



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLÁN"

EL PAPEL DEL FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO) EN EL PROBLEMA DE VIVIENDA DENTRO DEL DISTRITO FEDERAL, PERIODO 1997-2000.

**EN SEMINARIO - TALLER EXTRACURRICULAR**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA**  
P R E S E N T A :  
**ALBERTO ISRAEL JASSO CRUZ**

ASESOR: LIC. ENRIQUE BAILLERES HELGUERA



JUNIO DE 2003.



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 mi padre y madre por todo el esfuerzo amor y comprensión que me han tenido a lo largo de mi vida y sobretodo por su incondicional apoyo, GRACIAS.

A los dos los QUIERO MUCHO.

B

A mis hermanos Montserrat, Diego y en especial a Mauro por ser un ejemplo a seguir, muchas gracias a todos por estar conmigo en todo momento.

A Gaspar Cruz, Guadalupe Rivera y  
Haydee Cruz por todo su cariño y sus  
valiosos consejos.

MUCHAS GRACIAS.

A mis amigos y compañeros del Colegio  
de Ciencias y Humanidades Plantel  
AZCAPOTZALCO.

A mis amigos y compañeros de la Escuela  
Nacional de Estudios Profesionales  
Acatlán y en especial a mis compañeros  
del Seminario de Políticas Públicas.

F

A los profesores del Seminario de Políticas Públicas Mtra. Araceli Parra, Mtro. José Albino Hernández, Mtro. Juan Montes de Oca, Lic. Martín de Jesús Díaz y en especial al Lic. Enrique Bailleres por el apoyo en la elaboración del presente trabajo.

MUCHAS GRACIAS.

G

A mis amigos y compañeros del Instituto de  
Educación Media Superior del Distrito  
Federal.

GRACIAS.

†

A todas las personas, que directa o indirectamente tuvieron que ver con la culminación de esta etapa.

GRACIAS.

I

A la Universidad Nacional Autónoma de  
México, la máxima casa de estudios,  
Gracias.

2

# INDICE

## INTRODUCCIÓN.

### CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL.

<b>1.1</b>	<b>Estado y vivienda.</b>	<b>1</b>
<b>1.2</b>	<b>La administración pública y políticas públicas.</b>	<b>5</b>
<b>1.3</b>	<b>La figura del fideicomiso.</b>	<b>10</b>
<b>1.4</b>	<b>Gobierno.</b>	<b>13</b>
<b>1.5</b>	<b>Ciudad de México.</b>	<b>14</b>
<b>1.6</b>	<b>Los actores.</b>	<b>16</b>
	1.6.1 El Estado mexicano.	
	1.6.2 La banca.	
	1.6.3 Los organismos públicos de vivienda.	
	1.6.4 La iniciativa privada.	
	1.6.5 La industria de la construcción.	
	1.6.6 El sector inmobiliario.	
	1.6.7 Los grupos del sector social organizado.	
<b>1.7</b>	<b>Marcos legislativos que afectan a la vivienda.</b>	<b>19</b>
	1.7.1 Modificaciones al artículo 27 Constitucional y la Ley de Reforma Agraria.	
	1.7.2 Modificaciones que afectan la vivienda en arrendamiento.	
	1.7.3 Instituto de Vivienda de la Ciudad de México.	
	1.7.4 Ley de Fomento a la Vivienda para el Distrito Federal.	

K

## CAPÍTULO II. ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES.

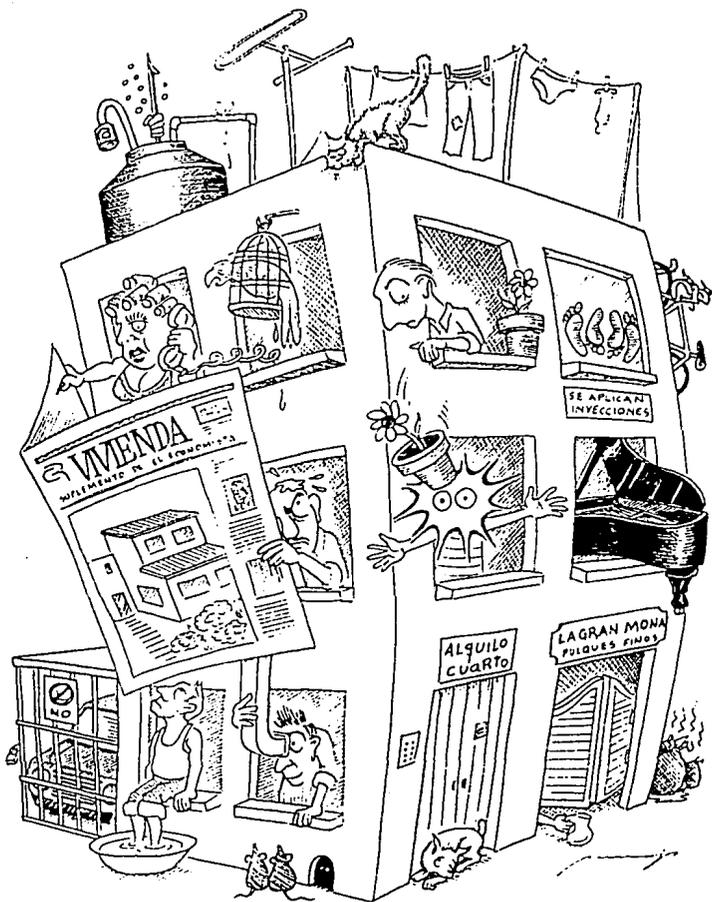
<b>2.1</b>	<b>La implementación de los programas habitacionales.</b>	<b>26</b>
<b>2.2</b>	<b>Organismos de vivienda.</b>	<b>30</b>
<b>2.3</b>	<b>INFONAVIT.</b>	<b>31</b>
2.3.1	Origen de los recursos.	
2.3.2	Otorgamiento financiero.	
2.3.3	Mecanismos de recuperación.	
<b>2.4</b>	<b>FOVISSSTE.</b>	<b>37</b>
2.4.1	Origen de los recursos.	
2.4.2	Otorgamiento financiero.	
2.4.3	Mecanismos de recuperación.	
<b>2.5</b>	<b>La intervención de la banca.</b>	<b>40</b>
2.5.1	Origen de los recursos.	
2.5.2	Otorgamiento financiero.	
2.5.3	Mecanismos de recuperación.	
<b>2.6</b>	<b>FOVI.</b>	<b>43</b>
2.6.1	Origen de los recursos.	
2.6.2	Otorgamiento financiero.	
2.6.3	Mecanismos de recuperación.	
<b>2.7</b>	<b>FIVIDESU.</b>	<b>46</b>
2.7.1	Origen de los recursos.	
2.7.2	Otorgamiento financiero.	
2.7.3	Mecanismos de recuperación.	
<b>2.8</b>	<b>FICAPRO.</b>	<b>49</b>
2.8.1	Origen de los recursos.	
2.8.2	Otorgamiento financiero.	
2.8.3	Mecanismos de recuperación.	

**CAPÍTULO III. EL PAPEL DEL FONHAPO EN LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE VIVIENDA.**

<b>3.1</b>	<b>Funcionamiento del FONHAPO.</b>	<b>52</b>
3.1.1	Origen de los recursos.	
3.1.2	Otorgamiento financiero	
<b>3.2</b>	<b>El FONHAPO en la década de 1980.</b>	<b>55</b>
<b>3.3</b>	<b>El FONHAPO en la década de 1990.</b>	<b>57</b>
<b>3.4</b>	<b>Programas implementados por el FONHAPO.</b>	<b>59</b>
3.4.1	Vivienda mejorada.	
3.4.2	Vivienda progresiva.	
3.4.3	Vivienda terminada.	
<b>3.5</b>	<b>Las acciones del FONHAPO en el Distrito Federal.</b>	<b>64</b>
3.5.1	Población beneficiada.	
3.5.2	Vivienda anterior.	
3.5.3	La gestión del programa.	
<b>3.6</b>	<b>Perspectiva de la vivienda en México.</b>	<b>72</b>
3.6.1	Requerimientos de vivienda.	
3.6.2	Retos en el futuro inmediato.	

**CONCLUSIÓN.**

**BIBLIOGRAFIA.**



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## INTRODUCCIÓN.

## INTRODUCCIÓN

Es probable que para los mexicanos ninguna necesidad sea tan primordial, tan importante, como la de tener una casa propia, es el primer sueño de un joven que se incorpora al mercado de trabajo; tener una casa propia es por lo que más lucha una joven pareja.

Y este ardiente deseo no tiene como motor principal lo económico, el de tener un bien raíz que suba de precio y proteja el patrimonio, sino que significa un orgullo familiar; representa el mayor lazo de unión entre una familia y es, sin duda, la piedra de toque de la estabilidad de ese grupo humano que llamamos familia.

La vivienda representa el espacio propio, íntimo para la familia, es el centro de reunión, reproducción y convivencia de la célula fundamental de la sociedad.

Según cifras de las Naciones Unidas, un cuarto de la población mundial, es decir, más de mil millones de personas carecen de una vivienda adecuada. De estas, 100 millones carecen de techo y se ven obligadas a dormir en las calles de las ciudades. Tal carencia va en contraposición a la declaración Universal de Derechos Humanos, y en el caso de México, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ellas se reitera, el derecho de las personas y sus familias a una vivienda digna.

México tiene ante sí el reto de superar el grave problema que representa el hecho de que 42 millones de personas viven en condiciones de pobreza, así como superar inercias que impiden al gobierno y grupos organizados de la sociedad civil sumar esfuerzos para promover un desarrollo social más justo e integral.

0

El problema de la insuficiencia de vivienda se ha manifestado como uno de los más graves que afligen a la sociedad mexicana. El crecimiento desproporcionado de la demanda por vivienda, frente a una oferta cada vez más reducida de la misma, constituye la consecuencia inevitable de los principales determinantes del problema habitacional, los cuales van desde la desigualdad en la distribución del ingreso, las limitaciones de financiamiento a los sectores mayoritarios de la población, la excesiva regulación de la actividad inmobiliaria, hasta la baja rentabilidad de la inversión privada en vivienda.

Para cumplir con esta obligación, el Estado Mexicano ha implementado diversas alternativas de respuesta, sin embargo por mucho tiempo su esfuerzo se orientó a satisfacer la demanda de grupos específicos de la población principalmente grupos sindicalizados, grupos de clase media, dejando fuera de su marco de acción a amplios sectores populares como son los del llamado sector informal.

Las políticas centradas en fortalecer los mercados, parecen estar dejando fuera del propio mercado a sectores amplios e incluso crecientes de la población, sobre todo en los países con mayores índices de pobreza. Tal es el caso de México.

A mayor promoción del libre mercado de la vivienda, mayor número de familias obligadas a enfrentar por su cuenta y sin apoyos, sus necesidades habitacionales.

Estos hechos, reconocidos incluso por los organismos multilaterales, dieron cauce tanto a la aceptación de las políticas que incluyen el subsidio como uno de sus componentes básicos, como a la generación de políticas y mecanismos financieros complementarios enfocados a atender a los sectores de bajos ingresos.

Los más exitosos de ellos se fundamentan en el reconocimiento de la capacidad productiva, la responsabilidad y la participación organizada de la población de bajos ingresos que se enfrenta a carencias habitacionales.

P

Por la magnitud de su impacto social, territorial y así mismo por reconocer como sujetos de crédito a organizaciones de pobladores no asalariados de bajo ingreso, y por orientarse originalmente a apoyar la autoproducción organizada de vivienda, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), creado por el gobierno mexicano en 1981, es un precursor mundial de este tipo de iniciativas.

Su concepción se origina en la política de vivienda que dio fundamento al primer Programa Nacional de Vivienda, aprobado en 1979, que partía de reconocer la vivienda como proceso y como factor de desarrollo económico, social, urbano y que concedía un papel relevante a la iniciativa, creatividad y capacidad productiva y organizativa de los pobladores pobres mexicanos.

El primer capítulo de este texto esta dedicado a conocer a los elementos claves, como son las Políticas Públicas, Estado y Vivienda que a su vez se convierten en parte de los actores que se desenvuelven dentro de la problemática de la vivienda en México, así como los marcos legislativos que afectan la creación de nueva vivienda en el Distrito Federal.

En el segundo capítulo se observara como el Estado Mexicano reacciona ante la problemática de la vivienda poniendo en marcha la implementación de políticas encaminadas, a la solución del problema, con la creación de diferentes organismos de vivienda así como también la intervención de la banca en este problema, de tal manera que en este capítulo también se puede observar el amplio sector de la población que queda al margen de los institutos de vivienda ya que estos solo cubren la necesidad de ciertos sectores sociales dejando afuera a los de escaso recursos.

Para concluir en el tercer capítulo se conocerá el funcionamiento, normas de operación, sus modificaciones a través de la historia del FONHAPO, presentaremos sus programas principales así como cifras y datos sobre el funcionamiento de este instituto de viviendas proporcionadas por diferentes

Q

fuentes como lo son la ONG Casa y Ciudad, y la Lic. Judit Villavicencio, Coordinadora de la maestría de Planificación y Políticas metropolitanas de la UAM. Azcapotzalco, ya que el FONHAPO siempre tuvo alguna excusa para no prestar la información necesaria para enriquecer la elaboración de este trabajo, para cerrar este ultimo capitulo se concluye una perspectiva sobre el problema de vivienda a nivel nacional.

R

**CAPÍTULO I**  
**MARCO TEÓRICO REFERENCIAL.**

## CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

### 1.1 ESTADO Y VIVIENDA.

Un problema que inquieta actualmente a la población mexicana, especialmente a los sectores de menores ingresos, es el de contar con los satisfactores básicos indispensables, entre estos la vivienda, esta necesidad se contextualiza con el deterioro físico de la gente que posee viviendas modestas, por su escasez de servicios, por su ubicación en zonas marginadas o insalubres, con una precaria infraestructura y en asentamientos irregulares.

“La vivienda no solo proporciona albergue a una familia sino que también es el centro y eje medío en que vive, como foco de actividad económica, como símbolo de éxito y aceptación social, como un elemento de crecimiento urbano y la distribución del ingreso, la vivienda satisface una necesidad social.”<sup>1</sup>

La participación estatal en materia de vivienda al igual que la política social ha estado determinada por los diferentes modelos de desarrollo, así tenemos que de 1940 a 1980 se mantuvo el modelo económico desarrollista, logrando en tres primeras décadas un crecimiento sostenido del 6 por ciento anual.

El modelo económico implantado en México durante 1960-1982, bajo la propuesta de desarrollo estabilizador, significó una crisis económica grave que puso en deuda el futuro del país.

En 1982 nuestra nación debió declararse prácticamente en banca rota, ello incidió definitivamente en el deterioro de la planta productiva, la caída de los ingresos familiares, la cada vez más excluyente distribución de la riqueza nacional, la

---

<sup>1</sup> Orville F. Grimes. Viviendas Para Familias Urbanas de Bajos Ingresos. Ed. Tecnos Madrid 1978. p 13.

asfixiante estructura política y el deterioro de las instituciones de representación nacional.

En este contexto, ante una virtual inexistencia de una oposición organizada, asume el poder un sector del partido gobernante calificado con el mote de "tecnócratas" aglutinados bajo la ideología dominante a nivel mundial el Neoliberalismo.

Sin embargo con el desarrollo de este modelo lejos de alcanzarse el desarrollo nacional se agudizó la profunda crisis económica política y social, poniendo el problema habitacional en los primeros planos dado el deterioro de un gran número de viviendas, especialmente en la Ciudad de México. y el área metropolitana.

Atendiendo a este problema el Estado mexicano a través de sus políticas, pone en marcha programas habitacionales para contribuir a resolver esta problemática social. Para entender la obligación del Estado y su actividad en esta materia partamos de señalar su definición.

Como bien sabemos el concepto de Estado constituye uno de los más complejos objetos de estudio que se ha enfrentado la ciencia política, así podemos encontrar que el concepto de Estado es definido por diferentes teorías:

- ❖ Las teorías organicistas que son aquellas que consideran al Estado como un ente similar a los organismos vivos.
- ❖ Las teorías sociológicas que lo entienden a éste como una unidad colectiva o de asociación.
- ❖ Las teorías que lo explican a través de los elementos que lo integran.

Desde una perspectiva jurídica y a partir de nuestra carta magna el Estado es una República Federal fundamentada en la libertad y en la soberanía popular que tiene

su razón de ser en las necesidades sociales del pueblo mexicano, las cuales están plasmadas en los artículos 3°, 27° y 123° entre otros.

Así mismo hacemos mención del artículo 49 constitucional el cual se refiere a la división de poderes conformado por las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial independientes una de otra, esto como parte de la estructura del Estado mexicano.

Nosotros utilizaremos el siguiente concepto de Estado: "... agrupación política específica y territorial de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común"<sup>2</sup> y esto obedece a que esta concepción de Estado se puede relacionar perfectamente con el caso de estudio.

El tema de interés del presente trabajo, es el análisis de la problemática de la vivienda dentro del Distrito Federal, que obviamente tiene su contexto a nivel federal y esto lo convierte en uno de los retos más complejos que enfrentamos y que exige del Estado Mexicano soluciones eficientes y oportunas para hacer llegar a los sectores más necesitados los satisfactores que proporciona este bien material. ya que la vivienda representa el espacio propio, íntimo para la familia, es el centro de reunión, reproducción y convivencia de la célula fundamental de la sociedad.

"Sin embargo, la verdadera importancia de la vivienda radica en el hecho que representa un conjunto de servicios: el terreno, los servicios públicos y el acceso al trabajo, así como la estructura propiamente dicha. Por su efecto multiplicador, la vivienda puede aumentar significativamente el ingreso y el empleo."<sup>3</sup>

Una de las responsabilidades del Estado es el de resolver el acceso de vivienda de la población mayoritaria en respuesta a uno de sus derechos esenciales en la

---

<sup>2</sup> Arnaíz, Aurora. La Estructura del Estado. Ed Miguel Ángel Porrúa.-3ª ed. 1997. p 12.

<sup>3</sup> Op. Cit. Orville p 18.

que se expresan quizá como en ningún otro campo, los desequilibrios de la distribución de los servicios y la riqueza ya que "cuando un pueblo alcanza a cubrir su necesidad habitacional, significa que ha superado un sin número de carencias y realizado enormes esfuerzos de otro tipo, pero sobre todo, el referido a la racionalización en la actividad económica, y uso del espacio"<sup>4</sup>.

La vivienda se define desde diversas ópticas, estas reflejan la práctica y los intereses de cada una de ellas.

Una forma de entender y estudiar la vivienda ha llevado a conceptualizarla desde una perspectiva funcional, es decir, considerando básicamente sus características de objeto con una función específica, "desde esta perspectiva, se ha hecho énfasis en determinar el papel que debe cumplir la vivienda, señalándose que es una estructura construida por el hombre para responder a ciertos requerimientos de la vida cotidiana de una familia. El concepto de familia implica tanto vínculos biológicos como relaciones institucionales entre ciertos miembros de una sociedad (Chombart de Lauwe, 1959)."<sup>5</sup>

Otra forma de conceptualizar a la vivienda, no necesariamente contradictoria con el análisis funcional, la define "como una mercancía y hace énfasis, entonces, en las características de los procesos de producción y circulación de ella, sus costos, los agentes participantes, etc."<sup>6</sup>

Otro de los términos que debemos considerar para la elaboración de este trabajo es el de la vivienda de interés social, el cual relaciona al Estado con su compromiso de creación vivienda y al mismo tiempo con la sociedad, "se entiende como vivienda de interés social aquella que, es promovida por el Estado para

---

<sup>4</sup> Guzmán Vicente. Antología Sobre La Vivienda. 1984. p. 11

<sup>5</sup> Villavicencio Judith. La Vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. p. 157

<sup>6</sup> *Ibid.*

sectores de la población que tienen ingresos bajos y no pueden acudir al mercado formal de la vivienda."<sup>7</sup>

Dentro de la problemática de vivienda se menciona un termino significativo ya que marca el avance o retroceso dentro de los programas de vivienda y es el llamado déficit habitacional el cual lo definen así, "se considera como déficit Habitacional a una demanda no satisfecha de nuevas viviendas, que se origina tanto en las necesidades debidas al crecimiento de la población y/o a la formación de nuevas familias, como al deterioro y fin de vida útil de muchas viviendas existentes."<sup>8</sup>

Para que el Estado pueda satisfacer estas demandas en materia de vivienda así como muchas otras más, se vale de la administración pública en sus tres niveles: federal, estatal, y municipal para satisfacer los intereses de los grupos sociales, a través de estructuras procedimientos, materiales y personas.

El objetivo del Estado para el cumplimiento de esos fines, es la determinación de servir a la sociedad en general manteniendo el equilibrio en su conjunto cumpliéndolos mediante actividades que se originan en: "el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar y que realiza a través de los órganos de la administración pública"<sup>9</sup>

## 1.2 LA ADMINISTRACION PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

La ciencia política ha desarrollado un interés por los procesos administrativos del gobierno, formando así la disciplina de la administración pública como una subdivisión de la teoría del Estado.

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I Ed. Porrúa. México 1985. p. 17.

El objetivo final en el estudio de la Administración Pública es mejorar las prácticas administrativas del gobierno, para servir así mejor los intereses públicos, los ideales y las necesidades del pueblo.

Dentro de la Administración Pública los hombres encargados de llevar a cabo esas prácticas son los administradores públicos los cuales los definiremos de la siguiente manera "Por administradores públicos nos referimos principal pero no exclusivamente aquellos –conocidos en una época más delicada como servidores civiles- que tienen la responsabilidad de realizar las tareas del gobierno."<sup>10</sup>

Así mismo, los Administradores Públicos se encuentran dentro de una institución legalmente establecida los cuales están sometidos a ciertos criterios, responsabilidades y disposiciones legales que deben cumplir ya que "Incluyen a todos aquellos individuos en la medida en que cumplen responsabilidades públicas, aplican las leyes y ejercen un cargo público."<sup>11</sup>

De esta manera los administradores públicos se encuentran en la difícil tarea de tomar decisiones, que de una manera afectan la vida de las personas bien sea positivamente o negativamente pero sin duda alguna se afecta a alguien ya que estas son tomadas para la satisfacción del bien común de la sociedad en los cuales se requerirán recursos y por ende se aprovecharán recursos públicos.

Por lo tanto podemos decir que "La administración pública es la ocupación de todos aquellos que actúan en el nombre del pueblo –en nombre de la sociedad, que delega en forma legal- y cuyas acciones tienen consecuencia para los individuos y los grupos sociales."<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Michael M. Hamon. Teoría de la Organización para la Administración Pública. Ed. FCE, México D.F. 1999. Pag. 33

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

Para la mayoría de los ciudadanos las nociones de Estado, Gobierno y Administración Pública se antojan vocablos sinónimos o cuando menos conceptos equiparables. Esta idea no carece de razón por que las tres nociones se relacionan estrechamente.

Existen diversas corrientes contemporáneas sobre la noción de la administración pública:

- ❖ Concepción de productividad: En los Estados Unidos se ha partido de las ideas sobre organización de empresas privadas, trasplantándolas a la técnica de la administración pública.
- ❖ Concepción burocrática: Le otorga la máxima importancia al factor burocrático dentro de la administración. Parten de Max Weber, que considero a la burocracia como el instrumento fundamental del progreso social.
- ❖ Concepción política: Dichas orientaciones observan, en su mayoría, una actitud crítica hacia el pensamiento, reconociendo que el modo en que las decisiones administrativas se adaptan al hecho, no coinciden con lo que los textos consagrados de administración pública enseñan.

Desde un punto de vista funcional, la administración pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido, administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada; y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica que se logra a través de su enlace y coordinación jerarquizadas.

Desde un punto de vista orgánico, la administración pública, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, o indirectamente, dependen de él. Orgánicamente la administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República y todos los órganos

centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y Fideicomisos Públicos.

Para nosotros la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público y adopta una forma de organización jerarquizada.

La sociedad demanda más bienes y servicios públicos de mayor calidad, por ello la administración pública federal debe avanzar hacia un desempeño, con una orientación que de manera sostenida, aumente la eficacia y eficiencia de su operación.

Como la administración Pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal como el nuestro es necesario la implementación de nuevas formas que permitan cumplir con su responsabilidad constitucional de proporcionar a la sociedad, bienes y servicios.

La política "es una estrategia de acción colectiva deliberadamente diseñada y calculada en función de determinados objetivos"<sup>13</sup> Una política, mas que una decisión es un conjunto de acciones, se trata de un curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. El análisis de la implantación forma parte de la evaluación del curso de acción seguido por una política pública.

---

<sup>13</sup> Aguilar Villanueva Luis, Estudio introductorio a la hechura de las políticas públicas, Edi. Porrúa, México, 1999 p.26

Una política pública debe ser fruto de la discusión y negociación entre los actores políticos y gubernamentales, que participan en su formulación, aceptación e implantación. De ahí que el diseño y desarrollo de las políticas públicas son una arena política de convergencia, lucha y concertación de esfuerzos políticos, por lo que la política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas.

Para hacer frente a la desigualdad en la distribución de ingresos y recursos el Estado debe formular e instrumentar Políticas que le permitan alcanzar sus objetivos y una de esas herramientas son la implementación de políticas públicas ya que la participación de diversos actores están interrelacionadas debido a que la sociedad es más compleja, plural e informada, es así como podemos mencionar la definición que aporta Tamayo de las políticas públicas: "son el conjunto de objetivos, decisiones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios".<sup>14</sup>

Bajo este contexto podemos decir que el problema de la vivienda no solo del Distrito Federal sino a nivel nacional se consideran de interés general y que es necesario la implementación de las Políticas Públicas, ya que la Política Pública es un elemento fundamental en la administración pública, actualmente ésta es la conexión y movilización de esfuerzos, individuales y de grupo.

En este sentido, es importante que la planeación, programación, el presupuesto, el ejercicio, seguimiento y la evaluación del gasto público contribuyan hacia tales propósitos para la implementación de las políticas, que deben estar contempladas por ordenamiento constitucional dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>14</sup> Tamayo, Jesús. El Análisis de las Políticas Públicas, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps) La Nueva Administración Pública, 1997. p. 2881.

### 1.3 LA FIGURA DEL FIDEICOMISO PÚBLICO.

Para cumplir con la obligación de proporcionar vivienda digna, el Estado Mexicano ha implementado diversas alternativas de respuesta o solución, sin embargo por mucho tiempo su esfuerzo se oriento a satisfacer las demandas de grupos específicos de la población, principalmente grupos sindicalizados, grupos de clase media, dejando fuera de su marco de acción a amplios sectores populares como son los del llamado sector informal, por lo tanto, con el fin de atender las necesidades de vivienda de la población no asalariada, con ingresos bajos se crea el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) establecido en 1981.

Debido a que el Gobierno Federal se ha inclinado más por la privatización de empresas públicas y al adelgazamiento administrativo del mismo, que a las inversiones de beneficio social, se han modificado las reglas financieras de los programas y proyectos de vivienda de interés popular, por tanto la necesidad de comprender un poco más la finalidad de la creación de los fideicomisos.

"Se pretende que los fideicomisos públicos en su operación precisen programas para aquellos sectores de la población, que por definición no son sujetos de crédito, pero que dadas las circunstancias actuales del país, mediante paquetes integrales de apoyo financiero, técnico y administrativo, podrán adquirir y de esta manera contribuir al mejoramiento de su nivel de vida, así como el desarrollo global de la economía nacional."<sup>15</sup>

El Gobierno Federal ha utilizado durante años esta figura como un instrumento seguro para canalizar de manera eficiente los recursos en apoyo a determinadas actividades que se han considerado como prioritarias. Constitucionalmente el derecho a la vivienda digna y decorosa debe ser considerado como una garantía social.

---

<sup>15</sup> Herrera Beltrán, Fidel. La Vivienda Popular en México. Ed. Gernika. 1991. p. 98

En México "el fideicomiso nace a la vida jurídica...al principiar el año de 1925, cuando se promulga la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios"<sup>16</sup> este es el primer antecedente legal y a través del tiempo a sufrido modificaciones, como podemos ver esta figura es de naturaleza del derecho mercantil, nosotros lo vincularemos con la Administración Pública Federal.

Como se estipula en el Artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) la administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República, todos los órganos centralizados, desconcentrados y descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y Fideicomisos Públicos.

En los últimos años se ha utilizado mucho en la administración pública mexicana, constituir fideicomisos, para atender determinadas necesidades específicas, que por su trascendencia requieren de la intervención del Gobierno Federal ya que lo establece el Artículo 3° fracción III de la LOAPF "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliara en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal... III Fideicomisos."<sup>17</sup>

Y nuevamente lo reitera en su Artículo 47° de la LOAPF diciendo que "Los fideicomisos públicos... son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias"<sup>18</sup> Por esto, ha pasado a formar parte de la administración pública paraestatal, una institución cuya naturaleza y procedencia es del derecho mercantil.

---

<sup>16</sup> Batlza, Rodolfo, Una Nueva Estructura del Fideicomiso en México. Revista el Foro. Cuarta Época. Núm. 1. Julio-Septiembre de 1953, p.6

<sup>17</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, D.F. Editorial Sista. 2002

<sup>18</sup> Ibid.

El antecedente más importante de esta figura lo encontramos en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932 que sentó las bases definitivas del fideicomiso en México.

Incluso la Constitución General de la República a través de su Artículo 73, fracciones X y XXIX, Inciso 3, faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio en instituciones de crédito.

El fideicomiso público está sujeto a la observancia de disposiciones aplicables a las entidades paraestatales, carácter que les asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En este sentido las instituciones fiduciarias, al administrar un fideicomiso oficial, deben cumplir con una serie de disposiciones de carácter administrativo, presupuestal y de control, independientemente de realizar la actividad propia de su naturaleza.

Una de las definiciones que el diccionario nos ofrece es la que indica que "fideicomiso proviene del vocablo latino fidescommissum, de fides, fe, y de commissus, confiado: expresa una donación testamentaria hecha a una persona encargada de restituirla a otra o ejecutar alguna voluntad del testador"<sup>19</sup>. Es decir una encomienda en confianza, el encargo que hace una persona a otra a quien le tiene fe para que con determinados bienes o derechos que le entrega, realice los actos necesarios para la consecución de los fines que la primera persigue.

A su vez el Lic. Fidel Herrera Beltrán se refiere a el fideicomiso público como instrumento económico, político, y social: "Primero, porque a través de el se promueven y se refuerzan ciertas actividades económicas como el caso de los fondos de fomento, bancos de segundo piso o instituciones de redescuento; político, ya que el fideicomiso es uno de los instrumentos más socorridos por la Administración Pública, como una inclinación permanente por mejorar, reforzar y

---

<sup>19</sup> Pequeño Larousse Ilustrado 1990, México, D.F., Ediciones Larousse, p. 466

promover a los sectores más desprotegidos y a las actividades prioritarias y finalmente, social porque el fideicomiso está encaminado a satisfacer el interés general."<sup>20</sup>

#### 1.4 GOBIERNO.

Para comprender el estudio de este punto debemos de establecer un concepto de gobierno ya que anteriormente el Distrito Federal estaba a cargo del presidente de la república y se le denominaba Departamento del Distrito Federal, actualmente se le conoce como Gobierno del Distrito Federal.

Se puede entender a el Gobierno "como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad"<sup>21</sup> a su vez la complementaríamos diciendo que no solo las personas que detentan el poder, sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les esta confiado el ejercicio del poder.

Primeramente estaba establecido que el presidente de la República Mexicana estaba a cargo del Departamento del Distrito Federal cuya denominación le fue asignada en 1928. Su antecedente más remoto fue el gobierno del Distrito Federal, creado el 18 de noviembre de 1824, al ser establecidos los poderes federales en la ciudad de México.

Anteriormente en la LOAPF instituía en su Artículo 5º que "el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República..."<sup>22</sup> estas disposiciones y otras mas fueron derogadas el 4 de diciembre de 1997, creando así, cambios importantes dentro de la organización del Distrito Federal estableciendo

<sup>20</sup> Herrera Beltrán, Fidel. La Vivienda Popular en México. Ed. Gernika. 1991. p. 102.

<sup>21</sup> Norberto Bobbio. Diccionario de Política. Ed. Siglo Veintiuno, Novena Edición, México 1995 D.F. 1995.

<sup>22</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, D.F. Editorial Sista. 1996.

atribuciones para el Jefe de Gobierno que anteriormente solo estaban a cargo del presidente de la república.<sup>23</sup>

La democratización del Distrito Federal se dio en la década de 1990 ya que despertó el interés político y ciudadano por democratizar al Gobierno del Distrito Federal que hasta ese momento recaía en un funcionario nombrado por el presidente de la República, se logro reformar el estatuto de gobierno e incluso la propia Constitución Federal, de acuerdo con tales modificaciones el Jefe de Gobierno sería electo por el voto popular de los habitantes de la Ciudad de México, durante la jornada del 6 de julio de 1997 el voto popular dio el triunfo a Cuauhtémoc Cárdenas quien tomo posesión el 5 de diciembre del mismo año y renuncio al puesto el 28 de septiembre de 1999, para emprender la campaña por la presidencia de la república, lo sustituiría en el cargo su hasta entonces secretaria de Gobierno Rosario Robles.

## 1.5 CIUDAD DE MÉXICO.

México se ha ido convirtiendo en las últimas décadas en un país predominantemente urbano y las ciudades han experimentado cambios decisivos en su crecimiento y conformación interna. Como consecuencia de los procesos de concentración demográfica y económica, han aparecido en escena nuevos mecanismos y agentes sociales que han afectado, entre otras cosas, la producción y apropiación del medio construido, así como la estructuración del espacio en su conjunto, incidiendo de manera diferenciada en los diversos grupos que conforman la sociedad.

La problemática social se vuelve realmente significativa para el país a partir, sobretudo, de los años cuarenta, y la ciudad de México es el principal centro donde se manifiestan los procesos y cambios así como las contradicciones y conflictos sociales.

---

<sup>23</sup> Ver el Diario Oficial De La Federación publicado el 4 de diciembre de 1997

La Ciudad de México constituye, con mucho la más importante concentración económico-demográfica en México en sus 1,499 Km<sup>2</sup> de superficie se produce alrededor del 45% del producto interno bruto nacional. Adicionalmente es el principal centro cultural y sede del poder político. Sin embargo, al Ciudad de México constituye un freno para el desarrollo económico del país. Esto ocurre porque, directa o indirectamente, el grueso de la inversión pública federal se orienta a satisfacer las necesidades de la urbe, lo que genera una inadecuada asignación de los recursos financieros públicos.

A pesar de lo crucial de esta situación para el desarrollo económico nacional, es más común referirse a los aspectos negativos de la gran ciudad en términos de sus problemas intrametropolitanos como lo son la contaminación de su ecosistema; marginalidad urbana; desempleo y subempleo; déficit en vialidad y transporte; inseguridad pública y en particular la dotación inadecuada de infraestructura y servicios públicos necesarios para su funcionamiento.

El Distrito Federal cuenta con una con una población de 8,604,239 donde el 47.8% son hombres y 52.2% corresponde al sexo femenino.<sup>24</sup> El 29 de diciembre de 1978 se reitera que los límites del Distrito Federal son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 Cap. I Artículo 3, donde se indica que de acuerdo a sus características geográficas, sociales y económicas se divide en 16 delegaciones las cuales son: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Benito Juárez, Iztacalco, Magdalena Contreras, Coyoacán, Iztapalapa, Tlalpan, Xochimilco, Tlahuac, Milpa Alta.

---

<sup>24</sup> [www://inegi.gob.mx](http://www://inegi.gob.mx).

## 1.6 LOS ACTORES.

Asumen distintos roles, en función de su participación en la acción habitacional, las características del bien edificado o del servicio prestado. La vivienda como bien de consumo resume el conjunto de intereses específicos que dependen de los diversos actores.

### 1.6.1 EL ESTADO MEXICANO.

El Estado es un ente planificador que define las políticas públicas habitacionales. El Estado mexicano realiza una intervención habitacional a través de instituciones públicas que financian la construcción de vivienda.

### 1.6.2 LA BANCA.

La Banca privada, apoyan la producción de vivienda a través del crédito hipotecario. Existen distintos tipos de banca: pública, privada-comercial y de fomento. Cuyas actividades se distinguen por el origen y destino de sus recursos. Se realizan actividades de intermediación de los recursos captados y se hace un uso intensivo. "Propietarios del capital financiero cuya función es recolectar el capital-dinero de los rentistas, o el ahorro ingreso de los asalariados y asignarlo a las diferentes empresas de adecuación (o los propios organismos públicos), obteniendo por ello parte de los intereses cobrados, la otra parte ira al rentista individual. El control que ejercen sobre el capital de circulación les confiere un enorme poder de decisión..."<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Pradilla, Emilio: "Capital, Estado y Vivienda en América Latina"; p. 35; edl. Fontamara; México 1987.

### 1.6.3 LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE VIVIENDA.

Los organismos públicos de vivienda accionan las políticas públicas. ¿Cuál es la participación de los organismos en la acción habitacional?. Son promotores en tanto definen las características del producto, apoyan el financiamiento de las obras, fijan las normas específicas relativas al diseño y de los aspectos constructivos, promueven y regulan la "vivienda de interés social" para distintos grupos o sectores que tienen ingresos bajos y no pueden acudir al mercado comercial de la vivienda. Sin embargo, los organismos públicos se han transformado, han dejado de ser promotores para convertirse en instancias financieras.

Los organismos públicos de vivienda, "entes financieros". Realizan la acción directa a través del financiamiento. Pero los organismos públicos de vivienda al carecer de recursos, se convierten en facilitadores administrativos para atraer inversión privada, han abierto sus puertas a la participación de la industria de la construcción y a los promotores privados, quienes también ahora hacen vivienda de interés social.

### 1.6.4 LA INICIATIVA PRIVADA.

"La construcción de vivienda interesa al capital privado por la tasa de ganancia que de ella puede obtener, dentro de ciertas condiciones, creadas justamente a través del apoyo del Estado (Scheingart; 1974). Los agentes privados interesados en el tema habitacional se debe distinguir entre capital industrial, capital financiero.

### 1.6.5 LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN.

Industria mexicana de la construcción se caracteriza por la baja productividad debido a la escasa mecanización y estandarización, así como una mano de obra poco calificada.

Los empresarios de la industria de la construcción, se encargan de intervenir en los renglones que garanticen utilidad. Su intervención puede ser como promotor (siendo propietario del capital financiero) y edificador (siendo propietarios del capital invertido en medios de producción o maquinaria). Por ello, en la etapa de edificación el sector privado de la construcción es dominante.

Es desde 1985, a partir de los sismos, que la construcción de vivienda popular es considerada por la iniciativa privada como alternativa.

### 1.6.6 EL SECTOR INMOBILIARIO.

La empresa privada inmobiliaria, es considerada activadora del mercado de la vivienda de media y a partir del año de 1992 ha incursionado en la vivienda de interés social y popular. Reciben, también, el nombre de promotores privados si cuentan con el capital financiero y en algunos casos capital para la construcción. Pueden ser considerados como agentes comerciales porque "ponen en circulación la mercancía (...) su papel en el proceso es diferente: se apropian de una parte de la plusvalía bajo la forma de "comisión" o ganancia comercial".<sup>26</sup>

### 1.6.7 LOS GRUPOS DEL SECTOR SOCIAL ORGANIZADO.

Los grupos organizados realizan una actividad de promoción al organizar la demanda de vivienda a través de grupos de solicitantes. También participan en la realización de la organización urbanística y arquitectónica de los conjuntos con ayuda de distintos grupos asesores, grupos universitarios y los grupos de apoyo

---

<sup>26</sup> Op. Cit. Herrera pag. 10.

técnicos conocidos como Organismos No Gubernamentales (ONGs) o técnicos que prestan sus servicios profesionales.

Los grupos sociales realizan una gestión (o gestiones paralelas) para la realización de programas habitacionales, mismos que hasta ahora no han sido reivindicadas con "algún valor" (económico o social). Estos elementos y el conocimiento cotidiano de las distintas actividades que se realizan permiten que los grupos sociales ejerzan un control sobre el proceso de producción de vivienda. Entre sus distintos recursos se encuentra la capacidad de presión e interlocución entre diferentes esferas de la vida política y social de la ciudad a través de la movilización social, sin embargo no se ha probado su incidencia en las políticas públicas.

#### 1.7 MARCOS LEGISLATIVOS QUE AFECTAN A LA VIVIENDA.

En México existe una serie de mecanismos legales que a partir del Artículo Cuarto Constitucional, reglamenta la posibilidad del acceso a la vivienda. En el recuento se encuentra la Ley Federal de Vivienda, así como leyes colaterales que tienen que ver con la materia y su administración. La razón de ser de este apartado no se refiere a el marco legal en si mismo, sino a la legislación o normatividad que han sido modificadas y que condicionan el derecho a la vivienda.

Durante el sexenio salinista se planteó la necesidad de "modernizar" el Sistema Nacional de Vivienda en base a las directrices económicas que imperaban mundialmente, ello implicaba la adecuación de los instrumentos existentes. Adecuar el marco jurídico que normaría las nuevas responsabilidades de los distintos actores que participan en el proceso productivo de vivienda, era obligado. La estrategia comprendió cambios en mandatos constitucionales, en leyes y códigos normativos de la tenencia de la tierra, del desarrollo urbano, del financiamiento público y privado los códigos civiles.

### 1.7.1 MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y A LA LEY DE REFORMA AGRARIA.

En 1992 se aprueban las modificaciones a dicho artículo que no obstante "busca condiciones más prósperas" para la productividad del campo en pro de su competitividad dentro del nuevo orden internacional, conlleva repercusiones en el terreno urbano, en particular los ejidos y parcelas adyacentes a áreas urbanas. El Ejido, forma de tenencia colectiva de la tierra agrícola, que tenía un carácter inalienable pasa a ser "pequeña propiedad rural"; concepto amplio que con el fin de "que sean aprovechadas por sus legítimos tenedores, (...) ha de fomentarse su aprovechamiento en otros usos".<sup>27</sup>

La que dejará de ser una forma de expansión irregular de las ciudades, ya que el 77.2 por ciento del crecimiento del Área Metropolitana de la Ciudad de México se ha producido sobre tierra de carácter comunal, ejidal y estatal<sup>28</sup>, forma que si bien posibilita a la población de menos recursos una "opción" de acceso al suelo (de rural a urbano) a fraccionadores. Hoy esta situación se rige por las fuerzas del mercado, ya que después de ser inscritos en el registro público de la propiedad pasan a formar parte del derecho común. El costo por metro cuadrado de suelo, sin infraestructura, en la periferia habitacional ha comenzado a elevarse.

### 1.7.2 MODIFICACIONES QUE AFECTAN LA VIVIENDA EN ARRENDAMIENTO.

Desde hace varias décadas ni el gobierno ni los particulares construyen vivienda en renta, tampoco existe una política definitiva que apoye su producción, ha pesar de ser continuamente nominada. A partir de 1992 se han realizado reformas que cuestionan la opción inquilinaria como una forma de la atención a las necesidades de habitación.

---

<sup>27</sup> Dictámenes de primera lectura, Artículo 27 Constitucional.

<sup>28</sup> Schteingart, Martha: Sector inmobiliario capitalista y formas de apropiación del suelo urbano: el caso de México. en: Demografía y Economía XIII: 4, 1979.

El Decreto que abroga la Congelación de Rentas en el centro de la Ciudad de México. Originarios de 1942 y 1948 los decretos de congelación de rentas buscaban aliviar, ante la depresión inflacionaria y el deterioro salarial, el problema de la vivienda popular en alquiler, se deroga en 1993 con el argumento de "atraer la inversión para la promoción de vivienda en renta". No abarca un número considerable de viviendas (se calcula<sup>29</sup> que serán 4 mil familias afectadas), en ellas habitan grupos de población empobrecida (entre ellos viudas, jubilados y ancianos). Significa un desalojo "económico" al no poder pagar las nuevas rentas, además de generar una modificación al uso de suelo en el centro de la ciudad, pasara de habitacional a servicios comerciales. La "opción" era recurrir al suelo barato irregular de la periferia que carece de todos los servicios e infraestructuras.

En 1993 se plantea el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común. El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor, que es el marco que regula la actividad inquilinaria. Los derechos perdidos por esta reforma son: duración mínima del contrato (un año), posibilidad de prórroga por parte del arrendatario, control de rentas, derecho de preferencia en caso de que el arrendatario venda, derecho al procedimiento de juicio.

Las repercusiones para la vivienda en arrendamiento. Para la vivienda en renta y sus usuarios el desalojo pasa a legalizarse atentando contra el derecho a la seguridad en la vivienda. Estas modificaciones legislativas afectan al 28.23 por ciento de las viviendas particulares del Distrito Federal que se encuentran en renta, es decir a 2,340,027 habitantes<sup>30</sup>.

El Tribunal de Justicia del Distrito Federal reconoció la existencia de 50 mil órdenes de desalojo anuales, lo cual involucra a 250 mil personas en la capital del país<sup>31</sup>. De una investigación hemerográfica<sup>32</sup> se contabilizan 2,368 familias

---

<sup>29</sup> FICAPRO: "Programa de Viviendas para rentas congeladas", 1996.

<sup>30</sup> INEGI: Censo; 1990.

<sup>31</sup> Periódico El Día, 10 de julio de 1993.

afectadas por desalojos forzosos efectuados entre diciembre de 1992 y noviembre de 1993.

Otros datos<sup>33</sup> señalan que las disposiciones legislativas generaron un incremento importante en el número de juicios inquilinarios y agudizaron el grave problema de los desalojos en la Ciudad. En tanto de 1992 a 1993 se mantenía un promedio de 15,850 juicios civiles anuales y se dictaminaban 50 sentencias diarias que se traducían en 16 intentos de desalojo diarios; para 1995 las cifras son de 50 mil juicios civiles anuales, con 157 dictámenes de sentencia diaria que generan 50 intentos de desalojo al día, en algunos casos fueron detenidos por las organizaciones del barrio.

Se prevé que los habitantes de vivienda en arrendamiento en los barrios tradicionales y centrales de la ciudad pagaran, mil pesos mensuales por una vivienda en condiciones de deterioro. De no poderlo hacer en tres meses se realizará un proceso de juicio, sentencia y desalojo (en general, violento). Como otro dato, se añade que el Actuario, personalidad legal, posibilitador de la acción formal del desalojo, cobra al propietario 50 mil pesos por efectuarlo.

La situación descrita equivale situar el derecho social que ampara a la vivienda, al mismo nivel que el derecho individual a la propiedad, violando así, el derecho de la población sin habitación y de escasos recursos a acceder a la satisfacción de una necesidad elemental. Se prioriza el derecho del propietario. La cuestión inquilinaria regula la relación entre particulares, no es concebida como asunto de carácter social.

---

<sup>32</sup> Contendida en el documento, Coalición Hábitat México: "El Derecho a la vivienda adecuada en México"; marzo de 1994.

<sup>33</sup> Informe Anual del Tribunal Superior de Justicia. 1995.

### 1.7.3 INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (INVI).

Por Acuerdo, se crea el 6 de junio de 1995<sup>34</sup> el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México como órgano desconcentrado del Gobierno del Distrito Federal. Tal como lo marca el artículo 1º "contará con autonomía técnica y operativa, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda...".

Destinado a contribuir al establecimiento de un sistema de vivienda; a coordinar, promover y fomentar programas de adquisición de suelo urbano y la edificación de vivienda en todas sus modalidades; quien permitirá la aplicación de la estrategia propuesta en materia de vivienda por el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F.

El Artículo 2º, fracción III habla de "propiciar y concertar la participación de organismos públicos", esto posibilita que organismos federales a cargo del Gobierno del Distrito Federal se encuentren coordinados por el INVI: FIVIDESU, FICAPRO Y FIDERE, no así los otros organismos actuantes en el DF: FONHAPO, INFONAVIT Y FOVISSTE.

El organismo en su breve período de vida ha mantenido la incertidumbre sobre las posibles ventajas de su creación, entre sus funciones, por ejemplo, está la de formular la política habitacional en la entidad así como las propuestas de legislación, reglamentación y normatividad, lo cual permanece indefinido. Así, el INVI regulará cierto tipo de viviendas, en una ciudad donde no es posible establecer "reservas de suelo"; donde el concepto de "reciclamiento de suelo" depende de los costos en el mercado; donde las posibilidades de inversión pasan por la intermediación de FOVI o de los promotores privados y; donde los grupos del sector social organizan la demanda siempre y cuando cuenten con un ahorro previo. Es una instancia administrativa o ventanilla única para la gestión ante FICAPRO y FIVIDESU.

---

<sup>34</sup> Con la misma fecha aparece en el Diario Oficial.

#### 1.7.4 LEY DE FOMENTO A LA VIVIENDA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

En 1995 surge la intención de dotar al Distrito Federal de una Ley de Fomento a la Vivienda y a la fecha existen numerosas versiones de este proyecto de Ley. Entre los argumentos para su creación se menciona que ante la falta de una Ley, lo que existe son acuerdos administrativos fácilmente revocados; que es una actuación previsoras para crear una sola instancia operativa de vivienda (el INVI); es de fomento porque su actuación es reducida, no puede actuar, por ejemplo en materia financiera.

Sin embargo existen una serie de elementos y actores en contra, entre algunos de ellos se señala que no es una ley que posibilite que la participación de todos los actores que producen vivienda en el Distrito Federal, además de plantear dudas respecto al control político que se pueda ejercer. Además se considera que posibilita una mayor participación de algunos agentes de la iniciativa privada; atenderá de manera discrecional el otorgamiento de créditos para la vivienda; regulará y controlará las actuaciones de las organizaciones sociales y los promotores en materia; administrará el ahorro de los beneficiarios; otorgará discrecional y selectivamente estímulos a la producción habitacional.

La iniciativa ha sido detenida. Las autoridades se ganaron el descontento tanto de Organizaciones Sociales, ONGs, Partidos Políticos, Notarios y Promotores Privados, quienes consideraron que se trataba de un mero mecanismo de control político que antes que ayudar, obstaculizaba aún más la producción. Se trataba de convertir en Ley una política que por vía de los hechos se está aplicando.

Dentro de este primer capítulo podemos observar que el Estado mexicano tiene un compromiso constitucional en materia de vivienda, a su vez se encuentra con diversas leyes que afectan la producción de la vivienda y que se vale de la administración pública y de la figura del fideicomiso para la implementación de las

políticas que ayuden a mejorar las condiciones de la población a su vez la propia administración pública recurre a herramientas para hacer eficaz su actuar como la implementación de las políticas públicas y disminuir el déficit de vivienda y cumplir con las necesidades de los distintos actores que intervienen en la Ciudad de México, en la cual en las últimas décadas se han experimentado cambios determinantes en su crecimiento y conformación interna debido a la concentración económico-demográfica que agudizan más los problemas sociales, mencionado también el período de democratización que se llevó a cabo en el Distrito Federal a partir de 1997.

**CAPÍTULO II**

**ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES.**

## CAPÍTULO 2. LAS POLITICAS HABITACIONALES.

### 2.1 LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS HABITACIONALES.

Jesús Tamayo hace una clasificación de los modelos de implementación de política pública <sup>34</sup>

- 1) modelo Top Down (de arriba-abajo)
- 2) modelo Botton Up (de abajo-arriba)

De acuerdo al modelo Top Down, la administración pública al implantar la política pública cumple al pie de la letra y con sumisión las decisiones gubernamentales.

Se da una especialización absoluta de papeles, en lo que la esfera burocrática actúa y la esfera política decide; a que la administración es totalmente dependiente de lo político.

Pressmany Wildawsky (1984), considera a la implementación como un proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados; para ellos la implementación es en definitiva un proceso, el cual es difícilmente distinguible de la decisión, por que en el se adoptan multitud de decisiones.

Como resultado, la implementación seria el conjunto de acciones a emprender para que ocurra la relación causal entre condiciones iniciales y resultados esperados.

Para Bardach (1980), la implementación es como proceso de ensamblaje y el proceso de implementación de políticas públicas se caracteriza por ser eminentemente político; se trata de una sucesión de movimientos, juegos entre actores, para decidir en que condiciones se entregaran los recursos.

---

<sup>34</sup> Tamayo, Jesús. El Análisis de las Políticas Públicas en: Bañon Rafael y Ernesto Carrillo (comps), Ed. La Nueva Administración Pública Madrid, 1997.

El modelo Botton-Up concibe a la implementación como aquello que ocurre cuando el ciudadano entra en contacto con la administración pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta.

Desde este punto de vista, los programas mas complejos y las políticas mas ambiciosas se encuentran en manos del personal de ventanilla y del local, que resuelve en cada momento los defectos de formulación de la política, de los objetivos y de la implantación.

La implantación adquiere aquí una dimensión contingente, puesto que la capacidad de las distintas localidades donde ocurrirá y las características demandadas de los usuarios puede ser muy variable.

Como lo hemos mencionado el Estado Mexicano reconoce la problemática de la vivienda y en atención a este problema, pone en marcha a través de sus políticas, la implementación de programas habitacionales para contribuir a resolver esta problemática social.

Manejamos el termino de implementación como el hacer o la acción ya que "el concepto "Implementación" no existe como tal en el idioma español, es un termino anglosajón (Implementation) que denota el elemento de ejecución, de puestas en práctica de las políticas públicas...En cualquier caso, idioma o realidad nos remite este concepto teórico fundamental, al talón de Aquiles de toda política pública, estatal o gubernamental: la acción".<sup>35</sup>

Dentro del estudio de la problemática habitacional es indispensable apreciarlo en su estrecha relación con el comportamiento de variables demográficas como los índices de natalidad, mortalidad y migración dado que "el conocimiento pleno de la

---

<sup>35</sup> Bailleres Helguera Enrique. La Fase de Implementación, ¿Talón de Aquiles de las Políticas Pública?.

relación dialéctica entre población y vivienda, nos ha permitido evaluar las respuestas al cuantos y como somos, determinando nuestras tendencias demográficas y habitacionales.<sup>36</sup>

Es así como estamos obligados a considerar los antecedentes históricos de la Ciudad de México para ver los principios de la implementación de programas institucionales en materia de vivienda.

Así podemos tomar como antecedentes mas actuales una primera etapa que se agruparía en los años de 1900 al 1930 ya que en este periodo el área comercial incremento su población residente como también la fuerza de trabajo que diariamente se dirigía al centro, a pesar de ser una urbe relativamente pequeña de 334 mil habitantes en 1900, paso a 1 millón 29 mil en 1930.

Una segunda etapa seria de 1930 a 1950 donde se encuentra una expansión periférica representado por el crecimiento mas acelerado de las delegaciones del Distrito Federal, esto representa un proceso de expulsión de la población del centro a la periferia de la ciudad.

En los años de 1950 a 1980 se registraron los mayores volúmenes de migración hacia la Ciudad de México y se extendió hacia los municipios del Estado de México de manera que para 1980 el área urbana de la ciudad de México quedo constituida por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 17 municipios del estado de México, esto marcaría la tercera etapa.

Se puede decir que de 1980 a la fecha la ciudad de México es una megalópolis emergente ya que es en este siglo XX cuando se transforma de una pequeña ciudad a un conglomerado megalopolitano y que puede parecer que la

---

<sup>36</sup>Herrera Beltrán, Fidel. La Vivienda Popular en México. Ed. Gernika. 1991. p. 42.

metamorfosis de una pequeña ciudad a una gran metrópoli es resultado de un largo proceso de carácter secular.

Por lo tanto podemos decir que "los antecedentes de la política de vivienda en México se remontan a principios de este siglo. En esa etapa histórica se establecieron una serie de postulados que hacían referencia a los derechos de los trabajadores y a las obligaciones de los patrones respecto a la vivienda."<sup>37</sup>

El Estado mexicano, ha sido promotor y director del desarrollo nacional el cual ha implementado diferentes organismos para hacer frente al problema de vivienda. La acción pública ha pasado por varios momentos entre los cuales se pueden destacar los siguientes:

- ❖ 1925 Inicio de la acción del sector público en materia de vivienda, con la creación de pensiones civiles y el programa de construcción de viviendas para empleados federales, que en 1959 pasan a formar parte del ISSSTE.
- ❖ 1933 Banobras destina recursos a la vivienda.
- ❖ 1934 El DDF inicia construcción de viviendas populares.
- ❖ 1953 El IMSS construye 10,600 viviendas en renta que abandona en 1962
- ❖ 1954 Creación del Instituto Nacional de Vivienda
- ❖ 1955 Creación del FOVIMI e ISSFAM, para pensionados y jubilados.
- ❖ 1958 Fondo de Garantía para la vivienda
- ❖ 1963 Creación de FOVI y FOGA.
- ❖ 1970 Transformación del Instituto Nacional de la Vivienda en Instituto Nacional para el desarrollo de la comunidad y la Vivienda Rural (INDECO).
- ❖ 1971 Creación del INFONAVIT

---

<sup>37</sup> García Perala Beatriz. Políticas Públicas y Gobierno Local Ensayos. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública Primera Edición 1998 p.236.

- ❖ 1972 Creación del FOVISSSTE.
- ❖ 1979 Programa Nacional de la Vivienda
- ❖ 1981 Creación del Fonhapo.
- ❖ 1984 Plan de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- ❖ 1985 Creación de los programas emergentes; (Programa Emergencia de Vivienda Fase I), (Renovación Habitacional Popular RHP.).
- ❖ 1986 Creación del Programa Emergente de Vivienda Fase II
- ❖ 1987 Creación de fideicomiso Casa Propia FICAPRO.
- ❖ 1995 Creación del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI).

## 2.2 ORGANISMOS DE VIVIENDA.

Como podemos observar desde principios de siglo, México presenció un crecimiento acelerado de sus áreas urbanas debido a diversos factores; el incremento natural de su población, los grandes flujos migratorios del campo a la ciudad, la centralización de la vida económica, política y social, dichos factores contribuyeron de manera determinante en convertir el Distrito Federal en una de las ciudades más grandes del mundo y la de mayor concentración de la población.

Esta situación, origino que uno de los problemas más graves de la Ciudad, sea el habitacional; para los diversos sectores de la población la solución a este problema se enfrenta de manera diferente, para los más desprovistos han sido el paracaidismo y la invasión de terrenos las formas de alcanzar una vivienda, levantando construcciones como pueden y presionando posteriormente para la regularización jurídica y la dotación e introducción de servicios.

Para los sectores medios y altos la alternativa ha sido, la compra o construcción y en algunos casos la renta de departamentos o casa. Para otros sectores

populares ha sido la renta y la adquisición de departamentos, la mayoría de veces a través de las instituciones que proporcionan crédito de interés social dedicadas a este renglón.

Formalmente los organismos con mayor cobertura que operan en el país son, los fondos destinados a los trabajadores: Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de Vivienda y Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Fondo de Vivienda Militar (FOVIMI), más otros organismos como Petróleos Mexicanos, el de la Comisión Federal de Electricidad. Por otro lado están los organismos descentralizados: el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), El Fondo de Operación y Descuento Bancario (FOVI). Existen también los organismos locales o estatales de vivienda como en el caso del Distrito Federal se cuenta con el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI).

Para este trabajo hablaremos del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de Vivienda y Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario para la Vivienda (FOVI), el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), el Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) así como también la intervención de la banca y la promoción inmobiliaria privada, que han dejado fuera un amplio sector de familias de bajos recursos, ya que como veremos son Institutos que favorecen a ciertos sectores de la población.

### 2.3 EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT).

Para fundar al INFONAVIT se modificaron el artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo en 1972. De esta manera se libero a los patrones de la obligación de proporcionar habitación a sus trabajadores (para empresas con más de 100 personas empleadas). Esta obligación se transformó en aportaciones de la

empresa al Fondo Nacional de Vivienda por el equivalente al 5 por ciento del monto de los salarios ordinarios de sus trabajadores.

Su función y política general fue de encargarse de la producción y asignación de vivienda a trabajadores regidos por el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, esto es a trabajadores del sector privado que laboren en empresas con más de 100 empleados.

El origen de los recursos del INFONAVIT se integra con el Fondo Nacional de Vivienda (el conjunto de aportaciones del 5 por ciento del monto de los salarios ordinarios); las aportaciones que hagan el Gobierno Federal y el rendimiento de sus inversiones. De hecho, sólo han sido significativo lo primero. La administración del INFONAVIT se integro de forma tripartita: Estado-Trabajadores-Empresarios.

El INFONAVIT sólo otorgó créditos a los trabajadores titulares de depósitos en el instituto (ya sea por aportaciones patronales o por aportaciones del propio trabajador que haya adoptado por la continuación voluntaria del INFONAVIT).

Los tipos de programa fueron: a) Adquisición de vivienda terminada. b) Construcción de vivienda terminada. c) Reparación o mejoramiento de vivienda. Donde las líneas de crédito son: prestamos individuales, en grupos de trabajadores sindicalizados o no sindicalizados, y por paquetes (cuando la empresa lo solicita, se selecciona dentro de su sindicato o simple de sus trabajadores a un paquete de beneficiarios).

Con condiciones de pago del 4 % de interés anual, con un plazo no menor de 10 años ni menor de 20 años para adquisición de vivienda terminada o construcción de vivienda, en los casos de ampliación o mejoramiento los plazos podrían ser menores. Cuando un trabajador recibe un crédito INFONAVIT, inmediatamente se aplicara 40 % de los depósitos de la empresa a su favor, como pago inicial al crédito. Los descuentos a su salario como pago al préstamo no deben exceder del

20 % de su percepción mensual cuando reciben salario mínimo, ni rebasar el 25% si reciben más del salario mínimo.

Para el otorgamiento de los créditos; las solicitudes de préstamo, en teoría, se atendían tomando en cuenta: nivel de ingreso "dando preferencia a los de más bajos salarios; con necesidad de vivienda de los solicitantes; número de personas dependientes del trabajador que vivan en el mismo domicilio; el ingreso conyugal (si hay acuerdo de los trabajadores); las características y precios de venta de las habitaciones disponibles. En el caso de grupos de trabajadores que se pudieran clasificar en forma semejante, si hay varios con el mismo derecho, los créditos se dan individualmente mediante un sistema de sorteo.

El 24 de febrero de 1992 se hacen modificaciones a la Ley del Organismo, tendientes a dar un aire de "modernidad", que consiste en "recordar que el INFONAVIT fue conceptualizado como un organismo financiero y que con el transcurso de los años fue asumiendo otras funciones, como la de promotor y construcción. Ello le fue restando capacidad para financiar la construcción de más viviendas. La reorientación (ser un organismo financiero) del Instituto contribuirá a superar la Problemática."<sup>38</sup>

Su Consejo de Administración llevó a cabo una serie de reformas y adiciones con fecha del 13 de octubre de 1993, que afectan las reglas de operación del Organismo.

Con estas reformas el INFONAVIT deja de construir vivienda para encargarla a promotores privados y/o constructores; las aportaciones patronales son acreditadas al SAR; se crean nuevas líneas de crédito que liberan la intermediación de los sindicatos.

---

<sup>38</sup> Exposición de motivos de la iniciativa del C. Presidente de la República sobre reformas, adiciones y derogaciones a la Ley del INFONAVIT, publicadas el 24 de febrero de 1992.

### 2.3.1 ORIGEN DE LOS RECURSOS.

Con las modificaciones legislativas los recursos que provienen al instituto tiene tres vertientes: primero las contribuciones del SAR<sup>39</sup> donde ya se encuentran depositadas las aportaciones patronales y de los trabajadores, segunda Las aportaciones que pudiera hacer el Gobierno Federal y tercera las participación de los promotores privados interesados en construir vivienda.

### 2.3.2 OTORGAMIENTO CREDITICIO.

Las más significativas reformas del 13 de octubre de 1993 contemplan:

- ❖ Se aumentan los montos máximos de los créditos para que sean más adecuados a los precios de la vivienda en el mercado.
- ❖ Se amplían los puntos a los trabajadores que obtengan hasta dos veces el salario mínimo para facilitar su acceso a los créditos que otorga el instituto.
- ❖ Se otorga un 20 % de la puntuación requerida tratándose de trabajadores que tengan terreno propio y que deseen obtener un crédito con "línea III".
- ❖ Se define que el monto de los créditos se determina en función del "salario integrado"<sup>40</sup> del acreditado en lugar del salario por cuota diaria.
- ❖ Se autoriza al Instituto a actualizar los montos máximos de crédito con base a los índices de precios al consumidor en función del tiempo transcurrido entre la última revisión de los salarios mínimos y el momento en que se otorga el crédito.

---

<sup>39</sup> Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), el cual se implementa en 1992 y donde las aportaciones patronales y de los trabajadores se canalizan en un fondo administrado por la banca, donde el 60% va al fomento a la vivienda y el 40% se canaliza a las pensiones para los trabajadores. Reúne las contribuciones de los afiliados del IMSS y el ISSSTE, las aportaciones patronales al INFONAVIT Y FOVISSSTE, más aquellas independientes.

<sup>40</sup> "Salario Integrado": Definido por el Artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo como la integración de los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se integre al trabajador por sus servicios.

- ❖ Para apoyar a los trabajadores de bajos ingresos se define una tasa de interés variable entre cuatro y ocho por ciento sobre saldo insoluto, según el nivel salarial, cuidando que haya una tasa ponderada de la cartera crediticia del 6%.

Las líneas de crédito que otorga el INFONAVIT son:

Línea I.- Créditos a otorgar:

- ❖ Adquisición en propiedad de habitaciones nuevas o usadas.
- ❖ La construcción, ampliación o mejoramiento y reparación.
- ❖ Pago de pasivos contraídos por los trabajadores con terceros, por cualquiera de los conceptos anteriores.

Línea II.-

Para paquete de vivienda que sean presentadas al instituto por constructoras, a través de un sistema de subasta para su colocación en venta a los derechohabientes del mismo (vincular demanda y oferta). Para la creación de una bolsa de vivienda. Estos paquetes de vivienda no son financiados por el INFONAVIT, sino por los mismos promotores, en algunas ocasiones, también financiados por la Banca.

Línea III.-

Crédito para la construcción de vivienda en terreno propio del trabajador o de forma conjunta entre trabajadores derechohabientes, siempre y cuando cumplan con el puntaje. La obtención del puntaje es individual. Existe un sistema de puntuación, que tiene modificaciones bimensuales, mismas que consideran el salario mínimo.

Los puntos para la asignación de crédito toman en cuenta el salario integrado, la edad, el saldo de la subcuenta del SAR y el número de dependientes económicos

del trabajador. Es el Consejo de Administración quien establece la puntuación para acceder a un crédito, mismo que se modifica bimestral.

Del monto de crédito otorgado al trabajador, según la regla decimoctava de las "Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores del INFONAVIT", deberá descontarse el porcentaje de gastos financieros y de operación del crédito que determine el consejo de administración.

La regla vigésima segunda menciona que si el precio de la venta de la vivienda es mayor al monto del crédito a otorgar, considerando este último como el monto del crédito una vez deducidos los gastos, las diferencias que resulten deberán ser cubiertas por el trabajador en los términos en que este convenga con el vendedor. Si el precio de venta de la vivienda resulta menor al monto neto del crédito a otorgar, el monto del crédito se ajustará al precio de venta de la vivienda. En todos los casos, al formalizarse los créditos para la adquisición de vivienda, deberá constituirse hipoteca a favor del Instituto.

### 2.3.3 MECANISMO DE RECUPERACIÓN.

La recuperación del crédito sumará al monto del crédito el saldo correspondiente a la subcuenta de vivienda del SAR del trabajador para tomarse como pago inicial. El plazo de amortización no rebasará los 30 años. Se descontará del salario del trabajador de un 20 por ciento a un 25 por ciento según, si el salario percibido es mínimo o no respectivamente. El 5 por ciento de las aportaciones patronales serán aplicadas a la amortización del crédito.

La deuda contraída es en veces salario mínimo mensual. Las tasas de interés son aplicables en función del salario integrado del trabajador; de 1 a 1.5 vsm corresponde una tasa de interés del 4 por ciento y; de 6 a 10 vsm corresponde el 8 por ciento anual sobre saldos insolutos. No está definido la proporción que intereses que amortiza a capital, no se sabe. Por ello existe el límite de tiempo.

#### 2.4 FONDO DE VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, FOVISSSTE.

En 1959 la Dirección de Pensiones Civiles se transformo en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE), organismo descentralizado con personal jurídica y patrimonio propios, pero fue hasta 1972 que se crea, administrado por el mismo instituto, un fondo de vivienda para dar apoyo habitacional a sus derechohabientes, denominado FOVISSSTE.

"Con frecuencia se piensa que vivienda es simplemente cuatro paredes y un techo. Pero este concepto ha adoptado para FOVISSSTE, una revolucionaria significación: vivienda es el acierto humano que permite la convivencia y solidaridad social, el uso adecuado de la libertad, el lugar donde se obtienen mejores niveles de vida y donde se crean actividades para el bien de México. Vivienda no es solo la casa: son la calle, las plazas, la escuela, las guarderías, el hospital, los grupos de juegos, los vecinos; es también el foro donde se inicia el verdadero proceso de educación. Por eso el FOVISSSTE propiciara que el trabajador obtenga no solamente la habitación, sino que con la vivienda reciba una nueva posibilidad de desarrollo."<sup>41</sup>

El objetivo de su creación fue dotar de vivienda, digna y decorosa a los empleados de gobierno con plaza federal. Al inicio el fondo operaba distintos programas de crédito:

- ❖ Para la adquisición de vivienda usada a terceros, construcción en terreno propio, remodelación y/o ampliación
- ❖ Para viviendas nuevas construidas por el fondo.

---

<sup>41</sup> Nota de la 1ª. Reunión Nacional FOVISSSTE-FSTSE, 1973; contenida en las Reglas para el Otorgamiento de créditos; México, mayo de 1994.

Siendo la vivienda terminada quien más acciones representa, el segundo lugar de prioridad esta el mejoramiento de vivienda a nivel nacional.

A partir de febrero de 1994 las reglas para el otorgamiento de crédito, en base a las reformas a la ley del ISSSTE del 1993 establecen financiamiento para:

- ❖ La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas nuevas o usadas
- ❖ La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de habitaciones de los trabajadores.
- ❖ El pago del enganche, en porcentaje, y de los gastos de escrituración cuando tenga por objeto la adquisición de vivienda de interés social.
- ❖ El pago de pasivos contraídos por los "trabajadores" con terceros por cualquiera de los conceptos señalados en los incisos que anteceden.
- ❖ La construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores, mediante crédito que otorgue el instituto directamente o con la participación de entidades públicas y/o privadas.

En esta etapa, donde ha dejado de ser productor de vivienda, el objetivo principal ha sido la de su transformación primero y su consolidación después, en un eminente organismo financiero, de ahí que la necesidad sea obtener el máximo aprovechamiento de los recursos utilizados, concentrando la atención en la operación financiera. Se ha incrementado el alcance de los montos máximos de crédito, el periodo de amortización, el número de acciones y las formas de recuperación de los montos.

#### 2.4.1 ORIGEN DE LOS RECURSOS.

El fondo de otorgamiento esta constituido por la aportación del gobierno de una cantidad equivalente al 5% de los salarios de sus trabajadores. En 1992 entrando las nuevas reformas y cambiando sus reglas de operación los recursos ya no solo

vendrán del Gobierno Federal sino también de la banca internacional, de FOVI banca y de la banca comercial. Es decir en la línea de cofinanciamiento y coinversión para unir todos los recursos de FOVISSSTE, de la banca y de los organismos financieros con la capacidad de ahorro de los derechohabientes.

#### 2.4.2 OTORGAMIENTO CREDITICIO.

El otorgamiento de crédito con las nuevas reglas de operación y crédito de 1993 se basan en lo siguiente y tiene un parecido al INFONAVIT:

Los créditos se otorgan en base a un sistema de puntuación para seleccionar a los trabajadores que pueden ser acreditados dando preferencia a los de más "bajos recursos". Los factores que se consideran para la puntuación son: salario base, el número de bimestres a portados al FOVISSSTE por la "Afiliada" del trabajador, el saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), el número de dependientes económicos del trabajador, el ser propietario de un terreno donde se pretenda construir, el ser arrendatario de la vivienda que pretenda adquirir.

Una vez que se hayan aprobado El Programa de Financiamiento, el instituto publicara bimestralmente la puntuación mínima requerida para que un trabajador sea sujeto de crédito.

El monto máximo de crédito esta determinado en base a los ingresos y edad de los trabajadores expresado en número de veces el "Salario Mínimo Mensual" (smm); así mismo el precio máximo de la vivienda será de trescientas veces el smm. Al monto del crédito otorgado se le agrega el porcentaje que determina el FOVISSSTE por concepto e gastos de operación excepto los créditos de garantía personal. También existe el crédito para cónyuges en el entendido que los dos presten su servicio al Estado en este caso, se les prestará un 75% más del monto máximo siempre y cuando se aplique a una sola vivienda. Los créditos que

otorgue el instituto pueden complementarse con los de otra institución u organismo financiero.

#### 2.4.3 MECANISMOS DE RECUPERACIÓN.

El plazo para la amortización del crédito no será mayor de treinta años de pagos efectivos, donde la tasa de interés sobre los saldos insolutos será determinada por el ISSSTE anualmente, además dichos saldos se irán ajustando en proporción al smm. Los descuentos serán quincenales y no podrán exceder del treinta por ciento del salario base del trabajador.

#### 2.5 LA INTERVENCIÓN DE LA BANCA.

En el presente apartado se busca caracterizar a las instituciones de crédito del sector privado cuya actividad contribuye a acceder a una vivienda, identificando los cambios operados en la legislación correspondiente y que repercuten en su actual funcionamiento. El énfasis lo tiene, la banca comercial, aunque se mencionara también otras instituciones, tal es el caso de las sociedades financieras de objeto limitado, SOFOLES. Por otra parte las autofinanciadoras de vivienda, inscritas en el ambiente de los servicios financieros en la rama habitacional se suman al recuento.

El interés responde a que pareciera que cada uno de los agentes que participan en el proceso de producción y distribución de vivienda recurre al crédito y suman a su actividad los intereses que aquel determina. Por lo cual la dependencia resulta obvia ante las instituciones que ofertan dicho servicio, así como el dominio del capital financiero cuando está concentrado, marcando la orientación de la actividad inmobiliaria no sólo para la dirigida a la clase media, sino también para los sectores de la vivienda de tipo social y popular.

De igual forma se busca caracterizar a las empresas del sector privado inmersas en las fases constructivas o de promoción y establecer los vínculos y especificidad de su actuación en relación con los otros actores.

El período de 1988-1994 significó la consolidación de una política dirigida a apoyar los mecanismos de mercado como generadores de resultado óptimos en todas las ramas. Congruente con ésta el Estado paulatinamente ha venido articulando las acciones que permiten su desarrollo. En esa línea: la reprivatización de la banca en 1992 le restablece definitivamente los privilegios perdidos con la nacionalización diez años antes, proponiéndose aumentar la eficiencia operativa y la autonomía de su gestión.

El aspecto más importante de la banca que nos atañe tal vez es aquel que tiene que ver con el crédito que otorga, a quién y en que términos lo otorga, pero la banca participa o es copartícipe en otras de las fases del proceso productivo de la vivienda: como inversionista en los desarrollos promovidos por ella misma a partir de sus departamentos creados ex profeso, o bien en aquellos promovidos por otras empresas; articulando a distintos agentes, diseñadores arquitectónicos y urbanos y constructoras; como comerciadora de los desarrollos; como compradora de terrenos a través de la creación de empresas y fideicomisos.

A partir de finales de 1994 la situación bancaria estuvo al punto del colapso. La imposibilidad de los acreditados hipotecarios de amortizar sus saldos se hizo patente, "antes de la devaluación las tasas de interés para créditos hipotecarios oscilaban en 21.8% y 26.3% durante 1995 los intereses se ubicaron entre los 96.05% y los 101.5%".<sup>42</sup> mientras los salarios mínimos perdieron una quita parte de su poder adquisitivo (20.2 puntos porcentuales)<sup>43</sup>. El crédito bancario se suspendió y cuando se concedía los esquemas de pago eran muy elevados

---

<sup>42</sup> Vázquez, Mayela, Periódico Reforma, marzo 1996.

<sup>43</sup> Periódico La Jornada, "Perdieron los salarios entre 20 y 34, de su poder adquisitivo", 11 febrero de 1996.

superiores a 15 por millar de crédito<sup>44</sup>. En este contexto aparecen los planes de alivio a la cartera vencida de los bancos que menguaron parcialmente el problema.

Los retos para los bancos significan salvar la estabilidad financiera, restaurar la confianza sobre los créditos hipotecarios y replantearse sus sistemas de operación a fin de asegurar la factibilidad de los proyectos que apoye<sup>45</sup>.

### 2.5.1 ORIGEN DE LOS RECURSOS.

La banca comercial primordialmente utiliza los depósitos de sus ahorradores, los fondos a partir de la colocación de títulos o valores, inversiones externas, y la propia recuperación de los créditos asignados. Para el caso de programas de vivienda de interés social los recursos vienen del Banco de México por medio del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario para la Vivienda.

### 2.5.2 OTORGAMIENTO CREDITICIO.<sup>46</sup>

Las instituciones bancarias fundamentalmente cuentan con programas para la compra de vivienda nueva y usada, mejoramiento, construcción o bien créditos de liquidez, para la adquisición de terrenos y la realización de obras de urbanización, en dependencia de los intereses y posibilidades de quien solicite el financiamiento. Cuando el solicitante es una persona física, los montos van, de acuerdo al banco y valor del inmueble, de un 60 a un 80% del valor de éste. Se debe aportar por parte del solicitante un enganche del 20% del valor del inmueble, más un 8 a un 10% del valor del mismo por gastos de escrituración y un 3% por gasto de apertura. Los solicitantes pueden ser asalariados o no pero se deben comprobar ingresos por 4 veces la mensualidad definida, por lo general estos no disminuyen del equivalente a 6.6 vsm.

---

<sup>44</sup> Revista Obras, El sector vivienda: 1995 un año sin techos, mayo 1996.

<sup>45</sup> Idem.

<sup>46</sup> Folleto informativo Banamex, Bancomer, 1995

La banca otorga los créditos llamados puente<sup>47</sup> para la construcción de viviendas, dirigidos a personas morales; el monto financiado puede ser entre un 50 a un 85% del valor de la venta de las viviendas, se requiere ser constructor experimentado, viabilidad respaldada por un estudio de mercado y un terreno urbanizado. Se adicionan gastos como aquellos por inspección de obra, comisiones y gastos notariales.

### 2.5.3 MECANISMOS DE RECUPERACIÓN.

Para los créditos asignados a las personas físicas la amortización es a 30 años, con pagos mensuales cuyo interés varían en conformidad a los cambios en el índice de precios al consumidor y al salario mínimo mensual, pero podemos decir que las tasas en los últimos años se situaron a razón del 61.4% promedio anual, por norma el pago mensual significara como mínimo un cuarto de ingreso.

En el caso de créditos a personas morales el plazo de amortización no debe exceder de un año en dependencia del tamaño del proyecto, dicha amortización se hará a través de los créditos otorgados a los compradores o en pago en efectivo que sumaran el valor de la tasa líder mas 6 puntos.

## 2.6 FONDO DE OPERACIÓN Y FINANCIAMIENTO BANCARIO PARA LA VIVIENDA, (FOVI).

Se constituye en 1963 como institución descentralizada de crédito, con el objeto de operar debidamente los recursos provenientes de la banca,<sup>48</sup> fomentando la inversión privada en vivienda y complementando las tasas de interés. Además de financiar directamente los programas de vivienda, FOVI supervisaba el conjunto de operaciones bancarias ligadas a proyectos habitacionales lo que permitió

<sup>47</sup> Revista Obras, febrero de 1994.

<sup>48</sup> En 1963 a través del Programa Financiero de la Vivienda se obliga a los bancos a aportar el 30% de los recursos de sus departamentos de ahorro a vivienda de interés social. A partir de la reprivatización de la banca en 1982 esto cambia, liberándose a estas instituciones de dicha obligación. "Programa Nacional de Vivienda 1990-1994"; México, agosto de 1990.

ejercer cierta injerencia sobre los gobiernos de los Estados y sobre los organismos de vivienda, dado que era la principal fuente de recursos del sector.

Objetivos para los que se crea:

- ❖ Destinar recursos al financiamiento de vivienda para familias de escasos recursos, pero que tengan capacidad de pago.
- ❖ Incrementar la oferta de vivienda y colaborar con otros organismos (públicos y privados) en acciones tendientes a reducir el costo de la vivienda.
- ❖ Aumentar la ocupación de mano de obra e impulsar a la industria de la construcción, así como asesorar a promotores y constructores relacionados con los programas habitacionales.

En la práctica los beneficiarios de FOVI debían contar con ingresos entre 2.2 y 9 vsmm, es decir, tener capacidad de pago, no tener otra vivienda y ser jefe de familia.

FOVI continua siendo un fideicomiso de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, administrado por el Banco de México, fungiendo como banca de segundo piso. La normatividad que le rige es la "Ley General de Instituciones de Crédito y de Organismos Auxiliares".

#### 2.6.1 ORIGEN DE LOS RECURSOS.

El FOVI no es un organismo autónomo dado que recibe recursos del Banco Mundial, los esquemas crediticios que utiliza responden a la normatividad fijada por aquel. Las otras fuentes de recursos son: federales, de las aportaciones de la banca comercial, es decir del ahorro de la población, de la recuperación de los créditos ya otorgados y de inversiones gubernamentales complementarias.

## 2.6.2 OTORGAMIENTO CREDITICIO.

El FOVI como banca de segundo nivel asigna los recursos a las instituciones de crédito (banca comercial), promotores o constructores; así el préstamo puede ser de dos tipos: individual o puento, procediendo como sigue:

A través de subastas convocadas periódicamente en un medio de difusión el FOVI asigna derechos sobre créditos de largo y mediano plazo destinados a la construcción, mejoramiento, o individualización de vivienda de interés social o base de vivienda, dirigidos tanto a promotoras inmobiliarias o constructoras (inscritas de antemano a su registro).

Con el mismo método de subasta se asignan las líneas de crédito destinadas para el financiamiento de la adquisición de vivienda usada o vivienda nueva de pequeños promotores, así como para la construcción de vivienda de interés social por individuos o promotores, o para la urbanización y/o venta de terrenos y/o bases de vivienda por promotores, o bien para la liquidación de pasivos, dirigidas sobre todo a instituciones de crédito, llámense de banca múltiple o Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) del ramo hipotecario, también dichos intermediarios financieros deben estar inscritos en el registro FOVI. Vale la pena señalar que las SOFOLES se crean en 1993 y son instituciones auxiliares de crédito especializadas.

## 2.6.3 MECANISMOS DE RECUPERACIÓN.

La deuda es en veces salario mínimo. El esquema de pago es en mensualidades. Se aplican al monto del crédito a la fecha de su otorgamiento, factores pago-crédito determinados por FOVI, en función de la categoría de vivienda, ajustándose de manera mensual conforme a la evolución del salario mínimo. En la actualidad se aplican 7.5 pesos por cada 1000 prestados –para cajón "A"- y 10 pesos por cada 1000 prestados –para cajón "B"-, estableciéndose con plazo máximo para la amortización 30 años, en caso de que después de este plazo haya

todavía saldos por pagar el instituto los asumirá, siempre que no haya morosidad. Debemos acotar que los plazos de pago en los últimos años han venido ampliándose debido a la inestabilidad de los precios y salarios, y por lo tanto a la imposibilidad de las familias de cumplir con la normatividad del organismo. Anteriormente el plazo era de 20 años; hoy es hasta 30 años.

## 2.7 FIDEICOMISO DE VIVIENDA, DESARROLLO SOCIAL Y URBANO (FIVIDESU).

En noviembre de 1983 se autorizo por acuerdo presidencial la constitución de FIVIDESU, como una respuesta a la problemática de la vivienda en el D.F.; este fideicomiso tuvo su antecedente en la Dirección de Vivienda. Su función y política general estuvo destinada a satisfacer las necesidades de vivienda de la clase obrera (estatal y privada) y de la población con ingresos mínimos de la Ciudad de México. Tuvo apoyo preferencial sobre las ciudades perdidas y muy esporádicamente las vecindades deterioradas.

Dentro de sus objetivos estaba planteado:

- ❖ Impulsar y realizar acciones de vivienda de interés social, mediante la autoconstrucción, el mejoramiento de la vivienda y la vivienda terminada.
- ❖ Impulsar la construcción de infraestructura y servicio de las zonas donde se realicen acciones de autoconstrucción o de vivienda terminada.
- ❖ Realizar en gran escala la adquisición, de materiales de construcción procurando con ello disminuir el costo de construcción de vivienda de interés social.

Siendo los destinatarios al inicio de su gestión, los sindicatos integrados al Congreso del Trabajo, para programas de vivienda terminada. En los programas de mejoramiento de vivienda y autoconstrucción, los beneficiarios en general son

los pobladores del Distrito Federal con ingresos entre 0.5 a 3 veces el salario mínimo. Los tipos de programas que promueve en este inicio son:

- ❖ Mejoramiento de viviendas.
- ❖ Vivienda terminada.
- ❖ Autoconstrucción en dos modalidades: vivienda horizontal (con posibilidad de crecimiento posterior), vivienda vertical (sin posibilidad de crecimiento y de crecimiento regida por la Ley de Condóminos).
- ❖ Vivienda mínima (se proporciona pie de casa en núcleos vecinales con áreas comunes para que los niños jueguen, para el lavado de ropa y una hortaliza).

La prioridad la tiene la construcción vertical dado el alto costo del suelo en el D.F., pudiéndose construir los propios desarrollos del organismo (ventas a crédito) sobre predios de su reserva territorial o bien sobre los transferidos por el G.D.F. Significativo fue el papel del programa para la autoconstrucción, donde los créditos se otorgan a grupos integrados con un mínimo de 15 familias, dándosele preferencia a comunidades organizadas que apoyen la política estatal.

Los créditos se otorgan en materiales, no e efectivo, para lo que cada familia firma un contrato de adhesión en el cual se compromete a cumplir con determinadas horas de trabajo. A cambio el G.D.F. ofrece dar a las familias que participan cartas, justificando su ausencia en los respectivos empleos. Antes de conceder el crédito FIVIDESU realiza un estudio socioeconómico de las comunidades y familias interesadas en los programas de autoconstrucción. Ya concedido el crédito el plazo máximo a pagar era de 10 años con un interés anual del 4%.

### 2.7.1 ORIGEN DE LOS RECURSOS.

Como ya se ha dicho, históricamente el fideicomiso ha trabajado con recursos del Gobierno del Distrito Federal (anteriormente Departamento del Distrito Federal), asignándosele una partida presupuestal. Es a partir de la nueva política nacional económica y en particular de la financiera que se posibilita la intervención de FOVI a partir de sus propias líneas de crédito. También cuenta con recursos provenientes de la banca y de otros organismos de vivienda, además de las cantidades recuperadas de los créditos otorgados.

### 2.7.2 OTORGAMIENTO CREDITICIO.

Tipo de programas (con apoyo de otros organismos). El FIVIDESU tiene como base cuatro programas que combina con determinados alcances:

- ❖ Lotes con servicios (básicos o con dotación de materiales para vivienda provisional).
- ❖ Vivienda progresiva (edificación gradual, con superficie inicial de 35m<sup>2</sup> y edificación progresiva, con superficie inicial variable entre 40 y 44 m<sup>2</sup>, posible de ser duplicada).
- ❖ Vivienda mejorada (crédito que se aplica en casos de edificaciones existentes con superficie mínima de 35m<sup>2</sup>. Dentro de este programa se opera aquel de auto construcción considerando también los parques de materiales a precios populares). Actualmente se otorga el equivalente a 1800 vsm<sup>2</sup> del D.F. en materiales de construcción, otorgándose también asesoría técnica.
- ❖ Vivienda terminada (el financiamiento incluye urbanización e infraestructura; así como la edificación mediante prototipos con superficies variables entre 40 y 50 m<sup>2</sup>).

A partir de 1992 el fideicomiso empezó a operar con la normatividad crediticia del FOVI, lo que significa entre otros cambios, arribar a techos financieros para vivienda terminada de hasta 130 vsmm con la posible aplicación de un 18% de subsidio sobre el crédito aplicado cuando el terreno es aportado por los usuarios.

En todos los casos el FIVIDESU otorga créditos en forma individual, debiendo reunir el perfil solicitado a las personas físicas en el cual fundamentalmente el ingreso familiar deberá ser no mayor de 3.5 vsmm, no ser derechohabiente de otro fondo y residir en el D.F.

### 2.7.3 MECANISMO DE RECUPERACIÓN.

Los pagos son mensuales debiéndose aportar el equivalente al 25% del ingreso familiar donde el lazo para recuperar el crédito se determina a partir del tipo de programa y la capacidad de pago del beneficiario. La aplicación del subsidio puede ser de hasta un 20% sobre el monto a prestar.

### 2.8 FIDEICOMISO CASA PROPIA (FICAPRO).

En septiembre de 1998 se crea el programa "Casa Propia" cuyo objetivo central es el de "atender la problemática del sector inquilinario, como una actividad básica a fin de concertar intereses entre propietarios e inquilinos en base a la acción rectora del gobierno, incidiendo en la solución de la problemática derivada del sistema de congelación de rentas en el Distrito Federal"<sup>49</sup> el origen de sus recursos están bajo la dependencia de FIVIDESU y del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), fue en 1988 que pasa a constituirse como un fideicomiso público con autonomía administrativa y operativa siendo fideicomitente el gobierno federal por conducto de la Secretaria de Programación y Presupuesto (hoy Secretaria de Hacienda y Crédito Público); siendo el fiduciario el

---

<sup>49</sup> FICAPRO: "Memoria de Gestión del periodo de diciembre de 1988 a agosto de 1994"; mimeo; 1995.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; los fideicomisarios son los beneficiarios del fideicomiso conocido como FICAPRO, por sus siglas. La población que preferentemente atendía era aquella no asalariada con ingresos de hasta 2.5 vsmm siguiendo las reglas de operación del FONHAPO. Básicamente el fideicomiso operaba al inicio el programa de adquisición y mejoramiento de vivienda y/o locales comerciales en renta.

### 2.8.1 ORIGEN DE LOS RECURSOS.

Al inicio operó con la línea de crédito "mejoramiento" de FONHAPO, pero a partir de 1991 comienza a recibir también fondos del Gobierno Federal, a través de Banobras y de otras sociedades nacionales de crédito, por ejemplo, desde 1992 se suman líneas de financiamiento de FOVI-BANCA, pero hay que agregar el reciclaje de recursos provenientes de INFONAVIT y FOVISSSTE en el llamado programa compartido, además de aquellos de las entidades de la administración pública y de los resultados de las concertaciones con organismos financieros privados.

### 2.8.2 OTORGAMIENTO CREDITICIO.

Tipos de programa:<sup>50</sup> Se mantienen seis programas básicos, 3 de los cuales tienen un carácter de sustantivos:

- ❖ Adquisición en propiedad, de vivienda y/o locales comerciales en renta por parte de sus ocupantes;
- ❖ Adquisición y mejoramiento de vivienda en renta por parte de sus ocupantes.
- ❖ Adquisición (como terreno) y reconstrucción de vecindades por parte de sus ocupantes.

---

<sup>50</sup> Departamento del Distrito Federal: Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, septiembre de 1994.

Los programas con carácter de adjetivos, los tres restantes, se centran en la capacitación para organización y administración de los condominios constituidos; la investigación, información y estadística del sector inquilinario; la asesoría a Estados y municipios para el diseño, instrumentación y ejecución de programas similares.

### 2.8.3 MECANISMOS DE RECUPERACIÓN.

La recaudación de las aportaciones se realiza en un plazo de 25 a 30 años, con un interés mensual del 5% significando al término del pago de las mensualidades un incremento de 4.18 veces (400%) el valor inicial del préstamo, el incremento incluyendo el pago de intereses equivale a 18.46 (1800%) veces el valor inicial del préstamo.

En el esquema financiero de FICAPRO hay posibilidad de subsidio, el cual puede ser de hasta un 15% aplicado al monto total del crédito.

**CAPÍTULO III**

**EL PAPEL DEL FONHAPO EN LA SOLUCIÓN DEL  
PROBLEMA DE VIVIENDA.**

## CAPÍTULO III. EL PAPEL DEL FONHAPO EN LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE VIVIENDA.

### 3.1 FUNCIONAMIENTO DEL FONHAPO.

El Fondo Nacional de Habitaciones Populares fue constituido y autorizado a través del acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1º de abril de 1981. La creación de este organismo estaba prevista en los estatutos de BANOBRAS en donde se asienta como finalidad "la realización y canalización de acciones operativas para viviendas populares". De hecho, este organismo heredo la reserva territorial con la que contaba el Banco, junto con la administración de algunos conjuntos habitacionales como Nonoalco, Tlatelolco. La desaparición del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO) dejó a Fonhapo como el organismo federal destinado a ofrecer vivienda a la población de más bajos recursos y a los no asalariados.

El Gobierno Federal señaló que el FONHAPO seria un agente promotor a nivel nacional de programas de vivienda popular, mediante el otorgamiento de créditos y el apoyo tanto a autoridades locales como a "grupos a pobladores organizados" para la solución del problema habitacional. Su política incluye "la atención prioritaria a la población de menos recursos, el fomento a la vivienda cooperativa, el apoyo a la autoconstrucción y mecanismos para ofrecer suelo barato".

En origen, FONHAPO tiene como fideicomitente a BANOBRAS (es decir, BANOBRAS proporcionara los recursos para el funcionamiento de este organismo). El Gobierno Federal a través de la Secretaria de Hacienda es la fiduciaria (o responsable de vigilar el buen manejo de los recursos) de FONHAPO. Sus objetivos originales fueron:

- ❖ Financiar la construcción y el mejoramiento de la vivienda popular.

- ❖ Financiar los programas de vivienda popular del sector público, los formulados por los gobiernos estatales, municipales y las sociedades cooperativas.
- ❖ Otorgar créditos para la urbanización de fraccionamientos populares.
- ❖ Financiar programas de regeneración urbana (remodelación, rehabilitación y restauración), que conlleva el concepto de vivienda.
- ❖ Otorgar préstamos inmobiliarios.
- ❖ Otorgar financiamiento a cooperativas para la producción de materiales de construcción.
- ❖ Promover el mejoramiento de condiciones de vida entre los sectores de la población económicamente débiles.

En enero de 1985 se publicó en el Diario Oficial un acuerdo modificadorio del contrato del fideicomiso en el que se autoriza la modificación de su nombre original a Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

El otorgamiento de créditos y su esquema de recuperación están determinados por el salario mínimo vigente. El monto máximo de financiamiento fue de 2000 veces el salario mínimo regional diario (vsmdr), fijando tres rangos de crédito: los acreditados con ingreso menores a un salario mínimo mensual accedían a un crédito de 1201 a 1600 vsmdr y; quienes tuvieran ingresos de 1.5 a 2.5 smm accederían al tercer rango de 1601 a 2000 vsmm. El crédito se pagaba al 4% de interés anual.

### 3.1.1 ORIGEN DE LOS RECURSOS.

Los recursos con los que cuenta el FONHAPO son de tres tipos; los provenientes del Gobierno Federal, los préstamos del Banco Mundial (deuda contraída en dólares) y las recuperaciones que el propio fideicomiso hace. Hasta recientemente esta abriendo sus posibilidades a la participación de los promotores privados y la banca.

### 3.1.2 OTORGAMIENTO CREDITICIO Y RECUPERACIÓN.

Características del sistema crediticio, El FONHAPO a sufrido varias restricciones en sus reglas de operación, respondiendo un tanto a las condiciones económicas cambiantes en el país. En este sentido sus modificaciones han hecho que el mismo organismo se adecue en los siguientes puntos:

- ❖ Mantenimiento de los subsidios a través del pago al Banco Mundial, no a través de los directamente beneficiados.
- ❖ El salario mínimo como indicador de referencia de las operaciones crediticias, también se mantiene; el salario mínimo a comprobar: 2.5.
- ❖ Destino de los créditos: el suelo debe ser aportado por los acreditados; en general la inversión mayoritaria es para vivienda terminada; aunque las otras líneas no se cancelan; salvo que no existe crédito para adquisición de suelo.
- ❖ Montos de los créditos para vivienda terminada: de 2500, 3000 y 3500 vsm.
- ❖ Deuda: se expresa en vsm (veces el salario mínimo)
- ❖ Porcentaje de financiamiento a otorgar: 96% para la edificación; más gastos financieros; más gastos de operación; más gastos acreditados.
- ❖ Porcentaje del ingreso a afectar para el pago de créditos: 25%
- ❖ Subsidio: no existe.
- ❖ Enganche del 10%
- ❖ Tipo de amortización : no se especifica.
- ❖ Interés: 4% anual.
- ❖ Plazo de pago: 20 años.

### 3.2 EL FONHAPO EN LA DÉCADA DE 1980.

La creación del Fonhapo fue una de las acciones en materia de vivienda de la década de 1980. Este organismo nace en abril de 1982 con el nombre de Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares el campo de acción del organismo considera como beneficiarios o población objetivo al sector no asalariado de la población, cuyas percepciones (ingreso familiar) no sean superiores a 2.5 veces salario mínimo de la zona económica del país. Según su programa de mediano plazo (1983-1988), la demanda de vivienda que pretende atender, abarca 70% de la población nacional.

Este fondo representó una opción para atender las demandas de la población necesitada que no contara con ingresos fijos, mediante el apoyo a la promoción en la autogestión de casas-habitación y el financiamiento a los programas de vivienda progresiva y de lotes con servicio.

A través del Fonhapo se financiaron más acciones que las de casas terminadas y aumento considerablemente el número de acciones de mejoramiento "(el 11% del total de acciones contra el 0.8% de la inversión)."<sup>50</sup> En la década de 1980 una década de crisis el principal problema que se presentó a este organismo fue la falta de recurso, esto obligó a buscar nuevas formas en la recuperación de los créditos que con la inflación de esta etapa prácticamente sucumbieron.

La política de fondo consistió en dar mayores subsidios a los créditos de menor monto (el 28% del monto del crédito contratado en términos de salario mínimo y adicionalmente otro subsidio del 100% por buen pago) mientras para los créditos mayores no se aplica el subsidio.

El sistema crediticio con base en los salarios mínimos en teoría permitiría una recuperación que no se vería afectada por la inflación, pero el salario mínimo

---

<sup>50</sup> Duban Emilio. Urbanización Popular y Política del Suelo en la Ciudad de México. México D.F. 1991.

permaneció estancado en la segunda mitad de la década de 1980, mientras que la inflación, aunque menor ha seguido presentándose esto a generado problemas de recuperación financiera para el fondo.

A consecuencia de las crisis, el Fonhapo tuvo que reducir los subsidios a través de la mayor recuperación real de los créditos vía la disminución de los montos financiados por acción para aumentar el número de acciones, esto lo ha llevado a disminuir la superficie promedio del pie de casa así como la correspondiente al terreno, en los proyectos de lotes y servicios.

Una limitación del fondo es la falta de capacidad para seguir financiando la adquisición de suelo, por lo que los grupos de solicitantes de crédito tienen que adquirir previamente los predios, por lo cual dificulta el acceso a los grupos sociales más desprotegidos para adquirir el crédito del Estado.

Cabe destacar que el Fonhapo no otorga créditos individuales sino que lo hace a grupos organizados de solicitantes con el fin de agilizar los trámites ahorrando tiempo y abaratando los costos de construcción a través de la adquisición colectiva de terrenos y materiales, y así en grupo compartir la responsabilidad de la deuda.

El 12 de diciembre de 1982 el Fonhapo redefinió sus líneas de crédito, debido a la ampliación del encaje legal bancario el cual paso del 3% en 1983 al 6% en 1986, esto obligo a los organismos de vivienda a diseñar nuevos esquemas de recuperación crediticia.

Para 1987, el fondo adecuo sus reglas de operación y amplio sus fines, incluyendo el desarrollo de programas específicos de vivienda popular mediante la constitución de fideicomisos de carácter popular, esta adecuación de reglas fue el producto del desplome inflacionario y ocasiono que la recuperación de los créditos fuera mínima.

También en 1987 se constituyó el fideicomiso de Liquidación del Patrimonio inmobiliario del Fondo Nacional de Habitaciones Populares al que se le otorgó como patrimonio fideicomitado el remanente de los activos que el Fonhapo recibió de Banobras a su constitución, así como diversos inmuebles que luego fueron adquiridos por este fondo.

### 3.3 EL FONHAPO EN LA DÉCADA DE 1990.

Durante este periodo el FONHAPO redujo su estructura y plantilla de personal incluyendo la desaparición de las delegaciones regionales, cuyo efecto fue el abatimiento, en términos reales de sus costos de operación; descentralizó las funciones de asesoría a los acreditados y la dictaminación y supervisión de los créditos hacia los organismos estatales y municipales de vivienda.

Asimismo, en los programas individuales, dichos organismos son responsables de captar la demanda y de seleccionar a los beneficiarios. Estas acciones le han permitido destinar mayores recursos propios al otorgamiento de créditos.

El organismo al redimensionarse, descentralizar su operación crediticia, simplificar sus procedimientos y mejorar la atención al público, se ha constituido en un instrumento moderno y eficaz en la atención de las necesidades de financiamiento de vivienda para las familias de escasos ingresos.

Se revisaron y se modificaron los criterios de evaluación de tres elementos a calificar: los periodos por antigüedad se calificaban cada seis meses y ahora cada dos y el valor pasó de 1.5 puntos por semestre a uno por bimestre cotizado; los requisitos del número de familiares por derechohabiente pasó de cuatro a dos dependientes para obtener 10 puntos; y la diferencia entre el monto solicitado y el monto máximo que puede alcanzar el derechohabiente, perdió importancia al pasar de dos a un punto. Al mismo tiempo, la puntuación mínima baja de 66 a 42

puntos. Con lo anterior, se amplían las oportunidades para que un mayor número de trabajadores con capacidad de pago y menor antigüedad puedan calificar para la obtención de un préstamo hipotecario.

Sobre la administración FONHAPO, de diciembre de 1988 a abril de 1991, su Director llegó a escribir "...enorme preocupación por adecuar los esquemas financieros, tal y como la señala el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, con el propósito de reducir y eliminar gradualmente el subsidio(..). Para ello se plantea la ampliación de plazos de amortización, la expresión de los pagos mensuales en términos de proporciones fijas y de acuerdo al salario mínimo y las tasas de interés del mercado."<sup>51</sup>

Las nuevas condiciones operativas, de otorgamiento crediticio y de recuperación financieras se ven consolidadas a partir del "Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda" 1993-1994, el cual plantea la modernización integral del FONHAPO, "entendida como la descentralización de sus actividades y la adecuación de su reglamentación en el otorgamiento de créditos, mediante la individualización de su cartera hipotecaria".

Otras valoraciones sobre el mismo periodo consideran "el Banco Mundial condiciona el otorgamiento crediticio para suelo y la participación social para producir vivienda. Para los grupos sociales implica intervenir previamente en el suelo y quedar sujetos a la participación de las empresas constructoras seleccionadas por concurso. La obligatoriedad de lanzar a concurso toda obra a realizar fue disminuyendo las posibilidades de los grupos organizados de controlar, y con ello de abaratar y enriquecer el proceso productivo de la vivienda. Las nuevas políticas quedan definidas más en concordancia con los objetivos del sector económico financiero de la administración pública, no inciden una política

---

<sup>51</sup> Herrera, Fidel: "La Vivienda Popular en México". ed. Gemika, México, 1991.

social La distribución de los recursos se orienta hacia los sectores de mayor capacidad de pago".<sup>52</sup>

### 3.4 PROGRAMAS IMPLEMENTADOS POR FONHAPO.

El Fondo Nacional de Habitaciones Populares otorga financiamiento para el desarrollo de programas de Vivienda Social, en el medio urbano y rural con las siguientes modalidades:

- 1) Vivienda Mejorada.
- 2) Vivienda Progresiva.
- 3) Vivienda Terminada.

#### 3.4.1 VIVIENDA MEJORADA.

Se refiere a acciones de reparación, rehabilitación de pisos, techos, muros instalación de servicios sanitarios obras de ampliación y remodelación para crear nuevos espacios habitables, mejoramiento y ampliación de Vivienda Social, que permitan mejorar la comodidad, seguridad, bienestar e higiene de las familias, sin incluir obras suntuosas o exteriores que no respondan a necesidades básicas de habitabilidad.

Los requisitos a cubrir para ser acreedor a este tipo de programa son:

- ❖ Ser mayor de 18 años y menor de 60 años.
- ❖ Tener dependientes económicos directos.
- ❖ Tener ingresos individuales hasta 2.5 v.s.m.D.F. (veces salario diario del Distrito Federal) o con ingreso familiar hasta 4.0 v.s.m. D.F.
- ❖ Ser persona física, preferentemente no asalariada.

---

<sup>52</sup> Ortiz Enrique: "FONHAPO. Gestión y Desarrollo de un fondo público en apoyo de la producción social de vivienda" ed. Mimeo, México. 1995.

- ❖ Habitar una vivienda, acreditando legalmente su propiedad.
- ❖ Tener arraigo en la zona.
- ❖ No cotizar al INFONAVIT o al FOVISSSTE.

Del agente operador:

- ❖ Objetivos congruentes con los de la Entidad.
- ❖ Personalidad y representación jurídica.
- ❖ Capacidad de operación e infraestructura técnico-administrativa aceptables.
- ❖ Garantías suficientes y viables.
- ❖ Historial crediticio y estados financieros sanos.

Dentro de este programa el monto del crédito puede ser de hasta 1,500 veces el Salario mínimo vigente en el Distrito Federal, las aportaciones están integradas de la siguiente manera el FONHAPO 80 %, 1,200 v.s.m.D.F, Acreditado ó Agente operador 20%, 300 v.s.m.D.F., Beneficiario final 5% 75 v.s.m.D.F., Gastos de Escrituración, de Inscripción de Hipotecas o Fideicomisos en el registro Público de la Propiedad y seguro de vida y daños correrán a cargo del Beneficiario. La aportación del beneficiario se considera como amortización inicial del financiamiento.

La cantidad a pagar mensualmente es de hasta 25% del ingreso personal o hasta 30% del ingreso familiar, puede haber pagos anticipados sin restricciones ni personalización, la cobranza al beneficiario estará a cargo del Acreditado o Agente operador, para pagar en 30 años en mensualidades y anualidades opcionales Hipotecaria o Fiduciaria, otorgada a favor del agente operador, extendida al fondo del agente operador, la tasa de interés que se cobra es fija y del 4% anual sobre saldos insolutos y variable igual a los incrementos en el salario mínimo.

### 3.4.2 VIVIENDA PROGRESIVA.

Concepto referido a una vivienda en su primera fase evolutiva de desarrollo, con opciones claras de crecimiento progresivo, de tres áreas como mínimo, 35m<sup>2</sup> aproximados de construcción.

- ❖ Construcción ó Adquisición de vivienda nueva ó usada, con las siguientes características:
- ❖ Lotes urbanizados, con superficie mínima de 90 metros cuadrados y frentes no menores a 6 m.
- ❖ Construcción mínima de 35 metros cuadrados con baño, una recamara, y área de usos múltiples.
- ❖ Permisos y licencias acordes con la reglamentación local en materia urbana y de construcción.

Los requisitos a cubrir para ser acreedor a este tipo de programa son los mismos que en el programa de vivienda mejorada, en donde cambia es en el monto del crédito, en este caso el crédito puede ser de hasta 2,571 veces el Salario mínimo vigente en el Distrito Federal, las aportaciones están integradas de la siguiente manera el FONHAPO 70 %, 1,800 v.s.m.D.F, Acreditado ó Agente operador 10%, 514 v.s.m.D.F., Beneficiario final 10% 257 v.s.m.D.F., Gastos de Escrituración, de Inscripción de Hipotecas o Fideicomisos en el registro Público de la Propiedad y seguro de vida y daños correrán a cargo del Beneficiario. La aportación del beneficiario se considera como amortización inicial del financiamiento

A igual que los requisitos la cantidad a pagar mensualmente es la misma hay pagos anticipados sin restricciones y a pagar a 30 años, la tasa de interés que se cobra es fija y del 4% anual sobre saldos insolutos y variable igual a los incrementos en el salario mínimo.

### 3.4.3 VIVIENDA TERMINADA.

Este Programa consiste en la construcción ó adquisición de vivienda nueva ó usada con las siguientes características:

1. Lotes urbanizados con superficie mínima a 90 metros cuadrados y frentes no menores a 6 m.
2. Construcción mínima de 55 metros cuadrados con baño, dos recamaras, estancia-comedor, cocina y patio de servicio.
3. Permisos y licencias acordes con la reglamentación local en materia urbana y de construcción.

Todos los mecanismos de operación son iguales a los otros dos programas, cabe mencionar que en los tres casos, para solicitar el crédito se deben de dirigir a los Gobiernos de los Estados y de los Municipios así como sus Organismos Auxiliares, Instituciones Financieras Publicas ó Privadas y Sociedades Financieras de Objeto Limitado también llamadas SOFOLES.

Las modificaciones realizadas a la Ley de Instituciones de Crédito, permiten según reglamentación gubernamental de junio de 1993 la constitución de dichas sociedades, quienes tienen por objeto "captar recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el registro nacional de valores e intermediarios y otorgar créditos para determinada actividad o sector"<sup>53</sup>, productivos de la economía nacional, de donde las del ramo inmobiliario que financian la adquisición de bienes de este tipo.

Continuación tenemos un cuadro de las políticas para el financiamiento de vivienda dentro del distrito federal en diversos periodos de tiempos basados en las reglas de operación del FONHAPO.

---

<sup>53</sup> Periódico El Día 15 de septiembre 1994.

	1982-1986	1986-1988	1989-2000
Enganche	Entre 8% y 15% del crédito según programa.	Entre 5% y 15% del crédito a portar por el acreditado.	De 3 a 4% del monto del crédito escalado (acreditado)
Monto del crédito	Hasta 95% del valor de la vivienda	Entre 250 y 1500 VSM diario según el tipo de programa y no mayor a 95% del costo de la vivienda	Entre 500 y 2500 VSM diario según tipo de programa
Tasa de interés	Según tipo de crédito: 3%; n10%; 12% y 13% (del saldo) anual	Aumento del salario mínimo	3% y 4% anual (según tipo de crédito) más el aumento del salario mínimo
Subsidio	De 28% (a los créditos mas bajos) a 1% en créditos de 1850VSM diario. Créditos mayores, nada. De 10% a 2% por buen pago.	No se especifica en reglas. Se supone iguale a periodo anterior.	Igual a los periodos anteriores, siempre que la política gubernamental (Hacienda) lo permita
Ingresos requeridos	Máximo 2.5 VSM	No mayor de 2.5 VSM	No mayor de 2.5 VSM
Plazo de amortización	De 3 a 15 años según tipo de crédito	Máximo de 20 años	De 6 a 13 años según tipo de crédito.
Monto de amortización mensual	Máximo 30% de los ingresos de los beneficiados.	Entre 7% y 50% de un salario mínimo mensual según el tipo de crédito.	Entre 5 y 10% de un salario mínimo mensual según crédito y nunca mas del 25% del ingreso mensual del beneficiado.

### 3.5. LAS ACCIONES DEL FONHAPO EN EL DISTRITO FEDERAL

La falta de vivienda es un problema que se ha tratado de solucionar por medio de la ocupación "irregular" del suelo en la periferia urbana. En ese sentido, es "irregular" porque las transacciones realizadas en la compraventa de terrenos o predios están al margen de la legislación urbana; los costos de esa urbanización recaen sobre los colonos. Sin embargo, también para las autoridades es un costo porque los asentamientos "irregulares" han surgido en suelos no aptos para la vivienda, por ejemplo: barrancas, cañadas, lomeríos, suelo fangoso, etcétera.

El llamado problema habitacional involucra las condiciones precarias de habitación de una población: hacinamiento, ausencia de servicios urbanos básicos, viviendas deterioradas y construidas con materiales poco duraderos.

Sin embargo, un proceso interno que ha aparecido en la Ciudad de México y ha contribuido a su expansión física es el relacionado con la "expulsión" de población de las delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez), donde la población ha disminuido, como se observa en el cuadro 1.

Delegación	1995	2000	Tasa de crecimiento
Cd. de México	8,235,744	8,483,623	0.59
Cuauhtémoc	595,960	539,482	-1.97
V. Carranza	519,628	485,481	-1.35
B. Juárez	407,811	369,848	-1.93
M. Hidalgo	406,868	363,800	-2.21
Iztapalapa	1,490,499	1,696,418	2.62
G. A. Madero	1,268,068	1,255,003	-0.20

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A. Obregón	642,753	676,440	1.02
Coyoacán	640,066	653,407	0.41
Azcapotzalco	474,688	455,042	-0.84
Tlalpan	484,866	552,273	2.63
Iztacalco	448,322	418,825	-1.35
Xochimilco	271,151	332,222	4.14
Tláhuac	206,700	255,890	4.36
M. Contreras	195,041	211,771	1.65
Cuajimalpa	119,669	136,643	2.68
Milpa Alta	63,654	81,078	4.95

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda, México, INEGI, 2000.

Asimismo, se han consolidado actividades comerciales y de servicios en dichas delegaciones; esto se observa por el mayor empleo en estos sectores.

De este modo, la ciudad central tiene como base una economía terciarizada, acompañada de "despoblamiento", y la periferia suburbana ofrece la posibilidad de "restituir" la pérdida de vivienda que ha sido sustituida por establecimientos comerciales o por oficinas.

Esto puede interpretarse como la aparición probable de nuevos asentamientos urbanos que han promovido tanto las inmobiliarias para satisfacer la demanda solvente como quienes lucran con la ocupación "irregular" de predios.

El empleo generado por las actividades comerciales y de servicio es insuficiente para restituir la pérdida de empleo industrial; además, la población desplazada tiene que gastar más energías, tiempo y dinero para ir a desempeñar sus labores porque la distancia entre el lugar de residencia y de trabajo es cada vez mayor.

Las dos delegaciones más pobladas del DF son las que presentan el déficit de vivienda más altos.

<b>Cuadro 2. Datos sobre la situación habitacional en el DF, 2000</b>					
<b>Delegación</b>	<b>Familias sin vivienda (a)</b>	<b>Deterioro total (b)</b>	<b>Deterioro parcial (c)</b>	<b>Vivienda hacinada (d)</b>	<b>Nuevas familias (e)</b>
Azcapotzalco	2,078	9,409	47,719	21,238	4,791
Coyoacán	2,003	12,729	66,134	21,672	5,420
Cuajimalpa	558	2,638	11,463	8,084	1,353
G. A. Madero	6,245	23,637	121,728	58,903	9,410
Iztacalco	1,514	8,995	43,604	21,666	3,691
Iztapalapa	6,879	28,976	139,728	93,315	7,339
M. Contreras	172	4,818	19,449	12,198	1,172
Milpa Alta	137	1,584	6,031	5,204	437
Alvaro Obregón	2,526	13,468	62,770	36,169	3,080
Tláhuac	845	3,944	19,247	15,357	1,693
Tlalpan	1,155	11,550	49,421	26,781	2,976
Xochimilco	998	6,565	26,269	18,772	1,879
Benito Juárez	393	9,657	51,505	6,586	3,176
Cuauhtémoc	1,556	14,075	71,385	21,035	4,824
M. Hidalgo	676	9,219	45,757	15,139	2,741
V. Carranza	1,594	10,429	54,115	23,138	3,478
<b>Total DF</b>	<b>29,329</b>	<b>171,686</b>	<b>836,326</b>	<b>405,257</b>	<b>57,460</b>

TESIS  
 FALLA DE ORIGEN

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, México, 2000.

a) Son familias que cohabitan con otra en una sola vivienda.

b) Viviendas que dado su deterioro, construidas con materiales de baja calidad, deben ser reemplazadas de manera inmediata.

c) Viviendas que por estar edificadas con materiales de baja calidad deberán ser reemplazadas en un periodo de 25 años.

d) Son viviendas hacinadas aquellas donde cohabitan más de dos personas por cuarto, descartando al baño y la cocina, a nivel urbano

En el cuadro 3 se puede observar que el déficit de vivienda inmediato para la Ciudad de México fue de 606,272 casas, el déficit mediano de un 1,442, 597 casas, mientras el déficit global fue de 1,500,057 viviendas.

<b>Cuadro 3. Déficit de vivienda a nivel delegación, 2000</b>			
<b>Delegación</b>	<b>Déficit (inmediato) (a+b+d)</b>	<b>Déficit (mediato) (a+b+c+d)</b>	<b>Déficit (global) (a+b+c+d+e)</b>
Azcapotzalco	32,725	80,444	85,235
Coyoacán	36,404	102,538	107,958
Cuajimalpa	11,280	22,743	24,096
Gustavo A. Madero	88,785	210,512	219,922
Iztacalco	32,175	75,779	79,470
Iztapalapa	129,170	268,899	276,238
M. Contreras	17,189	36,637	37,809
Milpa Alta	6,925	12,956	13,393
Alvaro Obregón	52,163	114,933	118,013
Tláhuac	20,145	39,392	41,085
Tlalpan	39,486	88,907	91,883
Xochimilco	26,336	52,605	54,484
Benito Juárez	16,636	68,141	71,317
Cuauhtémoc	36,666	108,051	112,875
Miguel Hidalgo	25,034	70,791	73,532
V. Carranza	35,155	89,270	92,748
<i>Total DF</i>	<i>606,272</i>	<i>1,442,597</i>	<i>1,500,057</i>

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda, México, INEGI, 2000

El problema habitacional en la Ciudad de México se ha transferido a los municipios suburbanizados, lo que ha sido costoso. Sin embargo, esto no ha sido comprendido por las autoridades que siguen creyendo que la

transformación de los organismos de vivienda en mecanismos financieros resolverá el problema.

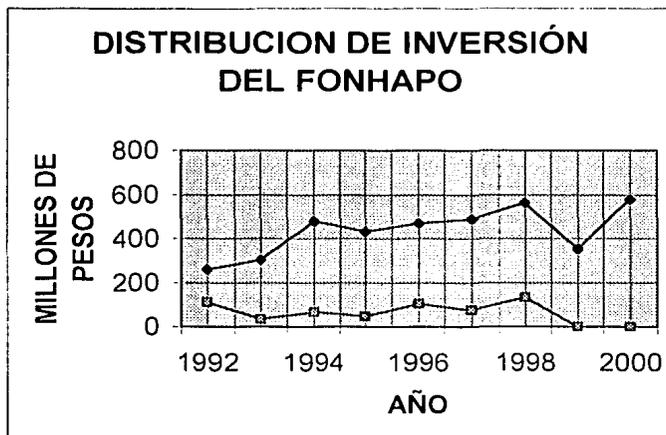
<b>Cuadro 4. Participación porcentual por delegación en el déficit habitacional, 2000</b>			
<b>Delegación</b>	<b>Déficit (inmediato)</b>	<b>Déficit (mediato)</b>	<b>Déficit (global)</b>
Azcapotzalco	5.40	5.58	5.68
Coyoacán	6.00	7.11	7.20
Cuajimalpa	1.86	1.58	1.61
Gustavo A. Madero	14.64	14.59	14.66
Iztacalco	5.31	5.25	5.30
Iztapalapa	21.31	18.64	18.42
M. Contreras	2.84	2.54	2.52
Milpa Alta	1.14	0.90	0.89
Alvaro Obregón	8.60	7.97	7.87
Tláhuac	3.32	2.73	2.74
Tlalpan	6.51	6.16	6.13
Xochimilco	4.34	3.65	3.63
Benito Juárez	2.74	4.72	4.75
Cuauhtémoc	6.05	7.49	7.52
Miguel Hidalgo	4.13	4.91	4.90
V. Carranza	5.80	6.19	6.18
<i>Total DF</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda, México, INEGI, 2000.

Estas cifras suponen un gran campo de acción para el FONHAPO pero en la actualidad se ha visto disminuir los recursos federales y han desaparecido los créditos externos con que trabajaba. De esta forma, los pocos programas que ha efectuado desde entonces han buscado financiamiento de otros organismos o de la banca hipotecaria, y las características de las viviendas ofrecidas se han modificado, aumentado de tamaño y en precio y suponemos que en calidad

también ha aumentado, lo cual lo podemos observar dentro de las siguientes graficas.<sup>54</sup>

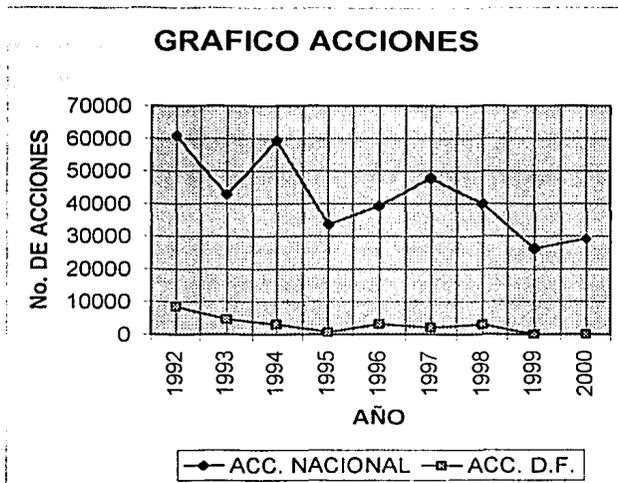
DISTRIBUCION DE INVERSION									
AÑO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
INV. NACIONAL	260.7	303	479.8	430.8	470.7	488.6	563.9	353.6	579.4
INV. D.F.	110.76	34.88	67.82	49.06	104.79	76.85	133.92	n/d	n/d
% D.F.	42.49	11.51	14.14	11.39	22.26	15.73	23.75	n/d	n/d



**ANÁLISIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

NÚMERO DE ACCIONES									
AÑO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ACC. NACIONAL	61004	42834	59506	33555	39205	47825	39915	26281	29189
ACC. D.F.	8585	4682	3127	682	3147	2188	3046	n/d	n/d
% D.F.	14.07	10.93	5.25	2.03	8.03	4.58	7.63	n/d	n/d

<sup>54</sup> Para la elaboración de estas tablas la información fue proporcionada por Lic. Judit Villavicencio, Coordinadora de la maestría de Planificación y Políticas metropolitanas de la UAM, Azcapotzalco.



ACCIONES CON ORIGEN

Para poder observar el funcionamiento que tenia el FONHAPO dentro del Distrito Federal tomaremos algunos de los datos del estudio realizado por la ONG Casa y Ciudad realizados en 1998 de los programas más representativos que son el de Vivienda Mejorada y Vivienda Progresiva

#### 3.4.1 POBLACIÓN BENEFICIADA

La ocupación del Jefe de familia muestra claras diferencias entre los beneficiados de ambos programas. En la vivienda mejorada destacan los empleados y se relega a segundo lugar a los comerciantes, en contraposición a lo que ocurre en la vivienda progresiva, donde la ocupación que destaca es la de comerciante y es seguida por la de chofer. Esto puede indicar que la población más estable puede comprar una vivienda terminada y mejorarla y la población con menos estabilidad laboral debe recurrir a un proceso mas largo de autoconstrucción.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Datos Proporcionados por la ONG Casa y Ciudad México D.F. 1998.

### 3.4.1 VIVIENDA ANTERIOR.

Se estima que los asentamientos donde se realizan las acciones de vivienda mejorada, por su origen mismo, determinan el tiempo que las familias han vivido en el mismo domicilio; frente al poco tiempo que tienen habitando, es lógico que en cuanto la vivienda mejorada gran parte de las familias hayan habitado ahí mismo previo a la ejecución de su acción habitacional. En cambio los beneficiados de vivienda progresiva, proceden de colonias populares en su gran mayoría del centro de la ciudad reivindicando así, su permanencia en el centro pero en mejores condiciones.

En ambos casos la mayor parte de los beneficiados alquilaban o compartían la vivienda anterior y que el programa los ha transformado en propietarios. Conociendo las características de la vivienda de alquiler en el D.F. (deteriorada) es muy probable que la actual sea mejor y por lo tanto, el programa haya contribuido a mejorar las condiciones de vida en todos los casos.<sup>56</sup>

### 3.4.1 LA GESTIÓN DEL PROGRAMA.

En ambos casos, el medio de difusión más amplio y convocante ha sido la Asamblea de barrios, sobrepasando de manera muy importante la capacidad de convocatoria con que cuenta el organismo y los medios de comunicación.

En la vivienda progresiva la convocatoria del organismo es nula y se incrementa la importancia del contacto de los posibles beneficiados con sus familiares, amigos o vecinos.

Una vez incorporados los posibles beneficiarios, se enfrentan al posible problema que representa cubrir los requisitos del organismo, sin embargo ya en la práctica este paso no representa problema alguno para los posibles beneficiarios.

---

<sup>56</sup> Datos Proporcionados por la ONG Casa y Ciudad México D.F. 1998.

Una vez que los beneficiarios se han integrado al proceso encuentran buena su relación con el organismo, si acaso, un grupo importante la llega a considerar regular, pero quienes la consideran mala son una minoría, todo esto en ambos tipos de programa.

Para la obtención del crédito es importante la participación común de los beneficiarios, para generar la presión social suficiente que obligue al organismo a responder a sus demandas, esta participación adopta múltiples formas, destaca la participación en juntas seguida por la movilización mediante: mítines, marchas y plantones.

Desgraciadamente, la respuesta es más rápida para quienes demandan Vivienda Mejorada, respondiéndoles principalmente antes de los dos años, en contraposición a lo que ocurre con los demandantes de Vivienda Progresiva, quienes obtienen una respuesta afirmativa mas allá de los tres y antes de los siete años.<sup>57</sup>

### 3.6 PERSPECTIVAS DE LA VIVIENDA EN MÉXICO.

Uno de los factores que incide de manera importante en el desarrollo de los programas de vivienda en México es el ingreso familiar. La población ocupada que percibe ingresos se estima en 38.7 millones de trabajadores. De éstos, 54.5 por ciento percibe hasta dos salarios mínimos; 16.1 por ciento percibe de dos a tres salarios mínimos; 8.5 por ciento de tres a cuatro salarios mínimos, y sólo 20.9 por ciento, más de cuatro salarios.

Esto significa que más de la mitad de los trabajadores mexicanos enfrentan limitantes económicas para poder acceder a un financiamiento para la adquisición de una vivienda

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), en 2000 el parque habitacional ascendió a 19.4 millones de viviendas,

---

<sup>57</sup> Datos Proporcionados por la ONG Casa y Ciudad México D.F. 1998.

mientras que la demanda mínima de vivienda para ese mismo año fue de 22.2 millones, lo que significó un déficit de 2.8 millones de viviendas. Además, 47 por ciento de las familias reside en viviendas que cuentan con dos o menos habitaciones y 4.6 millones de viviendas presentan condiciones inadecuadas de habitabilidad.

Considerando esta situación, así como el ritmo de formación de hogares, se estima que el déficit acumulado de vivienda alcanzó los 6 millones. En este sentido, en los próximos años será necesario construir en promedio anual más de 750 mil viviendas para abatir el rezago y estar en condiciones de satisfacer la nueva demanda.

### 3.6.1 REQUERIMIENTOS DE VIVIENDA.

En los próximos 10 años, los cambios en la estructura de la pirámide de edades de la población, indican que serán cada día más los jóvenes en edad de formar familias nuevas. Este inminente crecimiento esperado de la demanda de vivienda, requerirá de un enorme esfuerzo para satisfacer dichas necesidades, particularmente de la población de menores ingresos.

De acuerdo con proyecciones del Conapo, se estima que para el año 2010 se requerirá a escala nacional un total de 30.2 millones de viviendas. Considerando que actualmente se tiene un parque habitacional de aproximadamente 22 millones, se precisa que durante los próximos 11 años el país edifique 8.2 millones de viviendas, esto es, poco más de 700 mil viviendas nuevas por año.

### 3.6.2 RETOS EN EL FUTURO INMEDIATO.

Una de las tareas prioritarias del país en los próximos años, será redefinir el papel de los organismos nacionales de vivienda para que se pueda hacer frente al déficit habitacional existente.

Para lograrlo, se requiere el establecimiento de una política nacional de vivienda con visión de mediano y largo plazo, que considere la homologación de criterios y

políticas de estos organismos y que actúe de forma coordinada con el esfuerzo desarrollado por las entidades estatales de vivienda y las instituciones financieras, poniendo especial énfasis en la atención de las necesidades de vivienda de las familias con menores ingresos.

Esta política debe propiciar el establecimiento de fuentes alternas y complementarias de financiamiento, como por ejemplo, el desarrollo del mercado secundario de hipotecas, el cual permitirá obtener recursos frescos para otorgar nuevos créditos. Es necesario que el ahorro interno de largo plazo, como el generado por los fondos de pensiones, se canalice al mercado hipotecario mediante la emisión de valores en el mercado financiero, lo que, además, permitirá captar recursos del exterior.

Ante el problema de bajos ingresos que adolece una proporción importante de las familias mexicanas, se requiere impulsar mecanismos de ahorro previo con propósito habitacional, que posibiliten el acceso a sistemas con rendimientos reales en los depósitos, de manera que se pueda cubrir el pago inicial para un crédito hipotecario con la participación de la banca y las SOFOLES.

De manera complementaria, será necesario desarrollar un sistema de subsidio general al frente para que la población de bajos ingresos pueda tener las condiciones para adquirir una vivienda a precios accesibles. Este esquema de subsidio debe considerar la capacidad económica y el esfuerzo de ahorro previo, de tal manera que combine, con espíritu de equidad, el ingreso y el ahorro con la magnitud del subsidio.

Se requiere, también, realizar un esfuerzo adicional de simplificación administrativa para disminuir aún más los costos indirectos a través de la profundización de medidas relacionadas con la desregulación de trámites, permisos y licencias. Esto implica la homologación de los reglamentos de construcción en los estados para uniformizar los criterios de operación.

Para propiciar un crecimiento ordenado de los centros urbanos, hay que impulsar la planeación ciudadina mediante el establecimiento de reservas territoriales, incorporando suelo ejidal y comunal a suelo urbano, evitando el asentamiento de los núcleos de población en zonas de alto riesgo.

Según información de la Cámara Mexicana de la Construcción (CMIC), revela que de 18,000 empresas que estaban agremiadas a esta institución, quedan menos de 10,000, lo que quiere decir que la situación es realmente preocupante, a su vez otro factor que preocupa es la rivalidad que desde hace años se genera entre la CMIC Y Provivac (Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda), donde la constitución de la Cámara de la Vivienda, acabaría de dismantelar a la CMIC y este parece que es el momento menos indicado para discutirlo.

Asimismo, menciona el Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación A.C. (CIHAC) que la industria de la construcción no se ha repuesto desde 1995, sin embargo en cuanto a la oferta de productos la historia ha sido diferente, la apertura comercial ha dado como resultado una abundante oferta de productos, nacionales y extranjeros que compiten muy de cerca en calidad y diversidad

Dando como resultado que la industria de la construcción deba llevar a cabo un ambicioso programa de investigación y desarrollo de tecnología que permita bajar costos directos mediante la utilización de nuevas técnicas y materiales de construcción. Para ello será indispensable una vinculación más estrecha con las universidades y centros de investigación del país.

Para hacer de la construcción de vivienda un detonante del fomento a la actividad económica, que se traduzca en una mayor generación de empleos, permita la utilización de insumos nacionales, promueva el desarrollo regional, y, lo más importante, haga posible la edificación de más de 750 mil viviendas anuales en los próximos años, el Estado debe asumir un papel más activo en materia de vivienda, que impulse el desarrollo económico y coadyuve a una mejor distribución de la riqueza y el bienestar social.

**CONCLUSIÓN.**

## CONCLUSION.

La política habitacional debe hacer de la acción pública un factor determinante para conformar un verdadero y eficiente mercado de vivienda que, al mismo tiempo, satisfaga las necesidades de ciertos grupos y libere recursos, tanto públicos como privados, para atender a las familias de menores ingresos, las cuales constituyen el sector mayoritario y el que con mayor urgencia requiere de apoyo para resolver su problema habitacional.

La humanización de la vivienda está directamente relacionada con la disolución de los fenómenos que afectan a esta sociedad moderna, por ejemplo: es claro que la inseguridad pública está directamente ligada al hacinamiento, que es uno de los factores que generan, además de promiscuidad, un gran resentimiento social.

La dotación de servicios urbanos es factor del sentimiento de bienestar que se busca, ya que no es lo mismo tener agua, luz drenaje, parques y transportes que no tenerlos, ésta es la diferencia que hace que quienes tienen patrimonio, es decir, algo que perder, tengan un comportamiento muy distinto al de quienes no tienen nada.

La importancia fundamental de dar una solución al problema de la vivienda radica en que, al lograrlo, simultáneamente se contribuirá a incrementar la productividad en el trabajo -requisito indispensable para lograr la modernización del país- y, sobre todo, aumentar el bienestar social, logrando así la estabilidad política y la paz social del país.

La producción estatal de vivienda, esto es, aquélla en que el Estado actúa como promotor o productor directo de programas habitacionales, sea para ofertar vivienda pública en arrendamiento o para asignarla en uso o en propiedad a los sectores de bajos ingresos, se ha ido extinguiendo.

Los organismos públicos financieros de vivienda que actuaban como promotores de desarrollos habitacionales, conjuntando y coordinando los diversos factores y actores que intervienen en la producción, han pasado en los últimos años a ser entidades financieras de segundo piso o meros canales para el otorgamiento de subsidios a la demanda. El financiamiento tiende a ser manejado por la banca hipotecaria y las tareas de promoción y producción se dejan en manos del sector privado.

En cuanto a la actuación del FONHAPO este organismo tuvo una destacada actuación en cuanto a acciones de financiamiento y mejoramiento de la vivienda. Pero también fue golpeado por la crisis ya que la falta de recursos le obligo a buscar nuevas formas en la recuperación de los créditos que con la inflación eran casi nulos y enfrentaba el compromiso de dar mayores subsidios a los créditos menores con base en el salario mínimo pero la inflación no permitió la recuperación de los créditos porque estos salarios se estancaron en la segunda mitad de la década de 1980.

La ampliación del encaje legal bancario, que se incremento entre 1983 a 1986, obliga al FONHAPO a redefinir sus líneas de crédito y lo lleva a diseñar nuevos esquemas de recuperación crediticia.

La crisis, llevo al FONHAPO a reducir los subsidios vía la disminución de los montos financiados por acción para amentar el número de acciones y en consecuencia disminuir la superficie promedio del pie de casa así como la correspondiente al terreno, en los proyectos de lotes y servicios.

En el Distrito Federal se vio afectado después de la creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal ya que este fue el encargado de coordinar y concertar los organismos federales dejando a fuera al FONHAPO.

El FONHAPO quedo reducido en sus alcances y es ahora un organismo que financia, pero tiene la limitante de pedir a los solicitantes de vivienda que tengan ya su predio, ya que el fondo no tuvo la capacidad para seguir financiando la adquisición de suelo.

Resultando contradictorio que atendiendo a la población no asalariada y de menores recursos, el organismo base su sistema de otorgamiento y recuperación de créditos en los incrementos del salario mínimo y no exista una aplicación de subsidio directo.

**BIBLIOGRAFIA.**

## BIBLIOGRAFÍA.

1. Aguilar Villanueva Luis. Estudio introductorio a la hechura de las políticas públicas, Editorial Porrúa, México 1999.
2. Arnaíz, Aurora. La Estructura del Estado. Editorial Miguel Ángel Porrúa.-3ª ed. 1997.
3. Bailleres Helguera, Enrique. La Fase de Implementación. ¿Talón de Aquiles de las Políticas Públicas?.
4. Duhau Emilio. Urbanización Popular y Política del Suelo en la Ciudad de México. México D.F. 1991.
5. García Peralta, Beatriz. Políticas Públicas y Gobierno Local Ensayos. Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública Primera Edición 1998.
6. Guzmán, Vicente. Antología Sobre La Vivienda. Editorial Tecnos Madrid 1984.
7. Herrera Beltrán, Fidel. La Vivienda Popular en México. Editorial Gernika, 1991.
8. Michael M. Harmon. Teoría de la Organización para la Administración Pública. Editorial FCE, México D.F. 1999.
9. Norberto Bobbio. Diccionario de Política. Editorial, Siglo Veintiuno, Novena Edición, México 1995.
10. Ortiz Enrique. FONHAPO. Gestión y Desarrollo de un fondo público en apoyo de la producción social de vivienda. Editorial. Mimo, México, 1995.

11. Orville F. Grimes. Viviendas Para Familias Urbanas de Bajos Ingresos. Editorial Tecnos, Madrid, 1978.
12. Padilla, Emilio. Capital, Estado y Vivienda en América Latina, editorial Fontamara; México 1987.
13. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I Editorial Porrúa, México 1985.
14. Tamayo, Jesús. El Análisis de las Políticas Públicas, en Bañon, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps) La Nueva Administración Pública, 1997.
15. Villavicencio Judith. La Vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Editorial Colmex, México 1994.

#### OTRAS FUENTES

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, D.F. Editorial Sista. 1996.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2001.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 132. Edición, editorial Porrúa México, 2000
4. Pequeño Larousse Ilustrado 1990, México, D.F., Ediciones Larousse, p. 466
5. Batiza Rodolfo, Una Nueva Estructura del Fideicomiso en México. Revista el Foro. Núm. 1 julio-septiembre de 1953.
6. Revista Obras, El sector vivienda: 1995 un año sin techos, mayo 1996

7. Schteingart, Martha: Sector inmobiliario capitalista y formas de apropiación del suelo Urbano: El caso de México, en: Demografía y Economía XIII, 1979.
8. Exposición de motivos de la iniciativa del C. Presidente de la República sobre reformas, adiciones y derogaciones a la Ley del INFONAVIT, publicadas el 24 de febrero de 1992.
9. Departamento del Distrito Federal: Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, septiembre de 1994.
10. Folleto informativo Banamex, Bancomer, 1995.
11. Vázquez, Mayela, Periódico.Reforma, marzo 1996.
12. Periódico La Jornada, "Perdieron los salarios entre 20 y 34, de su poder adquisitivo", 11 febrero de 1996.
13. FICAPRO: "Programa de Viviendas para rentas congeladas", 1996.
14. Informe Anual del Tribunal Superior de Justicia. 1995.
15. FICAPRO: "Memoria de Gestión del periodo de diciembre de 1988 a agosto de 1994"; mimeo; 1995.
16. [www://inegi.gob.mx](http://inegi.gob.mx).