá de ver más en detalle cuál fue el desenvolvimiento específico de este programa y las dificultades que enfrentó. Pese a su concepto amplio, no tuvo buena acogida especialmente entre las organizaciones surgidas a raíz de los sismos como la Asamblea de Barrios, pues en la práctica exigían viviendas terminadas, lo cual era contrario al espíritu que llevó a la creación del Fideicomiso. Aquellas llevaron a socavar el programa de vivienda progresiva pese a haberse englobado en el mismo sus proyectos.

### **2. 4. Políticas jurídicas**

Jurídicamente el FONHAPO buscaba que los financiamientos se ajustaran a las normas legales vigentes, los beneficiarios obtuvieran seguridad jurídica y de los recursos otorgados quedaran debidamente establecidas las garantías para la recuperación de los mismos.

Cabe destacar el interés de la institución porque sus acciones se llevaran a cabo en un marco de legalidad respecto de la posesión de predios e inmuebles y la personalidad jurídica de las asociaciones.

Por tratarse exclusivamente de créditos colectivos, era de suma importancia contar con los mecanismos para darle formalidad a las asociaciones y así reglamentar las acciones de las mismas; por ejemplo, con relación a la contratación de pasivos. La legalidad no era solamente una formalidad. Muchas asociaciones reclamantes de vivienda y diversas agrupaciones de colonos estaban saliendo de un periodo de invasiones de predios e incluso de inmuebles. Práctica común en aquellos tiempos de algunas organizaciones como el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), para las cuales la invasión de predios era una forma de presionar a los encargados del asunto de la vivienda y sacar provecho y dividendos de esa situación.

Es cierto que tales medidas habían dejado de ser la tónica del Movimiento Urbano Popular (MUP), sobre todo, a partir del movimiento de los damnificados por los sismos de 1985. También el consecuente decreto expropiatorio de octubre del mismo año fue en gran medida un paliativo que minimizó posibles acciones de invasión de predios e inmuebles. Aunque los procedimientos y trámites jurídicos para la adquisición de estos a través de mecanismos de compra venta, vía los créditos de FONHAPO, no eran lo ágiles que pudiera esperarse, sin embargo se abrió un camino, que en muchos casos generó concretar lo solicitado en operaciones satisfactorias.

## **2.5. Relevancia de las políticas operativas.**

Después de realizado este recorrido intrínseco de lo sustancial de las políticas operativas del Fondo, presentamos de manera sumaria lo más importante que le dio sustento:

1. Dar acceso al crédito para vivienda, por primera vez, a los no asalariados de escasos recursos.

2. Dar oportunidad a las organizaciones de colonos, inquilinos o solicitantes de vivienda de tener personalidad jurídica y por tanto ser sujetos de crédito.
3. Se generaron las formas de gestión y auto gestión en la práctica de los grupos y organizaciones, en contraposición a los mecanismos corporativos establecidos para la asignación de cuotas de viviendas por los tradicionales organismos de vivienda (INFONAVIT y FOVISSSTE).
4. Discusión y revisión de los proyectos por los propios interesados.
5. Acciones de auto construcción, impulso a cooperativas y participación a través de jornadas de los propios asociados.
6. Recuperación de los créditos para la retroalimentación de nuevos proyectos.
7. Mecanismos claros para la obtención de créditos.
8. Transparencia en el procedimiento jurídico.

#### **2.6. Programas de vivienda.**

Con base en los programas de vivienda popular así como sus mecanismos y líneas de crédito, instituidos como fines del FONHAPO, se pretendía cubrir de manera integral las opciones de financiamiento para su población beneficiaria, partiendo efectivamente de la diversidad de posibilidades económicas o más bien de los limitados recursos económicos de aquella. Por eso se hicieron presentes una gama de programas y líneas de crédito (ver cuadro 2), todas ellas eran opciones para los solicitantes de financiamiento de las cuales podían escoger más de una conforme a las condiciones de sus predios y/o viviendas y de acuerdo a su capacidad de pago.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Podían optar por un financiamiento amplio el cual abarcaba desde la línea de adquisición de suelo hasta la construcción misma.

**Cuadro no. 4: Programas y líneas de acción.**

TIPOS DE PROGRAMA	LÍNEAS DE ACCIÓN				
	ESTUDIOS Y PROYECTOS	ADQUISICIÓN DE SUELO	URBANIZACIÓN	EDIFICACIÓN	APOYO A LA CONSTRUCCIÓN
Lotes y servicios	X	X	X		
Vivienda progresiva	X	X	X	X	X
Vivienda mejorada	X	X	X	X	X
Vivienda terminada	X	X	X	X	
Apoyo a la producción y distribución de materiales	X				X

Fuente: FONHAPO. *Gestión financiera en apoyo a la vivienda popular. Memoria de actividades.* p. 16.

Los tipos de programas que generó el FONHAPO fueron los siguientes:

Lotes y servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada, vivienda terminada y apoyo a la producción y distribución de materiales.

Como hemos indicado el Fondo tenía establecidos montos de financiamiento que hasta fines de los ochenta se distribuyeron de la siguiente forma:

**Cuadro no. 5: Montos de financiamiento**

Lotes y servicios	Vivienda mejorada		Vivienda progresiva
	Mejoramiento	Adquisición a terceros	
575 vsmr	875 vsmr	2000 vsmr	2000 vsm

Fuente: Fonhapo, *Esquema crediticio*, México 1987, pp.4-5.

### 2.6.1. Lotes con servicios.

Este programa consistía en el financiamiento para la adquisición de predios susceptibles de ser lotificados y dotados de servicios básicos como agua, drenaje y luz, en los cuales posteriormente sus adquirentes pudieran llevar a cabo proyectos de vivienda unifamiliar. En el periodo de 1982 a

1996 este programa representó el 22.9% de las acciones de vivienda<sup>29</sup> a nivel nacional, sin embargo en la ciudad de México fue un programa sin relevancia (al menos en el Distrito Federal) con tan solo 28 acciones en el mismo periodo. Ello pudo deberse al interés de los solicitantes por obtener un financiamiento que garantizara la construcción de una vivienda, aun cuando se tratara de un "pie de casa"<sup>30</sup> como veremos en el programa de vivienda progresiva. Aunque en el programa de lotes con servicios se reconocía también la finalidad de construir una vivienda los grupos preferían optar por un concepto más integral como era el de vivienda progresiva.

### 2.6.2. Vivienda progresiva.

El programa de vivienda progresiva consistía en una construcción gradual de la vivienda, se iniciaba con el acondicionamiento de un espacio habitacional de usos múltiples con los servicios básicos, llamado pie de casa. Podía absorber las cinco líneas de crédito abiertas por el FONHAPO: estudios y proyectos, adquisición de suelo, urbanización, edificación y apoyo a la autoconstrucción. Se podían contratar una o varias de estas líneas según las necesidades y características del proyecto.

El programa de vivienda progresiva estaba considerado como un programa de bajo costo porque permitía ahorrar recursos. Estos se optimizaban y se destinaban a otros beneficiarios, con ello se ampliaba la base de estos, generándose un impacto y un efecto social mayor al hacerse extensivas este tipo de alternativas.

Vivienda progresiva era el más global de los cinco programas y el más representativo de la institución. Era el más apropiado para las organizaciones que partían de cero, es decir, que no contaban con un predio donde llevar a cabo su proyecto de vivienda. El pie de casa se convirtió en un prototipo de vivienda. Expresaba las limitaciones del financiamiento de la vivienda para

<sup>29</sup> Se entiende por acción de vivienda cada una de las viviendas unifamiliares construidas o reconstruidas, en cualquiera de los programas, con el crédito de la institución.

<sup>30</sup> El pie de casa es una construcción mínima en un predio unifamiliar que cuenta con los servicios básicos y un acondicionamiento que puede ser provisional (cocina, baño, estancia que puede adaptarse como recámara) con opción a crecer y a ampliar sus espacios.

los no asalariados el cual no alcanzaba, en el caso de las familias de reducidos ingresos, más que para la construcción de un módulo en obra negra en un pequeño lote donde tenían que organizar su espacio en espera de mejorar su situación y poder continuar por su propia cuenta la ampliación de la vivienda.

El monto máximo de crédito en los primeros años de vida de la institución era de 2000 salarios mínimos pero el FONHAPO tuvo que incrementarlo, a partir de 1990, hasta 2500 salarios mínimos por acción de vivienda. Esto se debió a la presión de las organizaciones en el periodo posterior a los sismos de 1985, al plantear que el monto máximo era insuficiente para completar un proyecto de vivienda en condiciones mínimas de habitabilidad y reclamar por tanto un financiamiento mayor. Para ello se requería un ingreso mínimo demostrable de 2.5 salario mínimo por titular. Paradójicamente el ingreso de muchos de los asociados estaba por debajo de este mínimo requerido, situándose en tan sólo un salario mínimo o a veces menos. La afectación salarial, es decir, el pago de una mensualidad por concepto de recuperación del crédito llegaba, en el caso de haber solicitado el monto máximo de financiamiento, al 52 % de un salario mínimo mensual.

La institución cuidaba de no provocar contratiempos en el desarrollo del programa y de prevenir que la insolvencia de los grupos solicitantes se manifestara posteriormente en la etapa de recuperación de los proyectos de vivienda progresiva.

En vivienda progresiva, así funcionó en los primeros años de la institución, el proyecto llegaba hasta donde era posible de acuerdo a la capacidad de pago de los asociados. Por ello el "pie de casa" constituía una alternativa. Empero ante la afluencia de grupos y el aumento de créditos contratados la exigencia del cumplimiento del perfil socioeconómico de los solicitantes en dicho programa se hizo más flexible, manifestándose la contradicción entre un monto excesivo de financiamiento y un exiguo ingreso.

---

En la perspectiva del FONHAPO, el concepto de vivienda progresiva implicaba una delegación de funciones que anteriormente atendía el gobierno con un concepto paternalista; así, ya no se construía viviendas terminadas para los no asalariados; más bien se trataba de que estos se convirtieran en actores y proveedores de bienes y servicios comunitarios relativos a la infraestructura urbana y de vivienda.

De esta forma el gobierno solamente iba a "orientar" la iniciativa de los grupos demandantes de vivienda, ante todo en procesos de autoconstrucción, encauzándolos en programas institucionales. Esto sirvió de pretexto para que el gobierno se desentendiera de una responsabilidad que de modo tradicional asumía. Adicionalmente el concepto de desregulación abarcó no sólo a los sectores de la población asalariada o de clase media, como los atendidos por INFONAVIT y FOVI, sino, también, a los no asalariados de escasos recursos.

Uno de los objetivos de los programas del FONHAPO era promover y captar el ahorro de los grupos solicitantes de vivienda, especialmente entre los no asalariados. Para ello se realizaron intentos incluso en la banca privada, al crear mecanismos de intermediación financiera, abriéndose cuentas a nombre de las agrupaciones donde se podían depositar sus ahorros; o bien, con un concepto más amplio, fomentar la planificación y el ahorro, mediante la creación de fondos a través de Bonos del Ahorro Nacional. Se pretendía crear asociaciones civiles y cooperativas autosuficientes, que con solvencia económica combinaran sus propios recursos con los de origen fiscal y bancario para hacer extensivos los programas de vivienda a un mayor número de familias.

Con todo, las cosas no funcionaron de la forma deseada, por un lado, las organizaciones que mostraron una gran iniciativa para las movilizaciones no tuvieron creatividad en este sentido. Por otro, tampoco hubo iniciativas de tipo institucional. Las primeras buscaban únicamente obtener recursos financieros para poder generar el mayor número de acciones de vivienda las cuales les granjearan una abundante clientela política. En descargo de las dos partes cabría decir que se

vivió en este periodo una crisis económica permanente, caracterizada por un proceso inflacionario en el cual se alcanzaron tasas de 159.2% en 1987, ello determinó incluso que el FONHAPO adoptara un esquema crediticio en veces salarios mínimos, evitándose que sus beneficiarios fueran afectados por altas tasas de interés bancario.<sup>31</sup>

Vivienda progresiva fue un programa requerido por diversas organizaciones que podían llevar a cabo la gestión del crédito para sus viviendas. Algo inusual, si se consideran las tradicionales políticas de vivienda por parte de los organismos corporativos institucionales, en los cuales no había la mínima iniciativa por parte de los solicitantes. Por eso, vivienda progresiva mantuvo su carácter de programa emblemático del FONHAPO.

### 2.6.3. Vivienda mejorada.

Vivienda mejorada era el programa de financiamiento dirigido a grupos organizados con personalidad jurídica, quienes podían adquirir los inmuebles ocupados por ellos mismos, generalmente en la forma de inquilinato, o, incluso, de inmuebles desocupados en condiciones habitables o susceptibles de ser rehabilitados única y exclusivamente para su uso habitacional. El crédito podía destinarse para la adquisición y/o el mejoramiento. Este programa ocupó un segundo lugar en importancia a nivel nacional con el 35.9% de acciones en el periodo de 1982 a 1996<sup>32</sup>.

El programa estaba dirigido a apoyar la adquisición y mejoramiento de inmuebles y viviendas en zonas urbanas de alta densidad de población. Como se ve en el cuadro de programas por líneas de acción se podían contratar todas las líneas de crédito existentes y los montos de financiamiento que podían ser hasta de 2500 salarios mínimos podían desglosarse entre las dos opciones mencionadas de adquisición y mejoramiento, con esto se buscaba que la primera de ellas no

<sup>31</sup> FONHAPO. Estadística de la operación FONHAPO 1982-1996. México 1996, p. 6

<sup>32</sup> Ibid. P. 18

absorbiera todo el financiamiento, a fin de asegurar la rehabilitación requerida en la mayoría de los casos.

Los grupos debían llevar a cabo la negociación para la adquisición de inmuebles a partir de una carta promesa de compra-venta de los propietarios e iniciar la gestión ante el FONHAPO para la contratación de las líneas de crédito necesarias. Si el inmueble era ya propiedad de alguna asociación civil o cooperativa existía la opción de solicitar un crédito para el mejoramiento del mismo.

El programa de vivienda mejorada cobró importancia y fue muy demandado, principalmente en algunas zonas populares de la ciudad de México, sobre todo, a partir de haberse terminado el programa de Renovación Habitacional Popular en sus fases I y II. La fase I produjo la reconstrucción de viviendas a partir del decreto expropiatorio de octubre de 1985 y la fase II coadyuvó en los procesos de compra-venta de las vecindades afectadas por los sismos, pero que no entraron en dicho decreto. El programa de vivienda mejorada, en su modalidad de adquisición a terceros, les dio continuidad.

#### 2.6.4. Vivienda terminada.

El Programa de vivienda terminada fue diseñado para la edificación de viviendas completas en un solo proceso constructivo. Implicaba así mismo el ejercicio del monto máximo de financiamiento, los 2000 salarios mínimos primero y después los 2500.

El programa tuvo una vida breve en relación con los demás programas ya que solo operó formalmente hasta 1987, representando el 0.3 % de las acciones de vivienda a nivel nacional. Comparado con los otros absorbía muchos recursos. Los solicitantes en este programa debían tener un ingreso al menos de 2.0 salarios mínimos. Después de los sismos de 1985, importantes organizaciones del movimiento urbano reivindicaron una vivienda terminada aun cuando esto cuestionara el esquema crediticio de la institución, solicitando un financiamiento no acorde a su

capacidad de pago, y, por lo tanto, perfilando hacia el futuro un problema de insolvencia, pero obteniendo una vivienda más completa en términos de espacio y confort. Esta fue quizá la contradicción fundamental del FONHAPO en este periodo, situación que impidió lograr el objetivo de contar con un organismo solvente.

La política de la institución fue la de promover programas alternos a los tradicionales de otros organismos de vivienda. De hecho FOVI e INFONAVIT habían dado prioridad a la vivienda terminada a la que dedicaban las dos terceras partes de sus recursos. En este sentido era importante que el FONHAPO abocara mayores esfuerzos y capital a los programas alternativos como vivienda progresiva.<sup>33</sup>

#### 2.6.5. Apoyo a la producción y distribución de materiales.

Este programa consistía en el financiamiento a pequeñas unidades de producción o parques que fabricaban y distribuían materiales de construcción y equipamiento para apoyar los programas de vivienda del FONHAPO o de autoconstructores en general, principalmente en zonas habitadas por la población de escasos recursos. Estos parques de materiales podían ser constituidos por los mismos grupos de acreditados. Operaron solo durante los primeros años de existencia del FONHAPO, formándose cooperativas que se fueron extinguiendo poco a poco, al menos en la ciudad de México. Hasta 1986 solo se habían otorgado 54 créditos, a nivel nacional, para este programa.<sup>34</sup>

El resumen de acciones de vivienda de 1996 no incluyó datos acerca de este programa, lo cual parece indicar que para ese año ya se había extinguido. Ciertamente los proyectos llevados a cabo en el periodo correspondiente a la existencia de la Delegación Metropolitana, de 1987 a 1993, no contaron con el apoyo de dichos parques, en cierto modo por el carácter de los

<sup>33</sup> Casanueva, Cristina, Díaz, Alberto et. al. *op.cit.* p. 157.

<sup>34</sup> FONHAPO. *Gestión financiera en apoyo a la vivienda popular. Memoria de Actividades.* 1987. pp. 17 y 43

proyectos constructivos que eran sometidos a licitaciones y las constructoras recurrían a mecanismos más comerciales para la adquisición de materiales.

Finalmente presentamos los resultados obtenidos por tipo de programa en un periodo de 14 años contabilizados por el propio Fideicomiso:

**Cuadro no. 6: Acciones de vivienda por tipo de programa a nivel nacional 1982 a 1996**

Tipo de programa	Acciones terminadas	Porcentaje
Lotes y servicios	125,044	22.9%
Vivienda progresiva	222,992	40.8%
Vivienda mejorada	196,099	35.9%
Vivienda terminada	1,730	0.3 %
Total:	545,865	100.0%

Fuente: Estadística de la operación FONHAPO 1982-1996, p. 18.

Se observa en este cuadro el orden de importancia de cada uno de los programas. En el caso de lotes y servicios, aunque ocupó poco más de la quinta parte de las acciones de vivienda generadas en el país, en la Zona Metropolitana de la ciudad de México, más específicamente en el Distrito Federal, el programa tuvo poca relevancia con tan sólo 28 acciones de vivienda, si se compara con entidades federativas como Baja California Norte o Quintana Roo, donde se llevaron a cabo 35,641 y 21, 472 acciones de dicho programa respectivamente.

En el caso de vivienda progresiva destaca la prioridad que tuvo el programa con un 40.8%. En este caso las entidades que encabezaron la producción de viviendas fueron el estado de México con 27,804 y el Distrito Federal con 19,764 acciones, cifras muy por arriba del resto de las entidades federativas, seguidas por Coahuila y Chihuahua con 13,364 y 11,040 respectivamente. Las demás registraron cantidades por debajo de las 10,000. Ello nos indica que los proyectos de vivienda progresiva se llevaron a cabo principalmente en las zonas periféricas de la ciudad de México, en los municipios conurbados del Estado de México y en delegaciones políticas del

oriente y norte del Distrito Federal, zonas de expansión en ese momento de la denominada mancha urbana.

Vivienda mejorada siguió muy de cerca al programa de vivienda progresiva, siendo los estados de Guanajuato e Hidalgo los que alcanzaron las cifras más altas de acciones de vivienda con 33,744 y 23,067 respectivamente. En el caso del estado de México y el Distrito Federal se situaron en un punto intermedio con 12,106 y 8,853 respectivamente. Vivienda mejorada fue una especie de programa puente en tanto continuidad de los programas de Renovación Habitacional y como antecedente del programa Casa Propia que retomó el Departamento del Distrito Federal.

En el caso de vivienda terminada no se registró ninguna acción de vivienda para el Distrito Federal. Consideramos que fue un intento fallido por llevar a cabo un programa el cual no respondió ni a los fines de la institución ni a las expectativas de la población beneficiaria del FONHAPO.

## **2.7. Líneas de crédito.**

En la perspectiva de progresividad de los proyectos de vivienda había líneas de crédito para los grupos solicitantes y podían decidir cuales de ellas les convenía contratar de acuerdo a las necesidades de sus proyectos de vivienda. Estas eran: estudios y proyectos, adquisición de suelo, urbanización, edificación y apoyo a la construcción. Los grupos podrían contratar cada una de las líneas por separado o bien el conjunto de ellas pero en forma gradual.

A continuación se describen cada una de las líneas mencionadas.

### **2.7.1. Estudios y proyectos.**

Consistía en el financiamiento a los grupos acreditados para contratar los servicios de carácter profesional relacionados con asesorías técnica, social, legal, financiera y administrativa generadas durante la formulación del proyecto habitacional y la integración de los requisitos establecidos por el FONHAPO.

De estas asesorías la *técnica* fue la que tuvo mayor relevancia por ser un elemento sustantivo de los programas, se le consideraba explícitamente como un servicio de tipo profesional. Consistía en la formulación técnica del proyecto. Por el carácter autogestivo de los grupos acreditados, dichos proyectos técnicos eran sometidos a las observaciones y modificaciones propuestas por aquellos, por lo que los asesores tenían que participar en la presentación y discusión de los proyectos tanto en reuniones y comisiones de trabajo como en asambleas. Así mismo, los asesores debían participar en las gestiones ante los organismos de vivienda encargados de validar los proyectos.

Con respecto a la *asesoría social*, esta consistía en el apoyo que recibían los grupos solicitantes de crédito para la elaboración de los documentos, como los padrones de la demanda, que le daban sustento social a los proyectos, así como la promoción de formas alternativas de organización. Aunque por normatividad podía ser incluida en la línea de estudios y proyectos, en la práctica corría por cuenta de los mismos grupos o de sus organizaciones, las cuales generalmente tenían experiencia en este rubro por los años de gestión llevada a cabo ante diversos organismos de vivienda especialmente a partir de los sismos de 1985.

Las asesorías de tipo social instrumentadas fueron, entre otras, las siguientes:

- Integración de expedientes individuales de los beneficiarios.
- Realización de censos de solicitantes y beneficiarios.
- Realización formal de asambleas.
- Formación de comisiones de trabajo
- Formalización de cargos y delimitación de funciones de los representantes de las asociaciones y cooperativas.
- Realización de gestiones ante organismos e instituciones.

Por su parte, las organizaciones nunca pretendieron cargar a la cuenta del crédito este tipo de asesoría, más bien esta era vista como parte del proceso de gestión.

Con relación a las asesorías legal, financiera y administrativa, estas por lo general no eran incluidas en la línea de estudios y proyectos. Cuando se requería el apoyo de un servicio profesional, tenían que cubrirse con recursos propios, y, obviamente sin cargo al crédito. La contratación de todas las líneas de asesoría hubiese implicado una carga onerosa para los beneficiarios de escasos recursos.

Aunque se llegó a proponer centros de asesoría integrales los cuales podían ser incluidos en la línea en cuestión nunca se formalizaron y, por tanto, no se incluyeron en la línea de estudios y proyectos resultando infructuosos los esfuerzos por considerar a la asesoría, con excepción de la técnica, parte integrante del crédito otorgado.

#### **2.7.2. Adquisición de suelo.**

Adquisición de suelo consistía en el financiamiento a grupos organizados para la compra de predios, en los cuales pudieran llevar a cabo sus proyectos de vivienda en cualquiera de los programas del FONHAPO. La compra de predios era un aspecto complejo para los grupos solicitantes de crédito pues se pisaban los umbrales del campo de la especulación inmobiliaria. Los grupos presentaban ante el Fideicomiso una carta promesa de venta con una duración de dos meses, plazo en el cual generalmente se vencía dicha carta, sin haberse contratado el crédito. Aun así era el punto de partida para la mayoría de los grupos cuya situación financiera los hacía distinguirse por estar "descapitalizados" y no contar con un fondo de ahorro.

Ahora bien, la adquisición de suelo no debía absorber más allá de cierta proporción del monto de financiamiento que asegurase al menos la edificación de un pie de casa, como en el caso de vivienda progresiva y el mejoramiento o rehabilitación del inmueble en el caso de vivienda mejorada. Ante tal situación en la última etapa de la operación del FONHAPO, al menos en la zona metropolitana se cerró esta línea de crédito dejando a los grupos sin ningún apoyo crediticio para la compra de predios, lo que constituyó una limitante más para los grupos empobrecidos. A

partir de entonces solo los grupos con capacidad para comprar los terrenos por su cuenta podrían entrar en los programas de financiamiento.

### **2.7.3. Edificación.**

Esta línea de crédito se destinaba en el caso de vivienda progresiva a la construcción de la estructura y delimitación de espacios con instalaciones y acabados básicos que proporcionaran mínimas condiciones de habitabilidad a la vivienda. Igualmente se empleaba para rehabilitación y renovación de condiciones sanitarias en el programa de vivienda mejorada.

Aunque se insistía en un criterio de proporcionalidad en el destino de los recursos de cada una de las líneas de crédito, los grupos estaban siempre bajo la presión de haber ejercido un excesivo gasto en la compra del predio. En el caso de vivienda progresiva reducía sus posibilidades para contar con el crédito suficiente cuyos recursos fueran garantía de una mejor construcción en términos estructurales y, de la misma manera, en el acondicionamiento de espacios con condiciones mínimas de habitabilidad. En el caso de vivienda mejorada los nuevos condóminos se tenían que conformar solamente con la adquisición del inmueble quedando este, la mayor de las veces, en las mismas condiciones como resultado de la falta de liquidez de los acreditados.

### **2.7.4. Urbanización.**

Esta línea de crédito servía para dotar a los predios de servicios públicos tales como: agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público, pavimentación, guarniciones y banquetas. Hubo programas o líneas de crédito formulados inicialmente por el FONHAPO que no resultaron operativos o no cumplieron las expectativas planteadas, por lo que aunque existían en los documentos normativos en la práctica nunca se llevaron a cabo. Una de esas líneas fue urbanización. Si bien en algunos predios, sobre todo en los de la periferia de la ciudad, hubiese sido importante contar con un apoyo en este rubro. Las organizaciones buscaban terrenos que ya

estuviesen dotados de servicios, conociendo las dificultades que implicaba obtener la factibilidad de los mismos por parte de las autoridades de las delegaciones políticas o municipios y el encarecimiento de los proyectos que representaba su introducción.

El FONHAPO financiaba prioritariamente la construcción de viviendas. Tenía sin embargo que apegarse a los lineamientos en materia de construcción establecidos por los organismos responsables de la misma, como las Delegaciones Políticas, el DDF, el INAH, etc. Estaba obligado a vigilar que los proyectos de los grupos contaran con los permisos y autorizaciones en materia de factibilidad de servicios, reglamentos de construcción o disposiciones sobre el patrimonio artístico e histórico, sobre todo, cuando se trataba de rehabilitar las viejas vecindades del centro de la ciudad.

### 3. Recuperación de los créditos.

Como se vio, en el apartado anterior, la recuperación era una de las fuentes de financiamiento del FONHAPO contemplada en sus reglas de operación. Allí se planteaba un objetivo preciso e indispensable para permitir que con lo recaudado por el financiamiento de dos viviendas pudiese construirse una nueva.

Esta regla, como propósito, lo reafirmaba como un sistema de recuperación ideal, buscándose tener un organismo autosuficiente. Aun cuando había dificultades para el funcionamiento de un mecanismo de recuperación semejante, toda vez que, en muchos casos, los montos de financiamiento estaban por encima de la capacidad de pago de los grupos, el balance interno del organismo realizado en 1996 señalaba que el monto recuperado real contra el monto programado a recuperar fue del 72.2%.<sup>35</sup>

Con relación a la implantación del sistema de recuperación indexado a los salarios mínimos, era una forma de contener los efectos del proceso inflacionario, como las elevadas tasas de interés resentidas por quienes habían obtenido créditos hipotecarios de la banca comercial; con esta

<sup>35</sup> FONHAPO. Estadística de la operación FONHAPO 1982-1996. México, 1996.

práctica el FONHAPO aportó una experiencia importante y, a la vez, fue la primera institución crediticia en establecer el sistema de recuperación ligado a los salarios mínimos prestados. Esto fue un ejemplo para otros organismos de financiamiento de la vivienda social los cuales poco después habrían de adoptar dicho sistema.

#### **4. Alcances y límites de la institución.**

##### **4.1. Alcances.**

Para la problemática de la vivienda la experiencia y devenir del FONHAPO nos ha permitido identificar los alcances tenidos en estos años y, por supuesto, los beneficios aportados. También nos ha permitido localizar límites que invariablemente se sucedieron en el ámbito de su accionar. Una forma de ver los alcances de la institución es a través de la comparación con otras instituciones del mismo ramo como INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVI. Es de suyo importante apuntar el papel sobresaliente de FONHAPO comparado con organismos, como los arriba señalados, si se considera que a pesar de representar tan solo un 2.1% de la inversión ejercida en el sector vivienda entre 1982 y 1995 atendió, sin embargo, el 11.6% de las acciones llevadas a cabo en el mismo. Ante ello el FONHAPO se situaba como una institución aportadora de una cuota importante a la solución del problema de la vivienda. Habiendo empezado con tan solo 504 acciones de vivienda terminadas entre 1981 y 1982, cuatro años después, en 1986 ya se había llegado a las 58,898.

El FONHAPO era la tercera institución gubernamental de importancia en cuanto al impacto de sus programas habitacionales. En 1987, todavía con un presupuesto muy reducido, con 3.9% de los recursos asignados al sector vivienda realizó el 20% de las acciones. Esto resultó más

---

significativo si se hace la comparación con los recursos de los demás organismos del ramo de la vivienda: 34.2% destinados a los asalariados (INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVIMI/ISSFAM), y el 50.4% destinado a los sectores de clase media a través del Programa FOVI-Banca.<sup>36</sup>

Ahora bien, más allá de los resultados obtenidos en comparación con otros organismos, cabe hacer una valoración de sus alcances con respecto a la población objetivo excluida de los programas de aquellos; lo importante era el atender a un sector de la población de bajos ingresos; de acuerdo con una evaluación realizada por la propia institución, en el periodo de 1983 a 1986 aproximadamente el 50% de los destinatarios de los créditos de FONHAPO percibían ingresos no superiores al 1.5 salarios mínimos y el restante 50% entre 1.6 y 2.5 salarios mínimos.

Cabe hacer notar que en todas las estimaciones hechas en el FONHAPO se consideraba el ingreso del jefe de familia; es posible también que los ingresos en algunos casos estuvieran por arriba del ingreso declarado, siendo las percepciones de los no asalariados generalmente variables, sin embargo, los datos anteriores son una aproximación aceptable.

El FONHAPO llegó a ser considerado como el interlocutor por excelencia de la población solicitante de vivienda con ingresos inferiores a los 2.5 salarios mínimos. Esta población era diversa por su ubicación en diferentes zonas del país. El organismo de acuerdo a su Programa de Mediano Plazo (1983-1988), había establecido las siguientes prioridades: el 50% de las acciones de vivienda debían ubicarse en ciudades medias, el 15% en áreas metropolitanas, el 15% en centros de apoyo y finalmente el 20% en otras localidades. Incluso el FONHAPO incluía un Fondo específico para el financiamiento de la vivienda rural (FONAVIR). Como vemos solo el 15% de los recursos de la institución estaban destinados para las zonas metropolitanas que incluían, desde luego, la zona urbana de la ciudad de México.

---

<sup>36</sup> Casanueva, Cristina, Diaz, Alberto et al. *op.cit.* PP. 96-99.

#### **4.2. Limitaciones de las políticas operativas del FONHAPO.**

A continuación de manera sintética se mencionan las *limitaciones* que a nuestro juicio aparecieron en la aplicación de las políticas del Fondo.

**El tamaño de la población objetivo.** La creación y operación del FONHAPO coinciden con el incremento del sector informal de la economía. En 1990, se estimaba que en la ciudad de México un 37% de la PEA estaba situada en dicho sector. Pese a ello los recursos del organismo siempre fueron limitados. Por otro lado, nunca se contó con un padrón de la población no asalariada de bajos ingresos.

**La mediación de las organizaciones.** El organismo no tenía, en la mayoría de los casos, una relación directa con los beneficiarios. Existía una mediación de las organizaciones, las cuales presentaban sus padrones de demanda. Estas podían presionar al organismo para modificar determinadas políticas que afectaran negativamente a los grupos, pero también ejercían presión de acuerdo a intereses particulares y/o políticos que no siempre redundaban en beneficio de los acreditados.

**No había mecanismos directos para que los recursos llegaran sin desviaciones a la población objetivo, especialmente a la más necesitada.** Inevitablemente se daba un manejo político de los créditos por parte de los dirigentes de los grupos o de las organizaciones, pues era a través de estas instancias como los recursos llegaban a los beneficiarios.

**Participación y gestión parciales.** Los beneficiarios de los créditos efectivamente tenían una participación en las movilizaciones para la obtención de los créditos, pero bajo la conducción de sus dirigentes, que en muy pocos casos aceptaban o promovían verdaderos mecanismos de autogestión.

**Dificultades para mantener un organismo autosuficiente.** En términos generales la recuperación se mantuvo en un nivel aceptable pero no óptima.

---

**Baja capacidad de pago de los beneficiarios.** Las agrupaciones estaban generalmente en condiciones de insolvencia, aunado esto al sobreendeudamiento por obtener créditos por encima de su capacidad de pago.

### III. POBLACIÓN OBJETIVO DE FONHAPO: LOS NO ASALARIADOS DE BAJOS INGRESOS.

#### 1. Definición.

##### 1.1. El trabajo asalariado y los no asalariados.

En las conferencias sobre el *Trabajo asalariado y capital* (1847) Marx presentaba el perfil de la sociedad capitalista formada por dos clases antagónicas: la gran masa de los obreros asalariados y la reducida clase burguesa. Estas dos clases aparecían como los términos opuestos y complementarios de una sociedad proletarizada.<sup>1</sup>

Los trabajadores asalariados en una sociedad capitalista venden su fuerza de trabajo la cual es generadora de plusvalía; siendo productores de la riqueza no se apropian de ella, si no es para reproducir a esa misma fuerza y por tanto los términos de explotación. Ellos constituyen el proletariado y por su parte, la producción capitalista se basa en el *trabajo asalariado*, siendo el salario "...la forma transfigurada del valor o precio de la fuerza de trabajo."<sup>2</sup>

Pero si el capitalismo genera una clase proletaria como resultado del proceso productivo, en sus periodos de crisis también lanza a la calle a innumerables trabajadores que no pueden ser absorbidos por la industria, en cuyo desarrollo, siempre ha habido mecanismos de expulsión de fuerza de trabajo, los cuales resultan ser una expresión de la competencia entre capitalistas, en referencia a la cual Marx decía que "...estas batallas no se ganan tanto enrolando a ejércitos obreros, como licenciándolos. Los generales, los capitalistas

<sup>1</sup> Marx, Carlos. *Trabajo asalariado y capital*. en Obras Escogidas, Moscú I, Ed. Progreso, Tomo I, 1955, p.63.

<sup>2</sup> Marx, Carlos. *El Capital*. México, F.C.E., 1984, pp. 449-462.

*rivalizan a quien licencia más soldados industriales.*"<sup>3</sup> Surge así un sector de trabajadores no integrados a la industria fabril o manufacturera, cuyo crecimiento coincide con los periodos de crisis recurrentes. Los obreros quedan expuestos a la incertidumbre al no ser reabsorbidos por la industria fabril, la cual en sus procesos de automatización conduce a la constante remoción de los trabajadores por nuevos contingentes de jóvenes, mujeres y hasta niños, quienes integran una fuerza asalariada inextinguible garantizadora de "carne y sangre fresca explotables"<sup>4</sup>. De acuerdo con este enfoque que enfatiza el carácter proletario de la sociedad, los no asalariados constituirían un ejército industrial de reserva que se vería acrecentado en los periodos de crisis y que se mantendría en espera de la reanimación de los procesos del capital.

Derivarían de aquí dos estratos de la clase obrera: aquellos que están directamente ligados al proceso productivo y los que se ven desplazados de este. Esta es una forma de ver el desarrollo del capitalismo en su expresión "clásica", cruel y descarnada, como se presentaba en la Europa de mediados del siglo XIX. Si bien es una referencia histórica importante, trasladar este modelo de forma mecánica al análisis de la situación actual de los trabajadores de América Latina y México, resulta insuficiente y anacrónico. Tal es el caso de pretender encasillar a los trabajadores del sector informal de la economía como si se tratara de un ejército industrial de reserva.

En los años setenta, en un esfuerzo por interpretar con las herramientas teóricas del materialismo histórico al movimiento urbano emergente de algunas ciudades del país, había quien consideraba a las masas de inmigrantes campesinos que pugnaban en las periferias de

---

<sup>3</sup> Marx, Carlos. *Trabajo asalariado y capital*, p.88.

<sup>4</sup> Marx, Carlos. *Ibid.* p. 89.

los asentamientos urbanos por un espacio en el cual levantar una vivienda y que se agrupaban en asociaciones de colonos, como parte de un nuevo ejército industrial de reserva. Efecto de los procesos de acumulación capitalista y de la socialización de sus fuerzas productivas se planteaba que se estaba ante un proceso de crecimiento potenciado del proletariado urbano.<sup>5</sup>

Este enfoque proletarista ha sido retomado, por ejemplo, para caracterizar al movimiento urbano posterior a los sismos de 1985. En una investigación sobre la organización de los vecinos de la colonia Guerrero después de estos acontecimientos se establece el prototipo de una familia proletaria que puede estar integrada por obreros, empleados públicos, trabajadores por su cuenta como vendedores ambulantes, subempleados y desempleados entre otros, que aseguran la reproducción de la fuerza de trabajo. La característica de todos ellos es que constituyen un núcleo cuya función es la de apoyar la acumulación capitalista. Así estaría constituida lo que se denomina una familia ampliada. De acuerdo con esta manera de ver las cosas los barrios empobrecidos, al menos los del centro de la ciudad de México, serían modelos de barrios proletarios.<sup>6</sup>

Sin embargo, la mano de obra localizada en el sector informal no es susceptible de "movilizarse" hacia el sector formal por su falta de dinamismo y por las limitaciones de capacitación del primero, por lo que los salarios pagados en el sector "moderno" no pueden ser afectados por el excedente de fuerza de trabajo de la economía informal el cual no

---

<sup>5</sup> Navarro, Bernardo y Moctezuma, Pedro. La urbanización popular en la ciudad de México. México, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, Ed. Nuestro Tiempo, 1989. p. 79

<sup>6</sup> Ortega Olivares, Mario. La utopía en el barrio, México, UAM Xochimilco, 1994 p. 63.

constituye en sentido estricto un ejército industrial de reserva en tanto no tiene la función de deprimir los salarios de los obreros estables.<sup>7</sup>

El esquema clásico marxista sobre el proletariado y sobre el papel directivo que estaría destinado a jugar en los cambios sociales y políticos de la sociedad capitalista, empezó a ser cuestionado desde fines de la década de los cincuenta del siglo pasada con las primeras críticas al sistema monolítico del stalinismo; después, en los años sesenta con las movilizaciones estudiantiles, los sucesos de Praga que pusieron en jaque la rigidez del bloque soviético y el advenimiento de teóricos sociales como Marcuse y Gorz, surgió una corriente crítica del esquema referido, la cual planteaba que al entrar en crisis una forma de producción privilegiadora del desarrollo industrial, dejaba de perfilarse nítidamente el esquema bipolar burguesía-proletariado surgiendo una "no clase de no trabajadores" como la llamaría André Gorz o proletarios excluidos de la producción, proceso en el cual su carácter de clase llegaba a perderse al abolirse relaciones de trabajo pertenecientes a la industria fabril, entre ellas las prestaciones sociales. Estos trabajadores expulsados de la producción, ya no son vistos como una reserva proletaria y vienen a constituir el sector de los no asalariados. Su marginalidad se da al no poderse integrar a empleos calificados, estar en condiciones de sub o desempleo y tener problemas habitacionales.<sup>8</sup>

El surgimiento de la "no clase" se refiere también a un proletariado que deja de ser el eje central del nuevo desarrollo capitalista, caracterizado por una revolución tecnológica innovadora de los procesos productivos, el cual desplaza y desarticula a importantes contingentes de la fuerza de trabajo de la industria, esto aunado al arribo de masas de

<sup>7</sup> Galin, Pedro. El sector informal urbano: conceptos y críticas. en *Nueva Sociedad* no. 113 mayo-junio, Caracas, Venezuela 1991, p. 47.

<sup>8</sup> Esteve Díaz, Hugo. Movimientos Sociales Urbanos. México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C. 1992, pags. 37 y 37.

campesinos a los centros urbanos ante la falta de expectativas en el medio rural quienes, ante las nulas oportunidades de generar una productividad en el campo, emigran a la ciudad en busca de la obtención del sustento laboral y económico, determinando junto con los trabajadores quienes han sido desplazados de sus empleos, el llamado trabajo informal que a la postre será el fenómeno urbano denominado como economía informal característico de las ciudades grandes.

### 1.2. La economía informal.

En este contexto del desarrollo capitalista, a partir de los años setenta, surgió un fenómeno económico a nivel mundial sobre todo en países dependientes como México, en donde comenzó a cobrar relevancia el *sector informal* de la economía. Este era visto como una forma de producción a la cual se fue definiendo como el conjunto de actividades realizadas por individuos cuyo objetivo es asegurar la supervivencia del grupo al que pertenecen (generalmente se trata de la familia que moviliza todos los recursos a su alcance para generar nuevas fuentes de ingreso) la cual se da sin una idea de acumulación que caracterizaría al capitalismo moderno, lo que implica técnicas intensivas de trabajo, escasa distribución de ingresos y baja productividad.

Paradójicamente el sector informal se encuentra integrado a la economía general, es decir, al sector formal, sus actividades se encuentran íntimamente vinculadas tanto en relaciones de producción, como al empleo y a la distribución de ingresos, estableciendo formas de sociabilidad, redes de solidaridad y sistemas de valor como la relación con el trabajo y la familia. El auge de las actividades informales coincide con el alejamiento del Estado de la

---

economía, eliminándose controles y regulaciones gubernamentales, sobre todo, dejando al libre juego a las fuerzas del mercado.

La mayoría de la población activa empleada en el sector informal, especialmente en el segmento de las microactividades como son las del pequeño comercio, está en el caso de México excluida del régimen de la Ley Federal del Trabajo, situándose en un régimen de excepción, al no formar parte de la población asalariada y ser considerada como un sector atípico. Se esperaba que el crecimiento económico del país absorbiera el excedente de fuerza de trabajo siguiendo un modelo de desarrollo cuyo resultado había dado resultado en los países industrializados. Sin embargo en México este modelo fue cuestionado por la crisis que comenzó en los años ochenta, cuando las grandes empresas del sector formal de la economía mostraron una incapacidad para absorber el excedente de mano de obra.<sup>9</sup>

El INEGI, organismo titular de las estadísticas del país, en sus *Indicadores sobre las Características del Empleo Urbano 1987-1996* caracterizó al empleo informal como aquel que carece de relaciones formales de trabajo o de regulación gubernamental, el cual en los últimos años ha crecido ante la falta de empleo asalariado en el sector formal de la economía. Los trabajadores que se ubican en el empleo informal dependen de la dinámica de los sectores del comercio y los servicios, realizan actividades con bajos o incluso nulos niveles de inversión de capitales y consecuentemente tienen escasos niveles de productividad y calidad. No perciben un salario fijo, sus ingresos son mínimos, no tienen un horario riguroso y no cuentan con prestaciones laborales como el Seguro Social entre

---

<sup>9</sup> Roubaud, François. La economía informal en México. México. F.C.E. 1992, pp. 39-68 y 151.

otras. En esta categoría se encuentran: el trabajo por cuenta propia, el trabajo sin remuneración y las actividades en pequeña escala. <sup>10</sup>

### 1.3. El desempleo y el crecimiento de la población no asalariada.

Entre los factores que influyeron en la situación del desempleo en el país a partir de los años ochenta estuvieron el estancamiento de la inversión, el aumento de la oferta de fuerza de trabajo a consecuencia de las altas tasas de crecimiento poblacional registradas entre 1950 y 1970, la incapacidad del aparato productivo para absorber dentro del sector formal esa creciente población demandante de empleo. Los trabajadores desempleados, que se van integrando al sector informal de la economía como una estrategia de sobrevivencia, van creando unidades económicas de pequeña escala, trabajo por su cuenta y relaciones no remuneradas de trabajo familiar, el cual incluye a mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad quienes han constituido la población no asalariada. <sup>11</sup>

Al tiempo que se han multiplicado los despidos, la caída de los ingresos y la consecuente pérdida del poder adquisitivo han orillado a muchos trabajadores a establecerse por su cuenta. El sector informal ha contribuido a amortiguar los efectos de la crisis y al mismo tiempo ha sido un receptor de la población excluida del sector formal de la economía, donde el empleo se encuentra sumamente deprimido. <sup>12</sup>

<sup>10</sup> INEGI. *Indicadores sobre las Características del Empleo Urbano, 1987-1996*. México, 1996, pp. 41 - 43.

<sup>11</sup> Jusidman, Clara. *El sector informal en México*. Cuaderno de trabajo # 2, México, STyPS, 1993, pp. 5 - 6.

<sup>12</sup> Roubaud, François. *Op.cit.* pp. 45-46 y 332 - 333.

## 2. Características de la población no asalariada en México.

Desde la post guerra México vivió un proceso de industrialización localizado en algunas zonas del país; entre ellas sobresalió la ciudad de México. Este proceso, llamado *desarrollo estabilizador*, cambió al país haciéndolo pasar de una economía predominantemente agraria a una relevantemente urbana e industrial.

Este modelo empezó a mostrar sus contradicciones y signos de agotamiento a fines de la década de los sesenta: la tasa de crecimiento del ingreso se redujo en aproximadamente un 50%; la producción manufacturera decreció en una tercera parte y la agricultura se vino abajo también en cerca de la mitad de su tasa de crecimiento anterior. La declinación de la economía fue evidente desde el segundo lustro de la década de los setenta, especialmente a partir de la devaluación de 1976.<sup>13</sup>

A partir de la década de los ochenta se empezaron a sentir en el país los efectos de una profunda crisis caracterizada por el estancamiento económico, una planta productiva no renovada, el déficit fiscal y el empantanamiento de la inversión pública y privada, arrojando a la calle y al desempleo a miles de obreros y empleados. Las consecuencias fueron desastrosas y la cifra de no asalariados creció. En 1988 el desempleo abierto había rebasado los seis millones de personas.<sup>14</sup>

Hacia 1990, en la ciudad de México, el 37%, o sea, más de un tercio de los trabajadores se ubicaban en el sector informal de la economía.<sup>15</sup> Así pues, el efecto de la crisis mencionada y de la reorientación de la política económica hacia la aplicación de un sistema económico

<sup>13</sup> Basañez, Miguel. *La lucha por la hegemonía en México 1968-1990*. México, S. XXI, 1990, pp. 155- 166.

<sup>14</sup> Gamboa del Buen. Jorge. *Ciudad de México, una visión*. México, F.C.E., 1994, pp. 66 - 67.

<sup>15</sup> Ortega Olivares, Mario. *La utopía en el barrio*, México, UAM Xochimilco, 1994, p.7.

de corte neoliberal condujo a la destrucción de una gran cantidad de empleos, producto de ello fue el creciente desempleo o el engrosamiento de nuevas formas de subempleo, reduciéndose, cada vez más, la posibilidad de generar un crecimiento en la economía nacional y la generación de nuevos empleos. Una expresión de ello fue el ambulante, el cual empezó a involucrar a un mayor número de personas procedentes de diversos ámbitos empobrecidos del campo y la ciudad, donde confluían trabajadores con un bajo o nulo nivel educativo hasta personal calificado de diversas ramas de la industria, de los servicios o de la administración pública. Esta población se fue caracterizando por no tener acceso a los beneficios logrados por los trabajadores asalariados especialmente en lo que se refiere a seguridad social, servicios de salud y vivienda. Estos aspectos en especial fueron marcando y determinando su situación de marginalidad en las ciudades de México.

De 1987 a 1996, fue el periodo en el cual se advirtió una tendencia creciente del empleo informal. Los trabajadores informales por su cuenta registraron porcentajes que iban del 16 al 18 por ciento en las 16 ciudades más importantes del país, correspondiendo a la ciudad de México el onceavo lugar entre las ciudades con mayor número de trabajadores independientes.<sup>16</sup>

De manera especial la actividad económica en la ciudad de México había sido tradicionalmente sustentada por tres sectores: las actividades del gobierno, la industria manufacturera y los servicios (educación, salud, finanzas y comercio), en materia fiscal había también recibido siempre grandes apoyos del gobierno federal. Este panorama empezó a cambiar significativamente en el Distrito Federal a partir de la administración salinista, cuando la participación en los impuestos federales asignables se redujo del 21%

---

<sup>16</sup> INEGI. *Op.cit.* pag.43.

del promedio anual que recibió entre 1983 y 1988 al 16 % en 1990 y a menos del 14% a partir de 1991. Así la ciudad de México entraba en una nueva etapa; esta dejaba de ser un polo de atracción para la industria manufacturera. Se reconocía a principios de los noventa que las industrias grandes y medianas ya no solicitaban permisos para su instalación en la ciudad de México, por el contrario, comenzaron a trasladarse a otras ciudades del país. De este modo, la expedición de las licencias de uso del suelo no destinadas a la vivienda de 1988 a 1993, se redujo notablemente y menos del 10% correspondieron a la industria. La participación del empleo industrial en la población económicamente activa del Distrito Federal se redujo del 30 al 20%. La ciudad estaba convirtiéndose, con todas las desventajas que ello implicaba, en una ciudad de servicios, salarios más bajos o desempleo abierto cuando los obreros industriales no accedían a los empleos creados por el sector servicios.<sup>17</sup>

Se desplegaba abiertamente la economía informal, dicho fenómeno que se acentuó más en la década de los noventa cuando los trabajadores industriales sólo constituían el 16 % de la fuerza de trabajo en contraste con el 21 % que habían alcanzado hasta 1979. Los trabajadores del comercio *al por menor*, en 1995, representaban la misma cantidad que la mano de obra ocupada en la industria, minería y energía. De la población incorporada a la actividad económica entre 1991 y 1995, el 37% lo hizo al primero de los rubros mencionados, es decir al comercio *al por menor* y si se considera que el 18 % de trabajadores se incorporaron a servicios de reparación, domésticos y de venta de comida y bebida en la calle, de ello puede decirse que la población ocupada en sectores considerados como de subsistencia era ya más de la mitad de la fuerza de trabajo ocupada. En tanto que

---

<sup>17</sup> Gamboa del Buen, Jorge. *Ciudad de México, una visión*. México, FCE, 1994. pag. 63.

los trabajadores asalariados, para el último año mencionado, pasaron de ser el 63% de la fuerza de trabajo del país a solo el 57%.<sup>18</sup>

Fue en este contexto de crecimiento de la economía informal y del consecuente aumento de la población no asalariada donde se dio el surgimiento y operación de la Delegación Metropolitana del FONHAPO.

### 3. Nivel socioeconómico

El FONHAPO tenía establecido el perfil de su demanda potencial, la población no asalariada ubicada entre los estratos con ingresos menores a las dos y media veces el salario mínimo, por ello también su cobertura era extremadamente amplia, y hasta difusa, si se considera que a ese sector pertenecía la mayor parte de la población, no contándose con un padrón confiable.

Para el mercado habitacional esta constituía un tercer segmento del campo laboral caracterizado por su diversidad. Se trataba de familias con una gran inestabilidad ocupacional, pertenecientes al sector informal de la economía, autoempleados y subempleados sin una fuente fija de ingresos, sin seguridad social y con una urgencia impostergable de vivienda.

El denominador común de esta población ha sido la dificultad para hacer una estimación de sus ingresos ya sea semanal, quincenal o mensualmente debido a que se trata de núcleos familiares viviendo "al día". Si bien estas percepciones pueden variar dentro de este mismo sector, las familias con mini- ingresos sólo garantizan una infrasubsistencia, al contar con escasa o nula capacidad de ahorro y con empleo inestable. No obstante, ha aparecido la

---

<sup>18</sup> García, Brígida. Fuerza de trabajo en 1995. Las implicaciones del nuevo modelo de desarrollo. México DEMOS. no. 9, 1996, p. 16

posibilidad de detectar entre los no asalariados a familias dedicadas a actividades productivas, comerciales o de servicios independientes, sobre todo aquellas establecidas en la zona del centro de la ciudad de México desde hace varias décadas, las cuales alcanzan ingresos suficientes para un sustento básico aceptable y en ocasiones para lograr niveles de consumo relativamente altos.<sup>19</sup>

Podemos afirmar en este punto que la población beneficiaria de los programas del FONHAPO, por lo que respecta a la ciudad de México, no era homogénea en cuanto a sus niveles de ingreso, aun cuando pudiera identificarse por su situación de no asalariada. En el mismo grupo podía haber diferencias notables en cuanto a sus percepciones.

La población no asalariada de bajos ingresos no está aislada, comparte sus espacios, particularmente en materia de vivienda, con otros estratos de ingresos deprimidos; los bajos ingresos son un indicador que nos remite a una situación marginal de estos grupos. Desde los años cincuenta Oscar Lewis hizo una caracterización de carácter antropológica de lo que él llamó, en el caso de la ciudad de México la "cultura de la pobreza", en donde se hizo una descripción especialmente de las vecindades de los barrios centrales. Esta población se encuentra en una situación de marginalidad por su escasez de recursos, por no tener acceso a servicios básicos como salud y vivienda y por la falta de reconocimiento de las instituciones públicas.

Ante el crecimiento económico e industrial del país en el periodo conocido como desarrollo estabilizador, el Estado pareció olvidarse de estos grupos que se mantenían en comparación con los trabajadores asalariados en una efectiva situación de marginalidad.

---

<sup>19</sup> Conolly, Priscilla. *Implicaciones sociales del programa de "Renovación Habitacional Popular" en Cambiar de casa pero no de barrio*. México, CENVI-UAM, Azcapotzalco, 1991, pp.187 - 211.

La crisis económica acentuada en los años ochenta hizo que la población no asalariada creciera notablemente. En el caso del FONHAPO, después de los Programas de Renovación Habitacional de fines de la misma década, ya no se trataba de atender a una población circunscrita a los barrios del centro de la ciudad de México, sino a diferentes sectores demandantes de vivienda emergentes de diferentes zonas principalmente del Distrito Federal y el estado de México. Por ello el universo de esta población se abrió ante la apertura de la Institución y las reivindicaciones de las organizaciones sociales pero sobre todo ante la creciente afluencia de trabajadores hacia el sector informal de la economía.

#### 4. Nivel educativo.

El nivel de escolaridad y el nivel de ingreso de los trabajadores han ido siempre de la mano; a los niveles de escolaridad más bajos han correspondido ingresos más precarios y han sido también un obstáculo para acceder al mercado de trabajo y a empleos debidamente remunerados. La población con rezago educativo, considerando las 16 ciudades más importantes del país, que tomaba el INEGI para presentar los indicadores del empleo urbano en el periodo 1987-1996, es decir aquella con nulo o bajo nivel de instrucción (sin haber terminado la primaria) sólo tienen una tasa de participación económica del 42% comparada con el 55% del resto de la población económicamente activa; así mismo la mayor parte de los trabajadores cuyos ingresos máximos son de dos salarios mínimos se ubican dentro de la población con rezago educativo. En 1987 representaron el 87% y en 1996 el 72%.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> INEGI. *Op.cit.* México 1996. p.61.

Los grupos ocupacionales como vendedores, trabajadores ambulantes o artesanos quienes constituían la población beneficiaria del FONHAPO, de acuerdo con el censo de 1990, estaba situada entre los grupos ocupacionales con menor escolaridad promedio, es decir, con menos de seis años de instrucción. En cuanto a los grupos de ingreso aquellos que percibían menos de dos salarios mínimos estaban situados entre los cinco y los siete años de escolaridad.<sup>21</sup>

En el caso de la población beneficiaria del FONHAPO es difícil establecer de forma específica su nivel educativo. El diagnóstico socioeconómico de cada grupo no incluía información a ese respecto. Sin embargo de la observación y trato con los solicitantes de crédito quedaban en evidencia sus limitaciones educativas reflejadas en los mismos procesos gestivos, en cuestiones como la delegación en líderes y representantes de tareas las cuales los mismos miembros de los grupos hubiesen podido llevar a cabo como lo era: elaboración de los padrones de la demanda, coordinación con asesores y trámites en dependencias públicas, entre otras. El perfil educativo de los grupos variaba según la extracción de cada uno de ellos. Por ejemplo, en los de origen gremial podía observarse un nivel educativo más alto. Empero, en la mayoría de los casos las familias estaban más preocupadas por resolver problemas inmediatos de subsistencia. Aunque muchos de los grupos solicitantes procedían de diferentes rumbos de la ciudad, un número más significativo era de las vecindades de las colonias Pensil, Guerrero, el Centro Histórico y de la zona de la Merced entre otras. Estas dos últimas se caracterizarían por el abandono sufrido en las últimas décadas. Después de haber sido el Centro Histórico un espacio en el que se ubicaba el principal barrio universitario del país, con la salida de las últimas escuelas

---

<sup>21</sup> Jusidman, Clara. *op cit*, pp. 40 - 41.

de nivel medio superior en los años setenta (las preparatorias 1, 2, y 3), prácticamente se desmanteló todo vestigio de centros educativos para jóvenes y adultos, quizá con las excepciones de la Universidad Obrera y la Escuela para Ciegos, mantenidas a contra corriente y con muchas dificultades.

En el caso de la Merced las vecindades tienen el doble propósito de ser viviendas y bodegas. No estaba en perspectiva la creación de espacios educativos y culturales como podrían ser guarderías, jardines de niños, ludotecas o centros de atención para jóvenes asediados por las drogas, los cuales serían una respuesta para la gran demanda de infantes, niños y jóvenes que han pululado en estas zonas. Las potenciales víctimas de aquella difícil situación socioeconómica han sido los hijos e hijas de vendedores de los muchos mercados que aquí existen, de ambulantes y "toreros", de cargadores, "diablos" o de las etnias indígenas establecidas en semi derruidas vecindades de la zona. Por el contrario aparecían infinidad de tugurios en las sórdidas calles y callejones de estos barrios y colonias.

Los organismos de vivienda como Casa Propia o la Delegación Metropolitana del FONHAPO no tenían una política al respecto subsistiendo ellos mismos con acciones inmediatistas. El abandono de estas zonas por las autoridades educativas o delegacionales ha sido patente sobre todo entre la población infantil y juvenil. Lamentablemente las vecindades no solamente han aparecido como espacios de comunidades solidarias. En ellas se han concentrado también expresiones patológicas producto de la miseria, el hacinamiento, el alcoholismo y la drogadicción.

Organismos no gubernamentales, entre ellos la Fundación de Apoyo Infantil (FAI), han tratado de hacer una labor de apoyo entre esta población en coordinación con las organizaciones sociales como la Asamblea de Barrios. La solución del problema de la vivienda en el cual incluiríamos a los nuevos espacios habitacionales creados con el

financiamiento de organismos como el FONHAPO, será una solución parcial si no va acompañada de acciones integrales corriéndose el riesgo de volver a reproducir los añejos problemas de las vecindades.

##### **5. Necesidades de vivienda**

El impacto de las acciones de vivienda producidas por el Estado en la década de los ochenta fue de suma importancia; estas se dieron en las regiones del país más desarrolladas y beneficiaron a la población asalariada en los casos del INFONAVIT y FOVISSSTE, quedando las zonas marginadas excluidas de los avances en materia habitacional.<sup>22</sup>

Ahora bien, en el caso de la ciudad de México y más específicamente en el Distrito Federal si hubo, hacia finales de los años ochenta, un fuerte impulso en la producción de vivienda para sectores de bajos ingresos, incluida la población no asalariada a través de los programas de RHP, FONHAPO, FIVIDESU Y FICAPRO.<sup>23</sup>

Estas acciones no fueron suficientes para redimir las necesidades o demanda de vivienda existentes entre la población de más bajos ingresos, al seguir habitando las deterioradas viviendas de las Delegaciones centrales del Distrito Federal y haciendo crecer las zonas marginadas de las Delegaciones periféricas y municipios conurbados.

Aunado a esto, a fines de la década de los ochenta se empezó a perfilar un retraimiento del apoyo gubernamental a los programas de vivienda de interés social, eliminándose planes y programas, repercutiendo en las actividades de organismos públicos como el FONHAPO.

Lo que incidió en el incremento del déficit de vivienda ya de por sí acentuado por la

<sup>22</sup> Scheingart, Martha y Solis, Marlene. Vivienda y familia en México: un enfoque socio-espacial. México, INEGI-IIS-UNAM, 1995, pp. 63-64.

<sup>23</sup> Villavicencio, Judith. Op.cit. pp. 259-262.

influencia de factores como el crecimiento de las familias y el deterioro de las viviendas. En 1987 las estimaciones oficiales señalaban para el Valle de México que dichas necesidades eran del orden de las 658 mil viviendas; en tanto una de las organizaciones del movimiento urbano, la Unión de Colonias Populares (UCP), en 1992, estimaba para la misma zona un déficit de 1.5 millones de viviendas, siendo esto todavía reflejo de las altas tasas de crecimiento poblacional registradas en las décadas anteriores.<sup>24</sup>

Los no asalariados de bajos ingresos durante mucho tiempo han poblado los barrios y colonias marginales de las ciudades ocupando viejas vecindades en condiciones deplorables bajo la forma de inquilinato, tipo de ocupación de las viviendas que no les ha motivado a llevar a cabo mejoras en las mismas. Dicha población subsiste con escasos recursos los cuales eran destinados al consumo básico: como alimento, transporte y, también, al pago de alquiler de sus habitaciones. Hacerse de una vivienda propia para estas familias en estas condiciones resultaba sumamente difícil.

Algunos grupos de colonos ocupaban predios en las zonas periféricas de las urbes o en los cinturones de miseria, allí subsistían en condiciones habitacionales deplorables; es decir en predios muchas veces irregulares, con una sobreutilización de las viviendas y conviviendo en ellas más de una familia, propiciando el hacinamiento, amén de la escasez de servicios básicos como el agua potable, el drenaje o la luz eléctrica.

La zona centro de la ciudad al convertirse en una zona comercial y de servicios, orilló a muchos de sus habitantes a desplazarse a nuevos asentamientos de las áreas periféricas, habitando en condiciones de marginalidad. Como otros sectores de la población ellos,

---

<sup>24</sup> *ibid.*, pp.260- 269.

también, requerirían de apoyos para llevar a cabo proyectos dignos de vivienda. La banca nunca los había considerado sujetos de crédito por una razón elemental: sus bajos ingresos. Un financiamiento de tipo hipotecario era inaccesible para esta población si no es bajo el apoyo gubernamental. Sin embargo, las necesidades en materia de vivienda seguían siendo apremiantes para este segmento de la población, incluso si se tomaban en cuenta indicadores como la disminución de las tasas de natalidad, el abandono de zonas urbanas ante la crisis de sectores productivos (especialmente el manufacturero), el repoblamiento de ciudades medias, así como la emigración hacia el exterior en busca de fuentes de empleo y la acción de los programas oficiales de vivienda en las últimas décadas.

Por otro lado, el problema de la vivienda parecía vivir ciclos que conduciría a los grupos demandantes de la misma a organizarse y movilizarse. Uno de los momentos de más resonancia social ha sido la secuela que dejó la experiencia de los sismos de septiembre de 1985. Así, se puede afirmar que el movimiento urbano de finales de la década de los ochenta es una referencia obligada para conocer y entender las acciones de un organismo oficial como el FONHAPO, destinado a responder, aunque fuera parcialmente, a la demanda de vivienda de los no asalariados de escasos recursos.

La creación del FONHAPO fue una respuesta del Estado a un sector desatendido, pero, también, creciente por su peso específico en el incontrolable crecimiento de las ciudades, particularmente de la ciudad de México, pues su presencia en el escenario urbano propició la generación de movimientos sociales. Las acciones del Fideicomiso estaban dirigidas a la población de condiciones precarias de los grandes centros urbanos como las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, pero de una manera muy especial a la que habitaba las ciudades medias, así como a la población campesina en situación precaria.

#### **IV. DELEGACIÓN METROPOLITANA DEL FONHAPO.**

##### **1. Creación y estructura operativa de la Ventanilla Metropolitana.**

###### **1.1. Creación**

En el mes de mayo de 1984 el FONHAPO solicitó a la dependencia gubernamental cabeza del sector vivienda, la SEDUE, le permitiera modificar su estructura orgánica a fin de poder desconcentrar sus funciones creando Delegaciones Regionales como parte de un proceso que lograra una cobertura de las diferentes zonas del país, ampliando el acceso a los programas de la institución a partir de la promoción social y asesorías brindadas a solicitantes de crédito para vivienda.

En julio del mismo año la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) autorizó la nueva estructura orgánica del Fideicomiso, creándose en el mes de septiembre nueve Delegaciones Regionales. Cada una de estas abarcaba de tres a cuatro estados de la república. La Delegación VI con sede en el Distrito Federal, comprendía esta misma demarcación así como los estados de México, Hidalgo y Morelos iniciando sus operaciones en las mismas oficinas centrales del FONHAPO.

Esta desconcentración respondía a las políticas, urbana y de vivienda, instrumentadas por el gobierno de Miguel de la Madrid de acuerdo con el Plan Global de Desarrollo, en el cual se privilegiaba el desarrollo de las ciudades medias. Por ello, en el caso del FONHAPO en el periodo de 1983 a 1988, se destinaron a las grandes urbes como la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara sólo el 16% del total de créditos, correspondiendo a las ciudades medias la mayor parte de ellos, es decir el 56% y a las zonas rurales el 26%.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> FONHAPO. *Gestión financiera en apoyo a la vivienda popular. Memoria de actividades*. México 1987, p. 40.

En apego al Programa Nacional de Vivienda que fomentaba el desarrollo de las ciudades medias, la política de vivienda no priorizaba el financiamiento habitacional en las grandes ciudades como el Distrito Federal, el cual ocupaba solamente el 2.5 % del total de acciones de vivienda iniciadas con una cifra de 4,250 situándose en el renglo de entidades como Chihuahua, Durango, Oaxaca o Tamaulipas.<sup>2</sup>

La Delegación VI tenía una cobertura muy amplia al abarcar cuatro entidades, cada una de ellas con características muy diversas, pues comprendía zonas urbanas y rurales; por tal razón, en 1986 se creó una nueva Delegación Regional más delimitada, la número X o Metropolitana, la cual reemplazó a la VI haciéndose cargo del Distrito Federal, los municipios conurbados del estado de México y las ciudades del estado de Hidalgo, una región eminentemente urbana. A su vez la Delegación VI se trasladó a la ciudad de Cuernavaca, en el estado de Morelos, para atender a los estados de Guerrero, Morelos y el resto de los municipios del estado de México. Los créditos de la ciudad de México que ya se venían operando fueron absorbidos por la primera de ellas.

En el aspecto habitacional el contexto de la creación de la Delegación X, también conocida como la Delegación Metropolitana, fueron las acciones gubernamentales de respuesta a las demandas de los damnificados por los sismos de 1985 en la ciudad de México, cuya emergencia llevó al gobierno a crear la Fase I del Programa de Renovación Habitacional Popular (R.H.P) en los predios expropiados en octubre de 1985 y la Fase II en los inmuebles afectados por los sismos, pero que no fueron incluidos en el decreto

---

<sup>2</sup> *ibid.*, p. 41.

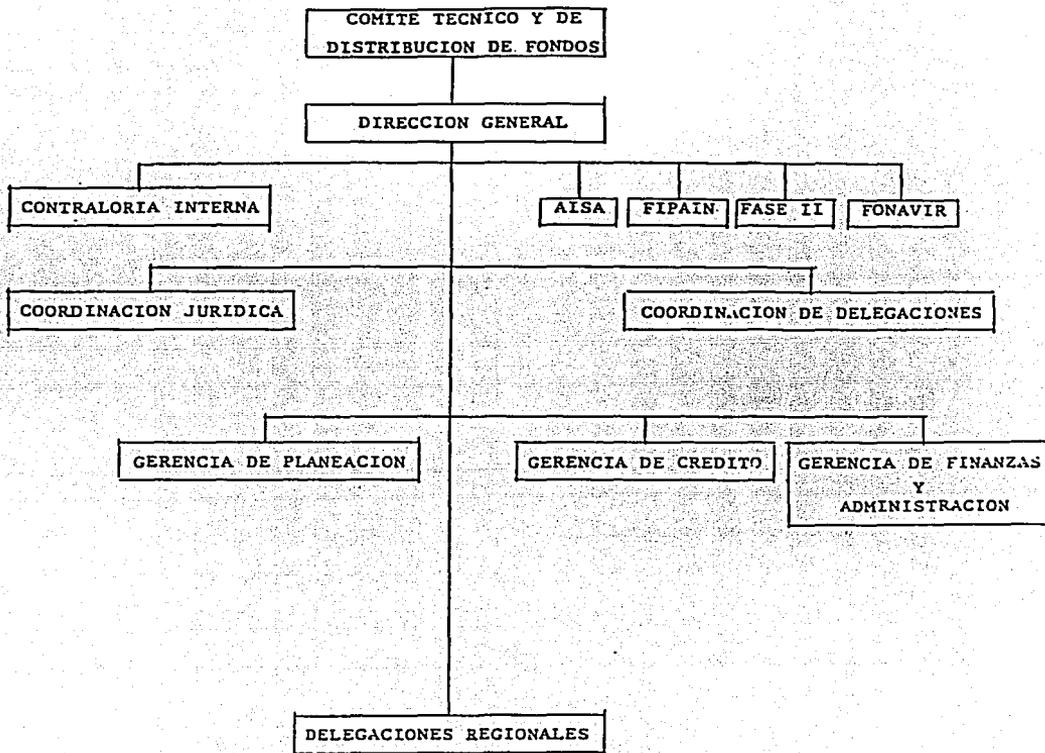
expropiatorio, cuya adquisición quedaba sujeta a la negociación entre inquilinos y propietarios de los inmuebles afectados.

En esta situación extraordinaria el FONHAPO mismo desempeñó la función de instancia de financiamiento. Pasada dicha emergencia, estos programas desaparecieron, el Fideicomiso continuo apoyando financieramente a la población damnificada a través de la recién creada Ventanilla Metropolitana. El movimiento urbano popular al manifestarse con más fuerza, después de los sismos de 1985, reforzó organizaciones ya existentes como la CONAMUP dando impulso a nuevas organizaciones las cuales se convirtieron en un importante interlocutor del Estado y de los organismos creados para atender la demanda de vivienda.

Esta situación habría de influir en las decisiones tomadas por el gobierno federal y local en torno al problema de la vivienda y, específicamente determinó la creación de la Delegación Metropolitana la cual fue puesta en operación siguiendo los organigramas de las otras 9 Delegaciones Regionales existentes en el país. Esta dio continuidad a los programas de vivienda ya existentes antes de los sismos de septiembre de 1985 así como los generados después de estos acontecimientos. Sin embargo, a diferencia de aquellas que comprendían zonas urbanas, ciudades medias, poblaciones y medio rural, la Delegación Metropolitana iba a atender, casi con exclusividad, a un sector de la población reclamante de vivienda en el medio urbano, pues como ya se mencionó su radio de acción estaba delimitado al Distrito Federal, municipios conurbados del estado de México y las ciudades de Pachuca y Tulancingo en el estado de Hidalgo.

## 1.2. Estructura operativa.

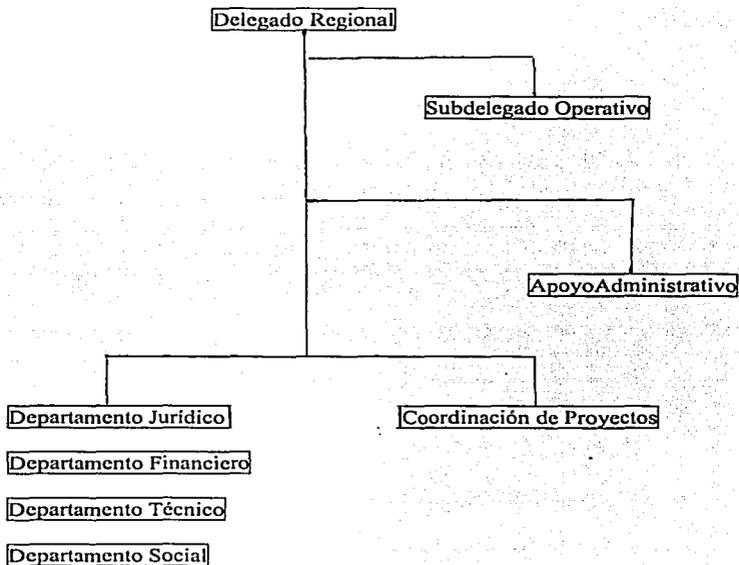
Las Delegaciones Regionales como era el caso de la Metropolitana dependían directamente de la Dirección General como puede verse en la estructura orgánica anexa.<sup>3</sup>



<sup>3</sup> FONHAPO. Políticas crediticias y reglas de operación, México, 1989, p. 12

El organigrama de la Delegación Regional X Metropolitana se estableció originalmente de la siguiente forma:

### Organigrama de la Delegación Metropolitana



### 1.3. Funciones, objetivos y perfil del Delegado Regional.

Como puede observarse en este organigrama a la cabeza estaba el Delegado Regional quien era nombrado por el Director General del FONHAPO y dependía directamente de este. La Delegación Regional estaba a cargo de la operación de los créditos consistente en su factibilidad, aprobación, desarrollo del proyecto, así como de sus fases de contratación, ejercicio y recuperación. Sus funciones eran:<sup>4</sup>

- Estar al frente de las negociaciones que se llevaban a cabo con los grupos solicitantes o acreditados y sus organizaciones.
- Establecer los enlaces institucionales con instancias superiores del FONHAPO como la Dirección General, las Coordinaciones y las Gerencias; así mismo con otras dependencias gubernamentales del ramo de vivienda.
- Coordinar a los responsables de cada departamento en la Delegación y transmitir las líneas de las políticas habitacionales diseñadas por la cabeza del sector SEDUE e instrumentadas por la Dirección General. Por tanto la Delegación solo podía mantener un margen de acción acotado por aquellas autoridades.

Era un cargo eminentemente político y en la coyuntura del movimiento urbano de fines de los ochenta podría decirse que hasta partidario.

Su objetivo central era el cumplimiento de la Delegación con los programas establecidos por el Fideicomiso sin que las demandas de las organizaciones rebasaran al mismo.

Hubo cinco delegados, si bien no todos reivindicaban una militancia partidaria, cuando menos dos de ellos se identificaban abiertamente como miembros del PRI.

---

<sup>4</sup> FONHAPO. Reglas de operación y políticas de administración crediticia, enero de 1987, p. 12

Arq. Abel Ibañez (1986-1988)

Lic. Miguel Angel Salvoch Oncins (1988)

Arq. Carlos Real Morelos (1989)

Lic. Jesús del Rosal Andrade (1990-1991)

Lic. Víctor Martínez Bolaños (1991-1992)

Los delegados mostraron diferentes actitudes con relación a la negociación con las organizaciones (no se pretende hacer un recuento pormenorizado al respecto sino solo referirse a lo más relevante).

Abel Ibañez fue el primer delegado designado, de extracción priista, mostró capacidad y una disposición aceptable en el trato hacia los grupos y las organizaciones.

Miguel Angel Salvoch, pertenecía al equipo de Manuel Aguilera Gómez, se incorporó como Delegado cuando este último asumió la Dirección General del FONHAPO y su experiencia en lo que a vivienda se refiere se remitía a su actuación en el Programa de reconstrucción por los sismos de 1985, Renovación Habitacional Popular (RHP). Sin descuidarse el trabajo con las organizaciones priistas, también constituidas por los grupos de damnificados, en este periodo fue cuando las agrupaciones del movimiento urbano, como la Asamblea de Barrios, accedieron con mayor fuerza a la Delegación Metropolitana.

En el caso de Carlos Real, de breve estancia en la Delegación Metropolitana, sufrió los embates especialmente de una organización de extracción priista, Coyoli Martínez, liderada por Ana Ma. Aguilar, quien ejercía presión para que sus créditos se aprobaran al vapor; ante esta situación el Delegado optó por retirarse.

En cuanto a Jesús del Rosal, cuya gestión correspondió al lapso en que fue director del FONHAPO Fidel Herrera Beltrán, pertenecía a una connotada familia de priistas, por lo

---

que era evidente su actitud proclive a las organizaciones del PRI. Su gestión corresponde a un período en el cual las organizaciones prácticamente abandonaron la Delegación Metropolitana, prefiriendo negociar directamente en la Dirección General o en las Gerencias del Fideicomiso.

El último Delegado, Víctor Martínez Bolaños, quien asumió este cargo durante la gestión como Director General de Arturo Díaz Camacho, retomó una actitud más sensible hacia las diversas organizaciones revalorando en cierto sentido a la Delegación, la cual recuperó, por breve tiempo, su papel de espacio abierto a las organizaciones demandantes de vivienda. Al cerrar las puertas la Delegación Metropolitana, Martínez Bolaños se integró al equipo de Oficinas Centrales como Gerente de Crédito, y, aun cuando se creó una Gerencia Metropolitana, las organizaciones del movimiento urbano, como Asamblea de Barrios, preferían negociar con el ex - delegado.

Desde un inicio la Delegación Metropolitana contó con un *subdelegado operativo* quien hacía un manejo técnico de los créditos, es decir realizaba cierta coordinación de las áreas de la Delegación haciendo un seguimiento pormenorizado de las promociones y proyectos. Fungieron sucesivamente como tales Enrique Esparza Reyes y Carlos Okhuysen, ambos arquitectos.

#### 1.4. Las Áreas y su operatividad.

- Jurídica
- Técnica
- Financiera
- Administrativa

- Social
- Coordinación de proyectos

Estas áreas constituían, con la excepción de la administrativa cuyo apoyo era logístico, el equipo operativo de la Delegación, atendiendo las solicitudes canalizadas por el FONHAPO central, o bien presentadas directamente en la Ventanilla a través del Delegado, en el área social o en la coordinación de proyectos. Un crédito era considerado como un proyecto cuya factibilidad debía ser dictaminada por cada una de las áreas.

*Area juridica:* ésta dictaminaba si el grupo solicitante estaba legalmente formado, contando con el acta constitutiva debidamente protocolizada de la asociación civil o cooperativa, según fuera el caso; además cotejaba que los predios estuvieran regularizados, disponiendo de las escrituras correspondientes legalizadas y sin gravámenes o afectaciones por obra pública, de tal forma que pudieran ser una garantía hipotecaria.

Frente a irregularidades o malos manejos detectados por el área social en los grupos o en la misma institución, una alternativa era solicitar la intervención de la Coordinación Jurídica y la Contraloría Interna del Fideicomiso, lo cual llegó a hacerse en diversas ocasiones, sin embargo estas instancias no se distinguieron por su diligencia ante problemas detectados con relación a grupos promovidos o ya acreditados.

Entre las irregularidades detectadas había denuncias frecuentes que llegaban a ventilarse en dependencias como la Dirección del FONHAPO, el DDF y la Presidencia de la República, sobre todo en los casos donde mediaba la expulsión de socios de las agrupaciones y de las viviendas. Y era común que estas denuncias se canalizaran al área social para que les diera seguimiento siendo muy eventual la participación del área jurídica. Estas denuncias implicaban tanto a pequeños y grandes grupos, como a organizaciones diversas. El equipo social participaba en verificaciones de padrones de la demanda y de ocupación de viviendas

en predios como los de Calle 11, el Colonial, Talleres Gráficos, la Hormiga, en los cuales se realizaban diagnósticos y se hacían señalamientos específicos de las irregularidades detectadas, los cuales eran canalizados a las instancias superiores de la institución como el Delegado, la Gerencia Jurídica o la Dirección General. Aunque a este tipo de conflictos siempre se les daba una salida política en un marco de negociación con los líderes de las organizaciones.

En cuanto a la Contraloría Interna aun cuando era su obligación seguir de cerca la actuación de los funcionarios, al menos durante el periodo de la Delegación Metropolitana y de la Gerencia Metropolitana, no se vio una actuación decidida por ejemplo con respecto a la promoción hecha por funcionarios de esta última para que los grupos contrataran determinada compañía de seguros en la etapa de finiquito de los créditos.

*Área técnica:* evaluaba la factibilidad técnica de los estudios y proyectos presentados por el grupo solicitante debidamente asesorado al respecto. Se cotejaba que se contara con las licencias y permisos de construcción por parte de las autoridades delegacionales o municipales y con las factibilidades (luz, agua y drenaje) emitidas por las dependencias del ramo. Sus funciones más importantes en las sucesivas fases del crédito eran:

Verificación de la integración de la documentación técnica necesaria para la contratación, participando con los asesores del grupo en la revisión de estudios y proyectos.

Evaluar las propuestas presentadas en las licitaciones públicas por las compañías constructoras y emitir un fallo.

Dar seguimiento y evaluar el proceso constructivo, realizando visitas de supervisión a los predios y proyectos.

El equipo técnico, integrado por ingenieros y arquitectos, desde una perspectiva propia de su área se compenetraba de los proyectos manteniendo una comunicación permanente con

los grupos. "El técnico" o "ingeniero del FONHAPO" realizaba un trabajo de campo y era de los elementos de la institución, junto con el promotor social, que más informado estaba de los proyectos.

*Coordinación de proyectos:* La Coordinación de proyectos presentaba las solicitudes a cada una de las áreas de la Delegación con la documentación soporte adecuada para realizar los dictámenes correspondientes. Cuando estos estaban terminados se regresaban a la Coordinación de Proyectos la cual presentaba el Proyecto Ejecutivo, es decir, la formulación e integración de la documentación que justificaba en términos legales sociales, técnicos y financieros, la apertura de un crédito para la realización de un programa de vivienda. Dicho dictamen era evaluado ante el Comité Técnico y de Distribución de Fondos, presidido por el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y en el que participaban además, un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda del Banco de México y de la Contraloría General de la Federación (CGF), reunido periódicamente en el FONHAPO para decidir sobre la viabilidad de los créditos.<sup>5</sup>

Cuando un proyecto era aprobado se pasaba a la siguiente fase: la contratación, para que a partir de esta pudiesen empezar a ejercer los recursos. Para tal fin el proyecto debía ser licitado públicamente, participando en dicho concurso diferentes constructoras, asignándosele a la que hubiese presentado la mejor opción técnica y el mejor presupuesto.

Las áreas mencionadas de la Delegación Metropolitana eran operativas e interdisciplinarias, encargadas de dar seguimiento a los créditos en sus sucesivas fases de aprobación, contratación, ejercicio y finiquito; era necesaria la intercomunicación y los

---

<sup>5</sup> FONHAPO. *Políticas crediticias* .... p. 21; *Qué es FONHAPO*. México, Cuaderno de Divulgación, 1987. P. 2.

apoyos mutuos de dichas áreas, independientemente de la coordinación formal establecida. También era un equipo de campo donde la información de los grupos y créditos debía de ser corroborada.

La Delegación funcionaba como ventanilla al establecer un primer contacto con los grupos y a partir de ahí, en cada una de las etapas de los créditos, obligadamente se tenía que hacer el seguimiento en los predios o inmuebles en comunicación permanente con los grupos. Esto evitaba la existencia de un equipo burocratizado. Por otro lado, el manejo de la información requería el concurso de las diferentes áreas y, por lo tanto, los apoyos interdisciplinarios eran necesarios. De tal forma, por ejemplo, para la valoración de un proyecto desde el punto de vista técnico, era necesaria la presencia de un especialista con conocimiento y dominio de los estudios y proyectos, pero en tanto estos se sometían a procesos de auscultación en reuniones de trabajo o asambleas, el apoyo de un profesional en cuestiones sociales era, también, esencial.

Si bien la integración de estos equipos se hacía presumiblemente con criterios, hasta cierto punto, profesionales y técnicos, la designación de autoridades, especialmente de Delegados, obedecía a criterios políticos, favoreciéndose por lo general al partido oficial, siendo algunos de ellos abiertamente militantes del PRI, con lo que resultaban beneficiadas las promociones de créditos para los solicitantes de vivienda adheridos a ese instituto político.

El equipo de atención a los solicitantes de crédito reproducía el esquema de las otras Delegaciones. La Metropolitana iba a dar continuidad a las acciones emprendidas con anterioridad por la Delegación VI y por el FONHAPO, pero al mismo tiempo se encargaría

---

de hacer nuevas promociones. Las organizaciones y grupos independientemente de la promoción comenzaron por iniciativa propia a llegar en gran número.

Ninguna Delegación del FONHAPO registró tantas movilizaciones, marchas, mítines, plantones, y tomas de oficina como las sucedidas en la Delegación Metropolitana. Las oficinas centrales también resintieron dichas demostraciones, ya que las organizaciones al no encontrar una satisfacción a sus demandas se dirigían a aquellas, al grado que los vecinos de la "exclusiva" zona de Polanco, donde se ubicaban, manifestaron su inconformidad por la permanencia de tales instalaciones.

Debido a estas constantes movilizaciones de unas e inconformidades de otros se decidió que la Ventanilla se instalara en un inmueble de la colonia Jardín Balbuena, perteneciente a la Delegación Venustiano Carranza, considerando la afluencia todavía numerosa de los damnificados de los sismos del 85 quienes principalmente provenían de la zona centro de la ciudad de México.

La Delegación Metropolitana inicialmente se mantuvo como un organismo pequeño; cada departamento, de los cinco que la componían no contaba con más de seis o siete elementos, número reducido si se considera la dimensión de la demanda de grupos y organizaciones solicitantes por atender. Cuando Manuel Aguilera Gómez arribó a la Dirección del FONHAPO, después de haber dejado la Dirección de Renovación Habitacional Popular (RHP), la Delegación Metropolitana triplicó su personal, integrando a muchos trabajadores del extinto programa RHP. La presencia de parte de este equipo daba continuidad a un estilo de trabajo en la línea del nuevo director y, además, atrajo a muchas de las organizaciones sociales gestoras de vivienda en el programa de RHP. La Delegación Metropolitana, que al principio sólo contaba con no más de siete personas por área, se redimensionó (de los treinta trabajadores que originalmente la componían se triplicó a

noventa) al crearse hasta tres subdelegaciones, las cuales aumentaron su número de integrantes. Después de ser un equipo dedicado a atender indistintamente a los grupos y organizaciones de solicitantes se crearon áreas especiales de acuerdo al tipo de organizaciones, es decir había una subdelegación para atender promociones del PRI, una para las organizaciones del movimiento urbano y una más para los grupos independientes.

El FONHAPO había aprobado, entre 1987 y principios de 1991, 456 créditos con 41,436 acciones de vivienda, con un promedio de 90 viviendas por crédito correspondientes a la Delegación Metropolitana.

El FONHAPO y la Delegación Metropolitana en general adoptaron la estrategia seguida en el Programa de RHP, concertación con grupos y organizaciones sociales que, dicho sea de paso había tenido resultados favorables en el caso de los damnificados (48,749 viviendas construidas o reconstruidas en un lapso no mayor a dos años <sup>6</sup>). Si bien esta política de apertura hacia las organizaciones sociales no era nueva en el FONHAPO, sus acciones se hicieron más intensas y alentaron la gestión e iniciativa de las mismas, al menos por un breve periodo.

## **2. Área social y gestión de grupos.**

### **2.1. Área social.**

El *área social* del FONHAPO formaba parte del equipo operativo de la Delegación Metropolitana; estaba compuesta por promotores sociales quienes organizaban la admisión de los solicitantes de crédito. Se les asignaba un número determinado de grupos de cuyas gestiones hacían un seguimiento, dictaminaban acerca del perfil socioeconómico de los

---

<sup>6</sup> Renovación Habitacional Popular. *Memoria de la Reconstrucción*. México 1988. P. 109.

solicitantes -condición requerida de acuerdo a la normatividad de la institución- e informaban a los grupos sobre las condiciones de los créditos y el procedimiento a seguir para constituirse en sujetos de financiamiento.

El procedimiento era la realización de una labor informativa con los grupos a través de reuniones o asambleas en las instalaciones de la Delegación o en los predios e inmuebles, en donde se daban a conocer las características de los programas, los requisitos por cubrir de los solicitantes y las condiciones financieras de los créditos. Con relación a los grupos se trataba de determinar cuáles eran sus características sociales y sus posibilidades económicas, del mismo modo, el tipo de proyecto de vivienda y las expectativas con respecto al Fideicomiso.

Para verificar el cumplimiento del perfil socioeconómico de los grupos, estos debían presentar un padrón de la demanda, o sea, un listado con los nombres de cada uno de sus integrantes, su actividad y percepciones, sustentado en la documentación soporte (comprobantes de ingresos y expedientes individuales de cada uno de los socios). De igual modo se verificaba la existencia real de la asociación y sus integrantes, especialmente debían demostrar su autenticidad a través de asambleas efectivas. En cuanto a sus percepciones económicas estas no debían rebasar los 2.5 v.s.m.r.(veces salario mínimo regional).

La labor informativa y logística de los promotores sociales constituyó una significativa experiencia para ellos hecha patente en correspondencia con los grupos solicitantes, sobre todo, porque estos irrumpían en una dinámica de organización, de participación y gestión que enriquecía a las dos partes por lo inédito del trato que se establecía entre las dos partes.

El área social del FONHAPO, respecto de las políticas sociales, contaba con una estructura y normatividad basadas en las Reglas de Operación y trataba de hacer coincidir estas con la estructura operativa del FONHAPO, aunque adaptándose a los cambios advertidos en el organismo y de acuerdo con las características de cada Delegación Regional.

Los documentos normativos se analizaban en reuniones de trabajo entre los equipos sociales de las oficinas centrales y de la Delegación, generándose un intercambio de información para sugerir modificaciones de acuerdo a circunstancias específicas de cada caso, llevándose a cabo visitas de campo conjuntas a predios e inmuebles.

Fundamentalmente las directrices del área social demandaban iniciativa, creatividad y flexibilidad en la aplicación de normas y procedimientos, todo ello de acuerdo con las características de cada programa y de la población a la cual se dirigían tomando en cuenta el contexto económico, político y social.

Un eje rector del área social era garantizar el cumplimiento del perfil de los beneficiarios. Para ello se vigilaba que los solicitantes de crédito cumplieran con el perfil socioeconómico establecido por la institución, haciéndose un estudio a partir de los padrones de la demanda presentados por los grupos con la finalidad de hacer llegar el financiamiento a la población de escasos recursos como era la decisión del Fondo.

#### **2.1.1. El finiquito social.**

Uno de los propósitos del Fideicomiso era la adjudicación de las viviendas a través de formas transparentes con mayor razón tratándose de la población de escasos recursos. Por ello, cuando las viviendas se terminaban de construir se llevaban a cabo los finiquitos sociales. En estos se formalizaba la relación entre los acreditados, es decir, entre las asociaciones titulares del crédito y los beneficiarios quienes, con la intermediación del FONHAPO, establecían contratos de compraventa con reserva de dominio y garantía

hipotecaria, vigentes hasta la liquidación de los adeudos de cada uno de los beneficiarios, fijándose un plazo no mayor de 30 días, en vivienda progresiva, a partir de la terminación de las casas, para su ocupación por parte de los beneficiarios.

De tal suerte el finiquito social se definió como la forma de dar seguimiento al final del ejercicio del crédito a los grupos; de suyo fue una estrategia para evitar las arbitrariedades de los representantes en la adjudicación de viviendas respetándose la demanda original, y, sobre todo, evitando prácticas especulativas al asignar las viviendas. Para ello los promotores sociales realizaban visitas casa por casa para verificar que las viviendas fueran ocupadas efectivamente por sus titulares. Se revisaba caso por caso, sobre todo cuando se llegaba a detectar irregularidades, las cuales muchas veces se denunciaban por socios descontentos. Dado el tamaño de algunos proyectos (como Calle 11, Talleres Gráficos, el Arenal, o Valle de Luces) los cuales tenían de trescientas hasta dos mil acciones de vivienda, llegaron a realizarse verdaderos censos por parte del equipo de promotores sociales para constatar la adjudicación de las viviendas.

Cuando se llegaban a detectar irregularidades estas se planteaban ante las autoridades del organismo o, en su defecto, ante las del DDF, sin embargo, estas mostraban una actitud de indiferencia ante este tipo de problemas referidos generalmente a expulsiones de socios del padrón original. En estos casos los dirigentes de las organizaciones no aceptaban la intervención del FONHAPO, siendo común la amenaza y la realización de movilizaciones para impedirlo. Muchas denuncias quedaron archivadas y difícilmente un proyecto de vivienda se detenía en estos casos.

En virtud de que el programa de finiquito social era la parte final del proceso de adjudicación, se disponía que hubiese una contratación del seguro, tanto de vida y contra

daños, al 85% de avance de la obra. Con esto quedaba asegurado tanto el titular como el inmueble. Al mismo tiempo se instruía a los beneficiarios con una cultura de la prevención. En el caso de la contratación de los seguros al adjudicarse las viviendas, los beneficiarios caían en manos de los agentes de ventas de las aseguradoras, quienes se vinculaban, en algunos casos, con funcionarios de la Gerencia Metropolitana del FONHAPO, además con dirigentes de ciertas asociaciones para inducir a los grupos a contratar precipitadamente los seguros. Había personas para quienes el organismo era un negocio lucrativo. De ahí la presión hacia los grupos acreditados para contratar los seguros aún sin estar terminadas las viviendas y antes de contar con los obligados dictámenes de vicios ocultos. Y esto pese a instrucciones de la Contraloría Interna en el sentido de que ningún servidor público podía "condicionar, asignar o sugerir la contratación de las aseguradoras, grupos asesores o contratistas relacionados con los financiamientos del FONHAPO".<sup>7</sup>

## **2.2. Participación y gestión.**

En lo que respecta a la participación de los beneficiarios se trataba de que esta fuera una constante en todas las etapas de los proyectos tomándose en cuenta sus aspiraciones. De acuerdo a la normatividad del FONHAPO eran los procesos de participación de aquellos, los que deberían determinar los mecanismos de operación de la institución según las necesidades y características de cada proyecto de vivienda. En el área social de la Delegación Metropolitana se promovía la aplicación de este lineamiento entre los grupos solicitantes y acreditados siendo variable la respuesta, la cual dependía de distintos factores: a) el tipo de organización, b) la disposición de los líderes a aceptar una

<sup>7</sup> Circular de la contraloría interna del FONHAPO. 25 de febrero de 1993.

participación desde las bases y c) el nivel socioeconómico del grupo y su correspondiente perfil educativo.

La *promoción* que hacía el equipo social insistía en la participación de los integrantes del grupo en cada etapa para asumirse como parte del proyecto; también sus representantes llamaban a hacerlo, pero desde luego su objetivo se encaminaba a fortalecer su posición, es decir, requiriendo del apoyo de sus representados en las gestiones para poder ejercer presión frente a la institución, a través de movilizaciones, marchas, plantones etc.

Sin embargo el concepto de *participación* del FONHAPO era más amplio: se buscaba que los integrantes de los grupos tomaran los proyectos de vivienda completamente en sus manos. Debían responder a necesidades sentidas y expresadas por los beneficiarios de acuerdo a sus expectativas y posibilidades económicas, siendo ellos quienes deberían decidir sobre los mismos y proponer modificaciones cuando fuera necesario. Por tal razón debían ser sometidos a la discusión y aprobación del grupo.

### **2.2.1. Promoción de procesos autogestivos.**

Uno de los objetivos del FONHAPO fue la promoción de la vivienda popular. En su mayoría las organizaciones solicitantes de crédito llegaban con una experiencia forjada en años de participación en el movimiento urbano (nos referimos tanto a los dirigentes como a las bases). Arrastraban vicios traducidos en formas de manipulación evidentemente heredadas del corporativismo. Expresiones deformadas de un clientelismo político, al que se dejaban arrastrar ante el apremio de una vivienda y, también, de manera colateral a causa de sus bajos niveles educativos.

---

El área social de cada una de las delegaciones del FONHAPO era una instancia intermedia entre la institución y los grupos, particularmente en la Metropolitana, promotora de la adopción de *formas autogestivas* entre las organizaciones a veces muy a pesar de los directivos del Fideicomiso y de los dirigentes de las organizaciones. Frente a los primeros porque una línea autogestiva cuestionaba los mecanismos tradicionales de control oficialista a través de las organizaciones corporativas gubernamentales y, ante los segundos, porque veían cuestionados los mecanismos de toma de decisiones cupulares al margen de sus propias bases.

La capacidad autogestiva estaba en función de experiencias previas, fuese en la lucha por la vivienda o por otro tipo de reivindicaciones sociales, como era el caso de las laborales. De ahí la considerable participación en los programas del Fideicomiso de algunos grupos sindicalistas con una enorme e importante experiencia política.

Cabe destacar la capacidad de gestión de los grupos sindicales, formada en largos años de lucha por romper las formas de control de organismos corporativos, las cuales se presentaban respecto a la vivienda cuando los obreros asalariados y empleados públicos sólo eran dotados de una vivienda de acuerdo con mecanismos de selección para asegurar su sometimiento por parte de líderes venales.

Si bien no se permitía la incorporación a los programas del FONHAPO a solicitantes que fueran beneficiarios de programas del INFONAVIT, FOVISSSTE o de algún otro organismo de vivienda como los de Renovación Habitacional Popular y FASE II, si se podía obtener crédito siempre cuando los solicitantes se unieran en agrupaciones de trabajadores asalariados no favorecidos por crédito o vivienda de alguno de los organismos mencionados. De hecho algunos sindicatos de diversas tendencias crearon sus propias asociaciones civiles o cooperativas y fueron acreditados por el Fideicomiso.

En este sentido el FONHAPO ofrecía posibilidades de desarrollar proyectos habitacionales que dependieran de la iniciativa y participación de los propios trabajadores las cuales eran anuladas por los organismos corporativos de vivienda.

Por otro lado, las organizaciones sindicales al convertirse en asociaciones gestoras de vivienda perdían en cierta forma su carácter corporativo al no exigir una afiliación forzosa, o también al abrirse al contacto inevitablemente a otras asociaciones, familiares, amigos o solicitantes independientes. Sin embargo, hubo asociaciones las cuales mantuvieron una estructura homogénea. Entre las asociaciones de origen sindicalista se pueden mencionar a trabajadores de la UAM (proyecto Plenitud, crédito no. 493, 220 acciones de vivienda), telefonistas y obreros gráficos (proyecto Talleres Gráficos, crédito 717, 139 acciones de vivienda), quienes consolidaron y llevaron a cabo sus proyectos de vivienda con créditos del FONHAPO.<sup>8</sup>

El Fideicomiso no tenía una meta determinada que cubrir con respecto a los trabajadores asalariados, como sucedía en el IMSS o el FOVISSSTE, refiriéndonos a una época en la cual estos organismos construían viviendas las cuales se repartían, de acuerdo con cuotas establecidas para los sindicatos afiliados a las grandes confederaciones obreras (CTM) o a la federación de empleados de gobierno (FSTSE).

En la década de los ochenta sólo el FONHAPO, aparte de proporcionar crédito para vivienda, ofrecía, además, la posibilidad a las organizaciones de ser las gestoras y constructoras de sus propios proyectos habitacionales. Algo inusual en los organismos de vivienda tradicionales (con excepción de los créditos de FOVI o de la banca comercial, dirigidos a grupos de trabajadores de ingresos altos o de clase media) los cuales tiempo

---

<sup>8</sup> Delegación Regional X Zona Metropolitana. *Relación de Créditos Aprobados*. 31 de marzo de 1991, pp.1-7.

después, durante los años noventa, habrían de proyectar y asumir mecanismos de financiamiento menos rígidos para sus afiliados.

Con la complejidad que podía implicar la formación de asociaciones civiles o cooperativas, así como los vicios posibles de arrastrar por no contarse con una cultura de la autogestión, se abrieron las puertas para nuevas experiencias cuando los dirigentes mostraban disposición a actuar con honestidad y los asociados participaban, exigían y vigilaban los intereses comunes oponiéndose a mecanismos de corte corporativo.

Entre las formas autogestivas promovidas por el Fideicomiso cabe destacar las siguientes:

- La formación de organizaciones con personalidad jurídica como cooperativas y asociaciones civiles, con una vida interna que se guiara mediante los lineamientos de una agrupación democrática.
- Toma de decisiones democráticas en los grupos a través de asambleas.
- Funcionamiento de los órganos de las asociaciones como los consejos de vigilancia y las comisiones de trabajo.
- Discusión y libre decisión por todos los integrantes de los grupos sobre los proyectos de vivienda.
- Rotación de direcciones.
- Manejo transparente de recursos con sistemas contables y mecanismos de autoadministración, con información permanente a través de asambleas e informes entre otros.

Cabe mencionar que estos mecanismos estaban contemplados en los lineamientos del FONHAPO. En ese sentido se trató de que arraigaran en las asociaciones, de manera muy

---

especial en los primeros años de vida de la institución; sin embargo ante la emergencia creada por los sismos de 1985 y la consecuente afluencia de grupos de damnificados devino en una pérdida del interés, sobre todo, entre las organizaciones surgidas en dicha coyuntura.

Desde luego que los lineamientos tenían una fuerte dosis teórica pero también de recuperación de experiencias previas; algunos de ellos influyeron en la formación de organizaciones con personalidad jurídica, en la práctica de la realización de asambleas para la toma de decisiones o en la discusión de los proyectos de vivienda por parte de los integrantes de los grupos. Otros quedaron solamente como propuestas al no encontrar eco, como el establecimiento de sistemas contables transparentes (aunque hubo grupos que si instrumentaron mecanismos diáfanos en la contabilidad).

La forma vertical como se llevaban a cabo las negociaciones entre autoridades y representantes hacían más recurrente la manipulación de los grupos con métodos corporativos tradicionales (acarreo, falta de discusión, imposición de decisiones por parte de líderes, falta de información, acuerdos entre dirigentes y autoridades al margen de los grupos, etc.). Estos métodos no eran desde luego únicamente consecuencia de la afluencia masiva de demandantes de vivienda por la coyuntura de los sismos. Respondían a pretéritas formas políticas y culturales de control ejercidas por el Estado y las clases dominantes que en el caso de la vivienda no eran una excepción, como se señaló mas arriba con relación a los trabajadores asalariados.

Es importante aquí destacar la diferencia entre cooperativa y asociación civil como formas de organización de los grupos demandantes de crédito. Las *cooperativas* se constituían ante autoridades de la Secretaría del Trabajo; su formalización implicaba un costo mínimo, ofrecía opciones de capacitación por parte de las instituciones del ramo sobre cuestiones

organizativas; de hecho en un principio diversos grupos escogieron esta forma de organización; sin embargo, ante las prácticas clientelares y las trabas burocráticas de los mismos organismos gubernamentales encargados de promover e impulsar tales asociaciones, los grupos optaron por otra alternativa más expedita. Por su parte la *asociación civil*, si bien tenía que inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y protocolizarse ante un notario público, resultando más oneroso para los grupos, se convirtió en la opción preferente de estos, aun cuando limitaba los alcances organizativos. Resultó ser en la práctica la elección viable donde los obstáculos gubernamentales no incidían directamente, viéndose frustrado el desarrollo de las cooperativas, de las cuales, en el ámbito de la Delegación Metropolitana, sólo se constituyeron 130 frente a 567 asociaciones civiles.<sup>9</sup>

### 3. Organizaciones demandantes de vivienda.

Después de haberse llevado a cabo los programas de reconstrucción por los sismos de septiembre de 1985, el FONHAPO atrajo, a diversas organizaciones del movimiento urbano, tales como la CONAMUP y la Asamblea de Barrios identificadas con posiciones de izquierda, a organizaciones afiliadas al PRI, o bien a organizaciones independientes.

Con respecto al Distrito Federal y municipios conurbados se formaron cuatro vertientes de grupos y organizaciones que configuraron la demanda de crédito para vivienda:

1. Los grupos integrantes del movimiento urbano existentes desde antes de los sismos de 1985, los cuales formaban parte de los programas del Fideicomiso, especialmente en vivienda progresiva y que continuaron sus gestiones en la Ventanilla Metropolitana,

<sup>9</sup> FONHAPO. *Políticas crediticias y reglas de operación*. México, junio de 1989, p. 18

destacándose los integrados a las organizaciones de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano y Popular (CONAMUP).

2. Los grupos de damnificados, surgidos a raíz de los sismos de 1985, especialmente de la zona centro de la ciudad de México. Estos se nutrieron, sobre todo, de las familias que no entraron en los programas oficiales de reconstrucción, ya que sus vecindades no fueron expropiadas o porque constituyan familias extensas consideradas como "desdobladas", es decir, se trataba de dos o más núcleos familiares ocupando una sola vivienda (por ejemplo, cuando uno o más hijos a pesar de estar casados seguían viviendo en casa de sus padres).

En el caso de los programas oficiales los damnificados asalariados fueron canalizados a programas del INFONAVIT o del FOVISSSTE. La última acción gubernamental específicamente para los damnificados no asalariados fue la realizada en los predios tipo Arenal (de los que se hablará más adelante) los cuales resultaron insuficientes. Los damnificados no incorporados a algunos de estos programas formaron parte de agrupaciones como la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD). En estas organizaciones predominaban trabajadores por su cuenta, vendedores ambulantes, comerciantes en pequeño, artesanos, obreros, subempleados, etc. En la mayoría de los casos la cantera de los grupos fueron los barrios y colonias de diferentes partes de la ciudad; la identificación se daba por el predio o la vecindad, la cual se compartía por familias dedicadas a diversos tipos de actividad.

En los grupos destacaba la participación de las mujeres quienes daban cohesión y perfil al grupo, teniendo una presencia en las movilizaciones cuantitativamente superior a la de los hombres, por lo cual la identificación del núcleo familiar por la actividad del "jefe de

---

familia" era más bien formal. Esta situación obedecía en buena medida a la forma en que las mujeres compartían la responsabilidad en la lucha por la vivienda, al no contar con un horario formal de trabajo tenían más tiempo para participar en las gestiones en lugar de sus parejas. Por otro lado, muchas de estas mujeres participaban en actividades del sector informal como comerciantes, vendedoras ambulantes o tianguistas en donde tampoco tenían que cumplir con un horario riguroso en tanto trabajadoras independientes. Por último, era importante la presencia de madres solteras que asumían ellas solas con determinación la exigencia de vivienda.

3. El tercer grupo estaba integrado por las organizaciones de damnificados no reconocidos como tales por los programas de vivienda gubernamentales que, ante la carencia de un lugar donde habitar, arribaban a los espacios desocupados por los damnificados reconocidos oficialmente a través de un "certificado personal de derechos", que se trasladaban a sus nuevas viviendas abandonando albergues, campamentos y vecindades; estos sitios de carácter provisional eran apropiados nuevamente tan pronto quedaban vacíos por una categoría de damnificados siempre renovada y en "lista de espera".<sup>10</sup>
4. Conforme se acrecentaba la eficacia de los programas de vivienda por parte del Fondo, fue apareciendo un cuarto grupo con otras características y, evidentemente, con intereses que distaban de los objetivos primordiales. Este cuarto grupo se fue integrando por grupos formados ya no precisamente por damnificados, sino por solicitantes atraídos por la difusión de los programas y, al mismo tiempo, de las mismas organizaciones entre los cuales aunque predominaban los no asalariados ya no estaban

---

<sup>10</sup> Renovación Habitacional... *op.cit.*, p.30

los más necesitados, sino quienes podían optar por un financiamiento y una vivienda en mejores condiciones.

Como puede observarse esta clasificación se refiere a organizaciones pertenecientes al movimiento urbano las cuales no estaban bajo el control de organizaciones oficialistas.

En cambio a las organizaciones pertenecientes a otro grupo político como la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), aglutinadora del llamado "sector popular" del PRI, se les trató de atraer a los programas de dicha institución ofreciéndoles todo tipo de facilidades en sus gestiones.

Existían formas de comunicación directas entre las autoridades del FONHAPO y las organizaciones del PRI; se contaba con toda la información de sus grupos de solicitantes por Distritos Electorales. En el caso de la CNOP se realizaban, semanalmente en sus instalaciones centrales de la calle de Lafragua, asambleas informativas donde se invitaba a sus asociados a integrarse a los programas del Fondo. Sin embargo no se sintieron identificados con sus programas, manteniéndose a distancia frente al FONHAPO, quizá por la costumbre asistencialista de estas agrupaciones, pues los beneficiarios estaban acostumbrados a recibir los apoyos gubernamentales como una prebenda, estas no veían la necesidad ni mostraban disposición a luchar por una vivienda recurriendo a formas de movilización características de las organizaciones del movimiento urbano. Dentro de las prácticas políticas de la CNOP y del PRI nunca habían tenido que recurrir a la movilización; sus formas de participación eran el acarreo, la compra de la organización, el inmovilismo y, por ende, un "apoyo incondicional". En efecto las organizaciones demandantes de vivienda se nutrían de ciudadanos que en verdad necesitaban de la vivienda y por tanto se identificaban con la finalidad perseguida por el Fondo.

Una vez descritos los grupos demandantes de crédito para vivienda ahora veremos, sumariamente, como se fueron integrando.

La procedencia de la población beneficiaria variaba de acuerdo a los programas de que se trataba: los dos más importantes eran vivienda mejorada y vivienda progresiva. El primero de ellos atraía, sobre todo, a habitantes de las zonas céntricas de la ciudad, barrios, colonias populares y tradicionales, como por ejemplo la Guerrero, la Pensil, la Martín Carrera, Garibaldi, etc., con un fuerte arraigo y con varios lustros o hasta décadas de habitar en sus conglomerados; se trataba en su mayoría de vecindades e inmuebles en mal estado. En el caso de vivienda progresiva la extracción de los solicitantes o beneficiarios era más variada, se trataba en muchos casos de colonos avecindados en predios irregulares en la periferia de la ciudad o de familias identificadas como "desdobladas" de los damnificados del programa de vivienda mejorada.

A través de los padrones de la demanda se podía apreciar que la mayoría de los solicitantes eran trabajadores por su cuenta, empleados públicos y privados, siendo el primer segmento el mayoritario. La comprobación del empleo o actividad se hacía a través de una constancia presentada y elaborada por los mismos interesados. No era posible exigir otro tipo de comprobación por el mismo género de actividades, comerciantes ambulantes, vendedores en pequeño o subempleos diversos, los cuales en muchos casos ni siquiera pertenecían a alguna organización que los avalara. Desde luego esto se prestaba a manipulaciones de la información por parte de las directivas, como el inflar artificialmente la demanda de solicitantes, el declarar una capacidad de pago por encima de la que realmente se tenía para pedir un financiamiento mayor. El organismo no podía ser muy exigente a este respecto, siendo la responsabilidad del crédito por la vía de la organización colectiva (ya fuera una asociación civil o una cooperativa), no interesaba mucho si había

tantos trabajadores por su cuenta o empleados; si bien se promovía que hubiese una mayor proporcionalidad de los primeros, era más importante para la institución asegurar la recuperación de los créditos.

La atención a los grupos sociales demandantes por parte del FONHAPO comenzó en 1983. Por parte de la institución siempre se tuvo la percepción de que la población beneficiaria sería un interlocutor muy vehemente, quien recurriría a diversas movilizaciones como forma de presión para acceder a los créditos para vivienda; esta forma de presión fue cobrando su mayor dimensión en la ciudad de México. En un balance el organismo reconocía la necesidad de responder a la demanda de vivienda de los grupos sociales expresada a través de movilizaciones. A finales de la década de los ochenta se incrementó de manera considerable la demanda de vivienda. Ante esto el FONHAPO tuvo una actitud sensible y dio atención a la mayoría de las solicitudes.<sup>11</sup>

A ello se debió que las políticas de la institución, sobre todo en el Distrito Federal, establecieran prioridades en la atención a las organizaciones de acuerdo a sus capacidades de movilización, negociación, presión y peso político. Por ello, para enfrentar ese ambiente en la Delegación Metropolitana se crearon subdelegaciones para hacerse cargo de las diferentes organizaciones llevando a cabo estrategias diferentes. De esta forma había una para atender a los grupos del movimiento urbano popular, otra a los grupos del PRI y una más a los independientes. Las estrategias en un caso podían ser el resistir a presiones de los grupos y las organizaciones, en el otro condescender y conceder y en el tercero dar largas a las solicitudes. Las respuestas a estas por parte de las autoridades tenían un manejo político y existían por tanto filtros. Prueba de ello era la selección de grupos de acuerdo a su

<sup>11</sup> FONHAPO. Estadística de la operación 1982-1996. México 1996, pag. 7

capacidad de movilización y por lo tanto, se desarrollaron mecanismos que obstaculizaban las gestiones, llevando a la institución a largos periodos de estancamiento e inmovilidad en cuanto a aprobación y contratación de créditos se refería. En lo que toca a las organizaciones se daba una especie de "selección natural" donde sobrevivían las más fuertes y mejor dotadas para atacar y resistir durante la larga espera de los créditos.

Se han señalado las características de la población beneficiaria del Fideicomiso: condiciones económicas precarias, inestabilidad laboral, bajo nivel educativo. Por ello la organización social representaba una opción reemplazadora en muchos sentidos de su propia iniciativa, aun con los riesgos de que los líderes capitalizaran los logros en materia de vivienda en su propio beneficio o de su partido. Las organizaciones vecinales, de barrio o populares venían a representar para la población demandante de vivienda una alternativa para la obtención de una vivienda, tomando en cuenta sus condiciones precarias, el aislamiento y a la cerrazón gubernamental propiciada por el clientelismo político.

También apareció el riesgo de que la población no participante en las organizaciones quedara marginada de los programas habitacionales al establecerse una forma de intermediación, ésta obstaculizaba una atención individualizada y el desarrollo de verdaderas formas autogestivas. La relación directa con los grupos se daba cuando se establecía un trato con organizaciones pequeñas, pero ante la afluencia y presión de grandes organizaciones el FONHAPO fue perdiendo presencia dentro de ellas, evidentemente al politizarse la demanda y entrega de los créditos se fue perdiendo el espíritu con el cual fueron creados dichos programas.

A partir de la creación de la Delegación Metropolitana los grupos solicitantes de crédito para vivienda en la zona urbana de la ciudad de México empezaron a ser canalizadas a

---

dicha Delegación. Los grupos fueron clasificados de la siguiente forma: a) del movimiento urbano, b) del PRI, c) independientes.

### **3.1. Organizaciones del movimiento urbano.**

Las organizaciones del movimiento urbano empezaron sus gestiones en el FONHAPO apenas creado este. Se generaron experiencias importantes en cuanto a proyectos de vivienda llevados a cabo por diversos grupos identificados con el movimiento que desde fines de los años setenta se reconocía como el movimiento urbano popular. En este trabajo se hace una reseña de las principales agrupaciones que continuaron sus acciones en el Fideicomiso a partir de la creación de la Delegación Metropolitana o que iniciaron sus gestiones en esta.

Con respecto a las organizaciones del movimiento urbano en la ciudad de México el siguiente cuadro resume los créditos promovidos a partir de 1987.

Cuadro no. 1: ORGANIZACIONES GESTORAS DEL MOVIMIENTO URBANO EN LA DELEGACIÓN METROPOLITANA DEL FONHAPO

Organización	No. Cred.	Grupo	Programa	No. Acc.
Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP)		Poder Popular	VP	250
	475	Acísez.	VP	350
	475	Dolac, La Magdalena	VP	100
	834	Palo Alto	VP	32
	1112	Emancipación del Pueblo	VP	145
	1342	El Capulín	VP	160
	1343	Calpulli del Valle	VP	900
	1542	U. Pop. Emiliano Zapata	VP	613
Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda (UCISV)	681	UCISV, El Ejido	VP	84
	684	Forjadores del mañana	VP	108
	1005	UCISV, La Libertad	VP	386
	1430	UCISV Libertad, 3ª. Etapa	VP	246
	1499	Forjadores del mañana	VP	108
	1500	UCISV, EL Ejido, 2ª. Etapa	VP	84
	1567	UCISV, Lib. Secc. B. Juárez.	VP	200
Unión popular revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ)		Calle 3 #248	VP	62
		Viv. prefabricada tipo Arenal		
Coordinadora Única de Damnificados (CUD)		Lcandro Valle 14 Lago Cartina 13		23
Unión de Cuartos de Azotea e Inquilinos-Tlatelolco (UCAI)	1695	Vecinos de Azcapotzalco	VP	200
		Catarino Maravilla		12
		C. A. Lindberg 26		15
	1697	Sacerdote Ciro Najera		18
	1194	Vázquez Villada		6
	1690	Agrarista y Juvenil		26
	1696	Sirena 70		6
	1566	USCAHPEM Tulpetlac	VP	840
Unión de Vecinos y Damnificados (UVYD)	1252	Chiapas 57 y 59	VM	40
	1253	Orizaba 209	VP	20
	1254	Colima 214	VM	32
	1318	Chiapas 84	VM	12
	1341	Aluminio y Cobre	VP	24
	1411	Manuel Cañas	VP	350
	1561	Corregidora 12	VP	15
Unión de Colonias Populares (U. C. P.)	1688	U.C.P. Sección Iztacalco	VP	82
	1689	Ex. Hacienda de Xoco	VP	130
Movimiento Vida Digna	1216	Tlalnalcalco	VP	79
	1309	Vivir bajo un techo	VP	12
	1340	Canal Nacional 50	VP	60
	1416	Vivienda unida 21 de marzo	VP	56
	1749	Lago Gascasónica 71	VP	63
Frente Popular Francisco Villa (FPFV)	1609	Tonacacauhtlan	VP	150
	1667	Zakkara	VP	200
	1673	México Izapan II	VP	450
	1863	CEANI La Era	VP	500
	1864	Tlahuizcalli	VP	500
	1865	Irieta	VP	150
	1866	Tlaltenco	VP	504

Fuente: FONHAPO. Relación de créditos aprobados por la Delegación Metropolitana.  
Marzo de 1991

En el cuadro no. 1 se hace referencia a las *organizaciones* de acuerdo a las promociones hechas por ellas mismas y sus grupos en relación con el registro de sus solicitudes de crédito.

Si la solicitud contaba con un *número de crédito* significaba que había sido aprobada; en caso contrario, solo se trataba de una promoción; también nos indicaba la antigüedad del grupo; entre menor fuera el número más antiguo era el crédito.

El *nombre del crédito* indicaba por lo general la ubicación del predio.

En el *tipo de programa* se observa el predominio de los proyectos de vivienda progresiva, con la excepción de la UVYD, organización cuya cobertura se daba en la zona más afectada por los sismos de 1985, donde se observan algunos proyectos de vivienda mejorada.

El *número de acciones* era una referencia a la capacidad de las agrupaciones. Destacan en los programas de vivienda progresiva de más de 100 acciones.

Se observa en este cuadro a las organizaciones gestoras de crédito en la Delegación Metropolitana de FONHAPO, tal y como se identificaban en el periodo señalado, como integrantes del movimiento urbano. No era posible hacer una división tajante entre ellas pues existían nexos que permanecían en ciertos periodos, incluso se mantenían en ocasiones como filiales o secciones de una instancia organizativa más amplia. Así, los créditos más antiguos eran los de la *Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP)*, creada en 1981, la cual se reivindicaba como una organización a nivel nacional del movimiento urbano. Sus créditos eran de vivienda progresiva, sus grupos estaban constituidos por colonos de las zonas periféricas de la ciudad, sus proyectos eran de grandes dimensiones y la mayoría de ellos de más de 100 acciones de vivienda.

La CONAMUP fue la organización más representativa del movimiento urbano hasta antes de los sismos de 1985, logrando reunir a su alrededor a diversas organizaciones de

pobladores y colonos de todo el país integrados con anterioridad en frentes populares, uniones, organizaciones urbano-populares y colonias.

Era la época de las coordinadoras. Esta organización se reconocía como un agrupamiento con carácter provisional. La CONAMUP vino a representar una instancia organizativa independiente de los controles gubernamentales en el escenario urbano, distanciada y opuesta a las organizaciones de masas del PRI las cuales tenían un reconocimiento oficial como la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Su estructura y métodos eran diferentes en tanto que enfrentaban las políticas urbanas y de vivienda del gobierno, tratando de romper el control oficialista y se situaban en una plataforma de oposición de izquierda.

En una primera época la CONAMUP y en general las diferentes organizaciones del movimiento urbano, no demandaban una vivienda terminada sino la regularización de predios, la introducción de servicios básicos como agua, luz y drenaje en colonias periféricas y apoyo a procesos de autoconstrucción en zonas marginales de nuevos poblamientos. Eran comunes entonces las invasiones a terrenos por parte de colonos y pobladores. Fue así como se dieron las primeras iniciativas para crear cooperativas demandantes de apoyos para adquirir materiales de construcción.

Este periodo coincide justamente con la etapa inicial del FONHAPO, en donde se abrieron los programas de vivienda progresiva, lotes y servicios y materiales de construcción, a los que se incorporaron las organizaciones de la CONAMUP y donde las cooperativas eran promovidas como una opción viable de organización.

Algunos de los grandes proyectos de los grupos integrantes de la CONAMUP llegaron a consolidarse, generándose desarrollos habitacionales con importantes experiencias en sistemas constructivos e innovadores de vivienda popular (por ejemplo la introducción de

sirdos, un sistema de reciclaje de desechos orgánicos) utilizando mecanismos de autoconstrucción.

La *Unión de Colonos y Solicitantes de Vivienda (UCISV)* y la *Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ)* aunque eran parte de la CONAMUP, mantenían cierta autonomía en la gestión de los créditos por lo cual se separan en rubros aparte.

En el caso de la UCISV, como puede verse en el cuadro anterior, también se desarrollaron grandes proyectos de vivienda progresiva en diferentes etapas. Por su parte la UPREZ trataba de consolidar algunos proyectos de vivienda, toda vez que en este periodo sólo había registrado una promoción perteneciente a los predios tipo Arcnal, por lo cual no tenía asignado número de crédito.

Con lo que respecta a las organizaciones *Coordinadora Unica de Damnificados (CUD)*, *Unión de Vecinos y Damnificados (UVYD)*, *Unión de Cuartos de Azotea e Inquilinos (UCAI)* y *Asamblea de Barrios* estas tuvieron un origen común entre los damnificados por los sismos de 1985. La CUD funcionó en un principio como una instancia de coordinación entre las organizaciones de damnificados, grupos y dirigentes participaban ahí conjunta e indistintamente. Con el paso de los meses, de experiencias, gestiones y diferencias políticas se fueron distanciando y se constituyeron en organizaciones diferentes. Cada una tomó su propio rumbo aunque originalmente se hayan nutrido de los mismos grupos de damnificados de vecindades o inmuebles destruidos y afectados por los sismos.

Para estas organizaciones, en el caso del FONHAPO, se solicitaron créditos en el programa de vivienda mejorada y más específicamente en la modalidad de adquisición de inmueble a terceros. Ante la afluencia de demandantes de vivienda que arribaron a estas organizaciones en busca de apoyo, estas se dieron a la tarea de buscar predios en los cuales realizar proyectos habitacionales fuera de las zonas centrales afectadas por los sismos. Algunas de

estas organizaciones se adecuaron más a este tipo de proyectos, como Asamblea de Barrios y en menor medida la UCAI; en tanto que organizaciones como la CUD y UVYD se mantuvieron en un nivel más restringido, en las zonas céntricas de la ciudad, realizando un trabajo de continuidad a los proyectos de reconstrucción entre los damnificados por los sismos.

Como observamos en el cuadro los proyectos de estas organizaciones se ubicaban básicamente en la zona centro y en colonias como la Pensil y la Roma con fuerte presencia del movimiento urbano, eran incluidos en el programa de vivienda mejorada y no eran superiores a las cincuenta acciones.

La UCAI, surgida como una organización de los habitantes de los cuartos de azotea de Tlatelolco, participó en los programas de reconstrucción para los damnificados de esa unidad, ubicándose en predios cercanos de las colonias Guerrero, Atlampa y Sta. María la Ribera. En diversas ocasiones ligó sus actividades a la Asamblea de Barrios, posteriormente las llevó a cabo de forma independiente y su radio de acción se fue extendiendo a zonas bastante más alejadas del centro, al tiempo que comenzaba a incursionar en los programas de vivienda progresiva.

La *Unión de Colonias Populares (UCP)* era una organización filial del PMS con presencia sobre todo en el estado de México, en donde presentó un proyecto de vivienda muy grande en el municipio de Cuautitlán, pero no fue una organización que haya tenido mucha presencia en la Delegación Metropolitana a través de movilizaciones y su proyecto permaneció durante mucho tiempo estancado.

En el caso del *Frente Popular Francisco Villa* fue la organización de más reciente creación, ya no precisamente surgida entre los damnificados por los sismos, pero sí con presencia entre grupos marginados, con los cuales recurrían a constantes movilizaciones y se

reivindicaban como parte del movimiento urbano. De hecho sus proyectos masivos de vivienda eran todos de vivienda progresiva como se observa en el cuadro anterior. Sus dirigentes, conocidos como "los panchitos", eran muy jóvenes y tenían arraigo en las zonas deprimidas del suroriente de la ciudad en delegaciones como Iztapalapa y Tlahuac. Junto con la Asamblea de Barrios y la CONAMUP eran las organizaciones que con más asiduidad realizaban gestiones y movilizaciones en la Delegación Metropolitana del FONHAPO.

No se incluye en este cuadro la información de la Asamblea de Barrios, aunque coincide en su surgimiento con estas organizaciones, porque será presentada más adelante de forma detallada.

Había una marcada diferencia entre las organizaciones del activo movimiento urbano en cuanto a las propuestas para resolver el asunto de la vivienda. Por un lado, se encontraban las organizaciones surgidas antes de los sismos de 1985, las cuales mostraban un interés y vocación por llevar programas de vivienda progresiva; por otro lado, las que aparecieron con los acontecimientos de septiembre de ese año, reivindicaban los programas de vivienda terminada, pues su situación apremiante de una casa o departamento debido a los hechos acaecidos les hacía tener otra óptica. En efecto el momento era otro.

Debido a la necesidad por satisfacer su penuria, se llegó a registrar casos aislados de invasión de predios. Sin embargo, entre los damnificados no fue una práctica común, como se señaló en ocasión de la exposición de los planes y políticas jurídicas del FONHAPO.<sup>12</sup> En ese sentido, el decreto expropiatorio de octubre de 1985, pese a su alcance limitado,

---

<sup>12</sup> Vid. supra. p. 24

servió como una medida preventiva para evitar invasiones y fue una garantía para no afectar bienes de terceros.

Como consecuencia de lo anterior los movimientos sociales entraron en un proceso de legitimidad por cauces institucionales como la vía electoral para puestos de representatividad, mecanismos que las organizaciones del movimiento urbano empezaron a utilizar con el fin de ser incluidas en el ambiente político del país.

Con respecto a los inmuebles el programa de vivienda mejorada en las zonas urbanas y más concretamente en la ciudad de México, abrió la posibilidad de su adquisición por parte de los inquilinos organizados, la cual pese a todas las dificultades era una opción más segura. Ello implicaba en cada vecindad o inmueble una labor organizativa. El programa de vivienda mejorada posterior a los sismos en la Delegación Metropolitana fue importante en este sentido.

En el FONHAPO era inviable un proyecto sustentado en un acto de invasión de predio o inmueble. Por las propias características de los programas, difícilmente podían fructificar. Los créditos por etapas funcionaban como filtros especialmente en la primera de ellas, la relativa a la adquisición de suelo, donde para dar entrada a un crédito debía existir una promesa de venta. El requerimiento jurídico era una traba para los manejos de líderes "expertos" en invasiones. Al menos el proceso era más sinuoso, lo que no iba de acuerdo con los procedimientos "expeditos" utilizados por aquellos. Los dirigentes acostumbrados a procedimientos clientelares tuvieron que aceptar muy a su pesar los mecanismos de los créditos del FONHAPO.

Las organizaciones del movimiento urbano enfrentaban también nuevas políticas en materia urbana, como las medidas para detener el crecimiento caótico y desordenado en la periferia de la ciudad, la creación de zonas de reserva ecológica o de afectación por obra pública, las

cuales hacían más difíciles los asentamientos irregulares. Algunos de estos fueron incluso regularizados, llevándose a cabo programas oficiales de vivienda, por ejemplo, el caso de Valle de Luces, donde se desarrolló un programa de construcción de 2000 viviendas en la delegación Iztapalapa financiado en su primera etapa por el FONHAPO y retomado posteriormente por FIVIDESU, organismo de la vivienda del DDF.

#### *Créditos aprobados al Movimiento Urbano Popular (MUP).*

Los créditos aprobados al MUP en la Delegación del FONHAPO hasta marzo de 1991 eran 132 en los programas de vivienda mejorada y progresiva; se incluyen en esta cifra los créditos de la Asamblea de Barrios. En total estos créditos aprobados sumaban 12 543 acciones de vivienda.

### **3.2. Organizaciones y grupos gestores del PRI.**

Por su parte el Partido Revolucionario Institucional hacía su labor corporativa en la gestión de créditos de vivienda. La coordinación de los grupos del PRI se hacía con base en su estructura organizativa por distritos electorales. El número de créditos aprobados fue relevante: había grupos, sobre todos los más grandes, los cuales independientemente de corresponder a un determinado distrito, mantenían cierta autonomía en sus gestiones o cierto control donde no se permitía la ingerencia de otras instancias.

Eran ilustrativos los casos de grupos como *Valle de Luces, el Colonial o Coyoli Martínez*, donde había un control vertical por parte de sus líderes. Existían sus filiales como la *UVCGYM (Unión de vecinos de la colonia Guerrero y Maza)*, en la cual se agrupaban grupos de la zona de vecindades afectadas por los sismos de 1985. En el cuadro no. 2 puede verse como tres de sus créditos del programa de vivienda mejorada pertenecen a la zona centro, más concretamente a la colonia Guerrero, en tanto los otros tres eran proyectos de

vivienda progresiva en una zona, el Valle de Chalco, bastante alejada de la colonia de origen de la organización, sin arraigo, con dificultades para constituir la demanda de beneficiarios, con una representación ficticia y para colmo con problemas legales en los predios. Las propias dificultades internas mantenían a estos proyectos trabados en una maraña sin poder avanzar.

La coordinación por distritos electorales existía en algunas colonias, donde rivalizaban, con organizaciones como la Asamblea de Barrios. Quizá donde la disputa por los espacios habitacionales se dio más fuerte, fue en los predios de vivienda provisional tipo el Arenal de la zona oriente de la ciudad, en el Distrito XXXIV donde el PRI disputaba porcentajes menores del número de viviendas del proyecto. El PRI ocupaba un lugar prominente dentro de las organizaciones solicitante de crédito, tanto en el FONHAPO como en su Delegación Metropolitana, sólo que esta influencia era más formal que efectiva.

Los Distritos Electorales donde el PRI hizo mayor número de promociones, que no de aprobaciones y contrataciones de créditos, fueron de las zonas céntricas afectadas por los sismos y de algunas del oriente de la ciudad (como puede verse en el cuadro no. 2), en los cuales curiosamente organizaciones del movimiento urbano tenían mayor presencia, generándose ineludiblemente conflictos en la lucha por ganar la representatividad de damnificados y colonos.

vivienda progresiva en una zona, el Valle de Chalco, bastante alejada de la colonia de origen de la organización, sin arraigo, con dificultades para constituir la demanda de beneficiarios, con una representación ficticia y para colmo con problemas legales en los predios. Las propias dificultades internas mantenían a estos proyectos trabados en una maraña sin poder avanzar.

La coordinación por distritos electorales existía en algunas colonias, donde rivalizaban, con organizaciones como la Asamblea de Barrios. Quizá donde la disputa por los espacios habitacionales se dio más fuerte, fue en los predios de vivienda provisional tipo el Arenal de la zona oriente de la ciudad, en el Distrito XXXIV donde el PRI disputaba porcentajes menores del número de viviendas del proyecto. El PRI ocupaba un lugar prominente dentro de las organizaciones solicitante de crédito, tanto en el FONHAPO como en su Delegación Metropolitana, sólo que esta influencia era más formal que efectiva.

Los Distritos Electorales donde el PRI hizo mayor número de promociones, que no de aprobaciones y contrataciones de créditos, fueron de las zonas céntricas afectadas por los sismos y de algunas del oriente de la ciudad (como puede verse en el cuadro no. 2), en los cuales curiosamente organizaciones del movimiento urbano tenían mayor presencia, generándose ineludiblemente conflictos en la lucha por ganar la representatividad de damnificados y colonos.

**Cuadro No. 2: Promociones del PRI por Distritos Electorales en el Distrito Federal.**

<b>Distrito Electoral</b>	<b>Colonia</b>	<b>No. de promociones</b>
I	Roma	23
II	Sta. María la Ribera	10
IV	Morelos	6
V	Centro Histórico	13
III	Peralvillo	6
VI	Doctores	7
VII	Obrera	10
XI	Ex Hipódromo de Peralvillo	19
XIV	20 de noviembre	11
XVI	Narvarte	12
XVII	Escandón	8
XIX	Penitenciería	8
XXIX	La Raza	19
XXXII	Tacuba, Legaria y Pensil	22
XXXIV	Arenal-Pantitlán	14

Fuente: FONHAPO. Avances de grupos por Distrito Electorales, México 1988.

El PRI promocionaba, aparte de los grupos mencionados, otros pequeños grupos solicitantes de vivienda mejorada y progresiva. Generalmente los Delegados de la Ventanilla Metropolitana, por razones políticas, se aseguraban que los distritos electorales de dicho partido u organismos como la CNOP, la cual llegó a tener hasta 56 promociones,

contaran con toda la información y asesoría para sus grupos. Aunado a esto, algunas organizaciones de filiación priista ejercían mecanismos de presión y llegaban a respaldar sus acciones con grupos de choque o golpeadores. En mayor o menor medida grupos o dirigentes de las organizaciones como COYOLI Martínez, UVCGyM (ligada en sus orígenes con organizaciones de damnificados del Movimiento Urbano) y Valle de Luces eran ejemplo de ello. En el caso de COYOLI surgieron también entre los damnificados de la zona centro apoyados por representantes legislativos del PRI en el Distrito Federal. Sus métodos de control eran autoritarios, tanto en lo interno del grupo como hacia el exterior, valiéndose de amenazas y chantaje recurrían a agresiones físicas y a la toma de las instalaciones del FONHAPO.

Otro ejemplo de este tipo era el líder de Valle de Luces, que hacía valer sus buenas relaciones con funcionarios y políticos priistas para imponer su "cacicazgo" en el proyecto mencionado. Sus dirigentes contaban con apoyos subrepticios por parte de legisladores, candidatos, altos funcionarios del gobierno y del mismo Fideicomiso. Era un rasgo común en estos grupos la militancia de sus líderes expresada en apoyos a campañas políticas a cambio del respaldo en gestiones de sus proyectos de vivienda. Esto último se ejemplificaba muy bien en los casos de Valle de Luces y El Colonial, en donde Salinas de Gortari, entonces candidato presidencial del PRI, apadrinó durante su campaña presidencial, en 1987, el arranque de los proyectos con su participación en actos de propaganda en los predios referidos. Podía percibirse que los dirigentes manejaban los ritmos de gestión de sus créditos de acuerdo a los tiempos marcados por su partido, también, de acuerdo a las necesidades de apoyo para sus candidaturas a cargos de elección. Sobre los alcances que las agrupaciones afiliadas al PRI llegaron a tener se habían aprobado en la Delegación Metropolitana, hasta marzo de 1991, 456 créditos con un total de 41, 436

acciones de vivienda; de estos 74 créditos pertenecían a grupos expresamente identificados como priistas, es decir, tuvo el 16.2% de los créditos.

El cuadro que a continuación se presenta resume los créditos aprobados correspondientes a las gestiones de grupos o asociaciones afiliadas al PRI. Se ha incluido solamente los grupos con más de cincuenta acciones de vivienda, así como las organizaciones filiales con sus respectivos grupos.

**Cuadro no. 3**  
**ORGANIZACIONES Y GRUPOS GESTORES DEL PRI EN LA DELEGACIÓN**  
**METROPOLITANA DEL FONHAPO**

Organización	No. Cred.	Grupo	Pro-grama	No. Acc.
Grupos diversos promovidos por el P.R.I.	657	Biatlón	VP	164
	1114	Ciudad y Puerto	VP	150
	1304	Arte y Publicidad	VP	120
	1313	Av. Cuiclahuac 513	VP	48
	1328	Chimalpopoca 254 ("El Colonial")	VP	278
	1338	Torres Quintero 218	VP	76
	1368	AMPROTEEF	VP	143
	1427	Biatlón 2ª. Etapa	VP	580
	1484	Habitación Digna	VP	100
	1490	Anastacio Bustamante	VP	240
	1491	Mar Mediterraneo 136-138	VP	56
	1493	FIVIDESU Valle de Luces II	VP	480
	1565	Real de Tultepec	VP	175
	1570	Canal I. I. P. N.	VP	220
	1575	Los Prismas Basálticos	VP	110
	1612	COYOLI Martínez, A. C.	VP	700
	1666	Ejército de Oriente	VP	89
	1730	Anastacio Bustamante	VP	396
1783	Martín Carrera 14	VP	55	
1834	Nuevo Actopan	VP	180	
Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero y Maza (UVCGM)	1157	Carlos J. Meneses 201	VM	38
	1158	Zarco 200	VM	19
	1159	Luna 24-A	VM	4
		Draga de Chalco	VP	500
	1576	Valle de Mototzintla	VP	300
Lago de Chalco 80		VP	40	
Distrito XVIII		Av. Revolución 557		7
Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)		Vecinos de Napoleón 50	VM	

Fuente: Informes internos del FONHAPO. Relación de créditos aprobados. México 1988.

### 3.3. Grupos independientes.

Eran aquellos grupos que realizaban las gestiones de sus créditos por su cuenta sin el apoyo o respaldo de ninguna organización. Sus promociones entraban principalmente en el programa de vivienda mejorada, en la modalidad de adquisición de inmuebles a terceros. Se trataba generalmente de grupos pequeños de no más de cincuenta acciones de vivienda, los cuales mostraban iniciativa y cuyos ingresos estaban considerados como medianos con relación al resto de solicitantes. Hasta el mes de marzo de 1991 en la Delegación Metropolitana se habían aprobado 80 créditos correspondientes a grupos independientes.<sup>13</sup>

### 4. Resultados de los programas de vivienda en el Distrito Federal.

Hemos hecho mención de los créditos aprobados a las organizaciones gestoras en la Delegación Metropolitana. Nos referiremos ahora a los logros obtenidos en términos de viviendas construidas y/o reconstruidas en los diferentes programas del FONHAPO.

Los resultados de las acciones del FONHAPO desde el inicio de operaciones en el Distrito Federal hasta 1996 pueden verse en el cuadro siguiente:

**Cuadro no. 3: Acciones de vivienda por tipo de programa en el D.F. 1982-1996**

Tipo de programa	Acciones terminadas	Porcentaje
Lotes y servicios	28	0.2
Vivienda progresiva	19,764	68.9
Vivienda mejorada	8,853	30.9
Vivienda terminada	0	0
Total:	28,645	100.0

Fuente: FONHAPO. *Estadística de la operación 1982-1996*. México 1996, p. 19.

<sup>13</sup> Delegación Regional X Zona Metropolitana. Relación de créditos aprobados. Documento interno. 31 de marzo de 1991.

De las 28,645 viviendas construidas o reconstruidas con crédito del FONHAPO más de las dos terceras partes correspondían a vivienda progresiva, esto reflejaba la importancia de este programa. Le seguía las acciones llevadas a cabo en vivienda mejorada cuya relevancia se debió al papel que tuvo la Delegación Metropolitana en las etapas posteriores a la reconstrucción por los sismos de 1985, como continuadora de los programas de Renovación Habitacional Popular y eslabón para programas posteriores como Casa Propia.

En el Distrito Federal, el FONHAPO era la tercera institución de crédito para vivienda colocada en orden de importancia después del INFONAVIT y FOVISSSTE con un 14.2% de los créditos ejercidos según la Estadística de vivienda de 1994 de la SEDESOL.<sup>14</sup>

De las dieciseis Delegaciones Políticas del Distrito Federal, donde el FONHAPO llevó a cabo sus programas, el mayor número de acciones de vivienda fueron Iztapalapa, Azcapotzalco, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc; en la primera de ellas incluso ejerció más créditos que el mismo INFONAVIT.

En el estado de México los municipios conurbados con más créditos ejercidos del Fideicomiso fueron: Ecatepec, Naucalpan, Netzahualcoyotl y Tultitlán.<sup>15</sup>

Aunque las inversiones del FONHAPO fueron notables en el periodo 1982-1996, en cuanto al número de acciones de vivienda producidas en los programas normales, el Distrito Federal se encontraba entre los primeros lugares (con 28,645), después del estado de México (43,161), Baja California Norte (42,138), Quintana Roo (33,396) e Hidalgo (28,722). Dicha situación discrepa con la importancia de la ciudad de México al destacar por su alta densidad poblacional, por su importancia política como el principal centro

<sup>14</sup> SEDESOL. Estadística de vivienda de 1994. Subsecretaría de Desarrollo y Vivienda. México 1994, p. 23.

<sup>15</sup> Ibid. p. 149

urbano del país y por haber sido el escenario donde actuaron las principales organizaciones sociales.<sup>16</sup>

Ya se ha mencionado más arriba la prioridad que el gobierno federal daba al programa de las 100 ciudades, un programa orientado básicamente a crear condiciones favorables para un crecimiento planeado de ciudades medias y no de grandes metrópolis, lo que parece explicar ese lugar secundario de la capital del país en el orden de producción de viviendas con respecto a otras entidades.

Si bien la cobertura de la Delegación Metropolitana se extendía a los estados de México y de Hidalgo, en este último caso, se trabajó con solo dos proyectos en sus zonas urbanas de Pachuca y Tulancingo. En lo tocante al estado de México, la relación mantenida con AURIS, el organismo de vivienda del estado mexiquense fue mínima. A pesar de ello es destacable la importancia de los proyectos de la zona conurbada con los municipios del estado de México, ya que estos fueron principalmente de vivienda progresiva en los cuales las asociaciones se mantenían alejadas de los organismos de vivienda de la entidad correspondiente y de forma autónoma realizaban sus gestiones ante las instancias administrativas y de servicios locales.

Durante la existencia de la Delegación Metropolitana y aun después de su prescripción, estuvo atendiendo a los damnificados por los sismos de septiembre de 1985 que no habían sido beneficiados por los programas oficiales de Renovación Habitacional Popular (R.H.P.) y su FASE II. También se dio continuidad a los programa de vivienda progresiva en diferentes zonas de la ciudad pero muy especialmente en la periferia de esta. La Delegación Metropolitana mantuvo un ritmo intenso de atención a grupos y organizaciones del

---

<sup>16</sup> FONHAPO. *ibid.* p. 19.

movimiento urbano, tanto de organismos oficiales e independientes. Esto se reflejó en los resultados obtenidos, el alto número de acciones de vivienda y créditos en ejercicio: 36,473 acciones de vivienda y 534 créditos terminados de 1983 a 1996 en el Distrito Federal.<sup>17</sup>

##### **5. Desaparición de la Delegación Metropolitana.**

La Delegación Metropolitana terminó sus funciones el 6 de julio de 1992, seis años después de haber sido creada, cuando por acuerdo del Comité Técnico y de Distribución de Fondos del FONHAPO se creó la Gerencia Metropolitana, entre cuyas funciones tendría el atender la demanda de vivienda en el Distrito Federal y los 17 municipios conurbados del estado de México. Esta Gerencia, a cargo de Carlos García de León, en principio iba a estar integrada nuevamente al organismo central del Fideicomiso y retomaría, aunque fuera parcialmente, las funciones de la extinta Delegación para dar seguimiento a los créditos en ejercicio y finiquitarlos.

La Gerencia ya no tuvo las atribuciones ni la autonomía de la Delegación. Las organizaciones más representativas del movimiento urbano muy pronto se dieron cuenta de ello, prefiriendo alejarse y comenzar a realizar sus gestiones en la Dirección General o con la Gerencia de Crédito, esta última convertida en un interlocutor con mayor capacidad en la toma de decisiones, pues la Gerencia Metropolitana tenía un enorme desconocimiento sobre el desarrollo de los créditos principalmente por su escasa sensibilidad para tratar con los grupos.

---

<sup>17</sup> *ibid.*, p. 29 y 30.

Sus directivos mostraron en poco tiempo que desconocían la problemática habitacional dejando ver un desinterés por conocer los problemas de los grupos solicitantes y acreditados, virtud que había tenido la Delegación Metropolitana. En contraposición la mencionada Gerencia se dedicó más bien a labores de desmantelamiento conducentes al cierre parcial del organismo incluyendo: liquidación de las áreas operativas, sobre todo la social que dejó de promocionar créditos entre grupos y organizaciones.

Otra de las prácticas de la recién creada Gerencia Metropolitana fue el impulso de la individualización de los créditos como una forma de desalentar a grupos y organizaciones como gestores de vivienda; los programas y grupos acreditados empezaron a canalizarse a otros organismos como FIVIDESU y CASA PROPIA, en un afán por erradicar la experiencia de desarrollo social en política de vivienda, contrastante con los arcaicos métodos corporativistas para el otorgamiento de créditos.

La desaparición de la Delegación Metropolitana fue ratificada en septiembre de ese mismo año, cuando otro Comité Técnico autorizó al Fideicomiso la instalación de la Delegación Regional Zona X (que había sido la Delegación Metropolitana) en la Península de Baja California con sede en la ciudad de Mexicali para atender los estados de Baja California y Baja California Sur.<sup>18</sup>

Continuando con el proceso de liquidación se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 20 de octubre de 1992, el acuerdo por el cual se iniciaba la descentralización crediticia hacia los organismos estatales de vivienda, procediéndose al cierre de todas las Delegaciones Regionales.

---

<sup>18</sup> *ibid.* p.29.

El FONHAPO continuaría solamente como canalizador de recursos para otros organismos dependientes de la regencia en el caso del D.F.<sup>19</sup>, deslindándose de la responsabilidad de promover los créditos para vivienda.

Dentro de la institución podían verse las actitudes negligentes de funcionarios al propiciar que las organizaciones, fueran con tendencia pro gubernamental o del movimiento urbano independiente, avanzaran en sus gestiones con gran dificultad, lo que sumía a la institución en la inestabilidad e inercia que impedían procesos de revisión de procedimientos y de agilización de los mismos, de retroalimentación de los programas, de evaluaciones conjuntas con las organizaciones que hubieran podido llevar a la institución a un desempantanamiento. Al parecer no había tal interés. Daba la impresión que el desprestigio se promovía con la finalidad de crear una imagen de ineficiencia lo cual justificaría la liquidación del organismo.

El esquema crediticio del FONHAPO, con un alto porcentaje de subsidio y bajas tasas de interés, era apropiado para responder a la demanda de vivienda de sectores de la población de bajos ingresos; en tal sentido puede decirse que el Fideicomiso tenía un fuerte componente social.

Sin embargo, el organismo entró en un proceso de extinción, expresado en recortes de personal, sobre todo del abocado a la atención de los grupos: promotores sociales y técnicos; reducciones presupuestales y de producción del número de acciones de vivienda; el arribo de funcionarios con insensibilidad social y con una escasa o nula disposición por adentrarse en los problemas de los grupos solicitantes o beneficiarios de los créditos para vivienda, que dejaba ver un proceso de burocratización creciente.

---

<sup>19</sup> En el caso de los estados donde existían o se crearon institutos de la vivienda fueron delegándose en estos las funciones anteriormente asumidas por el Fideicomiso.

Las expectativas abiertas por la Delegación Metropolitana desaparecieron, cerrándose un espacio importante para un sector específico de la población demandante de vivienda: los no asalariados de bajos ingresos.

Se consideraba al FONHAPO un organismo politizado y hasta "populista" debido a la asignación de créditos con su consecuente subsidio que llevaba a cabo bajo presión tanto de las organizaciones oficialistas como del movimiento urbano popular, viéndose beneficiados estos sectores y excluidos quienes no tenían la capacidad de llevar a cabo movilizaciones y gestiones para ser reconocidos como acreditados. Al asumir la responsabilidad de negociar y enfrentar a las organizaciones demandantes de vivienda la institución cobraba inevitablemente un carácter político, sin que esta denominación pretenda ser peyorativa<sup>20</sup>.

Era también un hecho que la Delegación Metropolitana recibía los reclamos de un combativo sector del movimiento urbano, el cual llegó a concentrar un importante porcentaje de los créditos del organismo y le daba a éste un cariz político no bien visto por sectores del gobierno local y federal. El periodo cubierto por la Delegación Metropolitana fue de efervescencia política.

Las organizaciones y grupos de no asalariados de bajos ingresos se movilizaban por los efectos de la crisis económica al arrojar a la calle a trabajadores convirtiéndolos en vendedores ambulantes o "trabajadores por su cuenta", siendo la lucha por la vivienda uno de los ejes centrales de sus reclamos. Dichas organizaciones fueron un bastión importante

---

<sup>20</sup> Casanueva, Cristina. *Op.cit.* México, CIDAC 1991, p.97.

del movimiento que cuestionó al sistema político mexicano a través de la vía electoral en 1988.

Se señaló más arriba como desde 1983 las organizaciones sociales iniciaron sus gestiones en el FONHAPO; pero es a partir de 1985 cuando dicha presencia se hizo más amplia y consistente. Los grupos que luchaban por la vivienda tenían otras demandas como el mejoramiento de su entorno urbano, el abasto de alimentos, servicios comunitarios, salud, reivindicaciones de género en el caso de la mujer, tomando en cuenta su significativa presencia en la lucha por la vivienda y la movilización política.

En materia de vivienda las organizaciones del movimiento urbano crecían, orgánica y políticamente, situándose al mismo nivel que las organizaciones oficialistas en cuanto a logros relacionados con créditos obtenidos y en perspectiva avanzaban con una mayor fuerza. Esta situación incidía en las decisiones gubernamentales sobre el destino del FONHAPO y su Delegación Metropolitana.

Si el sistema político no podía cooptar los grupos y sus reivindicaciones lo cuestionaban radicalmente ¿valía la pena mantenerles un reducto como la Delegación Metropolitana? Los directivos buscaban beneficiar a las organizaciones priistas, lo cual parecía lógico en la perspectiva de dicho sistema. Sin embargo las organizaciones del movimiento urbano coparon al FONHAPO dejando atrás en acciones y resultados a las organizaciones priistas. En un sentido clientelar perdía sentido para el régimen un organismo que iba en sentido opuesto en cuanto a los resultados esperados; esta extrema politización, probablemente peso en la valoración sobre el futuro del organismo.

Otro aspecto importante que influyó en este sentido fue la relación entre la Dirección del FONHAPO y la Delegación Metropolitana. Esta relación propiciaba una duplicidad de funciones, es decir, los problemas derivados de la gestión de los créditos se ventilaban en

las dos instancias, no encontrándose soluciones en la segunda de ellas, por lo cual la función de delegar responsabilidades no estaba operando. En cuanto un trámite se detenía los dirigentes de las organizaciones se desplazaban inmediatamente a la Dirección General.

Si bien esto podía explicarse como un recurso de presión utilizado por las organizaciones, en la mayoría de los casos, dejaba ver la incapacidad de los delegados para negociar con aquellas. Al principio las agrupaciones caían en el juego del ir y venir de Polanco hacia Balbuena (después fue a Añil en la Magdalena Mixhuca a donde se cambiaron las oficinas centrales); hubo periodos en los cuales las organizaciones ignoraban al Delegado, pasándolo por alto en sus gestiones. Esto creaba la sensación de un vacío y de una inoperancia, la cual incluso se expresaba en cierta presión para hacer desaparecer la Delegación. Cuando esto se dio nuevos organismos en el Distrito Federal habrían de suplirla, como FIVIDESU, CASA PROPIA y posteriormente el Instituto de la Vivienda de la ciudad de México, quedando la Delegación Metropolitana como una experiencia con sus limitaciones y con las expectativas que en su momento abrió.

## **V. GESTIÓN DE LA ASAMBLEA DE BARRIOS EN LA DELEGACIÓN METROPOLITANA.**

### **1. Formación de la Asamblea de Barrios.**

La Asamblea de Barrios fue una de las organizaciones con mayor presencia en el movimiento urbano de fines de los ochenta y principios de los noventa; como gestora y demandante de vivienda sus actividades estuvieron ligadas en este periodo al FONHAPO y de manera particular a su Delegación Metropolitana. Promovió y llevó a cabo proyectos habitacionales con grupos demandantes de vivienda integrantes de la misma organización. Estos grupos fueron su raíz y sustento. Se pretende dar una visión de la Asamblea a través de una descripción de su proceso gestivo en el FONHAPO.

El surgimiento de la Asamblea de Barrios estuvo ligado a las movilizaciones de grupos de damnificados por los sismos de 1985, quienes vieron insatisfechas sus demandas por parte de los programas emergentes de vivienda encontrándose agrupados a principios de 1987 en la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD), la cual registró las promociones de sus distintas agrupaciones en la recién creada Delegación Metropolitana del FONHAPO de la forma como puede verse en el siguiente cuadro:

## Cuadro no. 1

## Grupos promovidos por la CUD a principios de 1987

Organización	Vecindad o Predio	Colonia o Barrio	Delegación
Unión de Inquilinos de la Colonia Pensil	Lago Cartina 17 Lago Taulebe 13 Lago Cartina 21 Lago Cartina 19 Lago Cartina 13 Lago Wetter 86 Lago Wetter 97 Calle Casa Amarilla 13 Daniel Cabrera 35 Lago Biwa 46 Lago Erne 29	Pensil	Miguel Hidalgo
Unión Popular Centro Morelos	Lecumberri 47 Ferrocarril de Cintura 140	Col. Centro Col. Morelos	Cuahtémoc V. Carranza
Unión Popular Nueva Tenochtitlan	Mecánicos 37 Carpintería 23 Cerrajería 12	Morelos Morelos Morelos	V. Carranza V. Carranza V. Carranza
Cofinanciamiento FONHAPO-UNICEF	Venezuela 91-98 Mariana R. Vda. Del Toro de Lazarin 22 Bolivia 67 Regina 56	Centro Centro Centro Centro	Cuahtémoc Cuahtémoc Cuahtémoc Cuahtémoc
Unión Popular de Inquilinos de la Colonia Morelos (Peña Morelos)	Cairo 115 Oceania 162 Sastrería 54 Yurécuaro 65 Apicultura 114	Romero Rubio Romero Rubio Penitenciería Janitzio 20 de noviembre	V. Carranza V. Carranza V. Carranza V. Carranza V. Carranza
Coordinadora de Cuartos de Azotea	Cobre 5 Norte 170-462 Insurgentes Nte. 705 Gran Canal 486 Tlatilco 124 Tlatilco 122 Avena 120 Decima Cda. Nogal 21	Maza Pensador Mexicano San Simón Tolnáhuac 20 de noviembre Tlatilco Tlatilco Granjas Atlampa	Cuahtémoc V. Carranza Cuahtémoc Cuahtémoc Azcapotzalco Azcapotzalco Iztacalco Cuahtémoc
Directorio de Defensa de Damnificados	Tamagno 249 Tetrazzini 215 Caruso 269 Czda. Misterios 196 Malintzin 22 Canal del Norte 479	Vallejo Vallejo Vallejo Vallejo Aragón la Villa 20 de noviembre	G. A. Madero G. A. Madero G. A. Madero G. A. Madero G. A. Madero V. Carranza
Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero	Carlos J. Meneses 201 Magnolia 75 Zarco 200 Luna 24-A Degollado 39	Buenavista Guerrero Guerrero Guerrero Guerrero	Cuahtémoc Cuahtémoc Cuahtémoc Cuahtémoc Cuahtémoc
Unión de Inquilinos de la Col. Peralvillo	Juventino Rosas 132 Gounod 175	Ex. Hipódromo Peralvillo Ex. Hipódromo Peralvillo	Cuahtémoc Cuahtémoc
Comité de Lucha Inquilinaria del Centro	Calle del 57-15 Leandro Valle 14 República del Perú 125	Centro Centro Centro	Cuahtémoc Cuahtémoc Cuahtémoc



derechohabientes de organismos públicos de vivienda para ejercer mayor presión en los mismos.<sup>1</sup>

Con una experiencia previa de movilización y gestión ante los organismos de RHP y FASE II, al desaparecer estos encontraron en el FONHAPO un canal ante el cual desahogar sus peticiones de vivienda. De hecho la historia de Asamblea de Barrios, al menos durante su etapa de crecimiento, estuvo indisolublemente ligada a dicho organismo. Aparte de la anecdótica aparición de Superbarrio Gómez, personaje simbólico defensor de los inquilinos en contra de los abusos de los caseros, la recién formada organización en junio de 1987, en una primera marcha realizada hacia las instalaciones del FONHAPO, obtuvo como uno de sus primeros logros la autorización de un crédito piloto para la adquisición de los diez primeros predios para vivienda.<sup>2</sup>

El surgimiento de la Asamblea de Barrios como parte de la evolución del movimiento urbano de la ciudad de México, fue consecuencia de los procesos generados a raíz de los sismos de 1985. Políticamente la Asamblea se explica como un cuestionamiento de los controles ejercidos por el corporativismo omnipresente aun en el ámbito de organizaciones vecinales. Marco Rascón, uno de sus dirigentes más destacados, ha dicho recientemente que la Asamblea de Barrios fue el rompimiento del PRI desde abajo; cuando ellos llegaban a las vecindades del centro, a sus habitantes les parecía imposible hacer cualquier gestión sin antes consultarlo con los líderes priistas.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Casanueva, Cristina, Díaz, Alberto et. al. *op.cit.* p. 58

<sup>2</sup> Cuellar Vázquez, Angélica. *La noche es de ustedes, el amanecer es nuestro*. México, UNAM, 1993. pp. 83-86

<sup>3</sup> Video sobre el sexenio de Miguel de la Madrid, México 2000. Ed. CLIO.

## 2. Rasgos generales de la Asamblea de Barrios.

La Asamblea de Barrios se identificaba como una organización de los damnificados históricos, o de "toda la vida", a decir de una expresión más coloquial utilizada para denominar a quienes su problemática en el aspecto habitacional iba más allá de la afectación coyuntural a raíz de los sismos; ellos reclamaban una vivienda aun cuando no aparecieran en un padrón oficial como damnificados de los predios e inmuebles expropiados o quienes como inquilinos enfrentaban una relación conflictiva con sus caseros. El reconocimiento de esta situación dentro de la CUD, es decir, que el acuciante problema habitacional de la ciudad de México, no había sido resuelto, ni con mucho, por los programas oficiales de reconstrucción de viviendas, motivó a algunos de sus integrantes a proponer, a principios de 1987, hacer centros de registro de solicitantes de vivienda para contar con un censo de esta población, dando pie para iniciar con mil familias en el mes de marzo, en mayo este número se incrementó a diez mil y al mes siguiente eran ya 18 mil familias.

En asambleas promovidas y realizadas a partir del mes de abril por la recién creada Asamblea de Barrios formó en la mayor parte de las Delegaciones Políticas grupos identificados por un nombre alusivo en muchos de los casos a su barrio o vecindad. En el mes de mayo estos grupos se clasificaron de acuerdo a su problemática habitacional de la siguiente forma:

1. Inquilinos con problemas jurídicos.
2. Vecinos que carecen de vivienda.
3. Vecindades organizadas y con representantes.

#### 4. Vecinos con derecho al INFONAVIT o el FOVISSSTE.<sup>4</sup>

En junio de 1987 la Asamblea de Barrios ya contaba con 110 grupos de solicitantes de vivienda integrados por 24 familias cada uno, proponiéndose como una tarea primordial la búsqueda de predios susceptibles de ser expropiados.

La Asamblea de Barrios desplegó sus actividades inicialmente en la zona centro de la ciudad de México, a diferencia de organizaciones como la CONAMUP que se mantuvieron realizando trabajo organizativo y de promoción de grupos solicitantes de vivienda, sobre todo, entre colonos de la periferia. También se distanció de la CUD al impulsar el apoyo a los "damnificados históricos".

La Asamblea de Barrios contaba con una organización básica de carácter vecinal buscando ampliar su esfera de acción hacia otros grupos sociales. Como se ha mencionado surgió entre los grupos solicitantes de vivienda donde estaban ancladas sus bases de apoyo y su estructura. La organización amplió su campo de acción, en un marco de crecimiento del sector informal de la economía, con vendedores ambulantes, tianguistas, taxistas entre otros; así mismo realizaba un trabajo hacia otros agrupamientos de ecologistas, mujeres con reivindicaciones de género, estudiantes del CEU o en campañas de apoyo a grupos vulnerables como la lucha contra el SIDA, que le daban a la organización la oportunidad de incidir entre sectores que cuestionaban de alguna forma el sistema vigente al no encontrar respuestas a sus demandas por parte del Estado.

La Asamblea de Barrios contaba con bases de apoyo a dos niveles:

1. Los solicitantes de vivienda
2. Los sectores de trabajadores emergentes de la economía informal.

---

<sup>4</sup> Cuellar Vázquez, Angélica. *op. cit.* pags. 64, 65 y 68

Una característica importante de la Asamblea de Barrios fue su actitud irreverente y con fuertes dosis de sentido del humor, que en mucho chocaba con los esquemas rígidos de algunas organizaciones sociales y partidarias. Es pertinente señalar que esto se daba en el marco de un proceso de desideologización que empezaba a permear en el ambiente a fines de los ochenta como reflejo de la profunda crisis de los regímenes comunistas a la que no podían ser ajenas las organizaciones de izquierda.

### **2.1. La Dirección de la Asamblea de Barrios.**

El surgimiento de la Asamblea de Barrios respondió en buena medida a la iniciativa de algunos dirigentes de la CUD al cuestionar y deslindarse del esquema y la visión del Movimiento Urbano Popular que restringían su accionar al respaldo a colonos en la periferia de la ciudad o a los damnificados reconocidos oficialmente. Aunque esos dirigentes procedían de diferentes organizaciones de izquierda, no precisamente ligadas al movimiento urbano, como Punto Crítico y la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria,<sup>5</sup> supieron reconocer los nuevos tiempos de dicho movimiento, la fuerza que tomaba la demanda de vivienda y el crecimiento de sectores emergentes de la población ubicados principalmente en el sector informal de la economía.

Junto a estos dirigentes estaban los líderes naturales de vecindades, barrios, colonias, de organizaciones vecinales y movimientos inquilinarios con fuerte arraigo y con una tradición de lucha por la vivienda de años en las zonas céntricas de la ciudad de México y que constituían un segundo nivel de liderazgo.

---

<sup>5</sup> A Debate la Lucha Urbana. Reforma Diario, México 25 de agosto de 1997.

Cabe decir que los dirigentes lograron atraer a este tipo de organizaciones ejerciendo un liderazgo importante y significativo por la oportunidad de sus planteamientos.

## 2.2. Los partidos políticos y el proceso electoral

A poco tiempo de su formación la Asamblea de Barrios se vio ante la disyuntiva de participar en el proceso electoral para las elecciones presidenciales y legislativas de 1988. Como un movimiento social representativo de ciertas zonas depauperadas de la ciudad de México, lanzó la candidatura de Super Barrio Gómez para la presidencia de la república. En un momento en que las organizaciones sociales y políticas de izquierda se debatían en torno a la opción más favorable a sus intereses, por su parte la Asamblea de Barrios actuó con oportunidad y decisión anticipándose a algunas de esas organizaciones al declinar la candidatura del "Super" a favor de Cuauhtémoc Cárdenas, quien iba a encabezar el movimiento más relevante por cuanto llegó a cuestionar radicalmente al sistema político mexicano con los resultados obtenidos en las urnas. De manera significativa la Asamblea de Barrios contribuyó rotundamente en los barrios y colonias donde la agrupación contaba con mayor apoyo, para su consolidación como movimiento de masas, además, de ganarse poco a poco la representatividad de algunas colonias que fueron sustento de la dinámica política que se gestó alrededor de Cárdenas.

En el caso de las organizaciones del movimiento urbano, la CONAMUP se mantuvo a distancia del movimiento cardenista. En tanto organizaciones partidarias de izquierda como el PRT se negaron a toda alianza con Cárdenas por considerarlo hombre del sistema, optaron por apoyar la candidatura de Rosario Ibarra y el PMS vaciló hasta el último momento entre sostener la candidatura de Heberto Castillo o la de Cuauhtémoc Cárdenas. Al final el primero declinaría a favor del segundo.

Todo ello dejaba ver actitudes sectarias e inercias de las organizaciones de izquierda, aunque también expresaban pugnas de intereses y maduraciones normales en procesos unitarios.

La Asamblea de Barrios pronto se sumó a la campaña de Cárdenas. Los apoyos mutuos fueron significativos para ambas partes. Cárdenas logró canales de acceso a barrios y colonias en las que la agrupación tenía presencia dándole a su campaña un carácter más popular. En tanto que la organización cobraba una nueva dimensión al ser apoyada en sus gestiones por el candidato de mayor proyección. Cabe el mérito a la Asamblea de Barrios en haber sido una de las primeras organizaciones sociales en sumarse al movimiento que a fines de los ochenta puso en jaque al sistema político mexicano.

Sin embargo no todos fueron resultados óptimos, la pugna y lucha de intereses en las filas del movimiento urbano en el Distrito Federal evitó que se pudieran lanzar candidatos comunes para la Asamblea Legislativa y la Cámara de Diputados, dándose una fragmentación que influyó en la obtención de pobres resultados en contraste con el apabullante triunfo de Cárdenas en la ciudad de México. Sin embargo esta experiencia sirvió para la búsqueda de mejores resultados tres años más tarde en la siguiente legislatura.

### **2.3. La interlocución con el gobierno.**

La Asamblea de Barrios pugnó por posesionarse en el espectro de organizaciones sociales. Creó sus propios espacios, situó, tanto a sus enemigos como a sus interlocutores dentro del gobierno. Los sismos de 1985 dejaron ver la ineficiencia y rigidez del aparato burocrático gubernamental. En tal sentido era imposible por ejemplo cualquier tipo de negociación con personajes como Carrillo Arenas en la SEDUE o Ramón Aguirre en la Regencia del Distrito Federal, quienes mostraban una actitud obcecada al manifestarse abiertos reclamos

de la sociedad civil por una reconstrucción integral y por respuestas de fondo a los damnificados. La presión de los movimientos urbanos emergentes hizo que se abrieran espacios de negociación con el arribo a la SEDUE de Manuel Camacho y que continuó con su paso a la Regencia.

En el caso del FONHAPO, con la misma línea Manuel Aguilera asumió su dirección. Surgió lo que durante la administración salinista se llamó la concertación, abriéndose espacios para el fortalecimiento de la Asamblea de Barrios, fundamentalmente en la gestión de vivienda, aunque fuera temporalmente. La llegada de Patricio Chirinos a la SEDUE y de Fidel Herrera al FONHAPO, una dupla con un estilo diferente de ver las cosas y acostumbrados a usar métodos de presión hacia las organizaciones y grupos gestores, indicó una dilación en los procesos de consenso logrados hasta entonces, al cerrarse espacios ganados con anterioridad, en ello otra vez la Asamblea de Barrios tuvo que ir a contracorriente en sus gestiones con el apoyo de sus propias movilizaciones. Políticamente en materia de vivienda se iniciaban tiempos de retroceso.

La Asamblea de Barrios junto con las demás organizaciones del movimiento urbano no habían logrado la ampliación del proceso expropiatorio de vecindades ni una legislación favorable a los intereses de los inquilinos. Por el contrario Salinas, en 1993, promovió la Ley Inquilinaria que derogaba el congelamiento de rentas en la zona centro, medida que tuvo que ser aplazada por seis años más ante la oposición del movimiento urbano.

El FONHAPO, como institución abierta a la gestión de organizaciones sociales, fue un organismo propicio para que la Asamblea de Barrios desplegara su iniciativa. La misma creación de la Delegación Metropolitana coincidió con la eclosión de ésta y otras agrupaciones reclamantes de vivienda. Las promociones hechas ante el FONHAPO fueron canalizadas hacia su Ventanilla Metropolitana.

Los programas del FONHAPO sirvieron de marco a la demanda de vivienda de los grupos de la Asamblea de Barrios, por lo que a estos se les ha clasificado por tipo de programa; primero los proyectos para familias desdobladas de "vivienda tipo Arenal", así como el programa de vivienda mejorada los cuales dieron continuidad directamente a través del FONHAPO a los programas de atención a los damnificados por los sismos de 1985, posteriormente el de vivienda progresiva, cuyos grupos si bien tenían un mismo origen, llegaron a ampliar su fuente de captación de beneficiarios a otras zonas de la ciudad y a otros sectores de la población.

### 3. Los proyectos de vivienda tipo Arenal.

Como consecuencia de los sismos y ante la creciente demanda de vivienda provisional y la instalación de campamentos en las calles, en mayo de 1986, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) convinieron para tal fin el uso temporal de un terreno de 28 has. conocido como "El Arenal".

En este y en diez predios más <sup>6</sup> adquiridos para tal efecto se construyeron viviendas transitorias donde se ubicarían las familias "desdobladas" o adosadas de damnificados -de cuatro o más integrantes- que tendrían un doble propósito: serían ocupadas por quienes estuvieran en espera de la construcción o reconstrucción de su vivienda definitiva y una vez desocupadas se adjudicarían a las familias desdobladas.

Como consecuencia del apoyo de pago de mudanzas y renta fue disminuyendo la demanda de campamentos, por lo cual las viviendas prefabricadas pudieron adjudicarse directamente

<sup>6</sup> De estos predios cuatro fueron promovidos por la Asamblea de Barrios, poniéndose en marcha en diferentes créditos, ver datos particulares en cuadro no. 3, infra p. 123

a las familias desdobladas y a otras que habían ocupado campamentos en vía pública a solicitud de Delegaciones Políticas.

Para la autoadministración y mantenimiento del Arenal, se constituyó un gran conjunto habitacional, éste se subdividió en 33 condominios (de 25 a 48 viviendas, las cuales constaban de lotes de 55 m2.) formándose el mismo número de mesas directivas, generándose de inmediato conflictos por su control entre grupos sociales y políticas, como el PRI, la UPREZ y la CUD.<sup>7</sup>

Se edificaron 1200 viviendas con una superficie cada una de 23m2 con estructuras prefabricadas; la cimentación consistía en una losa de concreto que podía servir de base para construir una vivienda de dos niveles. Se solicitó a ASA la desincorporación del terreno para venderlo como un conjunto de condominios con viviendas de carácter progresivo para las familias "adosadas".<sup>8</sup>

Estos predios fueron dotados de los servicios básicos: agua potable, luz eléctrica y lotificados en 1987. Ya viviendo ahí sus ocupantes pudieron optar por un crédito para una vivienda definitiva: dichas familias beneficiarias del Programa de Renovación Habitacional Popular, fueron canalizadas al FONHAPO para el financiamiento de la etapa de edificación en tanto continuaban pagando sus crédito por adquisición de suelo. En el caso del "Arenal" las 1200 viviendas, 700 entraron en el programa de edificación de vivienda definitiva llevado a cabo por el FONHAPO, para lo cual fueron desmanteladas las viviendas provisionales.

---

<sup>7</sup> Renovación Habitacional Popular. *Op. cit.* México 1988, p. 63 y 64.

<sup>8</sup> *ibid.* p.66

a las familias desdobladas y a otras que habían ocupado campamentos en vía pública a solicitud de Delegaciones Políticas.

Para la autoadministración y mantenimiento del Arenal, se constituyó un gran conjunto habitacional, éste se subdividió en 33 condominios (de 25 a 48 viviendas, las cuales constaban de lotes de 55 m<sup>2</sup>.) formándose el mismo número de mesas directivas, generándose de inmediato conflictos por su control entre grupos sociales y políticas, como el PRI, la UPREZ y la CUD.<sup>7</sup>

Se edificaron 1200 viviendas con una superficie cada una de 23m<sup>2</sup> con estructuras prefabricadas; la cimentación consistía en una losa de concreto que podía servir de base para construir una vivienda de dos niveles. Se solicitó a ASA la desincorporación del terreno para venderlo como un conjunto de condominios con viviendas de carácter progresivo para las familias "adosadas".<sup>8</sup>

Estos predios fueron dotados de los servicios básicos: agua potable, luz eléctrica y lotificados en 1987. Ya viviendo ahí sus ocupantes pudieron optar por un crédito para una vivienda definitiva: dichas familias beneficiarias del Programa de Renovación Habitacional Popular, fueron canalizadas al FONHAPO para el financiamiento de la etapa de edificación en tanto continuaban pagando sus crédito por adquisición de suelo. En el caso del "Arenal" las 1200 viviendas, 700 entraron en el programa de edificación de vivienda definitiva llevado a cabo por el FONHAPO, para lo cual fueron desmanteladas las viviendas provisionales.

<sup>7</sup> Renovación Habitacional Popular. Op. cit. México 1988, p. 63 y 64.

<sup>8</sup> ibid. p.66

En estos grupos era manifiesta su baja capacidad de pago habiendo quienes se negaban a entrar al programa de vivienda definitiva previendo que no iban a poder pagar; así respetándose su decisión muchas casas provisionales siguieron conservando esa condición. Los enfrentamientos en un predio donde convivían cotidianamente familias vecinas afiliadas a diferentes agrupaciones políticas, propiciaban un clima permanentemente tenso impidiendo llevar a cabo una gestión conjunta lo cual condujo finalmente a la tramitación por separado de los créditos.

Debido a las diferencias políticas y a las dificultades legales para la desincorporación de los predios los créditos para edificación estuvieron mucho tiempo empantanados. Esas diferencias fueron capitalizadas en los procesos electorales de 1988 y 1991, convirtiéndose estos proyectos habitacionales en bastiones en disputa por parte de organizaciones y líderes en busca de apoyo para campañas proselitistas, traduciéndose ese apoyo en votos que proyectarían a dichos líderes a cargos de elección popular en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por los distritos electorales en cuestión.

Esta efervescencia política provocaba una polarización en los conjuntos vecinales, ya que las posturas eran irreconciliables; pese a ello la Delegación Metropolitana a través de su Departamento Social llevó a cabo una labor de mediación entre las partes, concertándose reuniones para buscar acuerdos mínimos para la gestión de los créditos, habida cuenta que estos eran colectivos, con una garantía hipotecaria del predio en su conjunto y las divisiones internas eran un obstáculo para la consecución de los mismos. Dicha labor dio frutos, al menos provisionales, lográndose poner en la mesa de discusión a organizaciones tan dispares como el PRI y la Asamblea de Barrios.

Ante el evidente clima hostil entre las organizaciones rivales, el área social del FONHAPO proponía "...trabajar con estos grupos tratando de evitar enfrentamientos y llevando a cabo

una labor informativa permanente”<sup>9</sup>. Atendiendo esta propuesta con el concurso de la Asamblea de Barrios, se realizó un censo, primero en el Arenal, para determinar la ocupación real de las viviendas y la capacidad de pago de los acreditados, mismo procedimiento se siguió posteriormente en los otros predios de este tipo. Se convocaba, como indicamos arriba, a reuniones de concertación en las cuales se llegaba a acuerdos mínimos; sin embargo, los riesgos de enfrentamientos estaban latentes generándose en ocasiones conatos de violencia de los que el mismo personal del Fideicomiso llegó a ser testigo.

En general la labor realizada por el área social tuvo efectos innegables, al menos para evitar que dichos enfrentamientos pusieran en riesgo los mismos proyectos, los cuales, por fortuna, pudieron llevarse a cabo. De otra parte las viviendas que no fueron financiadas por el FONHAPO posteriormente entraron a un programa financiado por FIVIDESU.

---

<sup>9</sup> Documento interno del FONHAPO. Propuesta de atención a grupos por promovente, junio de 1989, p. 5.

**Cuadro no. 3**  
**VIVIENDA DEFINITIVA TIPO ARENAL**

<b>No. de crédito</b>	<b>Grupo</b>	<b>Accio- nes</b>	<b>Situación del crédito en diciembre de 1992</b>
1115	El Arenal 2ª. Etapa	700	En ejercicio
1676	Priv. I. Zaragoza 1052 (Pantitlán Zaragoza)	99	En ejercicio
1675	Nextengo Durango 79-B Col. Sta. Apolonia México Durango A.C.	68	En ejercicio
1694	Calle 5, Priv. San Pedro Colonos de Pantitlán San Pedro A.C.	23	Finiquito social
1936	Nicolás Bravo 120 Levantamiento Gral. Nicolás Bravo.	80	En ejercicio

FONHAPO: Reporte interno de avance de proyectos. Diciembre de 1992.

### 3.1. Problemática social de los proyectos de vivienda definitiva.

- En estos predios por tratarse de familias con un asentamiento de por lo menos un par de años, existían conflictos internos, sobre todo en busca del liderazgo entre los condóminos, capitalizados aquellos por las organizaciones y, por tanto, existían enfrentamientos y divisiones que retrasaban el avance de los proyectos de vivienda.
- Debido a la baja capacidad de pago de esta población y al limitado avance en obra que se podía lograr con un reducido financiamiento, los grupos eran inducidos a solicitar el tope máximo de crédito de 2500 salarios mínimos con lo que los acreditados aumentaban su endeudamiento.

- Reducción de acciones de financiamiento por conflictos internos y división lo que repercutía en el encarecimiento de los proyectos, ya que a menor volumen de obra aumentaban los costos.

Estos problemas no eran ajenos a la Asamblea de Barrios, tal es el caso de Privada Ignacio Zaragoza 1052, también conocido como Pantitlán Zaragoza, ahí la Asamblea contaba con el 54% de beneficiarios y el PRI con 37%.; en los otros predios los grupos en su mayoría eran de filiación "asambleista". Aunque el PRI realizaba una labor proselitista con fuerte dosis de agresividad no alcanzaba satisfactorios grados de representatividad, no obstante si tenía la capacidad para boicotear acciones de consenso tan necesarias en estos créditos colectivos. Lamentablemente estos proyectos se convirtieron en una especie de arena política en la que las dos organizaciones dirimían sus diferencias afectándose los intereses de la comunidad vecinal.

#### 4. Los proyectos de vivienda mejorada.

En el primer capítulo de este trabajo se señalaron las características del Programa de vivienda mejorada; después se analizó este Programa en el ámbito de las organizaciones y grupos gestores de vivienda de la ciudad de México; ahora se verá lo que representó este Programa para una organización social concreta: la Asamblea de Barrios.

Esta organización, como la mayoría de las que surgieron después de los sismos de 1985, tuvo su origen en las colonias y barrios en las cuales predominaban las vecindades de cuyas ruinas habrían de surgir proyectos habitacionales (ver el cuadro no. 4).

De los grupos integrantes de la organización, algunos resultaron beneficiados con las expropiaciones de predios, otros se encontraban en proceso de negociación con los dueños

para la compra-venta de los mismos y otros estaban a la búsqueda de un terreno propicio para llevar a cabo su proyecto de vivienda. Los antecedentes de estas gestiones fueron los programas de RHP y Fase II. Y el programa que iba a enarbolar la Asamblea de Barrios para este conjunto de familias en demanda de un financiamiento del FONHAPO fue precisamente el de vivienda mejorada.

Como puede observarse en el cuadro no. 4, el área de influencia de la organización se circunscribía a seis Delegaciones Políticas céntricas del D.F., todas ellas colindantes con las zonas afectadas por los sismos de 1985 donde se llevaron a cabo los programas de reconstrucción. Su radio de acción correspondió, también, a zonas donde ya existían niveles de organización vecinal y fueron los gérmenes de su organización. En algunos casos se reconstruyeron vecindades o edificios, en otros se demolieron para dar paso a nuevas viviendas. Estos proyectos y grupos de fuerte arraigo dieron un cariz y una fisonomía a la organización más amplia. Efectivamente la organización era una Asamblea de los barrios.

Casi la totalidad de créditos de esta organización se llevaron a cabo en el Distrito Federal. La Delegación más beneficiada fue la Miguel Hidalgo con 14 proyectos de vivienda mejorada en su zona más empobrecida, especialmente en las colonias Pensil, Anáhuac y Tacuba. Enseguida estaban las Delegaciones Azcapotzalco y Venustiano Carranza con siete proyectos cada una. En el caso de esta última y de la Delegación Cuauhtémoc, destacaban colonias como la Morelos y la Guerrero. Esto daba cuenta de la influencia que iba generando la Asamblea.

Cuadro no. 4

## GRUPOS DE VIVIENDA MEJORADA DE LA ASAMBLEA DE BARRIOS

No. de crédito	Nombre del crédito y del Grupo	Colonia	Delegación	Acciones	Líneas de crédito	Situación hasta diciembre 92
1595	Coatotonque Fracc. Coatotonque 25 A.C.	Sta. Ma. Maninalco	Azcapotzalco	24	AS,ED	En proceso de finiquito
2014	Tejocotes 603, Tejocotes 603, A.C.	Sta. Ma. Maninalco	Azcapotzalco	12	EP,AS,ED	En proceso de integración
	Itaca 87	Clavería	Azcapotzalco	8		
1196	U. Inq. de Itaca 87 U. Inq. de Itaca 87 A.C.	Clavería	Azcapotzalco	8	EP,AS,ED	Cancelado
E-33	Flor de Geranio (Geranio 597) Flor de Geranio A. C.	La Raza	Azcapotzalco	8	AS, ED	Finiquitado
	Verbena 5	Tlatilco	Azcapotzalco			
	Av. De los Maestros 433	Nva.Sta.María	Azcapotzalco	10		
1265	Ahorro Postal 63 Vecinos de Ahorro Postal 63 A.C.	Postal	B. Juárez	57	AS	Finiquitado
	Reembolsos 83, Col.	Postal	B. Juárez	27		
2016	Unión Postal 92 Unión Postal 92 A.C.	Postal	B. Juárez	12	ED	En ejercicio
	Sol 250	Guerrero	Cuauhtemoc			Dificultades compra vecindad
1153	Unión Estrella Unión Estrella A.C.	Guerrero	Cuauhtémoc	46	AS,ED	En ejercicio
1756	Manuel Doblado 64 Unión de residentes 19 de septiembre A. C.	Centro	Cuauhtémoc	12	ED	Cancelado
1096	COVI Montero 7 Montero 7 A. C.	Garibaldi Centro	Cuauhtémoc	55	EP,AS,ED	Finiquitado
	Peralvillo 2	Peralvillo*	Cuauhtémoc			
	A. C. Martín Carrera 33 y 28	Martín Carrera	G.A.M.	18		
1259	Crisantemo 1 Crisantemo 1 A. C.	Martín Carrera	G.A.M.	20	EP,AS,ED	Cancelado
1809	Casa Amarilla 44 Casa Amarilla 44 A. C.	Pensil	M. Hidalgo	12	AS,ED	Con fallo emitido
1695	Cerrada Lago Taulebe 40 La Perdida A. C.	Pensil	M. Hidalgo	8	AS, ED	En proceso de finiquito
	Ginebra 53 (Lago Kolind 10)	Pensil	M. Hidalgo	16		
1172	Lago Biwa 29 Lago Biwa A. C.	Pensil	M. Hidalgo	42	EP,AS,ED	Finiquitado
1097	Lago Cartina 17 Inq. De Lago Cartina A. C.	Pensil	M. Hidalgo	8	AS,ED	Finiquitado
1812	Lago Maracaibo 5 Inq. De Lago Maracaibo	Pensil	M. Hidalgo	12	ED	En proceso de finiquito
	Pensil 2	Pensil	M. Hidalgo	25		

	Taulebe 13	Pensil	M. Hidalgo	7		El propietario no acepta avalúo
	Inquilinos Cjón de la Luz 28	Anáhuac	M. Hidalgo	24		
	Adq.Lago Zirahuén 247	Anáhuac	M. Hidalgo			
1331	Laguna de Guzmán 115 Unidad y vivienda Guzmán A. C.	Anáhuac	M. Hidalgo	21	EP,AS,ED	En ejercicio
1931	Campeche 40 Inq. De Campeche 40	Tacuba	M.Hidalgo	30	EP,ED	En proceso de integración
2015	Carrillo Puerto 510 Asoc. De Inq. F. Carrillo Puerto	Tacuba	M. Hidalgo	40	AS,ED	En proceso de integración
1810	Bella Realidad Bella Realidad A. C.	Escandón	M. Hidalgo	24	AS,ED	En ejercicio
1803	Congreso de la Unión 10 Inq. Unidos de Congreso 10	Morelos	V. Carranza	120	EP,AS,ED	En proceso de integración
	Sastrería 54	Morelos	V. Carranza			
1806	Héroe de Nacoziari Vec.Un. Penitenciería 45A. C.	Morelos	V. Carranza.	12	E	En ejercicio
1807	Rotograbados 98 Grupo Rotograbados A.C.	Veinte de noviembre	V. Carranza	6	EP,AS,ED	En ejercicio
1801	Gran Canal 436 Grupo Cerro Cuba A. C.	Veinte de Noviembre	V. Carranza	6	EP,AS,ED	En ejercicio
	S.C. Norte 29 no. 19, Las Vegas	Moctezuma 2ª. Sección	V. Carranza	31		Se canalizan Proy. Ermita Iztapalapa
	Antártida (antes Jerusalén)	Romero Rubio	V. Carranza	9		
	Argelia					
E 35	Artemisa 2 y 3 Grupo Artemisa 2 y 3 A. C.		Mpio. Tlalnepantla	57	EP,AS,ED	Finiquitado
	Colorines			30		
	Morelos 95			10		
1811	Porvenir 87 Asociación inquilinaria Porvenir			6	AS	Finiquitado
	Renacimiento Mayen II, vivienda del taxista			14		Valor inmueble encima de financiamiento
	S. C. Vecindad del occidente.			61		
	Texcoco 6			10		
	Unión y fuerza vecinal gran pirámide			40		
2087	Sauce 9 Sauce no. 9 A. C.			20	AS,ED	En proceso de integración
	Rancho de las palmas			40		

Fuente: Reportes internos de seguimiento y de avances de créditos del FONHAPO, Gerencia de Crédito, México, Diciembre de 1992.

En el cuadro No. 4 pueden verse los grupos donde influía la Asamblea de Barrios, cuyas características los situaban dentro del programa de vivienda mejorada; es decir, contaban con un inmueble el cual estaba siendo habitado por los solicitantes del crédito o deshabitado por su deterioro, por lo que se buscaba su rehabilitación o construcción de una vivienda nueva en el mismo espacio. El requisito era, desde luego, que los inquilinos adquirieran por su cuenta o vía crédito el predio o inmueble en cuestión.

La Asamblea de Barrios adoptó como práctica político-organizativa el "arraigo vecinal". La acción de los damnificados y demandantes de vivienda en la vida cotidiana estaban dando sentido a la frase "cambiar de casa pero no de barrio". Esto lo entendió muy bien la Asamblea y supo canalizar esta demanda pues atreverse a ponerla en el olvido significaba desarraigar la personalidad, las costumbres, lo cotidiano e íntimo de vivir en vecindad, así como la propia acción social de las organizaciones con el evidente peligro de perder sus rasgos de identidad de barrio.

Si bien dichos grupos u organizaciones vecinales eran la raíz de la Asamblea de Barrios,<sup>10</sup> estas presentaban un cúmulo de dificultades en cada uno de los predios en cuestión respecto de su adquisición, rehabilitación y organización. Además el mayor conflicto que apareció, sin duda alguna, fue poder llegar a consensos entre los vecinos, pues existía una tendencia a politizar el otorgamiento de créditos.

Ante dichas circunstancias la Asamblea se dedicó a promover el programa de vivienda mejorada donde las organizaciones vecinales eran influidas por ella. Su presencia fue un elemento sustancial para realizar vivienda mejorada, aunque iba perdiendo importancia tanto para las organizaciones como para la institución, en la medida en que no era un

---

<sup>10</sup> Esta finalmente había surgido ahí, en colonias como la Pensil, la Anahuac, la Morelos, la Martín Carrera entre otras.

programa "espectacular" en términos cuantitativos con el que se pudieran alcanzar metas altas en cuanto a número de viviendas producidas, solicitantes beneficiados y montos de créditos ejercidos.

Pero también apoyó el surgimiento de grupos demandantes de vivienda pues supo, entre 1987 y 1988, integrarlos y canalizarlos hacia dos tipos de financiamiento que el Fondo les podía otorgar: los de la línea de adquisición de inmueble a terceros y los de vivienda progresiva.

En el caso de las vecindades promovidas por la Asamblea de Barrio tenían características afines; sus rasgos sobresalientes eran los siguientes:

Se ubicaban en zonas con una alta densidad de población con grandes deterioros, precariedad y hacinamiento.

Cada vecindad ha sido una comunidad en sí misma, con fuertes lazos de tipo familiar, amistad, compadrazgo entre otros y gran respeto por las tradiciones religiosas, especialmente católicas (no falta en la entrada de cada vecindad la imagen de la virgen de Guadalupe), donde existe una organización y formas de liderazgo con mecanismos también de expulsión para quienes no respetan las reglas establecidas generalmente de forma convencional.

Ha existido arraigo porque ha sido muy común que sus moradores realicen sus actividades cerca, muy cerca, a veces en la misma vecindad. Esto ha sido notorio en el centro histórico o en la zona de la Merced, donde las vecindades pueden ser bodegas al mismo tiempo; por ejemplo había una vecindad en la calle de Academia que ante la presión ejercida por los granaderos en el desalojo de ambulantes y toreros, durante el día se convertía en tianguis y de noche recuperaba sus funciones normales de vecindad. O bien el caso de los mariachis

---

de Montero 7 que no iban a admitir ser desalojados de una vecindad ubicada justo enfrente de la Plaza Garibaldi; o las señoras de Flor de Geranio que instalaban su pequeño puesto de mariscos a escasas tres cuadras de su vecindad en "la Raza".

Muchos artesanos, obreros o trabajadores por su cuenta podían desplazarse a sus centros de trabajo establecidos o donde realizaban sus actividades con más facilidad al contar con más medios de transporte como el "metro", micros o autobuses.

La convivencia en las vecindades en un medio de violencia cotidiana, drogadicción y alcoholismo era difícil. La vecindad "la Perdida", la llamaban así porque llegar ahí significaba adentrarse a un laberinto de "chemos y teporochos". Lugar donde los jóvenes buscaban salir de la sordidez de ese medio a veces participando en actividades promovidas por la misma Asamblea de Barrios.

Existía cierto malestar, desencanto y desconfianza con todo lo que significara relación con el gobierno, aun con sus programas de vivienda.

Si en general las mujeres tenían gran participación en los grupos de la Asamblea de Barrios en el caso de las vecindades era más sobresaliente, ya que participaban decidida y empecinadamente en la gestión de créditos y ejercían liderazgo tanto en la vecindad como en las organizaciones vecinales.

Elementos sustanciales eran la autenticidad y el sentido festivo de la comunidad vecinal, del barrio o la colonia, transmitido a la organización. Siempre presente el humor, el buen humor en reuniones y asambleas, expresando sus gustos y aficiones, una de las cuales, la lucha libre, explicaba a un personaje como el Super Barrio Gómez -quien siempre confesó su identidad de vendedor ambulante- luchador enmascarado infatigable en el ring y en la vida real en contra de luchadores rudos, caseros abusivos y más de un funcionario público,

especialmente del ramo de vivienda. La Asamblea supo rescatar esta vena y sus dirigentes sabían moverse en ese medio como peces en el agua.

Por eso en las inauguraciones de las nuevas viviendas no podía faltar el "pachangón" amenizado por un ensordecedor sonido que ponía a bailar a todo el mundo y en la cual se descubría una placa donde se reconocía la labor de sus dirigentes.

Fue en torno a estas opciones como se comenzaron a formar los primeros grupos de solicitantes de Asamblea de Barrios, canalizándose los que no tenían una opción de predio concreta al programa de vivienda progresiva. El planteamiento inicial de la Asamblea de Barrios era incluir a la mayoría de sus grupos, pertenecientes a la zona de saturación urbana, dentro del programa de vivienda terminada (en este periodo el FONHAPO todavía contaba con esta modalidad); la organización no concedía importancia a las condiciones crediticias de la institución de acuerdo con las cuales muchos de sus grupos no tenían la capacidad de pago para un programa de vivienda terminada que requería ingresos de dos salarios mínimos en adelante. Aunque también se trataba de una actitud deliberada para cuestionar y revertir los esquemas crediticios del organismo y con ello toda una política habitacional la cual restringía el acceso a la vivienda sólo a grupos con solvencia económica, situación que distaba mucho de estar presente en los grupos pertenecientes a Asamblea de Barrios.

De los 26 créditos aprobados en el Programa de vivienda mejorada, 24 fueron ejercidos y sólo dos de ellos cancelados. De estos últimos, el de Crisantemo en la colonia Martín Carrera la edificación de las viviendas se llevó a cabo con el financiamiento de la Fundación de Apoyo a la Comunidad (FAC). Estos resultados pueden considerarse óptimos tratándose de una organización de reciente creación y sin antecedentes en materia de gestión de créditos en el FONHAPO, que a partir de entonces fungió como una organización

especialmente del ramo de vivienda. La Asamblea supo rescatar esta vena y sus dirigentes sabían moverse en ese medio como peces en el agua.

Por eso en las inauguraciones de las nuevas viviendas no podía faltar el "pachangón" amenizado por un ensordecedor sonido que ponía a bailar a todo el mundo y en la cual se descubría una placa donde se reconocía la labor de sus dirigentes.

Fue en torno a estas opciones como se comenzaron a formar los primeros grupos de solicitantes de Asamblea de Barrios, canalizándose los que no tenían una opción de predio concreta al programa de vivienda progresiva. El planteamiento inicial de la Asamblea de Barrios era incluir a la mayoría de sus grupos, pertenecientes a la zona de saturación urbana, dentro del programa de vivienda terminada (en este periodo el FONHAPO todavía contaba con esta modalidad); la organización no concedía importancia a las condiciones crediticias de la institución de acuerdo con las cuales muchos de sus grupos no tenían la capacidad de pago para un programa de vivienda terminada que requería ingresos de dos salarios mínimos en adelante. Aunque también se trataba de una actitud deliberada para cuestionar y revertir los esquemas crediticios del organismo y con ello toda una política habitacional la cual restringía el acceso a la vivienda sólo a grupos con solvencia económica, situación que distaba mucho de estar presente en los grupos pertenecientes a Asamblea de Barrios.

De los 26 créditos aprobados en el Programa de vivienda mejorada, 24 fueron ejercidos y sólo dos de ellos cancelados. De estos últimos, el de Crisantemo en la colonia Martín Carrera la edificación de las viviendas se llevó a cabo con el financiamiento de la Fundación de Apoyo a la Comunidad (FAC). Estos resultados pueden considerarse óptimos tratándose de una organización de reciente creación y sin antecedentes en materia de gestión de créditos en el FONHAPO, que a partir de entonces fungió como una organización

contestataria del régimen, así como promotora de una serie de acciones y estrategias encaminadas a la satisfacción de la demanda de vivienda, tales como las marchas, mítines, toma de predios, incluso, la irrupción en el Palacio Legislativo.

Es importante resaltar que el seguimiento de los grupos encabezados por la Asamblea de Barrios y acreditados por el FONHAPO, arrojó una serie de problemas y situaciones más comunes detectados en el programa de vivienda mejorada:

- Exclusión de socios aun con residencia previa en las antiguas vecindades, sobre todo, por diferencias de filiación política.
- Sobreendeudamiento de los grupos al solicitar montos de financiamiento por encima de su capacidad de pago.
- Apoyos externos de organismos no gubernamentales o fundaciones para completar sus proyectos en determinadas líneas como adquisición de suelo, la construcción o para el pago del enganche, que denotaban la insolvencia de los grupos.
- Enfrentamientos o disputas en los grupos por el liderazgo.
- Conflictos entre los representantes de los grupos con los dirigentes de la organización por una mayor independencia de los primeros en la gestión de los créditos.
- Falta de autonomía de los grupos.
- Costo de los inmuebles excesivos por encima de la capacidad de pago de los socios (propietarios que no aceptaban los avalúos).

## **5. Los proyectos de vivienda progresiva**

### **5.1. Los tres proyectos del sur-oriente.**

Los grupos iniciales de Asamblea de Barrios aquellos que procedían de la CUD y que ya habían iniciado sus gestiones en los programas Renovación Habitacional Popular Fase I y II, llegaron a la Delegación Metropolitana del FONHAPO sabiendo que ya no iba a haber más vecindades expropiadas en el primer caso o enfrascados en complicadas negociaciones de compraventa de las mismas en el segundo caso fuera por encontrarse en una situación legal irregular o por sus altos costos.

Como puede verse (en el cuadro no. 4) el tamaño de las vecindades era variable; la situación era complicada no sólo para el Fondo sino para la Asamblea, si bien no se trataba de vecindades gigantescas, tipo Casa Blanca en Tepito o El Colonial en el Centro Histórico, las más grandes tenían entre 50 y 60 viviendas como los casos de Montero 7, Peralvillo 2, Lago Biwa 29, entre otras. Había también vecindades medianas como Cuatotonque de unas 20 viviendas y pequeñas de tan solo 6 u 8 viviendas como el caso de Flor de Geranio. Como vimos en el apartado de vivienda mejorada estas vecindades fueron rehabilitadas o reconstruidas en el mismo espacio que ocupaban originalmente.

Pero cuando los grupos descartaban la adquisición de su vecindad original tenían que optar por registrarse en el censo de los "sin suelo", como se mencionó en el punto de la creación de la Asamblea y darse a la tarea de buscar terrenos.

Cuando esta organización encontró tres grandes terrenos en el sur-oriente de la ciudad (Calle 11, Magueyera y Xochimilco) los grupos de 24 familias que se mencionaron más arriba y que aparecen en el cuadro no. 5 fueron canalizados a esos predios.

**Cuadro no. 5**  
**Grupos canalizados a los tres proyectos del sur-oriente**  
**Fines de 1987-Principios de 1988**

<b>Grupo</b>	<b>Accio- nes</b>	<b>fase</b>
Lucha prohogar fuerza y libertad de Neza.*	110	aprobación
Los misioneros I y II*	44	contratación
Romero Rubio*	50	aprobación
Unión Pensil*	5	aprobación
Grupo Galveston*	14	contratación
Zona Oriente Coyoacan Xochimilco (Amistad)*	11	contratación
Escorpión	48	contratación
Unidad C.T.M. (provisional)*	30	aprobación
Tlatilco Azul y Amarillo*	29	aprobación
Unión Estrella*		aprobación
Una luz en mi camino*		aprobación
Adquirentes del tejocote*		aprobación
La Escalera Lindavista A. C. *	69*	aprobación
Voces de Coapa (Iztapalapa)*	22	aprobación
Xochimilco*	14	aprobación
Cally*	5	aprobación
Tonatiu*	14	aprobación
Infonavit*	5	aprobación
Trabajo y Previsión Social 13. zona oriente*	18	aprobación
Unión y fuerza*	9	aprobación
Inquilinario Moctezuma*	8	aprobación
Zapata *	14	aprobación
Solidaridad 3*	16	aprobación
Vecindad del occidente del D.F. S.C.L.	37	aprobación

Fuente: Reportes internos mensuales de avance de proyectos del Departamento Social de la Delegación Metropolitana del FONHAPO, enero de 1988.

Estos grupos que inicialmente se registraron en el programa de vivienda terminada, habían surgido en su mayor parte en las mismas colonias donde se llevaron a cabo los proyectos de vivienda mejorada estando integrados, sobre todo, por familias "desdobladas", las cuales tuvieron que optar por un reacomodo en 1988 en los tres proyectos del sur-oriente de la ciudad, al ser insuficientes los espacios ocupados por sus núcleos originales en las

vecindades de las zonas de saturación urbana, quedando hasta ese momento de la siguiente forma:

**Cuadro no. 6**  
**Tres proyectos del sur-oriente, agosto de 1988**

Grupo	Programa	Accio- nes	Fase	Observaciones
Iztapalapa	Progresiva	645	Aprobación	Demanda integrada: 319
Magucyera	Progresiva	262	Aprobación	Demanda integrada: 140
Xochimilco	Progresiva	141	Aprobación	Demanda integrada: 143

Fuente: reportes de avance de grupos del Departamento Social de la Delegación Metropolitana del FONHAPO, agosto de 1988.

Estos proyectos absorbieron a los diversos grupos -medianos y pequeños- desapareciendo la denominación formal de vivienda terminada, pues este programa había desaparecido del FONHAPO por lo que fueron incluidos en vivienda progresiva.

A partir de entonces, todos los proyectos promovidos por la Asamblea de Barrios, a excepción de los de vivienda mejorada los cuales buscaban la reconstrucción de sus antiguas viviendas, fueron considerados como vivienda progresiva, no obstante la Asamblea no abandonó en la práctica la defensa de una vivienda terminada, por lo que sus proyectos se asemejaban más a los del extinto programa. Con respecto al número de acciones de vivienda proyectado en estos predios, este era variable y fue fijado de modo tentativo, si bien los representantes planteaban que no habría problema para integrar el padrón de la demanda. La adquisición de los predios estaba aún en proceso de negociación. Los proyectos de vivienda progresiva se encontraban en la fase de aprobación o por decirlo de otra manera eran promociones abiertas que aún no habían definido su demanda de solicitantes y dependían de que se concretara la adquisición de los predios. Por sus

dimensiones iban precisamente a concentrar a los diversos grupos reclamantes de vivienda de los diferentes barrios y colonias en los que la Asamblea de Barrios tenía presencia.

## 5.2. Los grupos de vivienda progresiva.

En este rubro entraron los grupos sin posesión de un predio propio, como consecuencia de ello se dieron a la tarea de ir en busca de la oportunidad de llevar a cabo un proyecto de vivienda. Por sus mismas características se fueron incorporando con relativa facilidad nuevos solicitantes de vivienda. Los potenciales solicitantes naturalmente eran las familias "desdobladas" de las distintas zonas de la ciudad, cuyo destino habitacional no pretendía un lugar en particular, pudiendo realizar la construcción de la vivienda donde les fuese aprobado el crédito para adquisición de suelo o edificación.

Casos especiales fueron los de Tepantongo y Ticomán predios en la misma zona donde surgieron los grupos de solicitantes. Pero en la gran mayoría se trataba de terrenos alejados ubicados en lo que entonces eran zonas periféricas o de crecimiento de la ciudad, como el de Calle 11 en Iztapalapa, incluso en predios más retirados ubicados en áreas todavía de uso agrícola como en Xochimilco, donde los grupos llegaron a enfrentar una serie de restricciones para el uso del suelo por parte de autoridades delegacionales por no contar con factibilidad de servicios de drenaje y agua o por la exigencia de aquellas de realizar obras que se salían de las posibilidades de los grupos y de los alcances del financiamiento del Fideicomiso; también hubo conflictos con vecinos y comuneros, esencialmente por problemas relacionados con la tenencia de la tierra o por afectaciones de tipo ecológico (Apaches- Puente del Toro A.C., Todos Monarcas, La Noria, San Bernardino, Sta. Úrsula Tlalpan, Barrio Nuevo Tultitlán). O como en el caso del proyecto Magueyera, en Iztapalapa donde nunca se pudo llegar a concretar la operación de compra-venta por el alto costo del

suelo; el crédito aun cuando ya había sido aprobado tuvo que cancelarse y los miembros del grupo reubicados en otros proyectos de la misma organización.

**Cuadro no. 7**  
**Grupos de la Asamblea de Barrios**  
**Vivienda progresiva**

No. de crédito	Grupo	Delegación	Acciones	Líneas de crédito	Situación de los créditos hasta diciembre de 1992
1280	Fideic. de Admon. De Calle Once No. 62	Iztapalapa	933	EP,AS,UR,ED	En ejercicio
1283	Fideic. de Admon. Manuel Cañas s/n (Maguayera)	Iztapalapa	180	EP,AS,UR,ED	Cancelado
1281	Fideic. Admon. Acueducto s/n siglo XXI Xochimilco	Xochimilco	100	EP,AS,UR,ED	En ejercicio
1284	Fideic. Admon. Tepaltongo No.390	Azcapotzalco	316	EP,AS,UR,ED	En ejercicio
1668	San Bernardino A.C. Ticomán	G.A.M.	123	EP,AS,UR,ED	En ejercicio
1802	Democracia vecinal de Transval 182	V. Carranza	120		En proceso de integración
1803	Inq. Unidos de Congreso de la Unión No. 10	V. Carranza	120	EP,AS,ED	En proceso de integración
1938	Apaches (c. Gladiola) (Puente del Toro A.C.)	Xochimilco	166		En proceso de integración
1258	Los Perales		72	EP,AS,UR,ED	Cancelado
1282	Calz. Del Hueso no. 10		70	EP,AS,ED	Cancelado
	La Naranja 1		68		Promoción
	La Naranja 2		90		Promoción
	Todos Monarcas	Xochimilco	360		Promoción
	La Noria	Xochimilco	50		Promoción
	San Bernardino Sta Úrsula	Tlalpan	300		Promoción
	Tultitlán (Barrio Nuevo)	Tultitlán	575		Promoción
	Calle 7		60	A	
	Magdalena Mixhuca				Completar demanda al 100%

Fuente: reportes de avance de los grupos. Gerencia de Crédito, Zona Metropolitana y Departamento Social, FONHAPO, diciembre de 1992.

### 5.3. Problemas más comunes detectados.

- Demanda incompleta, es decir, mínimos porcentajes de integración de beneficiarios con relación al número de acciones de vivienda aprobadas y contratadas de los proyectos (casos de menos de la mitad y algunos de no más del 30%).
- Los padrones y listados de adjudicación no eran actualizados.
- Irregularidades por sustituciones en el padrón de la demanda.
- Modificación de los montos inicialmente aprobados buscando que el financiamiento les alcanzara para la edificación.
- Retraso en la contratación de las líneas de crédito y durante el proceso constructivo.
- Entrega de las viviendas a los beneficiarios sin haber sido terminadas
- Escasa o nula información financiera de los grupos
- Retraso en la realización de los finiquitos sociales
- Dificultades en la adquisición de los predios por elevación de costos.
- No viabilidad de los proyectos por limitaciones en la dotación de servicios o incumplimiento de reglamentos urbanos.

### 5.4. Los mega-proyectos .

Los proyectos más importantes para la Asamblea de Barrios por su tamaño, es decir por su número de acciones y porque aglutinaban un mayor número de grupos, fueron hasta fines de 1992: Calle 11, Tepalongo, Acueducto-Xochimilco y San Bernardino Ticomán.

*Calle 11*, era un predio ubicado en la Delegación Iztapalapa; fue el proyecto más grande de la Asamblea de Barrios con 933 acciones de vivienda y en general de los financiados por el FONHAPO, superado solamente por Valle de Luces. El proyecto por su mismo tamaño

plantcaba una serie de dificultades: los recursos, su diseño, la dotación de servicios por parte de la Delegación Política, su gigantismo provocó que se interpusieran al desarrollo del proyecto una serie de asuntos sociales y políticos. Por su parte, la diversidad de los solicitantes debido a que provenían de diferentes grupos comenzó a generar diversos problemas de convivencia; prácticamente se trataba de una unidad habitacional de casi mil viviendas requiriendo la dotación de espacios y servicios integrales tales como, educativos, culturales, de recreación y otros más que no estaban contemplados inicialmente en el proyecto.

La movilización de la organización y la fuerte exigencia de los grupos impulsores del proyecto fueron las formas o las armas utilizadas para promover sus demandas y del mismo modo, concretar acuerdos. En la etapa en que se contrató la adquisición de suelo, Calle 11 se constituyó como un Fideicomiso de Administración el cual se abocó a constituir un fondo de ahorro, requerimiento del FONHAPO para que los grupos garantizaran el pago de sus enganches.

Debido a su magnitud había diversos problemas, entre otros, el grupo no presentaba información suficiente en su padrón de la demanda; no registraba sus movimientos de sustituciones, bajas o altas, que al parecer resultaban normales en un grupo tan grande, dicha situación provocó que todos los movimientos relativos a los integrantes se manejaran no con mucha transparencia y más de manera discrecional por la dirección de la organización o del grupo. El resultado fue un clima de desconfianza generándose disputas entre los dirigentes y los inconformes. De esto resultó la práctica que mejores resultados ofrecía a los dirigentes: la expulsión. En efecto, se llevaron a cabo las expulsiones y aunque llegaban a conocerse en el área social del FONHAPO, los reclamos de los propios afectados, no tuvieron eco. No obstante las inconformidades desahogadas, esencialmente

fueron por lo general de casos individuales motivados entre otras causas, por la falta de participación en las movilizaciones de la organización o por conflictos entre particulares. Pero los reclamos que incidían políticamente fueron dejándose de lado en una actitud autoritaria propia de prácticas corporativistas. Aunque los expulsados solicitaban el apoyo del FONHAPO, las directivas eran reacias a aceptar su intervención haciendo valer la supuesta autonomía de los grupos.

Para ello, la información acerca de los beneficiarios de Calle 11 fluía a cuentagotas. En agosto de 1988 su padrón sólo tenía una demanda integrada de 319 socios, es decir, una tercera parte de la demanda total. En enero de 1991, cuando la obra en conjunto llevaba un avance físico del 55%, la demanda de solicitantes era del 61%. Para mediados del mismo año, sin haberse reportado avances en obra e incorporación de nuevos socios, se inició la entrega de las viviendas, aun cuando 190 estaban sin terminar, la agrupación de Calle 11 no proporcionaba su información financiera y no se realizaba el finiquito social. En agosto del mismo año todavía no actualizaba su padrón de la demanda, pero ya había constituido para la administración de las aportaciones de los socios un Fideicomiso propio en Multibanco Comermex. Ante esta situación y en aras de proponer mecanismos de conciliación el equipo de promoción social del FONHAPO llevó a cabo una encuesta para verificar la adjudicación y ocupación legítima de las viviendas, sin embargo, dado que muchas de ellas estaban todavía sin terminar no se pudo constatar la ocupación completa de las viviendas.

Al año siguiente, en el mes de febrero de 1992, el proyecto registraba un avance del 70%; su Padrón de la Demanda por las 933 acciones y Listado de Adjudicaciones continuaba sin actualizarse.

Sintomáticamente se percibía, en la agrupación una serie de pugnas internas por la representación del proyecto. Evidentemente se traducía en una lucha política,

principalmente entre los representantes inmediatos de la asociación y la dirección de la Asamblea de Barrios que habrían de derivar posteriormente en divisiones y rompimientos en esta última. Aunque la fractura no era solo atribuible a las diferencias mencionadas, si funcionó como la antesala que posteriormente llevó a la Asamblea de Barrios al extremo de dividirse en dos organizaciones, una que conservó la denominación original y otra que agregó el término Patria Nueva.

Al plantear estas limitaciones evidentes en el grupo más grande de la Asamblea de Barrios, hay que referirse también a las dificultades que implicaba el manejo de un universo tan amplio para una agrupación al no contar con un equipo técnico para abocarse a estas tareas y que eran primeras experiencias en el aspecto autogestivo. No se pretende justificar esta situación, por el contrario, se considera que daban pie para anomalías y manejos adversos al interés comunitario del grupo.

El proyecto de Calle 11 se llevó a cabo con celeridad. Entre la promoción del proyecto, la adquisición del suelo y la construcción de las viviendas transcurrieron cuatro años, un tiempo relativamente mínimo por las dimensiones del conjunto habitacional en comparación con otros proyectos financiados por la misma institución. Ello se debió a las intensas gestiones y presiones ejercidas por la organización, quizá como ninguna otra, para sacar adelante sus primeros proyectos iniciados en la Delegación Metropolitana del FONHAPO.

San Pablo *Tepantongo*, fue un proyecto de 390 acciones de vivienda de medianas dimensiones comparado con el anterior. Se ubicaba en la Delegación Azcapotzalco y presentaba en la etapa de gestión del crédito una mayor homogeneidad por el origen de sus integrantes, además, entre sus representantes había una mayor identificación no sólo por

provenir de la misma zona sino por ser partícipes y fundadores de organizaciones vecinales comunes, lo que les daba cierta autonomía con relación a los dirigentes de la Asamblea de Barrios y más iniciativa propia al realizar sus gestiones.

Aún así llegaron a presentar problemas comunes, entre otros, ciertas dificultades para integrar su demanda; en agosto de 1988 solo llevaban integrados 140 socios, es decir, el 35% de su Padrón total.

Junto con estos dos grandes proyectos también se llevaron a cabo los de Acueducto en Xochimilco y Ticomán en la Gustavo A. Madero con 100 y 123 acciones de vivienda respectivamente. Otros como Magueyera, se toparon con dificultades tales como la adquisición de los predios, la no viabilidad de los proyectos por la dotación de servicios o por no cumplir con las especificaciones urbanas requeridas por las Delegaciones Políticas o el Departamento del Distrito Federal.

Estos grandes proyectos presumiblemente contribuirían de forma significativa a la solución de la problemática habitacional de un gran número de familias. Un problema tradicionalmente asumido y resuelto de manera parcial por el Estado a través de sus organismos de vivienda, en ese momento quedaba en manos de los propios beneficiarios, los grupos, las asociaciones vecinales y las organizaciones sociales. En conjunto estas, incluida la Asamblea de Barrios, a través de sus gestiones y movilizaciones tuvieron logros y demostraron que era posible llevar a cabo sus propios proyectos de vivienda sin la participación paternalista del Estado. Empero los conflictos dentro de los grupos o de la organización, así como las deficiencias o limitaciones manifiestas de los mismos proyectos no restaron mérito alguno a la iniciativa desplegada y encabezada por la Asamblea de Barrios.

### 5.5. Características de las asambleas.

Una vez llevada a cabo la conformación de los grupos, la asamblea, la cual era una especie de actividad permanente y daba sentido a la denominación de la organización, se constituyó como su instancia de discusión y acuerdo, que en unos casos funcionaba como informativa y en otros como deliberativa.

Por requerimiento del FONHAPO también fue necesario convocar y llevar a cabo asambleas de aprobación, contratación y finiquito o, en su caso, de modificación de montos de financiamiento cuando ello ocurría, como cuando los grupos solicitaban el incremento hasta el tope de los créditos: 2500 salarios mínimos.

Para los dirigentes de la organización, este tipo de asambleas sólo eran una formalidad, más aun cuando los acuerdos y decisiones con respecto a los incrementos de los montos de financiamiento ya habían sido tomados previamente con las autoridades. En el caso de los grupos grandes las asambleas eran multitudinarias, y se llevaban a cabo en los mismos sitios en que ellos se reunían periódica y generalmente en espacios abiertos, en auditorios al aire libre como el Juan Ruiz de Alarcón en San Cosme, en el jardín central de la Colonia Federal (Maguycera), o en el deportivo de Tepantongo en Azcapotzalco. Desde luego las mismas agrupaciones llevaban controles de asistencia que eran verificados por los promotores sociales, si bien como en el caso de los padrones no se constataba la presencia de la mayoría del grupo, especialmente en el caso de "Calle 11".

En las asambleas se trataban y desahogaban una serie de temas, pero con marcado predominio de los relacionados con los avances y problemas de los créditos del FONHAPO. Generalmente se contaba con audiencias de 200 o 300 personas, muchas veces constituidas por familias completas; se abrían rondas de preguntas y respuestas, explicándose la situación de cada proyecto en la medida en que lo permitía el vasto

auditorio, por lo que en ocasiones estas asambleas parecían más bien mítines proselitistas. Había un significativo contraste con los grupos más pequeños o medianos, con los cuales en la dinámica de las asambleas era posible establecer una mayor intercomunicación. Pero, desde luego, los grandes proyectos atraían la mayor atención de los dirigentes de la Asamblea de Barrios. Donde se notaba una mayor cercanía de los líderes era en las primeras etapas de los créditos; ya que a medida que estos iban avanzando y llegaban a la etapa de edificación se iban delegando las responsabilidades en los dirigentes de los grupos. Las actividades con la Asamblea de Barrios eran *sui generis*; sus asambleas se llevaban a cabo al aire libre donde la mayoría de asistentes eran mujeres que seguían con fervor respetuoso a sus dirigentes y escuchaban con atención las explicaciones acerca de las gestiones realizadas ante el FONHAPO por parte de sus dirigentes con un lenguaje cuestionador de los mecanismos crediticios institucionales.<sup>11</sup> Las asambleas no eran formales ni solemnes, y dejaban ver la comunión que existía entre los dirigentes y sus seguidores; se podía ver a señoras con sus pequeños en brazos, con el *itacate*, para soportar toda la jornada asambleísta que a veces incluía marchas y plantones, tocaba a los promotores sociales del FONHAPO explicar las condiciones financieras o las reglas de operación a estas multitudes lo cual era tanto más complicado por lo árido de los temas y no siempre se podía contar con los mejores medios para hacerlo como hubieran sido auditorios cerrados, sonidos adecuados entre otros. Los dirigentes de la Asamblea nunca aceptaron otra mecánica informativa que no fueran las asambleas abiertas. De hecho no se separaban las actividades de la gestión de los créditos de las acciones políticas que la

---

<sup>11</sup> Entre los dirigentes más asiduos a las asambleas, gestiones y movilizaciones en el ámbito de los créditos gestionados en la Ventanilla Metropolitana, destacaban Francisco Alvarado, Javier Hidalgo y eventualmente podían estar presentes Marcos Rascón y el Super Barrio. Todos ellos participantes activos del movimiento urbano y popular con una extensa experiencia en la dirección de este tipo de organismos.

organización llevaba a cabo. Por ejemplo en el caso de Calle 11, cuando se planteó a los representantes la necesidad de realizar una visita al predio, a Javier Hidalgo se le ocurrió llegar con el "barrio móvil" y aprovechar el recorrido por los barrios de Iztapalapa para vocear y hacer labor proselitista a favor de Cárdenas, a la sazón, candidato por el Frente Democrático Nacional a la presidencia de la república en 1988.

La relación con los *grupos medianos y pequeños* era de otro tipo: se podía establecer una relación y comunicación más directas con ellos y con sus integrantes; se realizaban ejercicios de participación en reuniones y asambleas propiciando el expresar lo que ellos querían, especialmente lo que esperaban de los créditos y sus proyectos; motivarles a que todos participaran en la gestión de los créditos ante las autoridades del FONHAPO, de las Delegaciones Políticas, de los Municipios, del DDF y gobierno del estado de México, más allá de su presencia en mítines y plantones. En el aspecto técnico se buscaba que los proyectos fueran discutidos por todos los miembros del grupo con los asesores, que hicieran valer sus ideas, venciendo sus propias inhibiciones al respecto, tener opción a la autoconstrucción. En el aspecto financiero se explicaban paso a paso las reglas de operación de los créditos y de recuperación de los mismos, los subsidios, la capacidad de pago, los alcances del financiamiento, etc., escuchar sus propias interpretaciones era un proceso enriquecedor. Las técnicas utilizadas por los promotores sociales era la exposición, apoyados en rotafolios o láminas donde se traducían las reglas financieras del FONHAPO; hay que decir que la institución contaba con material aunque fuera mínimo para este tipo de reuniones: folletos por ejemplo. Lo más importante sobre todo era generar un ambiente de participación de los integrantes del grupo y de expresión de sus ideas superados los

---

obstáculos de la desconfianza; era alentador ver como surgían verdaderos gestores y/o gestoras, empapados en los problemas sociales, económicos o técnicos de la asociación.

## **6. Principales características de la gestión de la Asamblea de Barrios en el FONHAPO.**

Las principales características de la gestión de la Asamblea de Barrios fueron:

- A) Haber reconocido y retomado el fuerte impulso del movimiento vecinal en barrios y colonias afectados por los sismos de 1985 y realizar un activismo en estratos emergentes como los no asalariados y grupos del sector informal (ambulantes y tanguistas entre otros) a través de una convocatoria masiva que le dieron una conformación a la organización y reconocimiento como movimiento social.
- B) Ejercer un liderazgo efectivo y tener una ascendencia entre los grupos seguidores.
- C) Realizar actos de presión permanentes a través de movilizaciones como mítines, marchas y plantones.
- D) Tener la capacidad para negociar al más alto nivel de la institución tras haber ganado estos espacios y mantenerlos abiertos, lo cual implicaba un reconocimiento de las autoridades y, sobre todo, tener, por decirlo de alguna manera, puertas abiertas en la negociación misma.
- E) Constituirse en una alternativa convincente con relación a la obtención de créditos para los grupos de solicitantes de vivienda.
- F) Contar con una orientación política definida. Los dirigentes aunque provenientes de diferentes corrientes políticas de izquierda se sumaron a proyectos en ascenso, primero en el movimiento urbano a través de la CUD, después en el proceso electoral

encabezado por el Frente Democrático Nacional y posteriormente de forma partidaria en el PRD.

Estas características dieron un perfil a la organización que la hizo destacar entre otras que conformaban el movimiento urbano.

No se puede explicar el avance de la organización sin situar su evolución en el tiempo. Los años de 1988 y 1989 fueron años de crecimiento de la organización, en los cuales se llevaron a cabo, principalmente, los proyectos de vivienda mejorada y se empezó a contratar las líneas de adquisición de suelo cuando aun estas eran financiadas por el FONHAPO.

Entre 1990 y 1991 la Asamblea de Barrios se consolidó: había avanzado en la rehabilitación de vecindades dentro del programa de vivienda mejorada, al tiempo que se perfilaba hacia la fase de edificación de predios de vivienda progresiva entre ellos Calle 11 y Tepantongo. Motivados por estos grandes proyectos iniciaron también en este periodo la promoción de 8 nuevos créditos (en el cuadro no. 7 aparecen sin número de crédito) en el programa de vivienda progresiva con 50 y 500 acciones de vivienda, sobre todo en el sur de la ciudad en Delegaciones como Iztapalapa y Xochimilco. Se trataba de grupos constituidos con cierta organización, capacidad gestiva y relativa autonomía de la dirección de la Asamblea.

Puede verse en el cuadro siguiente cual era la situación de los créditos de la Asamblea de Barrios de acuerdo con la información oficial del FONHAPO:

**Cuadro no. 8**  
**Créditos de la Asamblea de Barrios: marzo de 1991**

No. Crg dito	Nombre del crédito	Fecha aprob.	Tipo prog.	Línea(s) crédito	No. acciones	Fase
0033	Flor de Geranio	300890	VP	AS, ED	8	E
35	Artemisa 2 y 3	300890	VP	EP, AS, ED	57	C-1
1096	Montero 7	110790	VP	EP, AS, ED	55	E
1097	Lago Cartina 17	171187	VM	AS, ED	8	C
1172	Lago Biwa 29	110790	VP	EP, AS, ED	42	E
1196	U. Inq. de Itaca 87	130588	VP	EP, AS, ED	8	CANC
1258	Los Perales	270988	VP	EP, AS, UR, ED	72	P/C
1259	Crisantemo no. 1	091188	VP	EP, AS, ED	20	CANC
1265	Ahorro Postal	160888	VM	AS	57	C
1280	Calle 11 no. 62	241090	VP	EP, AS, UR, ED	933	E
1281	Acueducto s/n	300890	VP	EP, AS, UR, ED	81	E
1282	Calz. Del Hucso no. 10	200989	VP	EP, AS, ED	70	P/C
1283	Av. Manuel Cañas s/n	270988	VP	EP, AS, UR, ED	180	CANC
1284	Tepaltongo 390	241090	VP	EP, AS, UR, ED	337	E
1331	Laguna de Guzmán 115	300890	VP	EP, AS, ED	21	E
1668	San Bernardino	280290	VP	EP, AS, UR, ED	123	E
1675	Nextengo Durango 79-B	280290	VP	ED	68	P/C
1676	Priv. Ignacio Zaragoza 1052	280290	VP	ED	150	E
1694	Calle 5	280290	VP	ED	25	E
1695	Cerrada Lago Taulebe 40	280290	VP	EP, AS, ED	8	C-1
1803	Congreso de la Unión 10	110790	VP	EP, AS, ED	120	P/C
1806	Héroe de Nacozari 87	110790	VP	ED	12	P/C
1807	Rotograbados 98	110790	VP	EP, AS, ED	6	P/C
1809	Casa Amarilla 44	110790	VP	EP, AS, ED	12	P/C
1810	Bella Realidad	110790	VP	EP, AS, ED	24	P/C
1812	Maracaibo 5	051290	VP	ED	12	P/C

TIPOS DE PROGRAMA:  
VM: VIVIENDA MEJORADA  
VP: VIVIENDA PROGRESIVA  
VT: VIVIENDA TERMINADA  
LS: LOTES Y SERVICIOS

LÍNEAS DE CRÉDITO:  
EP: ESTUDIOS Y PROYECTOS  
AS: ADQUISICIÓN DE SUELO  
UR: URBANIZACIÓN  
ED: EDIFICACIÓN

FASES:  
P/C: POR CONTRATAR  
C-1: CONTRATADOS PARCIALMENTE  
C: CONTRATADOS EN SU TOTALIDAD  
E: EJERCICIO  
F: FINIQUITO

Fuente: FONHAPO. Avance de créditos, marzo de 1991.

Este cuadro indica cual era la situación de los créditos en marzo de 1991. Estos están ordenados por el número de los mismos, es decir se trata únicamente de créditos aprobados por lo que no están incluidas las promociones. Nos indica también las fechas de aprobación

desde el más antiguo registrado en noviembre de 1987 al último en diciembre de 1990; puede observarse que el año en que hubo mayor número de créditos aprobados fue 1990, con dieciocho aprobaciones, contrastando con el año anterior, 1989, en que solo se registró una sola aprobación, o con 1988, en que solo se aprobaron 4 créditos, de los cuales tres fueron cancelados, uno más fue canalizado para su financiamiento posterior a una Fundación.

Había dos tipos de programa: vivienda mejorada y progresiva. Con respecto al primero sólo se incluyen 2 créditos. La denominación de vivienda progresiva en sentido estricto no era la adecuada para muchos de los créditos; en los casos por ejemplo de Montero 7 se trataba de la rehabilitación de un inmueble y los créditos como Flor de Geranio, Bella Realidad, Lago Biwa 29, Héroe de Nacozari 87 o Rotograbados 98 eran proyectos que se llevaron a cabo en predios en los cuales se habían demolido las antiguas vecindades y construido viviendas nuevas por lo que tenían que haber sido incluidos en vivienda mejorada.

Con respecto a las líneas de crédito, la mayoría de los grupos con excepción de cinco, incluían adquisición de suelo, línea de financiamiento que habría de desaparecer más adelante. De esos cinco, tres de ellos correspondían a las viviendas tipo Arrenal, cuyo proceso de adquisición había sido a través de un proceso de desincorporación de los predios propiedad original del DDF y los otros dos habían sido predios ya adquiridos en el Programa Fase II de Renovación Habitacional Popular.

Se contabilizan hasta este momento 26 créditos aprobados de la Asamblea de Barrios con un promedio de 96 acciones de vivienda por predio. Tres de ellos habían sido cancelados con los que quedaban 23 vigentes, diez en ejercicio, dos ya ejercidos, dos ejercidos parcialmente y 9 aprobados por contratar. Con relación a los 456 créditos aprobados para la Delegación Metropolitana en agosto de 1987, propiamente a partir de la puesta en marcha

del programa de créditos, la totalidad de los destinados a la Asamblea de Barrios representó el 5.7% únicamente.

1991 fue un año de intensa actividad en los proyectos de esta organización en cuanto a construcción se refiere; para el mes de junio ocho proyectos continuaban en fase de edificación, entre ellos los grandes proyectos de vivienda progresiva de más de 100 acciones con un avance físico de más del 50 %, habiéndose iniciado el proceso de adjudicación y entrega de viviendas. Durante dicho proceso se presentaron varios conflictos entre las asociaciones y los beneficiarios, surgiendo diferencias de diversa índole propias del accionar de la organización asambleista al verse materializados por fin los proyectos. Todo esto tuvo sus manifestaciones después de 3 años y medio de iniciadas las gestiones de créditos.

Los proyectos avanzaban con relativa rapidez en comparación con los de los grupos de otras organizaciones; los procesos que se veían interrumpidos, fuera en las gestiones o durante la construcción, se destrababan más rápidamente; en todo este tiempo, desde luego la organización se mantenía en una movilización permanente ejerciendo presión ante el FONHAPO. Con ello nos damos cuenta del compromiso social y la problemática política en la que estaba inmersa la Asamblea de Barrios como organización social amplia.

La contratación de los créditos y posteriormente mantener los proyectos en obra eran indicadores de la fuerza y capacidad de gestión de la agrupación apoyándose en cualquier terreno de la lucha social y urbana con la participación de los grupos integrantes de la Asamblea.

Consecuencia de la actividad urbano-popular en la obtención de un crédito de vivienda como satisfactor de una necesidad primaria algunas organizaciones lograban mantener

apenas un proyecto, muchas se quedaban indefinidamente en espera de la contratación de alguna de las líneas de crédito.

En el caso de la Asamblea de Barrios se trataba de grupos de gran relieve como el de Calle 11 y Tepantongo. De nivel intermedio como los de Ticomán o Acueducto y grupos pequeños. Sin embargo era en los proyectos grandes donde la organización ponía el mayor empeño, ya que en ellos parecía ponerse a prueba la fuerza política de la organización; era sintomático que los grupos mostraban ritmos de avance distintos según su tamaño al grado de que los pequeños, como el de "La Perdida", llegaban a quejarse de cierta indiferencia de los dirigentes hacia sus proyectos, los cuales subsistían más por su propio esfuerzo que por los apoyos recibidos de la organización.

También los grandes proyectos implicaban un desgaste pues no estaban exentos de una serie de obstáculos que encontraron algunos de ellos como el de Todos Monarcas propios de la dinámica y ambiente del movimiento social y urbano, fundamentalmente debidos a cierto agotamiento de la capacidad de dirección, gestión y movilización de la propia organización después de casi cinco años de existencia.

Ante la imposibilidad de avanzar hasta la terminación de las viviendas con los montos de financiamiento aprobados en el orden de los mil a dos mil salarios mínimos, los grupos de la Asamblea de Barrios optaron por solicitar el monto máximo de financiamiento de 2500 salarios mínimos; para ello se convocaron a asambleas de modificación grupo por grupo, lo cual, como se ha señalado era una mera formalidad, porque el acuerdo ya se había dado entre los dirigentes de la organización y los directivos del FONHAPO quedando convertido el esquema de financiamiento del Fideicomiso en letra muerta.

Fue una característica de los proyectos llevados a cabo durante el año 1991, cómo hacia el final de las gestiones (que coincidentemente se encontraban en su etapa terminal, o sea la

edificación) surgieron fuertes diferencias y disputas por la ocupación de las viviendas o por ser sujetos de adjudicación.

Por esa politización la convivencia armónica observada a lo largo de la gestión de varios años iba desapareciendo. Se empezó a cuestionar la autoridad y representatividad de los dirigentes de los grupos y de la misma organización. Si el grupo contaba con cierta homogeneidad iniciaba un proceso de independización con respecto a la organización, retomando acciones gestivas que antes recaían en la dirección de la organización y prescindiendo muchas veces de esta. Las diferencias surgían por desacuerdos sobre la asignación de las viviendas,<sup>12</sup> por ejemplo si estas se ubicaban en un segundo nivel o al fondo del módulo habitacional; o bien porque los beneficiarios presionaban por la ocupación inmediata de la vivienda y un sinnúmero de razones que llegaban a cuestionar la imperturbable unidad.

#### **6.1. Logros de la Asamblea de Barrios en la Delegación Metropolitana.**

En diciembre de 1991 la Delegación Metropolitana tenía 133 créditos aprobados en espera de contratar una o más de las cuatro líneas susceptibles de elegirse. Contaba en ese momento con 41 créditos en ejercicio: 39 programas de vivienda progresiva, uno de lotes y servicios y uno de vivienda mejorada. De estos 16 pertenecían a la Asamblea de Barrios, es decir, el 39 %, más de la tercera parte. En cuanto al total de número de acciones las correspondientes a estos créditos eran 1888 acciones de vivienda, o sea, el 28.5 % de las 6,605 acciones producidas en los programas del FONHAPO en la zona metropolitana.

---

<sup>12</sup> Dichas diferencias como se observa eran de fácil y doméstica solución, pero al politizarlas, se abría un enorme surco lo cual impedía consensos entre los grupos y los desacuerdos se trasladaban a lo político.

Durante los primeros meses de 1992 y en las postrimerías de la Delegación Metropolitana, hasta su desaparición en julio de ese año, la mayoría de grupos de la Asamblea de Barrios continuaban en la etapa de edificación pero con avances significativos superiores al 60 %, incluso algunos de ellos entraron en la etapa de finiquito como puede verse en el cuadro siguiente:

**Cuadro no. 9: Grupos de la Asamblea de Barrios, febrero 1992**

No. Cred.	Grupo	Pro-grama	Acclo-nes	Fase	Observaciones
1694	Calle 5, Priv. San Pedro	VP	24	F	Finiquito social; viv. tipo Arenal
1936	Nicolás Bravo 120	VP	80	E	Reducción no. acc. a 61; viv. tipo Arenal
1172	Lago Biwa 29	VP	42	F	Finiquitado
1331	Laguna de Guzmán		21	F	Finiquito social
1280	Calle 11#62	VP	933	E	70% de avance
1284	Tepantongo	VP	316	E	65% de avance
1676	Priv. I. Zaragoza 1052	VP	60	E	Proyecto original dividido, canalizándose acciones al Arenal
	Arenal 3ª. Etapa		39		
1675	Nextengo-Durango	VP	12	E	
E-35	Artemisa	VP	57	E	
1695	Cerrada Lago Taulebe 40	VP	8	E	
1812	Lago Maracaibo 5	VP	12	E	
1807	Rotograbados 98	VP	6	E	
1801	Cerro Cuba Gran Canal 436		6	E	
1668	San Bernardino Ticomán	VP	123	E	
1281	Acueducto s/n	VP	100	E	Sin actualizar información social
1810	Bella Realidad	VP	24	E	
1153	Unión Estrella		46	E	
1806	Héroe de Nacozari 87	VP	12	E	
1938	Apaches(Puente del Toro)	VP	166	C	Reducción no. acciones.
1928	Ginebra 53	VP	16	C	
1931	Campeche 40	VP	30	C	Conflicto por exclusión de titular
	Barrio Nuevo Tultitlán	VP	575		Recomposición del grupo
2014	Tejocotes 603	VP	12	A	
2087	Sauce 9	VP	20	A	
2016	Unión Postal		12	A	
2015	Carrillo Puerto		40	A	Titulares excluidos
	Colorines		30	A	No se ha reunido más del 50%
	Calle 7		60	A	Hab. predio excluidos. Sujeto a verificación
	Todos monarcas	VP	360	A	
	Unión Postal 92		12	A	

Fuente: Informes de avances de grupos de la Delegación Metropolitana del FONHAPO, febrero de 1992.

En el último reporte de avance de los créditos que aún estaban vigentes en septiembre de 1992, cuando la Delegación Metropolitana había desaparecido y a los acreditados se les

daba seguimiento en la Gerencia Metropolitana, los principales grupos de la Asamblea habían entrado en su etapa de Finiquito, incluidos "Calle 11" y "Tepantongo" (ver cuadro no. 10).

Como puede verse los resultados cuantitativos son significativos, de la misma forma es pertinente observar el gran trabajo de organización, social y política llevada a cabo, siendo la Asamblea de Barrios una expresión muy importante con una participación pertinaz a favor de grupos con escasas posibilidades para acceder a una vivienda, aun tratándose de un derecho constitucional garantizado.

**Cuadro no. 10**  
**Grupos de la Asamblea de Barrios, septiembre 1992**

No. Cred.	Grupo	Pro-grama	Accio-nes	Fase	Observaciones
1153	Unión Estrella		46	E	
1280	Calle 11 # 62	VP	933	F	Sin Padrón y listado de adjudicaciones actualizados
1284	Tepantongo	VP	316	F	Finiquito social
E-35	Artemisa	VP	57	F	Ya ocupan viviendas, problemas internos, directiva dividida
1695	Cerrada Lago Taulebe 40 ("La Perdida")	VP	8	F	Iniciaron recuperación del crédito; aun no ocupan viviendas; finiquito social
1806	Héroe de Nacozari	VP	12	F	Finiquito social
1676	Priv. I. Zaragoza 1052 Arenal 3°. Etapa	VP	60 39	E	Obra interrumpida. Tipo Arenal
1675	Nextengo Durango	VP	61	E	Aprobado p/68 acciones; en ejercicio 61; problemas internos. Tipo Arenal
1812	Lago Maracaibo 5	VP	12	E	Problema de sustitución de titular
1807	Rotograbados 98	VP	6	E	
1801	Cerro Cuba-Gran Canal 436		6	E	
1809	Casa Amarilla 44	VP	12	C	
	Unión Postal 92	VP	12	A	
	Todos Monarcas	VP	360	A	Sin continuidad del grupo

Fuente: Fonhapo: *Reporte de avance de grupos. Gerencia de Crédito, septiembre de 1992.*

## 6.2. La gestión de la Asamblea de Barrios en el FONHAPO.

Se ha mencionado más arriba que el FONHAPO con la creación de sus Delegaciones Regionales creó instancias de atención directa a los solicitantes de crédito. La formación de la Delegación Metropolitana respondió a la fuerte demanda de vivienda generada como consecuencia de los sismos de septiembre de 1985. Como también se ha mencionado diversas organizaciones y grupos arribaron a dicha Delegación tan pronto había iniciado sus operaciones. Cada una de ellas llegaba con estrategias y métodos de acción diferentes de acuerdo a su propia fuerza y recursos. Al inicio de este capítulo se señalaron las características de la Asamblea de Barrios. Veremos ahora de que forma dichas características se expresaban en la gestión ante el Fideicomiso.

La forma en que se podía constatar la integración de la demanda era a través de los Padrones de la Demanda. Como ya se ha referido, esta organización no era muy diligente en cuanto a la presentación de los mismos, sobre todo, con relación a los grupos grandes. Pero esta era la forma de conocer las actividades de los demandantes y de conocer su perfil socioeconómico.

La integración de la demanda se constataba en las asambleas realizadas en locales o predios. Tratándose de una organización que se mantenía en movilizaciones permanentes, en estas podían verse las características de sus integrantes. Se trataba en su mayoría de mujeres las que participaban cotidianamente en estas actividades, fuera en sustitución de sus parejas o porque la labor que desempeñaban (trabajadoras eventuales, vendedoras ambulantes, pequeños negocios, entre otros), les permitía, al no tener un horario riguroso, desplazarse con más facilidad ante los requerimientos de la organización, ya fuera para tratar diversos trámites que realizaban en dependencias gubernamentales o para participar en actos propagandísticos, plantones, mítines, etc.

El FONHAPO era un organismo acostumbrado a trabajar bajo la presión de las organizaciones y sus grupos. El caso de la Asamblea no era una excepción quizá sólo en el sentido de que su capacidad de movilización le daba mayor peso en sus negociaciones al poder mantener en "jaque" a dicho organismo. Esta agrupación fue de las primeras en realizar mítines y plantones en su recién creada Delegación Metropolitana. Como las demás realizó negociaciones con su personal y especialmente con los Delegados. Cuando la negligencia y la postura partidaria, de por lo menos uno de ellos, propiciaba la trabazón de los trámites de los créditos, la Asamblea y su dirigentes realizaban sus actos de presión y negociaciones en la Dirección del Fideicomiso.

Los dirigentes más asiduos en las movilizaciones, en los procesos de negociación y con más arraigo y personalidad política eran Francisco Alvarado, Javier Hidalgo y Marco Rascón. El primero de ellos con un manejo más técnico de los créditos y con mayor información de la problemática de cada uno de los proyectos y los predios. El segundo con gran capacidad propagandística y popularidad en la zona de la colonia Pensil, donde más créditos se promovieron en el programa de vivienda mejorada; y el tercero con la visión política de la organización. Por último, en cualquier momento se podía aparecer la figura simbólica del Super Barrio Gómez para reforzar plantones, mítines y negociaciones.

En segundo plano estaban los dirigentes vecinales de colonias y barrios, de predios, de las agrupaciones que constituían la Asamblea de Barrios y que, paulatinamente, se fueron incorporando a las gestiones ocupando posteriormente puestos medios y directivos en la organización.

Para sus dirigentes la Asamblea de Barrios fue una especie de plataforma de lanzamiento para la obtención de cargos partidarios y de representación popular. Así, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emanada del proceso electoral de 1997, dicha organización

contaba con cuatro diputados, uno más en la Cámara de Diputados y cinco de sus miembros eran integrantes del Comité Ejecutivo Estatal del PRD.<sup>13</sup>

Por parte de la institución se daban a conocer a los grupos los mecanismos de gestión de crédito, para lo cual se organizaron reuniones de trabajo, asambleas informativas en las instalaciones de la Delegación, en los locales de la organización o en los espacios donde realizaban sus asambleas.

Un organismo peculiar como el FONHAPO requería un personal avezado en la problemática de la vivienda. El Director del Fideicomiso que abrió un espacio mayor para la gestión de la Asamblea de Barrios fue Manuel Aguilera Gómez (octubre de 1987 a diciembre de 1988), quien contaba con una trayectoria importante en cuanto a negociaciones con organizaciones del movimiento urbano y grupos demandantes de vivienda a su paso por el Programa de Renovación Habitacional Popular. Colaborador de Manuel Camacho Solís cuando este era secretario de la SEDUE, llegó posteriormente a relevar a este en la Regencia del Departamento del Distrito Federal.

De la Asamblea de Barrios se llegó a señalar su cercanía con Manuel Camacho, lo cual motivó incluso diferencias y rupturas en la propia organización. Sin embargo parece ser que prevaleció la tendencia de un distanciamiento e incluso se llegó a "romper públicamente los canales de interlocución con el jefe del DDF".<sup>14</sup>

Durante la administración de Fidel Herrera Beltrán (diciembre de 1988-junio 1991), se consolidaron los proyectos iniciados en la administración anterior. Habiéndose contratado inicialmente las líneas de adquisición de suelo y estudios y proyectos, se contrataron en este

<sup>13</sup> González, Cecilia. A debate la lucha urbana en *Reforma* Diario, 25 de agosto de 1997, sección B, p. 6.

periodo los financiamientos para las fases de edificación y la apobación de 23 créditos equivalentes al 48% de los créditos aprobados a la Asamblea de Barrios.

La administración de Arturo Díaz Camacho correspondió a la última parte de la fase de edificación y de finiquito de los créditos. Así mismo fue en este periodo donde ocurrió el cierre técnico de la Delegación Metropolitana estableciéndose restricciones como la cancelación de la línea de adquisición de suelo, la individualización de créditos y la transformación del Fideicomiso en una entidad exclusivamente financiera, cerrándose de forma definitiva la promoción a los grupos y organizaciones sociales.

La relación entre el FONHAPO y las organizaciones del Movimiento Urbano, especialmente la Asamblea de Barrios, era conflictiva, pero había una especie de reconocimiento sobre el papel que a cada parte le tocaba desempeñar. En lo que toca al primero su función era la de un organismo que tenía que mantenerse abierto a la demanda de sectores de la población reclamante de apoyos para la vivienda; con relación a la segunda los mecanismos de presión se mantenían dentro de ciertos límites aceptables en un periodo de efervescencia social y política generada por la gran movilización urbana de los damnificados por los sismos de septiembre de 1985 y por el proceso electoral que desembocó en un cuestionamiento rotundo del sistema político, especialmente en la ciudad de México, particularmente a partir de las elecciones de 1988, donde señaladamente la Asamblea de Barrios, bajo el cobijo del Frente Democrático Nacional, antecedente del Partido de la Revolución Democrática (PRD), mantuvo de manera cotidiana su presencia como una organización con una fuerte influencia social y política.

---

<sup>14</sup> Esteve Díaz, Hugo. Movimientos Sociales Urbanos, México, Instituto de proposiciones estratégicas A.C. p. 68

Por ello, aunque la organización cuestionaba el esquema crediticio del FONHAPO, sus dirigentes defendían en la práctica el proyecto de la institución. En enero de 1990, cuando ya se dejaba ver la imposición de restricciones e incluso la posibilidad del cierre del Fideicomiso, uno de los dirigentes de la Asamblea de Barrios, Marco Rascón, hacía una defensa de la pertinencia del mismo en los siguientes términos:

El FONHAPO se había convertido en un interlocutor de la población demandante de vivienda que había superado a organismos como INFONAVIT, FOVISSSTE y FIVIDESU al ofrecer un producto habitacional más barato y con los mismos niveles de calidad. Esto lo había logrado con un pequeño aparato burocrático, con una elemental estrategia de permitir la participación de grupos y organizaciones sociales al dejar las puertas de la institución abiertas a la gestión de dichos grupos. En la medida en que esto chocaba con los esquemas corporativos tradicionales, provocó el recelo de los beneficiarios de estos sistemas de dádivas, en especial del PRI, el cual se habría planteado la recuperación del organismo para sus propios fines, bajo la divisa, de "Si no es mío, que no sea de nadie", lo que condujo a la desaparición de la Delegación Metropolitana.<sup>15</sup>

Flotaba pues en el ambiente esa idea de que ante los resultados obtenidos por la Asamblea de Barrios y otras organizaciones del Movimiento Urbano, no valía la pena mantener un organismo que apoyara financieramente, en materia de vivienda, a grupos sociales que no comulgaban con la ideología oficial prevaleciente hasta entonces.

---

<sup>15</sup> Rascón, Marco. En defensa de Fonhapo y sus trabajadores. *La Jornada Diario*, 26 de enero de 1990, p. 8.

## VI. CONCLUSIONES

Como se planteó en los objetivos de la investigación se trataba de describir la experiencia vivida como parte de un equipo de trabajo en un organismo de vivienda. Abocados como estábamos en una actividad de tipo social por la labor realizada primordialmente de promoción de créditos y atención a grupos y organizaciones sociales demandantes del servicio, realizamos una *descripción* de la estructura funcional de la Delegación Metropolitana y de lo que a nuestro juicio, en una perspectiva social, era más importante, de las características de los grupos y organizaciones que se acercaban al FONHAPO.

El papel jugado por los solicitantes y sus agrupaciones en tanto actores principales de la problemática habitacional fue un tema central y recurrente desarrollado con amplitud y detalle en la última parte de este trabajo por esa especie de simbiosis que siempre se quiso resaltar entre la institución y las organizaciones demandantes de vivienda, relación problemática, muchas veces tensa y conflictiva, pero de sumo interés desde una perspectiva social por los intereses en juego tanto de las dependencias gubernamentales como de las propias organizaciones que se convertían en nuevos interlocutores de aquellas. Se defendían políticas de vivienda y se pugnaba por cambios en las mismas.

En este sentido resultaba de interés presentar un panorama de las organizaciones, intentar una clasificación describiendo sus orígenes y sus vertientes. Como lo planteamos, no se pretendía hacer una descripción de todo el movimiento urbano organizado en torno a la vivienda, sino solo de aquél cuyas gestiones se relacionaban con el FONHAPO.

El trabajo realizado en la Delegación Metropolitana era con grupos y organizaciones sociales. El problema común compartido por todas ellas era el de la vivienda, pero hemos establecido que la forma de asumirlo era diferente. El resultado en este aspecto creemos es

más descriptivo resultado de la observación y seguimiento de las etapas de los créditos, a partir de lo cual se hicieron algunas generalizaciones.

Mucha de la información generada en el FONHAPO con respecto a los grupos y las organizaciones tenía un carácter estadístico: se trataba de contar, desde un punto de vista "institucional" con la información de cuantos créditos se habían aprobado, contratado, ejercido y finiquitado, cuantos proyectos se habían llevado a cabo o cuantas unidades de vivienda se habían construido. Los nombres de los grupos eran de importancia en tanto identificaban un número de crédito. Tratamos de darle un tratamiento diferente a esta información con un enfoque como ya lo mencionamos social. Esa fue por lo menos nuestra intención, buscando que la información generada en el tiempo que colaboramos en la institución no se perdiera en un frío reporte de avance de los financiamientos. Que lo vivido en este periodo es el eslabón de un proceso social que, lógicamente, tiene continuidad.

En nuestro trabajo captamos una parte de los *procesos de gestión*, la relativa a la vivienda, que tenía que ver con la realización de proyectos propios y toma de decisiones conjuntas. Estos procesos de gestión, como ejercicios de acciones colectivas, se caracterizaron por romper con mecanismos tradicionales de control y manipulación de los grupos solicitantes de apoyos relativos a la vivienda y cuestionar algunas formas clientelares y corporativas. Consideramos por otro lado que estos mecanismos no desaparecen sino que son adoptados bajo otras formas por las organizaciones en ascenso que van arribando a los nuevos escenarios políticos.

En cuanto a las *políticas de vivienda* nos referimos a ellas en el apartado de los antecedentes de la institución. Sujetas a los cambios y reorientaciones de las políticas sociales de los regímenes sucesivos, estas tuvieron que incidir en la operación de un organismo como el FONHAPO. Este organismo fue en su momento una especie de apertura

hacia las clases más empobrecidas y marginadas, a esas que refiriéndonos al perfil requerido por la institución llamamos, de una forma un tanto eufemística "no asalariada y de bajos ingresos"; pero ese proceso se truncó, desapareciendo los apoyos en aras de una supuesta eficiencia en el manejo de los recursos económicos propugnada por el neoliberalismo; una política de subsidios a los más pobres sólo podía ser vista como expresión de populismo gubernamental. Se cerraba de esta forma un ciclo.

Ahora bien, las políticas de vivienda son parte de las políticas sociales del Estado y aunque seguimos un criterio cronológico al hacer la caracterización de tres gobiernos sucesivos, no creemos que los cambios en esta materia se den automáticamente con los relevos sexenales. Tomamos como punto de partida el gobierno de José López Portillo, cuando todavía se consideraba que los organismos de vivienda tenían como finalidad ser constructores y dotadores de vivienda; los cambios más importantes en el gobierno de Miguel de la Madrid se dieron a los dos años de iniciada su administración con la expedición de la Ley de vivienda en 1983, pero su política habitacional sufrió los embates de una situación inesperada: la emergencia creada por los sismos cuya contingencia propició el Programa de Rehabilitación, sin duda lo más relevante de este sexenio en materia de vivienda. Pero ya aquí se delineaban cambios en las políticas de vivienda que vinieron a cristalizar en el gobierno de Salinas cuando todos los organismos de vivienda se convirtieron en grandes financiadoras.

Ahora bien, las *políticas operativas* de una institución como el FONHAPO tenían una permanencia más allá de los cambios de gobierno. Aunque el sistema operativo se delineó desde 1983, en 1987, en un momento de crisis económica, se adoptaron cambios significativos como la adopción de los salarios mínimos como referente de las tasas de interés. A partir de este momento las Reglas de Operación se adoptaron como un decálogo

y tuvieron vigencia hasta el final de la operación del organismo como promotor de créditos en la ciudad de México. Cubrieron el periodo que estudiamos en este trabajo, por lo cual hicimos un seguimiento pormenorizado de dichas reglas señalando que tanto el esquema adaptado respondía a la realidad de los financiamientos a los grupos.

Una de las proyecciones del movimiento urbano fue hacia la *acción política* sobre todo a partir de los procesos electorales de finales de los ochenta. En el aspecto de la vivienda ha habido cambios que en buena parte también han sido resultado de las transformaciones políticas. Así, el gobierno del Distrito Federal surgido como consecuencia en buena parte de las acciones de un amplio movimiento urbano en el cual el papel de las organizaciones que reivindicaban la lucha por vivienda jugó un papel importante, ha asumido la coordinación de las acciones de vivienda a través del Instituto de Vivienda de la ciudad de México. Podemos concluir que el movimiento por la vivienda está íntimamente vinculado a otros movimientos sociales que se dan en el medio urbano como es la lucha por más espacios de participación política, y por tanto no se le puede aislar para fines de análisis, menos cuando este es de carácter sociológico.

La cuestión de los trabajadores informales como fenómeno emergente generalizado a partir de los años ochenta se ha estudiado incipientemente. En este trabajo recurrimos a algunas referencias bibliográficas que lo ubican en el sector del mismo nombre. Se trata de un problema no sólo de carácter teórico sino de repercusiones sociales aun insospechadas. Lo único que podemos concluir al respecto es el relevante papel del FONHAPO en la década de los ochenta y parte de los noventa al atender a esa demanda, en relación a la vivienda, en proceso de crecimiento y que justamente la desaparición de organismos como su Delegación Metropolitana crearon vacíos que habrá que cuestionarse si han sido llenados.

El FONHAPO fue una palestra en donde se dirimieron enfoques distintos y hubo por tanto confrontaciones, luchas por ganar el organismo para fines partidistas como lo señalamos en este trabajo. Pero había también un proyecto inicial que buscaba la participación de grupos y organizaciones en sus propios proyectos habitacionales y estos se manifestaban y presionaban de distintas maneras como ya hemos mencionado. Todo organismo público tiene una estructura burocrática y desde luego el FONHAPO no era la excepción, pero por su carácter de "ventanilla" de atención a grupos demandantes de vivienda tenía un personal, los promotores sociales, avezado en el trabajo con grupos y organizaciones sociales, con una mentalidad y labor muy distinta a la que se está acostumbrado en este tipo de organismos, como se describió en detalle en el capítulo de la Delegación Metropolitana en el apartado Área social y gestión de grupos.

A ello nos referimos cuando decimos que el papel desempeñado por el FONHAPO y más específicamente por su Delegación Metropolitana devino en que la institución tuviera un carácter no burocrático. No podía ser de otro modo al asumir la tarea de dar respuesta a las demandas de vivienda de grupos y organizaciones las cuales buscaban un reconocimiento y requerían espacios para expresar ellas mismas sus propios planteamientos y proyectos sin la tutela tradicional del gobierno.<sup>1</sup> Ello permitió a las organizaciones mostrar su propia iniciativa y dar cauce a importantes acciones autogestivas, aun con los riesgos de que la institución, fuera desbordada, como en cierto modo lo fue. El organismo, con sus altibajos, con sus administraciones, a veces más abiertas, a veces más cerradas a los grupos demandantes de crédito, debe ser un experimento digno de tomar en cuenta cuando se haga

---

<sup>1</sup> En materia de vivienda la pasividad era una garantía para obtener una vivienda (ahora un crédito); esa pasividad era el denominador común en los sindicatos a través de los cuales se expresaba la tutela del gobierno. La mayoría de las organizaciones demandantes de vivienda surgidas después de los sismos se caracterizaban por su irreverencia hacia el gobierno y por cuestionar sus mecanismos de control.

un balance de las políticas de vivienda de los años ochenta y noventa. En este trabajo presentamos los elementos, creemos sustantivos, para valorar en su dimensión social a la institución.

Desde el punto de vista de la problemática de la vivienda es secundario tratar de inferir cuales organizaciones se vieron más beneficiadas por parte de los programas gubernamentales. Lo importante es que sus acciones hayan alcanzado al mayor número de grupos y familias con un apremio habitacional real. Las organizaciones tienen en este sentido solo una función de representatividad temporal como instrumento para hacer efectivo un derecho que le pertenece a la población objetivo de los programas; su participación tiende a extinguirse conforme avanzan estos últimos y los beneficiarios finales retoman en sus propias manos los proyectos habitacionales. Los organismos de vivienda como representantes de la acción gubernamental no tienen porque confrontarse con las organizaciones sociales ni buscar marginarlas de la gestión de los demandantes de vivienda; por el contrario debieran de canalizar sus iniciativas enriqueciendo sus programas al tomar en cuenta sus propuestas.

La participación de las organizaciones no se riñe con la adopción de mecanismos más directos de asignación de créditos y viviendas por parte de las instituciones del ramo si bien es cierto que estas deben dotarse de recursos humanos y financieros suficientes, eficientes y sin lastres burocráticos para realizar su labor, promoviendo entre los demandantes de vivienda una iniciativa de carácter autogestiva necesaria para poder prescindir de liderazgos clientelares. En este trabajo se presentó un panorama de las organizaciones gestoras tratando de ubicar las causas de la dependencia de los grupos demandantes de vivienda de las organizaciones, planteando la dimensión histórica y política del problema de vivienda.

Inevitablemente el problema de la vivienda se convierte en un problema político, lo cual por otro lado no tiene por que causar resquemores. Independientemente de la militancia que muchas organizaciones vecinales o barriales tienen, sus propias demandas de servicios urbanos o de vivienda tienen implicaciones políticas a nivel municipal, delegacional, estatal o nacional en tanto coinciden con o cuestionan las políticas gubernamentales en la materia. Pero el carácter político de las instituciones no se lo dan solo las organizaciones sociales. Los grupos ligados a los círculos del poder político y ahora empresarial, rivalizan por ganar espacios en la administración pública. Los organismos de vivienda y en concreto el FONHAPO no han sido la excepción, al convertirse en agencia de colocación o trampolín de políticos conozcan o no el problema urbano y de vivienda. En el periodo analizado desfilaron en los organismos del ramo de vivienda funcionarios procedentes del partido "oficial" creyendo que eran reductos para favorecer los intereses de su instituto político.

Hubiese sido deseable que el FONHAPO contase con autonomía y continuidad en función de las necesidades de su población objetivo. En el caso de la Delegación Metropolitana cuando esta desapareció no se evaluaron sus resultados ni se dieron razones de su extinción. Seguramente, a la distancia, después de una década, ha habido cambios en la problemática habitacional y los organismos de vivienda, al menos en la ciudad de México se han reconstituido. Esperamos que la descripción de la experiencia de la Delegación Metropolitana quede como testimonio de un periodo importante para el movimiento urbano, siendo un proyecto digno de valorarse en la perspectiva de los programas institucionales de vivienda.

Por último, no podría entenderse a cabalidad la función de una institución como el FONHAPO, organismo creado para dar una respuesta a una problemática específica de la

vivienda, eminentemente social, de un sector específico de la población, los no asalariados de bajos ingresos, sin las herramientas del análisis sociológico. Estas también fueron valiosas en la práctica profesional realizada en el Fideicomiso con relación a los grupos y organizaciones sociales.

## BIBLIOGRAFIA

- Basañez, Miguel. La lucha por la hegemonía en México 1968-1990. México, Siglo XXI, 1990.
- Casanueva, Cristina, Díaz, Alberto et. al. Vivienda y estabilidad política. México, Centro de investigación para el desarrollo (CIDAC), Editorial Diana, 1991.
- Conolly, Priscilla. Implicaciones sociales del programa de "Renovación Habitacional Popular" en *Cambiar de casa pero no de barrio*. México, CENVI-UAM, Azcapotzalco, 1991.
- Cuellar Vázquez, Angélica. La noche es de ustedes, el amanecer es nuestro. México, UNAM, 1993.
- Esteve Díaz, Hugo. Movimientos Sociales Urbanos. México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C. 1992.
- Galín, Pedro. El sector informal urbano: conceptos y críticas. en *Nueva Sociedad* no. 113, Caracas, Venezuela mayo-junio 1991.
- Gamboa del Buen, Jorge. Ciudad de México, una visión. México, FCE, 1994.
- García, Brígida. Fuerza de trabajo en 1995. Las implicaciones del nuevo modelo de desarrollo. DEMOS. no. 9, México 1996.
- Jusidman, Clara. El sector informal en México. Cuaderno de trabajo # 2, México, STyPS, 1993.
- Marx, Carlos. El Capital. México, F.C.E., 1984.
- Marx, Carlos. Trabajo asalariado y capital. Obras Escogidas, Moscú, Editorial Progreso, Tomo I, 1955.
- Navarro, Bernardo y Moctezuma, Pedro. La urbanización popular en la ciudad de México. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Ed. Nuestro Tiempo, 1989.
- Ortega Olivares, Mario. La utopía en el barrio. México, UAM Xochimilco, 1994.
- Roubaud, François. La economía informal en México. México. F.C.E. 1992.
- Schteingart, Martha y Solís, Marlene. Vivienda y familia en México: un enfoque socio-espacial. México, INEGI-IIS-UNAM, 1995.
- Soberanes, Jose Luis. La Reforma Urbana. México, F.C.E., 1993.
- Tamayo, Sergio. Vida digna en las ciudades. México, UAM-GERNICA, 1989.

Villavicencio, Judith. La vivienda en el Distrito Federal: necesidad de cambios en la política habitacional actual, en Eibenschutz Hartman, Roberto, Coord. *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México, Estructura de la ciudad y su región*, México, Ed. UAM, Tomo II, 1999.

#### HEMEROGRAFIA

González, Cecilia. A debate la lucha urbana en Reforma Diario, 25 de agosto de 1997, sección B.

Imaz Ruiz, Victor J. y García Peralta, Beatriz. Desregulación y política de vivienda en México. En "Ciudades", no. 36, México octubre-diciembre, 1997.

Rascón, Marco. En defensa de Fonhapo y sus trabajadores. *La Jornada* Diario, 26 de enero de 1990.

Video sobre el sexenio de Miguel de la Madrid, México 2000. Ed. CLIO.

#### DOCUMENTOS

FONHAPO. Circular de la contraloría interna del. 25 de febrero de 1993.

FONHAPO. Delegación Regional X Zona Metropolitana. Relación de Créditos Aprobados. 31 de marzo de 1991.

FONHAPO. Estadística de la operación FONHAPO 1982-1996. México 1996.

FONHAPO. Gestión financiera en apoyo a la vivienda popular. Memoria de Actividades. México 1987.

FONHAPO. Políticas crediticias y reglas de operación. México, 1989.

FONHAPO. Qué es FONHAPO. México, Cuaderno de Divulgación, 1987.

FONHAPO. Reglas de operación y políticas de administración crediticia. México 1987.

FONHAPO. Propuesta de atención a grupos por promovente. Documento interno, México, junio de 1989

INEGI. Indicadores sobre las Características del Empleo Urbano 1987-1996. México, 1996.

Renovación Habitacional Popular. Memoria de la Reconstrucción. México 1988.

SEDESOL. Estadística de vivienda de 1994. Subsecretaría de Desarrollo y Vivienda. México 1994

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO - DIRECCION GENERAL DE BIBLIOTECAS  
SUBDIRECCION DE SERVICIOS BIBLIOTECARIOS. DEPARTAMENTO DE TESIS  
RELACION TESIS DEL AÑO: 2 0 0 2

CLAVE: 00423

ROLLO: 1

Universidad : Universidad Nacional Autonoma de Mexico  
Facultad : Facultad de Ciencias Politicas y Sociales  
Carrera : Licenciado en Sociologia

A U T O R	T I T U L O	M A T R I Z
1 Alcala Aguilar, Gloria	Politicass publicass de salud en	0300679
2 Aramburu Alonso, Maria del Carmen	Usos y costumbres en torno al c	0307842
3 Armada Ramirez, Fernando	Siglo XX. Violencia politica y	0305635
4 Arriaga Weiss, David Anthony	Internet al servicio de la soci	0301815
5 Avila Godinez, Salvador	El vasallaje carcelario : una p	0311705
6 Baeza Villamil, Jose Alberto	Analisis teorico critico de alg	0303896
7 Castillo Negrete Serredi, Manuel	Analisis del concepto sociedad	0309901
8 Castro Sanchez, Mauricio	Condiciones juridicas y laboral	0310704
9 Contreras Chavez, Maria del Carme	Efectos de la politica urbana p	0312998
10 Correa Aguilar, Jorge Arturo	Impacto de la nueva Ley del seg	0310298
11 Cruz Santos, Ernesto	Impacto del Programa de Educaci	0302805
12 Dominguez Baiza, Olga Mirella	La guerra de castas de Chamula	0309012
13 Elwes y Reza, Maria Eleonora	La participacion de las mujeres	0313765
14 Enriquez Rivera, Raquel	Estructura juridica y participa	0300677
15 Garcia Espinosa, Ricardo	Perfil socio-pedagogico del doc	0312852
16 Garcia Ruiz, Alvaro Miguel	La experiencia de la Delegacion	0312618

FACULTAD DE CIENCIAS  
POLITICAS Y SOCIALES

LICENCIADO EN SOCIOLOGIA

CLAVE: 00423

AÑO: 2002