

00881

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**GESTIÓN GUBERNAMENTAL DE
LA PRODUCCIÓN
HABITACIONAL EN MÉXICO,
1930-2000.**

**UNA VISIÓN DESDE LA
ECONOMÍA POLÍTICA**

TESIS DOCTORAL

**MA DE LOS ANGELES BEATRIZ
GARCÍA PERALTA NIETO**

**DIRECTOR: DR. ROBERTO I.
ESCALANTE SEMERENA**

**DIRECTOR EXTERNO: DR. GUSTAVO
GARZA VILLARREAL**

CIUDAD UNIVERSITARIA,

JUNIO DE 2005

m. 345687



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.

GESTIÓN GUBERNAMENTAL DE LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL EN MÉXICO,
1930-2000.

ÍNDICE

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS	V
ABREVIATURAS	IX
PRÓLOGO	XII
INTRODUCCIÓN.....	XXIII

PARTE I

ORGANISMOS PÚBLICOS Y VIVIENDA

I. LOS ALBORES DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN LA ASIGNACIÓN DE VIVIENDA PARA ASALARIADOS (1930-1960)	1
A. MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y CONDICIONES URBANAS DE LAS CIUDADES	3
B. INSTITUCIONES PÚBLICAS PIONERAS EN LA DOTACIÓN DE VIVIENDA.....	12
C. EL CRÉDITO HIPOTECARIO EN LA BANCA DE DESARROLLO Y COMERCIAL	18
D. PRIMERAS ASOCIACIONES GREMIALES DEL SECTOR CONSTRUCTOR NACIONAL.....	23
II. EL PROGRAMA FINANCIERO DE LA VIVIENDA Y SU CIRCUNSTANCIA ECONÓMICA	30
A. FACTORES QUE DETERMINARON LA CREACIÓN DEL PFV	32
B. OPERACIÓN DEL FOVI Y DESARROLLO DEL PROMOTOR DE VIVIENDA.....	38
C. CRISIS ECONÓMICA EN LOS AÑOS OCHENTA	47

D. MEDIDAS APLICADAS POR FOVI PARA HACER FRENTE A LA CRISIS, 1982-1987	51
E. FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y PRODUCCIÓN	64
 III. VIVIENDA PARA TRABAJADORES: INFONAVIT	 70
A. PRIMERA DÉCADA DEL INFONAVIT	70
B. DOMINIO DEL SECTOR FINANCIERO EN LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL: INFONAVIT, 1992-1999	81
1. LÍNEAS DEL INSTITUTO	82
2. GESTIÓN Y ASIGNACIÓN DE LOS CRÉDITOS	91
2.1 COFINANCIAMIENTO CON LA BANCA COMERCIAL Y LOS ESTADOS	99
2.2 BINOMIO AHORRO-HOGAR.....	100
2.3 VIVIENDA PROGRESIVA.....	101
3. MECANISMOS DE RECUPERACIÓN DE LOS CRÉDITOS ASIGNADOS.....	102
4. ESQUEMA FINANCIERO Y CREACIÓN DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (SAR)	105

PARTE II

GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA

IV. ORGANISMOS INTERNACIONALES Y POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA.....	115
A. VIVIENDA Y ORGANISMOS INTERNACIONALES.....	118
B. NACIONES UNIDAS: DE HÁBITAT I A HÁBITAT II	125

C. EL BANCO MUNDIAL: DE LOS “LOTES CON SERVICIOS” AL DESARROLLO DE LA “TOTALIDAD DEL SECTOR”	133
D. ESTRATEGIAS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES	139
E. RELACIÓN CON LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO.....	151
 V. REFORMAS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA Y SUS REPERCUSIONES EN EL ACCESO A LA VIVIENDA	158
A. MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.....	161
B. MODIFICACIONES A LAS REGULACIONES INQUILINARIAS	170
C. REFORMA FINANCIERA Y REPRIVATIZACIÓN BANCARIA	175
D. EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (SAR) Y LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL	184
 VI. INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN Y VIVIENDA.....	190
A. CARACTERIZACIÓN DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN	190
1. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN	193
1.1. DEPENDENCIA DE OTROS SECTORES ECONÓMICOS.....	196
1.2. DEPENDENCIA DE LAS FLUCTUACIONES ECONÓMICAS	197
2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN	198
3. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN	201
3.1. SECTOR FORMAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN	202
3.2. EL SECTOR NO ESTRUCTURADO	204
3.3. EL SECTOR DE LA AUTOCONSTRUCCIÓN O DE LA “PRODUCCIÓN SOCIAL” ..	205
3.4. ASPECTOS COMUNES Y DIFERENCIALES ENTRE LOS SUBSECTORES.....	207
B. EL ESTADO PROMOTOR DEL SECTOR CONSTRUCTOR EMPRESARIAL	209
1. COMPORTAMIENTO DE LAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS, 1995-2000.....	212
2. EL ESTADO PROMOTOR DEL SECTOR EMPRESARIAL DE VIVIENDA	216

CONCLUSIONES	224
BIBLIOGRAFÍA.....	235
ANEXO ESTADÍSTICO.....	251

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

GRÁFICA 1

TASAS DE BONOS HIPOTECARIOS E INFLACIÓN DEL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (1939-1962).....	7
--	---

GRÁFICA 2

DESTINO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO (1930-1960).....	9
--	---

CUADRO 1

POBLACIÓN URBANA Y RURAL DE MÉXICO, 1930-1960	10
---	----

CUADRO 2

POBLACIÓN E INCREMENTO MEDIO ANUAL DE LAS PRINCIPALES CIUDADES DE MÉXICO, 1940-1960	11
--	----

CUADRO 3

INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES CON ACCIONES DE VIVIENDA EN MÉXICO, 1930-1960	17
--	----

CUADRO 4

INSTITUCIONES CREDITICIAS	22
---------------------------------	----

GRÁFICA 3

PRODUCTO INTERNO BRUTO Y SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN MÉXICO, 1939-1962	28
--	----

CUADRO 5

POBLACIÓN URBANA Y RURAL DE MÉXICO, 1950-1970	31
---	----

GRÁFICA 4

PRODUCTO INTERNO BRUTO Y SECTOR CONSTRUCCIÓN 1939-1981 TASAS DE CRECIMIENTO	34
--	----

GRÁFICA 5	
TASAS DE BONOS HIPOTECARIOS E INFLACIÓN DEL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, 1939 A 1982	35
CUADRO 6	
EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DEL AJUSTE, 1982-1987	
TASAS DE CRECIMIENTO	49
CUADRO 7	
COMPORTAMIENTO DEL SUBSIDIO POR PESO DE CARTERA	58
CUADRO 8	
REQUISITOS DE INGRESOS EN SALARIOS MÍNIMOS PARA CADA TIPO DE VIVIENDA (VECES EL SMG D. F.) (1986)	62
CUADRO 9	
PARTICIPACIÓN DE LA BANCA Y DE FOVI SALDOS NIMINALES (MILONES DE PESOS)	65
CUADRO 10	
ESTRUCTURA DE LAS FUENTES DE RECURSOS DE FOVI Y SUS VARIACIONES. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN LAS ENTRADAS TOTALES	66
CUADRO 11	
TASAS DE CRECIMIENTO Y FLUJOS NOMINALES	67
GRÁFICA 6	
DOTACIÓN DE VIVIENDA NUEVA DE LOS PRINCIPALES ORGANISMOS EN MÉXICO, 1973-1982	80
GRÁFICA 7	
INVERSIÓN CONSTANTE EN VIVIENDA NUEVA POR ORGANISMO EN MÉXICO, 1973-1997	89
GRÁFICA 8	
ACCIONES POR LÍNEA DEL INFONAVIT (1973-1997)	90

GRÁFICA 9	
COSTO PROMEDIO DE LA VIVIENDA EN SALARIOS MÍNIMOS Y POR LÍNEA	95
GRÁFICA 10	
CRÉDITOS OTORGADOS POR EL INFONAVIT DE ACUERDO AL RANGO SALARIAL	98
CUADRO 12	
PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA MUNDIAL	119
CUADRO 13	
BIENESTAR MUNDIAL (1992).....	120
CUADRO 14	
EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA.....	138
CUADRO 15	
PROCEDIMIENTOS DE DESINCORPORACIÓN DE TIERRAS DEL RÉGIMEN EJIDAL	162
CUADRO 16	
INFORMACIÓN GENERAL SOBRE SUELO EN MÉXICO	165
CUADRO 17	
ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (JUNIO 1999)	166
CUADRO 18	
RESUMEN NACIONAL DE TIERRA CON APTITUD HABITACIONAL POR ORGANISMO	167
CUADRO 19	
CIFRAS REPORTADAS POR EL PROGRAMA PISO, 1995-2000.....	168
CUADRO 20	
INCORPORACIÓN DE SUELO DE PROPIEDAD SOCIAL A RESERVA TERRITORIAL EN 8 ESTADOS.....	169
CUADRO 21	
EVOLUCIÓN DE LA VIVIENDA "NO PROPIA" NACIONAL Y EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 1950-2000.....	171
CUADRO 22	
RESUMEN DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DE LA BANCA	180
GRÁFICA 11	
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA CONSTRUCCIÓN	206
CUADRO 23	

PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA, 1980-1995	212
CUADRO 24	
LAS DIEZ PRIMERAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS DE VIVIENDA EN MÉXICO, 1995-2001	213
GRÁFICA 12	
LAS DIEZ PRIMERAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS DE VIVIENDA EN MÉXICO, 1995-2001	213
CUADRO 25	
LAS DIEZ PRIMERAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS DE MÉXICO, 1995-2001	214
GRÁFICA 13	
LAS DIEZ PRIMERAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS DE MÉXICO, 1995-2001	214
GRÁFICA 14	
VENTAS DE LAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS DE VIVIENDA Y DEL SECTOR NACIONAL EN MÉXICO, 1995-2001	215
GRÁFICA 15	
ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS DEL SECTOR VIVIENDA Y SU CIRCUNSTANCIA ECONÓMICA.....	218
GRÁFICA 16	
VIVIENDA NUEVA POR ORGANISMO (1973-2000).....	219
CUADRO 26	
INCREMENTO DE VIVIENDA EN MÉXICO, 1970-2000	219
CUADRO 27	
NÚMERO DE CASAS VENDIDAS POR GEO, 1996-2000.....	221
ESQUEMA 1	
EMPRESA GEO	221
ESQUEMA 2	
EMPRESA PULTE	222

ABREVIATURAS

ADE	Acuerdo Inmediato de Apoyo a Deudores de la Banca
AFORE	Administradoras de Fondos para el Retiro
AID	Agencia Internacional para el Desarrollo
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AMPI	Asociación Mexicana de Profesionistas Inmobiliarios
Auris	Instituto de Acción Urbana e Integración Social
Banhuopsa	Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Pública S.A.
Banobras	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
Canacindra	Comisión Nacional de la Industria de la Transformación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIADI	Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones
CIES	Consejo Interamericano Económico y Social
CMIC	Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción
CNIC	Cámara Nacional de la Industria de la Construcción
Concamin	Confederación de Cámaras Industriales
Coplamar	Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
Consar	Comisión del Sistema de Ahorro para el Retiro
Corett	Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra
CTM	Confederación de Trabajadores de México
CPP	Costo Porcentual Promedio
CURP	Clave Única de Registro de Población
DDF	Departamento del Distrito Federal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FHP	Fondo de Habitaciones Populares
Ficapro	Fideicomiso Casa Propia
FIDEURBE	Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México
Fidelac	Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la ciudad Lázaro Cárdenas
Fidaca	Fideicomiso Acapulco
Fimaga	Fideicomiso Manzanillo Las Garzas
Fisomex	Fomento Industrial Somex
Fividesu	Fideicomiso de Vivienda Desarrollo Social y Urbano

Foga	Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda
Fobaproa	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
Fomerrey	Fomento Metropolitano de Monterrey
Fonavir	Fondo Nacional para la Vivienda Rural
Fonhapo	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
Fovi	Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda
Fovimi	Fondo de la Vivienda Militar
Fovissste	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
FSTSE	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado
ICA	Ingenieros Civiles Asociados
INCEVIS	Índice Nacional del Costo de Edificación de la Vivienda de Interés Social
Incobusa	Inmobiliaria Comercial Bustamante S.A. de C.V.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
Indeco	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores
INV	Instituto Nacional de la Vivienda
ISSSTE	Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado
LGIC	Ley General de Instituciones de Crédito
Nafinsa	Nacional Financiera S.A.
NEP	Nueva Economía Política
NIE	Nueva Institucionalidad Económica
PAC	Programa de Aliento al Crecimiento
PECE	Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PFV	Programa Financiero de la Vivienda
PIB	Producto Interno Bruto
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica
Procapte	Programa de Capitalización Temporal
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
RNA	Registro Nacional Agrario
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SAR.	Sistema de Ahorro para el retiro
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Sedue	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEP	Secretaría de Educación Pública
SIEFORE	Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal

SMM	Salario Mínimo Mensual
SM	Salario Mínimo
Sofol	Sociedad Financiera de Objeto Limitado
SRA	Secretaria de la Reforma Agraria
TAH	Tasa Activa Hipotecaria
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAIM	Vivienda de Interés Social para Acreditados de Ingresos Mínimos
VIS-A	Vivienda de Interés Social para Acreditado de Ingresos Bajos
VIS-B	Vivienda para Acreditados de Ingresos Medios
VIS-R	Vivienda para Arrendamiento Vivienda Popular
VSM	Veces el Salario Mínimo

PRÓLOGO

Los años noventa marcaron un parteaguas en la política de vivienda impulsada por el Estado mexicano, el cual —en lugar de asumirse como garante para resolver el problema habitacional—, adoptó el modelo neoliberal, cuya visión económica propuso reducir la presencia gubernamental pretendiendo que el mercado podría distribuir los recursos de acuerdo con la eficiencia y la productividad de los diferentes sectores económicos. Con esto, buscaba mejorar las condiciones de oferta y demanda, reforzar el papel financiero desempeñado por las instituciones, así como la libre elección de viviendas en el mercado por parte de los beneficiarios de los organismos habitacionales. Este nuevo planteamiento del discurso oficial transfirió al sector empresarial y social la responsabilidad de la provisión de vivienda.

La orientación del modelo de desarrollo económico tuvo como ejes la apertura comercial, la desregulación financiera, la orientación hacia una economía de mercado y la apertura democrática. En este contexto la vivienda desapareció del discurso político y económico.¹ Estos cambios repercutieron en el financiamiento, la participación del sector de la construcción y el acceso de la población a la vivienda, que en este modelo se considera como mercancía regida

¹ La apertura comercial y la desregulación económica registradas en el país a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, fortalecidos a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), fueron cambios interpretados a nivel internacional como signo de una economía emergente que podía producir ganancias especulativas en inversiones bursátiles y ofrecer un mercado inmobiliario en expansión con buenas expectativas a futuro. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), contribuyó al control de las tasas de inflación y de interés, reguló el tipo de cambio y por ende favoreció la inversión inmobiliaria.

por las leyes de la oferta y la demanda. No fueron tomadas en cuenta sus características especiales: una oferta muy heterogénea, una demanda limitada por la solvencia de la población, la ausencia de oferta suficiente de créditos hipotecarios y la dificultad de acceso a suelo urbano.

Con este enfoque se excluyó abiertamente —del llamado “mercado formal de vivienda y suelo”— a las familias mexicanas cuyos ingresos son insuficientes a los nuevos requerimientos de los diferentes programas de vivienda y que tiene como única opción, vivir en colonias populares y barrios degradados.²

Por otra parte, aun cuando el número de viviendas de interés social producidas por el sector privado —apoyado por las políticas estatales— es inferior al producido por el sector social, la acción del sector privado orienta de manera importante la estructuración de las ciudades mexicanas y determina las condiciones en que se accede al suelo y la vivienda. Esta tendencia se ha consolidado a partir de los cambios en la política habitacional. Prueba de ello lo constituyen la construcción de grandes conjuntos habitacionales en la periferia de las zonas metropolitanas y la gran reserva territorial que los grupos desarrolladores han adquirido; así como el auge sin precedente en el ámbito inmobiliario para la vivienda de interés social que desde 1994 —año de crisis económica— han alcanzado. Las ventas de las empresas constructoras de vivienda se incrementaron constantemente a partir de 1995. Lo anterior, nos lleva a preguntarnos si ¿en los años noventa el cambio en la orientación económica significó una ruptura con el modelo anterior o un reacomodo de actores?

Consideramos que uno de los caminos para responder a estas interrogantes lo constituye un estudio que abarque las diferentes etapas de la relación existente entre los organismos federales y el sector privado en la provisión de vivienda para asalariados razón por la cual se escogió el periodo 1930-2000.

² Este tema ha sido desarrollado en investigaciones acerca de la producción social de vivienda, entre los que pueden citarse Azuela y Cruz, 1989; Azuela y Thomas, 1993; Coulomb y Duhau, 1988; Copevi, 1977; Schteingart, 1989.

Como antecedentes de la investigación en vivienda, se dispone de estudios exhaustivos acerca del desarrollo de la investigación urbana en México que incluyen a la vivienda, entre los cuales puede citarse el elaborado por Gustavo Garza (1999). Por ello, sin pretender agotar o repetir el análisis de la bibliografía disponible en lo tocante a la investigación en vivienda en México, puede decirse que, desde los años cuarenta, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (Banhuopsa), elaboró los primeros estudios sobre la vivienda marginal. En 1965, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) realizó un estudio en el que se analizó la adecuación física de la vivienda a los requerimientos de los hogares pobres. Dicho trabajo proporcionó una primera idea del déficit habitacional en términos cualitativos y cuantitativos.

Los primeros estudios que brindaron una visión global e incluyeron el análisis de los agentes financieros, de la industria de la construcción, de los mercados de suelo urbano, de las políticas del Estado y de las soluciones habitacionales prevalecientes fueron realizados por el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (Copevi) entre 1975 y 1976 (Copevi, 1977, vols. II, III y IV), con una perspectiva histórico-estructural que abarcó diversos aspectos de la problemática habitacional. En el mismo periodo, El Colegio de México (Garza y Schteingart, 1978) publicó los resultados de una investigación donde se analizaba la situación deficitaria de la vivienda en el país así como una evaluación de cada uno de los programas habitacionales que en ese momento operaban.

En la década de los ochenta se realizaron, en el ámbito académico, varios trabajos en los que predominaron el análisis en lo referente a asentamientos irregulares, políticas particulares y coyunturales del Estado, procesos sociales y autoconstrucción de la vivienda. Entre ellos se encuentran los trabajos de Perló (1980), Alonso (1980), Moctezuma-Navarro (1980), Legorreta (1983), Schteingart (1989; 1990; y 1994), García y Perló (1984), Azuela (1987), Coulomb (1987), Jiménez (1998) y Connolly (1987). En el sector público encontramos algunos estudios que se elaboraron con el fin de establecer lineamientos para las políticas habitacionales (Coplamar, 1982, y Stolarski, 1982).

Los análisis de los agentes que intervienen en la producción de la vivienda, así como la relación con la política habitacional y el funcionamiento de ésta en periodos históricos determinados, son aún limitados. Al final de la década de los ochenta y principios de los noventa, han surgido algunos estudios referidos a la política habitacional del Estado (Schteingart, 1989; Duhau, 1988a; Reyes, 1989; CIDAC, 1991; Coulomb, 1991). Ellos intentan evaluar los cambios realizados en dicha década en los organismos habitacionales del gobierno a raíz de la crisis; ahí se puntualizan los primeros planteamientos de reforma del Estado en este sector, en observancia de la nueva visión de privatizar ciertos aspectos de la gestión pública y adaptar la política crediticia a las circunstancias económicas del país.

Finalmente, es importante señalar los últimos trabajos realizados que dan cuenta de los cambios más importantes en la década de los noventa, entre ellos se encuentran: Catalán (1993), Soberanes (1993), Zepeda y Mohar (1993), que relatan el conjunto de la desregulación normativa y los programas aplicados al sector. En este mismo periodo también puede mencionarse el estudio coordinado por Graizbord y Schteingart (1994). Asimismo, otros estudios que se ocupan de la participación del sector privado en la vivienda son los trabajos de Barragán (1994) y Maya (1999).

A pesar de la importancia que tiene la vivienda en el desarrollo social y económico, su estudio ha perdido importancia. Los apoyos de las agencias internacionales para realizar investigación no consideran el tema como prioritario, y privilegian otros como el desarrollo sustentable, la pobreza extrema y los procesos de democratización, por mencionar algunos. También en los centros de investigación en los cuales la vivienda había ocupado un lugar importante se han privilegiado otros aspectos de la realidad urbana del país como problemática ambiental, participación ciudadana y gobernabilidad, entre otros. Pese al panorama descrito, la vivienda no es un tema agotado o un problema resuelto; por ello, esta tesis propone atraer la atención hacia dicho tema.

La complejidad de la vivienda y su importancia para los estudios económicos permiten desarrollar el tema desde diferentes enfoques. Como por ejemplo, apoyándose en el enfoque neoclásico, realizar estudios acerca del

mercado habitacional. Sin embargo, las distorsiones en un mercado imperfecto, como es el de la vivienda en México, sólo permite un análisis coyuntural y no brinda una visión explicativa de la situación prevaleciente. Otros enfoques, como tratar de relacionar los ciclos macroeconómicos y los ciclos de construcción de vivienda, constituyen una propuesta parcial; prueba de ello es que durante la etapa de mayor crecimiento económico del país no se desarrolló un sector constructor inmobiliario habitacional (véase capítulo I).

En el caso de la presente tesis, se pretende, desde una visión de la economía política, llenar un vacío y presentar una perspectiva histórica (1930-2000) de las relaciones sociales entabladas entre los actores empresariales de la construcción y el Estado. Las relaciones de producción entre los actores son fundamentales y constituyen el objeto de estudio de la economía política. En este sentido, dicho enfoque teórico pretende revelar las leyes, los caminos, los métodos, y dar una explicación fundada de las condiciones objetivas y de la transformación gradual de la interacción entre los distintos actores. Es decir, la hipótesis que guía esta investigación establece que el análisis de la relación entre sector público representado por los organismos federales y el sector empresarial que la produce es fundamental para entender la política habitacional del Estado mexicano y que esta última tiene fuerte impacto de los lineamientos establecidos por los organismos internacionales.

Para alcanzar dicho objetivo, se caracteriza la evolución de la relación entre Estado y sector privado, así como sus diversos actores en la producción de vivienda durante distintos periodos históricos de México. Se optó por un estudio analítico de los dos organismos públicos de vivienda más importantes (Infonavit y Fovi) en los periodos relevantes de su acción, para ver cómo se ha administrado el sistema; se señalan, asimismo, sus ventajas y desventajas.

Desde los cambios constitucionales originados por los regímenes surgidos de la Revolución mexicana —a partir de los años treinta y hasta el reacomodo del marco jurídico instrumentado en los años noventa como respuesta a las sugerencias de los organismos internacionales—, el Estado mexicano ha sido fundamental en el proceso que se analiza. Como afirma Bourdieu, el mercado está

amparado y controlado, directa e indirectamente, por los poderes públicos: “El Estado fija sus reglas de funcionamiento mediante una serie de reglamentaciones específicas que se suman a la estructura jurídica (derecho de propiedad, derecho mercantil, derecho laboral, derecho contractual, etcétera)” (2003:116). Añade que para comprender la lógica de este mercado, hay que analizar las relaciones de fuerza entre los agentes y las instituciones burocráticas.

La producción de vivienda social tiene una íntima relación con las políticas estatales, los actores privados y las diferentes etapas de desarrollo económico, y ha cambiado como resultado de la transformación del Estado de bienestar al Estado impulsor de la economía de libre mercado, cuyos ejes son la desregulación y la privatización. Por ello es importante tomar en cuenta el proceso de globalización y las características de la economía mexicana.

Una de las principales fuentes para llevar a cabo esta investigación fueron las entrevistas que se realizaron a los diferentes actores participantes en la dotación de vivienda y que son objeto de este estudio, en especial a funcionarios públicos y empresarios de la construcción. Igualmente, fue necesario llevar a cabo un trabajo de revisión bibliográfica nacional y de autores europeos (alemanes, ingleses y franceses), sin olvidar las reuniones de trabajo con especialistas en la materia.³ Para apoyar esta investigación, se consideró indispensable mostrar la producción habitacional mediante la construcción de la estadística de vivienda de acuerdo con la información generada por los organismos de vivienda y con responsables de las estadísticas nacionales.⁴ La estadística mencionada se acompaña de datos económicos que permiten mostrar la relación del sector constructor con la economía nacional.

El estudio de las relaciones entre el sector constructor privado y el Estado se centra en analizar la naturaleza de los actores que participan en la dotación de vivienda social. Sin embargo, el tema no se agota y plantea la necesidad de retomarlo sistemáticamente en otras investigaciones. Se trata de un estudio

³ Martha Schteingart, del CEDDU-Colmex, México; Jacotte Bobroff, de la Escuela Nacional de Puentes y Caminos, París; Michael Edwards, de la Bartlett School, Londres; y Andreas Hofer, de la ETH, Zurich.

⁴ Infonavit, Sedue, Sedesol, Conafovi, INEGI, y los datos que publica la *Revista Obras*.

esencialmente empírico y no de un análisis técnico. Una de sus metas consiste en cuantificar la acción habitacional de los organismos públicos para contar con una herramienta de evaluación. Toda exploración de carácter empírico violenta la realidad, y la elección del objeto de estudio entraña cierta arbitrariedad, con cuyo análisis se pretende dar cuenta de la realidad. El amplio periodo de estudio, indispensable para poder hacer un diagnóstico de la acción habitacional, implica ciertas limitaciones, como incluir únicamente dos casos de estudio de organismos de vivienda: Fovi e Infonavit; lo anterior se decidió por la importancia de sus acciones con base en la estadística de vivienda. Entre 1971 y 2000 Infonavit contribuyó con 15.5% del incremento en el parque habitacional, mientras que Fovi lo hizo con 8.7%. Ambos organismos se tratan en los periodos considerados determinantes porque reflejan los cambios en la política habitacional. Es importante resaltar que los datos estadísticos provienen de fuentes oficiales que presentan inconsistencias, a las cuales, en su momento, se hace referencia. Por último es importante reconocer el papel que tiene el suelo en la solución del problema habitacional; sin embargo, aunque se hace referencia al impacto de los cambios en la legislación (véase Capítulo V),⁵ su estudio rebasa los alcances de este estudio.

El trabajo se estructura en dos grandes partes, cada una subdividida en tres capítulos. La primera se refiere a la evolución de los organismos públicos de vivienda desde sus inicios (se presentan los casos de Fovi e Infonavit). La segunda inicia estudiando los lineamientos de los organismos internacionales, a partir de lo cual se describen los cambios realizados en la estructura normativa, para culminar con las acciones específicas de los agentes de la industria de la construcción.

Se incluye una Introducción, en la cual se sistematizan rigurosamente las estadísticas de la producción habitacional en el país; aunque no forma parte de los objetivos generales del trabajo, ello es indispensable para dimensionar las acciones habitacionales del Estado y la importancia de este último para los agentes constructores en los diferentes periodos estudiados.

⁵ Se hace referencia porque en ella se ha desarrollado la mayor parte de vivienda popular.

En el capítulo primero se presentan los principales elementos de la acción pública a partir de 1930. El análisis de dicho periodo nos permitirá presentar los antecedentes de las características actuales de la relación entablada entre Estado y sector productor de vivienda. Las instituciones públicas que iniciaron las primeras acciones en la dotación de vivienda se crearon durante el periodo de sustitución de importaciones y, al mismo tiempo, surgieron las instituciones financieras crediticias de apoyo para la producción de vivienda para asalariados. También se inició la consolidación del sector constructor nacional y su relación con el Estado, al mismo tiempo que surgieron las primeras asociaciones gremiales.

En el capítulo segundo se analiza el Programa Financiero de Vivienda (PFV), y cómo éste ha respondido a las condiciones económicas de los distintos periodos. A partir de la creación del PFV cambió la concepción de la tenencia de la vivienda social de alquiler a propiedad privada.

La operación del PFV a partir de los años sesenta permite el acceso a recursos financieros para la producción de vivienda social en mayor escala. De esta manera, la vivienda social adquiere importancia para el sector constructor y comercializador de vivienda. Esta nueva forma de producción de vivienda plantea la necesidad de ampliar la adquisición de suelo, nuevas formas de organización de las empresas constructoras, la apertura del sector financiero al crédito hipotecario y condiciones distintas del acceso de la población a la vivienda.

Tal producción guarda una estrecha relación con la economía, debido a la importancia del sector de la construcción y su impacto multiplicador en otras ramas de la economía. Por ser un bien costoso, se relaciona íntimamente con los sistemas hipotecarios, ya que se necesita financiamiento para su producción y adquisición.

En el capítulo tercero se analiza el caso del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit); los primeros diez años que marcan la importancia de la vivienda como instrumento de clientelismo político, y su potencial económico para el desarrollo de una parte del sector de la construcción. Dicho organismo es retomado en la segunda parte del capítulo a partir de 1992, cuando se modifica la legislación que lo rige; este hecho marca el apoyo que sus recursos

financieros dan al mercado internacional.

La segunda parte del trabajo inicia con el capítulo cuatro, donde se analizan las propuestas hechas por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), determinantes en la orientación de la política de vivienda en México durante la última década. El cambio de enfoque de desarrollo económico —cuyos ejes giraron alrededor de apertura comercial, desregulación financiera, orientación hacia una economía de mercado, y apertura democrática— eliminó el tema de la vivienda de la agenda de estudios urbanos,⁶ así como del discurso político y económico.⁷

En el capítulo quinto se analizan las reformas al marco jurídico y normativo como la reforma al artículo 27 constitucional, que liberó la tierra ejidal y comunitaria al intercambio privado individual y lo que facilita su incorporación al mercado de suelo urbano. Se presentan las modificaciones realizadas a las regulaciones inquilinarias que controlaban la relación inquilino-arrendador, los regímenes de renta congelada y el aumento del alquiler, así como las modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito (LGIC), que convirtieron a las Sociedades Nacionales de Crédito en Sociedades Anónimas, lo cual constituyó el marco jurídico de la reprivatización de la banca, agente fundamental de la crisis posterior del sistema hipotecario. Por último, la institución del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) fue el mecanismo inicial para formular una nueva Ley del Seguro Social, lo cual privatizó la captación y administración de los fondos para el retiro y la aportación para la vivienda de los trabajadores del sector privado.

El sexto capítulo incorpora un análisis de la evolución del sector constructor nacional, otro agente fundamental en la producción de vivienda. En esta evolución, dicho sector ha tenido momentos de gran auge, como los registrados durante el largo periodo que va desde la década de los años cuarenta hasta finales de los setenta, y otros de crisis importantes como los ocurridos en las distintas etapas de

⁶ Esta situación es similar en países que han tenido una larga tradición en estudios sobre vivienda (Ball, 1983).

⁷ A partir del juego electoral de finales de siglo XX, los candidatos a la presidencia retomaron en su discurso político el tema de la vivienda social, sin hacer un replanteamiento a la propuesta salinista.

desarrollo económico.

El Estado —mediante una política sostenida de inversión pública— ha sido históricamente el gran impulsor del sector. La inversión en edificaciones y obras de infraestructura (mediante de las diferentes instancias estatales y organismos públicos) ha estimulado el crecimiento de la industria de la construcción, especialmente durante el modelo de desarrollo keynesiano y épocas de crisis, con lo cual ha dinamizado el crecimiento de algunos sectores de la economía.

A lo largo de los distintos capítulos veremos cómo el papel del Estado en los periodos estudiados ha instrumentado diversos programas creativos. Hasta la década de los ochenta estos atendieron, al menos parcialmente a la población asalariada de menores ingresos. Sin embargo, estos programas se desvirtuaron al responder más a las prácticas de clientelismo político, a los lineamientos de los organismos internacionales y las demandas de los distintos actores privados que a la población más necesitada.

Para concluir, debo señalar que en el proceso de elaboración de la presente investigación doctoral, he aprendido y recibido ayuda de innumerables personas en distintos momentos. A todos ellos, mi agradecimiento por su tiempo, dedicación y amistad.

En el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM he recibido todo el apoyo necesario en esta etapa, especialmente de su director, René Millán.

Este trabajo se terminó gracias al apoyo de la beca otorgada por el Programa de Formación de Expertos en Suelo Urbano (Fexsu) que llevan de manera conjunta el Lincoln Institute of Land Policy (LILP) y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la UNAM. Agradezco a Manuel Perló, y en particular a Carlos Morales Schechinger. Quedo en deuda con ellos por sus acertados comentarios.

A Roberto Escalante, director interno, por su apoyo y valiosas observaciones.

También agradezco la paciencia para revisar este trabajo, su optimismo y excelente disposición, a Gustavo Garza Villarreal, director externo de esta tesis y a sus atinados comentarios que me permitieron culminarla.

Agradezco a Patricia Escalante, a quien admiro profesionalmente, y quien me ayudó a aceptar mi estilo de investigación (un poco *sui generis*) dados mis antecedentes profesionales y mi enfoque.

Igualmente a los miembros del jurado por su disposición y valiosas observaciones: Larissa Lomnitz Adler, Edith Jiménez, Bernardo Navarro y Fidel Aroche, a todos ellos, gracias.

Durante estos años de investigación, he contado con la colaboración de varios becarios estudiantes y académicos de quienes he aprendido mucho y quienes me han cuestionado constructivamente, en especial Claudia Calleja.

Mucho de lo que aquí aparece es resultado de discusiones colectivas, aunque los errores y limitantes son de mi responsabilidad.

Desde su fundación (1991) formo parte de la International Network of Urban Research and Action (INURA). A todos los colegas y amigos de esa red debo mi aún escaso conocimiento de lo que sucede en algunas de las ciudades del capitalismo desarrollado. Especialmente a Andreas Hofer quien, con su trabajo de largos años en KraftWerk1, ha demostrado que la vivienda social arquitectónica y urbanamente plena no es una utopía, y quien me ayudó a ser tenaz para alcanzar lo fundamental.

La lista a los que debo dar mi agradecimiento es muy extensa: Martha Schteingart, Marianne Braig, Michael Edwards, Jacotte Bobroff, Enrique Ortiz y Noemí Stolaski. Todas aquellas personas que han apoyado este trabajo reciban mi reconocimiento.

INTRODUCCIÓN

LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN MÉXICO, 1930-2000

Al finalizar el siglo XIX e iniciar el siglo XX, el proceso de industrialización y el desarrollo del ferrocarril contribuyeron al crecimiento explosivo de las ciudades europeas. Las condiciones habitacionales de la mayoría de las familias se caracterizaban por hacinamiento e insalubridad. A lo largo de esos años, las condiciones urbanas de los países industrializados fueron muy precarias (Hofer, 2004). Durante dicho periodo, la oferta de vivienda dependió exclusivamente del sector privado.

En respuesta a la necesidad de contar con una fuerza de trabajo disciplinada, al deterioro acelerado de las condiciones urbanas en su conjunto y al impacto que ello tuvo en la población en general —así como en atención a las propuestas de algunos pensadores sociales— surgió paulatinamente en los países industrializados un sector inmobiliario administrado por los poderes públicos locales.

Como varios autores afirman,¹ el Estado benefactor europeo respondió más a las necesidades de los industriales que a las de la población en general. Se ocupó de la educación y de la salud de la población trabajadora necesaria para el desarrollo capitalista y, en menor medida, de la vivienda social en alquiler. Es decir, cuando la oferta de vivienda barata fue necesaria para atender a la población obrera y permitir el desarrollo industrial, se dio la intervención estatal, como sucedió al inicio del siglo XIX y durante la reconstrucción después de los conflictos bélicos. El Estado actuó en esos momentos en la transformación de las condiciones de vivienda y las que determinan la satisfacción o insatisfacción de

¹ Pueden mencionarse Ball, Harloe y Topalov.

dicha necesidad (Topalov, 1979: 91-93). La intervención del Estado en la provisión de vivienda pública adaptó los precios de acceso a la misma; el precio comercial era menor al costo real gracias al financiamiento público, aunque los trabajadores menos calificados y de bajos ingresos, así como la población sin empleo estable, quedaron excluidos del acceso a la vivienda pública.

Pese a que se reconoce a la vivienda como una necesidad general que, en teoría, debería ser garantizada por el Estado benefactor, sus características específicas de durabilidad y costo la hacen atractiva como mercancía. Si bien la producción de vivienda pública en alquiler fue importante para el crecimiento del sector constructor e industrial capitalista, al mismo tiempo se desarrolló el sistema de provisión de vivienda en propiedad privada que se convirtió en elemento central de la organización capitalista, pues significó una importante fuente de ganancia para los sectores involucrados en su producción. La participación del Estado en la provisión de vivienda pública se vio limitada y presionada por dichos sectores: cuando lo consideraron necesario a sus intereses, demandaron el retiro de la intervención estatal directa, como sucedió desde 1970, a partir del cambio en el modelo económico impulsado por los gobiernos del Reino Unido y de Estados Unidos.² En ese momento, la vivienda —necesidad social que debía atenderse en el marco de las políticas públicas— se convirtió en lo que acertadamente Topalov denomina “una mercancía imposible”, título de su libro (Topalov, 1987).

En los países de industrialización tardía, como México, la situación es diferente. Aunque el desarrollo urbano acelerado respondió a la dinámica del crecimiento económico, el proceso de urbanización fue más rápido que en los países desarrollados, pues el incremento de la población fue mayor, como resultado de la elevada fecundidad de la población y el descenso en su tasa de mortalidad. La industrialización dependiente del exterior se concentró en pocas ciudades; el desplazamiento de la mano de obra del sector agrícola al industrial sobrepasó las posibilidades de ser absorbida productivamente (Unikel, Ruiz y

² Ball analiza el cambio de tenencia en la vivienda social, de alquiler a propiedad privada, a raíz de la política económica instrumentada en los años setenta y consolidada durante los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan.

Garza, 1976: 15). Tales procesos presionaron sobre la demanda de suelo y de vivienda urbana.

A pesar de la creciente demanda habitacional, veremos con las cifras que a continuación se presentan que la intervención estatal en vivienda fue limitada; asimismo, no se desarrolló un sector inmobiliario capitalista independiente; tampoco hubo suficiente oferta privada, ni demanda solvente que incentivara el crecimiento del sistema hipotecario. Es decir, a diferencia de los países desarrollados en los que hay un sector apoyado por el Estado y otro que produce vivienda para el mercado, en México las empresas capitalistas productoras de vivienda han dependido fundamentalmente de los recursos administrados por los organismos públicos de vivienda.

Por último, hay otra diferencia entre las políticas de vivienda del Estado benefactor en los países industrializados y en los de industrialización tardía, y se refiere a la tenencia de la vivienda social. Mientras que en el primer caso fue concebida como vivienda en alquiler, en México la ideología de la propiedad privada de los organismos internacionales fue impuesta a partir de los años sesenta. Esta concepción fue reforzada por las condiciones en que se dio el acceso a suelo y vivienda de la población empobrecida.

A partir de la década de 1960, el acceso al suelo en las grandes ciudades del país ocurrió en tierra de carácter social (comunal y ejidal); para garantizar su permanencia, la población presionó para que se establecieran procesos de regularización y se les otorgara la propiedad del bien. Este hecho reforzó la ideología de la propiedad privada y llevó a una situación contradictoria al suprimir la posibilidad de oferta de vivienda social en alquiler para la población sin recursos.

Al respecto, Ball analiza el cambio de tenencia en la vivienda social para el caso inglés, a raíz de la política económica instrumentada a partir de los años setenta por la administración conservadora de Thatcher. Propone estudiar las relaciones vinculadas con procesos de incorporación de suelo, construcción y comercialización de la vivienda, a lo que Ball llama *estructura de provisión de*

vivienda.³

Es importante hacer notar que la cuestión habitacional es un problema social, económico, ideológico y político, para el cual no se han podido aportar soluciones de manera definitiva y satisfactoria en ningún país. En la medida en que es un bien necesario, está ligado a las políticas públicas. Al mismo tiempo, se halla íntimamente relacionada con los intereses de los propietarios del suelo y con el sector industrial, constructor comercializador y financiero, debido a que la producción de vivienda genera ganancias considerables.

El propósito de esta introducción es analizar esquemáticamente la evolución de la producción habitacional de México en el siglo xx. Ello se consideró indispensable como punto de referencia para evaluar la acción de los principales agentes capitalistas que intervienen en el proceso de construcción de la vivienda promovida por los organismos públicos, cuyo estudio en profundidad constituye el objetivo principal de la tesis. Adicionalmente, las estadísticas de vivienda sirven para ubicar el surgimiento y la participación de los diversos agentes privados relacionados con la producción de vivienda en el periodo estudiado, para lo cual se propone una periodización que estructure esta introducción.

La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y, a partir de 2001, la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), han sido las instituciones encargadas de concentrar y difundir las estadísticas de vivienda. Es importante hacer notar que, en los diferentes periodos analizados, la metodología utilizada por las instituciones mencionadas ha variado, lo cual dificulta la comparación de los datos. En general, estos últimos resultan superiores a la realidad: las cifras se

³ La provisión de vivienda en propiedad es resultado de la interrelación entre terratenientes privados, constructores capitalistas, trabajadores de la construcción, organizaciones financieras, especialistas profesionales en la compra-venta de vivienda, el propietario final y el Estado (Ball, 1998: 1501). La especificación de una estructura de provisión de vivienda, por lo tanto, es también la elaboración de la lucha de poder que va más allá de su naturaleza por la vía de los procesos económicos y políticos. Estas luchas están dominadas por la acumulación del capital dentro de la estructura de provisión de vivienda de ocupación privada en sí misma, y dentro de la totalidad económica (Ball, 1983:17-18). El término "provisión" se refiere al intento de atender a toda la población con necesidad de vivienda. En el caso mexicano, creemos que el término "dotación" es más preciso, pues los distintos programas aplicados sólo benefician a un reducido porcentaje de su población objeto.

contabilizan dos o tres veces.⁴ En los años noventa, los créditos puente otorgados por Fovi/Banca se individualizaron con créditos de Infonavit, lo que llevó a una doble contabilidad. Los cofinanciamientos de la banca con otros organismos, así como la compra de la cartera hipotecaria de un banco a otro, también conducen a la sobrestimación de la acción habitacional de los distintos organismos. Desde los años ochenta se utilizan términos como “acciones de vivienda”, y en 2000 se recurrió al de “créditos”, con el propósito de resaltar los cambios en la política y sobredimensionar las acciones. En muchas ocasiones un crédito no corresponde necesariamente a una vivienda, ya que para la adquisición de una vivienda suelen otorgarse dos créditos.

Al analizar las cifras del número de acciones o de créditos de las estadísticas publicadas, encontramos que éstas se encuentran contabilizadas desde mil pesos,⁵ lo cual escasamente alcanza para una mejora menor. Por lo anterior, se tomaron aquellas cifras que implicaran un incremento en el parque habitacional pues, como se explica en la introducción, los datos no son totalmente confiables.

A pesar de las limitaciones mencionadas, las series estadísticas de vivienda nos permiten dimensionar la producción de vivienda promovida por los distintos organismos a partir de la década de 1960, y resaltar la importancia que esta actividad representa como fuente de recursos financieros para la consolidación del sector empresarial constructor de vivienda.

Es necesario subrayar que la inversión en vivienda más importante no proviene de recursos fiscales. Los dos organismos que destacan por sus montos de inversión en el período estudiado son Fovi e Infonavit. Los recursos de estas

⁴ Por ejemplo, en el caso de los organismos que recibieron créditos del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi), como fueron el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (Indeco, 1964-1981) y el Fideicomiso de Vivienda Desarrollo Social y Urbano (Fividesu, 1983-1995).

⁵ Para analizar los datos, hemos cruzado los de inversión con los de unidades o créditos otorgados. A partir de lo anterior, podemos ver que en 1991 el Programa Nacional de Solidaridad reportó 134 892 unidades concluidas y una inversión de 134 382 800, lo cual indica que cada acción fue de 996 pesos, cantidad que no constituye una vivienda nueva (Sedesol, 1991). En 1999, los organismos estatales otorgaron 142 600 créditos con una inversión de 999 638 000, por lo que cada crédito fue en promedio de 7 000 pesos, cantidad que tampoco se traduce en una vivienda nueva (Conafovi, 2000).

instituciones provienen, en el primer caso, de 1963 a 1989, del encaje legal, integrado por un porcentaje de la captación bancaria de los ahorradores privados; concluido este periodo, y hasta la fecha, opera con préstamos del Banco Mundial. Por otra parte, los recursos del Infonavit se integran de las aportaciones patronales, lo que en realidad constituye un salario indirecto de los trabajadores.

La inversión en vivienda no ha representado un porcentaje significativo del PIB. Sin embargo, es importante destacar que sólo durante la década de 1980, a pesar de la crisis económica, el porcentaje de inversión en vivienda no fue menor a 1%, y en 1987 alcanzó 1.67%; este porcentaje, aunque reducido, es el más alto en el periodo estudiado (véase cuadro 11 en Anexo estadístico).

Primeras acciones del Estado en la cuestión habitacional, 1930-1962

Entre 1940 y 1950, el país alcanzó la tasa de urbanización más alta de todo el siglo xx, situándose en 3.3%. Lo anterior implicó la transición de una sociedad rural a una incipiente sociedad urbana. En 1950, las ciudades de México y Monterrey crecieron 6.1% y 6.2%, respectivamente, y la primera alcanzó una población de 2.9 millones de personas (Garza, 2003: 43). Este fenómeno presionó sobre la necesidad de suelo y vivienda urbanos.

Entre 1934 y 1960 se crearon las bases institucionales y jurídicas que permitieron el nacimiento del sector constructor nacional. Las primeras instituciones encargadas de la vivienda sólo tuvieron recursos para promover 53 622 viviendas sociales en alquiler, de las cuales 34 841 se construyeron durante la década de 1950 (véase cuadro I). Estas acciones, aunque importantes, fueron insuficientes si tomamos en cuenta que, en 1960, el número de viviendas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) ascendía a 408 566,⁶ con lo cual las viviendas públicas construidas en la década de 1950 sólo representaban 8.5% del *stock* habitacional de la ZMCM existente en 1960. En esa misma década, el número de viviendas existentes en el país era de 6 409 096

⁶ *Censo de población y Vivienda 1960.*

(véase cuadro VI). Durante esa década, el incremento del *stock* habitacional fue de 1 149 888, es decir 18%. En la misma década sólo 4.7% fue promovida con el apoyo del Estado.

Durante el mismo periodo, las instituciones que sobresalen por sus acciones son: la Dirección de Pensiones Civiles, el Banco Nacional Hipotecario de Urbanización y Obras Públicas S.A. (Banhuopsa), y Petróleos Mexicanos. La construcción de vivienda se concentró principalmente en la ciudad de México.

Estos datos confirman que las acciones públicas en materia de vivienda durante las primeras décadas posrevolucionarias fueron poco significativas para atender a la población.

A falta de una oferta accesible de suelo y vivienda, la población empobrecida empezó a asentarse en fraccionamientos sin infraestructura urbana adecuada. Sin embargo, desde este periodo resalta la importancia que la acción gubernamental tiene para apoyar el surgimiento del sector constructor privado.

CUADRO I
Vivienda terminada en México, 1934-1960

Institución	1934 - 1946	1950	1960	Total 1934 a 1960
Banco Nacional Hipotecario de Urbanización y Obras Públicas S.A. (Banhuopsa)	498	374	10 041	10 913
Dirección de Pensiones Civiles / ISSSTE	9 600	7 476		17 076
Dirección de Pensiones Militares			1 100	1 100
Petróleos Mexicanos (Pemex)			13 100	13 100
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)			10 600	10 600
Departamento del Distrito Federal (DDF)	833			833
Total	10 931	7 850	34 841	53 622

De la vivienda pública en alquiler a la vivienda en propiedad, 1963-1972

En un intento coordinador y movilizador, el Estado mexicano promovió la participación de capitales públicos y privados para facilitar el consumo de bienes inmuebles. A partir de 1963 se dio una mayor inversión y producción en vivienda, apoyada con la creación del Programa Financiero de Vivienda (PFV), que dio origen al Fovi. Los recursos financieros provenientes del encaje legal de la banca y las reformas jurídicas realizadas, hicieron posible que el Estado pudiera ofrecer una respuesta en materia habitacional en propiedad a las capas medias y bajas de la población urbana. Con esta medida se canceló la opción de la vivienda social en alquiler, siguiendo los lineamientos de los organismos internacionales que veían en la propiedad privada una defensa contra los ideales despertados por el triunfo de la Revolución cubana.

De 1961 a 1972 el promedio de la tasa de crecimiento del PIB fue de 6.4%,⁷ mientras la tasa de crecimiento de la población entre 1960 y 1970 fue de 3.5%.⁸ Por otra parte, las localidades con 2 mil 500 habitantes y más, crecieron a una tasa media anual de 4.9%.⁹ Estos datos dejan ver un dinamismo económico acompañado de un crecimiento urbano que ofrecía un mercado atractivo para el incipiente sector productor de vivienda.

De 1961 a 1972 los programas gubernamentales promovieron la construcción de 233 448 viviendas, es decir, en promedio se construyeron 19 454 viviendas por año. En el mismo periodo, Fovi financió 124 394 viviendas, lo cual corresponde a más de 50% del total de viviendas financiadas por organismos públicos. Tales acciones permitieron el surgimiento de un incipiente mercado habitacional.

⁷ Véase Cuadro 4-B en Anexo Estadístico.

⁸ INEGI, Estadísticas en Línea:

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/medlano/med.asp?t=mpob08&c=3185>

⁹ *Ibidem*:

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/anu.asp?t=mpob12&c=3189>

Al mismo tiempo, la intervención del Estado garantizaba por primera vez el acceso a recursos financieros que apoyaran el surgimiento de un nuevo agente: el promotor inmobiliario, y se facilitó el acceso a crédito barato a una reducida parte de la población trabajadora. En la década de 1961 a 1970 el incremento del parque habitacional fue de 1 887 273, del cual 10.69% fue dotación pública.

Apoyo al sector constructor, 1973-1988

Los años setenta se caracterizaron por una crisis de legitimidad política, debido a demandas del movimiento obrero en un entorno de altas tasas de crecimiento de la población urbana (58.7%, Cuadro 6) y de desinterés privado por invertir en vivienda social. Ante estos hechos la respuesta gubernamental consistió en fortalecer su papel promotor, al crear los fondos nacionales para la vivienda de los trabajadores. Así fue que como parte de la reforma constitucional se estableció una aportación obligatoria patronal de 5% sobre el salario del trabajador.

Los administradores de estos recursos fueron los fondos nacionales de vivienda. Estas acciones significaron un flujo importante de recursos al sector constructor de vivienda: de 1972 a 1981, la tasa de crecimiento del PIB del sector de la construcción tuvo aumentos significativos; puede señalarse que en 1973 su tasa fue de 42.4, la más alta de la historia (cuadro 5-B en Anexo estadístico).

En el periodo 1971 a 1980, el número de viviendas en el plano nacional ascendía a 12 074 609, de las cuales 3 788 240 representaron el crecimiento durante esa década; los organismos contribuyeron con 748 346 en el incremento general del número de viviendas, es decir, casi 20% (véase cuadro VI). Como puede verse en el cuadro II, de 1973 a 1981 la promoción de los organismos de vivienda mostró un aumento constante: de 57 mil viviendas en 1973, se alcanzó la cifra de 170 mil en 1981.

Durante la crisis de la década de los ochenta, la acción de los organismos en la vivienda operó como un elemento económico contracíclico; es decir, a pesar de lo que pudiera suponerse, fueron los años en que la promoción de vivienda se mantuvo constante y creciente (cuadro II), gracias a los recursos del Infonavit y de

Fovi. En 1982, el aumento en el parque habitacional fue de 131 795 viviendas, mientras que en 1987 (al finalizar el sexenio de Miguel de la Madrid) se había alcanzado la cifra de 250 134, gracias a la instrumentación del Programa de Reconstrucción que promovió 56 000 vivienda nuevas (véase cuadro 2-A en Anexo estadístico). Es importante destacar que la banca nacionalizada hizo efectivo el destino de los recursos del encaje legal.¹⁰ Al inicio de la década de 1980, el Fovi apoyó la promoción de 36 675 viviendas, y casi al finalizar la década, en 1987, lo hizo con 88 581 (véase cuadro 2-A en Anexo estadístico). Este aumento fue muy importante, ya que se dio en el periodo estudiado de mayor inflación (véanse cuadros 6 y 7 en Anexo estadístico).

Finalmente, hay que destacar que de 1981 a 1990, la vivienda pública representó 45% (cuadro VI) del incremento total del número de viviendas, porcentaje que se traduce en 1 798 788 viviendas. Para dimensionar esta cifra hay que mencionar que el número de viviendas en todo el país alcanzaba 16 035 233, de las cuales 3 960 624 correspondieron a la promoción pública.

¹⁰ Se refiere a la obligatoriedad de las instituciones financieras de destinar un porcentaje de su captación al crédito a sectores considerados prioritarios por el Estado.

CUADRO II
PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL, 1973-1987

Organismo	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Infonavit	5 084	22 112	35 780	38 472	20 385	30 463	40 991	37 737
Fovissste	4 003	4 432	7 014	8 956	9 263	11 905	6 135	12 137
Fovi/PFV	29 226	17 671	15 782	12 877	11 135	20 239	28 157	28 480
Otros organismos	18 931	18 740	9 134	33 016	19 577	51 313	46 207	49 300
Total	57 244	62 955	67 710	93 321	60 360	113 920	121 490	127 654

Organismo	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Total
Infonavit	52 304	49 067	53 917	69 959	73 900	78 743	79 608	646 785
Fovissste	13 455	752	11 126	4 669	20 364	21 858	14 243	150 132
Fovi/PFV	36 675	58 727	56 163	71 894	88 813	58 230	88 581	622 650
Otros organismos	67 681	23 249	10 919	20 859	30 332	66 632	67 702	533 592
Total	170 115	131 795	131 125	163 381	213 409	225 463	250 134	1 953 339

Fuente: Cuadro 2-B del Anexo Estadístico.

Apogeo de las desarrolladoras: 1989-2000

Como se verá en el capítulo II, tanto la desregulación financiera que libera a la banca privada del encaje legal, como el cambio a la Ley del Infonavit, dieron un nuevo curso a la política de vivienda. Como se observó en 1988 la producción de Fovi fue de 104 903 viviendas; en el siguiente año disminuyó a 17 121, cifra compensada en parte por 35 883 financiadas por la banca, que seguramente utilizó los créditos de Fovi, que a partir de 1989 dependieron del préstamo otorgado por el Banco Mundial (véase cuadro III). Durante el sexenio salinista puede observarse una disminución en el número de viviendas construidas, el cual no logró repuntar. A principios del sexenio, los organismos públicos promovieron 217 744 viviendas; para 1991 la cifra fue de 133 190 y en el último año de esa gestión (1994) sólo se logró elevar este número a 220 521 unidades.

Los créditos hipotecarios otorgados por la banca en 1989 —cuando inició su participación— fueron cerca de 36 mil, llegando en 1992, a casi 130 mil. Dicha participación cayó abruptamente a partir de la crisis de 1994 (véase cuadro 2-B en Anexo estadístico). Por lo que respecta al comportamiento del Infonavit, es claro que la inversión no creció a partir de la crisis, y no fue sino hasta 1999 que la inversión creció en más de 50%: aumentaron considerablemente los créditos otorgados, los cuales alcanzaron, en 2000, la cifra de 250 mil. Sin embargo, este número de créditos no corresponde necesariamente a la construcción del mismo número de viviendas, tomando en cuenta que el crédito otorgado en 2000 fue de poco más de 173 mil pesos (véase cuadro IV).

El nuevo modelo permitió que pocas empresas aumentaran considerablemente su producción (como veremos en el capítulo 6). Alguna, como Geo, logró construir en 1997 cerca de 20 mil, y mantuvo constante su producción; en 2000 alcanzó casi las 30 mil unidades.

CUADRO III
PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL, 1988-2000

Organismo	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Infonavit	56 797	70 838	88 855	56 431	88 220	108 318	115 801
Fovissste	14 386	18 638	17 769	25 842	20 242	25 576	39 590
Fovi/PFV	104 903	17 121	30 720	30 772	24 638	20 703	40 109
Banca	0	35 883	41 557	35 056	129 362	102 416	85 198
Otros organismos	41 658	31 129	22 699	20 145	36 940	34 632	25 021
Total	217 744	137 726	160 043	133 190	170 040	189 229	220 521

Organismo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Infonavit	95 082	101 215	96 974	72 935	198 950	250 000	1 400 416
Fovissste	26 689	23 733	19 050	2 716	18 007	18 300	230 948
Fovi/PFV	35 662	25 318	46 688	39 300	59 118	60 000	535 052
Banca	17 503	2 317	4 588	3 085	764	0	457 729
Otros organismos	4 787	9 591	5 731	5 386	30 093	53 554	321 366
Total	162 220	159 857	168 443	120 337	306 168	381 854	2 945 511

Fuente: Cuadro 2-B del Anexo Estadístico.

En el cuadro IV puede verse que en el año 2000 el crédito otorgado por Fovimi fue de 94 mil pesos, mientras que en 1998 fue de 553 300 pesos; estos montos muestran la inconsistencia en el número reportado de créditos otorgados. En los casos de Infonavit, Fovissste, Fovi y Fonhapo, hay una clara tendencia a la disminución del monto de sus créditos a partir de 1994. Es claro que éste es otro indicador de que las cifras están sobredimensionadas.

CUADRO IV

Monto por unidad de crédito (miles de pesos de 2000) Base: 2000*

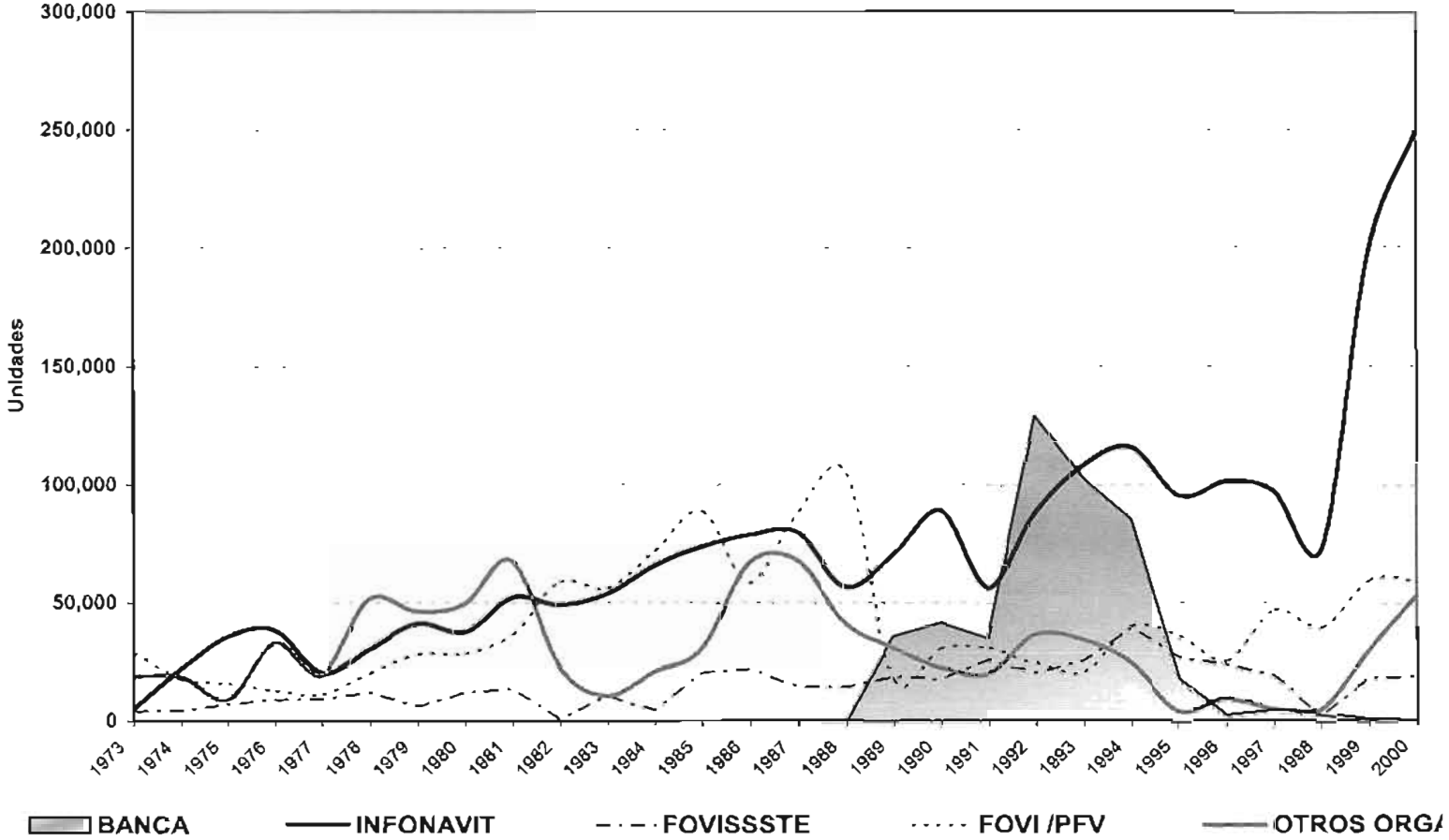
ORGANISMO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Infonavit	212.23	259.96	242.63	216.84	204.25	178.97	180.37	178.83	173.42
Fovissste	147.03	123.46	124.84	100.23	95.01	110.99	164.06	178.12	144.54
Fovi	145.67	239.38	226.47	206.10	126.13	103.78	98.78	73.26	139.96
Fovimi/Issfam	236.56	46.58	63.46	n.d	636.05	300.52	553.30	112.16	94.00
Fonhapo	148.61	33.09	37.55	35.36	51.17	42.47	74.14	58.19	83.89

Fuente: Dotación y producción de vivienda nueva por organismo en México, 1998– 2000.

*Como deflactor, se utilizó el Índice del Costo de Edificación de la Vivienda de Interés (Incevi) a precios de 2000. INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, CD, e INEGI, *Banco de Información Económica (BIE)*, 2000.

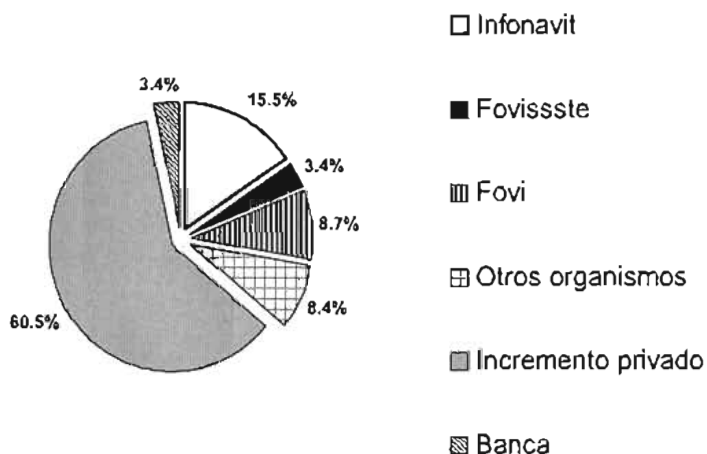
GRÁFICA I

Vivienda nueva por organismos
(1973 - 2000)



GRÁFICA II

Incremento de vivienda en México, 1970-2000
porcentaje por actores



La importancia de la acción pública en vivienda

La promoción de los organismos de vivienda social sólo ha permitido parcialmente el acceso a la vivienda por parte de la población mayoritaria: de 1971 a 2000 representó 36% del aumento del parque habitacional, es decir, cerca de 5 millones de viviendas. El grueso de la edificación (60.4%) correspondía, en su mayoría, a la "producción social"¹¹ en colonias populares (un reducido porcentaje es el incremento privado en zonas residenciales y fraccionamientos).

Respecto del crecimiento de vivienda producida con recursos privados, el único dato disponible es que entre 1989 y 2000, sólo 7.75% contó con un crédito de la banca.¹² Ello confirma lo dicho al principio de esta introducción: que el

¹¹ Me refiero a "producción social" porque no hay una clara diferenciación social entre lo legal y lo ilegal; una acción considerada ilegal en un momento dado es considerada legal en otro, independientemente de que sea una zona popular o residencial. Véase cuadro III.

¹² Es probable que para las individualizaciones de los créditos se hayan utilizado recursos

La gráfica I muestra que los organismos que se destacan por su acción en el incremento del parque habitacional son el Fovi y el Infonavit.

Las cifras demuestran la importancia del Fovi y el Infonavit en materia de vivienda, basta decir que en el periodo de 1971 a 2000, el primero participó en 8.4% del incremento habitacional, mientras el segundo lo hizo en 15.5% (cuadro V). Estos porcentajes se traducen para el Fovi en poco más de un millón de viviendas, mientras que para el Infonavit representan poco más de dos millones. Estas cifras no cubren la demanda social, sin embargo, significaron la principal fuente de financiamiento para las empresas privadas, por lo que considero importante analizar históricamente la relación entre los organismos mencionados y las empresas privadas.

CUADRO V
INCREMENTO DE VIVIENDA EN MÉXICO, 1971-2000

Organismos	1971-2000*	Porcentajes
Infonavit	2 122 950	15.5
Fovissste	471 661	3.5
Fovi	1 191 903	8.7
Otros organismos	1 153 781	8.4
Incremento privado	8 281 513	60.6
Banca	459 115	3.4
Incremento censo 1970-2000	13 668 364	100

Fuente: Cuadros Dotación de vivienda nueva por organismo en México, 1973-2000.

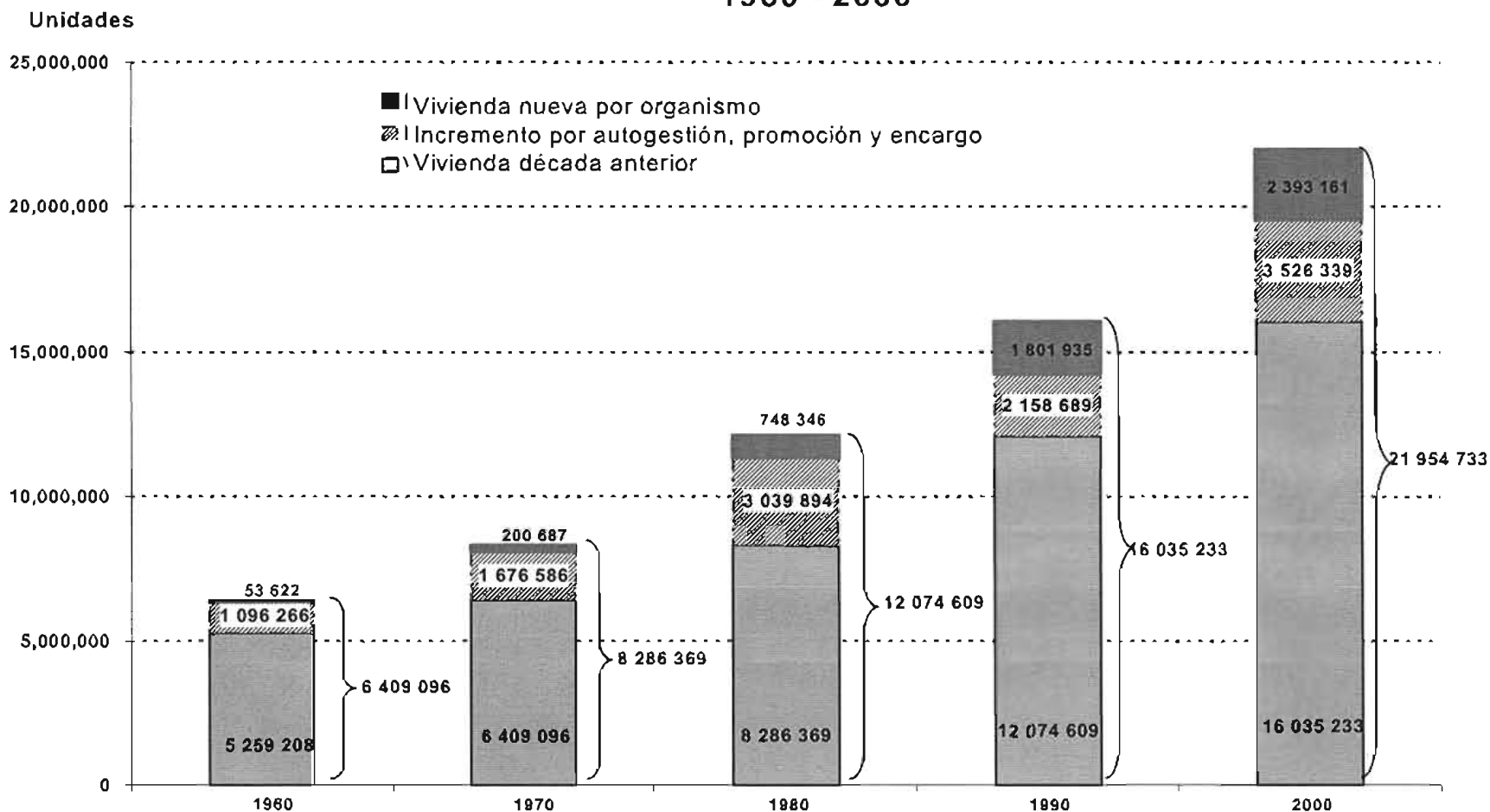
*Suma de Fovi desde 1971 y Fovissste e Infonavit, 1973.
El total nacional para el año 2000 es de 21 954 733

desarrollo del sector empresarial constructor ha dependido de los programas de los organismos públicos. Debe tomarse en cuenta que en 2000, el número total de viviendas en el país ascendía a casi 22 millones, de las cuales 40.43% corresponden a la promoción pública (véase cuadro VI).

La participación de los organismos en el total del parque habitacional siempre ha sido superada por el incremento privado, que abarca producción social y promoción privada. En 1963 se inició la promoción de vivienda pública de manera significativa, y aunque sólo representó 10.69% en la década de 1960, este porcentaje aumentó las siguientes décadas. Los cuadros VI y VII muestran cuál ha sido la dotación en el proceso de construcción de vivienda por parte de los organismos respecto del incremento del parque habitacional.

GRÁFICA III

PARTICIPACIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS EN EL TOTAL DEL PARQUE HABITACIONAL, POR DÉCADA, EN MÉXICO 1960 - 2000



Fuente: Elaboración propia con datos a partir del Cuadro Participación de los organismos públicos en el total del parque habitacional, 1960-2000 (véase en Anexo Estadístico)

Incremento

CUADRO VI

INCREMENTO DEL PARQUE HABITACIONAL POR DÉCADA
EN MÉXICO, 1960-2000

Década	Vivienda nacional total	Incremento por década		Dotación
				pública (%)
1950	5 259 209			
1960	6 409 096	1951-1960	1 149 888	
1970	8 286 369	1961-1970	1 877 273	10.69
1980	12 074 609	1971-1980	3 788 240	19.75
1990	16 035 233	1981-1990	3 960 624	45.42
2000	21 954 733	1991-2000	5 919 500	40.43

CUADRO VII

VIVIENDA PÚBLICA
EN MÉXICO, 1934-2000

Periodo	Número de viviendas
1934-1960	53 622
1961-1970	200 687
1971-1980	748 346
1981-1990	1 798 788
1991-2000	2 393 161
Total	5 194 604

Fuente: Cuadros 2-A y 2-B en Anexo estadístico.

Es importante resaltar la diferencia entre nuestro caso y el europeo. Mientras que las políticas de los países europeos lograron resolver en mayor medida el problema habitacional obrero, y justificaron la entrada del mercado a la vivienda pública para mejorar las condiciones habitacionales. La globalización y la inercia de los lineamientos de los organismos internacionales han extendido la idea de la participación del mercado para mejorar las condiciones de acceso a la vivienda. Sin embargo, en México como vimos, cerca de 60% de las familias no tiene acceso al mercado formal. Si bien el submercado de vivienda pública no es suficientemente grande para las necesidades de la población, sí lo es para el sector constructor privado y para el sector financiero, como lo mostraremos a lo largo del análisis.

I. LOS ALBORES DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN LA ASIGNACIÓN DE VIVIENDA PARA ASALARIADOS (1930-1960)

Los cambios en la esfera política y jurídica originados por la Revolución mexicana fueron el punto de partida histórico de la injerencia estatal en la dotación de vivienda.¹ La Constitución de 1917 fue resultado de un compromiso social y económico encaminado a la modernización del Estado y de la estructura económica capitalista en México, pero en los años inmediatos a su promulgación, cuando llegó a su fin la guerra civil, las posibilidades reales para la construcción de una nación moderna eran muy limitadas. Aunque se establecieron las bases legales para la modernización económica y social del país, tales como la reforma agraria, los derechos de asociación, contratación colectiva y huelga, y las atribuciones económicas del Estado, entre otros, dichos principios sólo se instrumentaron parcialmente a partir de los años veinte con la institucionalización de nuevas formas de organización de la sociedad y el Estado. Este proceso estuvo inmerso en las contradicciones entre el discurso surgido de una revolución social y la realidad de un país que pretendía incorporarse al desarrollo económico capitalista para atender las demandas del sector industrial emergente y de su población empobrecida.

La situación de la vivienda, a finales de los años veinte, no difería en mucho de las circunstancias generales que envolvían al país. Aunque el artículo 123 Constitucional contemplaba la obligación de patrones de empresas que emplearan más de 100 trabajadores de proporcionarles “habitaciones cómodas e higiénicas”, esta intención distaba de ser una preocupación por atender un problema social concreto: la

¹ Gracias a la política social en educación y salud y a la concepción revolucionaria que reconoció la pluralidad cultural de México, se crearon nuevas clases medias.

vivienda, y se inscribía en la política de previsión social de los derechos laborales que establecía la Constitución.

El objetivo de este capítulo es, dentro del contexto anterior, analizar los principales elementos que permiten explicar cómo se construyó históricamente la relación entre la acción pública y sector constructor empresarial en la dotación de vivienda para asalariados entre 1930-1960.² En este periodo encontramos antecedentes de las características actuales de la relación entre Estado y sector productor de vivienda, y los primeros indicios de la posterior utilización de las políticas de vivienda social como factor de cooptación política y de poder económico.³ Asimismo, acordes al modelo de desarrollo económico, se crearon tanto las instituciones públicas que iniciaron las primeras acciones en la dotación de vivienda, como las instituciones financieras crediticias de apoyo para la producción de vivienda para asalariados. También se inició la consolidación el sector constructor nacional y su relación con el Estado, al mismo tiempo que surgieron las primeras asociaciones gremiales.

En primer lugar, se presenta cómo el modelo económico de sustitución de importaciones, adoptado en el periodo posrevolucionario, fue relativamente exitoso. Se fortaleció a la industria y, con este objetivo, la inversión se orientó a construir las obras públicas e infraestructura. Se describe brevemente cómo se dio el inicio de la construcción de fraccionamientos, así como la primera legislación en materia inquilinaria.

En el segundo apartado se resalta la creación de los organismos de seguridad social y salud, que adoptan en sus funciones el intento por resolver el problema de la vivienda para sus derechohabientes. En esta época se creó el Instituto Nacional de la

² No se pretende hacer una revisión histórica exhaustiva, ya que el periodo que abarca este capítulo ha sido abordado ampliamente en varias investigaciones, de las que destacan: (Garza y Scheingart, 1978a; Copevi-Infonavit, 1988; Infonavit, 1975; Coplamar, 1982: vol. 3).

³ Es importante diferenciar entre gobierno, Estado y régimen: "Un gobierno es un equipo gubernamental determinado, (presidente y gabinete) que gobierna el país también dentro de un periodo determinado. El Estado es el conjunto de estructuras y mecanismos organizacionales que instrumentan el cuerpo de leyes generado por el proceso gubernamental. Un régimen es el conjunto de reglas y procedimientos para el acceso y el ejercicio del poder político. El régimen estructura los mecanismos de funcionamiento del Estado y del gobierno" (Brachet-Márquez, 2001:11).

Vivienda (1954), primera institución pública que asume la problemática de la vivienda en el plano nacional.

En el tercer apartado se hace referencia a la creación de las instituciones de crédito, resaltando el papel del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A. (Banhuopsa), como banca de desarrollo, con el objetivo de ofrecer créditos para urbanización y vivienda. Por último, se presenta la formación de la primera asociación gremial del sector constructor.

A. MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y CONDICIONES URBANAS DE LAS CIUDADES⁴

Desde el periodo 1930-1960, la orientación económica de los gobiernos estuvo influenciada por la imposición económica de los países industrializados. En el ámbito internacional, se habían puesto en práctica medidas orientadas al fortalecimiento del mercado interno y a la intensificación de la participación del Estado en la producción y regulación económica, basada en los fundamentos teóricos del equilibrio keynesiano-fordista de la época.⁵

La incipiente estabilidad económica se inició con el presidente Abelardo L.

⁴ Según Lipietz el modelo de desarrollo se constituye a partir de tres elementos:

- *Modelo de organización del trabajo.* Abarca la organización del trabajo dentro de las empresas y la división de trabajo entre empresas. Las empresas más avanzadas orientan la evolución del resto.
- *Régimen de acumulación.* Se refiere, por una parte, a la productividad del trabajo, grado de mecanización, e importancia relativa de las diferentes ramas; por otra parte, al consumo de las unidades familiares, inversiones, gastos gubernamentales y comercio exterior.
- *Modo de regulación.* Son formas institucionalizadas (reglas de mercado, legislación social y redes financieras) que pueden ser estatales, privadas o semipúblicas (Lipietz, 1997:22).

⁵ "Dada la propensión a consumir, se establece una relación precisa entre la ocupación (teoría de la ocupación), el ingreso total y la tasa de inversión" (Keynes, 1991:107).

"Lo que recomienda Keynes es una política vigorosa de consumo (que combata las tendencias del ahorro) y de inversión pública (sobre todo en obras públicas) por parte de colectividades locales" (Coriat, 1985:97).

"Tuvo la "visión" de un nuevo modelo de sociedad: la sociedad caracterizada por la producción en masa y el consumo en masa. Si sus obreros ganan el doble de la medida normal entonces, también podrán consumir el doble. Ford cree que ese modelo deberá difundirse en todo el mundo empresarial". (Rodríguez; 1986:3; Ortiz Mena, 1998:18; Coriat, 1985:96 Guillen, 2000:17).

Rodríguez⁶ (1932-1934). El producto interno bruto (PIB) tuvo un ligero crecimiento en los últimos años de su presidencia, a una tasa real de 3.75%, que se elevó en el sexenio Cardenista (1934-1940) a 4.53% (véase en anexo, cuadro 4-B).

Sin haber logrado consolidar aún el nuevo proyecto de desarrollo nacional, durante los primeros años de la década de los años treinta el sector externo y la economía mexicana resintieron, en general, los efectos de la crisis mundial. Durante este periodo se fortaleció la visión de una industrialización orientada al mercado interno, cuyos aspectos básicos se reflejaron en el Plan Sexenal de 1934 a 1940, el cual sustentó la campaña presidencial de Lázaro Cárdenas. En lo fundamental, dicho proyecto destacaba como objetivos avanzar en la reforma agraria, reorientar la industria básica, —particularmente la del petróleo y electricidad— para apoyar la industrialización del país; regular la inversión extranjera —mediante la nacionalización del subsuelo y la ampliación de las zonas de reserva minera y petrolera estatales—; fomentar la educación popular, así como hacer que el Estado asumiera un papel activo en la economía.

Durante el sexenio de Cárdenas se fincaron las bases políticas e institucionales del Estado intervencionista en México, como resultado de una coyuntura modelada en parte por el ascenso del movimiento social, cuyas organizaciones sindicales y campesinas trazaron una línea de alianza con el régimen ante la confrontación, más o menos abierta, con algunas fracciones de terratenientes y del capital nacional y extranjero.

Esta época de intensa lucha social y política, se resolvió a través de la consolidación de un régimen de carácter populista que logró integrar su propia base social con la recomposición del partido oficial⁷ y la integración a éste, en calidad de sectores de masas de las organizaciones nacionales, sindicales y campesinas, surgidas en el mismo sexenio. Sin embargo, como muestra del carácter contradictorio

⁶ Quien asumió como presidente sustituto, el 4 de septiembre de 1932, ante la renuncia de Pascual Ortiz Rubio. Amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años de gestión, entregando la Presidencia a Lázaro Cárdenas el 1 de diciembre de 1934.

⁷ PNR, PRM, actualmente PRI.

de tal alianza, dichas organizaciones, y en particular la Confederación de Trabajadores de México (CTM), mantuvo su autonomía de acción con respecto al partido oficial en el ámbito de las reivindicaciones e intereses gremiales de clase, regulados ya, en mayor o menor grado, por el propio Estado, particularmente en el marco jurídico de la reforma agraria y las relaciones obrero-patronales. Más tarde, esta función permitió al régimen de Miguel Alemán, junto con la colaboración de los dirigentes incorporados al mismo, subordinar progresivamente dichas organizaciones al papel de correas de transmisión política en el ejercicio del poder presidencial. Como veremos en el siguiente capítulo, la vivienda para el sector obrero fue un elemento importante de negociación entre el gobierno en turno, las organizaciones empresariales y los sindicatos obreros.⁸

En el ámbito urbano, como expresiones de la política de Cárdenas, se observó el despliegue del gasto en obras públicas, particularmente en el suministro de agua y drenaje, mediante el Banhuopsa. Mientras que en lo relativo a la vivienda, especialmente en la ciudad de México, se propició de manera importante la lotificación de áreas suburbanas, que generaron docenas de colonias populares o proletarias, en las que los fraccionadores nunca construyeron la infraestructura necesaria de servicios urbanos. Esta situación favoreció que los propietarios de suelo urbano encontraran en la especulación de terrenos un mecanismo de valorización del capital, el cual fue reforzado por la plusvalía que le daban las inversiones del Estado en infraestructura y por la creciente demanda. En cuanto a vivienda en alquiler, sólo se estableció que se debería vigilar y regular los contratos de arrendamiento.

Durante los años cuarenta, la política urbana, se centró en las principales ciudades, y consistió fundamentalmente en la aplicación de incipientes reglamentaciones en torno al establecimiento de los nuevos asentamientos de población. En el caso de las colonias residenciales, promovidas por empresas fraccionadoras, se debía cumplir una serie de requisitos que protegían al comprador en

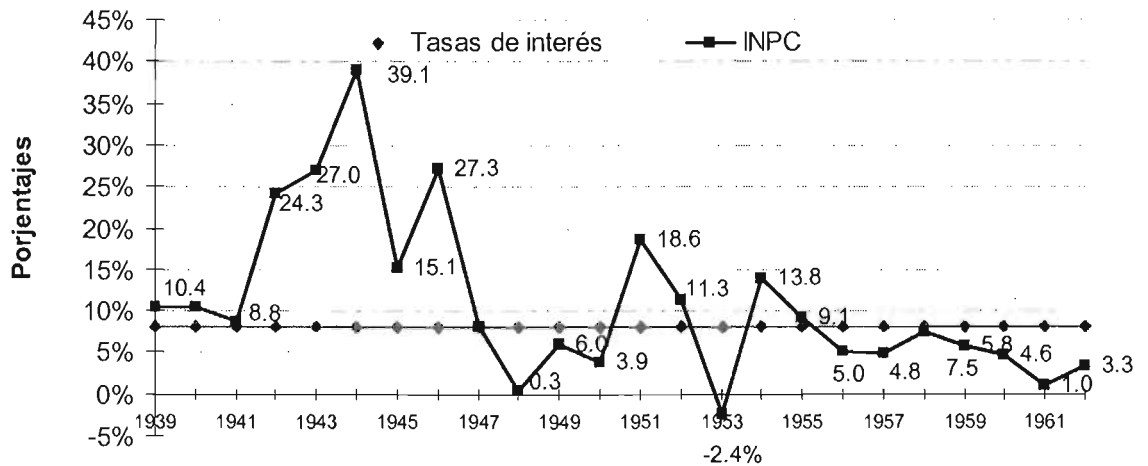
⁸ En este sentido, coincidimos con lo que Brachet-Márquez afirma: "A medida que se fue desarrollando y estabilizando la base institucional del Estado nacido de la Revolución, el movimiento obrero se convirtió en el blanco principal de las acciones gubernamentales orientadas a la vez a controlarlo y a utilizarlo como una arma política para sujetar a otros grupos" (Brachet-Marquez, 2001:22).

caso de incumplimiento, tales como la presentación de un proyecto, los documentos del registro público de la propiedad y el deslinde catastral, así como con un depósito de garantía para el cumplimiento de las obras de urbanización e infraestructura básica. Todo lo contrario sucedió en el caso de las colonias populares, en donde el fraccionador no dotaba de infraestructura ni de servicios (Barragán, 1994:129). Esto dio continuidad al fenómeno iniciado en el cardenismo: la autoconstrucción en terrenos con escasa dotación de servicios, particularmente en la ciudad de México. Entre 1940 y 1950 se inició la inversión en vivienda para las clases medias y altas. La inversión en la construcción de comercios y oficinas de lujo se duplicó en el segundo quinquenio de los años cincuenta⁹ (Cisneros, 1993:72-73). Como resultado del inicio de la actividad inmobiliaria, en los años cincuenta, aparecieron las primeras empresas fraccionadoras y los primeros administradores inmobiliarios.

Los fraccionadores surgieron como respuesta a la demanda de vivienda media y residencial en la ciudad de México. El fraccionador adquiría el terreno, obtenía licencias y permisos, realizaba la comercialización, y muchas veces otorgaba financiamiento a los compradores; para la urbanización generalmente contrataba a una empresa. La venta de lotes se dio debido a la carencia de un sector inmobiliario desarrollado y a la ausencia de un sistema hipotecario que financiara y cubriera los costos de adquisición de terreno y construcción. El financiamiento de las obras de urbanización se efectuaba con los enganches de los compradores y capital aportado por los inversionistas. Los fraccionadores adquirían grandes extensiones de terrenos a precios relativamente bajos. Entre 1947 y 1960 la estabilidad de las tasas de interés y la baja inflación favorecieron la rentabilidad de esta actividad (gráfica 1).

⁹ Entre 1940 y 1950 la inversión fue de 73 millones de pesos y, de 1946 a 1950, ascendió a 200 millones de pesos.

GRÁFICA 1
Tasas de bonos hipotecarios e inflación del Índice Nacional de Precios al Consumidor (1939 a 1962)



Fuente: Banco de México. *Indicadores Económicos* (varios números).

Entre 1942 y 1948 se expidieron los decretos de congelación de rentas¹⁰ sobre inmuebles de alquiler, que representaban más de 75% de la planta habitacional de la ciudad, y numerosos inmuebles en las delegaciones centrales quedaron bajo este régimen hasta 1997.¹¹ Esta medida fue congruente con la situación económica de la década de los cuarenta; sin embargo, al no haberse revisado en periodos de alta inflación, trajo como consecuencia el deterioro de la mayor parte de estos inmuebles, al resultar incosteable su mantenimiento; posteriormente, fue uno de los factores que desalentó la producción de vivienda en alquiler. Es importante resaltar que las políticas fueron adecuadas y oportunas en su momento, pero al no actualizarse se desvirtuaron sus objetivos originales, y quedaron descartadas como posibles soluciones a futuro.

¹⁰ Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los días: 8 de mayo de 1946, 31 de diciembre de 1947 y 30 de diciembre de 1948.

¹¹ Véase el capítulo v de este trabajo.

Tanto la administración y el corretaje inmobiliario de la época —especialmente en vivienda— era realizado de manera incipiente por empresas familiares, sin una formación especializada en este campo que, con el transcurso del tiempo iban ampliando su ámbito de trabajo, adecuándose a las demandas del mercado, por lo que su modo de actuar era conservador y pragmático.

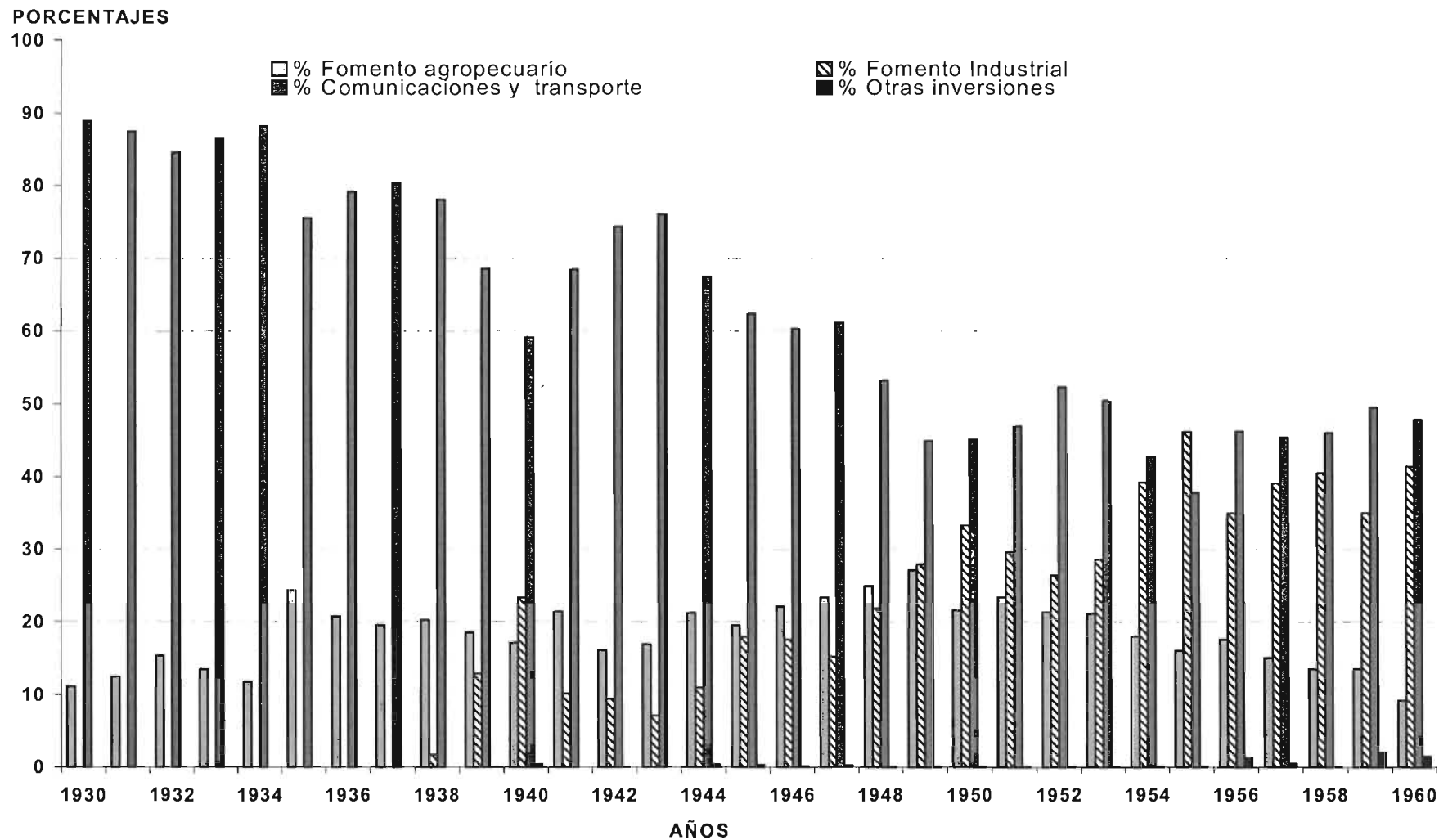
En 1956, se creó la Unión Mexicana de Corredores y Administradores de Inmuebles A.C. (actualmente Asociación Mexicana de Profesionistas Inmobiliarios, AMPI). La Unión contaba con miembros en el interior del país como: Ciudad Juárez, Guadalajara, Monterrey, Acapulco y Cuernavaca. Las primeras peticiones como asociación fueron: la abolición de las rentas congeladas y la exención del impuesto predial para inmuebles en arrendamiento con fines habitacionales.

Entre 1940 y 1958 la economía mexicana experimentó un crecimiento sin precedentes, al registrar tasas de 5.8% anual. El avance sustancial del crecimiento económico estuvo determinado en gran medida por las condiciones de fomento al sector industrial: dotación de infraestructura, exenciones fiscales y eliminación de impuestos a la importación de maquinaria y equipo, las cuales además, fueron instrumentos que apoyaron de manera decisiva el esquema del modelo de desarrollo.

Dicho modelo tuvo como eje el crecimiento del mercado interno. En el periodo que va de 1930 a 1960; la inversión pública destinó en promedio 56% a comunicaciones y transporte, y sólo 16% a fomento industrial (véase la gráfica 2). Igualmente, “Los programas de infraestructura también fueron muy importantes. Se otorgó un fuerte impulso a la construcción de caminos y obras hidráulicas. En consecuencia, los costos de transporte disminuyeron notablemente, lo que facilitó la integración de los mercados y la expansión de la producción” (Ortiz Mena, 1998:34).

La política de gasto público creciente se financió a través de la emisión primaria de dinero, lo cual, junto con la expansión del crédito de la Banca al sector privado, constituyó un factor determinante en el comportamiento de la inflación en este periodo (Guillén, 2002:566-568).

GRÁFICA 2
Destino de la inversión pública federal en México (1930-1960)
(porcentajes)



La modernización económica basada en la industrialización se reflejó en un acelerado aumento de la población urbana, particularmente en las principales ciudades del país. Como puede verse en los cuadros 1 y 2, de 1930 a 1960 la población urbana aumentó en forma acelerada y para 1960 representaba poco más de 50% de la población total del país. La dinámica de la población urbana se concentró en las ciudades de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla. La población del país en esos años se incrementó 110.98%. En el periodo de 1940 a 1950, la ciudad de México registró un incremento medio anual de 4.3%; Monterrey de 5.6%, Guadalajara de 4.7% y Puebla de 4.5% (Unikel, Ruíz, Garza, 1976:130-131). Lo anterior generó una expansión de la inversión pública y privada en infraestructura urbana y vivienda, la cual contribuyó al crecimiento de la industria de la construcción: este sector incrementó su participación en el PIB, de 3.1% en 1940 a 4.8% en 1958.

CUADRO 1

Población urbana y rural de México, 1930-1960*

Años	1930		1940		1950		1960	
		%		%		%		%
Población urbana	5 540 631	33.5	6 896 111	35.1	10 983 483	42.6	17 705 118	50.7
Población Rural	11 012 091	66.5	12 757 441	64.9	14 807 534	57.4	17 218 011	49.3
Total	16 552 722	100.0	19 653 552	100.0	25 791 017	100.0	34 923 129	100.0

Fuente: INEGI, *Indicadores Sociodemográficos de México, 1930-2000*, DR, 2001, pp. 23.

*Se considera como "población urbana" aquella que reside en localidades de 2 500 y más habitantes, y "rural" la que reside en localidades menores de 2 500 habitantes.

CUADRO 2
Población e incremento medio anual de las principales ciudades de México, 1940 - 1960

Ciudad	Población total			Incremento medio anual (%)	
	1940	1950	1960	1940-1950	1950-1960
Ciudad de México	1 448 422	2 234 795	2 832 133	4.3	2.4
Monterrey	190 074	339 282	601 085	5.6	5.6
Guadalajara	236 557	380 226	740 394	4.7	6.4
Puebla	148 701	234 603	297 257	4.5	2.4

Fuente: Unikel Luis, Crescencio Ruíz y Gustavo Garza. 1976. *El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras*, México: El Colegio de México.

El PIB mantuvo tasas de crecimiento promedio de 6.46% anual de 1950 a 1960, mientras que en el sector de la construcción dicha cifra fue de 8.47% (véase el anexo cuadro 5-A); esto originó una acelerada urbanización, principalmente en la ciudad de México, cuya población en 1950 era de 2.9 millones de habitantes y en una década se duplicó a 4.8 millones (Garza, 1985:156). El crecimiento económico permitió al Estado atender las demandas sociales e intercambiar apoyo político por un relativo bienestar económico.

En este periodo empiezan a delinearse las características del Estado posrevolucionario, que a través del otorgamiento de privilegios a grupos corporativos aseguraba la fidelidad partidista. Estos privilegios consistían en la atención en salud, educación y en el acceso selectivo a los programas de vivienda social. De esta forma la política social redistribuía la riqueza, para mitigar los efectos del mercado (Gordon, 1996:117).

B. INSTITUCIONES PÚBLICAS PIONERAS EN LA DOTACIÓN DE VIVIENDA

La expedición de la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro en 1925, y la creación simultánea de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro y del Fondo de Pensiones Civiles, son los primeros antecedentes institucionales de la participación del Estado en la dotación de vivienda. El artículo 58 de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro se modificó en 1932 para autorizar créditos quirografarios¹² e hipotecarios a los empleados al servicio del Estado. Entre 1937 y 1946, la Dirección de Pensiones Civiles otorgó créditos a los empleados federales para la adquisición de viviendas a terceros, principalmente de vivienda usada. Frente a las necesidades de la población, el esfuerzo fue limitado, situación que constituía una expresión fiel de un contexto económico desfavorable, en el que el atraso de la estructura económica del país era evidente.

Después de 17 años de promulgada la Constitución, el Departamento del Distrito Federal (DDF) construyó entre 1934 y 1936, las primeras 372 viviendas en tres unidades: Balbuena, San Jacinto y Vaqueritos. El DDF aceptó las propuestas del concurso "Casa Obrera Mínima", organizado por la Sociedad de Arquitectos Mexicanos en 1930.

Estas acciones no contribuyeron a resolver el problema habitacional de la ciudad de México, ni de los trabajadores del Estado, ya que sólo se construyó un limitado número de viviendas en la década de los años treinta, cuando se detuvo su actividad y no presentó programa alguno en la década de los cuarenta, que se caracterizó por ser el periodo de crecimiento poblacional más grande de la ciudad: el incremento medio anual fue de 4.3 por ciento.¹³

¹² Se refiere a créditos de liquidez inmediata y sin destino específico.

¹³ En 1940, la población total de la Ciudad de México era de 1 448 422, incrementándose para 1950 a 2 234 795, lo cual representó un incremento medio anual de 4.3% (Unikel, Ruíz, y Garza, 1976:130-131).

En esta medida, la acción del Estado en la conducción de una política de vivienda resultaba marginal respecto de los requerimientos de la sociedad en la materia, lo cual constituye una clara evidencia de que el objetivo estaba lejos de resolver el problema de la vivienda.

El 31 de diciembre de 1942, se hizo efectivo el mandato constitucional de promulgar la Ley del Seguro Social, misma que establece en su artículo 5° la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), como el instrumento que proporcionaría seguridad social a la población trabajadora, garantizándole el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar. Los propósitos de seguridad social establecidos en el IMSS, desde su creación en 1943, se ampliaron tal y como lo establece la reforma a la fracción XXIX de la Constitución, publicada el 31 de diciembre de 1974 y vigente hasta la fecha, para garantizar el bienestar individual y colectivo, que incluía seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería, y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

El agravamiento de las condiciones habitacionales y el efecto que tuvo la medida de congelar la vivienda en alquiler, motivaron al Estado a establecer una serie de estímulos al capital privado para fomentar la producción de este tipo de vivienda. Sin embargo, las iniciativas estatales no lograron agilizar a este sector inmobiliario, por lo que el propio Estado tuvo que asumir la producción de viviendas en renta a través del IMSS, la Dirección de Pensiones Civiles del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Banhuopsa; este último adquirió, en 1947, el Banco de Fomento a la Habitación inició la producción de viviendas a través del Fondo de Habitaciones Populares (FHP).

Los estudios que realizó el Banhuopsa en 1945 estimaban un déficit de 80 000 viviendas tan sólo en la ciudad de México. Poco más de 314 mil habitantes vivían en ciudades perdidas construidas con madera y cartón, como la Buenos Aires, Nonoalco,

y Tacubaya; además, más de un millón de habitantes vivía en vecindades, hacinados y en condiciones cada vez más ruinosas (Sánchez, 1958:194).

Al iniciar el régimen de Miguel Alemán (1947), por primera vez la vivienda figuró dentro de las políticas para alcanzar el desarrollo acorde con el modelo económico keynesiano-fordista vigente: la inversión en construcción de obra civil y vivienda empezó a ser considerada como un detonador de la actividad económica y de dotación de empleos.

El Estado asumió directamente la organización y administración de las promociones de vivienda, aunque sin la intención de sustituir al sector privado. Por el contrario, se buscaba establecer las condiciones adecuadas para la formación y consolidación de las primeras constructoras. Así surgió la Asociación Mexicana de Contratistas, formada desde 1945, que influyó en las decisiones del Estado en favor de las empresas contratistas, al delegar siempre la construcción de las viviendas a sus empresas asociadas. Al iniciar el sexenio de Alemán, los dos únicos organismos capaces de financiar las viviendas asumieron directamente la promoción de los conjuntos habitacionales: el Banhuopsa y La Dirección de Pensiones Civiles, las cuales dejaban siempre la construcción a las constructoras privadas. En total, en el periodo 1947–1952, el Banhuopsa financió 5 079 créditos, entre construcción de vivienda y créditos a terceros (Sánchez, 1958: 196).

Por su parte, la Dirección de Pensiones Civiles (ISSSTE) inició su promoción de vivienda con el primer multifamiliar de México, el Conjunto Miguel Alemán. Inicialmente, se contemplaba la construcción de 200 viviendas; sin embargo, Mario Paní influenciado por las ideas de la Carta de Atenas y de Le Corbusier aprovechó, junto con Bernardo Quintana, la oportunidad que les ofreció la Dirección de Pensiones Civiles para replantear el proyecto, construyendo finalmente 1 080 departamentos.

Los recursos que el Fondo de Pensiones Civiles destinó entre 1947 y 1949 a la construcción del multifamiliar Miguel Alemán marcaron un importante impulso en los esfuerzos que el Estado destinó para la construcción de vivienda en alquiler. Sin embargo, quizá el hecho de mayor trascendencia fue que las empresas constructoras

abrieron un nuevo mercado en la construcción de vivienda, con la realización del multifamiliar Miguel Alemán, hasta el grado de que una de las empresas constructoras más importantes en México nació en 1947 con este proyecto: la ICA (Ingenieros Civiles Asociados).

En el ámbito internacional, a raíz de la segunda guerra mundial, muchos países europeos enfrentaron la necesidad de reconstruir las ciudades, por lo que se aceptó la necesidad sustancial de la intervención del Estado en la provisión de vivienda, bajo el argumento del insuficiente nivel de ingresos de las clases trabajadoras para recurrir al mercado abierto (Ball, 1988).

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) inició su actividad promotora de vivienda en un momento en el cual en el ámbito internacional se impulsaba que las instituciones de seguridad social asumieran el problema de la vivienda obrera (Garza y Schteingart, 1978a:204). En 1953, las reformas a la Ley del Seguro Social abrieron el camino para que una parte de las reservas del organismo se invirtieran en la construcción y adquisición de viviendas, que serían arrendadas a sus derechohabientes.

En 1954 se fundó el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), con varios objetivos: promover y desarrollar programas de construcción y mejoramiento habitacional; regenerar zonas de tugurios y viviendas insalubres en zonas urbanas y rurales; formar personal especializado en planeación para atender la demanda de grupos de bajos ingresos; coordinar acciones afines de organismos públicos, y adquirir, administrar y enajenar bienes inmuebles en función de su costo.

En 1959, la Dirección de Pensiones Civiles se transformó en el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual contemplaba objetivos más amplios y disponía de mayores recursos para permitir a sus beneficiarios un mayor acceso a prestaciones sociales, entre ellas la adquisición de casas o terrenos, préstamos hipotecarios y viviendas económicas en arrendamiento. El ISSSTE podría adquirir viviendas o terrenos para construir, particularmente conjuntos o unidades habitacionales, concepto que la Dirección de Pensiones Civiles había abierto

el camino diez años antes con el financiamiento de la construcción del multifamiliar Miguel Alemán en la ciudad de México, como proyecto de vivienda en alquiler para sus derechohabientes. Esta modalidad de dotación habitacional representó cerca de 7 mil departamentos, de los cuales 85% se encontraban en la capital.¹⁴

En el cuadro 3 se resume cuáles fueron las instituciones creadas de 1925 a 1960 y algunas de sus características importantes.

Desde el punto de vista de la participación estatal, en materia de vivienda las primeras acciones se iniciaron en los años treinta. Sin embargo, el Estado no asumió como responsabilidad propia la provisión de vivienda para los trabajadores, sino que delegó en la sociedad misma y en las condiciones económicas individuales la posibilidad de satisfacer sus necesidades habitacionales.

La dotación de vivienda de los organismos instituidos en este periodo (cuadro I, en la Introducción) fue alcanzó cerca de 54 mil viviendas, siendo poco significativa ya que en ese momento el total del parque habitacional era de 6.4 millones. Sin embargo, tuvo un impacto en el sector de la población considerada más importante para la conformación del Estado mexicano: la burocracia, debido a su importancia en la consolidación del aparato administrativo del Estado.

¹⁴ En Europa la reconstrucción de ciudades y viviendas se daba a través del BIRF, y con una fuerte intervención del Estado, modelo y tipo de arquitectura que en México sería copiado.

CUADRO 3

Instituciones gubernamentales con acciones de vivienda en México, 1930-1960

Instituciones	Acciones relacionadas con la dotación de Vivienda	Año de Fundación	Población Beneficiadas	Origen de los recursos financieros
Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro	1925-1937. Fondo para la jubilación de los empleados federales. 1937. Se modificó su ley para permitir que las cantidades excedentes se inviertan en préstamos hipotecarios que beneficien a los propios trabajadores al servicio del Estado. 1947. Se inicio el proyecto de vivienda multifamiliar.	1925	Trabajadores al servicio del Estado	Fiscales
Banco Nacional Hipotecario de Urbanización y Obras Públicas S.A. / Fondo Hipotecario Público (Banhuopsa / FHP)	Institución bancaria oficial dirigida a promover y orientar el financiamiento para la realización de obras públicas y servicios de interés social como la vivienda.	1933 Banhuopsa 1947 FHP	No se especifica la población que pretendía atender, aunque sus primeros conjuntos se dirigieron a burócratas.	1) Emisión y colocación de valores (bonos hipotecarios, certificación de participación inmobiliaria, certificados de inversión, certificados para vivienda de interés social y otros) 2) Créditos otorgados por instituciones bancarias nacionales o extranjeras 3) Recursos del gobierno federal y de otros organismos públicos.
Departamento del Distrito Federal (DDF)	Promoción y construcción de vivienda para sus trabajadores.	1934	Trabajadores del DDF y familias afectadas por las obras del Departamento.	Fiscales
Instituto Nacional de la Vivienda (INV)	Atender la demanda habitacional en las áreas rurales y urbanas de aquellos grupos que no podían beneficiarse de la acción de otras instituciones de vivienda.	1954	Trabajadores de escasos recursos.	Fiscales
Dirección de Pensiones Militares	Crédito para la adquisición de vivienda a terceros.	1955	Trabajadores al servicio de las fuerzas armadas.	Fiscales
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Construcción de vivienda para sus derechohabientes.	1956	Trabajadores de empresas privadas afiliados en el IMSS.	Aportaciones de trabajadores y empresarios (patrones).
Petróleos Mexicanos (Pemex)	Construcción de vivienda para sus trabajadores	1943	Trabajadores de Pemex	Fiscales

C. EL CRÉDITO HIPOTECARIO EN LA BANCA DE DESARROLLO Y COMERCIAL

Dado que la vivienda es un bien costoso y de difícil acceso para la población asalariada, es necesaria la existencia de sistemas crediticios. El movimiento revolucionario dejó inoperante la banca, no fue sino hasta 1932, que se daría forma a la nueva Ley de Instituciones de Crédito, en la cual se aceptaba la constitución de un Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (Banhuopsa, actualmente Banobras). Su creación había sido planteada desde 1926, pero fue hasta 1933 que se fundó con un capital formado por 60% de aportación federal y 40% de instituciones semi-oficiales e iniciativa privada.¹⁵ El objetivo del Banco fue cubrir el vacío que existía en el crédito de largo plazo e iniciar la formación del mercado de valores, así como otorgar crédito para la construcción de viviendas de bajo costo, para instalaciones industrial y obras de servicio público en las cuales su recuperación estuviera garantizada no sólo por el Estado, sino por los propios usuarios al establecer tarifas que permitieran su amortización.

Los recursos del Banco se obtenían de la colocación de bonos hipotecarios en el mercado, de manera que tendría una doble función: de vínculo entre el mercado de capitales y las necesidades de crédito, y para la de seleccionar las operaciones que habrían de administrarse y recuperar las inversiones. El Banhuopsa se centró en el financiamiento de las obras que aseguraran perfectamente la recuperación del dinero, con lo cual logró hacer del financiamiento de la inversión pública una de las más seguras de la época (Sánchez, 1958:189).

La responsabilidad de elegir correctamente los proyectos a financiar estuvo a cargo del Consejo de Administración, el cual era dirigido por los accionistas privados

¹⁵ "El capital autorizado del Banco fue de \$25 000 000.00, habiéndose pagado por los suscriptores la suma de \$10 000 000.00, de la cual el Gobierno aportó la suma de \$6 000 000.00 y las empresas semi-oficiales, instituciones y empresas privadas, \$4 000 000.00" (Sánchez, 1958:188).

que aunque aportaron una menor inversión para la constitución del capital social, tenían a su cargo las decisiones del Banco. De esta forma, entre 1934 y 1946, la mayor parte de los proyectos que se financiaron estaban relacionados con las obras de drenaje, agua y caminos, debido a la garantía que se tenía en su recuperación, sin que se considerara el financiamiento de la vivienda hasta mediados de la siguiente década. Estas acciones permitieron la consolidación del sector de la construcción.

A pesar de que el Banhuopsa tenía entre sus finalidades el financiamiento de habitaciones baratas, esa actividad se delegó en manos de los bancos hipotecarios y su filial, la Asociación Hipotecaria Mexicana, S.A. constituida en 1933, y a la cual se le encargó la responsabilidad de ejecutar las políticas del Banco en materia de vivienda. Las escasas acciones de la Asociación se dirigieron a distintas obras urbanas o, en su caso, al financiamiento de viviendas residenciales, sin que se lograra poner en práctica los planes trazados por el Banco para fomentar la construcción de viviendas baratas. Después de analizar y evaluar la participación de los bancos hipotecarios se llegó a la conclusión de que para sacar adelante un programa de vivienda de interés social era necesaria una mayor participación por parte del Estado, ya que los mecanismos formales del mercado no lograban atender las necesidades de la población de menores recursos (Sánchez, 1958:199).

En 1946, el Banhuopsa adquirió el Banco de Fomento de la Habitación que entre 1941 a 1946, había financiado en el Distrito Federal la construcción de la colonia del Parque, la Unidad Esperanza, la primer sección de la colonia el Periodista, y la colonia Miguel Alemán en Mérida, Yucatán, sumando en total 428 unidades que pasaron a ser parte de los activos del Banco. A partir de 1947, el Banco inicia un programa de inversiones para la construcción de viviendas baratas, además de promover las inversiones en vivienda, el organismo tuvo la función de impulsar las mismas al actuar como consejero, agente técnico y financiero en la planeación y ejecución de cualquier programa relacionado con la habitación. Para llevar a cabo esas labores, las reformas a la ley del organismo, en 1946, establecieron la creación de un Fondo de Habitaciones

Populares (FHP) responsable de ejecutar, por cuenta del Banco, el financiamiento y construcción de la vivienda.

Entre las facultades que se le dieron al organismo figura el carácter de instituto central de los bancos de ahorro y préstamo para la vivienda, autorizado para efectuar diversas operaciones con los mismos. Durante el sexenio de Alemán la mayor parte de los recursos (71%) que el Banco destinó a la construcción se invirtieron en las promociones que el FHP llevó a cabo. El monto restante (29%) se destinó al financiamiento de otros organismos de vivienda, así como para la construcción de vivienda por parte de algunas industrias (Sánchez 1958: 194-196).

Hasta 1949, la banca hipotecaria realizaba sus operaciones inmobiliarias bajo el sistema de ahorro-préstamo, es decir, que con el dinero que recibía de los ahorradores canalizaba una parte para el financiamiento de la vivienda. El principal obstáculo era que se limitaba al sistema hipotecario, debido a que los bancos sólo pueden financiar un número limitado de créditos. Al desarrollarse los fideicomisos, los bancos no tienen que entregar financiamiento directamente, sino que buscaban en su cartera de clientes a los inversionistas interesados en invertir en negocios inmobiliarios. En este caso, el papel de los bancos hipotecarios adquirió una nueva modalidad: que es la venta de servicios como: asesorías, manejo del fideicomisos (al vigilar la transparencia de las operaciones), mediante ofrecimiento de garantías, organizando la comercialización, la venta y la recuperación de los créditos, etcétera.¹⁶

El Banco Internacional formó en 1949 el primer fideicomiso para la realización de una parte de la colonia Vertiz-Narvarte. Posteriormente, la Banca Hipotecaria asumiría la comercialización y venta de muchos de los conjuntos producidos por fraccionadores privados como (Ciudad Satélite en 1952) o de las promociones del mismo Estado como la colonia Modelo (Banhuopsa), o la Unidad Tlatelolco.

Hacia finales de la década de los cincuenta la relativa estabilidad de precios y el tipo de cambio fijo, en combinación con la alta liquidez de bonos financieros y tasas

¹⁶ El Banco Internacional (Banco del Atlántico) fue una de las primeras instituciones que intervino activamente para la formación de la primera Ley en Condominio en 1957, lo que le permitió abrir nuevas

reales de interés elevadas, alentaron el ahorro y por ende, el sistema hipotecario privado incrementó su capacidad para financiar el crecimiento, tendencia que benefició al mercado de vivienda, sobre todo al de vivienda media y residencial. La captación se hacía a través de la emisión de bonos hipotecarios y cédulas.¹⁷

Hasta ese momento la oferta de vivienda se concentraba en sectores específicos de la burocracia oficial y sindical, en las familias con mayor poder adquisitivo; sin embargo, para la clase media que había surgido como consecuencia del desarrollo industrial, no existía ningún sistema de financiamiento. En un esfuerzo por atender las necesidades habitacionales de este segmento de la población, el Banhuopsa elaboró, en 1956, un plan de subsidios para los créditos que concedieran los bancos hipotecarios privados en favor de la construcción de viviendas baratas. El subsidio consistía en una reducción a las tasas de interés aplicadas al comprador, siempre y cuando el costo de la vivienda no excediera el valor máximo fijado por el propio organismo. El programa no alcanzó los resultados esperados, debido a que desde 1957 hubo una reducción en la demanda de los valores emitidos por la Banca Hipotecaria (Sánchez, 1958:198-199).

En un nuevo intento por canalizar mayores recursos de la banca hacia actividades estratégicas de la economía, entre ellas la vivienda, se reformó en 1957, la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, con el objeto de introducir el “encaje legal” y los “cajones selectivos de crédito”, los cuales consistían en la exposición pública de una garantía de reserva que las instituciones de crédito debían depositar en el Banco de México o en la adquisición de bonos emitidos por instituciones públicas.

En 1958, el Banhuopsa es autorizado por el Banco de México para colocar en el mercado de valores los bonos y cédulas para ser adquiridas por las instituciones

posibilidades en el negocio inmobiliario con el financiamiento de los primeros condominios sobre la avenida reforma y sitios turísticos como Acapulco.

¹⁷ “Las cédulas son títulos de crédito emitidos por particulares garantizados y colocados en el mercado a través de la institución, misma que se encarga de cobrar los intereses a los acreditados y pagarlos a los emisores. Los bonos hipotecarios, por otro lado, son emitidos directamente por la institución y son garantizados por los préstamos hipotecarios que ésta otorga” (Copevi 1977:11).

financieras como parte de la nueva regulación (encaje legal). Esta medida permitiría a la institución recaudar una importante cantidad de recursos que se verían cristalizados en la Unidad Adolfo López Mateos (Tlatelolco) y, posteriormente, en la creación del Programa Financiero de Vivienda.

CUADRO 4 Instituciones crediticias

Banca de Desarrollo

Institución	Creación	Beneficiarios	Fuentes de recursos	Periodo de operación
Banco Nacional Hipotecario de Urbanización y Obras Públicas S.A. (BANHUOPSA)	1933	Población asalariada de ingresos medios	Bonos y cédulas en el mercado financiero	1947-1965

Banca Comercial

Banca Hipotecaria	1936	Otorgar créditos bancarios a la población asalariada (vivienda media)	Inversiones, bonos y cédulas hipotecarias	1941-1978
-------------------	------	---	---	-----------

Es importante señalar cómo desde los años treinta, la acción del Estado mexicano fue fundamental para la puesta en marcha del sector hipotecario; destacamos en especial la fundación y operación de la banca de desarrollo debido a que uno de los programas de financiamiento de vivienda del 2002, volvió a retomar este organismo para un nuevo programa.

D. PRIMERAS ASOCIACIONES GREMIALES DEL SECTOR CONSTRUCTOR NACIONAL

Al triunfo de la Revolución se fincaron los mecanismos para crear el nuevo país, teniendo como prioridad impulsar el desarrollo interno por medio de la construcción de carreteras, obras públicas, escuelas y servicios para el desarrollo industrial.

La década de los años veinte es la que definió el nacimiento de la industria de la construcción: se apoyó al sector por medio de un impuesto a la gasolina de 3 cts.¹⁸ por litro, para destinarlos a la construcción, conservación y mejoramiento de los caminos nacionales; se creó la Comisión Nacional de Caminos, encargada de encausar este impuesto y otros que se aplicaron para el impulso carretero.

Con el mismo fin, se expidió la Ley sobre Caminos y Puentes (26 de abril de 1926), donde se expresaba la competencia del gobierno federal en la construcción de caminos y puentes que se podían concesionar a particulares. Éste es el antecedente de la Ley de Obras Públicas. Al mismo tiempo, se creó la Comisión Nacional de Irrigación, responsable no sólo de las obras de riego sino de colonizar, dar asesoría agrícola y económica.

Debe mencionarse que las comisiones se enfrentaron a dos obstáculos: la falta de información estadística y de personal especializado; éste último problema se resolvió con ingenieros especializados extranjeros.

En el periodo posrevolucionario, ambas comisiones constituyeron los inicios formales de la industria de la construcción, y el Estado fue el cliente principal y permanente. Por parte de los empresarios, también se inició su organización en Cámaras y en 1917, por iniciativa del Centro Industrial Mexicano, se celebró el Primer Congreso Nacional de Industriales, encuentro que daría por resultado la fundación de la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin), el 13 de septiembre de 1918.

¹⁸ Publicado el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de abril de 1926.

En estos años no se contaba con empresas nacionales con experiencia y tecnología, por lo que las grandes obras como carreteras y presas de almacenamiento fueron construidas por empresas extranjeras. Para dar impulso a la creación de empresas nacionales la Comisión Nacional de Caminos optó por un sistema de contratos revolventes, con montos de 50 mil pesos cada uno, para que se formaran las empresas.

Algunos de los contratos para realizar las obras de infraestructura necesaria se otorgaron a los jefes revolucionarios como compensación económica, quienes contrataron a ingenieros civiles para la realización de las obras de las cuales obtenían un porcentaje (García Cortés, 1991:12). Después de la Revolución —a diferencia del periodo porfirista que abrió el país a las empresas constructoras extranjeras— los distintos gobiernos, dividieron las obras en pequeños contratos; para propiciar el desarrollo de la industria de la construcción nacional y desalentar a las constructoras extranjeras. Con la creación de estas primeras empresas constructoras nació el sector nacional de la construcción. Esto concordaba con la orientación keynesiana-fordista de impulsar al sector interno y crear fuentes de trabajo.

En 1939 existían en el país 90 empresas constructoras, la mayoría dedicadas a la edificación. En este periodo, las empresas se caracterizaban porque su principal actividad se basaba en la construcción de obra civil (infraestructura, carretera, presas, hospitales, etc.), pero también intervenían en la construcción de vivienda de manera aleatoria, pues para estos grupos la construcción de vivienda representaba un cambio en la escala y el volumen de obra.

Como vimos, la participación de estos grupos en la construcción de vivienda se remonta a 1947, con la construcción del multifamiliar Miguel Alemán. Desde ese momento la mayoría de los conjuntos se desarrollaron bajo el sistema de contratos con los organismos públicos de vivienda.

Entre los acontecimientos que intervinieron en la organización institucional de la industria de la construcción puede mencionarse, en 1942, la creación de la Comisión

Reguladora del Cemento, aunque sólo funcionó por dos años; y en 1948, la creación de la Cámara Nacional del Cemento.

Hay que mencionar también que la Concamin se regía por la Ley de Cámaras de Comercio y de las Industrias (DOF, 18 de agosto de 1936); sin embargo, al modificarse esta ley en 1941, durante la presidencia de Ávila Camacho, es que adquirió su naturaleza actual.

En 1945, se inició la organización institucional de la industria de la construcción con la fundación de la Asociación Mexicana de Contratistas. Dicho organismo se integró con miembros individuales pero hay que mencionar que ya existían empresas como "El Águila" y "La Victoria". Los primeros beneficios logrados para sus agremiados fueron: facilitar las gestiones crediticias para la compra de maquinaria, efectuar convenios fiscales para el pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR), y el reconocimiento del sector. Sin embargo, en este último punto hay que señalar que si bien se reconocía a la construcción como un sector diferente a otras industrias, por sus características propias, los miembros seguían cotizando como parte de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra).

En 1949, con apoyo del Banco Nacional de México, se creó el Fondo Impulsor de la Industria de la Construcción, que funcionó de forma similar a la de un banco, con el fin de promover el financiamiento de obras públicas. El nuevo organismo dependió del Banco Nacional de México, pero se integró como un organismo de contratistas con participación directa de los mismos.

En 1952, se fundó la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC), logrando la adhesión de 130 empresarios; el número de agremiados creció en los años posteriores y pasó de 627 en 1955 a 1 159 para 1961 (Ziccardi, 1991: 115 y 1992:31).

En el conjunto del sector de la construcción convivían distintas formas de producción, desde aquella que se caracterizaba por la utilización casi exclusiva de la mano de obra y los procesos de trabajo artesanales, hasta el sector relativamente desarrollado por la utilización de maquinarias y procesos industrializados de producción, pasando por un conglomerado diverso de formas de organización y

tamaños de empresas que se movilizaban según los tipos de obra y la segmentación del mercado.

Como industria, la construcción debe ser considerada de forma relativamente diferente con relación a otras ramas productivas, debido a la naturaleza física y social de los procesos de construcción, expresados fundamentalmente en el hecho de la fijación del producto al suelo y la participación de distintos agentes que actúan con intereses particulares, los cuales definen los límites de la industria y vislumbran su singularidad.

Un aspecto relevante es la relación capital-trabajo, basada fundamentalmente en la utilización masiva de la fuerza de trabajo, con bajos salarios, poca calificación, condiciones de contratación por obra, mínimas prestaciones sociales, y altos riesgos para la salud.

La industria de la construcción está considerada como una de las ramas económicas que contribuyen poderosamente a los procesos de desarrollo y al mejoramiento general de las condiciones de vida.

La razón de esta afirmación está fundada en la contribución esencial para el desarrollo histórico de las estructuras de inversión o formación bruta del capital fijo, y el impulso de la economía a través de las políticas de inversión y de empleo en el campo de la construcción.

La inversión en capital fijo realizada por la industria de la construcción a través de la edificación de fábricas, hospitales, escuelas, oficinas, comercios y servicios, y viviendas; la construcción de carreteras y otras infraestructuras y servicios al transporte; obras de riego y de abastecimiento de agua, así como de saneamiento; presas y plantas para la generación de energía eléctrica, instalaciones de comunicación y transmisión de energía; instalaciones petroleras y petroquímicas, y todo tipo de construcciones, de mantenimiento y de mejoramiento de la vida moderna, constituyen las condiciones materiales fundamentales para los avances del desarrollo y el aumento de los niveles de vida.

La actividad de la construcción contribuye, por lo general, con más de la mitad de la inversión bruta en capital fijo,¹⁹ y su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) suele variar entre 3% y 8% en la mayoría de los países en desarrollo.

En el caso mexicano, el sector de la construcción, tuvo un papel fundamental en la consolidación del modelo desarrollo urbano, industrial e institucional.

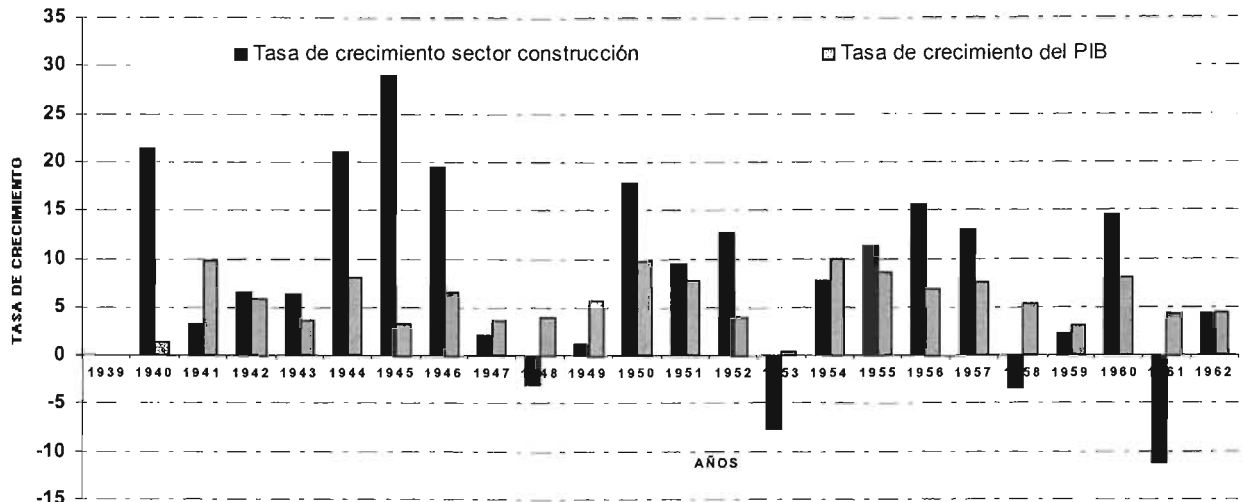
Entre 1930 y 1948, la inversión bruta de capital fijo representó más del 50% en el rubro: comunicaciones y transporte, que incluye carreteras, ferrocarriles, ductos, marítimas, aéreas y telecomunicaciones (véase las gráficas 2 y 3), lo cual explica, en gran medida, que el comportamiento del Producto Interno Bruto del sector se mantuviera en promedio a una tasa anual de 13.8% (1940 a 1947), tasa que supera con creces la del Producto Interno Bruto, el cual se mantenía en promedio en 5.2 por ciento.

Como podemos ver en la gráfica 3 el comportamiento del producto interno bruto del sector de la construcción mantiene una relación directa con el crecimiento del PIB nacional, por lo que podemos concluir que el sector constructor mantiene encadenamientos productivos positivos en todos los planos incluso en la generación directa de empleos. El PIB presentó tasas negativas, en los años 1948, 1953, 1961, lo cual se explica más por cuestiones políticas, específicamente los cambios en la administración presidencial.

¹⁹ El otro componente del capital fijo es la "inversión en equipamiento," y constituye, en general, los vehículos, maquinaria, herramientas, aparatos electrónicos, etc., utilizados en conjunción con la estructura construida (Ball, 1997).

GRAFICA 3

Producto interno bruto y sector de la construcción en México, 1939-1962
Tasas de crecimiento



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. 1980

Es importante recordar como ya lo señalamos antes que este periodo fue la era de las políticas keynesianas, cuya base era la necesidad de la intervención del Estado para contrarrestar las recesiones económicas, mediante la creación de las condiciones económicas (imposición del nivel mínimo de salarios) para fomentar el empleo a través de la inversión en obras de infraestructura y de la puesta en marcha de medidas tendientes a corregir el mal funcionamiento del mercado, con el fin de restablecer la confianza tanto de los inversionistas como de los consumidores (Boyer, 1996).

En resumen, se puede decir que entre 1934 y 1962 las prioridades fueron crear las instituciones referentes a la seguridad social que permitieran cumplir con parte de las expectativas sociales surgidas de la Revolución y acordes al modelo de desarrollo que se proponía implantar en México. En el mismo sentido, se destinó una importante parte de la inversión pública a la infraestructura necesaria para la industrialización del país.

Para cumplir con estas prioridades se hizo necesaria la creación de las instituciones de crédito que financiaran estas acciones y que a la par pusieran en marcha al sector hipotecario.

Una vez atendidas las demandas de seguridad social infraestructura, y con las instituciones de crédito necesarias, el gobierno en turno estuvo en posibilidad de iniciar la participación en la dotación de vivienda en los años treinta. Sin embargo, al no contar con suficientes recursos centró su atención en atender a parte del sector de la burocracia, que era su base de apoyo, y delegó en la sociedad misma, y en las condiciones económicas individuales, la posibilidad de satisfacer sus necesidades habitacionales.

La inversión en construcción de infraestructura, y en menor medida de vivienda, permitió el surgimiento del sector constructor nacional; el cual al reconocer la importancia de su relación con el Estado como su principal cliente, se organizó en asociaciones gremiales que le facilitaron la negociación.

La década de 1940 es el parteaguas entre una sociedad rural y la naciente sociedad urbana. Aunque este periodo responde a las demandas de la lucha social, el proyecto de desarrollo económico siguió el modelo de los países capitalistas, lo que llevó al país a la dependencia económica, y en el caso que nos ocupa, de la vivienda, la cual, como veremos en el transcurso de este trabajo, no quedará exenta de esta situación.

Finalmente, podemos decir que en dicho periodo y la siguiente década se crearon las bases jurídicas que permitieron la consolidación del sector constructor, y el incipiente desarrollo de las empresas constructoras de vivienda dependió de los recursos que los distintos gobiernos destinan para este fin. Dicha relación entre el sector productor capitalista de vivienda y los gobiernos en turno surgió en esta época y se consolidó, como veremos más adelante, en las últimas décadas del siglo xx.

II. EL PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA Y SU CIRCUNSTANCIA ECONÓMICA

El escenario socioeconómico en el que surge y consolida el Programa Financiero de la Vivienda (PFV)¹ coincide con el auge del desarrollo industrial del modelo económico de sustitución de importaciones. En el periodo 1959-1970, llamado de *crecimiento estabilizador*, se asoció con el crecimiento sostenido del PIB y con una gran estabilidad de precios (véase gráficos 4 y 5). También se caracterizó por el fortalecimiento de la participación del Estado, tanto en calidad de agente económico directo, como de controlador, planificador y regulador de la esfera económica, financiera y social.

Por otra parte, en este periodo el crecimiento de la población urbana impactó en el desarrollo de las ciudades: para 1970, la población urbana sobrepasaba a la rural con 58.7% de la total; las grandes ciudades como el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey crecieron hacia sus municipios periféricos (cuadro 5). La población desempleada, subempleada o de muy bajos ingresos, no podía acceder a suelo y vivienda urbanos ofrecidos por inversionistas privados, por lo que comenzaron a constituirse nuevos y mayores asentamientos en terrenos muchas veces inadecuados, y con ausencia de infraestructura y servicios.²

¹ El PFV fue concretado en 1963 mediante la creación, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de dos fideicomisos en el Banco de México: el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Foga). Anteriormente las condiciones crediticias en el mercado financiero hacían difícil el acceso de las personas de escasos y medianos recursos al crédito hipotecario, ya que la inversión inicial era de entre 50% y 70 % del valor de la vivienda, y las tasas de interés muy altas. Además, la disponibilidad de fondos de las instituciones hipotecarias eran bastante reducidas, incluso para el crédito a los sectores solventes (Schteingart, 1988b: 112).

² Esa nueva situación de la realidad urbana comenzó a verse desde los años cincuenta en la explosión de asentamientos registrada en lo que ahora se conoce como Ciudad Nezahualcóyotl, y en las faldas de los cerros y lomas al poniente y norte del Distrito Federal, incluyendo a los municipios vecinos de Naucalpan y Tlanepantla. En la década de 1960, el fenómeno se intensificó aun más en los pedregales al sur de la capital del país así como en otros suburbios de su zona metropolitana; también era ya notable en los esteros, dunas y cerros de muchas otras ciudades costeras, ribereñas o fronterizas como Tampico, Coatzacoalcos, Manatitlán, Acapulco,

Además, la acción del Estado que se concretaba básicamente a través del Banhuopsa, la Dirección de Pensiones Civiles, el IMSS y el INV era muy limitada y no satisfacía la creciente problemática.

CUADRO 5
Población urbana y rural de México 1950-1970*

Años	1950		1960		1970	
		%		%		%
Población urbana	10 983 483	42.6	17 705 118	50.7	28 308 556	58.7
Población Rural	14 807 534	57.4	17 218 011	49.3	19 916 682	41.2
Total	25 791 017	100	34 923 129	100	48 225 238	100

Fuente: INEGI, Indicadores Sociodemográficos de México, 1930-2000, 2001, pp. 23.

*Se considera como "población urbana" aquella que reside en localidades de 2 500 y más habitantes, y "rural" la que reside en localidades menores de 2 500 habitantes.

Dentro de este contexto, varios factores tienen una gran importancia, en tanto constituyeron los elementos que propiciaron de manera más directa la creación del PFV: la consolidación del sistema financiero mexicano, el establecimiento de un control selectivo del crédito y el papel interventor del Estado.

Zihuatanejo, Manzanillo, Tijuana y Ciudad Juárez; sin embargo, resultaba peor aún en ciudades como Guadalajara, León y Puebla (Infonavit, 1988:284).

A. FACTORES QUE DETERMINARON LA CREACIÓN DEL PFV

El sistema financiero mexicano, cuyo surgimiento en la década de 1930 se relacionó con el desarrollo industrial,³ cobró un auge importante en los años cincuenta, debido a la necesidad de ampliar el sistema crediticio, y de estimular así la inversión en el sector industrial y en otros sectores de la economía. Sin embargo, aunque a final de dicha década este sector financiero se encontraba consolidado y en estrecha dinámica con el sector industrial, tendía a afianzarse un proceso creciente de alta concentración organizativa y de capital —debido a la posición dominante que tenían las sociedades financieras en el mercado— con lo cual constituía el centro de toda la organización y del manejo de la mayor parte de los flujos de la banca privada. No obstante, en el terreno institucional y de servicios el sistema se había especializado y diversificado lo suficiente en el financiamiento a las actividades productivas.⁴

En este capítulo se presentan los periodos más relevantes por la coyuntura política y económica de Fovi. El caso de esta institución se desarrolla a detalle porque es el organismo que refleja los cambios en la orientación de la política habitacional a partir de la crisis económica de 1982. En 2001 el Fovi dio origen a la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).⁵

³ El sistema financiero mexicano se desarrolló según los siguientes aspectos: el avance cada vez mayor de la actividad industrial y bancaria la concentración industrial de ciertos sectores y de los recursos privados de financiamiento; un control creciente de las grandes industrias por los grupos bancarios, principalmente a través de las sociedades financieras; y el desarrollo de los monopolios privados.

⁴ La estructura financiera institucional imperante en México en ese entonces estaba compuesta por los bancos de depósito y descuento, bancos de ahorro, sociedades financieras, bancos hipotecarios, compañías fiduciarias, bancos de capitalización, y bancos de ahorro y préstamo para la vivienda.

⁵ El 11 de octubre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación de la SHF como "una entidad financiera encargada de promover, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de viviendas de interés social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros" (www.shf.gob.mx/intro.htm).

Desde 1953, se registró un crecimiento industrial sostenido. Fue un periodo caracterizado por un mayor poder adquisitivo de la población, lo que incrementó la demanda en bienes y servicios. El crecimiento observado desde finales de la década de los cincuenta en las ciudades aumentó la necesidad de suelo, servicios básicos, infraestructura y vivienda. En este sentido, las condiciones del país coincidían con lo que Lipietz plantea para los nuevos países industrializados, donde la industrialización fue financiada a través de la transferencia de créditos y tecnología provenientes del *fordismo central*; según el mismo autor, este proceso se acompañó de un gran crecimiento urbano.⁶

A finales de los años cincuenta, con el crecimiento y la estabilidad económica, una proporción creciente del ahorro interno se canalizó al sistema bancario, asegurado por el establecimiento de un sistema de control selectivo del crédito que condujo al sistema bancario privado a tener una participación obligatoria en las actividades del sector público, lo que ayudó a fortalecer la inversión en sectores estratégicos de la economía.⁷

En el periodo 1960-1970, el sector industrial creció en 8.8% promedio anual, superando el aumento de 6.5% promedio anual entre 1950 y 1960,⁸ esto coadyuvado por el comportamiento favorable de la inflación: el índice de precios en México mantuvo un promedio anual de 2.4% de 1960-1970 (véase la gráfica 5). Esta situación posibilitó la estabilidad en las tasas de interés, las cuales eran determinadas por las autoridades monetarias tanto del lado del depósito (tasa pasiva) como de los préstamos (tasa activa), y el crédito se orientaba de manera

⁶ Según Lipietz el fordismo central es un régimen de acumulación que implica una reubicación sistemática del producto, con lo cual se registra durante un periodo prolongado una cierta adecuación entre las transformaciones de las condiciones de producción y la transformación de las condiciones de consumo (Lipietz, 1985:3).

⁷ El denominado control selectivo del crédito, no es otra cosa que el establecimiento del encaje legal o la obligatoriedad de las instituciones financieras de destinar un porcentaje de su captación al crédito a sectores considerados prioritarios por el Estado. Las primeras regulaciones al respecto del encaje legal obligatorio fueron dispuestas con las modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares en 1949 y 1957 para los bancos de depósito y para las financieras, respectivamente.

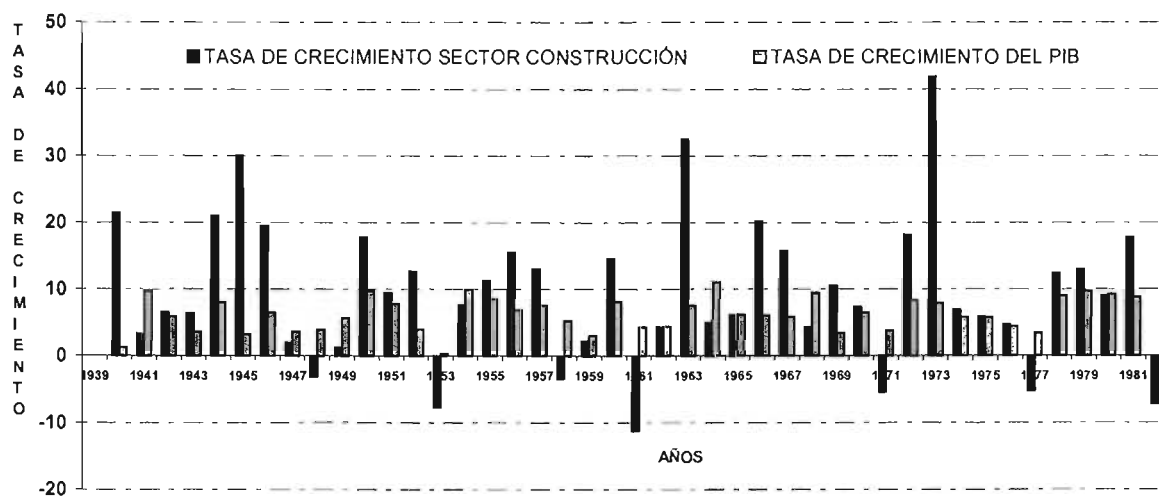
⁸ El crecimiento de las tasas de la producción se debió, en parte, a que se contaba con un abastecimiento de insumos provenientes del campo a bajo costo e insumos importados baratos lo cual permitió mantener bajos costos de producción y elevar los márgenes de ganancia sin necesidad de aumentar los precios.

selectiva por tres instrumentos: el encaje legal, las instituciones nacionales de crédito y los fondos de fomento.⁹ Ello permitió altos niveles de rentabilidad, lo cual facilita ritmos crecientes de inversión. Igualmente, la inversión bruta del sector público fue creciente, ubicándose por encima de 9% promedio anual (Huerta, 1986:24-25).

Este dinamismo también se observó en el sector de la construcción. Entre 1963 y 1970, dicho sector creció a una tasa promedio anual de 12.7% en su producto interno bruto (véase la gráfica 4). En este periodo el motor del crecimiento se sustentó en el desarrollo industrial (manufacturas, sector de la construcción, entre otros), con una estrategia que pretendió articular los mercados segmentados de la producción agrícola y la creciente industria con las grandes inversiones en infraestructura.

GRÁFICA 4

PRODUCTO INTERNO BRUTO Y SECTOR CONSTRUCCIÓN 1939-1981
TASAS DE CRECIMIENTO

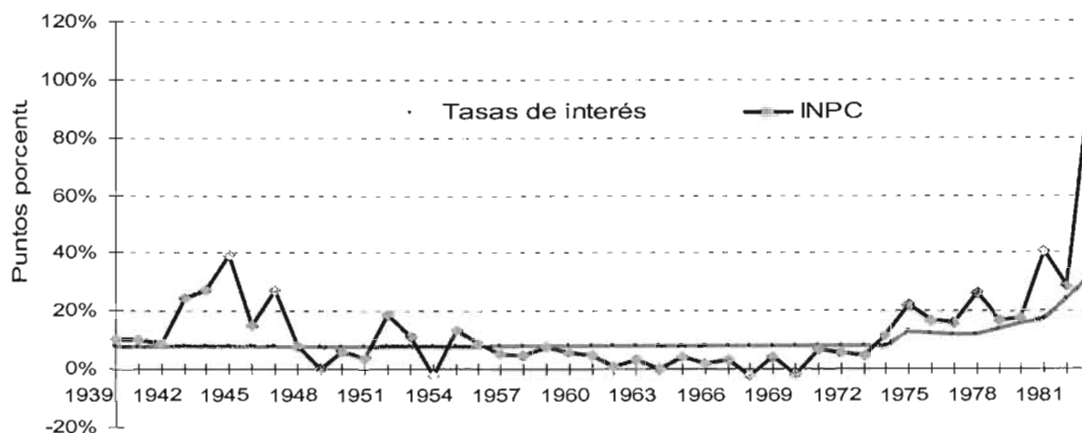


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

⁹ “Así, el sistema financiero mexicano de la época del desarrollo estabilizador estaba dominado por los bancos, y en su muy rudimentario mercado financiero predominaban los títulos gubernamentales de largo plazo y los bonos financieros, por lo que no se realizaban operaciones de mercado abierto. El Banco de México instrumentaba la política monetaria recurriendo a la intervención directa mediante topes a la tasa de interés, cambios en la razón de requerimientos de reservas, controles cuantitativos del crédito y modificaciones a la tasa de remuneración de los depósitos” (Guillen, 2002: 566).

GRÁFICA 5

Tasas de Bonos Hipotecarios e Inflación del Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1939 a 1982



Fuente: Banco de México. Indicadores Económicos (varios números). Tasas de Bonos Hipotecarios antes de 1973. Después de 1973 es el Costo Porcentual Promedio de Captación (CPP) del sistema bancario.

Asimismo, en los primeros años de la década de 1960, las reservas del Banco de México aumentaron considerablemente debido a la importante inversión pública, privada y extranjera, a la repatriación de capitales y a la emisión (por primera vez), por parte de esta institución, de bonos del gobierno mexicano en los mercados mundiales.

En este contexto, el Estado y sus instituciones financieras desempeñaban un papel fundamental por sus acciones en el marco regulador, la seguridad proporcionada al sistema en su conjunto (por la garantía de ser fiador del mismo) la explosión de los gastos públicos (constituyendo el Estado el principal cliente del sistema), y la dinámica impulsada por Nacional Financiera S.A. (Nafinsa) y Banhuopsa al sector en general.

Sumado al bienestar económico y a la dinámica del sector financiero, el Estado llevó a cabo reajustes en lo que respecta al sistema institucional mediante las transformaciones impuestas a la normatividad jurídica. Las modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (LGIC), en

1962, estuvieron orientadas a la readecuación del funcionamiento de los bancos y la reglamentación de los créditos, con el objetivo de fomentar el financiamiento de las actividades del sector productivo, ampliar los préstamos para la adquisición de bienes de consumo duradero y atender las necesidades de crédito para la construcción de viviendas populares o de “interés social”.¹⁰ Con estas modificaciones, las cuales facultaron a los bancos de ahorro, hipotecarios y de ahorro y préstamo para la vivienda, a que concediesen préstamos hipotecarios hasta por 80% del valor de las garantías, se buscó eliminar, entre otras, algunas de las barreras crediticias que impedían el acceso al financiamiento hipotecario de sectores de menores recursos, en tanto que permitió la ampliación de las coberturas crediticias, con lo cual la exigencia de los usuarios de crédito era una menor aportación.

El aspecto esencial de estas reformas fue la obligatoriedad impuesta a las instituciones bancarias de destinar una parte de sus recursos captados del ahorro público a préstamos para la adquisición y/o construcción de viviendas.¹¹

Para la vivienda de interés social, en particular, la nueva LGIC, facultó a:

- i) los departamentos de ahorro a otorgar crédito hipotecario para vivienda de interés social —hasta en 30% de sus recursos— a sujetos de crédito que pudieran contar con 20% del valor del inmueble a adquirir; asimismo, se les autorizó a establecer cuentas especiales de ahorro individual y a recibir

¹⁰ El PFV surge en un momento en que tanto en el plano continental como en el nacional comenzó desarrollando con fuerza el concepto de “vivienda de interés social”, surgida del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) en 1958 como “aquella que es asequible, de manera que no resulte onerosa en el presupuesto familiar, a personas de escasos recursos, proporcionando alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indispensables de seguridad, higiene y decoro y que esté dotada de servicios sociales correspondientes” (Garza y Schteingart, 1978a: 102).

¹¹ El Banco de México, en su política de regulación crediticia se encargaba, a partir de entonces, de señalar los porcentajes de inversión obligatoria de los recursos del ahorro público captados por la banca, a los diferentes sectores prioritarios de la economía. En los inicios del PFV, la estructura del sistema bancario estaba dividida en diversos tipos de departamentos (hipotecarios, financiero y de depósito y ahorro) cada uno de los cuales financiaba según un régimen propio y por tanto, variaban los porcentajes de canalización, con lo cual siendo los departamentos hipotecarios y de ahorro eran los únicos que destinaban recursos a la vivienda de interés social. En términos generales, el encaje legal fue de alrededor de 3%, aplicado de forma variable y según las instituciones. Este procedimiento se realizó hasta 1979, cuando se estableció un régimen obligatorio único para las instituciones de crédito, entonces consolidadas como banca múltiple. No obstante, con

- apoyo financiero de organismos oficiales dedicados al fomento de viviendas;
- ii) las instituciones de crédito hipotecario a ampliar sus créditos hipotecarios hasta por 80% del valor de los inmuebles cuando se tratase de vivienda de interés social; ampliar en diez veces su capacidad de pasivo en relación con su capital y reservas de capital, y recibir apoyo financiero de organismos oficiales;
 - iii) las instituciones de ahorro y préstamo, otorgar créditos escalonados desde que se iniciaran los planes de conjunto, sin necesidad del periodo de ahorro previo de los planes individuales.

Estas medidas significaron un importante avance en la formación de capitales que complementarían los escasos recursos públicos para destinar a la vivienda de interés social, limitación considerada una de las trabas para satisfacer, en la escala suficiente, la oferta de viviendas a los sectores sociales de bajos ingresos. Éste fue el argumento principal de la creación del Programa Financiero de Vivienda, además de buscar otros objetivos tales como, la generación masiva de empleos y la creación de garantías financieras que generaran confianza y estimularan la inversión privada en éste sector.

En general, el aumento de los recursos financieros mixtos y las reformas jurídicas brindaron la oportunidad al gobierno de ofrecer respuestas públicas a las demandas de viviendas presentadas por las capas medias y bajas de la población urbana,¹² procurando atacar de este modo, la pobreza urbana, considerada como una de las causas principales de la inestabilidad social, y las movilizaciones y demostraciones de protestas comunes en la época y en todo el continente, que siguió a la Revolución Cubana.

la crisis de los años ochenta, este porcentaje llegó a ascender entre 1986 y 1989 a 6% (Banco de México, 1980a: 90-92).

¹² Entre 1963 y 1979 el PFV canalizó recursos (sistema bancario, adquirentes y Fovi) por un total de 27, 409 millones de pesos, los que representaron el otorgamiento de 252,989 créditos de vivienda en todo el país (Cfr. Banco de México, 1980b: 7-9).

En resumen, la política pública en materia de habitación acentuó el perfil benefactor del Estado nacional y su participación en el diseño y realización de acciones en aquellas esferas que no resultaban atractivas para la iniciativa privada del sector de la vivienda,¹³ propiciando a través de estas medidas la participación de este último en los programas públicos habitacionales.¹⁴

B. OPERACIÓN DEL FOVI Y DESARROLLO DEL PROMOTOR DE VIVIENDA

El Fovi fue concebido, principalmente, para fomentar, apoyar y coordinar las acciones del PFV. Ha funcionado como un organismo coordinador de las inversiones y la oferta de la vivienda de interés social, y como el movilizador fundamental de los recursos internos para destinarlos a la vivienda de bajo costo. Dentro de estas dos grandes funciones, su labor se concretaba en actuar como: a) “banco de segundo piso”, es decir, con funciones crediticias directas para promotores, desarrolladores de viviendas y personas individuales, las cuales realizaba, a través de la banca comercial; b) un organismo de servicios para orientar la inversión de la banca privada en concordancia con las necesidades económicas y sociales de cada región del país, así como la estimulación del empleo; c) regulador de las acciones de la banca privada y de las condiciones crediticias generales (importes, plazos, tasas, etc.), y d) asesor, al proporcionar orientación financiera, legal, técnica y socioeconómica, tanto a los promotores de vivienda como a las instituciones crediticias para que éstas pudieran desarrollar sus programas habitacionales.

¹³ Martha Schteingart asegura que el momento de creación del PFV coincide con un periodo en que el Estado mexicano funda fideicomisos como parte de la política de desarrollar aquellas actividades que habían estado restringida por falta de fondos (Schteingart, 1988b: 112-113).

¹⁴ En 1980 la participación del PFV, representaba el 25% del total de la inversión de los organismos públicos en vivienda (Cfr. Banco de México, 1980b, Op. Cit., pp. 7-9.).

El Foga,¹⁵ por su parte, estaba encargado de la regulación de los tipos de interés en las operaciones crediticias, así como de garantizar a los bancos la recuperación de sus préstamos en caso de incumplimiento de pagos de los acreditados. Este organismo generó para las instituciones crediticias un clima de confianza en la recuperación de sus préstamos que contribuyó a estimular la inversión.¹⁶ Además, la favorable acogida que tuvieron sus servicios por parte de los promotores de vivienda contribuyó, en alguna medida, al fortalecimiento de ese sector.

El PFV conformó sus recursos originales para destinar al financiamiento a la vivienda con fondos integrados por los préstamos de los organismos financieros internacionales: la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); fondos públicos otorgados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y con el encaje legal a los fondos captados por la banca privada.¹⁷

El modelo económico de sustitución de importaciones comenzó a experimentar una fuerte contradicción en su relación con el mercado externo: por un lado, la política económica sustentaba el control a las importaciones con medidas proteccionistas; mientras que por otro lado, el mantenimiento de un tipo de cambio fijo que sobrevaluaba el peso hacía más baratas las importaciones y dificultaba las exportaciones. El modelo manifestó síntomas de agotamiento por el prolongado proteccionismo, excesivo y discriminatorio que generó: una asignación ineficiente de recursos entre sectores de la economía; rentas

¹⁵ En mayo de 1985, el Foga dejó de funcionar como organismo independiente y sus funciones fueron absorbidas por el Fovi. Hasta ese momento, el Fovi era denominado Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda; sin embargo con la fusión administrativa del Foga, mantuvo las siglas pero pasó a denominarse, Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda. (Banco de México, 1980b, p. 88).

¹⁶ Por ejemplo, entre 1976 y 1978 las instituciones hipotecarias y de ahorro, apoyadas por el Foga, invirtieron un total de 2 millones 649 mil pesos. De esta cifra, 584 mil corresponden a 1976, 654 mil a 1977 y 1 411 a 1978, (Banco de México, 1979:24).

¹⁷ El PFV recibió en 1963 recursos presupuestarios del gobierno federal por 200 millones de pesos. En 1964 recibió recursos de la AID por 250 millones y del BID por 125 millones. Así mismo, el primer conjunto de viviendas de interés social promovido por el Fovi en 1964 se construyó con otro préstamo externo, proveniente del American Federation of Labour and Congress of Industrial Organization de 125 millones. No obstante, el volumen mayoritario de los recursos invertidos con el PFV procedió del ahorro público, mediante el encaje legal aplicado a la banca (Garza y Schteingart, 1978a: 104-106).

monopólicas garantizadas por la permanencia de estímulos fiscales; la concentración del ingreso en aquellas empresas nacionales y extranjeras de carácter monopólico, y la ineficiencia por el surgimiento de mercados cautivos.

El desequilibrio externo se pronunció aún más al haber un aumento drástico en los déficit de la balanza de cuenta corriente (aumentó a una tasa promedio anual de 27%) y en el saldo de la balanza comercial, que fueron muy superiores a los ocurridos en el periodo anterior. La política comercial tendió a ser más racional en su estructura proteccionista: en 1975 se tomaron varias medidas de política arancelaria que tuvieron por objeto eliminar el carácter excesivo y discriminatorio que lo venía caracterizando.

No obstante, se mantuvo el aumento de la inversión pública al representar 40% de la inversión total en 1970 y llegar a 56 % en 1975, lo cual en proporción del Producto Interno Bruto Nacional era de 6.8% a principios del periodo, y de 10.9% en 1975; fundamentalmente, su destino siguió orientado al sector industrial. Por su parte, el sector de la construcción mostró un crecimiento de 12.5% promedio anual (véase gráfica 4).

En 1976, dicho modelo experimentó su primera crisis financiera grave, con una importante devaluación del peso frente al dólar, que se había mantenido fijo durante 22 años. Esta situación se dio básicamente como consecuencia de los aumentos extraordinarios del déficit público y el endeudamiento externo que procuraban sostener el crecimiento económico, así como, por el aumento de la inflación.

Las grandes necesidades de gasto e inversión pública que la dinámica económica fue exigiendo, se tradujeron en el aumento de la participación del déficit público en el PIB, al pasar de 1.8% en 1970 a 7.2% en 1976. Por lo mismo, la mayor parte del financiamiento bancario se canalizó al sector público: en 1970 el sector público utilizó 24.2% del total del financiamiento otorgado; en cambio, en 1977 lo hacía con 63.5%. Tales recursos fueron insuficientes para cubrir el déficit público, lo que obligó a recurrir al endeudamiento externo que, en 1972 financiaba 6.7% del déficit, y en 1976 32.9% (Huerta, 1986: 50, 53). Dicho endeudamiento permitió impulsar el crecimiento económico durante este periodo; empero, el

elevado déficit público explica el proceso inflacionario que se observó a partir de 1972 (véase la gráfica 5).

Otro factor que configuró las condiciones de incertidumbre en 1976, fue la presión del sector externo (desequilibrio externo e incremento del pago por servicio de la deuda externa al aumentar las tasas de interés internacionales), lo que generó una mayor incertidumbre a la inversión productiva privada, que prefirió canalizar sus excedentes a la especulación en el mercado financiero provocando, a su vez, fuertes fugas de capitales antes y durante la devaluación.¹⁸

Después la devaluación de 1976, México suscribió un convenio de facilidad ampliada con el Fondo Monetario Internacional que conducía a la instauración de políticas de ajuste al desequilibrio externo (que limitaba el crecimiento del endeudamiento y la emisión primaria de dinero), con vigencia de 1976 a 1978. Sin embargo, el descubrimiento de grandes reservas de hidrocarburos que convirtió al país en una potencia petrolera posibilitó la continuidad del endeudamiento en los mercados internacionales y difirió en cierto modo el ajuste suscrito.

Dicha oportunidad hizo que durante 1978 a 1981 fuera posible crecer a tasas del 9.2% anual (véase gráfica 4). Se retomó el dinamismo de la economía mexicana y de sus sectores productivos con un crecimiento acelerado. El sector de la construcción creció a una tasa promedio del 13% anual. El gasto público recobró fuerza a partir de 1977 (aunque nunca con los niveles del primer quinquenio). El crecimiento real de la inversión fija bruta del sector público alcanzó un ritmo de 27.9% en 1978 y de 16.4% en 1979; en dicho lapso, el gasto de inversión pública representó el 3% del PIB. Con ello, el déficit gubernamental se mantuvo estable, al pasar de 5.7% a 6.6% entre 1977 y 1979 como porcentaje del PIB. Sin embargo, la inflación siguió avanzando debido a los efectos de la devaluación, alcanzando un nivel máximo, en 1980, de 40.6% (véase la gráfica

¹⁸ Los acontecimientos previos que desembocaron en la crisis de 1976 (y luego también en la de 1982) estuvieron estrechamente relacionados con los mercados financieros, en términos de descontroles cuantitativos del crédito, así como con la combinación de tasas de interés y de tipo de cambio fijos; aspectos ligados al proceso en el que ocurrían simultáneamente fuga de capitales privados y endeudamiento privado externo, en los meses anteriores a las devaluaciones (Aspe, 1993: 68).

5), y con ello el límite de la capacidad de endeudamiento de la economía mexicana, que en 1982 cayó en una crisis de largo plazo.

En el PFV, el concepto de vivienda de interés social fue asociado y calculado sobre la base de los salarios mínimos vigentes en las diferentes regiones del país. Durante la primera década de existencia del programa, el mismo contempló un sólo tipo de vivienda de interés social (VIS-A, vivienda de interés social para acreditado de ingresos bajos), y el objetivo era destinarla a sectores de población con ingresos entre 3 y 6 veces el salario mínimo (VSM). Más adelante, entre 1974 y 1977, con el aumento del costo de la vivienda debido a la inflación, la cobertura social del programa se desplaza hacia sectores de mayores ingresos, por lo que, a partir de febrero de 1978, en un intento por ampliar la cobertura social del Fondo, se añadieron dos nuevos tipos de vivienda de interés social a la ya existente: VAIM (vivienda de interés social para acreditados de ingresos mínimos), y la VIS-B (para acreditados de ingresos medios). A partir de febrero de 1982 se creó un nuevo tipo de financiamiento: el de la vivienda para arrendamiento (VIS-R). Con estas acciones se logró cubrir un espectro de población que va desde los 1.9 a los 5.6 VSM.¹⁹

Estos cambios en los tipos de viviendas obedecían fundamentalmente al interés de ampliar la cobertura social de los servicios del Fovi. Sin embargo, como mencionamos, los vaivenes de la economía del país, así como las propias características del sistema de pagos, han mantenido una tendencia constante de desplazamiento de su cobertura social hacia los sectores de mejores ingresos, reduciéndose así el espectro de población beneficiada.²⁰

El Fovi manejó dos tipos de programas crediticios, fundamentalmente los créditos individuales y los créditos puente, ambos otorgados a personas

¹⁹ Como se verá en capítulos sucesivos la tipología de vivienda del Fovi ha continuado cambiando, pero no logra corregirse la tendencia a beneficiar a los estratos de población de mejores ingresos (Banco de México, 1980a: 92-94).

²⁰ Por otra parte, algunos elementos, no contemplados en la reglamentación encarecían el valor de la vivienda. Por ejemplo, al valor de la vivienda Fovi, en conjuntos multifamiliares se añadía el valor del estacionamiento (PFV, Banco de México, *Viviendas de Interés Social Tipos VAIM, VIS-A, y VIS-B*, Banco de México, México, 1980). Además de estos incrementos del valor de la vivienda, otro elemento que contribuía a desplazar su cobertura hacia sectores medios era la falta de controles estrictos en el momento de hacer constar los ingresos de los sujetos de créditos. Por ejemplo, los sujetos de crédito podían declarar menores ingresos que los reales, sin que esto fuera verificado exhaustivamente por el Fondo.

individuales o promotores de viviendas para diferentes acciones constructivas, tales como: la construcción (incluyendo la urbanización respectiva), mejoramiento, o adquisición de vivienda.

El crédito puente se otorgaba para la construcción y mejoramiento de vivienda y podía comprender la adquisición del terreno (cuando era justificable según criterio del Fovi). Mientras, el crédito individual se otorgaba para la adquisición de vivienda a familias que fueran a habitarlas. La tasa de interés de este tipo de crédito hasta el año mencionado (con algunas variaciones) para: VAIM varió de 9% a 11%; VIS-A: 14% y; VIS-B: más de 14% (alrededor de 26%), pero menos que el CPP. El plazo máximo de amortización de dichos créditos era de entre 15 a 20 años.

Dentro de su papel regulador el Fondo impuso tasas de interés menores a las ofrecidas en el mercado financiero, plazos más largos y ventajosos para los usuarios, facilidades con el enganche a los créditos al reducirlos hasta 20% del valor del inmueble, y garantías a los créditos otorgados por las instituciones financieras. De esta manera se proporcionaba subsidios implícitos e indirectos tanto a promotores y a adquirentes, por el costo de oportunidad de estos créditos con relación al resto del financiamiento y por las tasas de interés no equiparadas a la inflación, siendo esta diferencia (entre el valor de las tasas de interés mercantiles y las ofrecidas por Fovi) absorbidas por el Fondo.²¹

En términos generales podríamos concluir que, desde el punto de vista de la modernización del sistema financiero y de la política social, el PFV y la gestión de los organismos que lo integran fue una medida oportuna del gobierno para movilizar

²¹ Durante los primeros diez años de funcionamiento del Fondo las condiciones inflacionarias en el país se mantuvieron bajas, por lo cual el nivel de recuperación de su cartera crediticia fue elevada; sin embargo desde finales de los años setenta esta situación comenzó a cambiar y el aumento de la inflación hacía que el subsidio implícito aumentara; lo que obligó al fondo a ajustar sus tasas de interés, realizándolo de forma muy leve y gradual, al menos hasta 1984. En cuanto al subsidio implícito, éste fue muchas veces criticado por sectores bancarios que se oponían al encaje legal, con el argumento que el hecho de que el Fondo contara con recursos obligados de la banca y ofreciera tasas de interés menores a las del mercado implicó para el sistema bancario pérdida de eficiencia, por lo que la tendencia general era la de incrementar las tasas de interés de mercado a otros tipos de créditos; es decir, que en la práctica, el subsidio aplicado a la vivienda era compensado por otros sectores sociales de la población.

recursos financieros públicos y privados, internos y externos y ponerlos en función de las necesidades sociales.

En este intento, el papel coordinador y movilizador del Estado mexicano se destacó de una manera muy concreta y satisfactoria. La idea de integrar, en un inicio, capitales mixtos público-privado significó, en términos de la redistribución de ingresos, una medida que procuraba amparar a los sectores medios bajos de la población, defendiéndolos de la especulación y los mecanismos mercantiles del sector inmobiliario privado. De esta forma, se ofrecían nuevas oportunidades a estos sectores de ingresar al consumo de los bienes inmuebles.

Desde otro punto de vista, sus programas crediticios a promotores y desarrolladores de vivienda, tanto como a personas individuales, sirvieron para eludir, en buena medida, las prácticas corporativistas y clientelistas, comunes en México, en la medida en que no se necesitaba afiliación de ningún tipo para recibir los créditos que la institución brindaba. Este sistema estimuló la gestión de los promotores de vivienda, actividad prácticamente inexistente en el país antes de los años sesenta.

Sin embargo, el enfoque mercantil que fue suscribiendo el PFV con relación a la vivienda de interés social, no resultó del todo eficaz, en tanto los precios de las viviendas, así como algunos de los requisitos del estándar técnico de las mismas y las características socioeconómicas que debían poseer las personas sujetas, de créditos (contar con garantías mínimas de respaldo de crédito, ser jefes de familia, etc.), mantuvieron excluidos del programa a los segmentos de población empleados en el sector informal, o recién inmigrada de las zonas rurales del país, que integraban el llamado ejército industrial de reserva y, por lo tanto, mantuvo fuera del mercado inmobiliario a la mayoría de la población pobre y no consiguió impedir la proliferación de invasiones. Esta tendencia se vio agudizada en la medida en que no se diseñaron, en la escala suficiente, programas paralelos que atendieran el fenómeno del aumento de la demanda de vivienda para estratos pobres sea como fuere, el desarrollo del mercado inmobiliario que hizo posible el PFV permitió la emergencia de nuevos actores en el sector.

El promotor de vivienda tiene su origen con la formación del PFV/Fovi a mediados de la década de los sesenta, sobre todo por el auge del crédito bancario. Es difícil establecer una definición de promotor de vivienda, pues existen distintos niveles de intervención para dicha actividad. Un promotor de vivienda puede actuar como intermediario entre los distintos actores (propietario, constructora, autoridad, créditos, urbanización, comercialización) o tener dentro de sus funciones algunas o todas las actividades que se llevan a cabo dentro de una promoción de vivienda.

De tal suerte que un promotor de vivienda puede describirse como el empresario que concibe, gestiona, administra y coloca productos inmobiliarios en el mercado, se distingue del empresario de la construcción, quien sólo desempeña una parte de la promoción y la construcción. En este sentido, coincide con el promotor estudiado por Topalov (Topalov 1975, 1979).

Pueden identificarse claramente dos etapas de gran participación de este agente; la primera de 1963 a 1976, corresponde a un periodo caracterizado por la existencia de crédito hipotecario y una demanda de vivienda de sectores medios de la población. Este periodo termina con la cancelación de los créditos desde 1976 y las difíciles condiciones de la economía, que propiciaron una fuerte disminución de la actividad promotora privada, pues este agente necesariamente requiere del apoyo financiero. Aquellos promotores que subsisten dependen de los recursos del PFV. En los años noventa este agente recibió un impulso al cambiar la orientación de la política de vivienda.

El promotor intermediario se refiere a todos aquellos agentes que no participan directamente en la construcción. El grado de participación es diferente dependiendo la empresa; existe el promotor que basa su labor en la experiencia y en los contactos personales, lo que le permite subcontratar todos los servicios, además de buscar asociaciones o pagos en especie con los distintos actores que participan, como pueden ser los vendedores de materiales, los constructores, los arquitectos, los propietarios de terrenos y los inversionistas.

Este tipo de promotor tuvo, en esa época, en mayor o en menor medida, las siguientes características:

- Tienen poca capacidad financiera, que le impide ejecutar la construcción o la comercialización directamente.
- Su labor básicamente es la de un intermediario entre los distintos actores (constructor, propietario del terreno, financiero, comprador, comercializador).
- Su negocio no es la construcción de la vivienda, sino el manejo del negocio.
- Su actividad depende fundamentalmente de la disponibilidad de créditos hipotecarios.
- Subcontratan casi todos los servicios especializados.
- Su operación se basa en su experiencia, prestigio y asociaciones.
- El pago a sus proveedores y participantes en las promociones se hace, en ocasiones, en especie, es decir, propiedades como casas.
- Normalmente adquieren lotes urbanizados o terrenos con todos los servicios.
- Su principal virtud es la flexibilidad, y su principal desventaja es que los altos costos de producción les impiden entrar al mercado de vivienda económica.
- Las promociones normalmente no superaban las 100 viviendas.
- Sus directivos no siempre están ligados con el sector de la construcción (abogados, contadores, administradores y otras profesiones).

Algunos de las empresas promotoras fueron: Grupo SAVAL, Promotora DEA, U-CALLI, Constructora Marfil, MB promociones y Condak.

C. CRISIS ECONÓMICA EN LOS AÑOS OCHENTA

En 1982, la economía mexicana había presentado la más aguda crisis de su historia, caracterizada por sus desequilibrios fundamentales en las finanzas públicas y del sector externo (déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos), combinados con la suspensión de los flujos de ahorro externo, al igual que del deterioro de los términos de intercambio y la devaluación, marcaron el comienzo de una elevada inflación y estancamiento económico.

El crecimiento económico no sólo se estancó sino que mostró tasas negativas de crecimiento (-0.6% del PIB nacional) que se generalizó a las demás actividades económicas, provocando su desplome. Los sectores más afectados fueron la construcción (su caída fue de -7.1%) y la industria manufacturera se prolongó aún más en 1983 con una recesión de la economía de 4.2 % y una reducción mayor en el sector de la construcción (-19.2%) (véase el anexo estadístico, cuadro 4-c).

En el periodo anterior, la economía mexicana había dependido en gran medida de la exportación petrolera, lo que algunos autores llaman “petrodependencia”, la cual generó un crecimiento económico artificial. La caída en los precios internacionales del petróleo redujo la capacidad de pago correspondientes a la amortización de la deuda pública externa. Ello, aunado al alza de las tasas de interés internacionales en 1981 y 1982 —que, por un lado, comenzó a observar una salida masiva de capitales que condujo al agotamiento de las reservas internacionales y, por otro, un aumento en el pago por concepto de intereses de la deuda externa— implicó la suspensión de pagos en sus compromisos externos por insolvencia financiera, “el desencadenamiento de la crisis es originado por la escasez de divisas para cubrir las obligaciones con el exterior tanto con relación a la deuda misma como para obtener las importaciones que requiere la dinámica de la producción” (Huerta, 1986: 105).

La inflación de los precios al consumidor alcanzó niveles prácticamente del 100% en 1982 (98.9%), cuestión sin precedentes en la historia económica de México. Así, el tipo de interés real presentó rendimiento negativo, lo cual también tendió a incrementarse, y que produjo la contracción del gasto y el crédito (gráfica1 del anexo estadístico).

El déficit del sector público ascendió a 8.9% como proporción del Producto Interno Bruto. Como respuesta a la crisis, se pusieron en práctica medidas de ajuste, por una parte, tendientes a la reordenación financiera y, por otra, la reactivación de la economía, cuya principal preocupación se centró en abatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la especulación que desestabilizaba la evolución de la economía.

Se puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), cuyos objetivos se orientaron al saneamiento de las finanzas públicas y a sentar las bases para una recuperación de la economía a mediano plazo. "Las iniciativas del PIRE trajeron consigo una reducción sin precedentes en los déficit primario y operacional; sin embargo, el déficit total como parte del PIB permaneció en un nivel alto entre 1983 y 1985, el balance primario mejoró en 10.7% del PIB y el superávit operacional en 6.3%" (Aspe, 1993: 22). En general, el déficit financiero del sector público, se redujo al representar 8.9% como proporción del PIB en 1982, en comparación con el 17.6% de 1982, lo cual fue producto de la disminución relativa del gasto (crecimiento nominal de 61.8% contra 82% del PIB) como del incremento de los ingresos, que se duplicaron (Villarreal, 1976: 425).

Las medidas instrumentadas permitieron reducir la inflación paulatinamente, por lo que en 1984 alcanzó un nivel de 65.4%, lo que representó 36.5 puntos menos al registrado en 1983 (cuadro 7 Anexo Estadístico).

Sin embargo, en 1983 los costos económicos fueron: a) contracción de la actividad productiva, debido a la reducción en el flujo de inversión fija bruta (-27.9%), la del sector público cayó en -32.5%, en tanto que la del sector privado lo hizo en -24.2%. Por componentes, la importación de maquinaria y equipo fue la que mostró la evolución más desfavorable, con una tasa de -62.5%, seguido por la maquinaria nacional con -26.3% y la construcción -19.9%; b) la demanda

interna se vio disminuida en -10.7%, producto del drástico decremento de la inversión y de los menores niveles del gasto de consumo. Lo anterior no fue compensado por el incremento de las exportaciones (5.1%); y d) el empleo en la economía decreció en -1.5%; por su parte el poder adquisitivo del salario mínimo real descendió en -16.8% (cuadro 6).

CUADRO 6
Evolución de los principales indicadores del ajuste, 1982-1987
Tasas de crecimiento

Indicador	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Producto Interno Bruto	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.7
Inversión fija bruta	-15.9	-27.9	5.5	6.4	-11.7	n.d.
• Pública	-14.2	-32.5	0.6	-4.4	-16.8	n.d.
• Privada	-17.3	-24.2	9.0	13.4	-8.8	n.d.
Consumo	1.2	-6.8	3.0	2.0	-4.6	n.d.
Salario mínimo real	-11.6	-16.8	-6.8	-1.2	-8.9	-7.9
Exportaciones totales	5.6	5.1	8.4	-10.5	-26.0	29.4
• Petroleras	13.1	-2.8	3.6	-11.1	-57.3	38.7
• No petroleras	-1.9	32.4	18.4	-7.5	41.0	23.4
• Manufactureras	-1.2	60.9	25.6	-6.1	21.1	35.9
Importaciones totales	-38.0	-40.8	31.6	17.4	-13.5	6.7
Tasas de interés (CPP)	32.0	49.0	56.0	48.0	72.0	99.0
Índice Nacional de Precios al Consumidor	98.9	80.8	29.2	63.7	105.7	159.2

Fuente: Elaborado con base en datos del Banco de México.

Nota: n.d.= no disponible.

CPP= Costo Porcentual Promedio de Captación Bancaria.

Una vez recuperado el periodo de ajuste financiero, en 1984 se reactivó la economía con un crecimiento de 3.6%, basado principalmente en la expansión del gasto público y en la desaceleración del tipo de cambio, lo que reanudó el crecimiento de la demanda interna que sirviera de estímulo a la producción. El sector industrial experimentó un mayor dinamismo (4.4%) y el sector de la construcción recuperó su ritmo ascendente perdido en el bienio anterior al crecer 5.4 por ciento.

No obstante, a mediados de los años ochenta se presentó un nuevo desequilibrio financiero que se debió al aumento del déficit público: se observó un margen de sobrevaluación del tipo de cambio y rendimientos negativos en las tasas de interés reales, en comparación con las del exterior.

“A partir de diciembre de 1985 se inició una nueva caída en el precio internacional del petróleo, agudizándose este proceso a lo largo del primer semestre de 1986 ante la drástica caída de los ingresos petroleros y la nula disponibilidad de crédito externo, el efecto del *shock* se absorbió finalmente mediante una drástica contracción de la demanda agregada (4.4%), el incremento en la devaluación real de la moneda y un aumento en las tasas de interés que propició la entrada de capitales y el aumento en la inflación (105.7%)” (Villarreal 1976: 431).

A su vez, la inversión fija bruta disminuyó 11.7% y la inversión pública y privada descendieron -16.8 y -8.8%, respectivamente (véase cuadro 6), lo que originó una contracción mayor de la economía mexicana (-3.8%), en términos reales; el sector de la construcción, por su parte, disminuyó 10.3 por ciento.

En cuanto a los indicadores del sector financiero, la inflación del 105.7 repercutió en un mayor incremento de las tasas de interés alcanzando niveles de 72%, dicho aumento se mantuvo para 1987 con niveles de 159% y 99%, respectivamente. En lo que respecta a las finanzas públicas, en 1986, se presentó un déficit financiero de 16.3%, derivado del pago de intereses de la deuda externa.

Entre las nuevas medidas de ajuste instrumentadas se puso en marcha el Programa de Aliento al Crecimiento (PAC), con el objetivo principal de lograr la recuperación del crecimiento económico en un marco de estabilidad financiera. Se firmaron convenios con el Fondo Monetario Internacional, donde se pretendía lograr una mayor recaudación fiscal que aumentara los ingresos del Estado y el saneamiento de las finanzas públicas; se restringió el crédito externo y la renegociación de la deuda externa. En 1987, en el mercado de valores, la pérdida accionaria y la baja en los rendimientos de las acciones, debido a la baja pronunciada en el índice de la Bolsa Mexicana de Valores, y posteriormente de

las bolsas del mundo, junto con las tasas de interés reales negativas de los certificados de depósito y el desfase en el ajuste del tipo de cambio controlado y con el prepago de la deuda externa, motivó una demanda de dólares, lo que originó una salida masiva de capitales que impulsaron expectativas de una devaluación que fue de 41%, lo que estimuló el crecimiento en la inflación.

D. MEDIDAS APLICADAS POR FOVI PARA HACER FRENTE A LA CRISIS, 1982-1987

A pesar de que el periodo recesivo e inflacionario que comenzó a permear la economía mexicana a partir de 1973 no se tradujo directamente en un decaimiento de la producción habitacional en el país,²² la agudeza de la crisis, fundamentalmente después de 1982, obligó a los organismos de vivienda a introducir cambios en la forma y contenido de su actuación y los servicios que brindaban, en particular en el caso del Fondo de Operación y Financiamiento de la Vivienda.

El Fovi, desde sus orígenes en 1963, había mantenido un sistema crediticio basado en pagos estructurados en cuotas nominales constantes (cuotas

²² A partir de 1973, la economía mexicana comenzó a dar muestras de agotamiento a través de manifestaciones como el aumento constante de la inflación, situación que se agudizó paulatinamente, hasta que en 1982 el país entró en una profunda crisis marcada por el desequilibrio en casi todos los indicadores macroeconómicos. A pesar de esta profunda recesión, la construcción pública de vivienda creció. Por ejemplo, entre 1983 y 1987, la tasa de crecimiento anual de unidades concluidas era de 11.16%, en promedio.

Tal comportamiento llama la atención si se tiene en cuenta que la tasa de crecimiento del gasto social per cápita descendió a -7.13%. La razón fundamental que explicaría este incremento se debe a que, en realidad, los recursos invertidos en la construcción de vivienda en esa época no provenían del sector fiscal, sino que se estructuraban con capitales de la captación de ahorro del público por la banca comercial (encaje legal), con los préstamos de la banca internacional, con los recursos recuperados de las carteras crediticias de los fondos de vivienda y con los fondos de salario indirecto (5%) de los trabajadores acreditados en el sistema de seguridad social, entre otros. Cfr. Schteingart, 1989:150; Sedue, 1989:19 y CEPAL, 1994.

fijas),²³ el cual funcionó adecuadamente mientras las condiciones económicas generales del país tuvieron un comportamiento estable. Sin embargo, con la aparición del período inflacionario a partir de 1973,²⁴ se asistió a un constante alza del costo y los precios de la vivienda, fundamentalmente debido al encarecimiento de los materiales de construcción.²⁵ En tales circunstancias, los mecanismos utilizados por el Fondo hasta ese momento —otorgamiento de créditos a cuotas fijas preferenciales inferiores a las del mercado— dejaron de funcionar eficientemente debido, fundamentalmente, a que el valor de las mismas se vio rezagado considerablemente con respecto al aumento de la inflación. Es decir, mientras que el Fondo mantenía constantes sus tasas de interés, las tasas crediticias del mercado y el valor de la vivienda aumentaban con la inflación.

Como consecuencia de lo anterior, se produce un descontrol sobre el subsidio, por lo que se aumentó el costo de oportunidad del mismo, se incrementó la cartera vencida en vivienda y se tensionaron las utilidades del sistema bancario. Por otra parte, la persistencia de este tipo de condiciones crediticias en un escenario inflacionario provocó un desplazamiento de los sectores de menores ingresos de los programas del Fondo.

Esta contradicción de la cobertura social del Fondo no sólo ocurre en el sentido directo del desplazamiento de los “cajones” hacia los segmentos de población de mejores ingresos (que serán analizados más adelante), sino que también se presentaron de manera indirecta con los cofinanciamientos y las promociones.

En primer lugar, debido a la reestructuración del PFV, los cofinanciamientos que éste brindaba a otros organismos de vivienda que atendían directamente a la población de bajos ingresos, como era el caso del Indeco y Codeur, se vieron

²³ Entre 1963 y 1979 los créditos de Fovi se contrataban a tasa de interés máximo que determinaba el Banco de México, y oscilaban entre 10% y 12% anual. Schteingart, *Op. Cit.*, p. 140, y Fovi Foga, Banco de México, 1980:30.

²⁴ A partir de 1973 se inició una etapa de inflación ascendente en el país que en 1977 llegaba a 30.4%. A partir de 1982, con la agudización de la crisis y los desequilibrios económicos, la tasa de inflación subió por encima de 60% anual (Cfr. Banco de México, 1986:112).

²⁵ Según datos del Fondo, entre 1975 y 1989 el Índice Nacional del Costo de Edificación de la Vivienda de Interés Social (INCEVIS), aumentó como promedio de 115.58 en 1975 a 32266.3 en 1989 (Cfr. Fovi, 1995 y Schteingart, 1988:147).

recortados. El recorte implicó que tanto los precios y porcentajes de enganche como los plazos de amortización de la deuda que ambos organismos brindaban en beneficio de los sectores bajos se encarecieran, afectando de esta forma a la mayor parte de sus usuarios (Schteingart, 1989: 42-43).

A lo anterior se sumó, como un segundo elemento, el hecho de que a partir de 1977, las promociones privadas de vivienda empezaron a predominar sobre las promociones públicas, es decir, mayor cantidad de promotores privados comenzaron a interesarse en adquirir los créditos del Fondo para la producción, por lo cual, y dado los intereses utilitarios de este sector, se fue privilegiando más inversión y promoción de vivienda de los tipos más caros que los dirigidos a sectores de pocos recursos. De esta manera, el apoyo a los segmentos pobres fue disminuyendo.

Las principales modificaciones introducidas por el Fondo en 1979 obedecían a la necesidad de mantener los niveles de recuperación crediticia —relativamente altos— que usualmente mostraba la institución, a ampliar la cobertura social de sus servicios y a reducir los subsidios; indicadores cuyo comportamiento se había visto afectado por la inflación.

Con tal objetivo, se estableció un sistema de pagos nominales crecientes, según el cual las tasas de interés eran ajustadas por el Banco de México anualmente, en atención a los vaivenes del costo de captación promedio de la banca (CPP). Cuando en el transcurso de un año el aumento de las tasas era superior al 2%, los acreditados podían pagar el saldo insoluto por adelantado, sin que la institución de crédito pudiera hacer cobros adicionales o solicitar una ampliación del plazo del mismo, y sin que pudiera sobrepasar los veinte años. Las tasas de interés para los créditos individuales, en este periodo oscilaban entre 10.5% y 12%, según el tipo de vivienda, y de 11.5% a 13% para los créditos puente (Banco de México, 1982: 32).

En 1980, el sistema de ajuste anual de pagos y tasas de interés fue readecuado nuevamente y sustituido por un sistema de ajustes trimestrales basado en las variaciones del CPP, no pudiéndose sobrepasar, en ningún caso, a la cifra que resultase de restar 7 puntos porcentuales a este indicador. Como

resultado, se dio una variación en las tasa de interés de entre 10% y 13% para los créditos individuales y de 11% a 14% para los créditos puente.

A partir de esta fecha, los pagos de amortización de los créditos individuales se determinarían en función de la tasa de interés aplicable al momento de otorgarse el mismo, en la siguiente forma: el primer año se establecían pagos iguales calculados sobre la amortización conjunta a 20 años. A partir del segundo año, se amortizaría el monto del crédito de manera creciente hasta 8% anual, con plazos no menores de 10 ni mayores de 20 años. En este periodo, al igual que en el anterior, se recomendaba a las instituciones de crédito procurar que los abonos mensuales representasen aproximadamente 20% de los ingresos familiares de los acreditados, y que en ningún caso éstos significaran más de 25% de los mismos para los créditos individuales. Para el caso de los créditos puente, al sistema anterior se le cargaba, además, y por una sola vez, 1% adicional sobre el monto de la operación (Banco de México, 1980). Sin embargo, estas condiciones crediticias dejaron de ser, a su vez, eficientes, dado que el contexto económico de inflación se agudizaba de manera considerable.²⁶

De esta manera la utilización de pagos e intereses nominales (aunque sea de manera creciente) provocaba que la amortización real del crédito se concentrara en el primer periodo del plazo, es decir, en la medida en que la inflación aumentaba se aceleraba la amortización y se concentraban los pagos al principio del crédito, por lo que los acreditados se ven obligados a contar con grandes ingresos y/o liquidez para poder cubrir los pagos iniciales (Banco de México, 1980: 116; Consultores en Desarrollo, 1994: 211). Esta situación se agravaba si se intentaba elevar el monto de las tasas de interés.

Por otra parte, los rezagos de las tasas de interés con relación a la inflación y al alza de las tasa de interés del mercado provocaron que disminuyeran paulatinamente la recuperación real del crédito con relación al crédito otorgado, por lo que la banca sufría pérdidas constantes en la operación

²⁶ Por ejemplo, la tasa de interés de Fovi respecto a la tasa inflación en 1975 tenía un rezago de -5%. En 1980 la distancia entre las tasas del organismo y la tasa de inflación se amplió a -11.6%. Para 1983 las tasas reales del organismo respecto a la inflación mostraban un rezago de -43.6% (Cfr. Banco de México, 1980:113).

de la cartera de vivienda de interés social, ya que las tasas de interés no llegaban a cubrir los costos de captación, y de esta manera se elevaban los montos del subsidio y los costos de oportunidad del mismo.

En resumen, la falta de flexibilidad de los sistemas de pagos empleados habían estado inmovilizando las tasas de interés, al elevar los subsidios, afectar las utilidades bancarias y limitar los servicios de Fovi. Por ello, siguiendo su tendencia de adecuarse a las condiciones económicas prevalecientes, y con el interés de priorizar la recuperación de su cartera crediticia el Fovi adoptó un nuevo paquete de modificaciones, con las cuales se transformó el sistema de pagos empleado hasta el momento, y se aplicó un sistema de equivalencia de los montos crediticios y sus pagos respecto de los salarios mínimos vigentes, es decir, para los adquirientes de vivienda (crédito individual) el monto del crédito y el sistema de pago se expresarían en número de salarios mínimos (VSM). De igual manera, se comenzó a clasificar a los sujetos de crédito y los tipos de vivienda a la que éstos tendrían acceso.

Esta equiparación significó que los pagos mensuales del crédito aumentarían según aumentaba el salario mínimo, pero solamente hasta 70% del mismo (por ejemplo, si el salario mínimo aumentaba 10 pesos, los pagos mensuales aumentaban también pero sólo siete pesos).

El pago mensual de los créditos —luego de las modificaciones— se calculaba multiplicando por 30 el salario mínimo diario del Distrito Federal (SMDDF), vigente hasta el 1 de febrero anterior a la fecha de contratación del crédito. El resultado de ese producto era multiplicado, además, por un factor de pago que oscilaba entre 0.5 y 2.30 veces el salario mínimo,²⁷ según el tipo de vivienda y la zona donde se construye. Así, el pago se ajustaría el primero de febrero de cada año hasta la liquidación total del crédito.

En lo que respecta a las tasas de interés, el mecanismo específico de ajuste se estableció de acuerdo a dos etapas: a partir de 1984, las tasas de interés iniciales máximas las establecía el Banco de México según el tipo de

²⁷ Éste es un constante aplicado por el Fondo para corregir los aumentos de la inflación y ajustar a la misma el pago mensual.

vivienda. Las mismas tenían un rango de entre 15% y 35%. El ajuste se aplicaría el primero de febrero de cada año, de tal manera que la tasa aplicable fuera el resultado de la suma de los intereses determinados por dicho Banco (15% a 35%) vigentes hasta enero anterior al ajuste, más la aplicación del factor 0.15 al incremento porcentual del SMDDF.²⁸

Este ajuste era aplicado sólo en una primera etapa del crédito, cuando aun no se había agotado el monto del financiamiento adicional para intereses (lo cual se describirá más adelante). Una vez agotado el financiamiento adicional se iniciaba la segunda etapa de ajuste de las tasas de interés.

En la segunda etapa, la tasa de interés era ajustada mensualmente, y era igual al cociente resultante de dividir el pago mensual multiplicado por 12, entre la cantidad que resultara de sumar el saldo insoluto del crédito, más los pagos anticipados. En ninguna de las dos etapas las tasas de interés podían exceder al CPP del mes inmediato anterior.

Los créditos otorgados a partir de 1984 se componían de dos partes: crédito inicial y crédito para el financiamiento de intereses. El crédito inicial estaba acotado en función de los precios y valores de las viviendas determinados trimestralmente por el Banco de México en número salarios mínimos.

El crédito adicional era otorgado para el financiamiento de los intereses hasta por 70% del monto total del crédito inicial, y estaba a disposición del acreditado desde la primera mensualidad en la cual los intereses fueran mayores que el pago mensual. Es decir, el financiamiento adicional se podía ejercer para pagar la diferencia entre el total del pago mensual y el aumento de la tasa de interés.

La creación de los créditos para el financiamiento de intereses fue una medida importante para evitar la amortización acelerada de los créditos. Según estudios realizados por el Banco de México, una de las formas más eficaces de evitar este indeseable efecto de la inflación sobre la amortización crediticia era

²⁸ El incremento porcentual del salario mínimo diario del D.F se definió considerando la variación del salario mínimo vigente en la fecha de ajuste respecto del vigente el primero de febrero del año anterior (Cfr. Banco de México, 1980:110).

brindar financiamiento ilimitado para el pago de los créditos (Banco de México, 1980: 156-157).

Los créditos individuales se adquirirían sin plazo fijo de liquidación pero, a pesar de eso, la ley establecía que el plazo máximo de vencimiento para los mismos era de 20 años, de manera que, si al término de éste existía saldo insoluto a cargo del acreditado, éste no estaba obligado a pagar siempre que se hubiera mantenido al corriente en sus pagos mensuales.

Para los créditos puente, destinados a los promotores de vivienda para la construcción (incluyendo urbanización y adquisición del suelo en caso justificado), el mejoramiento de vivienda y la remodelación urbana, las tasas de interés aplicadas hasta 1984 eran de 12% y 15%, según el tipo de vivienda.

Luego de esta fecha, las tasas de interés para este tipo de crédito aumentaron hasta 40% para los nuevos créditos que se concedían y se aplicaba un aumento paulatino a los créditos contratados con anterioridad, hasta que se alcanzara el monto fijado de 40 por ciento.²⁹

Antes de poder contar con la primera ministración del ejercicio del crédito, el promotor de vivienda debía contar con un avance de 20% del proyecto y podría hacer uso de las siguientes ministraciones según los avances de la obra hasta su terminación.

Este sistema tenía ciertas desventajas para los promotores, pues en el transcurso de la obra los pagos de los intereses se aplicaban sobre los saldos insolutos, lo cual, dentro de un ambiente inflacionario y de alza en las tasas de interés y los costos, disminuía el monto real de lo ya pagado y les obligaba mayores aportaciones.

El nivel de afectación de los promotores con la aplicación de esta medida dependía de la habilidad de los mismos para efectuar preventas de viviendas y de la demora que sufrieran en individualizarla (momento en el cual se transfería la deuda de capital del promotor al comprador) (Schteingart, 1989b).

²⁹ El incremento paulatino de la tasa de interés a los créditos puente contratados antes de febrero de 1984 se establecía partiendo de una tasa de 22% para el mes de mayo de dicho año, a la que se aumenta bimestralmente 2% (Cfr. Banco de México, 1980).

Sin embargo, Schteingart, en la obra citada, aborda varias consideraciones que explicarían cómo la promoción privada se resarcía de las restricciones mencionadas anteriormente, sobre todo porque la alta demanda de vivienda (sumada a la imposibilidad estatal de controlar con acierto el monto de los ingresos de los trabajadores del sector privado), provocaba que aquella que se construía para sectores de pocos recursos fuera adquirida, en realidad, por trabajadores de ingresos medios.³⁰

Desde el punto de vista del organismo, la aplicación de las medidas de 1984 fueron eficientes, en tanto que los montos de subsidio que otorgaba fueron rebajados. En 1984, el subsidio total real se redujo aproximadamente en 38.4%, tendencia que se mantuvo el año siguiente, aunque en menor escala. Si se observa el comportamiento de los subsidios otorgados por peso invertido, la tendencia también fue decreciente, aunque los mismos tenían montos relativamente altos (el siguiente cuadro ilustra este comportamiento).

CUADRO 7

Comportamiento del subsidio por peso de cartera

Año	1981	1982	1983	1984	1985
Cartera	0.181	0.491	0.879	0.452	0.305

Fuente: Banco de México, *Estudio sobre el financiamiento al sector vivienda*, 1986, p.144.

Aunque las medidas adoptadas en 1984 significaron, como se ha visto, ciertos avances en el mejoramiento de los indicadores del servicio crediticio del Fondo, la

³⁰ El rejeugo consistía en comprar legalmente una vivienda tipo Fovi y pagar por bajo cuerda un precio mayor por la misma. Generalmente, a estas se le adicionaban otros servicios como estacionamiento, cuartos de servicios, etcétera.

persistencia y agudización de la crisis económica, provocaron, en marzo de 1986, la necesidad de aplicar nuevos ajustes a las condiciones crediticias que el Fovi había implantado en 1984, de manera tal que éstas se pudieran adecuar al incremento de las tasas de inflación y a las nuevas condiciones bancarias generales,³¹ en interés de lograr, finalmente, la reducción de los subsidios, la ampliación de la cobertura social del programa y mantener la recuperación de la cartera crediticia del organismo para su autofinanciamiento.

Las modificaciones más importantes llevadas a cabo en 1986 consistieron en la ampliación de los créditos adicionales para el financiamiento de intereses de 70% al 200% del monto del crédito inicial.

Por otra parte, los pagos de amortización de los acreditados, equiparados al VSMM hasta 70% del incremento del mismo, fueron aumentados hasta compararse al 100% del incremento del SMM. Además de este ajuste, que se efectuaba anualmente, se comenzó a realizar otro cada mes, según un método que calculaba su monto al multiplicar por 30 el salario mínimo diario del Distrito Federal, vigente el primer día del mes de la contratación inicial, más el factor correspondiente (este método se aplicaba para el primer año). De esta manera, cada mes aumentaba la cuota de pago mensual en el 100% del aumento del SMDF.

De igual forma, las tasas de interés, para ambos tipos de créditos (individuales y puentes) fueron aumentadas, así como los montos necesarios para el enganche. En marzo de 1986, las tasa de interés dejaron de ajustarse anualmente y se comenzaron a adecuar mes a mes, siguiendo el mismo procedimiento que en el pasado (aplicación del factor del 0.15% al incremento porcentual del salario mínimo, más el incremento con respecto al mes anterior), por lo que aumentaron y pasaron a ser de entre 30% y 60%, según el tipo de vivienda. En todos los casos, su incremento fue restringido al equivalente del CPP.

³¹ Es necesario llamar la atención sobre el hecho de que este periodo corresponde con el de la nacionalización de la banca mexicana. Dada la importancia de esta medida para el Fovi, en términos de financiamientos para la vivienda, subsidios y apoyos, el análisis del impacto de la nacionalización bancaria se abordará con mayor detalle.

Aunque esta tendencia al alza de las tasas de interés ciertamente reducía los niveles de subsidio del Fovi, en la medida en que los equiparaba a los indicadores de las condiciones inflacionarias, las consecuencias directas de su aplicación segregaba de los servicios del Fondo a los sectores de más bajos ingresos.

Estas modificaciones de las condiciones crediticias del Fondo se mantuvieron hasta 1989, año en que se inició la desregulación de la banca en México, y que por consiguiente introdujo nuevos cambios en el funcionamiento del organismo, aspecto que será tratado en el capítulo siguiente.

Consecuentemente, con el propósito de ajustar su funcionamiento a las condiciones macroeconómicas de la crisis, y en interés de reducir los niveles de subsidio, elevar la recuperación crediticia, mejorar los niveles de utilidades de la banca procurando no impactar sobre la cobertura social de su gestión el Fovi, además de las modificaciones descritas, introdujo cambios en los programas de vivienda y los “cajones” crediticios. Las modificaciones más notables en este aspecto consistieron en la creación de varios nuevos tipos de vivienda y la apertura de diversos “cajones” de crédito bancario.

A la regla aplicada en el periodo de estabilidad económica, según la cual los precios de la vivienda y los cajones eran fijados por el Banco de México mediante un sistema de precios constantes basados en los valores del suelo, los costos de construcción y los niveles de ingresos de las diferentes zonas (para los dos tipos de vivienda existentes, VIS-A y VIS-B), siguió un nuevo sistema de fijación de precios y determinación del tipo de crédito, fundado en la equiparación de los mismos con las alzas y bajas de los salarios mínimos calculados anualmente. En 1986, el procedimiento comenzó a ajustarse cada trimestre.

Enfrentados al alza constante de los precios de los materiales de construcción y de los precios y costos de la vivienda que, como se ha visto, aumentaron considerablemente el nivel de subsidios otorgados por el organismo y desplazaron a los segmentos bajos de la población beneficiada, el Fovi creó, en 1978, un nuevo tipo de vivienda en propiedad: la vivienda para acreditados de ingresos mínimos (VAIM).

La VAIM, cuyo precio inicial fue fijado en pesos, siguió estando fuertemente subsidiada por el Fondo pero, en cierta medida, el costo de oportunidad del subsidio ofrecido por el organismo descendió, pues —como se verá más adelante— el sostenimiento del carácter subsidiado de este tipo de vivienda se sustentó a partir de la reducción de dicho subsidio a los nuevos tipos de vivienda para acreditados de ingresos medios. Los “enganches” para la vivienda VAIM, se establecieron en un mínimo de 10% del monto total del crédito, amortizable en 20 años como máximo, y por 80% del valor de la vivienda, pudiendo llegar hasta 95%, siempre que el Foga ofreciera su garantía hasta por 15% del valor de la misma.

Según datos del Fovi, la creación de la VAIM logró reducir el costo promedio por vivienda financiada por la institución en el periodo 1978-1980 de 360 953 mil pesos a 334 026 mil pesos (Banco de México, México, 1980: 22). Esta disminución se debió, esencialmente, a que en dicho período, el énfasis de inversión y la construcción fue dedicado a la vivienda para acreditados de ingresos mínimos, destinándose a ella 38% de la inversión total, por lo que en ese lapso la producción del tipo VAIM representó 54% de la vivienda de interés social concluida por el Fondo (Banco de México, 1980: 25).

La población con acceso a este tipo de vivienda correspondía al segmento con ingresos de entre 2 y 4.1 VSMG D F de la época, según las diferentes zonas del país.

Paralelamente a la creación de la VAIM, se abrió un nuevo cajón crediticio para la modalidad de vivienda para acreditados con ingresos medios y,³² por primera vez, un tipo de vivienda para arrendamiento, la VIS-R. Esta última tenía el propósito de dar cobertura a los segmentos de población que no tenían capacidad económica para adquirir una vivienda.

La VIS-R en realidad no constituía un tipo de vivienda en sí misma, sino que se estableció como alternativa dentro del cajón de la VIS-B. El valor de la VIS-R era similar a la de la VIS-A, y las tasas de interés eran compuestas según las

³² La nomenclatura del Banco de México denomina Tipo 1 a la VAIM, Tipo 2 VIS-A y, Tipos 3, 4 y 5 a las viviendas del tipo B. La vivienda para arrendamiento fue llamada VIS-R.

partes del crédito. A la porción del crédito concedido por Fovi se le aplicaba la misma tasa que para la vivienda A; la parte del crédito otorgada por el banco tenía una tasa de interés similar a la de la vivienda de tipo B (Banco de México, 1980: 102).

La constante elevación de la inflación elevó los requisitos de ingresos para la vivienda de interés social tipo B, entre 16.6 y 28.8 vsm. El desplazamiento de población que generó esta situación hizo que el Fondo creara un nuevo tipo de cajón (tipo 3), con un valor que la ubicaba como el escalón más bajo de la vivienda para sectores de ingresos medios. De esta forma, a finales de 1986 el Fondo contaba con cinco tipos de vivienda en propiedad: VAIM, VIS-A, VIS-B (tipo 3, 4 y 5) y un tipo de vivienda para arrendamiento: VIS-R.

Los enganches para cada uno de estos tipos fue fijado en 10% para la VAIM, 15% para la VIS-A y entre 25% y 30% para la VIS-B. Con la aplicación de estas medidas la cobertura crediticia del Fondo prestaba servicios a la población cuyos ingresos estaban comprendidos en el intervalo de entre 2 y 12 vsMM.

El cuadro siguiente resume los tipos de vivienda y requisitos de ingresos en número de salarios mínimos generales mensuales del Distrito Federal para 1986.

CUADRO 8

Requisitos de ingresos en salarios mínimos para cada tipo de vivienda zona (veces el SMG D.F.) (1986)

Vivienda/ zona	VAIM		VIS A		VIS B	
	Mín.	Máx	Mín.	Máx.	Mín.	Máx
I y II	2	3.1	3.2	4.7	4.8	11.0
III	2.2	3.3	3.4	4.9	5.0	11.0
IV y V	2.8	4.1	4.2	5.7	5.8	12.0

Fuente: Banco de México.

Como se aprecia, la cobertura social del Fondo era amplia, pero sólo abarcaba a la población con ingresos relativamente altos y fijos. Si se tiene en cuenta que,

para 1989, alrededor de 18.51% de los hogares del país percibía ingresos monetarios por debajo de 1 vsm; 31.3% entre 2 y 4 vsm y sólo 8% de los hogares obtenía más de 8 vsm, se comprende que, a pesar de los esfuerzos del Fondo, sólo 39,3% de los hogares del país formaba parte de la población objeto de atención (INEGI, 1992: 41).

Además, aunque la equiparación de los pagos de amortización de los créditos con los salarios mínimos suavizaba el impacto de la inflación y mantenía los gastos en vivienda de interés social entre 20% y 25% de los ingresos, en realidad el desequilibrio entre el aumento de los precios y de los salarios mínimos (entre 1982 y 1987 el índice de precios aumentó 1.69% con relación al salario mínimo), tensionaba la capacidad de demanda de los sectores de bajos ingresos y restringía el número de población con capacidad económica para sujetarse a un crédito para vivienda.

Al analizar la gestión del Fovi en su conjunto, como la de un organismo creado para atender las necesidades de vivienda de capas de población con recursos estables y relativamente altos, las novedosas medidas del ajuste implantadas en este periodo pueden ser evaluadas positivamente para la institución, en tanto permitieron una relativa rebaja de los costos del subsidio en sus programas, la ampliación de los servicios y la población beneficiada (al menos de los sectores de mejores ingresos de sus sujetos de crédito), así como frenar en alguna medida el debilitamiento de los recursos bancarios destinados al organismo (elemento, este último, de gran importancia, puesto que constituía la mayor fuente de recursos del Fovi).

Igualmente, cuando el análisis se dirige a la política de vivienda en general, y a la actuación del Fondo dentro del conjunto de los organismos de vivienda relacionados con el sector público, se aprecia que su actividad aumentó hasta convertirse en 25% de la producción de vivienda del periodo; esto probablemente se deba a que la obligatoriedad bancaria de inversión en su gestión aumentó considerablemente. Podría afirmarse, en razón de lo anterior, que al menos la cuarta parte de los recursos destinados a vivienda de interés social se concentraban en poco más de un tercio de la población con mejores ingresos.

La situación anterior se agravaba si se tiene en cuenta que en este periodo (1982-1987), la promoción inmobiliaria privada desplazó su actividad hacia la vivienda Fovi y abandonó la de otros fondos de vivienda de interés social (como Fovissste e Infonavit) que ofrecían mayor cobertura a sectores de menores ingresos, además de que, incluso dentro del propio organismo, los promotores privados mostraban mayor preferencia por la vivienda de los cajones tipo B, que les representaban mejores utilidades (Schteingart, 1980: 199).

E. FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y PRODUCCIÓN

Un elemento de gran importancia en el periodo que se analiza fue la nacionalización de la banca privada ocurrido en 1982. La medida adoptada por el gobierno mexicano, con el objetivo de estabilizar la situación económica del país y facilitar la inversión en los sectores económicos productivos y de interés del gobierno, tuvo un impacto directo en la actuación del Fondo, en tanto representó un impulso importante para su financiamiento, pues a pesar de la caída del ahorro interno en casi 12% para 1982, los recursos dedicados para el financiamiento de la vivienda de interés social aumentaron.

El Fondo, que en su creación había estado financiado con recursos provenientes de los organismos financieros internacionales, del Estado, de las instituciones de crédito y con ingresos propios, vio rápidamente aumentados sus recursos mediante la inversión obligatoria de la banca (encaje legal).

Con la generalización de la banca múltiple en 1979, y luego con la nacionalización bancaria, la obligatoriedad de inversión bancaria en vivienda de interés social, que hasta 1979 se aplicaba con un porcentaje de inversión diferenciado según se tratara de departamentos de ahorro o departamento hipotecario de la banca, comenzó a ser aplicada como un porcentaje único para toda la institución bancaria. Entre 1979 y 1982 dicho porcentaje ascendía a 4.2 por ciento.

En 1983, el porcentaje del encaje legal cayó a 3% y se estableció una meta para el año siguiente de dos puntos porcentuales más, la cual no fue alcanzada hasta 1985. Para 1986 el encaje legal representaba 6% de la inversión bancaria obligatoria en vivienda de interés social.

La participación de la banca comercial en la cartera del PFV fue mayor que la realizada por Fovi: en 1985, la misma representaba 85%; sin embargo, esta cifra fue 11% menor que la participación bancaria en 1979. El cuadro 9 muestra la participación de la banca y el Fovi en el financiamiento a la vivienda de 1980 a 1985.

CUADRO 9
Participación de la Banca y de Fovi
Saldos Nominales
(millones de pesos)

Años	Captación banca comercial	Banca para vivienda	Participación en el total (%)	Fovi	Participación en el total (%)
1980	988 700	33 309	94.13	2 078	5.87
1981	1 469 100	45 931	92.40	3 780	7.60
1982	2 444 100	72 964	89.71	8 373	10.29
1983	4 029 500	137 104	88.15	18 492	11.85
1984	6 943 800	280 250	84.93	49 709	15.07
1985	10 006 400	541 547	84.93	96 069	15.07

Fuente: Banco de México, 1980: 127.

La estructura de los recursos de Fovi, conformada por cuatro principales fuentes: crédito contratados con la banca, intereses y comisiones, aportaciones del gobierno federal y recuperaciones, tuvo un comportamiento que, en términos generales puede considerarse creciente, pero no estable.

La parte más importante de las fuentes de recursos eran los créditos contraídos con la banca, los cuales, entre 1982 y 1984, representaban más de

70% de las entradas totales, para descender, en 1985, a 60%. Este descenso, sin embargo, fue producido por un incremento de las tasas de interés y las comisiones, las aportaciones del gobierno federal y la recuperación de la cartera propia (cuadro 10).

CUADRO 10

Estructura de las fuentes de recursos de Fovi y sus variaciones. Porcentaje de participación en las entradas totales

Fuente de recursos	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Crédito contratado	51.3	15.5	73.1	75.6	77.0	59.9
Intereses y comisiones	7.1	11.2	10.0	12.4	15.0	18.3
Aportaciones gobierno federal	7.3	7.7	4.8	5.2	4.9	9.6
Recuperaciones	4.2	12.7	5.6	5.0	1.8	6.7

Fuente: Banco de México, 1980, p 124.

En lo que se refiere a las tasa de recuperación de la cartera crediticia, luego de un periodo de decrecimiento (1981-1984), comenzó a crecer. En 1985, la recuperación crediticia del fondo había aumentado en 309.2% con relación a 1980. El concepto de interés y comisiones, por su parte, aumentó significativamente (137%), luego de la aplicación de las medidas de ajuste de 1984, y significó 15% de los ingresos del organismo en ese año, pero vuelve a caer al año siguiente y se comporta a niveles similares que en 1983.

Las aportaciones del gobierno federal fueron inestables: después de representar 7.7% de las fuentes de Fovi en 1981, descendieron hasta 4.9 % en 1984 y se recuperaron en 1985 hasta 9.6% de la estructura total de recursos (cuadro 10).

En el cuadro siguiente se aprecian algunas de las variaciones de las tasas de crecimiento y los flujos nominales deflactados del organismo, en millones de pesos de 1980, que ilustran numéricamente lo descrito en el párrafo anterior.³³

CUADRO 11
Tasas de crecimiento y flujos nominales
Millones de pesos
Base: 1980

Concepto/Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Entradas totales	2 516	2 052	2 707	2 971	5 848	6 435
Tasas crecimiento		-18.5	32.0	9.8	96.8	10.1
Contratación cred.	1 291	319	1 978	2 246	4 505	3 856
Tasas crecimiento		-75.3	520.5	13.6	100.6	-14.4
Interés/comisiones	178	230	272	368	875	1 179
Tasa crecimiento		29.5	18.0	35.4	137.7	34.7
Aport. gob. fed	183	158	130	154	287	620
Tasa crecimiento		-13.8	-17.4	18.3	85.9	116.2
Recuperaciones	105	261	152	150	106	433
Tasas crecimiento		148.5	-41.8	-1.6	-29.2	309.2

Fuente: Banco de México, 1980:127.

El aumento de los recursos del Fondo para la construcción de vivienda se tradujo en un aumento significativo de la inversión y las acciones de vivienda. El cuadro anterior ofrece los datos del monto de las inversiones entre 1980 y 1985.

En el periodo 1982-1987, el organismo fue muy importante dentro de la producción habitacional. La inversión de Fovi-Banca dentro del programa de vivienda representó 56.62% del total (Infonavit, 1994), y las viviendas concluidas resultaron ser 42.7% para el mismo periodo. La presencia tan significativa del

³³ Flujo Nominal Deflactado se refiere a la diferencia entre los saldos nominales, incluyendo la variación de la inflación, por lo que puede compararse como un flujo real.

organismo dentro de la producción e inversión general de vivienda de interés social, hace más difícil evaluar su eficiencia en términos generales de la producción habitacional, el hecho de que 42% de la vivienda concluida sea destinada a menos de 40% de las familias con ingresos relativamente altos demuestra la necesidad de equilibrar la política de vivienda. Esta situación, sin embargo, se agravó aún más en la década siguiente.

En términos generales podría plantearse que el periodo 1982-1987, para el Fovi significó un momento de importantes transformaciones impuestas por las condiciones generales económicas del país. Dichas transformaciones significaron, en la lógica del organismo, un importante proceso de modernización y ajuste a las condiciones del mercado, las cuales fueron concluidas en la década de 1990.

Desde el punto de vista de la función del organismo, los cambios reportaron la disminución del subsidio directo, la diversificación de sus programas, el crecimiento de sus inversiones y el cumplimiento de sus funciones de captación del ahorro público para destinarlo a la inversión en vivienda de interés social y la readecuación de la cobertura social de sus servicios, sobre todo al ampliar los "cajones crediticios" para la vivienda de tipo B.³⁴

Para evaluar la eficiencia del organismo, sin embargo, es necesario tener en cuenta que, desde sus orígenes, el centro de su atención fue la población con ingresos medios altos,³⁵ y con capacidad para respaldar los créditos en los términos en que a la banca le resultaban redituables. Si se tiene en cuenta esto, podría decirse que el periodo analizado tuvo resultados positivos.

Sin embargo, si el análisis se centra en términos de necesidades sociales y la ubicación de la demanda de vivienda de bajo costo, se hace evidente que el

³⁴ Esta afirmación se basa en la constatación de que mientras que para las capas sociales de ingresos mínimos y bajos, los cajones sólo se ampliaron al Tipo VAIM, dentro del tipo B se incrementaron tres nuevos cajones para vivienda en propiedad y uno para vivienda en arrendamiento.

³⁵ Debe recordarse que entre las funciones otorgadas al Fondo en su creación se señalaba que el mismo debía prestar atención a la población de bajos ingresos, pero con capacidad económica suficiente para ser considerado sujeto del crédito bancario, salvedad que debe ser entendida de manera directa, como un segmento de población con ingresos fijos mensuales mayores a dos salarios mínimos.

Fovi no era capaz de dar respuesta a estas necesidades, por lo que a pesar de los esfuerzos realizados, su aportación a la eliminación de los problemas de escasez de vivienda de la población empobrecida fue limitada en el periodo de estudio.

III. VIVIENDA PARA TRABAJADORES: INFONAVIT

En la década de los años sesenta, a raíz de la industrialización y del crecimiento urbano, el movimiento obrero organizado formuló una serie de demandas al gobierno federal, entre las cuales se planteaba la búsqueda de mecanismos operativos que atendieran la insuficiencia de vivienda.

Las altas tasas de crecimiento demográfico y el desinterés del sector privado para invertir en la producción de vivienda de interés social, no contribuían a mejorar la situación, lo que presionaba sobre la responsabilidad del Estado al respecto.¹ En respuesta a esta problemática desde inicio de los años setenta el Estado reforzó su papel promotor en el sector vivienda, su principal acción fue la creación de los fondos nacionales para la vivienda de los trabajadores en el momento que empezaban a agotarse los efectos económicos positivos del modelo de sustitución de importaciones.²

A. PRIMERA DÉCADA DEL INFONAVIT

En 1970, se creó el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) en el Estado de México, entre cuyas funciones resaltaban los estudios urbanos, la expropiación de ejidos y la regularización de la tenencia de la tierra con el objeto

¹ La población urbana creció de 42.6% en 1950 a 58.7% en 1970 (véase cuadro 5 en p.32).

² En 1972, el PIB nacional creció a una tasa del 8% y el de la construcción al 18.2% sobrepasando lo tasa negativa del año anterior; la inflación se mantenía en 4.9% y las tasas de interés se conservaron fijas al 8% (véase gráficas 4 y 5 en pp. 35 y 36).

de promover vivienda popular.³ En el Distrito Federal, ese mismo año inició sus operaciones la Dirección General de Habitaciones Populares; al año siguiente, el Instituto Nacional de Vivienda (INV) se transformó en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), con facultades para tramitar expropiaciones de tierra para vivienda (Infonavit, 1998: 307). Asimismo, en 1973 y 1974 se crearon otros organismos relacionados con planeación, fomento, mejoramiento y principalmente con la regularización de la tenencia de asentamientos urbanos establecidos básicamente sobre tierras ejidales: estos fueron el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México (FIDEURBE), y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

El gobierno de Luis Echeverría,⁴ conformó una Comisión Nacional Tripartita (trabajadores, empleadores y Estado) que impulsó las reformas al Artículo 123⁵ constitucional y a la Ley Federal del Trabajo (artículos 136 a 153), que estableció la aportación obligatoria de los empleadores de 5% sobre los salarios de sus trabajadores. En mayo de 1972 para administrar estos recursos se creó el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), cuyos beneficiarios son los trabajadores asalariados de las empresas privadas y de

³ El objetivo de este programa se desvirtuó, ya que el suelo se vendió a promotores privados; cabe señalar que el director de AURIS de esa época posteriormente se convirtió en un exitoso promotor inmobiliario en el Estado de México.

⁴ Las instituciones tripartitas fueron características del gobierno de Echeverría; algunos autores sostienen que el objetivo de éstas fue conciliar intereses mas o menos contradictorios de manera institucional, bajo una ideología de colaboración intersectorial, y con esto, acrecentar los rasgos corporativos del sistema político (COPEVI, 1977b y Nuñez, 1982).

⁵ Las modificaciones y adiciones fueron: "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

"Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones están obligadas a establecer, escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad."

algunas paraestatales. Es decir, tuvo que pasar más de medio siglo para que se cumpliera parcialmente lo establecido en el Artículo 123 de la Constitución de 1917, que obligaba a los empleadores a proporcionar “habitación”⁶ para sus trabajadores.

Los principios que fundamentaron la creación del fondo fueron:

- Afrontar el problema de la vivienda para los trabajadores, bajo la consideración del reconocimiento del “derecho de todo trabajador” a vivienda y por tanto al carácter nacional del fondo
- Establecer un sistema de solidaridad social, ya que considera la aportación de la totalidad de los patrones por una parte, y por otra pretendía constituirse en un fondo solidario en el que las aportaciones de los trabajadores de mayores ingresos facilitarían el acceso al crédito a los de menores, es decir a los trabajadores más necesitados.
- Reconocer el derecho a la propiedad en la vivienda obrera, bajo el supuesto de que se apoyaría a los trabajadores en la formación de un patrimonio.
- Constituir un fondo de ahorro en favor de los trabajadores, ya que cada uno de ellos contaría con su propio fondo de depósitos.
- Administrar los recursos del fondo por un organismo de integración tripartita, bajo el principio de la “responsabilidad compartida”.
- Constituir un organismo con carácter fiscal autónomo, dada la naturaleza obligatoria de las aportaciones, así como la independencia para poder determinar el monto de las mismas y para poder establecer los mecanismos necesarios para su captación oportuna (Infonavit, 1998: 15-18).

⁶ “En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por la que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral en las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas”.

En ese mismo año se instituyeron el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE, en sustitución del Fondo de Pensiones Civiles), dentro del ISSSTE; y el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI), con los mismos principios de financiamiento, y en este caso, con aportaciones del Estado, en su carácter de empleador, equivalentes 5% del salario de sus trabajadores.

Pero es el Infonavit quien se constituye como el más importante de los fondos de vivienda por tener la mayor cantidad de agremiados, y por tanto, manejar los recursos monetarios más cuantiosos y contar con la capacidad para financiar el mayor número de viviendas.

Cada uno de los actores que intervinieron en la creación del Infonavit tenía expectativas e intereses específicos respecto al organismo: para las centrales obreras, representaba una fuente de legitimación ante sus bases; para los patrones, constituía una forma de exención de sus obligaciones constitucionales,⁷ además de que para aquellos ligados a la industria de la construcción, abría una alternativa de trabajo e ingresos; y para el gobierno en turno, la operación de Infonavit abría posibilidades de control y clientelismo políticos sobre el sindicalismo obrero, permitía una mayor intervención en el problema urbano, era una vía para lograr el crecimiento económico mediante el impulso a la industria de la construcción y se constituía en un recurso de legitimación ante los sectores sociales.

Entre 1972-1976,⁸ tanto la estructura orgánica del Infonavit, como los mecanismos concretos que le servían para instrumentar sus programas fueron reflejo de algunos de los proyectos políticos, sociales y económicos del régimen de Echeverría, el cual pretendía impulsar la transformación del sector obrero organizado, restándole fuerza a la CTM.

Los elementos fundamentales que caracterizaron la acción de la institución durante este periodo fueron:

⁷ Lo que representó un gran beneficio para las grandes empresas, ya que en vez de proporcionar vivienda a sus trabajadores, únicamente aportan el 5% sobre el salario.

⁸ Este periodo ha sido ampliamente estudiado en otras investigaciones (Garza y Schteingart, 1978a) (García y Perló, 1984), (Graizbord y Schteingart, 1994) por lo que sólo se hace una referencia a los aspectos relevantes.

- Control del proceso constructivo por parte del Instituto, a través de las promociones directas, las cuales consistían en: la decisión sobre la ubicación y número de viviendas, la reglamentación y el diseño arquitectónico y urbanístico de los conjuntos habitacionales; la contratación de la compañía constructora, la supervisión del proceso de edificación (razón por la que algunos autores señalan al Instituto como constructor, pero en términos estrictos el Infonavit jamás construyó directamente), esto ha tenido implicaciones en su forma de trabajo, ya que le ha permitido no regirse por la Ley de Obras Públicas,⁹ y sobre la adjudicación de la vivienda.
- Establecer las condiciones de los créditos, las cuales estuvieron determinadas por las condiciones económicas de las tres décadas anteriores,¹⁰ se estableció una tasa fija del 4% anual. No se previó pagar intereses a las cuentas de los trabajadores, quienes al contar con diez años de aportaciones y en el caso de no haber recibido un crédito, se les devolvería el monto acumulado, bajo el supuesto de que sería suficiente para cubrir un enganche para adquisición.

La labor del Infonavit durante este periodo puede evaluarse considerando los siguientes aspectos positivos:

- Como generalmente se construían grandes conjuntos de vivienda (Planes Maestros), en los que se contempló la dotación del equipamiento y servicios urbanos necesarios de acuerdo a la magnitud del conjunto, como son los casos de: Iztacalco, Culhuacán y El Rosario.

⁹ Donde se establece la obligatoriedad de toda dependencia pública de someter a concurso todo contrato externo, que sobrepase cierto monto, el cual varía en función de las actualizaciones de la propia Ley.

¹⁰ Desde los inicios de la década de los años cuarenta, la tasa de interés bancario se mantuvo fija en 8% anual (Véase gráfica 5 en p. 36).

- Buena ubicación dentro de las zonas urbanas de las ciudades, ya que los conjuntos se vincularon a las redes de infraestructura y servicios urbanos existentes, lo que ayudó a mejorar el entorno urbano.
- Se previó la adquisición de uno de los componentes esenciales para la producción de vivienda a través de la constitución de reservas territoriales.¹¹
- Se generaron prototipos de vivienda con buena calidad de construcción y con área habitable promedio de 70 m².
- El mecanismo de asignación de créditos por sorteo buscó una distribución aleatoria a los trabajadores.

Entre los aspectos negativos pueden citarse:

- Ante la expectativa de grandes volúmenes de demanda de suelo, materiales y edificación, para la producción de vivienda del Infonavit, los agentes privados involucrados encarecieron sus productos, generando una espiral inflacionaria del proceso constructivo, sin que esto repercutiera en la mejora de las condiciones laborales para los trabajadores de la construcción, ya que sus salarios no se incrementaron en la misma proporción.
- Se desvirtuó el manejo de las reservas territoriales, dando lugar a la especulación del suelo, por ejemplo, la compra de tierra en zonas periféricas y no urbanizadas, obligó a la extensión de las redes de infraestructura y servicios, originando por una parte, el incremento de los costos de urbanización y por otra valorizando las áreas intermedias, pertenecientes en algunos casos a quienes vendieron el terreno al Instituto, favoreciendo indirectamente la especulación del suelo.

¹¹ De 1972 a 1976 se adquirieron 6,740 Ha, que significaron una inversión de 2,026 millones de pesos, en este periodo sólo se utilizaron 170.4 Ha. (Infonavit, 1988:58).

- Problemas en la asignación de los créditos, debido a que en los sorteos no se contemplaba la distribución geográfica adecuada del beneficiario respecto a su lugar de trabajo y logística familiar, lo que repercutió en largos periodos de desocupación de las viviendas.
- Al no quedar legalmente especificado quiénes serían los responsables del mantenimiento de los conjuntos, que al no recibir ningún tipo de cuidado, especialmente las áreas públicas y semipúblicas, sufrieron un deterioro prematuro.
- Con la llegada a México de los primeros síntomas de la crisis económica mundial, las tasas comerciales de interés se incrementaron por primera vez en tres décadas, igualmente la inflación creció a niveles no registrados en más de veinte años; sin embargo las condiciones de financiamiento del Instituto no se modificaron,¹² a pesar del aumento en los costos de construcción y la escasa recuperación de los créditos, redundando posteriormente en la falta de recursos.

Durante este primer periodo los sectores obrero y empresarial empezaron a demandar el control sobre dos cuestiones básicas: 1) el otorgamiento y distribución de los créditos, ya que esto permitía un manejo clientelista, y 2) el control del proceso de construcción de la vivienda, que abría la posibilidad de obtención de beneficios económicos.

Por esto a partir de 1975 se empiezan a incrementar las promociones externas,¹³ llegando en este periodo a constituir 25% del total de las promociones. Durante estos años se dan los primeros síntomas del

¹² La única medida realizada fue en 1974, cuando se definió como cuota amortizante de los créditos un porcentaje fijo del salario del trabajador: cajón A, 16%; cajón B, 18%; y cajón C, 20%.

¹³ Las promociones externas eran las organizadas por grupos de trabajadores (sindicalizados o independientes) a través de un representante, quién fungía como promotor y controlaba la elección de: el suelo, el prototipo de vivienda, la compañía constructora y la

decaimiento de la economía nacional, expresado en la devaluación del peso (100%), el incremento del índice inflacionario a dos dígitos y la dependencia económica (debido a las deudas pública y privada), que sujetará posteriormente a la política económica y social del país a las condiciones impuestas por los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), entre las que se encuentra la reducción del gasto público.

En el Infonavit se dio un giro a la política de asignación de créditos y del proceso productivo de la vivienda, cuando en mayo de 1978 se publican las "Reglas a que se someterán las promociones de vivienda", en las que se permite que sean los propios trabajadores quienes organicen las promociones (integración de la demanda y decisión sobre la localización, el proyecto y la empresa constructora), a través de organismos sindicales o no sindicales, con lo que el Instituto deja de ser el "responsable directo de la construcción" (Infonavit, 1988: 42). Esto dio origen a nuevos actores, los promotores sindical y empresarial, además a partir de este momento se instituye la participación de una institución fiduciaria, lo que significó costos financieros adicionales (indirectos) a la producción de vivienda.

En 1980 se realizaron adiciones a la Ley del Infonavit, por medio de las cuales se estableció la exención de impuestos, derechos y contribuciones federales y estatales correspondientes al desarrollo de conjuntos habitacionales, esto representó la posibilidad de disminuir los costos indirectos de construcción. Sin embargo, los dos puntos mencionados anteriormente beneficiaron al sector financiero y al constructor más que al trabajador, restándoles recursos a las entidades responsables de la dotación de servicios.

En 1982 las promociones externas llegaron a constituir 100% de la producción de vivienda nueva, esto fortaleció al corporativismo y abrió la

asignación de las viviendas; por lo que la función del Instituto sólo se restringió al financiamiento de la construcción y la supervisión de obra.

posibilidad de obtención de poder e ingresos adicionales para los promotores empresariales u obreros, vía la producción de vivienda del Instituto.

Al inicio de la década de los ochenta la CTM y el Congreso del Trabajo demandaron el incremento de la aportación patronal 5% al 10%, argumentando la insuficiencia de los fondos para atender la demanda existente y menos aún para los requerimientos futuros. Lógicamente el sector empresarial se opuso a dicha propuesta, considerando que tal medida generaría una escalada de precios (García y Perló, 1984: 94-133).

Por otra parte, a los diez años de creación del Fondo (según lo establecido en su propia ley), aquellos trabajadores que no habían recibido un crédito y contasen con fondos acumulados durante esos diez años, podían retirar sus aportaciones, bajo el supuesto de que el monto sería suficiente para cubrir el enganche de una vivienda. Sin embargo, la situación financiera de la institución no lo permitía, a pesar de que los montos de las aportaciones no generaron interés alguno; por tal motivo es que desde 1981 se planteó la necesidad de reformar la Ley del Instituto sobre este aspecto y en enero de 1982 se publican en el Diario Oficial las reformas a la legislación correspondiente,¹⁴ respecto a las nuevas condicionantes sobre aportaciones al fondo y entrega de depósitos.¹⁵ Con estos cambios jurídicos el Infonavit evitó el desembolso masivo de recursos, de los cuales no disponía, debido a las condiciones de financiamiento con las que se habían establecido la recuperación de los créditos.

El carácter solidario del Fondo no se estaba cumpliendo completamente, ya que no se favorecía a los trabajadores eventuales (como se planteó en la carta de exposición de motivos que sustentó su creación), que en su mayoría laboraban en el propio sector de la construcción, pues si bien estando bajo contrato se hacía las aportaciones correspondientes al fondo individual, en una

¹⁴ Artículos 97 fracc. III, 110 fracc. III, 136, 141 y 143 de la Ley Federal del Trabajo y los artículos 29 fracc. II, 34, 40, 59, 61, 64 y 67 de la Ley del Infonavit (Infonavit, 1988 : 19).

¹⁵ En caso de término de una relación laboral de 12 meses, se requirió además que el trabajador tuviese 50 años o más; y para el caso de jubilación, incapacidad total permanente o

contratación posterior no se hacía el seguimiento al trabajador, incrementándose este problema dada la elevada movilidad laboral en este sector.

Otro factor que hizo patente que el carácter solidario del Fondo se fuera desvirtuando, fue la incapacidad de vigilar el cumplimiento del artículo 49 de la Ley del Instituto, sobre la enajenación de la vivienda producida con recursos del Fondo. Esto significó que los trabajadores que obtuvieron una vivienda resultaran doblemente beneficiados si la ofrecían al libre mercado de venta o renta, obteniendo beneficios personales con un bien producido con fondos colectivos.

Con la aparición del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Nacional de Vivienda de 1978, el Infonavit tuvo que coordinar sus acciones con la política establecida por estos dos elementos rectores de la política de vivienda.

Puede decirse que los elementos más importantes que llaman la atención durante esta década (setentas), fueron el manejo político y económico de la asignación de la vivienda obrera. Las empresas que se beneficiaron en este periodo fueron las empresas constructoras dedicadas a la edificación residencial en serie para venta. Este sector era el más tradicional de la industria constructora y utilizaba métodos constructivos que ocupan mano de obra no calificada. La eficiencia y productividad de estas empresas fue desigual. Los empresarios, los funcionarios públicos y los líderes sindicales que integraban las comisiones tripartitas en el Instituto tomaron ventaja de esta posición para constituir empresas constructoras. En este periodo la vivienda promovida por el Infonavit fue un importante factor de control político y poder económico. No se adecuaron las condiciones financieras al entorno económico del país, lo que repercutió en que los trabajadores que no fueron beneficiados con un crédito, no pudieron recuperar el ahorro que se había planteado al constituirse el Infonavit.

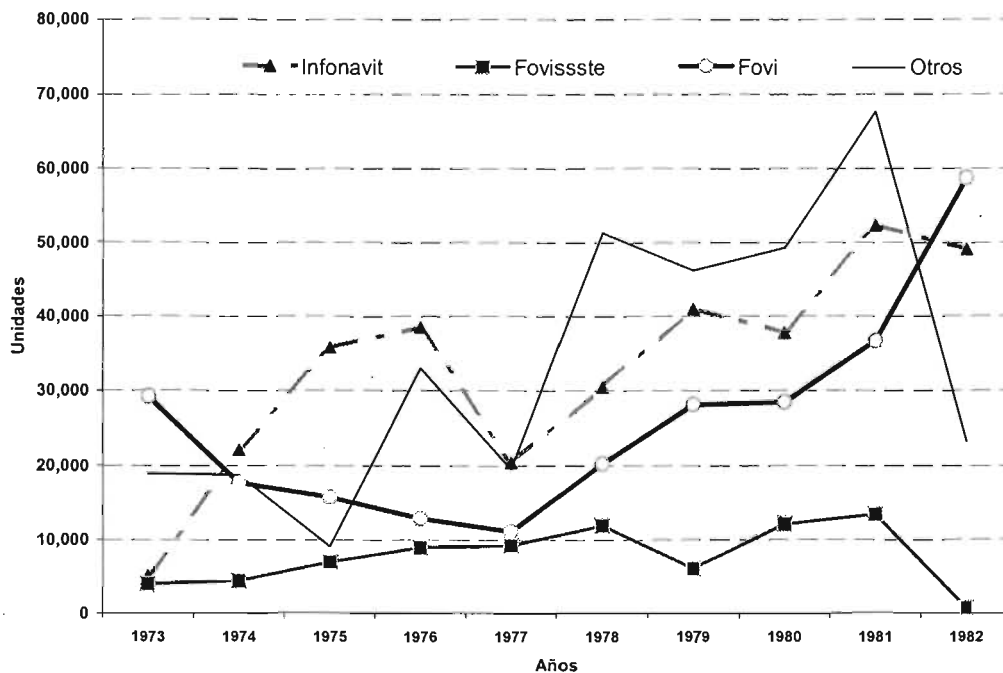
defunción se entregaría el saldo total de sus aportaciones más otra cantidad igual a dichos depósitos.

Aunque en 1987 se hacen reformas, que se mencionarán en el siguiente apartado, para incrementar la recuperación de los créditos otorgados no es sino hasta 1992 que se plantean reformas fundamentales para la operación del Instituto, como veremos más adelante.

Como se observa en la gráfica 6, la participación del Infonavit en la dotación de vivienda fue creciente, aunque todavía superada por la tendencia de Fovi, que durante ese periodo (1973-1982) también financió parte de las acciones de Indeco, que se incluye en la participación de otros organismos.

GRÁFICA 6

Dotación de vivienda nueva de los principales organismos, en México 1973 - 1982



Fuente: Cuadro Dotación de Vivienda nueva por organismo en México, 1973 - 1982.

**B. DOMINIO DEL SECTOR FINANCIERO EN LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL:
INFONAVIT, 1992-1999**

Los lineamientos del Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, establecían que las instituciones de vivienda debían concentrar su acción en financiamiento para promover una mayor participación del sector privado y social en la producción de la vivienda. Esto respondía a las políticas impulsadas por el Banco Mundial en materia de desarrollo urbano y vivienda y a los compromisos adquiridos para concretar la apertura comercial.

Con la reforma en 1992 a la Ley del Infonavit se concretaron los ajustes del modelo de desarrollo económico y del sistema político mexicano en el organismo federal con mayores recursos económicos del sector vivienda. Además estas reformas pretendían mejorar la eficiencia operativa del organismo, agilizar la recuperación de los créditos adecuándolos a la situación económica del país, hacer más transparente el proceso de gestión y asignación del crédito y facilitar el derecho de cada trabajador para elegir su vivienda en el mercado.

Esta reforma coincide con el agotamiento de los sistemas de seguridad social causado por: las crisis económicas recurrentes, el aumento en el número de pensionados, el sacrificio fiscal del Estado por los altos subsidios y por ineficiencia administrativa. En este periodo se inicia la apertura democrática, con lo que la vivienda social perdió importancia como factor de cooptación política, papel que desempeñó hasta la década de los ochenta.

Es relevante hacer la presentación detallada de las modificaciones para mostrar la importancia de la dinámica que se establece con el sector constructor privado; los cambios más importantes en el Infonavit se dieron en:

1. Líneas del Instituto.
2. Gestión y asignación de los créditos.

3. Mecanismos de recuperación de los créditos asignados.
4. Esquema financiero y la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

1. LÍNEAS DEL INSTITUTO

El Infonavit modificó las condiciones de las promociones de vivienda en la Línea I. Las características de este programa hasta antes de 1992 habían sido: créditos puente para la construcción de la vivienda sin tasa de interés; responsabilidad de la institución del tren de vivienda (ritmo de producción de las viviendas), de la calidad de la vivienda, de financiar equipamiento e infraestructura y de absorber los aumentos de costos. Lo anterior benefició principalmente al promotor sindical o empresarial. Ya que este último limitaba su labor, en la mayoría de los casos, a constituir la demanda de la cual obtenía ganancias políticas y/o económicas, así como el de proponer la empresa constructora (con la cual generalmente tenía alguna relación económica). No corría riesgos en caso de aumento de los costos de obra, por atraso del ritmo de construcción o por la colocación de las viviendas y disfrutaba de beneficios económicos y políticos. Con la reforma se buscó que el promotor asumiera los riesgos que implica la construcción de la vivienda, dejando parcialmente en el Infonavit la responsabilidad de constituir la demanda.

De esta forma la Línea I que se venía realizando mediante las "promociones externas de vivienda", se transformó en un Sistema de Subastas, similar al modelo utilizado por Fovi desde 1990. Las condiciones (Infonavit, 1993: 14) que se establecieron para poder participar fueron: estar inscrito en el registro de constructoras del Infonavit, presentar una postura especificando el porcentaje de financiamiento que solicita, depositar una garantía, proponer la tasa de interés mínima y máxima a pagar por el crédito puente otorgado por el Instituto.

Los concursantes, luego de haber ganado una subasta, construían la vivienda con recursos del Instituto para ser asignada mediante la individualización del crédito concedido por el Infonavit, al trabajador que reunía los puntos requeridos para ser acreditado. Con la implementación de este modelo, todo trabajador obtenía, en teoría, la posibilidad de gestionar directamente el crédito de acuerdo a su puntuación para adquirir una vivienda. En la práctica no fue así, ya que muchos quedaron fuera de la posibilidad por su baja puntuación y además las empresas se encargaron directamente de constituir el grupo de demandantes.

Con este cambio se pretendía eliminar las promociones externas sindicales o empresariales mecanismo por el que un representante obrero o empresarial recababa discrecionalmente las solicitudes de crédito, promovía ante el Infonavit un proyecto y posteriormente construía viviendas a veces con su propia constructora; sin embargo, los reglamentos aún conservan posibilidades para promociones de las centrales sindicales.

Este sistema recibió objeciones por parte de constructores y promotores desde el primer año de ejecución, ya que les asignó responsabilidades que antes no tenían como: racionalizar el equipamiento e infraestructura, responder por los vicios ocultos, controlar los costos finales de la vivienda y correr el riesgo de la colocación de las viviendas.

Otros argumentos de los constructores —principalmente los de las zonas metropolitanas— era que el valor máximo del crédito que autorizaba Infonavit era muy bajo, pues cubría escasamente 70% del valor de la vivienda. Además de que el nuevo sistema de puntaje del Infonavit, permitía que solamente un reducido grupo de derechohabientes tuviera la calificación necesaria, ocasionando que el promotor no colocara las viviendas fácilmente, aumentando sus costos en promoción y venta; sin poder modificar el costo final de las viviendas (Kapra, 1993).

Se presentaron propuestas para modificar el sistema de subastas, principalmente en lo relativo a los costos indirectos, ya que estos representaban cerca de 32% del valor de la vivienda. Se plantearon como alternativas la

disminución del equipamiento e infraestructura ya que se consideraba excesiva; la necesidad de que los promotores tuvieran acceso a la reserva territorial del Infonavit, así como la reducción de los costos en permisos, licencias e impuestos.

Sin embargo, la principal preocupación de los promotores era la de reducir la tasa de interés que manejaba el Instituto para los créditos puente, la cual representaba 11% del valor total de la vivienda, equivalente a una tercera parte del costo total de edificación (Infonavit, 1993). Se propuso que los financiamientos se hicieran con una tasa de interés que fuera igual a los Certificados de la Tesorería (Cetes), con el objeto de bajar el costo del financiamiento 3.7% del valor de la vivienda. Se esperaba con la reducción en los costos de financiamiento, reducir el costo final de la vivienda y por lo tanto, lograr que el financiamiento del Instituto cubriera la mayor parte del valor de la vivienda, para disminuir los gastos por financiamiento, promoción y venta (Infonavit, 1993). Sin embargo, con los ajustes a las reglas de otorgamiento en 1993, se aumenta el monto máximo de los créditos, para ser más adecuados a los precios de las viviendas en el mercado. Con lo anterior, se cargó directamente al trabajador, el costo financiero del crédito puente.

Los recursos se adjudicaron a los promotores que ofrecían el mayor rendimiento por el financiamiento solicitado y no por la calidad o precio de las viviendas. Para poder ofrecer buenos rendimientos, sin sacrificar la utilidad del promotor, se empezó a ofrecer un producto con menor calidad y a mayor precio respecto a las anteriores "promociones de vivienda".

Esta línea siguió siendo poco atractiva para los promotores, ya que se consideraba que las condiciones de las subastas, no eran las más adecuadas para conseguir financiamiento, por lo que de 60 mil créditos otorgados en 1993 en línea I (anterior línea I y subastas) desciende para 1995 a 17 mil.

A finales de 1995, como respuesta a la crisis económica y al retiro de la banca del mercado hipotecario, se realizan cambios al sistema de subastas donde destacan:

- Simplificación de los trámites administrativos.
- La burocracia sindical logra recuperar terreno ya que se estableció que antes de formular las convocatorias para las subastas, el Consejo de Administración “considerará la propuesta de atención que formulen a nivel local y nacional los sectores obrero patronal” (Infonavit, 1995).
- Se dio mayor discrecionalidad al Consejo de Administración del Instituto. Se abrió la posibilidad de autorizar o modificar la tasa mínima por los financiamientos, sobretasas, la superficie mínima de la vivienda, los espacios que debe contar la vivienda y otros puntos más, de acuerdo a las condiciones que se presenten al momento de la subasta.
- En favor del constructor, se tomaron medidas para reducir los riesgos al momento de participar con crédito del Instituto. En el punto 5.1, se modificó el texto original en donde se mencionaba que “las viviendas deberían de ser vendidas... a un precio no mayor al establecido en las convocatorias”. Ahora se indica que el costo de la vivienda se debe expresar en veces salarios mínimos mensuales del Distrito Federal, el cual se irá ajustando con base en las variaciones del salario mínimo, permitiendo al Consejo de Administración autorizar, los procedimientos adicionales de ajuste a los precios de venta de las viviendas de acuerdo a las condiciones de mercado.
- Se permite a los constructores disponer de la reserva territorial del Instituto, además de incluir dentro del crédito el monto del mismo.
- En el punto 5.32, se eliminó el párrafo donde se mencionaba que el constructor debe “pagar al Infonavit una cantidad igual a la que resulte de restar, al precio que haya vendido las viviendas mencionadas, el precio señalado en las convocatorias correspondientes” (Infonavit, 1992: 15).

Los cambios anteriores y la situación del país en 1995, estimularon la participación del sector privado en las subastas del Infonavit. En 1996, se

transforma radicalmente el sistema de subastas para promover la reducción en el costo de las viviendas financiadas e intentar dar acceso a créditos a la población con menos de 2.5 salarios mínimos mensuales (SMM, en adelante). Se impulsaron subastas en localidades donde el mercado privado no generaba oferta suficiente, al no ser considerados como rentables para sus intereses.

Con este nuevo sistema, los recursos se adjudican a los postores que ofrecen el menor costo por vivienda, y no al que ofrece el mayor rendimiento al Instituto por el crédito. Este cambio logró disminuir el costo de la vivienda en cerca de 18% en promedio en sólo un año (Infonavit, 1996: 11).

Aunque en este sistema se controla calidad y tamaño de las viviendas por parte del área técnica del Instituto, la competencia se realiza bajando el costo de la vivienda, reduciendo la calidad de la misma, para poder ser competitivo en el mercado. A pesar de las modificaciones realizadas para bajar los costos de las viviendas, éstas siguieron fuera del alcance de los trabajadores de menores ingresos.

Con las subastas, la supervisión de la calidad de la vivienda pasó a los bancos y a las empresas mismas.

En cuanto a los programas de créditos individuales, específicamente la Línea II (créditos para la adquisición de vivienda a terceros), a partir de 1992 se plantea bajo dos modalidades:

- Paquetes de vivienda nueva que son conjuntos habitacionales contruidos por empresas privadas sin financiamiento del Instituto y que se ofrecen para la venta a los derechohabientes que reúnen los requisitos para la asignación de un crédito (dichas viviendas pueden estar terminadas, en proceso de construcción o por iniciarse).
- Mercado abierto que se refiere a la compra individual, por parte del acreditado, de una vivienda ya construida, sea ésta nueva o usada.

Ambas modalidades permitieron la integración de la "bolsa de vivienda", la cual pretendía garantizar al trabajador la opción para seleccionar vivienda, de

acuerdo a sus necesidades y posibilidades, así como facilitar a los constructores la colocación de las viviendas. Con este procedimiento se buscó vincular la oferta y demanda y al mismo tiempo aumentar la oferta del parque habitacional (Infonavit, 1993: 5).

La principal diferencia del sistema de mercado abierto, respecto a los paquetes de vivienda nueva, consiste en el número de unidades que se aprueban, ya que en la primera se invita al constructor para que coloque de 15 a 45 viviendas, mientras que en los paquetes de vivienda nueva la aprobación de unidades es mucho mayor. Esto repercute en el tipo de empresas productoras de vivienda, ya que al requerir de capacidad para financiar las viviendas con sus propios recursos o con los de la banca, los grandes proyectos son realizados por empresas medianas y grandes, mientras que en los de mercado abierto participan preferentemente empresas pequeñas.

Durante los años de auge de la banca (1992-1994) los promotores recurrían a la Línea II, puesto que consideraban que las condiciones de las subastas no eran las más adecuadas para el financiamiento. Resultaba más rentable conseguir recursos de la banca o de inversionistas, que tener que pasar por los trámites del sistema de subastas. Las principales acciones de esta línea se realizaron a través de los paquetes de vivienda nueva. Estos se sustentan en un contrato de promesa de venta por el cual un oferente (constructor-promotor) promete vender al acreditado del Infonavit la vivienda que construya o promueva. Una de las características, es que no se establece como obligatorio vender al Instituto la totalidad de las viviendas, sino que puede colocar en el mercado aquellas que no logren ser individualizadas entre los derechohabientes, lo que permite al promotor ampliar su mercado.

En este modelo el Infonavit, al no otorgar el crédito puente para la construcción de las viviendas, obtuvo un ahorro en los rubros de administración y supervisión de las obras, y no utilizó sus recursos hasta el momento de la individualización del crédito.

Este programa se constituyó rápidamente, como el más importante en la acción del organismo, ya que en el primer año de acción (1993) ocupó 40% del

total de las acciones, aumentando para el año siguiente a cerca de 65% del total de los créditos. Esto se debió a que gran parte de los constructores prefirieron financiar la construcción con sus propios recursos o con los de la banca, debido al proceso expedito, al igual que la individualización de los créditos. Sin embargo, esto repercutía en el valor final de la vivienda, y era el derechohabiente quien absorbía el aumento en el costo de la vivienda.

Por lo que respecta a la Línea III, su principal característica es el financiar la construcción de viviendas en terreno que pertenezca al beneficiario. En 1993, buscando apoyar el ahorro previo de los trabajadores, se dio un impulso a esta línea al aumentarse 20% a la puntuación obtenida, con el argumento de premiar el esfuerzo que los derechohabientes realizaron para conseguir un terreno.

El crédito se otorga individualmente, aunque la gestión y la propiedad del terreno sean colectivas, por lo que es necesario que cada uno de los miembros obtenga la puntuación mínima para ser acreditado. Con este sistema se corrían menores riesgos, ya que a diferencia de las anteriores líneas, se tenía previamente seleccionada y aprobada la demanda (Infonavit, Art. 2o, 1994).

La forma de operación era la siguiente: un grupo de trabajadores derechohabientes con la puntuación necesaria para obtener un crédito y propietarios de un terreno,¹⁶ presentaban a través de su representante un proyecto ejecutivo, para ser sometido a dictamen por el Comité de Análisis de Operaciones del Infonavit. Una vez aprobado el proyecto, se forma un fideicomiso, encargado de realizar las funciones de administración, así como celebrar cualquier contrato inherente al negocio fiduciario, el cual es manejado por el representante de los trabajadores.

El representante de los trabajadores tenía dos funciones importantes: 1) era responsable de integrar los expedientes y entregarlos al Infonavit para la elaboración de los contratos individuales de otorgamiento de crédito, 2) el seleccionar a nombre de los trabajadores, a la compañía constructora (del

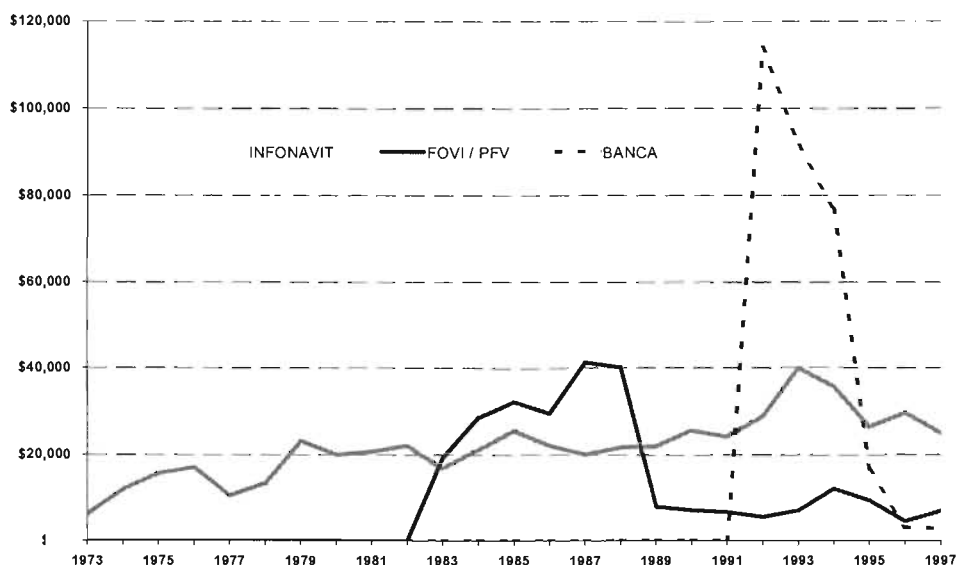
¹⁶ Se puede considerar los terrenos que estén urbanizados o que cuenten con servicios a pie de terreno. Se otorgaba 80% del crédito.

padrón de constructoras del Infonavit) encargada de la realización de las viviendas.

Con las reformas de 1992, se intentó desaparecer la figura del promotor sindical en la Línea I; sin embargo, las modificaciones hechas a la Línea III en 1994, abrieron una alternativa a las promociones obreras y/o empresariales, aunque demandando mayor responsabilidad del promotor encargado de gestionar la vivienda.

Con lo anterior, se repite el proceso de selección de los beneficiarios, que tanto fue criticado al momento de realizar los cambios en 1992, dejando de lado las reglas de otorgamiento de crédito de 1992 y 1996, que buscaban la transparencia e igualdad en el otorgamiento de crédito.

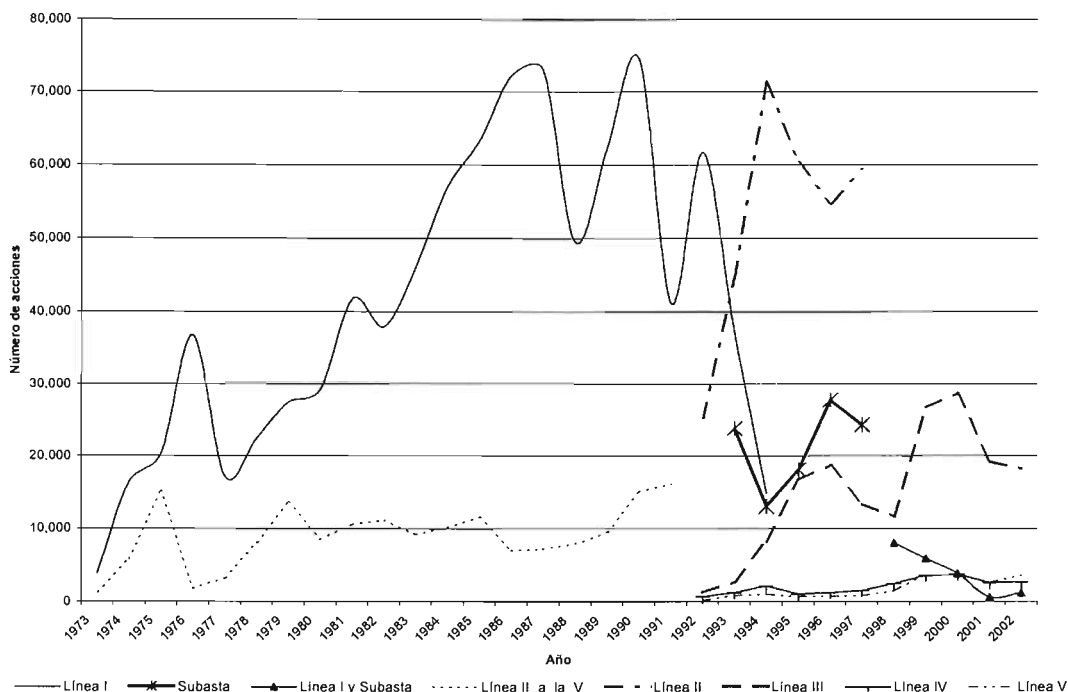
GRÁFICA 7
INVERSIÓN CONSTANTE EN VIVIENDA NUEVA POR ORGANISMO
EN MÉXICO, 1973-1997 (miles de pesos)



Como se aprecia en la gráfica 7 el Infonavit tiene un flujo de inversión constante y con tendencia creciente. Aunque la banca fue importante en el primer quinquenio de los años noventa, como consecuencia de la crisis económica, dejó de invertir en vivienda. Por otra parte, la inversión del Fovi creció significativamente durante el periodo en que la banca estuvo en manos del Estado. A partir de 1989 depende de los préstamos del Banco Mundial, éstos últimos son inferiores a la inversión del Infonavit (véase capítulo IV).

El resto de las Líneas individuales IV (ampliación, reparación y mejoras) y V (pago de pasivos), se mantienen igual que como se manejaron hasta antes de 1992. A partir de 1992, tienden a desaparecer las promociones, sustituyéndose por la línea II y en menor medida por las subastas, como vimos anteriormente. La construcción en terreno propio tuvo un incremento en 1996, como puede verse la gráfica 8.

**GRÁFICA 8
ACCIONES POR LÍNEA DEL INFONAVIT (1973-2002)**



2. GESTIÓN Y ASIGNACIÓN DE LOS CRÉDITOS

En este apartado se detallan los cambios que se dieron en la asignación y gestión de créditos a partir de la reforma a la Ley del Infonavit (1992), en general la década de los noventa incluyó modificaciones al sistema de puntuación. Este sistema no logró cubrir las solicitudes, por lo cual se incrementaron los montos de crédito y se modificaron los cofinanciamientos, entre otros; buscando hacer la asignación más transparente y responder un mayor número de solicitudes y una de las evidencias de que estos cambios benefician a las familias de menores ingresos.

Las reformas en la asignación de créditos se presentaron en un contexto histórico donde las grandes centrales obreras perdieron fuerza y se mantenía una tendencia general hacia la desregulación económica y financiera siguiendo los lineamientos de la “estrategia facilitadora” establecidos por los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial (véase capítulo V).

Las solicitudes se tramitaron de manera individual,¹⁷ conforme a un sistema de puntuación que tomaba en cuenta los siguientes factores:

- La capacidad de pago; es decir el salario del trabajador,
- edad del trabajador,
- saldo en la subcuenta de vivienda,
- número de aportaciones efectuadas por el patrón en favor del trabajador y,
- número de dependientes económicos.

Con la suma de los anteriores conceptos, el trabajador con la puntuación mínima exigible en su localidad o región, podía presentar una solicitud de

¹⁷ Para 1994, la línea III, se gestiona de manera colectiva.

crédito ante el Infonavit. Al hacerlo se establecía un número de folio consecutivo para poder determinar el orden de atención. Al inicio de los noventa, las solicitudes superaban al número de créditos, se daba atención primero a los trabajadores con mayor puntuación conforme a su número de folio, hasta agotarse los créditos de la región.

Antes todos los trabajadores que participaban en una promoción sindical recibían el mismo monto crediticio; pero con la reforma la cantidad crediticia se determina en función de la edad y el sueldo del trabajador, elementos que permiten obtener la capacidad de pago y el monto de crédito que puede cubrir cada trabajador, de modo que éste pueda “seleccionar” una vivienda en el mercado de acuerdo a su capacidad económica.

Los créditos que no eran atendidos, quedaban en una lista de espera hasta que el Instituto tuviera los recursos para poder asignar nuevas viviendas. Es decir, se garantizaba la asignación de un crédito a todas las solicitudes, pero no se podía determinar en que fecha se adjudicaría el crédito.

Los puntos que destacan en este sistema son:

- Si el valor de la vivienda es mayor al monto que le corresponda, el trabajador puede cubrir la diferencia, además puede disponer de 50% del monto máximo que pudiera corresponderle al cónyuge del beneficiario, siempre y cuando este cotice en el Infonavit y sea para la misma vivienda.
- El plazo para pagar el crédito aumenta de 20 a 30 años.
- La tasa anual pasa de 4% a 6% anual.
- Se le retiene al trabajador hasta 25% de su salario y 5% que aporta el empleador se destina para amortizar la deuda, acumulando un total de 30% del salario integrado del trabajador.
- Se aplica el saldo en la subcuenta de vivienda, o en su caso el del Fondo de Ahorro (antes de 1992), como pago inicial del crédito.

- El saldo de los créditos se ajustan cada vez que incremente el salario mínimo, incrementándose en la misma proporción que aumente el salario mínimo del DF.
- Se establece un descuento de 5% del monto otorgado al trabajador, para cubrir los gastos financieros y de operación de crédito.
- En caso de que el trabajador deje de laborar, el Instituto puede por una sola vez, conceder una prórroga sin causar intereses en los pagos de amortización durante el tiempo que se encuentre sin empleo o durante los doce meses siguientes a la terminación de su relación laboral.

Durante el primer año de aplicación de las nuevas reglas se presentaron los siguientes problemas:

- El monto de los créditos no alcanzaba a cubrir el valor de una vivienda ofertada en el mercado, principalmente en las zonas metropolitanas donde el precio final de la vivienda es superior respecto a otras ciudades.
- Con el nuevo sistema de puntuación, sólo un reducido grupo de trabajadores alcanzaba la puntuación mínima, los cuales no correspondían con el perfil que maneja el Infonavit.
- Debido a que el monto máximo de los créditos no alcanzaba a cubrir los costos que implica la participación del sector privado, gran parte de las viviendas no pudieron ser individualizadas, lo que representó pérdidas económicas para el constructor.

Por lo anterior un año después, y respondiendo a la presión del sector empresarial, se reformaron las reglas de 1992 destacando los siguientes cambios:

- Se aumentan los montos máximos de los créditos para facilitar el acceso a las viviendas que se encuentran en el mercado. Con esto el beneficiario final absorbe el aumento del costo de la vivienda, producto de la participación de un mayor número de intermediarios financieros.
- El monto máximo del crédito aumenta hasta 180 SMM.
- Se aumentan los puntos en las tablas de puntuación para facilitar el acceso a los créditos a trabajadores que perciben hasta 2.5 salarios mínimos.¹⁸
- Se otorga un 20% de la puntuación total obtenida, a los trabajadores que cuenten con terreno y deseen un crédito en Línea III, así como a los que hayan acumulado ahorro en un contrato de arrendamiento con opción a compra.
- Se amplía de 50 a 75% el monto máximo que puede recibir el cónyuge del beneficiario para la adquisición de una vivienda con la mezcla de créditos del matrimonio.
- Se define que el monto de los créditos esté en función del salario integrado, en lugar del salario de cuota diaria.
- Se autoriza al Instituto actualizar los montos máximos de crédito con base en el Índice de Precios al Consumidos (IPC), en función del tiempo transcurrido entre la última revisión de los salarios mínimos y el momento que se otorgue el crédito.
- La tasa de interés pasa de 6% anual, a una tasa variable entre 4 y 8%, según corresponda el nivel salarial del beneficiario.¹⁹
- Se realizan las primeras reformas para facilitar el cofinanciamiento con las instituciones financieras. Se autoriza que el descuento sea inferior a 25%, en el caso de que se trate de créditos para cubrir el

¹⁸ Por ejemplo, un trabajador con 30 años o menos y un ingreso de 2.0 Salarios Mínimos (SM) en 1992 acumulaba 101 puntos mientras que para 1993, aumentó a 118 puntos. En el caso de los trabajadores con ingresos de hasta 3.5 SM, sólo aumento de 97 puntos a 103 puntos.

¹⁹ Dicha tasa variará conforme se modifique el salario integrado del trabajador. Además se establece que el Instituto cuidará que la tasa media ponderada sea del orden de 6% (Infonavit, 1993:21-22).

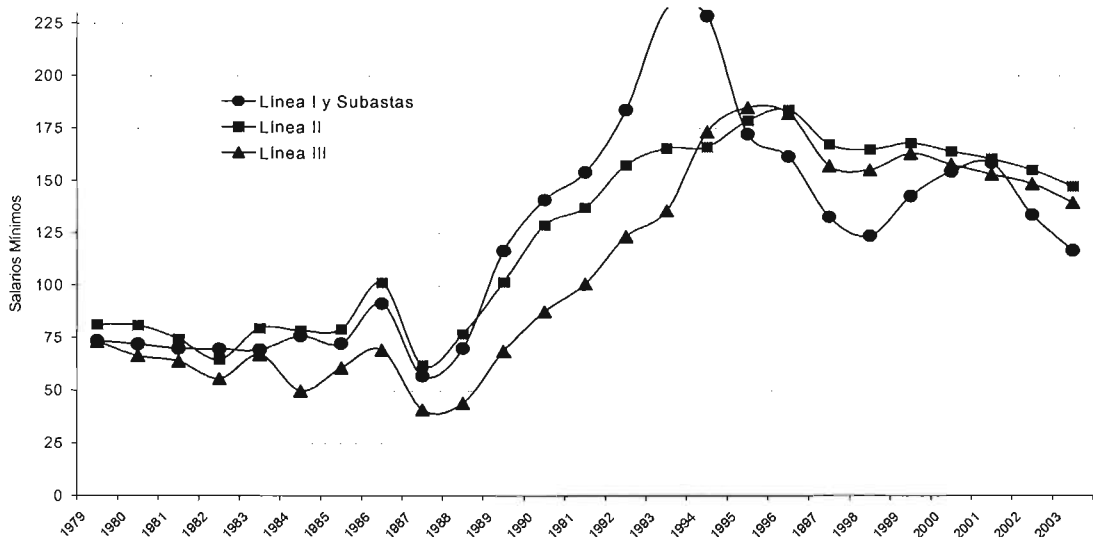
enganche de un crédito bancario. Así como la posibilidad de que el Infonavit quedé en segundo lugar en la garantía hipotecaria cuando se contrate un crédito bancario.

La mayor parte de los cambios que se realizaron en 1993, buscaron que los montos de los créditos se ajustaran a los valores de la vivienda que se estaba construyendo en el mercado, el cual pasó en promedio de 154 salarios mínimos en 1991 a 204 SMM en 1993 (véase gráfica 9).

En 1993, as reformas a las tablas de puntuación, permitieron que un mayor número de derechohabientes pudiera solicitar un crédito, ocasionando un aumento importante en la demanda.

GRÁFICA 9

COSTO PROMEDIO DE LA VIVIENDA EN SALARIOS MÍNIMOS Y POR LÍNEA



Nota: Desde 1992 se incluyen las subastas en la línea I.

Fuente: Informes Anuales del Infonavit, 1979-2003
Comisión de Salarios Mínimos, Salario Mínimo General Promedio de los Estados Unidos Mexicanos, 1964-2004. Los salarios han sido ponderados

Como no se podían atender todas las solicitudes se seleccionaba en primer término a los trabajadores que tuvieran mayor puntuación de acuerdo al número de folio, lo que provocó que muchas de ellas se rezagaran hasta formar un cuello de botella. Como este sistema no era transparente al no poderse determinar cuando sería atendida la solicitud, a mediados de junio de 1994 se realizan reformas en las reglas de otorgamiento de crédito, principalmente en lo referente al procedimiento de selección del acreditado.

El solicitante que cumpliera con los requisitos recibía una “constancia de puntuación”, que garantizaba el acceso a un crédito, una vez que le fuera otorgada la “carta de asignación de crédito”.

La carta de asignación se entregaba primero a los trabajadores que reunieran la mayor puntuación en forma decreciente, hasta agotarse los créditos disponibles en la localidad.²⁰ Las solicitudes que no fueran atendidas al terminarse los créditos disponibles, tenían prioridad a las nuevas solicitudes presentadas en los bimestres posteriores.

Con esto prácticamente se eliminaba el uso del número de folio para determinar el orden de atención, sin embargo no se logró ofrecer certidumbre en la fecha de asignación de los créditos.

El sistema de asignación de créditos continuó ineficiente; presentaba un exceso y repetición de trámites, se dio mayor importancia al número de dependientes económicos y no se tomaba en cuenta adecuadamente la antigüedad de cotización del trabajador.

En mayo de 1996, se modifica el sistema de otorgamiento de créditos, el cual presentó las siguientes variantes:

- Se mantiene el sistema de puntuación para que los derechohabientes puedan inscribirse en el proceso de selección, pero ahora se da mayor puntuación e importancia al número de bimestres de cotización (antigüedad laboral del trabajador) y a un nuevo factor que se toma

²⁰ El criterio de desempate en caso de que uno o varios trabajadores tuvieran la misma puntuación, era el número de folio de la solicitud.

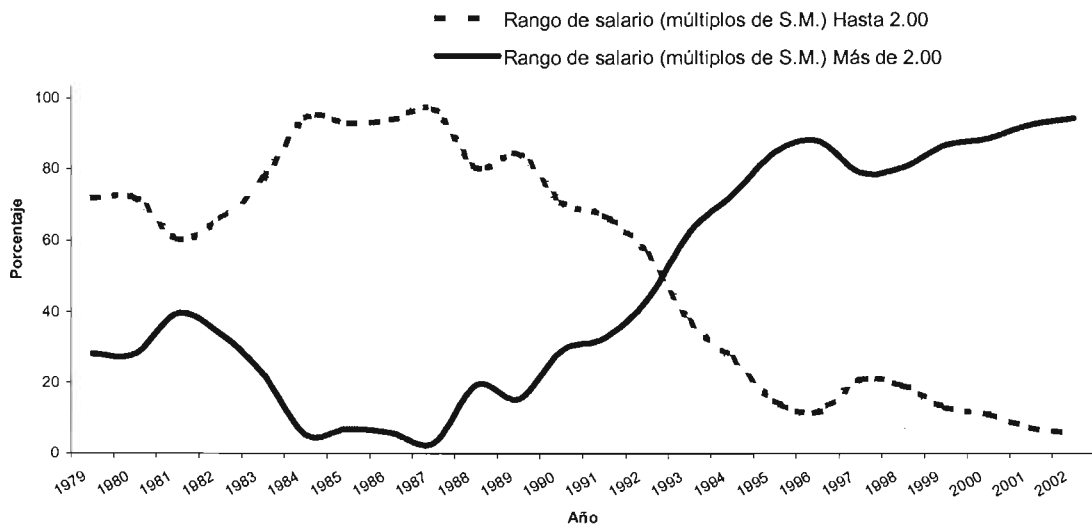
en cuenta para determinar la puntuación del trabajador el “ahorro voluntario” del trabajador.

- Se elimina el número de folio para determinar el número de atención de las solicitudes de crédito, lo que impide al derechohabiente saber el lugar que ocupa su solicitud de entre las existentes.
- Simplificación en cuanto a requerimientos documentales y disminución de los tiempos de trámite; la solicitud se presenta sin necesidad de ninguna documentación que valide los datos, por lo que el trámite inicial es a la palabra.
- Los créditos podían ser solicitados y tramitados en forma personal o a través de las organizaciones sindicales o empresariales, con lo que se dio nuevamente cabida a la figura del promotor social.
- La solicitud de crédito únicamente se entregaba a los trabajadores que alcancen la puntuación mínima exigible.
- El Consejo de Administración determinaba cuales eran los periodos de inscripción en el proceso de selección, la puntuación mínima exigible en la entidad y el número de créditos a entregar en la localidad o región, mismos que publicaban en dos diarios de circulación nacional.
- Del total de trabajadores que alcanzaban la puntuación mínima, el Instituto seleccionaba de entre las solicitudes aquellas con un mayor número de aportaciones bimestrales, hasta agotar los créditos que hayan sido asignados a la localidad o región.
- En caso de que uno o mas trabajadores tengan la misma antigüedad, se aplicaba como criterio de desempate el saldo en la subcuenta de vivienda.
- Una vez aceptada la solicitud, se revisaba la documentación para observar que corresponda con lo manifestado en la solicitud de crédito para poder enviar por correo certificado la Carta de Asignación de Crédito, en la que se determine el monto y el bimestre en el que está autorizado para ejercer su crédito.

- Los trabajadores que no hayan sido seleccionados en el bimestre que entregaron la solicitud, deberán de inscribirse en el siguiente periodo hasta que logren obtener el crédito. Con esto se pretendía resolver uno de los principales problemas al utilizarse los folios y las cartas de asignación.

Los cambios en este rubro tenían como objetivo hacer transparente la asignación de los créditos y facilitar la elección por parte de los derechohabientes en el mercado. La oferta limitada de créditos y el alto costo de las viviendas han dificultado la eficiencia del mercado que se buscaba con estas medidas (véase gráficas 9 y 10).

GRÁFICA 10
CRÉDITOS OTORGADOS POR EL INFONAVIT DE ACUERDO
AL RANGO SALARIAL
(1979-2002)



2.1. COFINANCIAMIENTO CON LA BANCA COMERCIAL Y LOS ESTADOS

En 1993, a partir de las reformas a las reglas de otorgamiento de crédito, se abrió la posibilidad a los cofinanciamientos con instituciones de crédito y los Estados. De este programa destaca los siguientes puntos:

- Los recursos de la subcuenta de vivienda, pueden utilizarse en garantía del crédito que obtenga el trabajador con alguna entidad financiera, para aplicarlo como enganche del crédito.
- Asimismo con las reformas a la ley en 1997, si el trabajador pierde su empleo, la subcuenta de vivienda puede utilizarse como garantía para el pago del saldo que se tenga con la institución financiera.
- Una vez obtenido el crédito, las aportaciones patronales subsecuentes se aplican para reducir su saldo a cargo del propio trabajador y en favor de la entidad financiera que otorgó el crédito.

Con esto se flexibilizó la utilización de los recursos de la subcuenta de vivienda, para ser destinados a la adquisición de un crédito para vivienda fuera del Infonavit y con otras formas de crédito y pago.

El primer proyecto piloto de cofinanciamiento con la banca comercial se autorizó en 1994, con el objeto de dar atención a las personas de mayores ingresos que cotizan en el Infonavit.

Como se consideró que las personas con mayores recursos podían cubrir el pago de crédito con la banca, se estableció dar un aumento en su puntuación, a cambio de cubrir el costo financiero que representaba el utilizar los recursos de la banca comercial. Con este sistema se logró reducir el monto de los créditos y aumentar el número de acciones del Instituto.

Durante la crisis económica iniciada a finales de 1994, la banca comercial dejó de otorgar créditos hipotecarios por lo que el programa de Cofinanciamiento con Infonavit, fue suspendido y reinició hasta 2003.

En 1995, se inició el programa de cofinanciamientos con los Estados de la República, a fin de cubrir el espacio que había dejado la banca comercial al retirarse del financiamiento hipotecario.

El Instituto otorgaba un crédito de hasta 70% del valor de la vivienda, mientras que los Estados participaban con 30% de los recursos dirigidos principalmente a la urbanización, licencias y permisos.

2.2. BINOMIO AHORRO-HOGAR

Siguiendo uno de los principales lineamientos del Banco Mundial, de impulsar el ahorro previo entre la población demandante de vivienda, el Infonavit autorizó en julio de 1996 el programa Binomio Ahorro-Hogar. Este programa fue un proyecto piloto para los trabajadores de la industria maquiladora, el trabajador ahorraba 20% del crédito, en un plazo de 1 a 3 años. Una vez que el trabajador cumplía con su meta de ahorro, el Instituto le otorgaba 80% del complemento del crédito.

Durante el primer año de operación se aprobaron 18 mil créditos para ejercerse durante los siguientes tres años, según las metas de ahorro pactadas por el trabajador.

Este programa fue atractivo y redituable para los desarrolladores que lograron acuerdos con la empresas maquiladoras, un ejemplo es la empresa Pulte que de esta forma inició sus operaciones en México.

En 1996, dentro de este mismo programa se estableció un convenio de colaboración entre el Infonavit y el Departamento del Distrito Federal, con el objeto potenciar los recursos. Se desarrollaron dos proyectos con los fideicomisos del Distrito Federal y el Invi de la Ciudad de México. El primer

proyecto, programa ahorro-vivienda DDF-Infonavit, con Fividesu otorgó 14 mil créditos a derechohabientes del Infonavit que aportaron como ahorro previo 10% del valor de la vivienda. Fividesu y el DDF otorgaron apoyos técnicos, fiscales y administrativos.

El Programa de Regeneración Urbana DDF-Infonavit en colaboración con el Fideicomiso Casa Propia (Ficapro), otorgó 1 000 créditos para la sustitución y adquisición de vecindades por parte de los derechohabientes del Infonavit. Se solicitaba un ahorro previo que iba de 10 a 15% del valor de la vivienda.

2.3. VIVIENDA PROGRESIVA

Como producto del aumento en los costos finales de la vivienda y la creciente pérdida del poder adquisitivo de los salarios, los sectores con ingresos inferiores a 2.5 SM vieron cada vez más limitado su acceso a los créditos.

Para lograr que los créditos nuevamente se dirigieran a este segmento de población, se modificó el sistema de subastas y se aprobó los criterios para el Programa de Vivienda Progresiva que prevé el crecimiento gradual de la vivienda por etapas.

El programa se incluyó en la Línea II y buscó mantener sus especificaciones técnicas.

La desventaja es que se otorgaba un sólo crédito cuyo monto es elevado para el producto que se ofrece, ya que se trata de una vivienda de 25 a 30 metros cuadrados.

3. MECANISMOS DE RECUPERACIÓN DE LOS CRÉDITOS ASIGNADOS

La idea central al crearse el Fondo de Vivienda, era garantizar que los créditos otorgados se manejaran con tasas inferiores a las de mercado, pero lo suficientemente altas para poder mantener el carácter revolvente de dicho fondo.

Hasta 1987, el sistema de recuperación funcionaba a través del descuento mensual por parte de la empresa empleadora de 18% para los trabajadores con ingresos superiores a 1.25 SM y 14% para los que percibían por debajo de 1.25 SM. La tasa de interés manejada por el Instituto era de 4% anual sobre el saldo insoluto, mientras que el plazo para pagar variaba de 15 a 20 años. Con este sistema no se logró recuperar los créditos asignados, ya que al mantener intacto el esquema de recuperación en los periodos de alta inflación, se produjo un alto subsidio del fondo de vivienda a unos cuantos trabajadores.

A mediados de 1987, se propusieron una serie de medidas impulsadas anteriormente por organismos como Fovi (1984) y Fonhapo (1982), con lo cual se traduce el costo final de la vivienda en su equivalente en veces salarios mínimos mensual del Distrito Federal. Se mantuvo la tasa de interés de 4%, el saldo del crédito se actualizaba de acuerdo al salario mínimo, lo que permitía al Instituto una mejor recuperación de los créditos. La tasa de descuento para los trabajadores aumentó a 19% para los trabajadores con ingresos hasta 1 SM y para los de más de 1 SM fue de 20% de su salario. El plazo para pagar se fijó en 20 años como máximo o cuando el trabajador pague el número de veces el salario mínimo que se le prestó.

Según Catalán (1993) con el sistema de indización del salario mínimo la recuperación pasa de menos de 20% antes de 1987 a 53% para 1992.

Uno de los puntos centrales de la reforma era garantizar la recuperación de 100% de los créditos que otorgaba el Instituto; de acuerdo a las recomendaciones de los organismos internacionales, lo que pretendía la paulatina eliminación de los subsidios. Para alcanzar este objetivo se propusieron en 1992 las siguientes medidas:

- El saldo en la subcuenta de vivienda o en su caso el saldo del fondo de ahorro se aplica como pago inicial del crédito, se implementó hasta 1995.
- El plazo para amortizar el crédito pasa de 20 años a 30 años como plazo máximo.
- El descuento a los trabajadores paso de 20% a 25% para los que perciben más de 1 SM, mientras que para los de menos de 1 SM se establece en 20%.
- El descuento se realiza sobre el salario integrado, y no sobre el salario base del trabajador.
- Durante la vigencia del crédito concedido la aportación patronal de 5% sobre el salario del trabajador, se aplica para reducir el saldo del crédito del propio trabajador; por lo que sumando la aportación del trabajador y la del patrón se acumula 30%.
- La tasa de interés sobre los saldos insolutos, pasa de 4% a 6% en 1992. Con las modificaciones a las reglas de otorgamiento en 1993, se establece una tasa que fluctúa entre 4 y 8% dependiendo del salario del trabajador. Dicha tasa es variable y se modifica cada vez que el trabajador aumente su salario integrado.
- La actualización del saldo del crédito se mantiene igual respecto a 1987, ya que se modifica en la misma proporción que el salario mínimo del DF.

Con las medidas anteriores, se logró recuperar un porcentaje mayor del crédito; sin embargo, no se recuperó la totalidad del crédito y sólo se cubre el pago de intereses que generó.

Desde 1992, el porcentaje de descuento varió abriendo la posibilidad de que el descuento sea menor en los casos de que el beneficiario reciba crédito de alguna institución financiera; por el contrario, en las zonas metropolitanas como la de México con el objeto de construir las viviendas dentro de los límites del Distrito Federal, se incrementó el monto máximo de los créditos.

Para finales de 1997, el Infonavit establece nuevos porcentajes de descuento para créditos.

Las aportaciones voluntarias podían transferirse a la subcuenta de vivienda de cada trabajador para ser aplicadas como pago inicial de la vivienda con crédito del Infonavit o como garantía en caso de tratarse de un crédito contratado con alguna institución financiera.

Uno de los objetivos principales de la subcuenta de aportaciones voluntarias, es la de terminar con el pago que realizaba el trabajador a su sindicato u organización por la obtención de un crédito el cual oscilaba entre 7 y 13 SM y aprovechar esos recursos para ayudar a liquidar el saldo del crédito que otorgue el Infonavit.

Se buscó una reducción de los gastos de administración y manejo del Instituto, para no exceder 1.30, 1.10, 0.90% y 0.8% de los recursos que manejó el Instituto en 1992, 1993, 1994 y 1995 respectivamente, para 1997, 1998 y 1999, se tienen 0.65%, 0.6% y 0.575%, en ese orden.

En 1994 el Infonavit solicitó un crédito por 500 millones de pesos, sin embargo con la crisis económica y las condiciones financieras, en sólo un año la deuda creció de 500 millones a 775 millones. En 1995 dicho crédito fue reestructurado en UDI's más una tasa fija de 8.5 %, se modificó el plazo del crédito a 12 años a partir de 1996, lapso que incluye dos años de gracia como pago de capital. Adicionalmente el Infonavit aceptó realizar un pago anticipado por 20% del saldo del crédito al 30 de noviembre de 1995, por 155 millones de nuevos pesos.

4. ESQUEMA FINANCIERO Y LA CREACIÓN DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (SAR)

Al crearse el Infonavit, se establecieron cuatro fuentes principales para su financiamiento: aportaciones patronales de 5% del salario del trabajador, las aportaciones del Gobierno Federal, los rendimientos de sus inversiones y recuperación de sus créditos. En la práctica sólo han sido tres las fuentes de financiamiento, siendo la principal la proveniente de las aportaciones patronales.

La década de los ochenta se caracterizó por altas tasas inflacionarias lo que se tradujo en la disminución de los recursos del Fondo de Ahorro de los Trabajadores y en una descapitalización del Infonavit dado que las condiciones de los créditos no se ajustaron a la situación financiera del país.

La mayor parte de sus derechohabientes no habían recibido un crédito y la devolución de su fondo de ahorro se convertía en una fuerte presión financiera para el Instituto, por lo que en 1982 se modificó la Ley Orgánica, para fijar que a los 10 años de estar cotizando no se devolvería a los trabajadores el fondo de ahorro, sino hasta que se diera de baja por muerte, jubilación, incapacidad o a los 12 meses de haber perdido la relación laboral y se tuvieran más de 50 años de edad; a cambio los recursos ahorrados serían duplicados en términos nominales para compensar la inflación.

El esquema financiero manejado hasta 1992 por el Instituto, consideraba la participación de sólo tres agentes: el patrón quien deposita 5% del salario de sus trabajadores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); que recibe en sus ventanillas recaudadoras las aportaciones que concentraba, administraba y distribuía según el presupuesto que la misma Secretaría aprobaba para el Infonavit.

Las reformas a la Ley del Seguro Social y del Infonavit, se iniciaron paralelamente a la creación del SAR. La cuenta se integraba por dos subcuentas; la de vivienda y la de retiro, la primera estaba formada por las aportaciones de los patrones de 5%²¹ para el fondo de vivienda, mientras que la segunda, se componía de la aportación del patrón de 2% del salario del trabajador para el retiro establecida en 1992.

Se estableció que se debería de garantizar que los recursos de los trabajadores mantuvieran su valor real (Ley del Infonavit art. 39). Para lo cual se fijó que el saldo de la subcuenta de vivienda de cada trabajador, diera intereses en función del remanente de operación del Instituto.

Esto significó, que al estimar los activos y pasivos del Instituto se determina cual es el remanente o "ganancia" por la operación del Instituto en ese año. En caso de que éste resultara positivo, se abona 50% de dicho valor a las subcuentas de vivienda como pago de intereses.

En 1993, se logró por primera vez dar rendimientos reales al saldo en su subcuenta de vivienda de 11.84% nominal y 3.55% por encima de la inflación, lo que no ocurrió en 1994, cuando no existió un rendimiento real de los recursos (Infonavit, 1993: 7).

Con la puesta en marcha del SAR, se aseguraba la capitalización de las instituciones financieras, con la creación inmediata de 10 millones de cuentas, el manejo de 2% para retiro, la utilización de 5% para vivienda. Los bancos disponen de los recursos del Infonavit por tres días hábiles,²² debiéndolos depositar al cuarto día en la cuenta que le lleva el Banco de México al Infonavit. Con lo anterior, las instituciones bancarias fungieron como recaudadoras y administradoras de las cuentas, cobrando una comisión del flujo, no obstante que disponen gratuitamente del dinero por cuatro días con la única obligación de llevar el registro de la subcuenta de vivienda y de retiro de cada trabajador.

²¹ En 1992 se establece que 5% se calcula sobre el salario integrado del trabajador.

²² En el caso de que los recursos no se depositen en la institución que maneja la cuenta individual, ésta deberá depositar los recursos correspondientes a la institución que opera dicha cuenta, a más tardar el tercer día hábil de su recepción. Por lo que en este caso pasa de 4 a 7 días el tiempo que maneja la banca los recursos.

Los agentes que intervienen directamente con el Infonavit son las Afores, las entidades recaudadoras (bancos), el IMSS y la empresa operadora de la base de datos del SAR.

Los recursos de vivienda que trasladaban las instituciones financieras al Banco de México, debían ser invertidos en valores del gobierno federal mientras estos no fueran utilizados por el Infonavit para que generaran intereses en favor de cada uno de los trabajadores, dejando en efectivo o en valores sólo las cantidades necesarias para la operación diaria del Infonavit.

A pesar de que el gobierno federal, a través de la SHCP, no tenía ya la posibilidad de manejar y distribuir los recursos del Instituto, seguía siendo el responsable de la aprobación de los programas financieros y de las ejecuciones presupuestarias del fondo.

De acuerdo a información de la Asociación Mexicana de Bancos (AMB), las iniciativas para financiar a la vivienda y la que crea el fondo del retiro, por sus características de captación, salvaron al sistema financiero en términos de capitalización, ampliación de la base de ahorro interno y la generación de mercados de largo plazo.

El SAR, si bien logró mayor transparencia en la contabilidad de los recursos de los trabajadores, debido a que cada trabajador podría saber cuanto tiene en su cuenta individual, el gobierno federal aprovechó para dar borrón y cuenta nueva a los millones de recursos que fueron aportados durante 20 años a los trabajadores, ya que estableció que sólo se contabilizarían en el SAR los recursos aportados desde 1992, por lo que no se conoce la cantidad que tiene cada trabajador en el fondo de ahorro del anterior sistema.

El Infonavit ejerció presión a la banca para remediar esta situación desde 1993, por lo que junto a la SHCP y la Comisión del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) se diseñaron varias normas para mejorar los procedimientos y calidad de la información de las cuentas individuales de cada trabajador. Para octubre de 1994 se tenía un avance significativo en la individualización de las cuentas; sin embargo, fue hasta mediados de 1995 cuando se logró recibir toda

la información de los años señalados, la cual se unificó con la información con la que disponía el Infonavit.

Desde la implementación del SAR hasta principios de 1995, los problemas operativos y administrativos imposibilitaron que el Infonavit contara con la información de la subcuenta de vivienda correspondiente a los años de 1992, 1993, 1994 y parte de 1995. Las aportaciones que realizaban los patrones en las instituciones bancarias no eran reportadas, lo que ocasionó que varios trabajadores presentaran solicitud al Infonavit porque contaban con la puntuación establecida, pero éstas eran rechazadas ya que en la contabilidad del Instituto no aparecían los recursos de la subcuenta de vivienda.

No fue hasta 1995 y 1996, que se logró traspasar los recursos de la subcuenta de vivienda de aquellos trabajadores que recibieron crédito desde 1992, para amortizar el crédito por su vivienda.

En 1995, el rendimiento del Fondo de Ahorro fue del orden de 37.8% nominal, pero la inflación que se registró en ese año fue superior a 50%, por lo que alcanzó un rendimiento igual a la inflación como lo estableció en su Ley de 1992. En el año de 1996, el rendimiento que tuvo la subcuenta de vivienda fue de 28.71% nominal, mientras que la inflación fue de 27.7%, lo que arroja una tasa real de 0.94%.

Las transformaciones al sistema de seguridad en México iniciadas en 1992, tuvieron su punto culminante con la reforma a la Ley del Seguro Social en 1995 y la introducción de un sistema privado de pensiones.

En diciembre de 1995, se reforma la Ley del Seguro Social y entró en vigor en julio de 1997, inscribiéndose en el nuevo sistema de pensiones cuya operación involucra la participación de nuevas entidades financieras privadas en el sistema de seguridad social en México.

Con la implementación del nuevo sistema de pensiones, la cuenta del SAR (1992) desaparece para dar lugar a la "cuenta individual de ahorro para el retiro". En un primer momento era obligación de los patrones abrir las cuentas individuales a cada uno de sus trabajadores en alguna institución bancaria, en

la cual depositaban los recursos para vivienda, retiro e IMSS. Posteriormente cada trabajador elegía la institución financiera.

La cuenta individual está compuesta por seis subcuentas:

- La de cesantía en edad avanzada y vejez de 4.5% del salario de cada trabajador, que aportan de manera tripartita el trabajador, el empleador y el gobierno.
- La de retiro formada por 2% del salario que seguirá aportando el patrón.
- La subcuenta de vivienda con las aportaciones de 5% del salario para el Fondo de Vivienda.
- La cuota social que el gobierno aportará equivalente a 5.5% del salario mínimo del DF.
- La de aportaciones voluntarias, en la cual el trabajador o el patrón podrán realizar las aportaciones que deseen.
- En la última subcuenta se depositan los rendimientos por el ahorro de cada trabajador.

Con la reforma a la Ley del Seguro en 1995, se implantó un sistema de Clave Única de Registro de Población (CURP) para la identificación de las cuentas individuales de los trabajadores. Se separan las cuotas obrero-patronales de cesantía en edad avanzada y vejez de los recursos del IMSS para integrarse al ramo de aseguramiento, pasando los recursos a manos de las Afores y Siefores para ser utilizados posteriormente para la contratación de su pensión con alguna aseguradora privada, ligada a los grandes grupos financieros que dominan el mercado mexicano. Uno de los proyectos desde el gobierno salinista era la utilización de los recursos de las Siefores para la bursatilización de la cartera hipotecaria.

En mayo de 1996 se decretó la nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y en octubre de ese mismo año se emitió el reglamento correspondiente. Estas modificaciones en el SAR, tuvieron una amplia repercusión sobre la actividad del Instituto, por lo que a finales de 1996 se

presentó la iniciativa de reforma a la Ley del Infonavit. Las reformas buscaron articular la administración de los recursos del Infonavit al sistema de pensiones que entró en vigor para julio de 1997, e introducir dentro de la Ley varios cambios realizados anteriormente en los programas, reglamentos, e instructivos para la operación del Instituto.

Las iniciativas fueron aprobadas en el Congreso y publicadas en el Diario Oficial el 6 de enero de 1997, su aplicación inició el 1o de Julio de 1997, a la par del nuevo sistema de pensiones en México.

Respecto a los cambios en la Ley pueden citarse:

- Se impulsa el ahorro previo de los trabajadores, al establecerse la posibilidad de que el trabajador pueda utilizar sus recursos de la subcuenta de aportaciones voluntarias para la obtención de un crédito.
- El trabajador puede realizar depósitos extraordinarios destinados a programas específicos que determine el Consejo de Administración (Ley del Infonavit Art.59), como el de ahorro-hogar.
- Se introduce en la Ley los cofinanciamientos que en la práctica se venían impulsando por el Instituto con los gobiernos de los Estados y la propia banca comercial.
- Se establece la posibilidad de que los recursos de la subcuenta de vivienda puedan ser utilizados como garantía de un crédito obtenido con alguna institución bancaria, si se ve en la circunstancia de perder el empleo. Dicha garantía también puede ser utilizada en esquemas de cofinanciamiento entre el Instituto y alguna entidad financiera.
- En el caso de que los trabajadores obtengan un crédito con alguna institución bancaria, podían solicitar que las subsecuentes aportaciones patronales de 5% a su favor, "se apliquen a reducir el saldo insoluto a cargo del propio trabajador y a favor de la entidad de que se trate" (Ley del Infonavit Art. 43 bis, párraf. 7).

- Se acepta que las aportaciones de 5% son de los trabajadores, y por lo tanto no se encuentran dentro de los ingresos del Infonavit (en la Ley).
- A pesar de que las Afores están impedidas para canalizar los recursos de vivienda a las Siefores, se abrió con la reforma, la posibilidad de que el trabajador pueda pasar sus recursos de su subcuenta de vivienda a la Afore que desee. No obstante esto sólo se puede hacer cuando no se utilicen dichos recursos para adquirir una vivienda, por lo que estos pueden ser dispuestos para contratar una pensión que el trabajador elija.
- Los programas financieros y el ejercicio de los recursos del Infonavit dependen de la SHCP.

Lo anterior muestra las facilidades para que las instituciones financieras participen en el financiamiento de vivienda de los trabajadores del Infonavit que deseen adquirir una vivienda de mayor precio, con lo cual el Instituto comparte la responsabilidad de dar crédito a los trabajadores con las instituciones financieras.

Para brindar un espacio a la participación sindical se modificó el artículo 45 para establecer que se debe de dar cabida a las promociones de financiamiento del sector obrero antes de formular las convocatorias, mismo que ya había sido establecido en el reglamento de las subastas en 1995 y en el instructivo de la Línea II.

Como se mencionó al principio, la reforma a la Ley del Infonavit respondió a los cambios que se presentaron al sistema del SAR. Sin embargo, la introducción del sistema de Afores-Siefores no tiene gran importancia —hasta ahora— para el flujo financiero del Infonavit, ya que los recursos siguen teniendo el mismo flujo que anteriormente tenían con el SAR, la única diferencia es que ahora pueden ser invertidos por el Banco de México en la banca de desarrollo.

Con la reforma, permanece la figura de las entidades receptoras autorizadas (bancos), mismas que deben de transferir los recursos a la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto, en los términos y conforme a los procedimientos que establezca el reglamento de la ley del SAR. Por los servicios de recepción y traslados, además como se mencionó, de tener los recursos en su poder por cuatro días,²³ el Infonavit por medio de su Consejo de Administración podrá establecer los mecanismos de remuneración correspondientes de conformidad con lo que le establezca la Consar.

Es decir queda en manos de un organismo autónomo al Infonavit y dependiente del la SHCP determinar el tiempo que manejaran los recursos del Infonavit y del IMSS, sin costo alguno para ellos y cobrando una comisión.

Los recursos de vivienda sólo pueden ser administrados y manejados por el Infonavit, por lo que la participación de las Afores y las Siefos sólo se limita al registro de las aportaciones que el patrón le deposita a la cuenta del trabajador, para ser incluidos en el estado de cuenta que la Afore le envía a cada trabajador. No obstante el Infonavit también debe llevar el registro de las aportaciones.

La introducción de las Afores en la redacción de la Ley del Infonavit, parece va encaminada a crear las condiciones para que en un futuro se introduzca la aportación patronal dentro del circuito financiero.

Con la reforma a la Ley del Infonavit en 1997, se estableció que la subcuenta de vivienda generara intereses a la tasa que determine el Consejo de Administración, la cual no puede ser menor al incremento del salario mínimo del Distrito Federal. Nuevamente no se garantizó que los recursos de los trabajadores mantengan su capacidad adquisitiva real, debido a que el crecimiento de los salarios en los últimos años se ha mantenido muy por debajo de la inflación.

²³ De acuerdo al reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se estableció que los bancos deben de trasladar los recursos a más tardar al cuarto día hábil de su recepción; sin embargo, queda ahora la oportunidad de cambiar el plazo sin modificar la Ley del Infonavit.

Para concluir podemos decir que las reformas iniciadas en 1992 a la Ley del Infonavit respondieron a cambios en la esfera política y económica del país, así como a las recomendaciones de los organismos internacionales. Los cambios pretendían hacer eficiente y transparente la operación del Instituto, ampliar su cobertura de atención, permitir que el trabajador eligiera su vivienda en el mercado y garantizar la transparencia en el manejo de los recursos de las cuentas individuales y que éstas no se depreciaran.

Por lo que respecta a la esfera política, el proceso de apertura democrática propició que el manejo clientelista, hasta entonces efectuado en la asignación de vivienda, perdiera importancia. Por lo que las promociones sindicales se redujeron significativamente.

En la esfera económica, los cambios efectuados a la Ley del Infonavit en 1992, que pretendían ampliar la participación del sector constructor como se establecía en el Programa Nacional de Vivienda 1994-2000, no lograron su objetivo ya que debido a la crisis financiera de finales de 1994 las condiciones cambiaron significativamente: los créditos puente que las constructoras obtenían a través de la banca, fueron prácticamente cancelados provocando que sólo las empresas con recursos financieros pudieran producir vivienda y acapararan los recursos financieros.

A partir de 1995, los únicos recursos financieros para la individualización de créditos provenían en mayor medida de Infonavit y en una proporción menor de Fovi y fueron determinantes para el crecimiento y consolidación de las grandes empresas desarrolladoras de vivienda y a las empresas que lograron adaptarse y para las nuevas condiciones dejando fuera a las compañías exclusivamente constructoras (véase capítulo VI). Empresas como grupo GEO, ARA, Consorcio Hogar, se consolidan entre las principales promotoras de vivienda del país. Los recursos manejados por el Infonavit que abandona su papel de promotor de vivienda y que beneficiaron durante la primera década al sector constructor, abrieron posibilidades de ganancias en el ámbito financiero. Debido a lo anterior, la producción de vivienda se convirtió en un negocio financiero lo que repercutió en la calidad de la vivienda y en su impacto urbano.

No existe control por parte del Instituto, ya que la supervisión es responsabilidad del propio constructor cuando el financiamiento es con sus recursos; y en el caso de ser recursos bancarios, la supervisión se limita principalmente al flujo financiero y no a la calidad de vivienda. Y además, el Infonavit vende su reserva territorial en el mercado.

Este proceso muestra la influencia del sector empresarial, y como reseña Topalov (1987) para el caso francés, las intervenciones públicas responden más a las presiones del sector privado empresarial que a las necesidades de los trabajadores.

IV. ORGANISMOS INTERNACIONALES Y POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA

Los planteamientos del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS, Hábitat), orientaron los ajustes de la política en materia habitacional llevados a cabo en la década de los ochenta en México, fundamentalmente durante el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994). Los cambios de la política de vivienda se orientaron al plano general debido a las ideas de las declaraciones en las conferencias mundiales, así como por las condiciones particulares que contienen los préstamos internacionales canalizados al sector. En este apartado analizaremos principalmente las acciones habitacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial (BM) en el contexto de la crisis y la institución de un nuevo modelo de desarrollo, y explicitaremos la incidencia de ambos organismos en la reorientación de la política de vivienda en México.

La ONU y el FMI, así como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) tienen origen en el marco de la segunda guerra mundial en la búsqueda de un nuevo orden político mundial y la reorganización del sistema monetario internacional.

Naciones Unidas tiene como antecedente la Sociedad de Naciones, fundada en 1914, luego de la primera guerra mundial, y cuyo principal objetivo era evitar otra guerra de ese carácter, así como solucionar los conflictos universales de forma pacífica y democrática, mediante la negociación pública. Como la Sociedad de Naciones fue un fracaso y no pudo evitar un nuevo conflicto mundial.¹ En 1945, ya en otro contexto y con otras relaciones de fuerza se apeló de nueva cuenta a una organización universal, esta vez, para que Estados Unidos y la Unión Soviética se pusieran de acuerdo en la toma de decisiones globales en

el nuevo orden internacional. En general, puede decirse que gran parte del papel de esta institución ha sido actuar como un "club", cuya pertenencia demostraba que un país había sido aceptado internacionalmente como soberano; por lo demás, servía para legitimar las acciones imperiales de Estados Unidos y, en algunos casos, de otros países desarrollados. Por la naturaleza de su constitución, no tenía otros poderes ni recursos que los que les asignaron las naciones miembros, y en especial los que tenían derecho a veto, por lo que, en consecuencia, tampoco tenía capacidad para actuar ni democrática ni autónomamente (Hobsbawn, 1995: 429).

No obstante, desde las primeras crisis del sistema comenzó a adquirir otros papeles, como el de convertirse en foros de "discusión" y lineamientos generales respecto de los problemas mundiales de índole civilizatorio como: los derechos humanos, los problemas de género, la cultura, etc.; y otros, ligados más específicamente al modelo de acumulación como la pobreza, los asentamientos humanos, la vivienda y el medio ambiente, entre otros. De cualquier manera, el carácter general de sus declaraciones, además de la retórica de muchos planteamientos, así como su verdadero papel en la perspectiva de un mundo globalizado, ha sido frecuentemente cuestionado, y actualmente su importancia y funcionamiento se encuentra en franca decadencia.

Los organismos supranacionales que han cobrado verdadera importancia en el plano internacional y adquirido una triste popularidad en los países menos desarrollados son: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En 1943, se realizó la Conferencia de Bretton Woods, de cuyos convenios nacieron ambas instituciones financieras,² lo cual puso de manifiesto la clara hegemonía estadounidense en el mundo³ y tuvo como objetivo la definición del

¹ Estados Unidos nunca se integró a esta sociedad, lo cual vació de contenido y restó fuerza real a dicha institución.

² En esta conferencia se constituyeron del FMI y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); posteriormente se fueron creando la Corporación Financiera Internacional (CFI), la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). El Banco Mundial es la figura genérica que agrupa al BIRF, la CFI, la AIF, y al CIADI.

³ Cuando se concretó la Conferencia, poco antes de finalizar la segunda guerra mundial, el progresivo predominio de Estados Unidos, al inicio de siglo xx ya se había afianzado claramente. El

reordenamiento monetario internacional, la gestación de un código de conducta para las políticas económicas de los países con problemas de balanza de pagos, y la institucionalización de diversas modalidades de préstamo y mediación financiera entre los organismos creados, los gobiernos nacionales y el sistema de bancos privados internacionales (Lichtensztein y Baer, 1986: 24).

Desde su creación, se determinó una división de funciones entre los dos organismos: al FMI correspondía atender los problemas de liquidez internacional, vinculándose con las políticas monetarias, fiscales, de deuda externa y cambiarias de corto plazo de los países; mientras que el Banco Mundial, que en su primera etapa se ocupó del financiamiento de la reconstrucción de postguerra de los países europeos y Japón, posteriormente se dedicó a atender los problemas de recursos destinados a la actividad productiva, centrándose en las necesidades de inversión y gastos públicos, eficiencia en el uso de los recursos y políticas de precio a mediano plazo. Está claro que estos organismos contribuyeron decididamente con la expansión moderna del sistema económico en el largo periodo de la segunda posguerra, pero adquirieron una presencia realmente gravitante en el terreno internacional (especialmente en el diseño de estrategias y políticas económicas en los países subdesarrollados) desde la década de 1970, cuando comenzaron a manifestarse las primeras crisis del sistema, y debieron ampliar sus actividades para contrarrestarla, así como para apoyar la expansión del sistema financiero y de las empresas transnacionales en los países menos desarrollados. Por la misma razón, y con la institución en 1978 de un sistema monetario internacional de cambios libre,⁴ y el desencadenamiento de la crisis de la deuda en los años ochenta, las acciones de estos organismos comenzaron a darse de formas más combinadas y complementarias, hasta la

capital industrial había quedado en pie y se había expandido en ese país. Su economía y su sistema financiero en particular se había convertido en el receptor de las fugas de capitales europeos y, a finales del conflicto, concentraba la mayor reserva de oro en el mundo. Por ello, el sistema monetario internacional se reorganizó con base en el poder económico, financiero y político de dicho país, extendiendo de este modo la hegemonía de su moneda y sus políticas, a los que el FMI y el Banco Mundial respondieron mayoritariamente.

coordinación concertada desde 1985. El célebre Plan Baker que planteó esta articulación definió, desde entonces, las acciones que enlazaron a ambos organismos en las políticas de ajustes macroeconómicos y cambios estructurales impuestos a los países subdesarrollados.

A. VIVIENDA Y ORGANISMOS INTERNACIONALES

La problemática de la vivienda fue asumida como tal por los organismos internacionales en la década de 1970, en un contexto de estancamiento y de las primeras crisis económicas, las cuales indicaban que el largo periodo de crecimiento y expansión capitalista de la posguerra había llegado a su punto de inflexión. Los aspectos a ser tomados en cuenta para entender dicha asunción son tres: i) el hecho de que al mismo tiempo que las ciudades cobraban una importancia definitiva por la concentración de las actividades económicas y de la población, se generalizaban en ellas, en especial en los países en vías de desarrollo, las contradicciones propias del acelerado proceso de urbanización (asentamientos depauperados, el déficit de los servicios básicos y de vivienda, el deterioro ambiental, entre otros); ii) los problemas de la urbanización y, en última instancia, los relacionados con el llamado proceso de modernización comenzaron a generar movimientos sociales y populares de distintas índoles, los cuales tenían expresión fundamentalmente en las ciudades, y que echaron por tierra el mito de la sociedad industrial y postindustrial, sin conflictos, al conmover los mecanismos tradicionales de control social, y iii) el reconocimiento de los organismos internacionales de que el modelo que apoyaban era generador de fuertes contradicciones y desigualdades sociales, por lo que se hacía necesario impulsar

⁴ Este cambio (aprobado en México) dotó al sistema de las condiciones propicias para desencadenar una mayor especulación y valorización del capital financiero mediante las políticas alcistas de la tasa de interés y la práctica de corrección periódica de los préstamos.

políticas que paliaran dicha situación y contuvieran las expresiones que pudieran afectar el orden social.

En la mayoría de los países del mundo, las ciudades han estado siempre estrechamente ligadas al desarrollo económico y al proceso civilizatorio en general, cumpliendo un papel fundamental en la transformación social; éstas ciudades son el centro de las vanguardias artísticas, de las innovaciones científicas y tecnológicas, de la cultura y de la educación. Sin embargo, y en especial desde el siglo pasado, también han estado relacionadas con las barbaries producidas por el desarrollo industrial capitalista.

A mediados del siglo xx, el proceso de urbanización mundial era acelerado: en 1950, el 30% de la población mundial era urbana, y se prevé que para comienzos del siglo xxi, más de la mitad vivirá en las ciudades (véase el siguiente cuadro).

CUADRO 12
Porcentaje de población urbana mundial

Año	Población mundial (millones)	Población urbana %	Población urbana en países desarrollados %	Población urbana en países subdesarrollados %
1950	2.516	29.2	53.8	17.0
2010	6.989	51.8	76.0	46.2

Fuente: United Nations Centre for Human Settlements (Hábitat). 1996. "Introducción". En *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements 1996*. Londres: Oxford University Press.

La mayoría de los problemas de las ciudades en los países subdesarrollados están relacionados con el acelerado proceso de urbanización; sin embargo, no se puede perder de vista que estos problemas están insertos, o son el resultado de las características estructurales de los procesos económicos, de la desigual distribución del ingreso y de los estilos de desarrollo prevaecientes en los

mismos⁵ (Rofman, 1981:97). Estas desigualdades comienzan en el sistema internacional entre los países ricos y pobres, donde los primeros, con sólo una cuarta parte de la población mundial, concentran 80% del ingreso mundial y consumen 70% de la energía total; 90% de la población pobre en el mundo (la cuarta parte de la población mundial) se encuentra en los países subdesarrollados; asimismo, la situación del bienestar se manifiesta con gran diferencia entre los sectores de la población de bajos y altos ingresos. La escala creciente de los problemas de la urbanización como los déficit de vivienda, agua, drenaje, sanitarios, de salud, y educación, problemas ambientales, etc., no se corresponden en su solución a la extraordinaria producción de la riqueza que ha ocurrido fundamentalmente en los últimos 50 años (véase el siguiente cuadro).

En América Latina, estos problemas están también históricamente asociados con el derroche económico de los Estados con la ejecución de grandes obras públicas, las cuales produjeron importantes rentas particulares, así como con el abuso y la utilización ineficiente de los recursos energéticos y producción de materiales suntuosos, relacionados con el consumo de sectores de la clase más adinerada (Schteingart, 1995:67).

CUADRO 13
Bienestar Mundial (%)

	Expectativas de vida	Servicios de salud	Agua potable	Sanitarios	Abasto de calorías	Alfabetismo
Bajos ingresos	56 años	62	45	22	99	49
Altos ingresos	71 años	95	86	76	122	92

Fuente: United Nations, *Human Development Report*, 1994.

⁵ Una amplia discusión en torno a estilos de desarrollo y la dinámica de desarrollo y su relación con el medio ambiente, véase en Sunkel, O. "Introducción: La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en la América Latina" en O. Sunkel y N. Gligio (1981:25).

Durante los años sesenta y setenta se pensaba que, por la variedad de las actividades y la estructura ocupacional establecida en las ciudades, los trabajadores mejorarían sus ingresos y condiciones de vida. Sin embargo, con la crisis de la década de 1980, el empleo y los salarios cayeron drásticamente en los países de la región, con lo cual se aumentó considerablemente el número de trabajadores en el sector informal y se cancelaron los avances logrados durante las décadas pasadas (Tokman, 1991:165).

Indudablemente, en los países subdesarrollados, la inserción en una economía globalizada y desfavorable, el crecimiento de la población, el acelerado proceso de urbanización, la inflación, los ajustes estructurales, el desempleo y los altos niveles de endeudamiento han determinado los programas de desarrollo y las estrategias económicas, así como la estabilidad política y social de muchos de ellos.

En lo relativo a las condiciones mundiales de la vivienda, más de 1 200 millones de personas en el mundo carecen de vivienda adecuada, entre los cuales, 100 millones se encuentran sin techo (ONU, 1996). Los problemas más comunes son el hacinamiento (entre tres y cuatro personas por cuarto en promedio), la falta de adecuación y el deterioro físico de los materiales de construcción, la falta de servicios básicos, etcétera.

En América Latina, entre 30% y 50% de la población urbana vive en asentamientos irregulares o en barrios empobrecidos, fuera del mercado formal y de los programas públicos de vivienda, y con acceso al suelo a través de diversos mecanismos: autoconstruyendo su vivienda y obteniendo algunos servicios a lo largo de muchos años. En las décadas de 1950 y 1960, este tipo de desarrollo fue considerado un cáncer urbano en la mayoría de los países latinoamericanos, y sus habitantes fueron muchas veces objetos de represión y desalojos; posteriormente, fueron aceptados y tolerados y, actualmente, constituyen un modelo a seguir para "resolver" el problema habitacional de la pobreza en el mundo. Una de las explicaciones de este cambio de actitud se debe a la resistencia de los pobladores, a la lucha y organización social, y a las

experiencias de autogestión que incidieron sobre la sociedad civil en general, la democracia local y los modelos de gestión en las ciudades (Schteingart, 1995: 69) aunque, por otro lado, signifique el abandono y la desatención de la responsabilidad del Estado a estos problemas.

Uno de los problemas que habría que resaltar es la extrema dificultad de la población de bajos ingresos para acceder al mercado formal de suelo, debido a la lógica mercantil prevaleciente y las características reales de gestión existentes, impuestas en el mercado por los propietarios, los cuales atesoran gran parte de los terrenos y especulan con mejores precios o con la promoción de proyectos propios, intensificando, de este modo, la división social del espacio y la segregación de los grupos pobres.

Desde los años ochenta a la actualidad, todos estos problemas, así como el número de los habitantes "sin techo", han ido en continuo aumento, a pesar de los diversos esfuerzos realizados por los gobiernos y numerosas iniciativas llevadas a cabo en el plano internacional. Este incremento está estrechamente ligado, entre otros, a los cambios en el mercado laboral que llevó a la inseguridad del empleo y a la caída de los ingresos, debido a la crisis macroeconómica y las condiciones de los ajustes estructurales.

El otro aspecto que evidentemente llama la atención a los organismos internacionales, e incide en la creación y discusión de programas dirigidos a atender las desigualdades materiales, son las movilizaciones sociales que afectan el orden establecido. Se suele ubicar el año 1968 como el de rompimiento con la modernidad capitalista, debido a que es cuando se generalizaron en varios países del mundo, diversos movimientos de protesta que se expresaron fundamentalmente en el ámbito estudiantil. Sin embargo, en América Latina, la revolución cubana en 1959 fue un golpe certero principalmente para los intereses estadounidenses, y un ejemplo a seguir en otros países de la región, que produjo gran preocupación en dichos organismos. Se puede afirmar incluso que este hecho fue el detonante para la discusión subsecuente del tema de la marginalidad relacionado con la pobreza y como caldo de cultivo de organizaciones que podían desestabilizar el orden social.

Los mismos problemas urbanos: necesidades de servicios básicos, vivienda, dificultades para el acceso a la tierra, problemas de alquiler, deterioro ambiental, entre otros, aunados a la falta de empleo y bajos ingresos, desatención a la salud y a la educación, y que en su conjunto son las condiciones materiales en que se reproduce la población depauperada, constituyeron las bases para las reivindicaciones y movilización de muchos de los llamados movimientos populares urbanos que cobraron fuerza desde finales de los años sesenta en América Latina.

La crónica de la abundante literatura sobre el tema de dicha década, y en menor medida de la de 1980, nos dan cuenta de la diversidad de demandas y movilizaciones en diversas partes del mundo que tuvieron su expresión en las ciudades. En 1983, Castells nos habla de las comunidades de ocupantes ilegales en Alemania, Holanda y Dinamarca; el movimiento juvenil en Zurich; las asociaciones de vecinos en España; las luchas reivindicativas sobre los servicios públicos en Italia; las luchas de los inquilinos en Francia; la revuelta de los barrios pobres en las ciudades de Inglaterra; la creciente movilización en los barrios de las metrópolis latinoamericanas como Caracas, Río de Janeiro, Sao Paulo, y México; las reivindicaciones de los asentamientos de ocupantes ilegales en las ciudades del tercer mundo; las revueltas urbanas de las ciudades estadounidenses; y el emergente movimiento ecologista de los países europeos (Castells, 1986: 88-89). Todas estas movilizaciones se expresaban en un contexto político mucho mayor que se extendían a los movimientos por los derechos civiles, las actividades por la liberación de las mujeres, las protestas contra la guerra, las reivindicaciones obreras, etc., que ponían en tela de juicio las características de la urbanización y el modelo de desarrollo capitalista en general. Evidentemente, las características de estas movilizaciones cobraban mayor complejidad y radicalización ideológica en los países subdesarrollados asociados muchas veces a las organizaciones de izquierda o a los movimientos de liberación nacional.

Finalmente, el problema es asumido principalmente por el Banco Mundial y la ONU como "la problemática de la pobreza", en razón a las movilizaciones urbanas, las luchas de liberación nacional, los procesos de descolonización, y las primeras crisis del gran crecimiento capitalista de posguerra. Hay que señalar que hasta la década de 1960 la participación del Banco Mundial en los países subdesarrollados era prácticamente nula, ya que todos los préstamos del mismo estuvieron dirigidos a la reconstrucción y desarrollo de los países europeos y Japón. Sin embargo, y en coincidencia con el cambio de orientación y declinación de la asistencia externa estadounidense,⁶ el Banco comenzó a encarar un nuevo papel en los países subdesarrollados a partir de 1969.⁷ Las nuevas funciones se empezaron a definir en términos de la "satisfacción de las necesidades básicas" o ataque a la pobreza, el desarrollo energético, y los ajustes estructurales en las inversiones públicas. El tema de la pobreza se volvió inmediatamente un asunto de vital importancia para el Banco, sobre todo bajo la dirección de Robert McNamara. Fue entonces cuando los objetivos económicos y sociales de este planteamiento fueron trasvasados, volviéndose explícitamente de seguridad política.⁸

Igualmente, la ONU se volvió paulatinamente el foro de discusión mundial de estos problemas para delinear y oficializar los principios generales teniendo en cuenta tanto las políticas de desarrollo de los países como los organismos bilaterales en las relaciones de intercambio. De este modo, en 1976 se realizó la primera Conferencia Mundial sobre el Hábitat.

⁶La ayuda externa de los Estados Unidos a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), Bancos de actuación bilateral, inclusive el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), reorientaron sus objetivos en la promoción de los intereses y seguridad nacionales. (Lichtensztejn, S. y M. Baer, 1986:127).

⁷ Este cambio coincide con el aumento considerable de países subdesarrollados como miembros del Banco Mundial, pero fundamentalmente obedece a las recomendaciones contenidas en el *Informe Pearson* (Premio Nobel de la Paz a quien se le encargó el informe), quien prevenía acerca de la necesidad de redefinir las funciones del Banco, para prestar mayor atención a los problemas sociales internos de los países y a la marcha de la economía mundial. (Pearson, 1969:129 al 185).

⁸ Robert McNamara, presidente del Banco Mundial entre 1968 y 1981, ex secretario de Defensa de Kennedy y ex presidente de la Ford Motors Company. Véase al respecto Assmann, 1980.

B. NACIONES UNIDAS: DE HÁBITAT I A HÁBITAT II

Debido a la relevancia cobrada por el problema de los “sin techo” y el deterioro del ambiente en los asentamientos humanos, Naciones Unidas promovió la discusión y orientación de políticas generales en lo tocante a estas problemáticas con la Conferencia Mundial *Hábitat I*, realizada en Vancouver en 1976; la celebración del *Año Internacional de los Sin Techo* (1986); la formulación de la *Estrategia Global de Vivienda hacia el año 2000* (1988); la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el *Medio Ambiente y el Desarrollo*, de Río de Janeiro 1992; la Cumbre del *Desarrollo Social* en Copenhague en 1995; y la realización de *Hábitat II*, en Estambul 1996.

La Conferencia de Vancouver resalta por el peso de las propuestas fincadas en la planificación en todos los niveles, y su replanteamiento en el marco de las primeras crisis del Estado de bienestar; la Estrategia Global de vivienda plantea las ideas iniciales sobre la “facilitación”, definida como la provisión de la estructura legislativa, institucional y financiera, para que los agentes privados puedan desarrollar el sector de vivienda; la “Agenda 21” de Río 1992 incorpora la preocupación del desarrollo sustentable de las políticas mundiales con relación al medio ambiente; la cumbre de Copenhague evidencia los problemas del desarrollo, la pobreza y el deterioro de las condiciones mínimas del bienestar, provocado por el modelo económico globalizante y, finalmente, la Conferencia de Estambul asume como ejes de su declaración la “vivienda para todos” y el “desarrollo sustentable de los asentamientos humanos en un mundo urbanizado”, planteando como instrumentos de solución a los mecanismos del mercado y las “estrategias facilitadoras” del Estado.

En Hábitat I, la estrategia internacional de desarrollo destaca mucho el tema de la planificación de los asentamientos. Partiendo de los problemas del

desarrollo y de las condiciones de pobreza en que se encontraba una parte importante de la población (problemas de nutrición, desabasto de agua, desempleo, salud, educación y vivienda), las recomendaciones realizadas por la conferencia para la planificación de los asentamientos fueron: la planificación del desarrollo económico y social en los planos nacional, regional y local, mediante la incorporación de la problemática de los asentamientos; la planificación de las áreas rurales dirigida a la revitalización y superación de las desventajas de la dispersión de la población; la renovación y rehabilitación urbana, respetando los derechos de los beneficiarios y preservando sus valores culturales; la atención especial a la provisión de servicios esenciales en los barrios, y la planificación en todos los niveles, redefinida en razón de procesos que requieren observación, evaluación e investigación (ONU, 1976).

La planificación en América Latina ha asumido históricamente diferentes modalidades: nacional, regional, urbana, metropolitana, de desarrollo rural, económico, planes y programas sectoriales específicos, de atención a la pobreza, etc. En el plano nacional (Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales) fue el instrumento de determinación centralista para la asignación y distribución de los recursos, lo que creó una sobredependencia entre el Estado, las regiones y la localidad.

La planeación urbana y metropolitana ha sido desarrollada destacando mecanismos como la zonificación, densificación, y control de la expansión urbana, junto con los llamados *planes reguladores*, introducidos en las décadas de 1950 y 1960 en los países latinoamericanos, y que resultaron poco apropiados en aquellos que tuvieron una explosión demográfica y un acelerado proceso de urbanización.⁹ En los años setenta, estos planes reguladores fueron relativamente replanteados con base en criterios socioeconómicos de costo/beneficio, prestando especial atención al financiamiento público, a la provisión de servicios básicos y, a las condiciones ambientales de la población urbana pobre. En los años ochenta y, más recientemente la estrategia de

planeación gubernamental, favoreció, aparentemente, algunos procesos de descentralización como, la elección de autoridades locales y el fortalecimiento de algunos municipios con la transferencia de funciones y el aumento relativo de los recursos financieros.

La planeación sectorial de la provisión de vivienda surge desde los años setenta con los Programas Nacionales de Vivienda (1978 en México), que plantean los aspectos institucionales, del financiamiento, del suelo, de la tecnología, etc., para intervenir en la problemática. Si bien estos programas han ido evolucionando hacia planteamientos cada vez más retóricos y generales, los mismos definen los lineamientos y la orientación de la política de vivienda en diferentes momentos históricos. En México, es posible observar los cambios realizados a la política de vivienda plasmados en el discurso de los Programas Nacionales de Vivienda y otros Programas Especiales elaborados en los sexenios de Salinas y Zedillo.

La “planificación social”, con la constitución de fondos dirigidos a atacar la pobreza en aspectos como la salud, la educación y la vivienda, ha sido la modalidad que surgió desde finales de los años ochenta, con programas de inversión social, como por ejemplo el de “Solidaridad”, realizado en México. Este tipo de acciones centradas en la pobreza se multiplicaron en América Latina, siguiendo lineamientos y políticas acordadas fundamentalmente con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en virtud de la aplicación de los programas de ajuste estructural.¹⁰

Si la realización de los planteamientos de Hábitat I, se dificultaron seriamente en los países en vías de desarrollo debido a las condiciones

⁹ En México, las directrices de la planeación urbana están dadas principalmente por el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley general de Asentamientos Humanos, la de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

¹⁰ El paradigma de la planificación entró en crisis conjuntamente con el Estado intervencionista; la razón que explicaría esto es que la mayoría de las teorías y los modelos que encararon dicha cuestión no contemplaron las restricciones y condicionamientos que impone la dinámica económica dominante. Tales restricciones y condicionamientos derivan de dos aspectos fundamentales: 1) los relacionados con las características definitorias del tipo de sociedad dominante, y 2) los relativos a la ideología dominante en el campo de la estructura de poder en el

socioeconómicas de la profunda crisis de los años ochenta, el incremento de la pobreza y de las contradicciones y conflictos urbanos, Hábitat II, encontró a estos países en un contexto aún más difícil: agobiados por la deuda externa, imposibilitados en el financiamiento de la política social, y cada vez más dependientes para la adopción de decisiones económicas y políticas. El Plan Global de Acción de Hábitat II, se centra en la población y en sus asentamientos, así como en el compromiso de los gobiernos a dirigir y desarrollar “estrategias facilitadoras” en los diferentes países, y dar a los pobladores la oportunidad de ejercitar sus derechos y el cumplimiento de sus responsabilidades, trabajando para mejorar su propio ambiente.

A principios de los años ochenta, un pequeño grupo de programas de vivienda (que incluían mejorar los barrios en Bangkok y de algunas ciudades de la India), planteados inicialmente bajo los esquemas típicos de los proyectos puntuales, comenzaron a ser tomados como ejemplo por los organismos internacionales, centrándose en el desarrollo de un marco más general en el que la gente pobre (especialmente las mujeres) pudieran construir más fácilmente su propia vivienda. A partir de estas experiencias, las agencias multilaterales y bilaterales de ayuda asumieron que era más importante fortalecer las instituciones y los organismos en los campos del gobierno municipal y del financiamiento que invertir en proyectos específicos de vivienda, y dirigir los recursos públicos hacia áreas como la infraestructura, que los pobres no pueden financiar por sí mismos. Estas ideas ganaron una creciente aceptación durante la década de 1980 y encontraron su expresión con el “enfoque facilitador” (*enabling approach*) subsecuentemente introducido por el Centro de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (UNCHS/Hábitat) en su “Nueva Agenda para Asentamientos Humanos” desarrollada en relación con el Año Internacional de los Sin Techo en 1986, y formalizada en la “Estrategia Global de Vivienda para el año

momento en que se adoptan las decisiones. Una mayor discusión al respecto véase en Mattos, 1984.

2000”, adoptada dos años después por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y aceptada como la posición oficial de los organismos internacionales.¹¹

Con la “Estrategia Global de Vivienda para el año 2000”, el cambio político fundamental es la adopción del “enfoque facilitador”, donde la totalidad del potencial y los recursos de todos los actores se movilicen en el proceso de producción y mejoramiento de la vivienda, pero donde la decisión final de cómo dotar dicha vivienda es dejada a los interesados. El significado central de la estrategia “facilitadora” para la vivienda es la creación, por parte del sector público, de los incentivos y las medidas facilitadoras para la acción de vivienda que será llevado adelante mayoritariamente por otros actores (privados). De este modo, el papel del gobierno será de facilitador, al movilizar los recursos de otros actores y facilitar su despliegue hacia una provisión eficiente de todos los tipos de vivienda para los grupos previamente identificados.

Según el mismo documento, el concepto de “facilitación” implica un papel radicalmente diferente para el gobierno, ya que lo aleja de la provisión directa de vivienda para facilitar los esfuerzos de otros sectores a través de ambientes financieros y reguladores más apropiados. Esto no implicaría una reducción en la responsabilidad gubernamental de la problemática de la vivienda, pero sí una reorientación integral en el uso de los recursos financieros, organizacionales, humanos y físicos del sector público. Las bases fundamentales para una estrategia funcional de vivienda es que los gobiernos revisen las regulaciones y legislaciones existentes, así como su impacto en la producción y mejoramiento de la misma, evitando aquellas barreras que dificulten el libre desarrollo del sector; mientras tanto, los recursos estatales deben ser más bien desplegados en áreas estratégicas, como por ejemplo la provisión de infraestructura y de suelo.

¹¹ Posteriormente, el capítulo VII de la “Agenda 21” de Río 1992 (en el Desarrollo Sustentable de Asentamientos Humanos) explícitamente reforzaba los principios del “enfoque facilitador”, contenidos en la Estrategia Global de Vivienda. Ambos, la Estrategia Global de Vivienda, y la Agenda 21 son parte de un movimiento mayor de ideas que han redefinido el “desarrollo” en términos de liberalización en la esfera económica, democratización en la esfera política y participación popular a través del proceso de desarrollo (UNCHS, 1993: 2).

De este modo, las "estrategias facilitadoras" de vivienda, para ser efectivas, requieren de un marco institucional apropiado. Para ello, es necesario reformar considerablemente el marco institucional existente, así como el esquema organizativo de agencias, corporaciones y ministerios que tradicionalmente se han centrado en políticas autocontenidas y poco eficientes para la producción de vivienda. Asimismo, los nuevos arreglos institucionales necesitarán el reconocimiento del importante papel desempeñado por los gobiernos locales, de las firmas privadas, de las organizaciones comunitarias y de los organismos no gubernamentales para el manejo de la tierra y producción de vivienda (ONU, 1988:25-30).

En cuanto al diseño de una estrategia nacional de vivienda, se necesitará intervenir en cuatro aspectos complementarios: 1) la definición y medición clara de los objetivos; 2) la reorganización gradual del sector de vivienda; 3) la movilización y distribución racional de los recursos financieros en el sector, y 4) el énfasis igualitario en la producción y mejoramiento de vivienda, el manejo de tierra, la dotación de infraestructura y la promoción de la industria de la construcción. La primera área de acción consistirá de una valoración preliminar de las necesidades y los recursos para el establecimiento consecuente de objetivos cuantitativos y cualitativos realistas para la construcción y mejoramiento de vivienda, lo cual llevará a la gradual institución de "sistemas nacionales de construcción de vivienda". Los componentes concernientes a la reorganización del sector de vivienda son: a) la integración del sector de vivienda en las decisiones macroeconómicas; b) la organización de la distribución de vivienda; c) la reforma del marco legal y regulador de la distribución de vivienda, y d) el establecimiento de escenarios para políticas, investigación y análisis estratégicos necesarios para monitorear, evaluar y mejorar las estrategias nacionales de vivienda. Los componentes relacionados con la movilización y distribución de recursos son: a) el mejoramiento de los medios para la provisión de infraestructura pública; b) el mejoramiento de los sistemas de financiamiento de vivienda, y c) una eficiente focalización de programas y subsidios dirigidos a grupos de muy bajos ingresos. Finalmente, lo relacionado con la producción y

mejoramiento de vivienda deberá centrarse en: a) la provisión de infraestructura; b) el direccionamiento del desarrollo urbano; c) la formulación de políticas y programas relacionadas con la distribución y el manejo de la tierra, y d) las acciones requeridas para la eliminación de barreras a la producción.¹²

En el proceso preparatorio de Hábitat II, se consolidó el enfoque "facilitador", tomando preponderancia el tema del financiamiento a partir de una mayor participación de los sectores privados financieros y de la industria de la construcción, así como de la limitación de la acción gubernamental a los ámbitos de la legislación, la gestión macroeconómica y la planeación física en general. Las recomendaciones en 1994 del Centro para los Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas son muy claras y detalladas al respecto (ONU, 1994). En primer lugar, el sector público debe dejar libre el mercado de vivienda, limitándose a la planeación en general, la regulación de los estándares de construcción, la administración de los registros de propiedad, la supervisión del funcionamiento de las hipotecas, y la creación de un mercado secundario de hipotecas donde los bancos centrales de cada país deben participar; además, debe legislar y fortalecer las políticas fiscales y monetarias, incluyendo los impuestos a la propiedad, y proteger los derechos de propiedad de los prestadores a través de un sistema judicial ágil; por último, debe vigilar que los fondos públicos que tradicionalmente se han invertido en la producción de vivienda sean usados en la provisión de infraestructura básica y, si fuera necesario, en subsidios focalizados e individualizados.¹³ En segundo lugar, el financiamiento debe ser incrementado mediante buenos precios en las tasas de interés (que reflejen los niveles de riesgo y costos administrativos), la seguridad del pago, la gradualidad en la recuperación del crédito mediante esquemas indizados, la flexibilidad en la afectación al ingreso, la garantía de las hipotecas a través de la propiedad, cooperativas u otros garantes, y la posibilidad de extensión de las hipotecas a un pariente en caso de muerte del solicitante (UNCHS-Habitat, 1994: 59-61).

¹² Para una mayor descripción de cada uno de estos componentes véase ONU, 1994:41-99.

¹³ El estudio de una familia adecuada para un subsidio de vivienda debe hacerlo una agencia independiente (la Cruz Roja, el Ejército de Salvación, etc.) (UNCHS-Hábitat, 1994:63).

El Plan Global de Acción de la Agenda de Hábitat II asume todos estos planteamientos, los cuales se desarrollaron en el ámbito de los organismos internacionales desde finales de los años ochenta. Los objetivos retóricos que refiere dicho Plan son: “vivienda para todos” y “desarrollo sustentable de los asentamientos humanos en un mundo urbanizado”, centrados en la problemática de la vivienda, la tierra, el financiamiento, los desechos, los asentamientos, la pobreza, la gestión democrática, el papel de la mujer, la calidad de vida, y la participación de los actores sociales, entre los temas más relevantes. Cada uno de estos aspectos tiene posibilidades de resolución —en el marco de la facilitación— de ser desarrollado en todos los países.

Entre las contradicciones más visibles producto de la Conferencia de Hábitat II se pueden resaltar las siguientes: 1) declaraciones y principios muy generales y alejadas de las causas, con ausencias de compromisos reales de solución; 2) el reconocimiento del derecho a la vivienda, pero a la vez la evasión del compromiso del Estado de esta responsabilidad; 3) la clara promoción para transferir muchas funciones del Estado al sector privado, quedando confusas las referentes a la participación de los otros sectores sociales; 4) el planteamiento de la liberalización del mercado y la mayor participación del sector privado como la mejor vía de resolución de los problemas, pero sin definir de qué forma accederá la población pobre que en gran medida está excluida del mercado, y 5) la propuesta de la participación de las organizaciones comunitarias y de las ONG, al mismo tiempo en que se cancelan los instrumentos políticos e institucionales que apoyan la participación colectiva (individualización de los instrumentos de acceso).¹⁴ Estas contradicciones de la Conferencia evidencian la ambigüedad del discurso en los escenarios internacionales y el dominio de la ideología neoconservadora del capitalismo tardío, con el cual se busca la legitimidad de una necesaria expansión de los mercados, en un intento de sanear las economías en crisis. La estrategia facilitadora se convirtió con Hábitat II en el

¹⁴ Finalmente, un aspecto destacado de los documentos de Hábitat II es el uso reiterativo de términos de gran ambigüedad (y, por ende, de difícil traducción) como: *governance*, *enabling*, *capacity building*, *leaderships*, *partnerships*, *etc.*, que ideologizan y oscurecen los planteamientos de la Conferencia (Ortiz, 1996b).

instrumento mágico que engloba el nuevo papel del Estado, la liberalización del mercado (única vía de resolución de los problemas), la aceptación de la pobreza como un fenómeno inevitable, y el impulso de formas diferentes de relación entre la sociedad y el Estado, que se adecuen al nuevo modelo de acumulación.

C. EL BANCO MUNDIAL: DE LOS “LOTES CON SERVICIOS” AL DESARROLLO DE LA TOTALIDAD DEL SECTOR”

La llamada “estrategia facilitadora” es una orientación política asumida también por el Banco Mundial, y que empieza a ser impuesta a los países en vías de desarrollo desde finales de los años ochenta.¹⁵ Dicha institución comenzó a incursionar con préstamos a los proyectos de vivienda en 1972,¹⁶ y desde entonces, ha ejercido una poderosa influencia en la formulación y orientación de las políticas habitacionales. La evolución de esta política puede ser dividida en tres etapas que transcurren desde la ejecución de los proyectos de “lotes con servicios”, pasando por los préstamos para la institución y “mejoramiento de la política de vivienda”, hasta la intervención actual para el “desarrollo y facilitación de la totalidad del sector de la vivienda”.

La primera, el financiamiento a proyectos de “lotes con servicios” y “mejoramiento de barrios de tugurios”, implicó el primer cambio importante en las políticas de vivienda de los años de la post guerra: el impulso a la sustitución de la provisión total de viviendas públicas con la asistencia del sector estatal, por la construcción privada de viviendas. Bajo la justificación de que la producción

¹⁵ Dos documentos del Banco Mundial claves al respecto son: *Política Urbana y Desarrollo Económico: Un programa para el decenio de 1990*, Washington, 1991 y *Vivienda: Un entorno propicio para el mercado habitacional*, Washington, 1994 (en inglés, 1993).

¹⁶ En el período 1972-1990, el Banco participó en 116 proyectos de “lotes con servicios” y esquemas complementarios de mejoramiento de barrios en 55 países con un gasto promedio de 26 millones de dólares por proyecto. Los proyectos de lotes y servicios, incluido el mejoramiento de barrios de tugurios constituyeron el 30% de todos los proyectos urbanos y ascendieron al 28% del

masiva de vivienda pública requeriría cada vez mayores subsidios, y que las unidades familiares de bajos ingresos construyeran sus viviendas mediante un proceso evolutivo de autoayuda y autosuministración, el Banco impulsó, en los países en vías de desarrollo, proyectos de demostración experimental de suministros de "viviendas" ("lotes con servicios") accesibles para familias de bajos ingresos, con recuperación de costos, susceptibles de ser consolidados por procesos progresivos de autoconstrucción, y repetidos por el sector privado que se desplazara hacia un sector más modesto del mercado.¹⁷ Si bien el enfoque de la vivienda de autoayuda ha tenido relevancia y significación a través de la evolución de las políticas del Banco, los objetivos ligados a la replicabilidad y mercantilización nunca prosperaron debido a la imposibilidad de arrojar verdaderas ganancias a la empresa privada.

En la segunda etapa, los préstamos para proyectos de lotes y servicios se fueron reemplazando gradualmente por préstamos a las instituciones de financiamiento de viviendas. Desde 1983, se reorientó la política del Banco, centrando su atención en los sistemas nacionales de financiamiento de viviendas, con lo cual buscaban influir en las políticas y desempeños generales del sector. La política de vivienda del Banco procuró plantear las reformas económicas y los ajustes estructurales promovidos por él mismo y por el Fondo Monetario Internacional, aconsejando modificar los aspectos que inhibían la libre operación de los mercados de capital, como la excesiva regulación, la existencia de fuentes y circuitos controlados de financiamiento, el establecimiento de tasas de interés por debajo del libre mercado, los altos subsidios, etc.¹⁸ Las políticas de ajuste,

total de créditos para proyectos urbanos, y al 1.8% del total de operaciones crediticias del Banco durante ese periodo (Banco Mundial, 1994: 62).

¹⁷ La política de vivienda de la posguerra se basó fundamentalmente en el papel del Estado como proveedor de vivienda pública; sin embargo, desde finales de los sesenta John Turner (1977) y William Mangin (1970), criticaron esta política y concedieron un valor positivo a la autoayuda y a la capacidad de resolución de vivienda de la población urbana de bajos ingresos sin ninguna dirección de burocracias centralizadas. El Banco Mundial adoptó esta visión concretándolo en los proyectos de "lotes y servicios" y de "mejoramientos de barrios de tugurios", buscando aprovechar las potencialidades de la autoconstrucción, pero intentando, al mismo tiempo, una mayor vinculación con el sector privado de la construcción para lograr la replicabilidad de los proyectos en el mercado.

¹⁸ En 1988, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional coordinaron sus programas de préstamos y políticas basados en el cálculo de que con tres a cinco años de ajustes correctivos en países en vías de desarrollo era posible un crecimiento a largo plazo. Acorde con lo

obviamente, han afectado al sector de la vivienda con la reducción del gasto gubernamental en algunos países latinoamericanos; en México, los estándares de vida de los grupos de bajos ingresos disminuyeron y la vivienda experimentó fuertes aumentos en sus costos, así como una mayor concentración en ciertos subsectores del mercado.

La política del Banco, en esta segunda fase, estuvo dirigida a integrar la provisión de vivienda a los sistemas generales de financiamiento en un marco de progresiva liberalización y desregulación del mercado.¹⁹ El objetivo fundamental fue crear intermediarios financieros autónomos con capacidad para conceder préstamos hipotecarios de largo plazo, reforzando los organismos públicos encargados del suministro directo de terrenos, infraestructura y viviendas, y procurando una mayor racionalización de los subsidios. Un aspecto relevante es la insistencia del Banco en la reforma de los diseños hipotecarios, en especial en lo referido a la liberalización de las tasas de interés.

Finalmente, la tercera etapa, puesta en práctica desde 1989, cuyo objetivo principal era "el mejoramiento de la totalidad del sector de vivienda", unió los planteamientos del Banco Mundial, el Centro para los Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (UNCHS) y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP), bajo la idea de la "facilitación" para el desarrollo libre del sector mediante las fuerzas del mercado.

Según la argumentación del Banco, el propósito de la reformulación de la política de esta fase debe perseguir la creación de un "sector de vivienda de funcionamiento satisfactorio" que atienda las necesidades de los consumidores, los productores, los financistas y el sector público, y que intensifique el desarrollo económico y alivie la pobreza. Para ello, los organismos públicos deben asumir

anterior el Banco proveyó préstamos de ajuste estructural, con cláusulas condicionadas y paquetes de austeridad favorecidos por el FMI (Pugh, 1993:14).

¹⁹ Con el cambio de orientación de la política de financiamiento de proyectos al financiamiento hacia el desarrollo del sector financiero, se verifican dos aspectos importantes: 1) el aumento del tamaño medio de los préstamos, que pasó de 19 millones de dólares entre 1972 y 1975 a 211 millones entre 1985 y 1990, y 2) el desplazamiento de las operaciones del Banco hacia países de mayores ingresos como consecuencia directa de buscar un mayor desarrollo del ámbito financiero de la política de vivienda. Véanse otros datos en Banco Mundial, 1994: 65.

responsabilidades normativas, de coordinación y fiscalización, es decir, un “papel facilitador” del suministro por parte del sector privado de los terrenos y las viviendas, y que se debieran concretar, con un conjunto de instrumentos de política y crédito que “estimulen la demanda” (perfeccionamiento de los derechos de propiedad, financiamiento de viviendas y subsidios focalizados), “faciliten la oferta” (suministro de infraestructura, reforma de la reglamentación y organización de la industria de la construcción), y “administren el sector de vivienda en su conjunto” (reforma institucional y coordinación con la política macroeconómica) (Banco Mundial, 1994:60-61).

Este replanteamiento del Banco Mundial se manifestó en primer lugar, en el ámbito de su política urbana, al argumentar que el financiamiento anterior a este sector se centraba principalmente en las medidas circunscritas a un vecindario, como los proyectos de lotes con servicios y de mejoramiento de asentamientos marginales en los años setenta, y los proyectos de desarrollo municipal y de financiamiento de la vivienda en los años ochenta, que tuvieron escasos efectos en toda la ciudad. Con estos programas, el Banco y los gobiernos intervinieron en las ciudades de forma puntual y según proyectos específicos, sin mejorar el marco de los mercados de terrenos y de viviendas en el conjunto de la ciudad. Dichas medidas tampoco movilizaron al sector privado ni a la iniciativa comunitaria, sino que por el contrario, lo han desestimulado y, en muchos casos, han aumentado los costos de las soluciones privadas, debido al exceso de reglamentación y al uso discrecional de las inversiones públicas. Debido a lo anterior, el Banco reorientó sus operaciones hacia políticas que abarcaran toda la ciudad y al desarrollo institucional y organizativo, al situar su asistencia al sector urbano en el contexto de objetivos más amplios del desarrollo económico y el desempeño macroeconómico. Las acciones del Banco pretendían, de este modo, mejorar la productividad urbana, atacando ciertos obstáculos como las deficiencias en la infraestructura, el alto costo que entrañan las normas reguladoras, la debilidad de los gobiernos locales por la excesiva centralización, y la deficiencia de los servicios financieros urbanos; todo ello supuso, la modificación del papel de los gobiernos centrales, que de proveedores

directos de servicios e infraestructura pasaron a ser “habilitadores”, que crearían un medio financiero y normativo propicio para que las empresas privadas, las unidades familiares y las agrupaciones comunitarias cumplieran un papel cada vez más importante en la satisfacción de sus propias necesidades (Banco Mundial, 1991:4-10).

En el ámbito específico del sector de vivienda, la asistencia del Banco se guiará por los siguientes principios: primero, se alentará a los gobiernos a que cumplan una función de facilitación, dejando de lado la producción, el financiamiento y el mantenimiento de viviendas, y ocupándose en mejorar la eficiencia del mercado inmobiliario y las condiciones de la vivienda de los pobres; segundo, la asistencia tendrá carácter sectorial en lugar de estar centrada en un proyecto único, diseñándose y evaluándose en relación con sus efectos en el sector en su conjunto; tercero, se procurará prestar asistencia a las instituciones de contrapartida que cumplan funciones reguladoras, orientando los préstamos a los prestatarios dispuestos a eliminar las distorsiones del mercado y capaces de hacerlo; cuarto, se apoyará el establecimiento de modelos innovadores de préstamos para vivienda que apliquen una estrategia de facilitación eficaz para el sector, y quinto, el Banco procurará que los gobiernos se comprometan a mejorar la recopilación y el análisis de datos sobre vivienda para evaluar el desempeño del sector y mejorar el proceso de formulación y aplicación de políticas (Banco Mundial, 1994:8).

El siguiente cuadro resume la evolución del pensamiento sobre política de vivienda observado en el Banco Mundial y otros organismos internacionales.

CUADRO 14

Evolución del pensamiento en la política de vivienda

Qué y cuándo	Cómo	Dónde
Modernización y crecimiento urbano. <i>Años sesenta, principios de los setenta.</i>	Planificación física, vivienda social.	Planes de urbanismo, Proyecto Experimental de Vivienda (Previ).
Redistribución con crecimiento / Necesidades básicas (<i>Basic Needs</i>). <i>Mediados de los años setenta, mediados de los ochenta.</i>	Reconocimiento del sector informal; mejoramiento de barrios irregulares; lotes con servicios.	Declaración de Vancouver (Habitat I, 1976); Shelter, Poverty and Basic Needs (Banco Mundial, 1980); evaluación del Banco Mundial de la propia política de lotes con servicios (1981 – 83); Urban Basic Services de la UNICEF (1985).
Gestión urbana y <i>enabling</i> . <i>Finales de los ochenta – principios de los noventa.</i>	Partenariado público / privado; capacitación institucional; participación comunitaria.	Global Shelter Strategy to the Year 2000 (1998); Urban Policy and Economic Development (Banco Mundial, 1991); Cities Poverty and people (UNDP, 1991); Agenda 21 (1992); Enabling Housing Markets to Work (Banco Mundial, 1993).
Desarrollo urbano sustentable <i>Desde la mitad de los años noventa.</i>	Estrategias de <i>enabling</i> con énfasis específico en la sustentabilidad ambiental y en la reducción de la pobreza.	Sustainable Human Settlements Development: Implementing Agenda 21 (UNCHS, 1994)
La ciudad Inclusiva. <i>Desde el final de los años noventa.</i>	"Una vivienda digna para todos" y "Asentamientos humanos sustentables"; "Ciudades sin <i>slums</i> ".	The Habitat Agenda (UNCHS, 1996); Global Report on Human Settlements (UNCHS, 1996); The Global Campaign for Secure Tenure and the Global Campaign on Good Urban Governance (UNCHS, 1999), The Cities Alliance (UNCHS, Banco Mundial, 1999).

Fuente: Balbo, Marcello. 2001. "Evolución del pensamiento en la política de vivienda". Conferencia presentada en el Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México. 3 de septiembre.

Finalmente, el Banco formuló siete instrumentos que los gobiernos deberían utilizar para lograr los propósitos anteriormente planteados. Estos abordan las limitaciones del lado de la demanda, de la oferta, y de la administración del sector. Los tres instrumentos que conciernen a la demanda son: 1) el desarrollo del derecho de propiedad, lo que requiere velar porque los derechos de propiedad de libre disposición de la vivienda estén establecidos por la ley, y se hagan respetar y administrar programas de registro de terrenos y viviendas y de regularización de la tierra; 2) la promoción del financiamiento hipotecario: para lo que se requiere establecer instituciones de préstamo hipotecario solventes y competitivas, y fomentar sistemas innovadores que permitan a los pobres mayor acceso al financiamiento de vivienda, y 3) la racionalización de los subsidios:

para ello es necesario establecer programas de subsidios de magnitud adecuada y accesibles, que beneficien precisamente a los destinatarios previstos, que sean mensurables y transparentes, y que impidan la distorsión de los mercados inmobiliarios. Los tres instrumentos referentes a la oferta son: 1) el suministro de infraestructura para la urbanización residencial, lo que requiere coordinar las actividades de los organismos responsables del suministro de infraestructura residencial (camino, desagües, agua, alcantarillado y electricidad), a fin de que centren la atención en dotar de servicios a los terrenos existentes no aprovechados con el objeto de lograr una urbanización residencial eficiente; 2) la reglamentación de la urbanización de terrenos y la construcción de viviendas, para lo cual es necesario equilibrar los costos y los beneficios de la reglamentación que influye en los mercados de terrenos y viviendas urbanas, especialmente la referente al uso de la tierra y a la construcción, y eliminar las normas que obstaculicen innecesariamente la oferta de vivienda, y 3) la organización de la industria de construcción, para lo que es necesario crear más competencia en dicha industria, eliminar las restricciones a la elaboración y el uso de materiales de construcción locales, y reducir las barreras comerciales aplicables a los insumos de vivienda. Estos instrumentos deben ser apoyados y direccionados por un marco institucional readecuado y una estructura organizativa eficiente que integre los esfuerzos de todos los sectores (Banco Mundial, 1994:4-5).

D. ESTRATEGIAS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

A pesar de que ninguno de los organismos internacionales estudiados asume o define explícitamente un marco de sustentación teórico de la acción, los lineamientos políticos se demarcan dentro del pensamiento teórico-ideológico que sobre la economía, la política y la sociedad son producidos por las escuelas

académicas, principalmente de Estados Unidos, y que han influido poderosamente la actuación de dichos organismos. El mismo se nutre permanentemente de la economía neoclásica, y es coherente con los modelos de acumulación que asumió el capitalismo en el siglo XX. Este pensamiento, que se manifiesta en las actuaciones de los organismos internacionales, permea los direccionamientos en materia de vivienda en el plano internacional en las diversas etapas o fases que asumen los mismos en su política general.

Al analizar las funciones que los organismos internacionales desempeñan en el contexto político mundial encontramos que existen papeles diferentes a cumplir: así, la ONU (el UNCHS y el UNDP) cumplen un papel de definición general de la política, oficializadas con las conferencias mundiales; el Fondo Monetario Internacional actúa formalmente en el campo acotado de lo financiero; y el Banco Mundial extiende su participación en proyectos y políticas que se relacionan con problemas productivos, de servicios y sociales. Hasta mediados de la década de los ochenta, cada uno de estos organismos actuaban de forma relativamente autónoma; sin embargo, con la crisis generalizada del sistema capitalista, y en especial con las políticas de ajuste estructural impuestas a los países subdesarrollados, el FMI y el BM coordinaron sus programas de préstamos y políticas concretamente desde 1988, igualmente, al año siguiente, el UNCHS, el UNDP y el BM acordaron unificar sus planteamientos de desarrollo bajo las ideas de la "facilitación". A partir de entonces, podemos considerar una suerte de política coordinada entre los tres organismos que comparten una doctrina que confía en las leyes del mercado para alcanzar la estabilidad, y en la inversión privada nacional y extranjera para avanzar en la modernización y el crecimiento económico.

El Banco Mundial comenzó a conceder créditos para programas de vivienda durante lo que podría denominarse como la segunda etapa de la actuación de este organismo.²⁰ Desde inicios de los años setenta, el Banco

²⁰ La primera etapa podría ubicarse hasta finales de los años sesenta, donde el planteamiento se constituía con base en un esquema de crecimiento sustentado, en un proceso de modernización de la base industrial alentado por capitales privados nacionales y extranjeros, y la gran inversión en infraestructura a cargo de los gobiernos.

empezó a cambiar su concepción de desarrollo basado en la industrialización, al admitir, que el crecimiento económico no llevaba mecánicamente al bienestar de las grandes mayorías de los países subdesarrollados, por lo cual, la nueva estrategia debería integrar tanto el crecimiento económico como la "satisfacción de las necesidades básicas" (satisfacción del mínimo de requerimientos de las familias para su reproducción); es en esta etapa cuando la retórica de la pobreza hizo su aparición y se elevó a su máxima expresión.²¹

El objetivo de la satisfacción de las necesidades básicas implicaba emprender las tareas que permitieran mejorar las condiciones de vida de las capas más pobres, siempre y cuando no comprometieran el proceso y el estilo de crecimiento propiamente dicho. Así planteada, la satisfacción de las necesidades básicas se fundamentaba en dos procesos: elevar la productividad y aumentar los servicios básicos.²² El modelo de resolución del problema de los pobres o "ataque a la pobreza", propuesto por el Banco, pasa por el equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo mediante una mayor productividad, así como el suministro de servicios básicos como los de educación, salud, nutrición y vivienda, estrechamente asociados a una política de control demográfico.

La lógica de la introducción de la "satisfacción de las necesidades básicas" como política del Banco responde, al intento de presentar ideológicamente una

²¹ La asimilación de la pobreza imprimida a su enfoque de desarrollo por el Banco Mundial se debe fundamentalmente a la administración de McNamara. No obstante, el apremio del Banco por considerar las causas sociales de la pobreza y las necesidades básicas sólo puede comprenderse si al análisis se incorporan la crisis internacional y las luchas de liberación y de cambio social que agitaron a numerosos países latinoamericanos, africanos y asiáticos desde finales de los años sesenta. McNamara, secretario de Defensa de Estados Unidos entre 1961 y 1968, y protagonista de la derrota en Vietnam, podía entender el significado que para el sistema capitalista tenían esos movimientos alentados por la dependencia y la pobreza. McNamara no encabezó el Banco Mundial con la mentalidad propia de un banquero, sino con la de un estratega internacional que pretendía lograr en la paz lo que no pudo conquistar con la guerra: reconocer las grandes reivindicaciones populares y controlarlas en un periodo de crisis mundial del capitalismo industrial y de la hegemonía estadounidense. McNamara no fue un instrumento del Banco, sino que su personalidad contribuyó para que éste admitiera la pobreza como problema teórico y no sólo moral. Los antecedentes que podrían hallarse en la CEPAL, la FAO, la UNCTAD, la UNESCO y otros organismos internacionales demuestran que no hubo *innovación* teórica propiamente dicha. Más bien se *asimiló* la pobreza o las necesidades básicas como parte del discurso y del esquema teórico del Banco (Lichtensztejn y Baer, 1981:164).

respuesta a las consecuencias que provoca el propio modelo de desarrollo que propugna el Banco. Las contradicciones que este modelo crea: dependencia, concentración económica, desigualdad social, entre otros, justifican la inclusión de un esquema de satisfacción de necesidades básicas como una respuesta “progresista” que reduzca las heterogeneidades más ofensivas. Por otra parte, este esquema se justifica ampliamente en términos económicos, ya que la satisfacción de dichas necesidades básicas, al ser posible sólo a través de la elevación de la productividad, busca integrar a los pobres a la economía de mercado, es decir, su dependencia de los capitales en los distintos sectores; políticamente, dicho esquema brinda una plataforma mínima de contención y control preventivo ante situaciones sociales críticas o explosivas. En ese sentido, la satisfacción de las necesidades básicas, además de adecuarse a la lógica de expansión capitalista y no afectar las bases de la propiedad, se convierte en un objetivo compatible e incluso reforzante del proceso de acumulación vigente (Lichtensztejn y Baer, 1981: 170 – 174).

Sin embargo, a raíz de la crisis financiera y de endeudamiento que ha azotado a la mayoría de los países subdesarrollados, desde finales de los años setenta, el Banco Mundial encaró una revisión de los problemas sectoriales y consideraciones estructurales en el funcionamiento de esas economías. Más que la modernización y expansión de la capacidad productiva se hizo hincapié en el proceso de asignación y empleo de recursos, de manera que respondiera a las necesidades de fortalecimiento de las balanzas de pagos a mediano y a largo plazo, acorde con las nuevas condiciones que presente la economía internacional. Se trata, en consecuencia, de concebir un modelo de crecimiento en donde los objetivos principales se orienten a superar los problemas de disponibilidad de divisas e inserción competitiva en el comercio mundial (Lichtensztejn y Baer, 1981: 175).

A partir de lo anterior, el Banco Mundial (al igual que el FMI) propuso un conjunto de políticas y reformas globales de ajuste estructural que operaron por lo

²² Se supone que el incremento de la productividad aumenta las posibilidades de una tendencia al alza de empleos e ingresos personales, lo que, por consiguiente, reduciría los niveles

general, en el ámbito de cuatro ejes: a) la liberalización del comercio, mediante la supresión del proteccionismo y la promoción de la libertad de los precios; b) la racionalidad de las inversiones públicas, el establecer prioridades y privilegiar aquellos proyectos que tiendan a mejorar la balanza de pagos; c) la reducción del gasto público, al estrechar el déficit fiscal, disminuir drásticamente los gastos improductivos (por ejemplo los subsidios al consumo) y los costos unitarios de los programas sociales, y d) la desregulación, que comprende reformas institucionales y organizativas y la privatización, para mejorar los niveles de rentabilidad y competencia en el mercado, así como el establecimiento de un sistema financiero con condiciones libres de funcionamiento que coadyuve a elevar la intermediación bancaria.

El "reordenamiento productivo" es el bagaje ideológico que conjuga el crecimiento económico con "ajuste estructural", lanzado para paliar la crisis económica, procurar una mayor inserción internacional, mejorar los problemas de la balanza de pagos, y cuyo aspecto central sería la revisión del papel económico del Estado. Los esquemas de "satisfacción de las necesidades básicas" fueron desapareciendo paulatinamente de los planteamientos del Banco, no obstante la permanencia en el discurso de la retórica de la pobreza, pero bajo nuevas perspectivas.

La pobreza existe para el Banco Mundial en términos cuantitativos, y en la medida en que ésta se constituye en un problema para los que no lo son. Lo que resulta cada vez mas ambigua e indefinida es la política para superar la misma. Según la medición global del Banco, un tercio de la población total de los países en vías de desarrollo es pobre (1 115 millones de personas), y el 18% de la misma es extremadamente pobre (630 millones de personas).²³ Lo llamativo es que, a pesar de estas cifras ofensivas, y de la afirmación del banco de que sólo

de pobreza.

²³ Los umbrales de la pobreza medidos por el Banco Mundial están basados en "el gasto necesario para un nivel mínimo de nutrición y para adquirir otros artículos de primera necesidad, y una cantidad adicional, que varía de un país a otro, y que refleja el costo de participar en la vida cotidiana de la sociedad" (*sic*). Los umbrales universales que comparan los diferentes países son: en dólares de 1985, 370 para la pobreza y 275 para la pobreza extrema (Banco Mundial, 1990: 29-33).

era necesaria una transferencia de 3% del consumo total de estos países para superar este umbral de la pobreza (y sólo de 1% para superar la pobreza extrema), no se condicionaron y diseñaron políticas que procuraran lograr este objetivo.²⁴

Es probable que el elemento explicativo de esta nueva política del Banco esté dado por abordajes teóricos recientes de la pobreza que se acerca mucho al concepto de “capacidad”, el cual pone el acento sobre el individuo y su capacidad de satisfacer sus necesidades mínimas dentro de fronteras de elección limitadas,²⁵ por tanto, en la visión del Banco, y debido a que el enfoque apunta hacia el individuo, los pobres son asumidos como actores que pueden resolver sus propios problemas y necesidades a través del mercado, mediante las políticas de “facilitación” que el Estado (reformado) debe emprender en el mismo.

Evidentemente, nuevos paradigmas han influido en el cambio de orientación de las políticas de los organismos internacionales, en especial las de la ONU y del Banco Mundial. La reforma del Estado y los papeles facilitadores asignados para su intervención en la economía, fueron fuertemente influenciados por la llamada Nueva Económica Política (NEP),²⁶ cuya mayor discusión es llevada adelante por la teoría de la “elección pública”, y por la Nueva Institucionalidad Económica (NIE), elaborada por el “neoinstitutionalismo”.

La “elección pública” cobra importancia desde finales de los años sesenta como una “perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas o colectivas” (Buchanan, 1990:26). Dicha perspectiva es un desarrollo específico de la economía neoclásica, que busca complementarla con un conjunto de ideas liberales de orden político racionalista e individualista que

²⁴ Nótese que en este aspecto el Banco no establece ninguna relación de lo que sería el ínfimo porcentaje de transferencia del consumo de los países ricos.

²⁵ Sen plantea que “el camino más común hacia la *identificación* consiste en definir un conjunto de necesidades *básicas* o *mínimas*, y considerar la incapacidad de satisfacer estas necesidades como prueba de pobreza”, por lo cual *identifica* a los pobres como “aquellos que no tienen la capacidad para satisfacer sus necesidades mínimas, dentro de las restricciones de comportamientos típicas de su comunidad” (Sen, 1992:310-322).

²⁶ Según Pugh, la NEP es una teoría de economía política adaptada y desarrollada del neoliberalismo (Pugh, 1993: 22).

procura integrar la teoría del Estado y la economía ortodoxa hacia una mayor comprensión: “No hay fronteras que puedan trazarse entre la *economía* y la *política* o entre *mercados* y *gobiernos*, y tampoco entre el *sector privado* y el *sector público*” (Buchanan, 1990:28). En una visión crítica a la teoría neoclásica, Buchanan sostiene que el problema de las finanzas públicas no puede divorciarse de los problemas políticos, así como el análisis no debe limitarse a las elecciones individuales del mercado económico, sino que debe incluir a las elecciones colectivas que ocurren en el ámbito político. La elección pública toma como eje de análisis el campo de las finanzas públicas (“economía política del déficit presupuestal”) y, en general, la intervención del Estado en la economía, pero valiéndose del instrumental neoclásico.

La crítica al Estado intervencionista se refiere al argumento de que el intervencionismo muchas veces produjo un enorme desperdicio de recursos al apoyar actividades económicas rentistas y no productivas, debido a que el rentismo genera una relación viciosa entre la burocracia y los grupos beneficiados, la cual propicia un crecimiento del Estado y, como contrapartida, una ineficiencia en la asignación de recursos. Se dice, además, que el Estado es una máquina maximizadora del gasto, que no ha prestado debida atención a los aspectos presupuestales, fiscales, el endeudamiento, la inflación, etc., en la selección de proyectos e intervención económica subordinando, muchas veces, su actuación a intereses políticos.²⁷ A partir de lo anterior, se plantea que debe rediseñarse un Estado mínimo, establecido sobre una nueva constitucionalidad de normas y reglas, y atemperado en su poder a través de procesos electorales que conduzcan las decisiones económicas centralizadas en el mercado, ya que

²⁷ La elección pública desarrolló una “teoría” de la búsqueda de la renta, asumiendo que la conducta maximizadora de los agentes y la competencia política conduciría a que los grupos de interés buscaran la obtención de rentas alrededor de las actividades del gobierno. Esto es porque los políticos y los burócratas son como cualquier individuo: buscarán maximizar sus beneficios individuales (económicos y/o políticos) y, en función de ello, dedicarán esfuerzos a la promoción del bienestar.

este sería el único ámbito capaz de contrarrestar las intervenciones rentistas y el mejor mecanismo para la asignación de los recursos.²⁸

El pensamiento facilitador está estrechamente relacionado con los postulados de la escuela de la elección pública, que aunque acepta que el mercado puede tener "fallas", asegura que desempeña un importante papel disciplinario en la actuación de los agentes económicos para la asignación más eficientes de los recursos, por lo cual, el papel del Estado debe inducir y promover la eficiencia sin sustituir al mercado. De modo que, el objetivo de las intervenciones estatales es crear un ambiente económico en el cual el mercado promueva la eficiencia y la competitividad.

Por su parte, la perspectiva neoinstitucionalista afirma que diferentes conjuntos de instituciones y organizaciones económicas, creadas por la sociedad y el Estado, afectan el comportamiento económico de los individuos en sus elecciones y preferencias, así como la asignación de los recursos y, en general, las condiciones económicas de la producción y el intercambio.

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, dicho de otro modo, son las limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana, mientras que las organizaciones son estructuras económicas, administrativas, políticas y sociales, en las cuales los individuos o los grupos constituyen sus espacios para la realización de los intercambios.²⁹

La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre al establecer una estructura estable de la interacción humana. En el

²⁸ Los aspectos constitucionales y electorales relacionados a las decisiones económicas del Estado pueden revisarse en Buchanan y Tullock, 1993; Buchanan *et al.* 1979; mientras que mayores desarrollos del rentismo se encontrarán en: Colclough y Manor, 1994; Tullock, 1990; Mueller, 1987; igualmente un resumen sobre los fundamentos de la escuela de la elección pública puede consultarse en: Ayala, 1996; Ayala, 1992.

²⁹ North, 1995, pp. 13-99. Existe además una abundante obra del autor, la mayoría en inglés. Otras obras en español son: North, 1984; North, 1969; North y Miller, 1976; North y Thomas, 1978. No obstante la obra más actual de Douglas North, centrada en el institucionalismo se puede encontrar en la obra de Furubotn y Richter, 1991; en revistas como: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, *American Economist*, *World Development*, *Economic Inquiry*, *Journal of European Economic History*, *Journal of Public Economics*, etc. Asimismo, para una mayor revisión sobre el neoinstitucionalismo se pueden consultar las obras de Bromley, 1989; Chouhury, 1994; Eggertsson, 1991; Grafstein, 1992; Hodgson, 1994; Knight, 1992; Phelps, 1986; Stiglitz, 1994; entre los más importantes.

ámbito económico, las instituciones contienen los incentivos o las restricciones que estimulan o inhiben los intercambios: comprar, vender, invertir, ahorrar, innovar o emprender cualquier actividad; de modo tal que instituciones “eficientes” podrían mejorar poderosamente las relaciones mercantiles. Así, las instituciones no son neutrales, ni exógenas al intercambio, pero sí diferentes de los agentes y las organizaciones que las generan, aplican, usan y vigilan. Por otro lado, este marco de limitaciones abre las posibilidades para que los individuos diseñen y operen organizaciones económicas y sociales, que son los medios para emprender acciones colectivas, y participar en la elección social de las distintas políticas públicas y del mismo cambio institucional (Ayala, 1996: 320 – 330).

Las instituciones, junto con las limitaciones informales o culturales delimitan las oportunidades que se dan en la sociedad. Las organizaciones son creadas para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan las mismas, alteran las instituciones; de este modo, las vías del cambio institucional están dadas por la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones, y por el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en la sociedad. Estos cambios pueden ser incrementales o por revoluciones políticas. En el campo específicamente económico el cambio institucional se produce por la búsqueda de mayores rendimientos (acumulación) y para la superación de los altos costos de transacción de muchos mercados (North, 1995: 18-19, 119 y 124). La innovación institucional es un proceso complejo, porque se trata de una “negociación” de demandas conflictivas entre agentes con intereses diversos y contrapuestos, por lo cual, los cambios institucionales afectarán de manera desigual a los grupos sociales, habiendo siempre ganadores y perdedores en el proceso; de ahí que cuando se impulsen grandes cambios institucionales, sea importante la participación, la negociación y la concertación entre los agentes para garantizar la legalidad, la legitimidad y el consenso sobre las nuevas instituciones; sin embargo, el problema es que estas instituciones pocas veces son creadas para el

bienestar social en su conjunto, sino que son hechas para servir a los intereses de los agentes que tienen el poder de “negociación”.

Lo más importante de este planteamiento teórico son las categorías que utiliza: las instituciones que fijan las reglas que moldean, restringen y condicionan el intercambio; las organizaciones económicas, políticas y sociales por medio de las cuales los agentes actúan; el comportamiento de los individuos o agentes en el marco de las limitaciones institucionales y organizacionales de manera a procurar la cooperación en el mercado; el poder coercitivo del Estado para garantizar el cumplimiento obligatorio de las instituciones como los derechos de propiedad y los contratos; la eficiencia y eficacia de las instituciones para disminuir los costos de transacción, y la disponibilidad de la información para el mejoramiento y la eficiencia del conjunto.

El cumplimiento obligatorio es una pieza clave del funcionamiento de este sistema. El mismo suele ser resultado de los códigos de conducta internalizados, de sanciones sociales, y principalmente por la posibilidad de represalia de una tercera parte: el Estado. Debido a que no se puede dar por sentado el cumplimiento obligatorio, se reivindica el papel coercitivo del Estado para garantizar lo anterior.³⁰ Éste es, de hecho, un rasgo cada vez más importante del modelo neoliberal, al ser crítico el cumplimiento de la especialización, de la división del trabajo y, en fin, de las relaciones que no benefician por igual a las partes. En ese sentido, la institución central de la discordia es el derecho de propiedad, para usar, transformar, excluir, obtener ingresos, intercambiar, transferir, etc., un bien. El Estado cumple el importante papel de instituir los derechos de propiedad, así como un sistema efectivo para garantizarlos y resolver las controversias.

Mantener estos derechos, así como los contratos, implica costos. El neoinstitucionalismo incorpora al análisis los costos de transacción diferenciándolos de los costos de producción (que son los imputables directamente a la transformación física de un bien o servicio en la producción),

como los costos que surgen en el intercambio de derechos de propiedad, y atribuibles a la toma de decisiones, la información, la planeación, los arreglos y negociaciones institucionales, el establecimiento de contratos, y el cumplimiento o represalia por incumplimiento.³¹ Desde esta perspectiva, se puede argumentar que los procesos de asignación de recursos por el Estado incurren en diversos costos de intercambio de derechos de propiedad, del mismo modo que otros agentes económicos al tomar decisiones, diseñar y aplicar políticas, disponer de información, contratar recursos, etc. Así, al diseñar cualquier política pública, se recurre a muchos conocimientos que no se pueden aplicar sin un costoso proceso de aprendizaje, entrenamiento y capacitación de la burocracia que los va a poner en práctica, y de los agentes económicos sociales que serán los receptores; asimismo, como la aplicación no es simplemente un proceso técnico sino también social y laboral, donde los individuos y grupos interactúan a lo largo de la organización, habrá un costo de tal organización: monitoreo, evaluación, control, procesamiento de la información, negociación política, etc.³²

Como lo afirma Douglas North,

“desde hace mucho tiempo estamos enterados de que la estructura de impuestos, regulaciones, decisiones judiciales y derecho escrito, para no mencionar sino un puñado de limitaciones formales, dan lugar a la política de las empresas, los sindicatos y otras organizaciones, que por consiguiente determinan aspectos específicos del desempeño económico; sin embargo, esta percepción no ha llevado a la teoría económica a centrarse al modelamiento y análisis de los procesos político-económicos que producen estos resultados” (North 1995: 143).

Este aspecto es la mayor aportación del neoinstitucionalismo: la preocupación por incorporar al análisis económico a las instituciones y sus

³⁰ Y como no se puede esperar que el Estado sea imparcial, esta situación se constituye en el dilema fundamental del desarrollo económico: un Estado que garantiza la acumulación y la concentración desigual de la riqueza.

³¹ Las actividades económicas en las que se hacen más visibles los costos de transacción están generalmente relacionadas con: los servicios bancarios y financieros diversos; diferentes tipos de seguros; arrendamientos, franquicias y concesiones; comercialización (*marketing*); cobranzas; contratación de servicios legales y jurídicos; servicios contables, fiscales, asesorías y consultorías diversas, y tramitación de licencias, permisos, concesiones y franquicias gubernamentales. En Ayala 1996: 349.

³² Para una mayor exploración sobre las estructuras de organización y el Estado dentro de los marcos institucionales véase Williamson, 1989.

costos, así como los beneficios individuales y colectivos; los conflictos de intereses y sus costos de negociación y transacción; el papel del Estado y el de los derechos de propiedad; el marco regulador y las organizaciones; los efectos de la competencia y la cooperación en el mercado en condiciones de información incompleta, etc. Así, el cambio tecnológico y el cambio institucional son aspectos clave de la evolución social y económica; el juego recíproco entre la política y la economía, los diversos actores y sus capacidades diferenciadas de negociación en cuanto a influir en el cambio institucional y en el papel de la herencia cultural o de las limitaciones informales, constituyen los elementos fundamentales de esta complejidad.

Cabe recordar que el marxismo clásico ya había realizado un esfuerzo en este sentido. Los análisis de Marx acerca de las fuerzas productivas (manifestación del desarrollo tecnológico) y las relaciones de producción (implicación de la organización humana y de los derechos de propiedad) son esclarecedores de estos problemas. El inconveniente de Marx para los neoinstitucionalistas es que su análisis no garantiza un final feliz para el sistema; en contrapartida el neoinstitucionalismo busca, al menos, el mantenimiento de éste, sacrificando, en la teoría, algunos aspectos que a la larga son centrales, y es por eso que se deja sin resolver la imparcialidad del tercer actor (el Estado) que garantiza el cumplimiento obligatorio (contraviniendo incluso al apelado método de la teoría de juegos), y que a fin de cuentas es el creador de la mayoría de las instituciones económicas y garante de su funcionamiento para beneficio del sistema; por lo mismo, sus planteamientos son utilizados hoy por los organismos internacionales en estudio, a pesar del sesgo progresista proclamado por algunos, al complementar la teoría neoclásica y rebasarla ampliamente con la integración endógena de las variables antes enunciadas.

No obstante que los planteamientos del Banco Mundial son formulados por economistas neoclásicos, fuertemente influenciados por el liberalismo individualista de las escuelas norteamericanas, actualmente han tenido que asumir las limitaciones de la economía ortodoxa, e incorporar las variables del neoinstitucionalismo compatibilizado con el marco de la instrumentación de una

“nueva institucionalidad económica” en los países subdesarrollados, donde se emprende una reforma del Estado. Con la crisis generalizada del sistema, y al analizar los costos de transacción del intercambio, incluyendo las limitaciones formales, las organizaciones, los costos de intermediación, las garantías y ejecución de los derechos de propiedad y de los contratos, los costos de negociación y de la burocracia, etc., la vieja institucionalidad económica quedó cuestionada y se volvió insostenible para las nuevas necesidades de acumulación. De este modo, la formulación de la política económica está siendo actualmente interpretada y valorada en términos de las condiciones institucionales de facilitación o limitación a las actividades económicas.

La realización de reformas en la política de vivienda persigue la operación de una política de facilitación, es decir, la consolidación del papel intermediador y garante del Estado, mediante una adecuada y selectiva desregulación, la privatización de sus funciones y actividades económicas de provisión de vivienda, la atención a los derechos de propiedad, incluyendo la regularización de la tenencia de los predios irregulares y, en general, posibilitar el libre funcionamiento del sector.

E. RELACIÓN CON LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO

La influencia de las políticas internacionales sobre la política de vivienda en México se establece, por un lado, con la participación del país en los foros mundiales y la firma de acuerdos, convenios y declaraciones como parte de la comunidad política internacional y, por el otro, a través de los condicionamientos que integran los paquetes crediticios de los organismos financieros en el ámbito de la participación del comercio mundial y del sistema monetario y financiero internacional. Estas relaciones dependen, a su vez, de la posición de México en el contexto de la división internacional del trabajo, las características generales y

específicas del modelo de acumulación, de las condiciones económicas y sociales internas, y de la clase política que gobierna el país, en los periodos analizados.

Actualmente, se pueden distinguir claramente dos modelos bien diferenciados en la historia de la política de vivienda en México: una, propia del Estado intervencionista (de bienestar, populista, etc.), y otra, coherente con el Estado neoliberal. En la primera, un modelo económico relativamente estable desarrollado en función del mercado interno y de la sustitución de importaciones integró una política caracterizada por la provisión masiva de vivienda para los trabajadores, mediante la intervención directa de organismos estatales creados para ese fin. Esta política fue parte de las concepciones del "Estado de bienestar social" que acompañó, en mayor o menor medida, al modelo económico llevado adelante hasta la década de 1970. En la segunda, un modelo económico que transcurre en el marco de una profunda crisis, abierto y de integración al mercado mundial, con fuertes ajustes estructurales y de reformas económicas y estatales, llevó adelante una política de vivienda de transición y cambios que trasladó la provisión de este bien al ámbito más específico del mercado mediante la participación directa de los agentes privados y el retiro de la responsabilidad del Estado.

Un aspecto fundamental que señala la diferencia entre ambos momentos históricos es el nivel de endeudamiento externo, que comenzó a acelerarse desde mediados de los años setenta e hizo crisis en 1982, colocando, desde entonces al país en una posición desfavorable y en franca dependencia del sistema financiero internacional. De hecho, es desde entonces cuando empezaron a observarse los primeros condicionamientos externos que afectaron claramente a la política de vivienda en México. Finalmente, la asunción paulatina de una nueva clase política, formada especialmente en escuelas norteamericanas, inclinó los cambios económicos (y políticos) hacia un nuevo modelo de acumulación que integró a la economía nacional a los mercados mundiales, y en especial a los flujos, condicionamientos y fluctuaciones de los capitales financieros que operaban vorazmente a nivel internacional.

En este largo contexto se ubica la historia de la política de vivienda en México, al pasar de un sistema de provisión esencialmente público, a otro excesivamente mercantil; los cambios comenzaron a ocurrir desde mediados de los años ochenta, con la generalización de la crisis, y se profundizaron durante la década de 1990, bajo la clara influencia de los organismos internacionales.

En este sentido, podemos afirmar que existen dos papeles protagónicos muy diferentes de la participación de México en Hábitat I y Hábitat II. México llegó a la Conferencia de Vancouver con una política de vivienda consolidada a través de con la creación de los Fondos Nacionales de Vivienda para los Trabajadores (1972) y una Ley de Asentamientos Humanos (1976) recién formulada. Igualmente, el impacto posterior de la Conferencia es verificable por la elaboración de los primeros Programas Nacionales de Vivienda (1978), la creación del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) y la formulación de la Ley Federal de Vivienda (1983), siguiendo, de algún modo, el espíritu del paradigma de "la planificación en todos los planos" que había permeado la Conferencia. Estas iniciativas, así como la creciente producción de vivienda pública se llevaron adelante durante los sexenios de los presidentes Luis Echeverría (1970-1976) y López Portillo (1976-1982), de tendencias corporativas y populistas.

Desde 1982, y durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), se desató en el país una crisis económica generalizada que obligó al gobierno a pactar ajustes estructurales y cambios institucionales con el FMI y el BM. La inflación incontrolable, la elevación de las tasas de interés y la caída del poder adquisitivo del salario implicó el subsidio desmedido de los programas de vivienda, al procurar mantener los niveles de producción y las condiciones financieras de acceso; no obstante, dicha situación, conjuntamente con las presiones de los organismos financieros internacionales, obligaron a cambiar paulatinamente la política de vivienda, aspecto que en sus inicios repercutió principalmente en las condiciones financieras de los créditos, y que posteriormente se consolidó con los cambios institucionales, organizativos y

programáticos realizados durante el sexenio salinista (1988-1994). Es por eso que 20 años más tarde, en la Conferencia de Estambul 1996, la representación oficial del gobierno mexicano asumió un papel poco relevante y contradictorio con la propia Constitución del país, al apoyar, inicialmente con Estados Unidos y Japón, la derogación internacional del "derecho a la vivienda".

Los cambios de la política de vivienda en México son coherentes con los principios generales de la "facilitación" que, desde 1988, viene promoviendo la ONU con la Estrategia Global de Vivienda, y que fueron profundizados y consolidados en la Conferencia de Estambul: abandono de la intervención pública y liberalización del mercado de vivienda, desarrollo y protección de los derechos de propiedad, provisión de infraestructura y desarrollo de un sistema financiero libre de la vivienda, entre otros.

La crisis económica y el crecimiento acelerado de la deuda externa aumentó la dependencia financiera mexicana del FMI y del BM que, en última instancia, promovieron, diseñaron, financiaron y controlaron los ajustes estructurales y las reformas institucionales y organizativas que, en todos los ámbitos de la vida económica, fueron realizados por los tres gobiernos neoliberales que desde 1982 conducen al país.

Los préstamos recibidos por parte del Banco Mundial desde 1986 y hasta 1999 han buscado condicionar la política habitacional mexicana. Dichos préstamos se inscriben en el marco ideológico y pragmático de las dos últimas etapas de la política de esta organización, y que fueron caracterizadas anteriormente como: la del suministro para el mejoramiento del desempeño financiero institucional y la de facilitación de la totalidad del sector.

El primero de ellos estuvo dirigido al Programa de Renovación Habitacional para la "reconstrucción de la ciudad de México" luego de los sismos de 1985, y para el Fonhapo, orientado a la realización de programas de lotes y servicios y vivienda progresiva. Este último organismo volvió a recibir otro crédito en 1990, totalizando estos préstamos cerca de 1 250 millones de dólares (Pugh, 1994:22).

En 1989, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario para la Vivienda (Fovi), recibió del Banco Mundial 300 millones de dólares, con el objetivo

de garantizar sus programas de vivienda de interés social medio, cuyos fondos provenían de un porcentaje de la captación bancaria que fue derogada ese año en el marco de la reprivatización del sector. Asimismo, desde este año (1997) comenzó a ejercerse en el Fovi otro crédito del Banco por 635 millones de dólares que fue canalizado principalmente a la Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles),³³ y para el apoyo y desarrollo del mercado secundario de hipotecas. A finales de 1987 se realizaron gestiones de otro crédito por 900 millones de dólares (*El Financiero*, 19-12-97), al igual que para el Fovi, buscando colocar al organismo en el centro del sistema y consolidar la tendencia esencialmente financiera de la política de vivienda.

Coincidentemente con este periodo de gestión y ejecución de los préstamos del Banco Mundial (mediados de los años ochenta a la actualidad), cuando se realizó y consolidó la reforma de la política de vivienda en México. Los ejes de dicha reforma se encuentran en la progresiva desregulación del sector mediante el cambio institucional, la privatización, la reestructuración organizativa, y la reorientación programática; una mayor promoción y defensa de los derechos de propiedad y, principalmente, el desarrollo de un nuevo sistema financiero de la vivienda, con nuevas formas de fondeo, y condiciones para el otorgamiento del crédito, mecanismos de recuperación con reglas de mercado, desaparición del subsidio, e intermediación privada del sector, los cuales analizaremos con mayor detalle más adelante.

Si bien estos ejes se basan estrechamente en los planteamientos enunciados en los documentos del Banco Mundial, existirían, sin embargo, otros aspectos que han quedado rezagados en su ejecución o promoción como serían: el suministro de infraestructura, que aún se enmarca en el ámbito de la acción del Estado, y que en México ha quedado reducido a un subprograma de Solidaridad, y el impulso a una mayor organización y modernización de la industria de la construcción, sector que no ha podido aún acomodarse a los cambios, y que, en

³³ Pequeñas compañías intermediarias que financian viviendas para familias de bajos ingresos.

general, ha resentido el nuevo régimen de competencia y las crisis consecutivas que le ha tocado enfrentar.

Finalmente, y a modo de conclusión, señalamos que México es mencionado recurrentemente en los documentos del Banco Mundial como ejemplo positivo en dos aspectos fundamentales: el primero, la desregulación de los obstáculos normativos en el sector y de las formas de operación de los organismos de vivienda; y el segundo, el desarrollo de un sistema financiero predominantemente privatizado, y cuyo eje es la liberalización de las condiciones crediticias, sin embargo, éste sistema ha demostrado su ineficiencia y se ha retirado del mercado en los momentos de crisis. Por ejemplo, después de 1995 los créditos hipotecarios estuvieron ausentes hasta 2002.

Para el primer caso, podría tacharse de prematura la evaluación del impacto de la desregulación en el comportamiento de la totalidad del sector, al constatar que la nueva política poco se ha traducido en una mayor producción de vivienda, una mejoría de la participación privada, y mucho menos en una mayor accesibilidad de vivienda por la población más carente de la misma. En todo caso, las nuevas condiciones en que operan los organismos de vivienda y la banca privada, a la que en general se ha privilegiado, han resultado por un lado, desfavorables para las pequeñas y medianas empresas frente a su imposibilidad de competir con las más grandes y, por el otro, los sectores de escasos recursos se ven cada vez más imposibilitados de acceder a este bien, ya que el sistema, en su conjunto, se orienta claramente hacia sectores de ingresos medios y altos con capacidad y seguridad para demandar en el mercado.

Para el segundo caso, el saldo es negativo. La descontrolada expansión del crédito hipotecario de comienzos de los años noventa, así como la utilización de las hipotecas de doble indización con financiamiento ilimitado de los intereses, hizo que el sector cayera en una profunda crisis con la devaluación cambiaria de finales de 1994,³⁴ poniendo en peligro a todo el sistema financiero nacional al crecer desproporcionadamente la cartera vencida y dejar sin liquidez a la mayoría

ámbitos de la vida económica, fueron realizados por los tres gobiernos neoliberales que desde 1982 conducen al país.

Los préstamos recibidos por parte del Banco Mundial desde 1986 y hasta 1999 han buscado condicionar la política habitacional mexicana. Dichos préstamos se inscriben en el marco ideológico y pragmático de las dos últimas etapas de la política de esta organización, y que fueron caracterizadas anteriormente como: la del suministro para el mejoramiento del desempeño financiero institucional y la de facilitación de la totalidad del sector.

El primero de ellos estuvo dirigido al Programa de Renovación Habitacional para la “reconstrucción de la ciudad de México” luego de los sismos de 1985, y para el Fonhapo, orientado a la realización de programas de lotes y servicios y vivienda progresiva. Este último organismo volvió a recibir otro crédito en 1990, totalizando estos préstamos cerca de 1 250 millones de dólares (Pugh, 1994:22).

En 1989, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario para la Vivienda (Fovi), recibió del Banco Mundial 300 millones de dólares, con el objetivo de garantizar sus programas de vivienda de interés social medio, cuyos fondos provenían de un porcentaje de la captación bancaria que fue derogada ese año en el marco de la reprivatización del sector. Asimismo, desde este año (1997) comenzó a ejercerse en el Fovi otro crédito del Banco por 635 millones de dólares que fue canalizado principalmente a la Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles),³³ y para el apoyo y desarrollo del mercado secundario de hipotecas. A finales de 1987 se realizaron gestiones de otro crédito por 900 millones de dólares (*El Financiero*, 19-12-97), al igual que para el Fovi, buscando colocar al organismo en el centro del sistema y consolidar la tendencia esencialmente financiera de la política de vivienda.

Coincidentemente con este periodo de gestión y ejecución de los préstamos del Banco Mundial (mediados de los años ochenta a la actualidad),

V. REFORMAS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA Y SUS REPERCUSIONES EN EL ACCESO A LA VIVIENDA

La crisis generalizada del modelo de desarrollo keynesiano-fordista desde la década de los setenta, y luego del derrumbe del bloque socialista, ocurrió la crisis del Estado de bienestar, caracterizado por su intervencionismo. La evolución de la economía internacional hacia un intercambio más global e interdependiente erosionó los antiguos mecanismos de acción y decisión estatales, así como las formas de relación y coordinación internacional de las políticas macroeconómicas. De esta forma, la acción estatal que tradicionalmente resolvía los problemas de estancamiento, desempleo o inflación, básicamente a través de la regulación y el gasto público, comenzó a recibir presiones externas e internas para reformar su estructura y ajustar su propia acción fiscal y monetaria; disciplinar sus gastos; reducir su participación económica; y liberar el mercado, procurando garantizar, en el ámbito internacional, los servicios de la deuda y, a escala nacional, la maximización de las utilidades privadas de los capitales, mermadas por la crisis. El conjunto de estas medidas es parte de la llamada reforma del Estado.

Dicha reforma implicó un redimensionamiento del mismo para superar la estructura orgánica y funcional del Estado interventor en la producción e intercambio y en el bienestar social, hacia otro "eficiente, facilitador, inductor y guardián", que permitiera replantear las relaciones público/privadas y la libre actuación de los agentes en el mercado.

Los planteamientos que recurrentemente justificaron esta reforma se centraron en las ineficiencias y "fallas" generadas en sus propias intervenciones en la economía y la sociedad; la "sobrecarga" de funciones, demandas sociales, presiones económicas y políticas, que se expresaron en importantes déficit fiscales, endeudamiento, ingobernabilidad, etc., así como en el entorno internacional más

globalizado en los ámbitos del intercambio comercial, financiero, la actividad productiva, y el desarrollo tecnológico.¹

De este modo, la reforma del Estado constituyó un proceso que definió nuevas reglas de juego en las relaciones de producción e intercambio de la sociedad, mediante el cambio institucional y la reestructuración de las organizaciones que habían caracterizado la interacción económica y política de los individuos y grupos sociales durante el largo periodo de la posguerra. Los cambios afectaron al marco institucional, las organizaciones, las regulaciones específicas, las funciones y dimensiones de las esferas pública y privada, y ocurrieron en los diversos ámbitos: constitucional o del contrato social, el sistema político, de la administración pública y de las políticas públicas.

Los dos procesos, relacionados y complementarios, que hasta hoy caracterizaron la reforma del Estado son: la desregulación y la privatización.

La privatización tuvo como objetivos transferir la propiedad o activos públicos al sector privado; expandir y promover los intercambios de derechos de propiedad; revertir la centralización de la toma de decisiones en el ámbito público, y traspasar al sector privado funciones o actividades que históricamente pertenecían al sector público. Del mismo modo, la desregulación buscó reducir el control directo del Estado sobre el conjunto de la actividad económica del país, así como generalizar una estructura de decisiones y participación privada: al modificar las leyes y los instrumentos jurídicos; simplificar y flexibilizar la normatividad de las organizaciones, de los procesos productivos y de los intercambios mercantiles, y reestructurar, reorientando o desmantelando, las organizaciones y los sistemas de acción pública.

Si los procesos de privatización se centraron en la transferencia de la propiedad pública a manos privadas, la desregulación buscó generar un ambiente económico liberalizado y competitivo, mediante la eliminación de todo tipo de

¹ “El enfoque neoliberal asume la globalización como exigencia de cambios en el papel del Estado y la apertura comercial. Disminuir la intervención pública a través de la privatización y la desregulación como medios para fortalecer las finanzas públicas. Una liberalización comercial, que revierta el proteccionismo estatal, para elevar la competencia y disminuir las presiones inflacionarias. Su objetivo consistiría en establecer un marco macroeconómico estable y un crecimiento eficiente con una intervención estatal mínima [...] en este contexto los Estados nacionales se ven demandados por una reestructuración económica y reorganización institucional frente a las necesidades de integración” (Ayala, 1992: 143).

obstáculos al libre desenvolvimiento de los agentes en la economía; la apertura de los mercados internos y externos, y la simplificación de los procesos administrativos o regulatorios que, por su complejidad, fueran costosos e inhibidores de la iniciativa privada.

En el ámbito específico de la producción de vivienda de interés social se llevaron adelante procesos de privatización y desregulación que reorientaron la política de vivienda, modificaron la operación de los organismos a participación de los agentes privados —como analizamos en los capítulos anteriores— y produjeron nuevos mecanismos de gestión y condiciones para el acceso a la vivienda.

En cuanto al marco jurídico y normativo, se reformó el artículo 27 constitucional y se formuló una nueva Ley Agraria para liberar la tierra ejidal y comunitaria al intercambio privado individual, así para como facilitar su incorporación al mercado de suelo urbano; en el mismo sentido, se dieron las transformaciones a las regulaciones inquilinarias que controlaban la relación inquilino-arrendador, los regímenes de renta congeladas y el aumento del alquiler. Las modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito (LGIC), las cuales convirtieron a las Sociedades Nacionales de Crédito en sociedades anónimas constituyó el marco jurídico de la reprivatización de la banca, actor fundamental de la crisis posterior del sistema hipotecario. Por último, la institución del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) fue el mecanismo inicial para la formulación de una nueva Ley del Seguro Social que privatizó la captación y administración de los fondos para el retiro y la aportación para la vivienda de los trabajadores del sector privado.

En este capítulo analizaremos el cambio institucional en los aspectos descritos, que si bien muchos de ellos constituyen factores exógenos a la estructura de producción de vivienda, también afectan al problema del suelo, el régimen de la vivienda en renta, el financiamiento y la captación de recursos para ésta.

A. MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

La reforma del artículo 27 constitucional fue una iniciativa del presidente Salinas de Gortari, enviada a la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1991, siendo aprobada un mes después, y reglamentada como Ley Agraria en febrero de 1992.² El aspecto central de las reformas fue la liberación del régimen no mercantil de las tierras ejidales y comunitarias.³ Este apartado, no pretende profundizar en la temática, sino aportar algunos elementos que permitan llamar la atención sobre la complejidad e importancia de esta reforma.

Las características básicas de las formas colectivas de propiedad es que eran imprescriptibles, inalienables, e inembargables y estaban reglamentadas como un sistema corporativo en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1972. Este régimen de propiedad constituía la expresión jurídica más importante de las relaciones entre el campesinado y el Estado del México posrevolucionario, en el sentido de una categoría especial de derecho, una particular relación política, y la propia legitimidad del Estado mexicano.⁴

En lo que concierne al interés de este trabajo, la "urbanización" de las tierras ejidales y comunitarias ubicadas alrededor de las ciudades constituía una de las formas tradicionales de inserción urbana de la población empobrecida, y un

² El 27 de febrero de 1992 entró en vigor la Ley Agraria que reglamenta el art. 27 constitucional, con lo que se derogaron la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina (Soberanes, 1993: 115).

³ Las tierras ejidales y las comunales se distinguen entre sí solamente por su origen histórico: las tierras ejidales son las que, basadas en el artículo 27, y mediante la reforma agraria, fueron dotadas a los núcleos de población campesina, tomando las tierras de propiedad individual que excedían las extensiones autorizadas; mientras tanto, las tierras comunales son las que habían pertenecido a los pueblos desde tiempos inmemorables y la reforma agraria les confirmó o restituyó si las habían perdido antes de la Revolución con la ampliación de los latifundios y la reforma liberal (Azuela, 1989: 107).

⁴ En 1988, existían más de 28 mil ejidos y comunidades agrarias, las cuales representaban alrededor de 50% de la tierra censada que, desde el punto de vista demográfico, económico y social tenían una importancia vital en el sistema de las relaciones productivas del agro, aunque el sector se hallaba en crisis por el abandono de cualquier política estatal que los incentivara.

mecanismo de expansión territorial de las ciudades. La falta de tierra para alojar a los contingentes de migrantes y a la población urbana empobrecidos se resolvió mediante el fraccionamiento "irregular" de los ejidos y las comunidades, las propiedades civiles y públicas, donde se mezclaban en complejas redes la necesidad de los colonos y ejidatarios empobrecidos, la corrupción de los fraccionadores ilegales y de los funcionarios públicos, y la utilización clientelista de los partidos políticos u otras organizaciones. Los fraccionamientos ilegales se habían convertido, hasta la década de 1980, en la modalidad generalizada para la formación de los llamados asentamientos irregulares en las áreas periféricas de las grandes ciudades; del mismo modo, en que se habían conformado a través de diferentes organizaciones barriales en una fuerza política capaz de presionar al gobierno y cuestionar su legitimidad. Éste fue el primer llamado de atención para el establecimiento de una reforma urbana que, en primer término, habría de regularizar la tenencia de los predios, y en segundo lugar posibilitaría la incorporación legal de la tierra ejidal y comunitaria al mercado inmobiliario. El procedimiento que se siguió para desincorporar las tierras del régimen ejidal, puede resumirse en el siguiente cuadro:

CUADRO 15

Procedimientos de desincorporación de tierras del régimen ejidal

Procedimiento	Tipo de tierra por su destino	Objetivo	Ley Agraria
Expropiación.	Parcelada y de uso común.	Satisfacer una causa de utilidad pública.	De 1993 a 1997
Adopción del dominio pleno.	Parcelada.	Otorgar al ejidatario derecho pleno sobre su parcela.	Art. 23, fracción IX, 81
Aportación de tierras a una sociedad civil o mercantil.	Uso común.	Propiciar la producción y productividad de las tierras con la constitución de la sociedad.	Art. 23, fracción IX, 75
Terminación del régimen ejidal.	Todas las tierras del ejido.	Finiquitar la organización ejidal cuando no existan condiciones ni razones para su permanencia.	Art. 23, fracción IX, 29
Asignación de solares, una vez delimitada la zona de asentamiento humano.	Tierras del asentamiento humano.	Otorgar derecho pleno a los ejidatarios y avecindados sobre su solar, lo que posibilita la integración del patrimonio familiar.	Art. 23, fracción VII, 65 a 69

En términos de los objetivos generales implícitos de la reforma, además de buscar transformar las bases fundamentales del Estado mexicano posrevolucionario, intentaron contribuir a la consolidación de las relaciones mercantiles tanto en el ámbito de la producción como el inmobiliario. Con ella se trata de enfrentar las contradicciones que, por un lado, mantenían fuera del mercado, con control colectivo y político, las decisiones de producción e intercambio de esta estructura agraria y, por el otro, lo que de hecho sucedía: la renta de las parcelas, la utilización para fines no agropecuarios, y el fraccionamiento para uso urbano (Verduzco, 1992: 3-8). En cuanto a esto último, el objetivo fue organizar un mercado inmobiliario formal en los asentamientos humanos irregulares mediante la transformación del suelo para fines urbanos, el intercambio libre y legal de los bienes y servicios, y el financiamiento para la construcción de infraestructuras, necesarias para responder a las nuevas condiciones del mercado (Pradilla, 1992: 9-14).

Entre los efectos que la nueva ley iba a suscitar en el futuro inmediato y de largo plazo se planteaban entre otros: a) la privatización y mercantilización creciente del ejido y las comunidades; b) el aumento de la concentración de la tenencia de las tierras; c) la expulsión masiva de la población campesina excedente; d) la presencia de contingentes migratorios que presionarían la urbanización periférica de las tres zonas metropolitanas y las ciudades fronterizas del país, y e) el crecimiento de la población relativa y el desempleo.

La reforma de la Ley transformó la estructura agraria de los núcleos de población ejidal y comunitaria, pero sus efectos en las áreas de las periferias urbanas pudieron constatarse fundamentalmente con la incorporación generalizada de dichas tierras al mercado inmobiliario urbano a través de la regularización masiva de los predios irregulares, así como de los programas estatales y municipales de conformación de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, cuya base es la incorporación de la tierra ejidal y comunitaria.⁵

Inmediatamente después de la reforma se contempló la operación, a partir de 1993, y a través de la Procuraduría Agraria, del Programa de Titulación de Bienes

⁵ “Cuando los terrenos de un ejido se encuentran en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras” art. 87 de la nueva Ley.

Ejidales y Comunales, que incluiría más de 100 millones de hectáreas comprendidas en 4 millones de parcelas agrícolas y 4 millones de lotes urbanos. Asimismo, gran parte de la reserva territorial proyectada para la ejecución del Programa Nacional de Vivienda 1995-2000, eran tierras con este tipo de régimen⁶ que, al incorporarse al mercado formal inmobiliario reproducen las prácticas típicas de dicho sector, tales como la privatización de medianas y grandes extensiones de suelo en zonas estratégicamente ubicadas, manteniéndolas ociosas en espera de la generación de mayor renta con la introducción de servicios, equipamientos e infraestructura.

En 1999 los datos correspondientes al suelo en México, de acuerdo al Registro Nacional Agrario (RAN), pueden verse en el cuadro 16.

Según la misma fuente, se presentan en los cuadros 17 y 18 la estructura de la tenencia de la tierra y un resumen de la tierra con aptitud habitacional por organismo.

Desde 1995, se lleva adelante el denominado Programa de Incorporación de Suelo Social (Piso), coordinado conjuntamente por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la Sedesol, a través de la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), con el objetivo de "inducir previsoramente la incorporación ágil y concertada de suelo apto de origen ejidal y comunal que, con aprobación y justo beneficio de los núcleos agrarios, sean puestos en oferta legal, al servicio de las instituciones públicas, privadas y sociales de vivienda y desarrollo inmobiliario" (Sedesol, 1998). Este programa surge, por un lado, debido a las necesidades esenciales de suelo para la vivienda y el desarrollo inmobiliario en general y, por el otro, responde al nuevo marco legal proporcionado por las reformas. A cinco años de funcionamiento este programa, cuyo objetivo es ser una instancia facilitadora e impulsora de la incorporación de suelo de propiedad social al mercado inmobiliario urbano. Según datos de la Sedesol, se incorporaron al desarrollo urbano y a la vivienda aproximadamente 102 265.5 hectáreas (véase el cuadro 19). Estas hectáreas podrían haber cubierto las necesidades del crecimiento de la población

⁶ Se estima que la demanda de suelo para satisfacer el crecimiento de la población, en el periodo 1995-2000, era aproximadamente de 150 mil hectáreas. El *Programa Nacional de Vivienda* de dicho periodo, calculó la incorporación de alrededor de 77 mil hectáreas, como reserva territorial para la vivienda, con los planes de desarrollo de las ciudades medias. Destaca el hecho de que la mayor parte de esta superficie corresponderá a tierras de origen ejidal y comunitaria, p. 19.

urbana que en esos cinco años aumentó 5.7 millones, si se calcula una densidad de 60 habitantes por hectárea.

Cuadro 16
Información general sobre suelo en México
(1999)

Concepto	Hectáreas
Superficie nacional total	196 718 300
Propiedad ejidal	84 686 526
Propiedad comunal	16 838 790
Propiedad privada	73 424 495
Colonias	3 639 140
Terrenos nacionales	6 600 975
Centros de población	10 370 938
Otros (ciudades, cuerpos de agua, zonas federales, parques nacionales)	11 072 947

Fuente: Las cifras fueron tomadas del reporte del Registro Agrario Nacional (RAN), pero debe observarse que la suma de los factores hace 195'678,425, mientras que en la parte inicial del recuadro se cita que el total de la superficie nacional es de 196'718,300. la fuente presenta una diferencia de 1'039,875 hectáreas.

Vale la pena acotar que según información de la misma fuente (RAN) al mes de junio del 2002, las superficies reportadas son las siguientes:

Ejidos	84'686,526
Comunidades	16'838,790
Colonias	3'639,140
Terrenos Nacionales	6'600,975
Otros (Ciudades, cuerpos de agua, zonas federales, parques nacionales)	11'072,947

CUADRO 17
Estructura de la tenencia de la tierra (junio 1999)

Entidad federativa	Datos geográficos		Propiedad ejidal		Propiedad comunal		Propiedad privada		Colonias		Terrenos nacionales		Otros	
	SUP. HAS	MPIOS.	SUP. HAS.	%	SUP. HAS.	%	SUP. HAS.	%	SUP. HAS.	%	SUP. HAS.	%	SUP. HAS.	%
Aguascalientes	558 900	11	258 105	45.82	13 486	2.39	266 079	47.24	3 719	0.66	0	0.00	21 858	3.88
Baja California	7 011 300	5	550 4115	79.59	221 619	3.20	242 944	3.51	196 230	2.84	281 770	4.07	468 697	6.78
Baja California sur	7 367 700	5	5 042 659	71.35	0	0.00	832 034	11.77	150 033	2.12	469 883	6.65	573 173	8.11
Campeche	5 183 300	11	3 149 427	58.51	0	0.00	1 158 059	21.52	47 789	0.89	999 808	18.58	27 300	0.51
Coahuila	15 157 100	38	6 430 218	42.29	11 504	0.08	7 983 973	52.51	239 658	1.58	83 848	0.55	455 911	3.00
Colima	545 500	10	295 533	53.15	6 142	1.10	214 756	38.62	0	0.00	0	0.00	39 640	7.13
Chiapas	7 388 700	111	3 304 745	44.54	842 187	11.35	2 443 694	32.93	81 460	1.10	400 895	5.40	347 095	4.68
Chihuahua	24 708 700	67	9 223 352	36.90	578 676	2.31	12 209 373	48.84	1 132 949	4.53	1 188 397	4.75	665 795	2.66
Distrito federal	149 900	16	11 865	7.91	21 235	14.15	25 610	17.07	0	0.00	7	0.00	91 349	60.87
Durango	11 964 800	39	5 785 103	49.17	2 511 942	21.35	3 092 395	26.28	133 616	1.14	78 902	0.67	164 360	1.40
Guanajuato	3 058 900	46	1 235 981	40.41	2 339	0.08	1 697 382	55.49	469	0.02	0	0.00	122 729	4.01
Guerrero	6 379 400	76	3 155 803	49.95	1 623 012	25.69	1 153 859	18.26	24 697	0.39	0	0.00	360 346	5.70
Hidalgo	2 098 700	84	844 629	40.25	120 635	5.75	1 076 893	51.31	9 897	0.47	0	0.00	46 646	2.22
Jalisco	8 013 700	124	2 375 263	31.10	777 365	10.18	4 273 729	55.97	18 902	0.25	62	0.00	190 968	2.50
México	2 146 100	122	851 252	40.16	281 263	13.27	409 678	19.33	2 959	0.14	0	0.00	574 447	27.10
Michoacán	5 986 400	113	2 373 053	40.04	600 363	10.13	2 747 424	46.36	5 314	0.09	4 060	0.07	196 345	3.31
Morelos	494 100	33	304 801	63.91	63 375	13.29	94204	19.75	2 606	0.55	400	0.08	11 559	2.42
Nayarit	2 762 100	20	1 195 907	44.28	915 606	33.90	479 408	17.75	0	0.00	0	0.00	110 083	4.08
Nuevo León	6 455 500	51	1 936 243	29.77	137 959	2.12	4 148 081	63.78	111 570	1.72	0	0.00	169 722	2.61
Oaxaca	9 536 400	570	1 608 037	19.51	5 484 527	66.53	639 804	7.76	100 976	1.22	0	0.00	410 807	4.98
Puebla	3 391 900	217	1 223 806	36.75	292 614	8.79	1 423 618	42.74	1 913	0.06	121 296	3.64	267 286	8.03
Querétaro	1 176 900	18	517 295	40.76	60 751	4.79	640 926	50.51	10 799	0.85	6 230	0.49	33 010	2.60
Quintana Roo	5 035 000	8	2 831 518	53.53	0	0.00	175 319	3.31	0	0.00	669 275	12.65	1 613 148	30.50
San Luis Potosi	6 284 800	58	3 924 047	63.40	113 325	1.83	1 521 615	24.59	104 326	1.69	0	0.00	525 632	8.49
Sinaloa	5 809 200	18	3 168 811	55.18	443 483	7.72	1 449 297	25.24	26 518	0.46	0	0.00	654 247	11.39
Sonora	18 493 400	70	5 211 398	28.05	1 149 834	6.19	9 107 789	49.02	431 665	2.32	2 295 209	12.35	384 189	2.07
Tabasco	2 466 100	17	1 078 892	44.46	3757	0.15	841 365	34.67	158 437	6.53	226 070	9.32	118 156	4.87
Tamaulipas	7 982 900	43	2 399 104	29.99	179 765	2.25	4 467 161	55.84	269 789	3.37	3 465	0.04	681 142	8.51
Tlaxcala	391 400	60	201 527	47.36	88	0.02	185 282	43.54	0	0.00	0	0.00	38 613	9.07
Veracruz	7 281 500	210	2,824,192	38.38	117 652	1.60	3 671 692	49.89	478 868	6.51	134 885	1.83	131 898	1.79
Yucatán	3 934 000	106	2,255,217	51.15	1 211	0.03	1 227 752	27.85	0	0.00	280 101	6.35	644 817	14.62
Zacatecas	7 504 000	56	3,666,177	48.57	94 537	1.25	3 523 300	46.67	34 943	0.46	0	0.00	229 970	3.05
Total	196 718 300	2 433	84 188 075		16 670 252		73 424 495		3 780 102		7 244 563		10 370 938	

Fuente: Registro Agrario Nacional (RAN).

CUADRO 18

**RESUMEN NACIONAL DE TIERRA CON APTITUD HABITACIONAL POR ORGANISMO
(Superficie en hectareas)**

ENTIDAD FEDERATIVA	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL	INSTITUTOS Y FIDEICOMISOS	INFONAVIT	FOVISSSTE	OTRAS INSTITUCIONES	PRIVADA	EJIDAL	TOTAL
AGUASCALIENTES	-	1,359.26	-	728.10	6.62	0.02	-	-	-	2,094.00
BAJA CALIFORNIA	-	0.00	-	385.82	91.22	0.00	-	-	-	477.04
BAJA CALIFORNIA SUR	-	190.13	-	-	40.94	11.11	-	-	-	242.18
CAMPECHE	-	175.48	9.50	12.60	-	5.45	-	-	-	203.03
COAHUILA	-	-	-	1,649.22	11.08	2.12	1.76	-	311.00	1,975.18
COLIMA	6.00	-	9.78	374.63	16.07	2.78	3.27	376.89	492.12	1,281.54
CHIAPAS	-	-	159.96	339.23	44.19	3.00	-	-	-	546.38
CHIHUAHUA	-	528.17	-	284.28	15.68	3.50	-	-	-	831.63
DISTRITO FEDERAL	-	-	-	-	0.24	47.25	-	11.65	-	59.14
ZONA METROPOLITANA	-	-	-	-	5.43	-	-	-	-	5.43
DURANGO	-	40.67	95.00	-	5.87	0.81	18.21	-	362.34	522.90
GUANAJUATO	-	-	112.17	161.66	34.86	4.40	-	36.27	-	349.36
GUERRERO	-	607.02	-	-	2.20	4.54	-	700.00	6,060.00	7,373.76
HIDALGO	-	-	-	28.46	67.38	7.17	-	-	-	103.01
JALISCO	-	-	-	4.37	31.94	17.96	-	168.70	878.17	1,101.14
MEXICO	-	531.14	-	1,000.19	21.53	37.75	-	79.72	-	1,670.33
MICHOACAN	-	9.46	-	150.17	26.93	-	-	-	10.92	197.48
MORELOS	-	45.29	-	25.58	8.13	12.69	-	13.00	2,242.00	2,346.68
NAYARIT	-	-	-	6.86	6.70	0.90	-	-	-	14.46
NUEVO LEON	-	-	-	213.52	300.87	6.00	-	-	-	520.39
OAXACA	-	-	-	194.53	23.48	0.00	-	-	-	218.01
PUEBLA	-	1,090.37	-	19.76	39.82	15.56	7.00	-	367.90	1,540.41
QUERETARO	-	243.85	-	11.06	32.54	-	-	-	102.00	389.45
QUINTANA ROO	-	-	-	4,912.14	34.03	9.36	-	-	-	4,955.53
SAN LUIS POTOSI	-	-	-	0.00	41.66	2.00	0.72	-	-	44.38
SINALOA	-	499.00	-	62.35	-	24.23	-	-	403.00	988.58
SONORA	-	80.65	-	-	12.59	12.92	-	-	-	106.16
TABASCO	-	-	-	131.70	4.18	16.58	-	-	-	152.46
TAMAULIPAS	-	-	11.10	25.89	24.84	0.22	-	-	319.32	381.37
TLAXCALA	-	68.20	-	16.73	12.15	-	-	-	-	97.08
VERACRUZ	-	-	-	65.49	60.87	19.51	464.17	-	-	610.04
YUCATAN	0.00	-	-	309.62	-	13.50	-	-	-	323.12
ZACATECAS	33.28	34.88	4.75	-	-	-	-	-	202.90	275.81
TOTAL	39.28	5,503.57	402.26	11,113.96	1,024.04	281.34	495.13	1,386.23	11,751.67	31,997.47

CUADRO 19
Cifras reportadas por el Programa PISO, 1995 - 2000
(ha)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTALES POR RUBRO
Incorporación a través de la Regularización	2 1581.9	5 809.9	9 087.1	7 193.9	6 758.2	4 655.4	55 086.7
Dominio Pleno	0	0	3492.4	518.3	17 309.8	4 231.5	25 552.1
Expropiación concertada	1 587.2	3 016.5	5 969.0	2 308.5	2 627.2	296.5	15 805.1
Inmobiliaria Ejidal	0	0	2948.1	643.5	2 130.9	98.8	5 821.5
Total por año	23 169.1	8 826.5	21 496.7	10 664.3	28 826.3	9 282.4	102 265.5

Fuente: www.sedesol.gob.mx

Con respecto a la regularización de los predios, desde finales de los años ochenta, ésta ha sido impulsada con mayor fuerza, constituyendo la reforma un paso fundamental para su agilización. Mediante el mecanismo de expropiación concertada, en el año 2000 se integraron, expropiaron y enajenaron, a título oneroso, a los gobiernos estatales y municipales a quienes éstos designen, las siguientes superficies:

CUADRO 20

Incorporación de suelo de propiedad social a reserva territorial en 8 Estados

Estados	Municipio	Poblado	Superficie (ha)	Núm. de lotes
Campeche	Campeche	Lázaro Cárdenas	42	2 110
Coahuila	Frontera	Villa Frontera	7	375
Durango	Gómez Palacios	Filadelfia	117	5 890
Morelos	Cuautla	Cuautla	5	250
Morelos	Yautepec	Yautepec	1	96
Nuevo León	Cadereyta	El Refugio	23	1 150
Nuevo León	Cadereyta	La Escondida	17	889
Tamaulipas	Cd. Victoria	La Presa	308	15 418
Total			523	26 178

Fuente: Cabrera Rodríguez, Gustavo. 2001. "Incorporación de suelo social a las reservas territoriales para los programas de vivienda". Ponencia presentada en: *Seminario Internacional La vivienda de interés social en México y sus perspectivas para el siglo XXI*, septiembre, 4. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

En total, fueron 523 hectáreas las que se expropiaron e integraron; si esta superficie se dedicara íntegramente a programas de vivienda, se podría generar una bolsa de suelo estimada en 26 178 lotes de 200 m², a los cuales habría que descontar las áreas o zonas destinadas a equipamiento urbano que calculamos aproximadamente en 35% de la superficie total, por lo que se tendría una superficie disponible aproximada de 17 000 lotes de 200 m² (Cabrera Rodríguez, 2001).

Actualmente, existe un marco legal que permite una mayor flexibilidad para realizar estos procesos de incorporación, pero lo que cabría preguntarse es si esto propiciaría una solución al problema de la urbanización periférica; lo más seguro es que el ciclo irregularidad-regularización persistirá debido a la escasez de suelo urbano a precios accesibles. Este tipo de urbanización ha sido la manera de acceder

a la vivienda urbana de los sectores de la población empobrecida. Más aún, tomando en cuenta que el nuevo marco legal y que la política actual no contemplan algún mecanismo, programa extraordinario, o alternativas específicas al asentamiento irregular que respondieran a la demanda de esa realidad. No existen aún suficientes trabajos que evalúen ampliamente y con seriedad cada uno de los efectos que fueron previstos como consecuencia de las modificaciones a la Ley, y en oposición a la misma. Dicha misión escapa, por el momento, de los objetivos de éste trabajo.

Un análisis detallado de la incorporación de suelo ejidal para vivienda social rebasa los alcances de esta investigación. El dato al que podemos hacer referencia es que las reservas territoriales del Consorcio Ara —fundado en 1977— ascendían en 1999 a 13.6 millones de metros cuadrados, lo que representaba una capacidad de 90 370 viviendas, equivalentes a 106 191 de interés social. Para 2003 el Consorcio cuenta con una reserva de 19.8 millones de metros cuadrados, suficiente para construir 101 229 viviendas, equivalentes a 114 867 viviendas de interés social (Consorcio ARA, 1999). Aunque no se cuenta con la información cerca del origen de este suelo, es probable que las modificaciones a la legislación hayan favorecido la adquisición del mismo.

B. MODIFICACIONES A LAS REGULACIONES INQUILINARIAS

Hasta el censo de 1990, cerca de 23% del inventario habitacional nacional era vivienda “no propia”.⁷ Si observamos el periodo que va de 1950 a 1990, encontramos una clara tendencia a la disminución de la vivienda “no propia”, sobre todo si lo comparamos con el casi 46% que arrojó el censo de 1960.

⁷ Es la forma en que viene denominada en los censos. Del mismo modo en que la “no propiedad” puede englobar muchas formas de tenencia que no necesariamente sea un régimen de arrendamiento, tales como: las viviendas proporcionadas coyunturalmente por algunos empleadores (porteros, veladores).; también puede dejar de englobar a una parte indeterminada de viviendas rentadas, dependiendo de la forma en que se presenten, tales como: los cuartos de alquiler en las mismas viviendas, en vecindades, en azoteas, pseudo departamentos, altílos, etc., la mayoría disfrazados de un régimen de renta, pero que funcionan como tal.

CUADRO 21
EVOLUCIÓN DE LA VIVIENDA “NO PROPIA” NACIONAL
Y EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 1950–2000

	1950	1960	1970	1980	1990	2000*
Vivienda total nacional	5 259.30	6 409.10	8 286.30	12 074.60	16 035.20	21 954 733
Vivienda en propiedad	3 353.30	3468.50	5 471.30	8 213.90	12 486.80	17 124 692
Vivienda “no propia”	1 906.00	2 940.60	2 815.00	3 860.70	3 548.30	4 830 041
Participación Porcentual %	36.2	45.8	33.9	31.9	22.9	22.0
Distrito Federal	74.6	79.1	62.5	52	34.8	28.9*
Área Metropolitana	72.5	77	57.2	46	30.5	n.d.

Fuente: INEGI. 2001. *Indicadores Sociodemográficos de México, 1930-2000*. pp. 264.

*INEGI. 2001. *XII Censo General de Población y vivienda, 2000. Tabulados básicos*. México: INEGI.

*Incluye viviendas rentadas, prestadas o en otra situación.

SEDECO. 1998. *Agenda Estadística del Distrito Federal*. Disponible en: <http://www.df.gob.mx/agenda2000/>

CONAPO. 1998. *Escenarios Demográficos y urbanos en la Zona Metropolitana vivienda de la ciudad de México, 1990-2010*. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/zmcm.htm#>

Según el estudio realizado por Coulomb y Sánchez, en números reales la vivienda “no propia” se incrementó en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y el comportamiento tendencial es que, mientras su número disminuye rápidamente en las áreas centrales, aumenta en las colonias populares periféricas, para atender la demanda de ese sector de la población, y servir de suplemento de ingreso a los caseros informales (Coulomb y Sánchez Mejorada, 1991: 17–25).

La vivienda en renta se desarrolla en un marco jurídico amplio que norma desde su producción hasta la solución de las controversias entre arrendadores y arrendatarios. El régimen y extinción de los contratos de arrendamiento de

inmuebles se rigen por el Código Civil; en el DF, éste existe desde 1932 y la mayoría de los estados toman como modelo a este Código.

En 1942, se establece el primer decreto de prórroga de contratos y congelamiento de renta, que se renovó con otros decretos hasta 1948. En este año se prorrogaron por tiempo indefinido los contratos de arrendamientos de las casas destinadas a la habitación. Este decreto abarcó a los inmuebles con alquileres mensuales de entre 350 y 650 pesos a la fecha en que se estableció su congelación. Por lo general, esto implicó el deterioro de las viviendas al descuidarse su mantenimiento por parte de los propietarios quienes, a su vez, decidieron ya no construir o adquirir inmuebles para renta.

En 1989, el gobierno mexicano y el Banco Mundial celebraron el contrato 2 947 para el financiamiento de 300 millones de dólares, orientados hacia la operación de programas de vivienda de interés social a través del Fovi, en dicho contrato se estableció el compromiso de realizar un estudio sobre la vivienda en alquiler que diagnosticara el mercado de vivienda en arrendamiento, explicitara las barreras legales, fiscales y administrativas en el subsector, y planteara las posibles medidas para su activación e impulso.

Este compromiso se cumplió con el estudio realizado en 1990,⁸ y sus recomendaciones se inscribieron en las líneas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, donde se señala que:

Se impulsará la construcción de vivienda para arrendamiento, y que para ello se mantendrán los programas oficiales de financiamiento; se promoverá, en concertación con los sectores social y privado, la revisión del marco jurídico que influye en la construcción de vivienda para arrendamiento; se fomentará la participación de recursos del sector privado en la construcción de vivienda de interés social y de nivel medio, así como de vivienda para renta; se operarán programas para la adquisición de edificios de viviendas, muchas de ellas con renta congelada, transformando a los actuales inquilinos en propietarios; y se promoverá la actualización de los Códigos Civiles para que la Procuraduría Federal del Consumidor intervenga en la solución de los problemas inquilinarios (Sedue, 1989: 113).

⁸ Los resultados de este trabajo se encuentran en el documento: Sedue. 1990. *La vivienda en arrendamiento*. México: Sedue.

En otro estudio realizado a escala nacional por la Sedesol (Sedesol, 1993 y Sedue, 1990) antes de las reformas en torno a ciertas disposiciones en materia de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda se encontró que, en términos generales, se puede observar a partir de este estudio que algunos aspectos medulares del régimen de arrendamiento, como son el monto y la forma de fijar la renta inicial, la duración y prórroga del contrato, así como el incremento a las rentas por prórroga, eran dispuestos de manera bastante diferenciadas entre los estados de la república.

La iniciativa que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la república en materia federal, al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor, planteaba que mientras la población y el parque de vivienda en el Distrito Federal se han incrementado de manera permanente, el parque de vivienda en arrendamiento ha ido en continuo decrecimiento, por lo cual se hacía necesario ampliar los esfuerzos para generar vivienda con este régimen. Se argumentó entonces que las reformas de 1985 habían tenido un efecto inhibitorio en las inversiones, ya que la complejidad y duración de los litigios no fomentaba la edificación de este tipo de vivienda.⁹ En ese sentido, decía que el marco legal anterior otorgaba “facilidades excesivas al inquilino irresponsable”, mientras que el arrendador se encontraba en clara desventaja; por lo tanto, la oferta no crecía debido al gran número de obstáculos que generaban incertidumbre a la inversión. El eje fundamental de la iniciativa estuvo fincado en el problema del incremento de las rentas con la visión clásica del mercado, al plantear que dicho incremento se debía a la gran demanda de vivienda en alquiler con relación a la poca oferta existente.¹⁰ La iniciativa fue enviada a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo Federal el 7 de julio de 1993, y aprobada en un tiempo mínimo el 12 de julio del mismo año.

⁹ La duración de los juicios de arrendamiento desde su inicio hasta su terminación, era en la práctica alrededor de tres años (Sedue, 1990: 70).

¹⁰ El decrecimiento del parque habitacional en renta ha venido cayendo por razones mucho más complejas que la simple ecuación matemática del mercado.

Las reformas han servido para ampliar la discusión que posteriormente suscitó el tema, ya que estas aparentemente no modificaron la tendencia a la disminución del parque habitacional con este régimen, ni propiciaron la participación privada, y peor aún, desaparecieron los programas de este tipo en los organismos públicos de vivienda, a través de los cuales se hubiera podido inyectar recursos para impulsar este sector. Como vimos en el capítulo II, en 1963 al crearse el Programa Financiero de Vivienda en México la tenencia de la vivienda social pasó de alquiler a propiedad, con lo cual la acción del sector público incentivó la producción en propiedad privada de la vivienda.

En el ámbito de las discusiones, un eje se relacionó con el régimen de rentas congeladas, sostenido por el sector privado y el Ejecutivo federal, como la principal causa del decaimiento de la inversión en vivienda de arrendamiento.¹¹

Se argumenta que la producción comercial de vivienda en alquiler ha ido en continuo decrecimiento y orillado a desaparecer en las grandes ciudades del mundo durante las dos últimas décadas (Martín, 1993: 34-39). La razón frecuentemente aducida de esta merma es la decreciente rentabilidad de la producción y operaciones comerciales de la vivienda en arrendamiento, particularmente en las áreas centrales de las grandes ciudades. El elemento fundamental de este razonamiento constituye el incremento exponencial del precio de los terrenos, con relación al resto de los elementos que intervienen en la formación del precio total de la operación inmobiliaria habitacional (Martín, 1993: 35). En este sentido, Pradilla afirma que en el mercado de suelo y la vivienda, la escasez y el monopolio son fuente de rentas y ganancias extraordinarias y especulativas; además, en condiciones de restricción monopólica de la oferta de suelo, compiten muchas actividades urbanas como el comercio, los servicios, las

¹¹ Al respecto, Coulomb apunta que el capital inmobiliario no invierte en la construcción de vivienda en renta debido a los largos plazos de rotación y recuperación de la inversión más las utilidades que pudiera obtener, siendo este tiempo mucho mayor que el de la vivienda en venta. La vivienda en arrendamiento funciona en términos de rentabilidad, más bien para el capital involucrado en la administración, y no para aquel que la genere; por lo tanto, es un error creer que existan capitales interesados en la producción, ya que ésta no constituye un negocio. Dicha realidad es incluso válida para momentos de poca inflación y gran estabilidad económica, donde el capitalista evaluará distintas posibilidades de rentabilidad y dirigirá su inversión allí donde esta sea mayor. Véase Coulomb, 1994 y *La Jornada*, 27 de julio de 1993.

oficinas, los condominios, etc. —más rentables aún con la liberación de los alquileres—, ya que en casi todos los casos tienen como usuario al capital y no a los perceptores de salarios. Ello reduce la disponibilidad de tierra e inmuebles, eleva los precios, contrae la demanda solvente y dificulta la realización de la inversión y la ganancia. Lo mismo ocurre con el capital de crédito, generalmente escaso, y por el cual compite la vivienda en venta y en renta, siendo más segura y rentable la primera (Pradilla, 1993a: 13–20).

Este problema es aún peor al plantearse la producción de vivienda de interés social en arrendamiento: una vivienda terminada con las características mínimas de habitabilidad sólo es accesible para personas con ingresos mensuales superiores a cuatro veces el salario mínimo. Por lo tanto, la vivienda nueva para arrendamiento que pudiera producir la iniciativa privada no es opción para la población con bajos ingresos. La ausencia de demanda solvente está en aumento debido a la pérdida del poder adquisitivo del salario, al creciente desempleo y al continuo empobrecimiento; por ello, seguramente no habrá inversión empresarial en la vivienda popular en renta, y los sectores populares las seguirán encontrando en las colonias periféricas, en las vecindades, los cuartos de azotea, etc., con condiciones mínimas de habitabilidad. Por último, tampoco habrá demanda de vivienda en renta si sus costos igualan o superan los de la amortización de la vivienda popular en venta: en este caso siempre se preferirá comprar una vivienda en propiedad.

C. REFORMA FINANCIERA Y REPRIVATIZACIÓN BANCARIA

Una de las reformas más importantes llevada adelante por el gobierno de Salinas de Gortari fue, sin duda, la realizada dentro del sistema financiero. La misma abarca cambios institucionales y regulatorios en el conjunto del sistema, así como la modificación de estructuras jurídicas y administrativas de los distintos intermediarios,

con el objeto de adecuarlos a las exigencias de la creciente integración de los mercados financieros y al liderazgo de este sector en la economía internacional.

Este proceso se puede definir con la liberalización de las tasas de interés; la eliminación del encaje legal y de la canalización selectiva del crédito; dos reformas constitucionales: una para la reprivatización de la banca y la otra para dar autonomía relativa al Banco de México; reformas en 23 ocasiones de diversas leyes que norman al sector y, finalmente, las negociaciones de los servicios financieros en el ámbito del Tratado de Libre Comercio. Obviamente, está fuera del alcance de éste trabajo profundizar en el proceso y en cada una de las reformas; no obstante, intentaremos aquí presentar un breve panorama de las mismas planteando las implicaciones que éstas tienen para el crédito hipotecario en vivienda.

Si revisamos la evolución del sistema financiero mexicano hasta la década de 1980, vemos que ésta presenta los rasgos de una fuerte rectoría del Estado, los cambios de un régimen especializado de servicios a otro de carácter múltiple, la creación y desarrollo del mercado de valores y de deuda pública, la conformación de importantes grupos financieros que empezaron a controlar el sistema, y su nacionalización a principio de los ochenta.

A finales de 1988 se tomaron las primeras medidas tendientes a profundizar los cambios del sistema financiero mexicano. Éstas preveían la liberación de las tasas de interés, la desaparición del encaje legal y sustitución momentánea por el coeficiente de liquidez, y la eliminación de la canalización selectiva del crédito.

En realidad, el proceso de liberación de las tasas de interés ya había comenzado desde mediados de los años ochenta, siendo controlado pero progresivo. Cabe recordar que anteriormente dichas tasas estaban sujetas a estrictos mecanismos de control por parte del Banco de México. Un antecedente cercano en éste aspecto fue la creación, en 1979, del Costo Porcentual Promedio de Captación (CPP), de modo tal que sirviera de indicador para la aplicación de las tasas de interés en los diseños de hipotecas. Si bien las tasas aplicadas estaban fuertemente controladas, la acelerada inflación a partir de 1982 y el subsidio que se debía asumir en consecuencia al no recuperar el crédito en términos reales, hicieron que estas fueran paulatinamente liberadas; paralelamente, se fueron estableciendo

nuevos diseños de hipotecas con indicadores duales o tasas ajustables, y se incorporó el mecanismo de refinanciamiento de intereses, aunque sin que pudiera sobrepasar ciertos topes establecidos. Dicho proceso concluyó en diciembre de 1988 con la liberación definitiva de las tasas de interés a las variaciones del mercado y de las formas de diseño hipotecario que cada organismo financiero quisiera ofertar.

Con el mismo paquete se eliminó el encaje legal, el cual consistía fundamentalmente en el porcentaje de la captación bancaria que el Banco de México determinaba y que debía ser depositada obligatoriamente en el mismo, con o sin causa de intereses, y que en principio tuvo como objetivo la protección de los depósitos efectuados por el público ahorrador y, posteriormente, fue utilizado para destinar recursos hacia sectores considerados prioritarios para el desarrollo del país.¹²

En cuanto a las reglas de la canalización selectiva del crédito hacia aquellas actividades productivas u otras consideradas prioritarias, quedaron sin efecto desde los primeros días de 1989. Es importante señalar que con éste mecanismo eran beneficiados con créditos en condiciones preferenciales los sectores productivos agrícola e industrial y otras actividades públicas del Estado, entre las que se encontraba la vivienda. La principal fuente de fondeo era del Fovi, un porcentaje de la captación bancaria que se canalizaba de manera obligatoria mediante este mecanismo.

A finales de 1989, el poder Ejecutivo envió al Congreso de la Unión una serie de iniciativas tendientes a reformar el conjunto de normas que regulaban el funcionamiento del sistema financiero, las que fueron aprobadas ese mismo año. Los objetivos planteados en el paquete fueron disminuir la excesiva regulación y mejorar la supervisión del sistema, reconocer nuevos intermediarios y regular sin excesos su funcionamiento; fomentar la capitalización de los intermediarios y el

¹² La utilización del encaje legal se remonta a 1924, y fue asumiendo diversas modalidades y aplicadas con variados porcentajes hasta su derogación en 1988. En cuanto a su concepto de protección o garantía de los depósitos del público, éste fue sustituido por un coeficiente de liquidez de 30% de la captación de cada organismo, el cual podía integrarse por valores gubernamentales o depósitos en efectivo en el Banco de México. No obstante, en septiembre de 1991, al realizarse nuevas reformas, se eliminó este coeficiente, quedando bajo la determinación particular de cada organismo el monto de los depósitos, supuestamente en función de sus necesidades y previsión de efectivo (Ortiz, 1994: 49-54).

aprovechamiento de economías de escala, y promover una mejor cobertura de los mercados así como una mayor competencia entre los intermediarios.¹³ El conjunto de estas modificaciones proporcionaba un nuevo carácter al sistema financiero, lo que obligaría, más tarde, conjuntamente con la privatización de los bancos, la discusión de una nueva Ley General de Instituciones de Crédito.

Cuatro meses después, la reforma adquiría una dirección mucho más radical con las iniciativas de modificaciones a los artículos 28 y 123 de la constitución, con las cuales se suprimía la exclusividad del Estado en la prestación de los servicios de la banca, para traspasarla a manos privadas. Mientras se preparaban los paquetes para la venta de los bancos, en julio de 1990, se expidió la nueva Ley de Instituciones de Crédito que regularía el sistema en marcha. Los aspectos que resaltan de este marco jurídico son las reglamentaciones acerca de: los porcentajes de participación de las personas físicas o morales en el capital social de los bancos (hasta 10%); las prohibiciones relativas a las llamadas "operaciones de complacencia", es decir, los contratos de créditos a los accionistas, empleados, parientes, o empresas en que participan dichas personas; las disposiciones generales acerca de la constitución en sociedades anónimas de todas las instituciones de banca múltiple, así como las relaciones de inversión entre agrupaciones financieras, casas de bolsa y otras instituciones o intermediarios financieros no bancarios.¹⁴

En junio de 1992, una vez acabado el proceso de privatización de la banca se vuelven a realizar reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y a la Ley para Regular las Agrupaciones financieras, con el fin de permitir nuevas formas de participación del capital nacional y extranjero tanto en la banca como en las sociedades que controlaban los grupos financieros, así como reconocer nuevos intermediarios (las Sociedades de Ahorro y Préstamo), e incorporarse nuevos

¹³ De este modo, fueron modificadas la Ley del Servicio Público de Banca y Crédito; la Ley General de Instituciones de Seguros; la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; la ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito; la Ley del Mercado de Valores; y la Ley de Sociedades de Inversión (Ortiz, 1994: 57).

¹⁴ Véase "Ley de Instituciones de Crédito", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990.

servicios como la captación de los recursos y administración de las cuentas del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), dispuesto en febrero de 1992.¹⁵

En cuanto al proceso de privatización bancaria, en septiembre de 1990 se establecieron los acuerdos, principios y bases para la realización del proceso. Las negociaciones y subastas de los distintos paquetes duraron aproximadamente un año (de abril de 1991 a mayo de 1992); los 18 bancos pasaron a manos privadas a un costo promedio de tres veces y medio en relación con su valor en pasivo, lo que representó cerca de 38 mil millones de nuevos pesos (poco más de 10 800 millones de dólares). Gran parte de las adquisiciones se realizaron a crédito, y los nuevos banqueros llevaron adelante una política agresiva de recuperación de sus inversiones, con base en márgenes financieros excesivamente altos. La aparente bonanza del sistema en realidad nunca existió, ya que la cartera vencida comenzó a aumentar inmediatamente (al siguiente año de finalización de la privatización ya llegaba a 9% de la cartera total), empeorando drásticamente con el problema cambiario de diciembre de 1994, que sobrepasó el 19% en 1996. La crisis de la banca debida a su cartera vencida y al endeudamiento externo, sólo pudo ser

¹⁵ En mayo de 1993, un nuevo paquete de reformas fue enviado al Congreso de la Unión para su aprobación; esta vez, los objetivos se orientaron a profundizar la liberalización del sistema, mediante la desregulación de muchas de sus actividades; a permitir la realización de nuevas operaciones; a la privatización y reestructuración del sistema de información (función realizada por el Banco de México); a una mayor apertura del mercado de valores, a la creación del Sistema Internacional de Cotizaciones, para adecuarse a la internacionalización de este mercado; la autorización para que las instituciones de seguros participaran en el capital social de otras instituciones financieras y, por último, la simplificación de procedimientos y reglamentaciones para la fusión de instituciones y el traspaso de cartera entre las mismas. En éste mismo paquete, también se acompañaron las iniciativas de reformas a los artículos 28, 73 y 123, para dotar de mayor autonomía al Banco de México. Finalmente, y en el marco de estos procesos no podemos dejar de mencionar los aspectos que en materia financiera corresponden a las disposiciones acordadas con el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte, entre las que podemos resaltar: el trato no discriminatorio y nacional a las instituciones financieras transnacionales; el acceso libre al mercado para realizar operaciones financieras, en especial las de valores; facilitar las operaciones financieras transfronterizas; autorizar nuevos servicios financieros a las instituciones transnacionales; la prohibición de realizar expropiaciones de ningún tipo; la libertad a los inversionistas de realizar transferencias transfronterizas de pagos y utilidades en la moneda de su elección; el establecimiento de empresas subsidiarias y los porcentajes graduales de participación en las instituciones nacionales. No obstante, el atraso y debilidad de la banca mexicana con relación a las de Estados Unidos y Canadá, hicieron que el sector resultara relativamente protegido en los acuerdos del TLC, para evitar ser desplazado de la competencia extranjera. Así, las entidades extranjeras no podían controlar más del 12% del total de activos del sector hasta el año 2000. Sin embargo, en 1995, ante el descalabro e ineficiencia de la banca privada nacional, se aceleró la apertura al capital extranjero que actualmente tiene una fuerte presencia en el conjunto del sistema.

paliada gracias a los fondos de rescate del gobierno a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), que para inicios de 1996 ya llevaba gastado más de 120 mil millones de nuevos pesos, e inyectó fondos a los bancos: tres veces más de lo que el Estado había obtenido con la venta de dichas entidades.

CUADRO 22

RESUMEN DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DE LA BANCA

	Banco vendido	Grupo comprador	Cantidad pagada		% Del pasivo	Fecha
			Millones	Mdd*		
1er. P A Q U E T E	Multibanco Mercantil de México	Grupo Financiero Probursa José Madariaga Lomelín	611.20	174.63	2.66	Abril de 1991
	Bampaís	Julio Villarreal y Policarpio Elizondo, Angel Rodríguez y José Rión (de Mexival)	545.00	155.71	3.02	Abril de 1991
	Banca CREMI	Hugo Villa y Raymundo Flores	748.29	213.80	3.40	Abril de 1991
2° P A Q U E T E	Banca Confía	Jorge Lankenau	892.26	254.93	3.73	Junio de 1991
	Banco de Oriente	Hnos. Margain Berlanga	223.22	63.78	4.00	Junio de 1990
	Banco de crédito y servicio	Roberto Alcántara Rojas, Carlos Mendoza Guadarrama y Rubén Goldberg	425.13	121.47	2.53	Junio de 1990
	Banco Nacional de México (Banamex)	Roberto Hernández, Alfredo Harp, José Aguilera y "Grupo Regional"	9 744.98	2 784.28	2.62	Julio de 1991
3er. P A Q U E T E	Bancomer	Grupo Valores Monterrey, S.A. (Vamsa) (Eugenio Garza Lagüera y Ricardo Guajardo Touché) y Grupo Regional	8 600.00	2 457.14	2.99	Octubre de 1991
	Banco BCH	Carlos Cabal Peniche, Carlos Bracho González y Ricardo Armas Arroyo	878.36	250.96	2.67	Sept. de 1991

	BANCO VENDIDO	GRUPO COMPRADOR	CANTIDAD PAGADA		% DEL PASIVO	FECHA
4° P A Q U E T E	Banca Serfin	Grupo Financiero Obsa (Representado por Adrián Sada González, Gastón Luken Aguilar y Guillermo Ballesteros.	2 827.80	807.94	2.69	Dic. de 1991
	Multibanco Comermex	Grupo Financiero Inverlat	2 706.00	773.14	3.73	Dic. de 1991
	Banco Mexicano Somex	Grupo Financiero Invermexico	1 876.50	536.14	3.33	Marzo de 1992
5° P A Q U E T E	Banco del Atlántico	Alonso de Garay Gutiérrez y Jorga Rojas Mota Velasco	1 469.20	419.77	5.30	Febrero de 1992
	Banca Promex	Mauricio López Velasco, José Guarneros Topvar y José Méndez, apoderados de Eduardo Carrillo Díaz	1 074.50	307.00	4.23	Febrero de 1992
	Banoro	Rodolfo Esquer Lugo, Fernando Obregón González y Juan Antonio Beltrán López	1.137.81	325.09	3.95	Marzo de 1992
6° P A Q U E T E	Banco Mercantil del Norte	Roberto González Barrera, Juan Antonio González Moreno y Federico Graf Campos	1 775.60	507.31	4.25	Mayo de 1992
	Banco Internacional	Grupo Financiero Privado Mexicano, S.A. de C.V. (Antonio del Valle, Eduardo Berrondo Avalos, José Juan Ch. y Agustín Villarreal)	1 486.90	424.83	2.95	Mayo de 1992
	Banco del Centro	MultivaGrupo Financiero, S.A. de C.V. (Hugo Villa, Luis Felipe Cervantes Coste y José Luis Intanzón	869.40	248.40	4.65	Mayo de 1992

*Millones de dólares

La desregulación de las operaciones financieras que acompañaron el proceso de reprivatización de los bancos trajo consigo la activación de los departamentos hipotecarios. El control de la inflación, el aumento de la liquidez y la posibilidad de aplicación de diseños hipotecarios con tasas liberadas fomentaron una fuerte expansión de la cartera hipotecaria que, como proporción del PIB pasó de 2% en 1989 a 8.2% en 1994. La cartera hipotecaria invertida específicamente en vivienda pasó de 1.9% en 1989 a 7.6% en 1994; el principal destino de estos recursos fue la

obtención de vivienda media y residencial. Del mismo modo, si comparamos los datos anteriores a la privatización, encontramos que, en 1987, el crédito a la vivienda era de 5.5% del crédito total, mientras en 1994 llegó a 17.5%, lo cual revela el extraordinario aumento de la participación de este sector, que claramente se constituyó en el mayor financiador de la adquisición de vivienda en el conjunto del sistema (Maydón y Yesín, 1995: 10–13).

Sin embargo, los márgenes de intermediación cobrados a los deudores eran excesivamente altos. A pesar de la gran dinámica del sistema, la liberalización del mercado y la supuesta competitividad entre las entidades, que tendría que haber producido un diferencial bajo entre el Costo Porcentual Promedio de Captación (CPP) y la Tasa Activa Hipotecaria (TAH), las tasas cobradas por el crédito a la vivienda fueron de las más altas del mercado: entre 1989 y 1994 fue de un promedio de 12% superior al CPP.¹⁶

De cualquier modo el periodo de expansión del crédito hipotecario duró muy poco, y no vino más que a constituir un elemento de empeoramiento de la crisis del sistema financiero desde 1995, lo cual combinado con el desempleo, la disminución del poder adquisitivo del salario y los reajustes de las tasas de interés, provocaron la imposibilidad de los pagos mensuales de los créditos hipotecarios y en consecuencia, el aumento desmedido de la cartera vencida y la falta de liquidez de los bancos.

La privatización de la banca y liberalización del sistema financiero, impactaron al sistema de dotación de vivienda y al país, ya que los fondos de rescate a éste sector eran fiscales y de deuda pública. Muchas son las medidas que el gobierno ha llevado adelante desde entonces para evitar la quiebra total del sector: 1) se modificaron varias veces y de nueva cuenta, ciertos partes del marco regulatorio en relación con la constitución de reservas; 2) inmediatamente después de la crisis, se puso en marcha el Programa de Capitalización Temporal (Procapte) para ayudar a aquellos bancos que, por efectos de la devaluación y la cartera vencida, vieron descender peligrosamente sus niveles de liquidez; 3) se abrió una ventanilla

¹⁶ Cuando en 1989 el CPP era igual a 44.6%, la TAH alcanzaba 61.3%; cuando en 1994 el CPP era de 15.5% y la TAH de 22.3% (Maydón y Yesín 1995: 14).

“especial” en el Banco de México, para que los bancos pudieran facilitar sus operaciones de créditos y deuda externa; 4) se intervino a las entidades bancarias para sanearlas mediante el Fobaproa que, a través de la compra de acciones y carteras hipotecarias con problemas, inyectó dinero a los bancos; lo perverso de esta situación es que muchos de estos valores en poder de Fobaproa fueron subastados de nueva cuenta a los bancos con calificaciones de costo entre 18% y 53% menor a su valor anterior de compra; 5) se establecieron las Unidades de Inversión (UDI), unidades de cuenta con valor constante, indexadas a la inflación, al reestructurar con ella los créditos hipotecarios, mediante un programa de refinanciamiento con ampliación de plazos y sacrificio fiscal que cubriera a los bancos la diferencia entre la tasa de interés aplicada al deudor, así como la definida por los bancos; 6) se puso en marcha el Acuerdo Inmediato de Apoyo a Deudores de la Banca (ADE) con el propósito de disminuir las tasas de interés y promover plazos mayores en créditos de tarjetas, créditos al consumo, empresariales, agropecuarios y de vivienda; no obstante, la aceptación del ADE significó el compromiso a un refinanciamiento futuro que permitiría a los bancos ajustar el préstamo y capitalizar intereses; 7) en mayo de 1996, y debido a que las medidas anteriores no lograban una mejoría real de la situación se estableció un esquema de reestructuración hipotecaria en UDI con descuentos en la deuda que iban en orden descendente de 30% a 5% en un periodo de 10 años, y 8) a finales de 1998, en el ámbito de la discusión de la deuda del Fobaproa, cuyo monto ya sobrepasaba los 600 mil millones de pesos, se formuló el programa de “punto final”, donde se establecieron los descuentos de 45% para deudores hipotecarios y de 60% para préstamos agropecuarios y empresariales. Sin embargo, en la práctica los bancos sólo aplicaron con este programa descuentos reales de entre 5% y 8% debido a que los mismos contabilizan en los descuentos globales los esquemas de apoyo anteriores.

El origen de los recursos para asumir estos programas fueron: para el ADE, se cubrió con un superávit fiscal obtenido en 1995; una gran parte del costo de Fobaproa (inclusive los más de 4 mil millones de dólares que aún debían los bancos por su reprivatización) se cubrió con préstamos otorgados por el Banco Mundial y el

Banco Interamericano de Desarrollo; el resto fue pagado anualmente con recursos fiscales.

La privatización de la banca y la reforma financiera en general promovieron un sistema que privilegiaba los flujos y rentabilidad del dinero sobre cualquier otro sector o actividad económica, incluyendo la producción de la vivienda. Nuevos diseños de hipotecas con altas tasas de interés se ofertaron al mercado, y sucesivos programas gubernamentales tuvieron que ir rápidamente al rescate de los bancos privados ante el fracaso de su administración. Esta crisis prácticamente paralizó, a partir de 1995, el crédito hipotecario para vivienda proveniente de los bancos privados. Esto se debió al papel dominante que tenían los grupos de capital financiero tanto en la economía como en el gobierno, donde lograban políticas que los favorecían ampliamente y producían concentración del capital que afectaba el desarrollo al resto de los sectores productivos.

D. EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (SAR) Y LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

En realidad, tanto la institución del SAR como la entrada en vigor de la nueva Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, con excepción de las implicaciones de la individualización de cuentas, no han modificado sustancialmente los mecanismos de fondeo, administración y asignación de los recursos correspondientes al Infonavit y al Fovissste, al menos hasta ahora; no obstante, entendemos que toda la estructura está aun en proceso de adecuación, y que la tendencia es consolidar la incorporación del Infonavit, e inclusive del sistema del ISSSTE, a los nuevos funcionamientos. Por este motivo, describiremos brevemente las características del nuevo sistema del seguro social en México y las relaciones existentes con los fondos para la vivienda de los trabajadores.

El sistema del seguro social mexicano, al igual que el de muchos países del mundo, tiene las características de ser obligatorio, con montos de pensiones fijadas como proporción a los salarios que las personas perciben durante su vida activa, y

las pensiones se pagan o financian con las cotizaciones de los trabajadores activos en ese momento.

Debido a la crisis y a la consolidación paulatina del nuevo modelo económico, el seguro social mexicano comenzó a sufrir transformaciones desde 1989. En este año se reformó la Ley del IMSS para prever que la pensión mínima estuviera equiparada al salario mínimo; ello, debido a que los fondos y las pensiones no mantenían el valor real de los recursos, al no estar equiparados con ningún indicador de mercado sino que se ajustaban sólo de manera discrecional y esporádica. En 1992 se creó un mecanismo, en principio complementario, denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), donde participan los trabajadores del IMSS y del ISSSTE, y que se compone de dos subcuentas individualizadas: la del retiro y la de vivienda (como explicamos en el capítulo III). Finalmente, a finales de 1995 se reformó la Ley del IMSS, y en 1996 la Ley de Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, las cuales entraron en vigor en 1997, y su aspecto central fue la captación, administración y asignación privada de los fondos de retiro.

El Decreto del Poder Ejecutivo de marzo de 1992, estableció el SAR, mediante la aportación de 2% del salario de los trabajadores, conjuntamente con 5% de las aportaciones para los fondos de vivienda, y cuyos aspectos más importantes constituyeron su régimen de capitalización y la individualización de las cuentas. Este cambio se erigió en el primer elemento para que los bancos reprivatizados entraran en este importante rubro como recaudadores y administradores de las cuentas, cobrando una comisión por ellas; no obstante, los recursos eran concentrados en el Banco de México para ser invertidos en títulos de deuda gubernamental.

En diciembre de 1995 se realizó el cambio más importante, al reformarse la Ley del Instituto Mexicano de Seguro Social.¹⁷ Entre los aspectos a resaltar se encuentran: 1) el cambio del modelo de reparto en donde los trabajadores activos financian las pensiones de los jubilados, por el de “capitalización individual” del SAR, mediante las aportaciones en cuentas individuales cuyos propietarios son los trabajadores, y la inversión de dichos fondos en el mercado de dinero para su

¹⁷ Cabe señalar que los cambios no se extendieron a los trabajadores del Estado que siguen bajo el sistema del ISSSTE y el esquema de retiro del SAR.

“capitalización”; 2) la separación de los fondos para el retiro (SAR) de los de la salud, esto es, la administración privada del SAR, incluyendo los fondos del seguro de retiro, cesantía y vejez que correspondían al IMSS; dicho organismo todavía administra y utiliza los fondos del seguro de enfermedades y maternidad, servicio médico a pensionados, guarderías y de invalidez y vida, y 3) la administración privada de los fondos para el retiro mediante la creación de una red de intermediarios estrechamente ligados al sistema financiero, y cuyas ganancias se establecen por el cobro de las comisiones y la inversión de los fondos.¹⁸

El efecto más inmediato no es en beneficio de los trabajadores, sino del sistema financiero privado. Con una base de clientes de 12 millones de trabajadores, se estima que en cinco años los fondos serán una vez y media el tamaño del sistema financiero de 1996 y para dentro de 12 años el equivalente a 25% del PIB. Con estas perspectivas, se multiplicaron y diversificaron en la estructura bancaria los servicios de recaudadores de las aportaciones, operadoras de cuentas, administradoras de fondos, inversoras de fondos y aseguradoras para el retiro.

El nuevo sistema de pensiones funciona con los siguientes organismos:¹⁹

1. En primer término se encuentra la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), que es el organismo encargado de regular y controlar todo lo relativo a la operación del Sistema de Ahorro para el Retiro, es decir, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de la información entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, y determina los procedimientos para su buen funcionamiento.
2. Las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional del SAR, contratadas por la Consar para administrar la Base de Datos Nacional del

¹⁸ La Ley caracteriza tramposamente al sistema como “mixto”, debido a que los trabajadores que no se afilien a alguna administradora privada estarán hasta por cuatro años en una administradora del IMSS, para luego discrecionalmente asignársele alguna administradora del mercado.

¹⁹ Información obtenida por Internet de *NotiSAR*: www.notisar.com

- SAR, concerniente al sistema contable y el registro de los trabajadores en las administradoras, el Infonavit, el IMSS y el ISSSTE.
3. Las entidades recaudadoras o receptoras, es decir, los bancos que reciben las aportaciones del seguro, del Fondo Nacional de Vivienda y las aportaciones voluntarias que hubiere debiendo, en un plazo de cuatro días hábiles canalizarlo a la cuenta concentradora del Banco de México.
 4. Las instituciones de crédito liquidadoras, que reciben los recursos de la cuenta concentradora y los transfieren a las administradoras según la base de datos de la Consar, reportando diariamente a ésta la recepción y entrega de los recursos mencionados.
 5. Las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore); son entidades financieras que se dedican, de manera exclusiva, a administrar las cuentas individuales del retiro y de vivienda, a operar los retiros parciales o programados, entregar los recursos a las aseguradoras y administrar las sociedades de inversión.
 6. Las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefore); administradas y operadas por las Afore, tienen por objeto exclusivo invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales en el mercado de dinero.
 7. Las empresas aseguradoras, que tendrán la función de pagar las rentas vitalicias por riesgos de trabajo y de retiro cuando el trabajador opte por estas.
 8. Los institutos de seguridad social, como el IMSS, que pondrá a disposición de las empresas operadoras la información relativa a su Catálogo Nacional de Asegurados.
 9. El Infonavit, que entregará directamente a las empresas operadoras y al IMSS la información relativa a sus afiliados, para poder operar sus recursos.

De los organismos citados, las entidades recaudadoras, las instituciones de crédito liquidadoras, las Afores, las Siefores, y las aseguradoras, son parte del

sistema financiero en su conjunto y, en la mayoría de los casos, no son más que funciones diversificadas del mismo banco. Obviamente, cada función desempeñada es realizada bajo costos descontados de los recursos en circulación de los trabajadores.

Para el caso del Fovissste, los recursos del SAR de 5% para vivienda y 2% para el retiro son recaudados por los bancos y enviados cuatro días después a una cuenta concentradora en el Banco de México, el cual los invierte en títulos de deuda para su capitalización. Los saldos de las cuentas individuales del SAR producen capitalización o intereses, y sus tasas son definidas periódicamente por el Banco de México, informando sobre las mismas a los bancos que llevan la administración de las cuentas. Por este trabajo de recaudación de recursos y administración de las cuentas individuales del SAR los bancos cobran una comisión que se carga a dichas cuentas. En cuanto a los recursos de la subcuenta de vivienda, en la práctica, el ISSSTE y, a su vez, el Fovissste funcionan según las asignaciones presupuestarias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es decir, en teoría, el Fovissste debía acceder a sus recursos de forma semejante al Infonavit (véase el capítulo III); sin embargo, debido a su particular dependencia del ISSSTE, siguió operando según la asignación presupuestaria de este organismo.

Aunque el sistema pretende garantizar transparencia en el manejo de los recursos de los trabajadores, los beneficiarios directos de la operación de estos sistemas son los organismos del sector financiero, por las utilidades que reportan; transferir los recursos cuatro días después de haber recaudado, y cobrar comisiones por las diferentes actividades realizadas al captar, administrar, invertir, pagar, asegurar, etc. Si bien el ahorro para el retiro, cesantía y vejez de los trabajadores del sector privado (el rubro designado hasta el momento) es un porcentaje relativamente pequeño con relación al conjunto de las aportaciones para la seguridad social, este flujo será, en 12 años, el equivalente a 25% del PIB, según se ha estimado: cantidad varias veces superior al volumen del sistema financiero en su conjunto.

Por último, si bien los saldos de las cuentas del trabajador están amparados por el Estado, no hay que olvidar los quebrantos de sistema financiero en los últimos años, como las crisis de finales de los años setenta y comienzo de los ochenta, que

obligó a su nacionalización, o la más reciente, ocurrida luego de su privatización, y cuyo rescate por el Estado ya ha sobrepasado 12% del PIB. Esto no significa que se considere que el modelo anterior fue mejor, sino que el nuevo modelo deposita, casi sin restricciones, en manos de un sector que ha demostrado ser ineficiente, recursos financieros importantes, sin una regulación que garantice el buen manejo de los mismos.

VI. INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN Y VIVIENDA

En el primer capítulo vimos como la industria de la construcción nacional adquiere importancia en México a partir de la década de los cuarenta conjuntamente con el crecimiento y la concentración de la población y el desarrollo industrial.

El Estado, a través de una política sostenida de inversión pública ha sido históricamente el gran impulsor del sector. La inversión en edificaciones y obras de infraestructura a través de las diferentes instancias estatales y organismos públicos, ha estimulado el crecimiento del sector y con ello ha dinamizado la economía.

En esta evolución, dicho sector, ha tenido momentos de auge, como los registrados durante el largo periodo que va desde la década de los cuarenta hasta finales de los setenta, y otros de crisis importantes como las ocurridas en el cambio de modelo de desarrollo económico.

En el ámbito de la política habitacional, las décadas de los sesenta, de los setenta y desde mediados de los noventa hasta el periodo que comprende este estudio, han sido fundamentales para el desarrollo del sector dedicado a la construcción de vivienda, principalmente mediante las promociones y los financiamientos del Programa Financiero y de los Fondos Nacionales de Vivienda.

A. CARACTERIZACIÓN DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN

En el conjunto del sector de la construcción conviven distintas formas de producción, desde aquella que se caracteriza por la utilización casi exclusiva de la mano de obra y los procesos de trabajo artesanales, hasta el sector relativamente desarrollado por la utilización de maquinarias y procesos industrializados de producción, pasando por un conglomerado diverso de formas de organización y

tamaños de empresas que se movilizan según los tipos de obra y la segmentación del mercado.

El comportamiento del PIB de la industria de la construcción reproduce de forma ampliada las variaciones de crecimiento o caída del PIB nacional y sus costos son fuertemente influenciados por la inflación. Asimismo, su movimiento está en estrecha relación con la disponibilidad de capital financiero y con las variaciones de las tasas de interés.

Las variaciones muchas veces bruscas del PIB de la construcción, podríamos explicarlas, entre otras cosas, por el grado de adaptabilidad a las coyunturas económicas de auge y contracción que no tienen otros sectores, como por ejemplo la industria manufacturera de alta composición orgánica de capital (Bolívar y Lovera, 1982: 101). La construcción tiene la flexibilidad, por su base productiva en la utilización de mano obra, de absorber o expulsar dicha fuerza de trabajo con relativa rapidez y facilidad según sea el caso una fuerte expansión o una abrupta disminución de la actividad.

Asimismo, los costos de producción pueden subir drásticamente en un contexto de hiperinflación, específicamente por el costo de los insumos intermedios como los materiales de construcción y ciertas maquinarias,¹ pero no así el precio del producto final que tiene un comportamiento de recuperación más lento en el mercado debido principalmente a su alto costo; lo que implica que en un ambiente económico negativo es muchas veces preferible parar la producción cuando no se tiene la certeza de la realización del capital.

Por último, debido a los elevados costos de inversión y largo tiempo de realización, la industria requiere de la disponibilidad de capital financiero, tanto para la producción como para la circulación del producto; por lo que la dinámica de su actividad depende de la disponibilidad de este capital. En periodos de expansión del crédito hipotecario por la creación del PFV y de los Fondos de Vivienda, como los que hubo en los sesenta y setenta, la industria de la

¹ La participación en el valor total del producto de los insumos intermedios es muy alta, es decir que el valor agregado por el proceso de construcción es relativamente bajo (Connolly, 1988: 186).

construcción dedicada a la edificación de viviendas adquirió gran dinámica. Lo mismo sucedió a partir de 1994, a pesar de la crisis y del retiro de la banca.

En el ámbito económico, la industria de la construcción dentro del modelo fordista estaba directamente relacionada con las políticas macroeconómicas ya que se consideraba importante para el crecimiento e impulsar el empleo.

En ese periodo el desarrollo del sector de la industria de la construcción fue utilizado como instrumento contracíclico para impulsar el crecimiento económico principalmente en periodos de recesión, esto porque la misma es generadora de empleo en cantidad considerable y moviliza al amplio sector productor de materiales. Las políticas de inversión pública en edificaciones e infraestructuras, son los principales medios para movilizar la producción e incidir en la economía.² La intensa ocupación de mano de obra de esta actividad aumenta el empleo y en consecuencia el consumo dinamizando la economía en su conjunto.

La evolución del empleo en la industria de la construcción como porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) fue la siguiente: en 1950 del 2.7; en 1960 del 3.6; 1970 del 4.9 y en 1980 del 4.6 por ciento (COPEVI, 1977c: 35-37 y Banco de México, 1993).

A fines de los setenta había en México un sostenido crecimiento de la actividad en la industria de la construcción, como consecuencia del *boom* petrolero, pero el porcentaje de trabajadores de la PEA empleados en el sector era relativamente bajo 4.6 si consideramos a los países de la región, como EUA con un 6.6% y en Canadá 5.0 por ciento (Banco Mundial, 1983).

La participación de la industria de la construcción en el empleo es importante si consideramos otras ramas económicas y se ubica en porcentajes cercanos a la industria manufacturera.

La construcción ejerce efectos multiplicadores, fundamentalmente sobre el conjunto de las industrias productoras de insumos, afirmándose incluso que la

² Por lo general las obras de infraestructura como carreteras, riegos, presas y plantas generadoras de energía, instalaciones petroleras y petroquímicas, son realizadas por grandes empresas en las cuales la composición orgánica de capital es mucho más alta y con menor empleo de mano de obra que en las firmas que se dedican mayoritariamente a las edificaciones. No obstante, el volumen y magnitud de las obras realizadas por las primeras contrapesan esta diferencia.

industria de la construcción es la segunda actividad (después del comercio) en importancia de acuerdo con sus efectos multiplicadores totales en el sistema económico (Ziccardi, 1991: 118).

1. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN

La industria de la construcción es un sector de la economía capaz de incidir en su dinámica y crecimiento y al mismo tiempo lleva consigo dificultades para el desarrollo de la actividad a veces mayores que en otros sectores económicos. Dichos riesgos están relacionados con: i) el volumen de capital involucrado, ii) el largo periodo necesario para la realización del capital invertido, iii) la relación con el suelo de los procesos de producción, iv) la dependencia de otros sectores económicos complementarios e independientes, y v) la extrema sensibilidad a las fluctuaciones económicas.

Por lo que concierne al capital involucrado, la producción de edificaciones, carreteras, infraestructuras, presas, etc., requiere de un considerable capital para ser invertido en maquinarias, materiales de construcción y mano de obra, entre otros. Este capital suele ser externo a la empresa y al sector de la construcción, proviniendo fundamentalmente del sector público y de otros sectores privados insertos en diversas ramas económicas y que constituyen los clientes reales o potenciales de dicha industria. La contratación de obras de construcción depende de las políticas de inversión pública y de la inversión privada de otros sectores económicos, y en menor medida de la promoción interna de la industria de la construcción. Cualquiera que sea el promotor de la obra: el sector público, privado o la misma empresa de construcción, necesitan de la disponibilidad de capital financiero para la inversión en insumos y el largo tiempo de la etapa constructiva.

Las políticas de inversión públicas y privadas, y las disponibilidades financieras no siempre son coincidentes con las necesidades de desarrollo de la industria de la construcción, ya que cada sector en general responde a coyunturas

económicas y políticas particulares, y cada proceso en particular está regido por los intereses propios de los múltiples agentes involucrados, que no siempre son coincidentes en tiempo, complementariedad y estrategias con la construcción.

El periodo de realización del capital invertido en los procesos de producción en la industria de la construcción es excesivamente largo si comparamos con la producción de otros productos.

Un capitalista invierte una suma de dinero en medios (maquinarias y materia prima) y en fuerza de trabajo para producir un producto que debe ser intercambiado rápidamente en el mercado por dinero para volver a invertirse en la producción del mismo producto. Cuando más rápida sea esta rotación, mayor será la ganancia y las posibilidades de un verdadero desarrollo en dicho sector.

Sin embargo, los productos de la industria de la construcción se enfrentan a un periodo de trabajo particularmente prolongado y que conjuntamente con el desembolso de una enorme masa de capital afectará el tiempo de rotación y en consecuencia la ganancia. Esta es una razón del porque las empresas constructoras han dependido mayoritariamente del sistema de contratación de obras, es decir, que son agentes externos a la empresa quienes arriesgan el capital o asumen los costos financieros de la obra.

Y para el caso en que el producto deba ser colocado para su venta en el mercado, no solamente el periodo de producción es prolongado sino también el tiempo en que espera ser intercambiado, debido a que el costo final de dicho producto es muy alto y difícilmente encuentre una demanda solvente capaz de costearlo. El mercado inmobiliario de vivienda y oficinas son entre otros buenos ejemplos de lo anterior.

El producto de la industria de la construcción está siempre ligado al suelo, lo que le proporciona a esta industria su principal peculiaridad ya que la inmovilidad del producto hace que los medios de producción deban ser móviles.

La condición de la relación con el suelo tiene varias implicaciones para el sector, ya que además de la inmovilización del producto, debido a que el suelo está apropiado privadamente su incorporación al proceso de construcción determinará una renta que será exigida por el propietario del suelo. Esta renta no

es solamente dada por la propiedad privada sino también por su adecuación y localización en el ámbito urbano, los cuales le confieren rentas diferenciales según fuera el caso.

En primer lugar, cuando se trate principalmente de las edificaciones fabriles, comerciales, de oficinas y residencial, será necesaria la disponibilidad de suelo urbano adecuado (con infraestructura y servicios) así como la incorporación de la renta del mismo al costo final del producto; pero como este suelo está apropiado privadamente la disponibilidad en el mercado depende de la voluntad del propietario, y conjuntamente con su costo (de adecuación y localización) muchas veces afectan considerablemente la realización de la obra así como el precio del producto.

En segundo lugar, y para toda la producción de esta industria, los procesos deben realizarse de forma localizada, lo que implica, el traslado de la maquinaria, los materiales de construcción y la mano de obra, como si cada producción significase la instalación de una fábrica, imposibilitando la producción en serie y afectando los costos del producto. Lo mismo implica además, la poca inversión en el capital fijo de la empresa así como la consiguiente baja productividad de la fuerza de trabajo.

Por último, la relación con el suelo y su producción localizada implica el diseño único y el cálculo de estimaciones de costos, controles y administraciones para cada obra en particular. Al respecto conviene realizar algunas consideraciones.

En el campo del diseño, el movimiento moderno en arquitectura³ ha tenido una distintiva intervención al respecto. Ellos argumentaron que la principal razón de que la industria de la construcción ha fallado para avanzar en las mismas tasas que otras industrias se coloca en la complejidad de los tradicionales diseños constructivos, los cuales tienden a enfatizar la estética individual de las construcciones caracterizada por una estructura de construcción revestida con

³ La Casa Dominó de Le Corbusier es quizás el más famoso diseño racionalizado del movimiento moderno. En la versión extrema del sueño del movimiento moderno, las construcciones podrían ser producidas igual que otros consumos durables, echando a andar la línea de producción que se espera entregar, listo para ser desechado cuando se deteriore o cuando el capricho de su propietario lo diga dictado por las necesidades de otra nueva (Ball, 1988: 24).

intrincados detalles. Estas características de diseño, afirmaron ellos, fueron en contra de la estandarizada naturaleza de la producción masiva de mercancías en la moderna sociedad industrial y ha ignorado lo satisfactorio que podría ser el aceptar las formas estructurales dictadas por los requerimientos funcionales de la producción masiva. La construcción podría ser diseñada con el mismo criterio de otros productos de la sociedad industrial y producida esencialmente en el mismo camino.

La posición del movimiento moderno es reduccionista en el tratamiento de la industria de la construcción y sus productos y olvida la fijación espacial de estos, al igual que son ignoradas las empresas constructoras capitalistas, el capital financiero, los terratenientes y los trabajadores de la construcción como activos agentes sociales con intereses particulares.

No obstante, el énfasis del movimiento en la estandarización y el diseño funcionalista ha producido cierta revolución en la técnica constructiva. En vivienda, oficinas, en la prefabricación de estructuras de concreto, igual en puentes, los arquitectos del movimiento moderno habrían facilitado la racionalización de los métodos de construcción asociados con los procesos de trabajo. Pero la racionalidad en el diseño es sólo un aspecto de los procesos de construcción, y tal vez no el más importante.

1.1 DEPENDENCIA DE OTROS SECTORES ECONÓMICOS

La industria de la construcción depende de otros sectores económicos complementarios y/o independientes para su desarrollo. En el proceso de producción de algún producto de la construcción se requiere: de la fabricación de maquinarias y equipos especializados que deben ser adquiridos por las empresas según su especialización o los procesos constructivos y la magnitud de las obras a realizar; de la producción de una gran diversidad de materiales de construcción; y del funcionamiento de un mercado de suelo para los casos fundamentalmente de la edificación.

Tanto la producción de maquinarias y equipos como la producción de materiales de construcción constituyen sectores económicos independientes que tienen sus procesos manufactureros o industriales específicos de producción y mercados propios de circulación de sus productos aunque para su consumo dependan de la construcción.⁴

Lo mismo vale para el mercado de tierra, cuya lógica muchas veces se comporta independientemente de las necesidades de la construcción aunque esté relacionada con ella.

Del mismo modo el desarrollo de la industria de la construcción depende de la demanda proveniente de los sectores privados de otras ramas económicas y de la inversión pública realizada por el Estado, que son los principales contratantes de obras, y por último, de la existencia de una demanda solvente que adquiera viviendas, oficinas y otras construcciones promovidas por la misma industria en el mercado.

Pero todavía, todos estos procesos necesitan para su realización de un tercer sector: el financiero, que en su conjunto comporta una lógica independiente de la renta del dinero que condiciona severamente los procesos de desarrollo de esta industria.

Así, la conjugación de todos estos intereses y dinámica sectoriales y disímiles muchas veces no son fáciles de realizar, sobre todo si los procesos no garantizan clara y plenamente la obtención de los beneficios particulares.

1.2 DEPENDENCIA DE LAS FLUCTUACIONES ECONÓMICAS

La industria de la construcción es extremadamente sensible a las fluctuaciones en el ámbito macroeconómico. Las condiciones de expansión o depresión económica que arrastran a muchas ramas de la producción y de servicios, el aumento o la

⁴ Por ejemplo, en la producción de materiales de construcción tan básicos como el cemento, el hierro y el vidrio, son observables verdaderos monopolios que controlan el mercado.

disminución de la inversión pública, y las variaciones de los índices de inflación y de las tasas de interés condicionan fuertemente el comportamiento del sector.

En un ambiente económico desfavorable se produce casi siempre una disminución de la demanda y un aumento de los costos del producto, lo que implica obviamente la disminución del volumen de trabajo que afecta severamente a la cantidad de mano de obra empleada y a la utilización del equipo o de la capacidad instalada.

Los representantes empresariales del sector suelen argumentar que la industria de la construcción es "la caja de resonancia" de lo que ocurre en la economía nacional, queriendo expresar con ello su extrema sensibilidad frente al comportamiento de la economía. Lo cierto es que, en la medida en que esta rama depende abrumadoramente del ahorro interno y la inversión pública, su actividad está comprometida con los vaivenes de la coyuntura (Ziccardi, 1991: 116). Si observamos la gráfica 12 podemos ver el comportamiento del PIB de la construcción con respecto al PIB nacional.

El conjunto de estos aspectos estructurales tienen mucho que ver en el desarrollo del sector. A pesar de su importancia económica no siempre los capitales invierten en el sector. Las diferentes empresas y agentes susceptibles de involucrarse en dichos procesos reacomodan, diversifican o quiebran; huyendo a otras ramas económicas cuando coyunturas importantes impiden la realización de la ganancia y la acumulación de capital.

2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

En el apartado anterior hemos planteado los aspectos conceptuales más importantes que definen y determinan a la industria de la construcción. Sin embargo, antes de avanzar en el análisis de su comportamiento es importante caracterizar brevemente al conjunto del sector de la construcción, intentando una

clasificación y describiendo las características particulares de cada subsector, sus articulaciones y el tamaño de la participación.

Las importantes diferencias que se observan en el conjunto del sector de la construcción están determinadas, conjuntamente con los aspectos conceptuales analizados anteriormente, por: las formas de producción y circulación del producto, las formas de organización de la demanda, y el nivel de desarrollo económico y social del país.

Dichos aspectos se pueden resumir de la siguiente manera:

- i) El nivel de desarrollo de la tecnología y sus posibilidades o niveles de utilización, la organización y control de los procesos técnicos, la magnitud de las obras, los niveles de especialización, la calificación y el uso de la mano de obra contratada, el control económico y la finalidad de la construcción, que determinan la organización de las formas de producción de los diversos segmentos de circulación del producto;
- ii) la distribución del ingreso de la población, el nivel de desarrollo de las diversas ramas productivas, y la participación directa del Estado, que determinan la organización de los diversos segmentos de la demanda; y
- iii) el crecimiento económico, los niveles de inflación, las relaciones laborales, los niveles de organización social, etc., que crean el ambiente económico y social para el desarrollo del sector en su conjunto.

Hemos dicho anteriormente que los productos de la industria de la construcción tienen elevados costos finales para la población, algunos de los cuales, como es el caso de la infraestructura en general (transporte, comunicación, servicios, abastecimientos, etc.) tampoco puede ser asumida por las empresas del sector privado, por lo cual esas obras son contratadas por el Estado para su realización; existen sin embargo otras, que se realizan exclusivamente dentro de los circuitos privados relacionadas con las edificaciones del sector industrial y de servicios, obras concesionadas, infraestructura de comunicación, obras privadas residenciales y hoteleras, etc., en los cuales está

involucrado un subsector de la construcción relativamente organizado, avanzado e industrializado.

Sin embargo, en el otro extremo de este subsector se encuentra otro mayoritario en términos de la población, poco desarrollado en el nivel de las formas de producción y con la dificultad de acceso a los bienes producidos por el primer subsector. Debido a que una de las determinantes más decisivas de la producción es la existencia de una demanda efectiva, dinámica y creciente capaz de asumir los costos elevados de los productos de la construcción, un importante sector del país, al no poseer los ingresos suficientes, queda desplazado de dicha posibilidad. No obstante, este subsector se ha organizado bajo condiciones particulares, articulándose a segmentos específicos del mercado de materiales de construcción, buscando por diversos medios superar las barreras del suelo, la disponibilidad de recursos y las adversidades del ambiente económico, para procurar el acceso a los diversos bienes del sector. La intervención del Estado suele ser muy importante para facilitar algunos de estos procesos.

Pero todavía, entre estos dos subsectores se ubica otro, cuya actividad artesanal, aunque no claramente organizado como un subsector, tiene una dinámica propia para producir ciertos bienes de la construcción bajo formas de producción particulares. El mismo responde a un vasto y diversificado segmento del mercado, principalmente de construcción, mantenimiento, reparación y mejoramiento de edificaciones y en menor medida de infraestructura. En él concurren pequeños despachos, grupos de albañiles y técnicos de nivel medio, demandados individualmente para la prestación de algún servicio o la construcción de obras particulares de pequeña o mediana envergadura, que no requiere precisamente la participación de una empresa. La diversidad de recursos humanos que se mueven en este subsector se articula fácilmente con los otros subsectores, en especial con el primero.

3. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

De acuerdo a lo anterior coexisten en México, al menos tres formas de organización del sector de la construcción, admitiendo que los criterios unificadores y las caracterizaciones parciales enfrentan serias dificultades, ya que difícilmente existen fronteras claras de demarcación entre una forma u otra, pero en el intento metodológico por identificar y ordenar los rasgos más comunes se tomará esta clasificación.

Sin embargo, es importante aclarar que existen varios intentos de clasificación relativamente similares:

Los que clasifican a la construcción por las formas de producción y circulación en: la producción por encargo la autoconstrucción, la promocional privada y la promocional pública (Jaramillo, 1985), (Pradilla, 1987), (Schteingart, 1989). Los que resaltan la construcción realizada por el sector privado, como Bolívar y Lovera consideran tres subsectores: aquel que ejecuta edificaciones residenciales en serie para la venta, el cual puede incorporar innovaciones que contribuyen al desarrollo productivo del sector de la construcción; los que continúan ejecutando obras con métodos "tradicionales" sirviéndose de pequeñas constructoras o maestros de obras contratados; y la construcción que se efectúa principalmente en los barrios donde subsisten las formas más retrasadas del sector (Bolívar y Lovera, 1982). Ambos acercamientos tienen como marco general la construcción de vivienda.

El realizado por el Banco Mundial que divide al sector en cuatro grupos principales: artesanos y contratistas del sector no estructurado, organizaciones de la comunidad o que trabajan por el método de autoayuda, entidades o empresas de propiedad estatal, y compañías privadas (Banco Mundial, 1985).

El asumido por la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) y es sostenido en algunos trabajos como el de Connolly: la industria de la

construcción “formal”, la construcción “informal” mercantil, y la autoconstrucción (Connolly, 1988).

Para el sector más específico de la autoconstrucción es defendido por algunos el concepto de “producción social del espacio”, que refiere a un concepto amplio de las formas de producción del hábitat, mediante la capacidad de producir y la participación organizada de la población pobre que controla los procesos de satisfacción de sus necesidades.⁵

3.1 SECTOR FORMAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN

Es el sector de la construcción que en términos de la producción capitalista se encuentra más desarrollada y cuyo motor de la producción es la acumulación de capital.

La relación fundamental que estructura la producción es la relación capital-trabajo asalariado y el producto circula en el mercado o es encargada por agentes privados de otras ramas económicas o por organismos del sector público.

Los procesos productivos utilizan vehículos, maquinarias, y herramientas que implican una importante inversión de capital capaz de agilizar ciertas operaciones de gran magnitud, de carácter relativamente industrializado combinadas con actividades artesanales que requieren un cierta habilidad de la mano de obra. En este sentido, el proceso global de trabajo incorpora esquemas de programación y racionalización de las actividades de producción, la repetitividad de ciertas tareas, la especialización, y la economía de escala en ciertos procesos, no obstante, la participación de la mano de obra es muy importante y su nivel varía según las características de cada empresa.

La organización por empresas de construcción o promoción es un rasgo que identifica la formalidad del sector aunque su tamaño, capacidad tecnológica,

⁵ Defendido por Enrique Ortiz de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC) y en general por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en el último encuentro internacional de las Naciones Unidas sobre el tema (Hábitat II, Estambul 1996).

inversión en equipamiento y contratación de la mano de obra es muy diverso, variando de este modo su estratificación entre las gigantes y las microempresas. El nivel de organización y penetración en el mercado también asume diferencias radicales: existen grandes empresas que concentran importantes segmentos de la demanda, controlan económicamente grandes procesos productivos y se hallan fuertemente involucradas en el mercado de suelo y la promoción y circulación de los productos de la industria de la construcción; y existen pequeñas empresas, o muy tradicionales con alta composición de mano de obra que asumen obras relativamente pequeñas, u otras altamente especializadas en procesos específicos de la construcción o la promoción.

Este sector está generalmente enmarcado en el conjunto de actividades realizadas por las empresas registradas en la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), y que corresponde relativamente a las registradas en las cuentas nacionales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi)⁶ y algunas fuentes estadísticas como la del Banco de México y la del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Para ciertas actividades específicas como la construcción de viviendas promovidas fundamentalmente por organismos públicos se han agrupado además en la Asociación Civil de Promoción de Vivienda (PROVIVAC).⁷

⁶ Actualmente Secretaría de Economía.

⁷ No obstante existen muchas otras organizaciones que representan o impulsan al sector, tales como: el Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, A.C. CIHAC), impulsado por la CMIC; la Cámara Nacional del Cemento; la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y el Acero; la Asociación Mexicana de Distribuidores de Maquinaria, A. C., la Asociación Mexicana de Empresas del Ramo de Instalaciones para la Construcción A. C. la Asociación Mexicana de Fabricantes de Fibrocemento, A. C.; la Asociación Mexicana de Industrias de Tuberías Plásticas A. C.; Asociación Mexicana de la Industria del Concreto Premezclado, A. C.; Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios, A. C.; Asociación Nacional de Fabricante de Cal, A. C.; Asociación Mexicana de Industriales del Presfuerzo y Prefabricación, A. C.; Asociación Nacional de la Industria Química, A. C.; Asociación Nacional de Productores de Bloques de Concreto, A. C.; Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda, A. C.; Instituto Mexicano del Aluminio, A. C.; Instituto Mexicano del Cemento y del Concreto, A. C.; Sociedad Mexicana de Ingeniería Económica y de Costos, A. C.; entre otros.

3.2 EL SECTOR NO ESTRUCTURADO

Existe un amplio sector económico que funge como demandante, fundamentalmente en el ámbito de las edificaciones, que no busca la participación de una empresa constructora o promotora para acceder a un bien o servicio de la construcción. Este sector de demandantes individuales, agentes privados, sector público inclusive, que ejerce el control económico de los procesos productivos y necesita de la mano de obra para construir, mantener o mejorar, determina la conformación de un importante sector no estructurado de pequeños despachos técnicos, constructores, arquitectos, ingenieros, especialistas, maestros, albañiles, carpinteros, electricistas, plomeros, mano de obra no calificada, etc.

Los procesos productivos y de servicios son predominantemente artesanales y en consecuencia de dependencia casi exclusiva de la mano de obra, y es en ella en que se invierte fundamentalmente el capital involucrado, además de los materiales de construcción. La cantidad limitada de maquinarias y herramientas utilizadas exige de algunos obreros calificación y condiciones de destreza manual, en combinación con otros no necesariamente calificados que sirvan de auxiliares.

La magnitud de la obra es generalmente pequeña comparada con el sector anterior y puede tratarse de la construcción de algún bien o simplemente su mantenimiento, siendo el destino final el autoconsumo por el agente que lo encargó o algún tipo de circulación comercial (venta o alquiler).

El "constructor" de este sector es en realidad un prestatario de servicios que responde a las condiciones mercantiles de las formas y necesidades de producción de este sector de la construcción, pero que se articula fácilmente al sector formal como fuerza de trabajo contratada y en momentos de fuerte contracción económica puede reducir dramáticamente su remuneración o inclusive emplearse en otros renglones económicos.

3.3 EL SECTOR DE LA AUTOCONSTRUCCIÓN O DE LA “PRODUCCIÓN SOCIAL”

Este constituye un amplio sector en el que a veces no interviene prácticamente ningún proceso mercantil como sería el de autoproducir la vivienda y el equipamiento básico de las comunidades rurales e indígenas, hasta aquellos procesos sociales de producción del hábitat donde son necesarias la compra de materiales básicos de construcción y la contratación de mano de obra.

Estos procesos están estrechamente relacionados con la apropiación primeramente de un terreno que no está adecuado con la infraestructura y los servicios urbanos necesarios, y que por lo general se localiza en la periferia de las ciudades. Dicha apropiación se realiza con el acceso a los fraccionamientos ilegales o la invasión de terrenos ejidales, a través de los agentes dedicados a este tipo de prácticas. Los procesos de regularización devienen mucho tiempo después y generalmente una vez que el terreno ya se encuentra avanzado en la autoconstrucción como consecuencia de la tolerancia del Estado ante esta alternativa generalizada de acceso de los pobres al hábitat.

Las obras de construcción están relacionadas con el autosuministro de la vivienda, la provisión de servicios como el agua, infraestructura de saneamiento, apertura y mantenimiento de calles, construcción de puentes y muros, y mejoramiento general del hábitat.

El acceso a los materiales de construcción es muy variado, ya que estos pueden ser adquiridos en el mercado, sobre todo los más básicos y necesarios como el cemento, la cal, el bloque, el hierro, chapas de fibrocemento, etc., mientras que otros son obtenidos en los circuitos comerciales de “segunda mano”, y otros más de la recolección de desechos o del reciclaje.

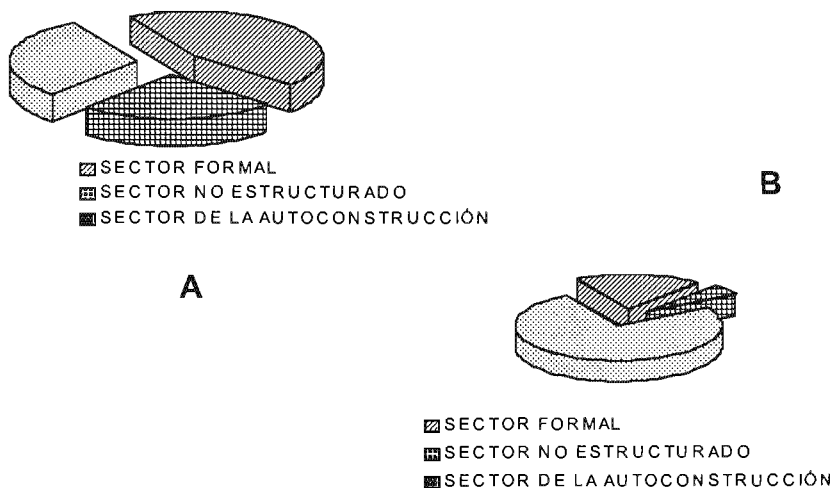
Los instrumentos y las herramientas utilizadas son escasos y rudimentarios recayendo fundamentalmente en el esfuerzo humano la concreción de la obra.

La mano de obra puede ser individual, familiar y comunitaria utilizada gratuitamente como extensión de la jornada de laboral, y en algunos casos es contratada como trabajo asalariado puntualmente para ciertos procesos constructivos que necesitan habilidad y/o calificación, o simplemente como auxiliar. Muchos maestros de obras, carpinteros, plomeros y albañiles, agrupados anteriormente en el sector no estructurado, autoproducen sus viviendas en sus momentos libres o de desempleo, se involucran en actividades colectivas o comunitarias o son contratados para trabajos pequeños y específicos en este sector.

En general este es un sector, en el que un amplio segmento de la población más pobre, emplea parte de su fuerza de trabajo combinando con medios elementales de construcción para producir espacios que en la generalidad están destinados a su propio uso. Asimismo, implica largos periodos constructivos que a veces involucran toda la vida, así como grandes esfuerzos de gestión ante organismos públicos y privados. De hecho la participación del sector estatal suele ser importante desde la tolerancia de estos procesos considerados generalmente irregulares, hasta en el abastecimiento de la infraestructura y servicios, la regularización de la tenencia y alguna política de mejoramiento habitacional.

GRÁFICA 11

Distribución sectorial de la construcción



De acuerdo a los aspectos que se tomen en cuenta para la distribución, la gráfica de participación por sectores puede variar considerablemente. Por ejemplo, si consideramos específicamente la participación en la producción del hábitat, el sector de la autoconstrucción o de producción social del hábitat es el mayoritario ya que algunos autores se refieren a porcentajes que oscilan entre el 60 y el 70%, teniéndose así probablemente la 11-B; pero, si resaltamos la contribución total de capital fijo (construcción y equipamiento), importancia económica, etc. en el conjunto de la construcción, se tendrá la Gráfica 11-A. También podríamos compararlos en la contribución al empleo y entonces el sector formal será el más importante.

Hemos prevenido que la definición por sectores puede carecer de cierto rigor y que las fronteras de separación entre uno y otro son aún más difíciles de establecer, esto es por el desconocimiento y la poca información sistemática existente especialmente de los subsectores de la autoconstrucción y del no estructurado. No obstante, con la caracterización anterior es posible entender sus diferencias.

3.4 ASPECTOS COMUNES Y DIFERENCIALES ENTRE LOS SUBSECTORES

Para ahondar un poco más en esta clasificación es necesario aclarar cuáles podrían ser los aspectos comunes y diferenciales entre uno y otro sector.

El primer aspecto común y de suma importancia es la articulación de la fuerza laboral, es decir, que ésta en mayor o menor medida es la misma en los tres sectores, sobre todo aquella que es claramente fluctuante en el primer sector y que está conformada por los maestros de obras, los especialistas carpinteros, plomeros, electricistas, soldadores, albañiles y la mano de obra no calificada en general, que bajo los regímenes de subcontrataciones, el destajismo y la actividad puntual, se emplea mayoritariamente en el primero y en el segundo sector y en mucho menor medida en el tercero.

En este sentido, esta mano de obra calificada y no calificada opera tanto en empresas formales de la construcción, en obras medianas realizadas por encargo bajo la dirección, de un constructor arquitecto o ingeniero, o realizando eventualmente algún trabajo puntual y/o autoproduciendo su propia vivienda en el sector de la autoconstrucción.

Vale decir que existe un constante movimiento de esta masa laboral entre un sector y otro según las condiciones del mercado. Y aun más, un importante grupo de la mano de obra técnica o más calificada como los superintendentes, jefes de la obra, residentes, conformados por arquitectos, ingenieros, topógrafos, etc., y otros operadores técnicos tales como gerentes analistas, administradores, maquinistas, secretarías, etc., también pueden fluctuar entre el primer y segundo sector de acuerdo a las condiciones económicas del mercado.

En los tres sectores, y especialmente en el ámbito de las edificaciones, la renta del suelo se incorpora al valor del producto. Lo que varía son los mecanismos de acceso al mismo.

Otro aspecto común entre los distintos sectores es el consumo de materiales de construcción. En los tres sectores se utilizan los llamados materiales básicos, esencialmente utilizados en la obra negra, tales como: cemento, grava, arena, cal, concreto, premezclado, ladrillo, tabiques, varillas, alambón, perfiles, tuberías, láminas y madera. Obviamente, en el sector de la autoconstrucción la utilización de estos materiales es más limitado y las formas de acceso pueden variar considerablemente. Otros artículos son más característicos del sector formal y del no estructurado, tales como los metal-mecánicos: elevadores, bombas domésticas, artículos eléctricos, equipos para refrigeración y calefacción, cerrajería, cortinas y puertas metálicas, alambre, tornillos y tuercas; artículos no metálicos: azulejos, mosaicos, mármol, muebles, sanitarios y vidrio, entre otros; y finalmente los productos químicos, como los plásticos, pinturas, barnices e impermeabilizantes.⁸

En cuanto a la diferencia entre los tres sectores hay que buscarla en los siguientes aspectos: el objetivo de la construcción de hacerlo para el mercado,

⁸ La clasificación fue tomada de: Copevi IV, 1977:74.

por encargo o para el autosuministro; el control económico y técnico que se tiene de los procesos constructivos; las características dominantes de los procesos productivos (industrializado o artesanal); el nivel de empleo de la maquinaria y de la fuerza de trabajo; las características dominantes de la relación laboral; las formas de circulación del producto; entre otros, que ya fueron explicados anteriormente.

B. EL ESTADO PROMOTOR DEL SECTOR CONSTRUCTOR EMPRESARIAL

La influencia del Estado en el conjunto del sector de la construcción es determinante y compleja ya que ésta puede variar en su rango muy amplio que va desde la planificación de la política económica; el presupuesto de egresos de la federación donde se define el gasto público; los ordenamientos jurídicos, normativos y reglamentarios que afectan indirectamente o directamente al sector; la política fiscal o tributaria; políticas específicas en la que el Estado es promotor directo como el caso de la vivienda; y hasta la mayoría de las obras públicas en la que el Estado abre licitaciones para que el sector privado concurse para su realización.

El comportamiento de las condiciones macroeconómicas es fundamental en el desarrollo de la industria de la construcción. Estas condiciones se crean y mantienen relativamente a partir del desarrollo de la política económica que persigue como objetivo primordial el crecimiento sostenido e incluye entre otros la política monetaria, el control de la inflación, las finanzas públicas, la política financiera, la política de empleo, etc. Todos estos aspectos inciden no solamente en el subsector formal sino en el conjunto de la construcción, ya que una recesión económica afecta la actividad formal pero también el empleo y los ingresos de la población que autoconstruye.

Un aspecto que el sector formal de la construcción suele prestar especial atención es la composición del presupuesto de egresos de la federación, sobre

todo el relacionado con el gasto en el desarrollo económico y social cuyo ejercicio suele estar distribuido en los sectores de desarrollo rural, pesca, desarrollo social (educación, salud, desarrollo urbano y vivienda, abasto social y solidaridad), comunicaciones y transporte, comercio, turismo, energético, industrial, justicia y seguridad, y administración; en cada uno de los cuales habrá un porcentaje de inversiones en edificaciones, infraestructura, equipamiento y mantenimiento. De este ámbito de acciones surge la planificación y ejecución de las obras públicas, el llamado a licitaciones y la consecución de contratos, constituyéndose el Estado en el principal cliente del sector formal de la industria.

Otros aspectos con los que el Estado regula el funcionamiento del sector de forma directa o indirectamente son a través de los diferentes niveles del ordenamiento jurídico algunos de los cuales son: la legislación sobre los derechos de propiedad, la legislación laboral, la legislación comercial, la ley de asentamientos humanos y de vivienda, la legislación sobre las obras públicas, las reglamentaciones de la construcción, las reglamentaciones sobre el medio ambiente, etc. Aspecto que se trató en el capítulo cinco.

Un aspecto al que el sector formal y el no estructurado de la construcción suelen ser sumamente sensibles es la política fiscal que incluyen los diferentes Impuestos Sobre la Renta (ISR): impuestos al activo de las empresas y el impuesto por la prestación de servicios; el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los diferentes impuestos de transacción inmobiliaria e inclusive el impuesto predial. La política tributaria y de gravámenes al sector de la construcción en algunos casos puede favorecerlo y en otros perjudicarlo. Los incentivos fiscales de exoneración temporal de impuestos, las desgravaciones por inversión o reinversión, las exenciones de pagos de derechos aduaneros por la importación de ciertos equipos de depreciación acelerada, las desgravaciones por construcciones para el sector social de escasos recursos, etc., pueden fomentar el crecimiento del sector formal o tal vez mantenerlo en épocas de crisis económicas.

En el ámbito de la autoconstrucción, el papel del Estado también suele ser fundamental. Esto podría describirse con la tolerancia o represión de los

fraccionamientos ilegales y las invasiones; la regulación jurídica de los asentamientos; el suministro de los servicios básicos y de alguna infraestructura; y los programas estatales de apoyo a la autoconstrucción como los lotes con servicios, paquetes de materiales, etc.

Por último, un aspecto de vital importancia es el papel del Estado en el mantenimiento de las relaciones y condiciones laborales del sector. El Estado en primer lugar instituye la legislación laboral en función del contrato social que mantiene tanto con el sector obrero como el empresarial; al mismo tiempo es el que define, a través del régimen de salario mínimo, los ingresos de los trabajadores del sector; y por último es el que instrumenta o controla los sistemas de pensiones y de seguridad de dichos trabajadores.

El Estado se ha convertido históricamente en el cliente mayoritario de la industria de la construcción y en consecuencia su principal impulsor.

La forma de relación entre el Estado y dicha industria es el "sistema de contrato", realizada fundamentalmente de la forma directa y en menor medida a través de los concursos. La ley y la reglamentación respectiva específica que dichos contratos deben ser adjudicados en subastas mediante mecanismos claramente establecidos (convocatoria, registro, selección, inscripción de selección, presentación de posturas, estudio de posturas, fallo, y contrato), aunque obviamente, también se prevé las excepciones que bajo la justificación del interés público podría ejecutarse la contratación directa.

La acción del Estado en materia de obras públicas en infraestructura y edificaciones demandadas por el sistema productivo, ha tenido un ritmo sostenido desde los inicios del proceso de sustitución de importaciones. La asignación de grandes recursos en tal sentido impulsó y desarrolló decididamente a la industria de la construcción, en especial a las grandes empresas. La participación gubernamental históricamente estuvo por encima del 70%, al menos hasta finales de los ochenta, y en varios sexenios superaron el 80%.

CUADRO 23
Participación pública y privada, 1980-1995
(distribución porcentual)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Público	84.1	81.7	80.5	80.8	83	83.9	82.78	79.68	77.29	77.19	74.01	72.32	71.6	65.16	66.2	59.2
Privado	15.9	18.3	19.5	19.2	17	16.1	17.22	20.32	22.71	22.81	25.99	27.68	28.4	34.84	33.8	40.8

Fuente: CMIC. 1997. *Situación de la industria de la construcción*. México: CMIC

1. COMPORTAMIENTO DE LAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS ,1995-2001

La austeridad del gasto público unido a la crisis financiera de 1995 afectaron al sector constructor, en términos del PIB, este tuvo una caída importante y a partir de 1996 observó una recuperación. Sin embargo, para este estudio lo que interesa es el comportamiento de las empresas. El acceso a la información por empresa no está disponible ni en la CMIC ni en el INEGI, por su carácter confidencial, la única fuente a la que se tiene acceso es la encuesta anual que entre los agremiados de ese sector realiza la revista *Obras*. Desde 1985, se presenta a las empresas un cuestionario que permite identificar las más importantes del sector, en un inicio, el indicador utilizado fue el monto de obra ejecutado y en los últimos años el monto de sus ventas. También se presentaban a las empresas de acuerdo a su perfil constructor clasificándolas en aquellas dedicadas a la vivienda, urbanización, ingeniería ambiental, obras industriales, obras marítimas y fluviales, obras hidráulicas, vías de comunicación y otras. Aunque para 1995 – 2000, la encuesta ya no presenta esta clasificación, se ha podido identificar a las empresas dedicadas a la vivienda siguiendo los datos de anteriores encuestas y por el conocimiento que se tiene del sector.

CUADRO 24

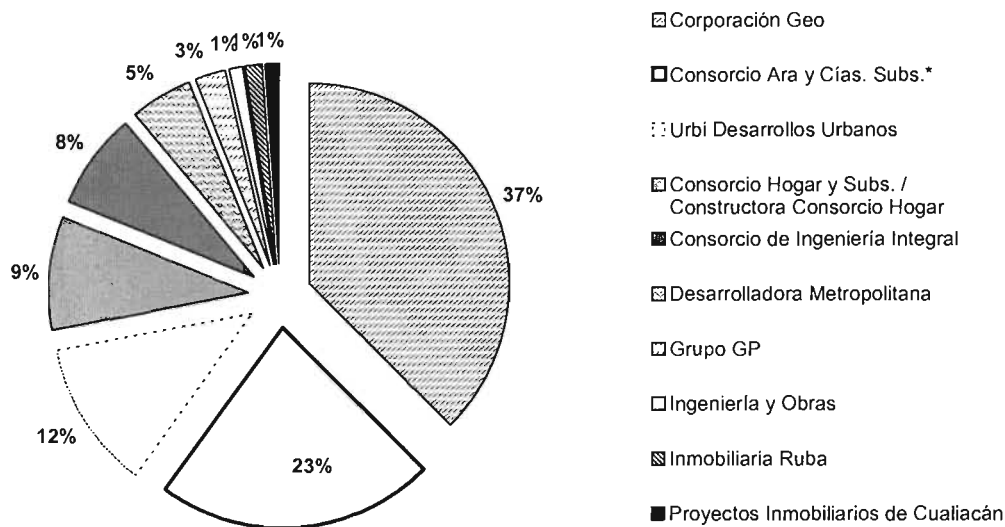
Las diez primeras empresas constructoras de vivienda en México, 1995-2001
miles de pesos
base: 2000

Número	Empresas constructoras de vivienda	1995 - 2001 Ventas	Porcentaje
1	Corporación Geo	25,302,901	37.4
2	Consortio Ara y Cías. Subs.*	15,365,078	22.7
3	Urbi Desarrollos Urbanos	8,013,903	11.8
4	Consortio Hogar y Subs. / Constructora Consortio Hogar	6,089,876	9.0
5	Consortio de Ingeniería Integral	5,325,364	7.9
6	Desarrolladora Metropolitana	3,427,108	5.1
7	Grupo GP	1,743,359	2.6
8	Ingeniería y Obras	704,425	1.0
9	Inmobiliaria Ruba	865,143	1.3
10	Proyectos Inmobiliarios de Cuahuacán	801,708	1.2
	Total	67,638,866	100

Fuente: Cuadros elaborados de acuerdo a la información generada por "Las 100 empresas constructoras más importantes de México", revista **Obras**, Informe Anual de 1995 al 2001.

GRÁFICA 14

Las diez primeras empresas constructoras de vivienda en México,
1995-2001
base: 2000



CUADRO 25

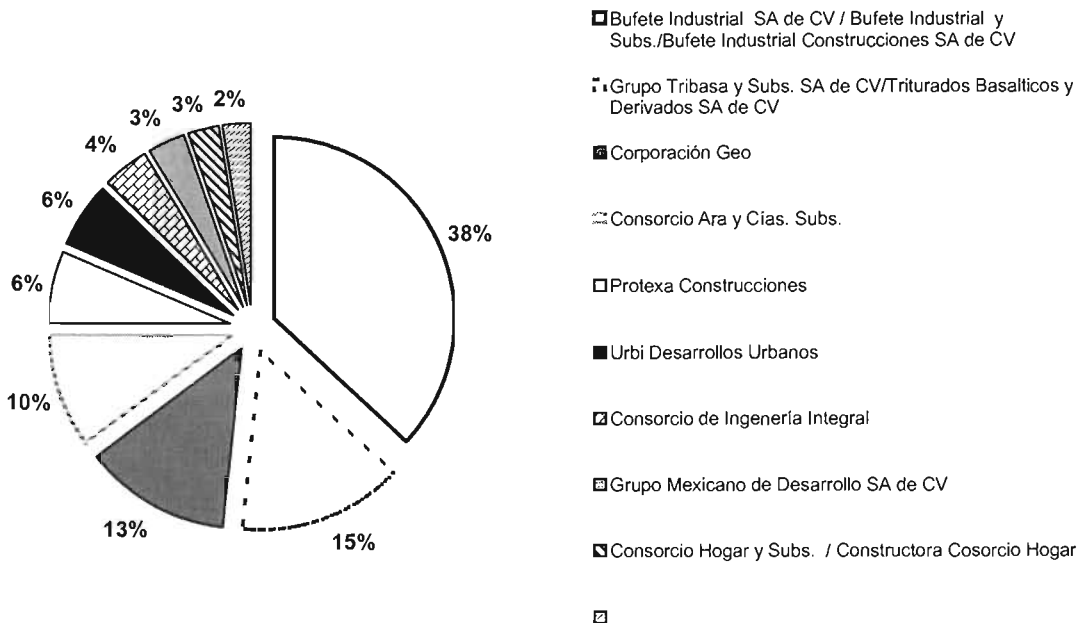
Las diez primeras empresas constructoras de México, 1995-2000
 miles de pesos
 base: 2000

Número	Empresas constructoras nacionales	1995 - 2001 Ventas	Porcentaje
1	Empresas ICA Sociedad Controladora SA de CV/Ingenieros Civiles y Asociados SA de CV	90,971,762	36.84
2	Bufete Industrial SA de CV / Bufete Industrial y Subs./Bufete Industrial Construcciones SA de CV	36,959,088	14.97
3	Grupo Tribasa y Subs. SA de CV/Triturados Basalticos y Derivados SA de CV	32,232,244	13.05
4	Corporación Geo	25,302,901	10.25
5	Consortio Ara y Cías. Subs.	15,715,576	6.36
6	Protexa Construcciones	14,092,229	5.71
7	Urbi Desarrollos Urbanos	10,296,492	4.17
8	Consortio de Ingeniería Integral	8,506,552	3.44
9	Grupo Mexicano de Desarrollo SA de CV	6,790,902	2.75
10	Consortio Hogar y Subs. / Constructora Cosorcio Hogar	6,089,876	2.47
TOTAL		246,957,622	100

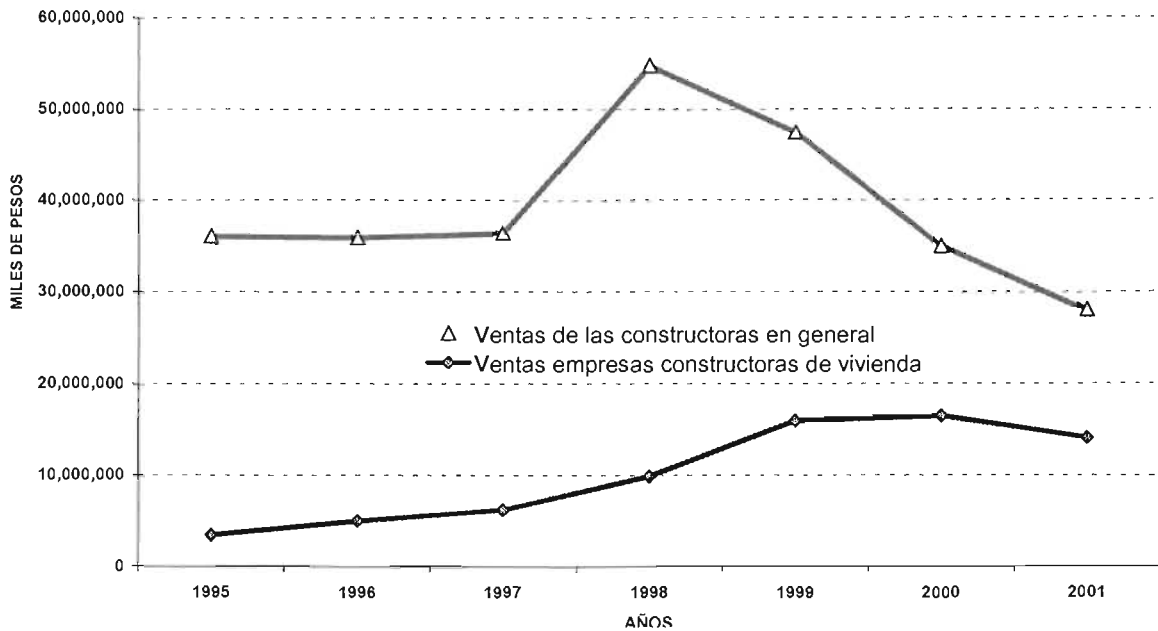
Fuente: Cuadros elaborados de acuerdo a la información generada por "Las 100 empresas constructoras más importantes de México". Revista Obras, Informe Anual de 1995 al 2001

GRÁFICA 13

Las diez primeras empresas constructoras de México, 1995-2000
 base:2000



GRÁFICA 14
Ventas de las empresas constructoras de vivienda y del sector constructor nacional en México, 1995-2001
 base:2000



Fuente: Cuadro 15 y 16 en Anexo Estadístico

Es revelador observar cómo las ventas de las empresas no dedicadas a la producción de vivienda estancan a partir de 1995 y repuntan en 1998 para caer drásticamente a partir de ese año, mientras que en el comportamiento de las empresas productoras de vivienda se observa una curva de crecimiento menos pronunciada. Debido a que durante esos años los créditos hipotecarios de la banca se cerraron, el crecimiento tuvo su origen fundamentalmente en los recursos del Infonavit (véase gráfica 16).

Algunos datos de estas empresas nos permiten observar que se originan a partir de la oportunidad que ofrece la política de vivienda implementada en México. Así por ejemplo, empresas como Geo y Ara inician sus operaciones en la década de 1970. Un ámbito fundamental de la relación directa del Estado en el sector de la construcción es a través de la política de vivienda de interés social. Con esta política el Estado funge como se ha visto en los capítulos anteriores como promotor al definir los programas de vivienda, crear los organismos sectoriales, invertir recursos fiscales u organizar los sistemas de recaudación de

los recursos, contratar las empresas constructoras, adjudicar las viviendas, conceder subsidios, facilitar los créditos y procurar su recuperación. Como el Estado nunca ha construido las viviendas, son las empresas ligadas a la producción de vivienda, los proveedores de materiales y los propietarios de terrenos los interesados directos de dicha política.

2. EL ESTADO PROMOTOR DEL SECTOR EMPRESARIAL DE VIVIENDA

Como vimos en el capítulo II, con la puesta en marcha en 1963 del PFV y el aumento de la inversión proveniente del encaje legal, se favoreció la creación de empresas principalmente de tamaño pequeño y mediano que se dedicaban a esta actividad y surgió la figura del promotor de vivienda (Topalov 1974, 1979). A pesar de los recursos destinados el número de viviendas que se construyeron en una década, tan sólo se llegó a una producción promedio de 16 mil viviendas por año, cantidad insuficiente para la demanda creciente de su población objeto. Sin embargo, como se anotó en el capítulo de referencia, el hecho de que se consideró que la vivienda social debía ser en propiedad, abrió la posibilidad de que se involucraran a más actores del mercado como: los propietarios del suelo, los constructores y comercializadores; además de los actores relacionados directamente con la industria de la construcción como son los proveedores de materiales. Como vemos en el cuadro 2-A del anexo estadístico, el incremento de vivienda impulsado por la participación de los organismos públicos de vivienda, especialmente Fovi, en la década de 1970 llegó a 200 mil 687 viviendas, lo que representó el 1% del total del parque habitacional.

En el capítulo III se resaltó la consolidación y expansión de la construcción de vivienda pública con la creación de los Fondos del Infonavit y el Fovissste. Refiriéndonos a los datos de la gráfica III en la introducción, la década de 1980 el crecimiento de la participación de los organismos públicos en el total del parque

habitacional fue de 748 mil 346, representando el 2%. Debido al origen de los recursos del Infonavit, éste empezó a destacar como el más importante.

Desde su creación, hasta los cambios a su Ley en 1992, el Infonavit promovió la construcción de 1 043 663 viviendas, con lo que llegó a atender 13% de los derechohabientes, proporción no tan significativa. Sin embargo, para el sector constructor fue determinante en la creación y consolidación de las empresas dedicadas al ramo, como veremos más adelante. Desde 1973 a 2000 el Infonavit participó en el incremento de vivienda 15.5% (cuadro 26). Si se observa la gráfica 13 veremos que su participación va en aumento, esto puede deberse a que los créditos pueden incluir cofinanciamientos, tomando en cuenta que el monto por crédito otorgado en el mismo año ascendía a 173 mil 420 pesos, lo cual no era suficiente para la adquisición de vivienda.

En el caso del Fovissste su participación en el incremento de vivienda es menor, debido al adelgazamiento del Estado, alcanzando 3.5% (cuadro 26).

El Fovi disminuye su acción a partir de la desregulación financiera que eliminó el encaje legal y dejó al Fovi únicamente con los fondos provenientes del Banco Mundial. La desregulación suponía una mayor participación del sector privado, la cual se dio sólo en los momentos que la economía crecía y se detiene cuando las condiciones económicas no son seguras.

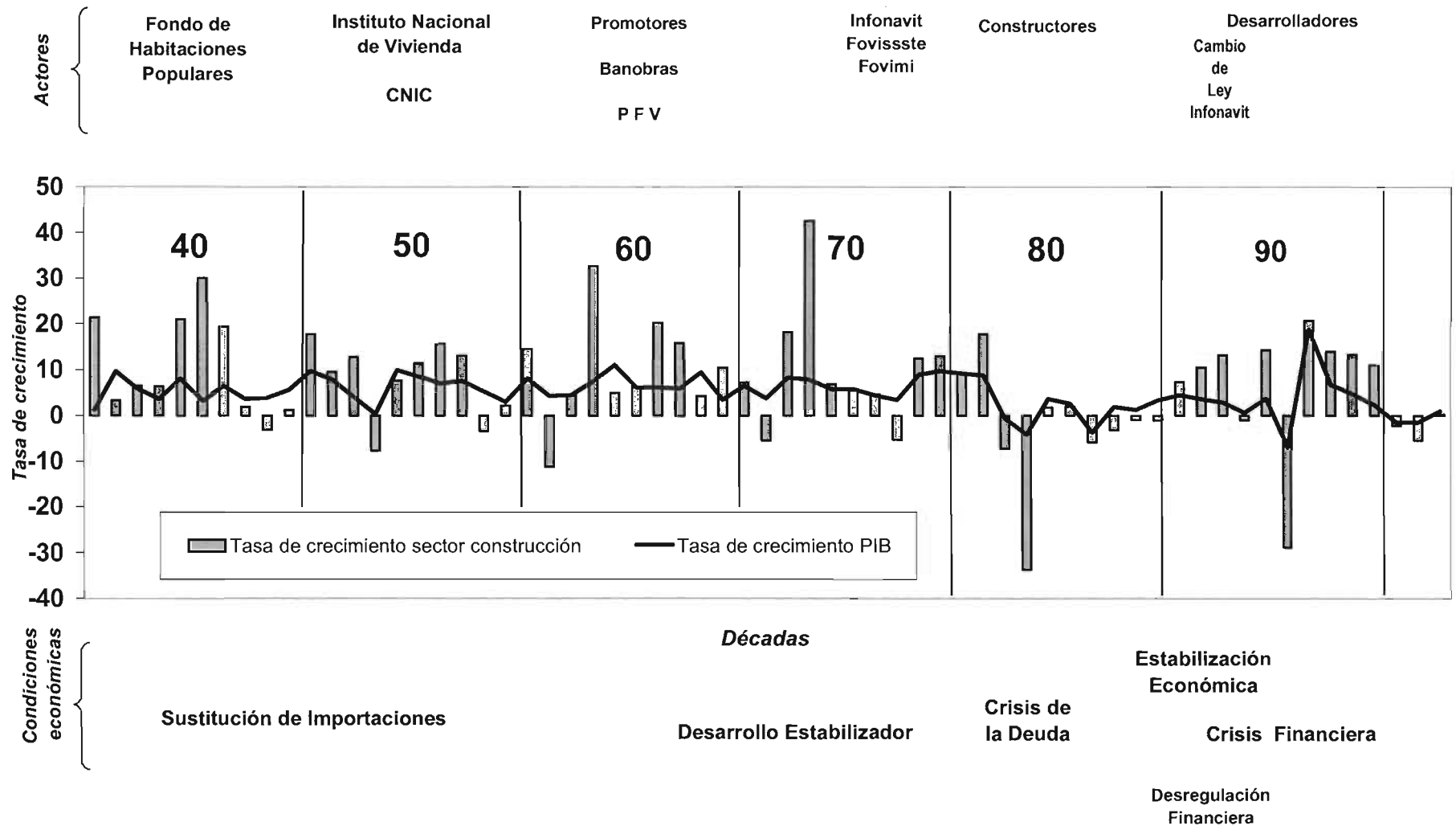
La banca, a partir de la crisis financiera, dejó de otorgar créditos para vivienda y durante el periodo 1970-2000 sólo participa en el incremento de vivienda en 3.5%.

La gráfica 15 ubica en los diferentes periodos económicos la creación de los organismos de vivienda, así como, el surgimiento de los distintos actores ligados a la producción de vivienda y busca dar un panorama de lo expuesto a lo largo de los distintos capítulos.

GRÁFICA 15

**Actores públicos y privados del sector vivienda y su circunstancia económica,
1940 - 2001**

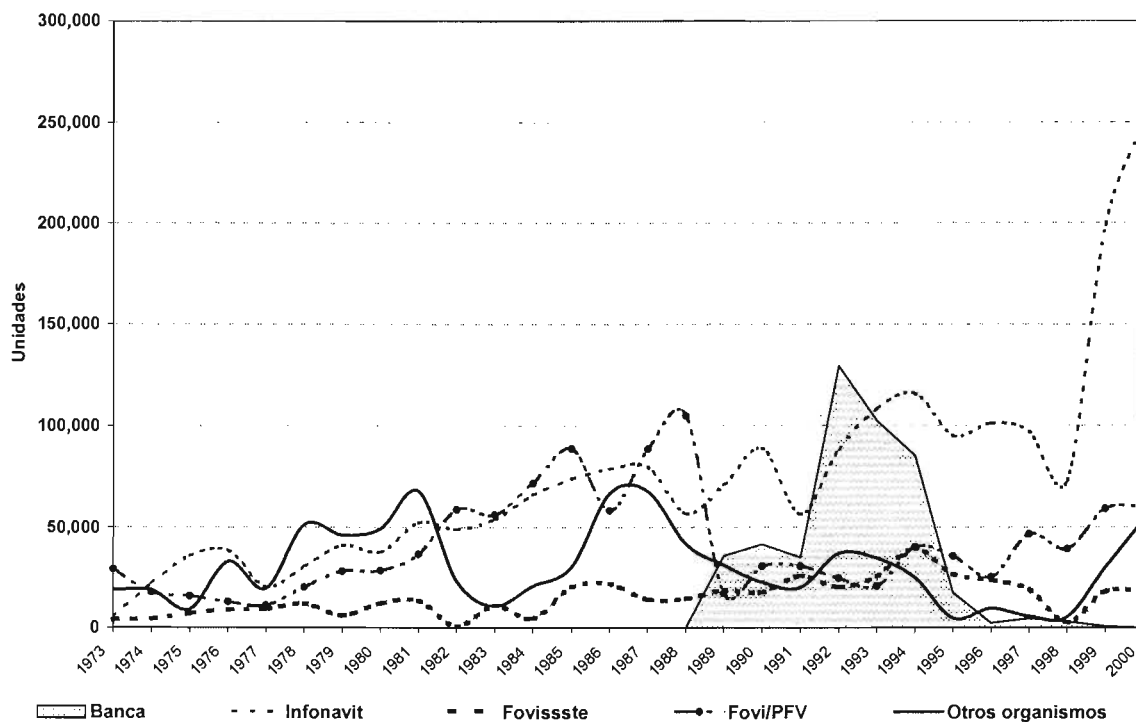
Tasas de crecimiento base: 80



Fuente: Cuadros 5-A y 5-B en Anexo Estadístico

GRÁFICA 16

Vivienda nueva por organismo (1973 - 2000)



Otros organismos incluye: Banhuopsa, Inst. Nal. De la Viv., Dir. Pensiones Civiles y militares, Pemex, IMSS, DDF, Fovimi/Issfam, Banobras, SAHOP (Org. Sectorizados y no sect.), CFE, Ficapro, Incobusa.

CUADRO 26

Incremento de vivienda en México, 1970-2000

ORGANISMO	1970-2000* Unidades	%
Infonavit	2,122,950	15.5
Fovissste	471,661	3.5
Fovi	1,191,903	8.7
Otros Organismos	1,141,222	8.3
Incremento privado	8,281,513	60.6
Banca	459,115	3.4
Incremento censo 1970 -2000	13,668,364	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros 2-A y 2-B en anexo estadístico.

A pesar de las limitaciones para construir estas series estadísticas de vivienda, las mismas nos permiten contar con una visión de conjunto de los organismos y de la importancia que representan como fuente de recursos financieros para la consolidación del sector empresarial constructor de vivienda. Las cifras presentadas nos permiten ver que los organismos más importantes son el Fovi y el Infonavit, por lo anterior fueron desarrollados ampliamente en los capítulos anteriores.

En el caso de Geo (1973)⁹, inicia en la construcción y promoción de oficinas, así como de edificaciones industriales y residenciales. No desaprovecha la oportunidad de convertirse en contratista para el Infonavit ampliando sus servicios a este Fondo en la localización de terrenos urbanizables, obtención de permisos y licencias necesarias, y el diseño y construcción de obras de infraestructura para sus proyectos de vivienda. La empresa fue suficientemente flexible para pasar de contratista a promotora de vivienda y promovió vivienda residencial media e interés social para Fovi.

En los años ochenta caracterizados por la crisis de la deuda, la empresa se concentra en el sector de la vivienda e inicia la industrialización de los procesos de producción. Otro indicador importante que nos permite ver la importancia de los recursos financieros del Infonavit es que en 1994 la empresa inicia exitosamente operaciones en el mercado de valores y en 1996 a pesar de la crisis emite papel comercial de corto plazo; en 1997 emite los primeros 50 millones de dólares en un Eurobono. Sus ventas en 1996 alcanzan poco más de 12 mil casas; al siguiente año ascenderán a 17 mil y en 1998 sobrepasan las 20 mil (cuadro 27).

⁹ Página electrónica de la empresa: www.casasgeo.com.mx

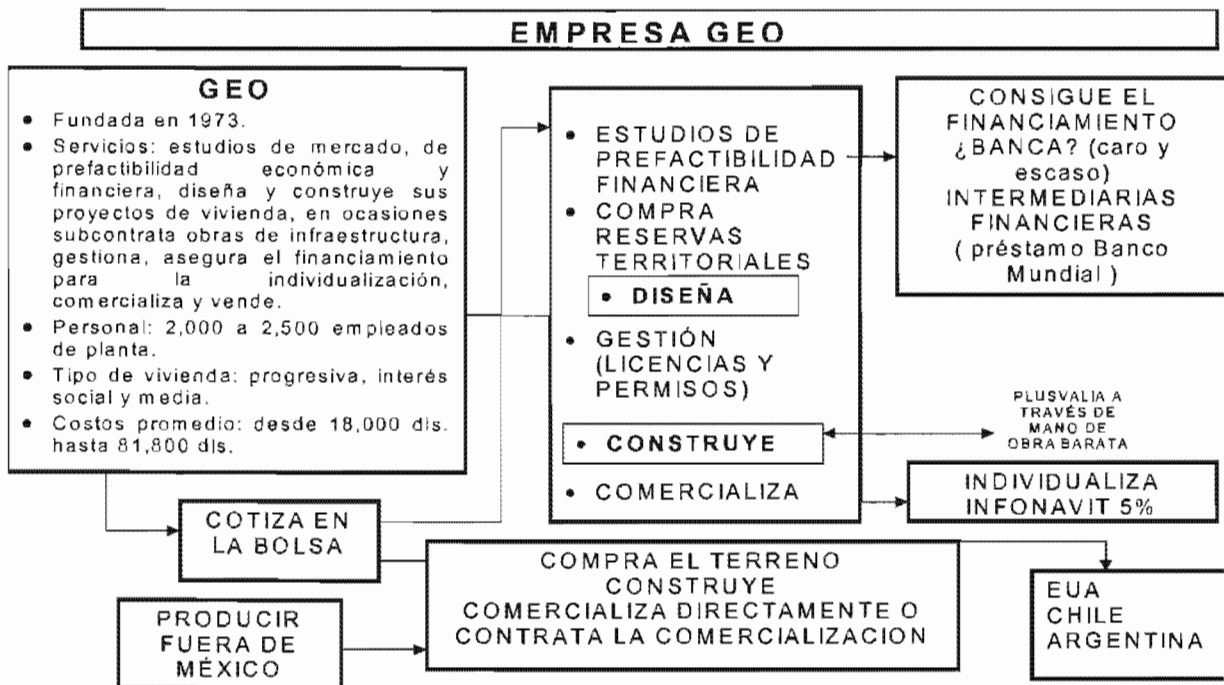
CUADRO 27
Número de casas vendidas por Geo, 1996 - 2000

Año	Casas
1996	12 235
1997	17 148
1998	20 428
1999	25 503
2000	26 577

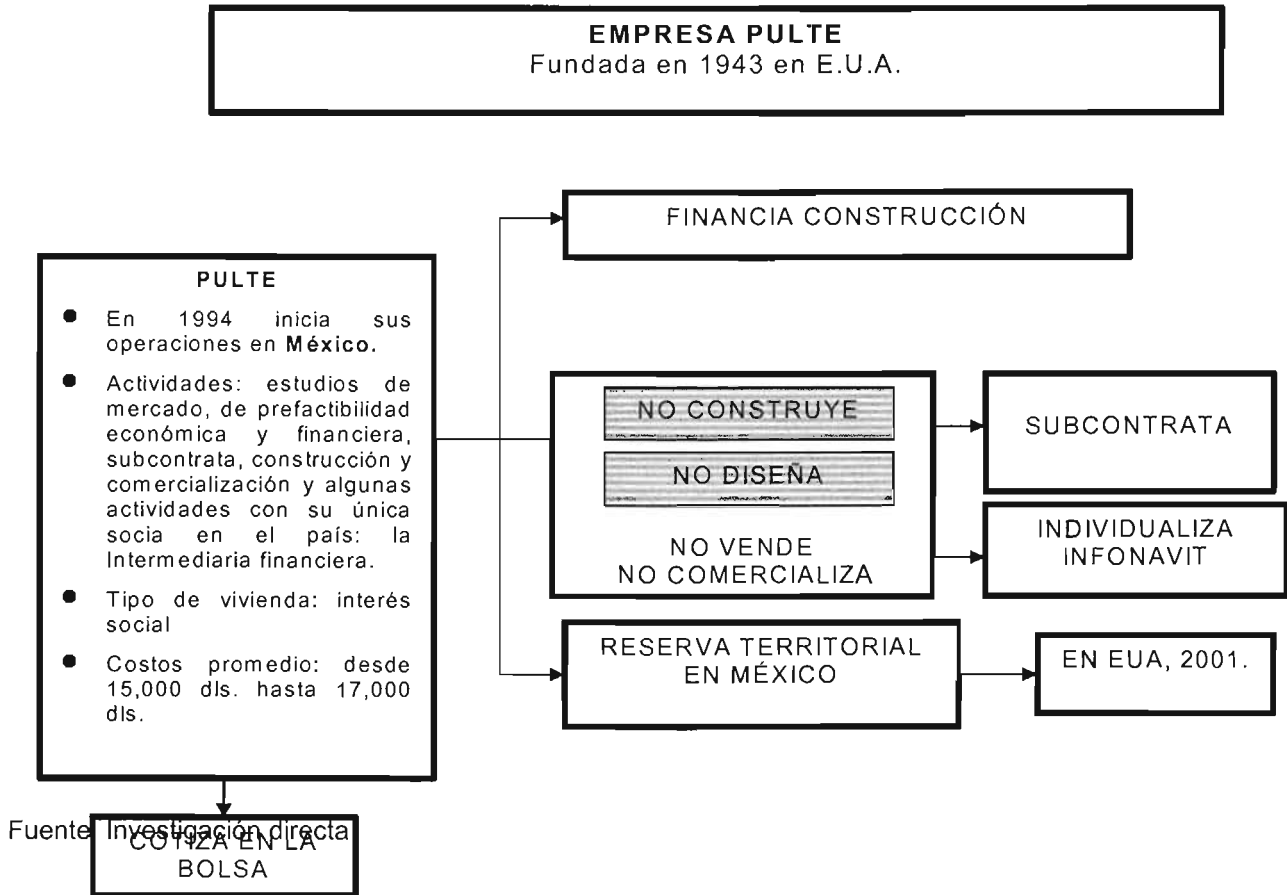
Fuente: www.casasgeo.com.mx

El esquema 1 resume la evolución de Geo desde su fundación, resaltando que es una empresa que se dedica al diseño y construcción de vivienda.

ESQUEMA 1



ESQUEMA 2



Otro caso es Pulte, que inicia sus operaciones en México en 1994, como resultado de los acuerdos del TLC en materia de vivienda, se trata de una empresa que había agotado su mercado en Estados Unidos. En nuestro país Pulte se asocia con empresas mexicanas creando: Condak Pulte, CIV Pulte, DTR Pulte, Nantar Pulte y también se asocia con hipotecaria Su Casita. Al iniciar operaciones en México, Pulte se asocia con las empresas maquiladoras para beneficiarse de los créditos del Infonavit ahorro-hogar. De 1994 a Pulte ha financiado la construcción de más de 35 mil viviendas en el norte y centro del país. Existe una diferencia importante en el perfil de esta empresa pues sólo financia la construcción de viviendas sin intervenir en las demás fases de producción de la vivienda, si comparamos los esquemas 1 y 2, ésta diferencia es clara.

Es importante resaltar como en las épocas de mayor crisis para el sector constructor como los ochenta, es un periodo exitoso para las empresas dedicadas a la construcción de vivienda gracias a los recursos del Fondo proveniente del salario indirecto de los trabajadores.

En la crisis financiera nuevamente los recursos del Infonavit permiten ver que las empresas que fueron suficientemente flexibles y contaron con capital a corto plazo pudieron hacer un negocio financiero importante (Pulte y las empresas entraron a la bolsa). Los ingresos de los trabajadores permiten que las empresas vayan en contra del ciclo de la economía, o sea que reporten mayores ganancias que otros sectores, esto es posible gracias a los cambios en el marco jurídico y legal empujados por los organismos internacionales y obedientemente ejecutados por los gobiernos en turno.

CONCLUSIONES

La hipótesis que guió esta investigación establece que el análisis de la relación entre sector público y empresas productoras de vivienda es fundamental para entender la política habitacional del Estado mexicano, y que ésta última tiene una fuerte influencia de los lineamientos establecidos por los organismos internacionales.

Para fundamentar esta aseveración, se analizaron las acciones de Fovi e Infonavit en los distintos periodos históricos. Se señalan los cambios que tuvieron respondiendo a las condiciones del entorno económico y a las imposiciones firmadas en los acuerdos internacionales. En cada etapa se buscó destacar el apoyo que ambos organismos dieron para la consolidación de los diversos actores empresariales de la construcción. Entre 1970 y 2000 estos organismos financiaron la cuarta parte del parque habitacional del país destinado a trabajadores.

Por otra parte, se buscó saber si las transformaciones de la política de vivienda realmente acarrearón un cambio favorable en la asignación de créditos y ampliaron las oportunidades de acceso a vivienda para los asalariados.

En el primer capítulo se realizó una revisión que parte del reconocimiento constitucional de la vivienda como una necesidad general y del compromiso social y económico que se establece después de la Revolución encaminado a la consolidación del Estado en México.

Se resalta cómo a partir de 1930, durante las tres décadas que se analizan resumidamente, se establecieron las bases jurídicas e institucionales y se dieron las condiciones en las que se desarrolló la relación entre el Estado y el sector privado constructor en la dotación de vivienda. Asimismo se constata como en este periodo empiezan a delinearse las características del Estado posrevolucionario mediante el otorgamiento de privilegios a grupos que aseguraban la fidelidad partidista. Estos privilegios consistían en la atención en

salud, educación y en el acceso selectivo a los primeros programas de vivienda social.

Por lo que concierne a la dotación de vivienda, los organismos instituidos en este periodo financiaron cerca de 54 000 viviendas. Este aporte fue poco significativo en relación a las necesidades, ya que en ese momento el total del parque habitacional estaba constituido por 6.4 millones. Sin embargo, tuvo un impacto en el sector de la población considerada más importante para la conformación del Estado mexicano: la burocracia, debido a su importancia en la consolidación del aparato administrativo del Estado.

Es decir, en esta época encontramos los primeros indicios de la utilización de la vivienda social como factor de control político con la construcción en los años cincuenta de los primeros conjuntos de viviendas en alquiler destinados a los trabajadores del Estado.

Finalmente, vimos cómo a lo largo de esas décadas las acciones gubernamentales permitieron mediante el otorgamiento de contratos para la construcción de infraestructura la consolidación del sector constructor nacional. Al mismo tiempo que el incipiente desarrollo de las empresas constructoras de vivienda dependió de los recursos que el gobierno destinaba para este fin. Es decir, la relación entre el sector constructor capitalista y los gobiernos en turno surgió en esta época y se consolidó a lo largo del tiempo.

De 1940 a 1960 el crecimiento demográfico y de la población urbana impactaron el desarrollo de las ciudades. La población desempleada, subempleada o de muy bajos ingresos, no podía acceder a la escasa oferta de suelo y vivienda urbanos ofrecidos por inversionistas privados, por lo que comenzaron a constituirse nuevos y mayores asentamientos en terrenos muchas veces inadecuados, y que no contaban con infraestructura y servicios adecuados. Esta situación se agravó en las décadas siguientes.

A principios de los años sesenta, el escenario socioeconómico se caracterizó por el crecimiento sostenido del PIB y estabilidad de precios; así como por el fortalecimiento de la participación del Estado, tanto en calidad de agente

económico directo, como de controlador, planificador y regulador de la esfera económica, financiera y social.

En este contexto, y como respuesta a las necesidades de vivienda, surge en 1963 el Programa Financiero de la Vivienda (PFV) mediante la creación del Fovi y a partir de la obligatoriedad impuesta a las instituciones bancarias de destinar una parte de sus recursos captados del ahorro público a préstamos para la adquisición y/o construcción de viviendas. Desde su creación dicho programa funcionó como un organismo coordinador de las inversiones y la oferta de la vivienda de interés social, y como el movilizador fundamental de los recursos internos para destinarlos a la vivienda de bajo costo. Fue así que el aumento de los recursos financieros mixtos y las reformas jurídicas, brindaron la oportunidad al gobierno de ofrecer respuestas públicas a las demandas de viviendas presentadas por las capas medias y bajas de la población urbana.

Con este programa, a sugerencia de los organismos internacionales, desaparecen los programas de vivienda social en alquiler, lo cual inicia un proceso de dependencia respecto a los lineamientos de tales instituciones. Dentro de este contexto, varios factores tienen gran importancia, en tanto constituyeron los elementos que propiciaron de manera más directa la creación del PFV: la consolidación del sistema financiero mexicano, el establecimiento de un control selectivo del crédito y el papel promotor del Estado.

Por primera vez la intervención del Estado garantizó el acceso a recursos financieros que apoyaran el surgimiento de un nuevo agente: el promotor inmobiliario, y se facilitó el acceso a crédito barato a una reducida parte de la población trabajadora. Sin embargo, como mencionamos, los vaivenes de la economía del país, así como las propias características del sistema de pagos, mantuvieron una tendencia constante de desplazamiento de su cobertura social hacia los sectores de mayores ingresos, reduciéndose así el espectro de población beneficiada.

En términos generales podríamos decir que, desde el punto de vista de la modernización del sistema financiero y de la política social, el PFV y la gestión de los organismos que lo integraron fue una medida oportuna del gobierno para movilizar

recursos financieros públicos y privados, internos y externos para destinarlos teóricamente a satisfacer las necesidades sociales.

La idea de combinar, en un inicio, capitales mixtos público-privado significó, en términos de la redistribución de ingresos, una medida que procuraba amparar a los sectores medio bajos de la población, defendiéndolos de la especulación y los mecanismos mercantiles del sector inmobiliario privado.

Al analizar la gestión del Fovi en su conjunto, como la de un organismo creado para atender las necesidades de vivienda de capas de población con recursos estables y las novedosas medidas del ajuste, a las que nos referimos en el capítulo II y que se aplicaron durante la crisis de los ochenta, pueden ser evaluadas positivamente para la institución, en tanto permitieron una relativa rebaja de los costos del subsidio en sus programas, la ampliación de los servicios a la población beneficiada (al menos de los sectores de mejores ingresos de sus sujetos de crédito), así como frenar en alguna medida el debilitamiento de los recursos bancarios destinados al organismo (elemento, este último, de gran importancia, puesto que constituía la mayor fuente de recursos del Fovi).

Si, para evaluar la eficiencia del organismo, el análisis del Fovi se centró en términos de necesidades sociales y la ubicación de la demanda de vivienda de bajo costo, se hace evidente que el Fovi no fue capaz de dar respuesta a estas necesidades, por lo que a pesar de los esfuerzos realizados, su aportación a la eliminación de los problemas de escasez de vivienda de la población trabajadora empobrecida fue limitada en el periodo de estudio. Esta situación se agudizó a partir de la desregulación financiera que liberó a la banca de destinar parte de la captación de los recursos para destinarlos a este programa y los limitó a los préstamos provenientes del Banco Mundial.

En 1972 se crea el Infonavit, la otra institución que nos ocupa en este estudio. Uno de sus objetivos fue establecerse como fondo solidario en el que las aportaciones de los trabajadores de mayores ingresos facilitarían el acceso al crédito a los de menores ingresos, es decir a los trabajadores más necesitados. El Infonavit se constituye rápidamente como el más importante de los fondos de vivienda por tener la mayor cantidad de afiliados, y por tanto, manejar los

recursos monetarios más cuantiosos y contar con la capacidad para financiar el mayor número de viviendas.

Cada uno de los actores que intervinieron en la creación del Infonavit tenía expectativas e intereses específicos respecto del organismo, como se mencionó en el capítulo III; sin embargo, cabe subrayar que durante la década de los años setenta, la vivienda promovida por el Infonavit se perfiló como un importante factor de cooptación política y poder económico. Los empresarios, los funcionarios públicos y los líderes sindicales que integraban las comisiones tripartitas en el Instituto, tomaron ventaja de esta posición para constituir empresas constructoras.

Las empresas que se beneficiaron en este periodo fueron las empresas constructoras dedicadas a la edificación residencial en serie para venta. Este sector era el más tradicional del ramo y utilizaba métodos constructivos que ocupan mano de obra no calificada. La eficiencia y productividad de estas empresas fue desigual.

Durante la crisis económica de los años ochenta, las condiciones financieras de la institución no se adecuaron al entorno económico del país, lo que repercutió en que los trabajadores que no fueron beneficiados con un crédito, no pudieron recuperar el ahorro que se había planteado al constituirse el Infonavit.

En 1988 se da un giro al modelo de desarrollo económico del país: los cambios se inscriben en una serie de medidas que pretenden que la economía mexicana compita en el mercado internacional, sin dejar fuera la esfera de la vivienda. Como mostramos, impulsar el mercado de la vivienda formaba parte esencial del proyecto modernizador de la economía mexicana de finales de la década de 1980 y principios de los años noventa, en este proyecto estaban involucrados el sector financiero, el sector privado de la construcción, y el gobierno por lo que respecta a la vivienda social.

Este periodo coincide con el agotamiento de los sistemas de seguridad social causado por: las crisis económicas recurrentes, el aumento en el número de pensionados, el sacrificio fiscal del Estado por los altos subsidios y por ineficiencia administrativa.

Con la reforma en 1992 a la Ley del Infonavit se concretaron los ajustes del modelo de desarrollo económico y del sistema político mexicano en el organismo federal que contaba con mayores recursos económicos del sector vivienda. Estas reformas pretendían mejorar la eficiencia operativa del organismo, agilizar la recuperación de los créditos adecuándolos a la situación económica del país, hacer más transparente la operación del Instituto en el proceso de gestión y asignación del crédito, el manejo de los recursos de las cuentas individuales; facilitar el derecho de cada trabajador para elegir su vivienda en el mercado y ampliar su cobertura de atención.

Puede afirmarse que estas reformas respondieron a cambios en la esfera política y económica del país, así como a las recomendaciones de los organismos internacionales. En este periodo se inicia la apertura democrática, con lo que la vivienda social perdió importancia como factor de cooptación política, papel que desempeñó hasta la década de los ochenta.

Los primeros años de la década de los noventa parecían confirmar algunas de las bondades de la apertura hacia el mercado. La banca privada respondió a la desregulación otorgando préstamos hipotecarios. Las empresas constructoras participaron activamente en las licitaciones públicas para la construcción de vivienda social. Sin embargo, esta situación fue transitoria, ya que con la crisis financiera de finales de 1994 las condiciones cambiaron significativamente: los créditos puente que las constructoras obtenían a través de la banca, fueron prácticamente cancelados al igual que los créditos hipotecarios.

A partir de 1995, los únicos recursos financieros para la individualización de créditos provenían en mayor medida de Infonavit y Fovi (de este último, en una proporción menor) y fueron determinantes para el crecimiento y consolidación de las grandes empresas desarrolladoras de vivienda, así como para las empresas que lograron adaptarse a las nuevas condiciones; empero la crisis dejó fuera a las compañías medianas y pequeñas y a las exclusivamente constructoras.

Como vimos el Instituto abandonó su papel de promotor de vivienda y, siguiendo los lineamientos del Banco Mundial, se convierte en "facilitador" abriendo posibilidades de ganancias en el ámbito financiero nacional e

internacional para las empresas privadas. De tal manera que algunas empresas nacionales e internacionales que contaban con capital suficiente incrementaron sus ventas, como en los casos de Geo y de Pulte (como mostramos en el capítulo VI). Junto con ellas, otras como Consorcio Hogar, Ara y Sadasi se consolidaron entre las principales desarrolladoras de vivienda del país, gracias a los recursos del Infonavit, provenientes del salario indirecto de los trabajadores. Estas empresas conseguían créditos para la construcción a tasas del mercado internacional y los contabilizaban a tasas nacionales. Debido a lo anterior, la producción de vivienda se convirtió en un negocio financiero, lo que repercutió en la calidad de la vivienda y en su impacto urbano, ya que no existe control por parte del Instituto, pues la supervisión es responsabilidad del propio constructor cuando el financiamiento se hace con su propio capital; y en el caso de ser recursos bancarios, la supervisión se limita principalmente al flujo financiero y no a la calidad de vivienda.

Por otra parte y nuevamente respondiendo a las recomendaciones de los organismos internacionales, el Infonavit vendió su reserva territorial en el mercado, mientras que las empresas desarrolladoras, al amparo de las modificaciones al artículo 27 constitucional, adquirieron millones de metros cuadrados de tierra de origen ejidal en las principales ciudades del país.

Desde su creación, hasta los cambios a su Ley, el Infonavit promovió la construcción de 1 043 663 viviendas, con lo que llegó a atender 13% de los derechohabientes, proporción no tan significativa. Sin embargo, para el sector constructor fue determinante en la creación y consolidación de las empresas dedicadas al ramo. Desde 1973 a 2000 el Infonavit participó con 15.5% en el incremento de vivienda a nivel nacional.

A partir de los datos disponibles observamos que en la década de los ochenta la atención del Infonavit se dirigió a los derechohabientes con menos de dos salarios mínimos (83%), mientras que los de más de dos salarios sólo representaron 17%. En la siguiente década, esta situación se invirtió: los de más de dos salarios mínimos representaron 77% de los créditos otorgados por el Instituto, mientras que los trabajadores con menos de dos salarios, sólo 23%.

Es claro que en la década de los noventa la atención se dirigió a familias con mayores ingresos salariales. Si bien, la política pretendía ampliar la oferta de vivienda, el acceso a este bien se dificultó para la población con menos recursos. Es importante destacar que el Infonavit perdió uno de sus objetivos fundamentales, es decir, ser un fondo solidario, para transformarse en fuente de recursos para el negocio inmobiliario habitacional.

Una evaluación cuantitativa de los efectos de la aplicación de la nueva política, lo dan las cifras referentes al parque habitacional construido con los recursos de los distintos programas de vivienda. Los datos presentados muestran que la vivienda pública en los ochenta representó 45.42% del incremento del *stock* habitacional. Si bien en los años ochenta la atención por parte de los organismos de vivienda no fue suficiente, los programas incluyeron a derechohabientes de bajos ingresos que obtuvieron una vivienda. Durante esa década se establecieron programas creativos que permitieron el acceso a suelo y vivienda a sectores de la población que habían estado desatendidos por no considerarlos sujetos de crédito.

Durante la década de los noventa, la participación de los organismos públicos en el *stock* habitacional disminuyó hasta representar 40%. Es decir, más del 50% de las familias de menores recursos no tiene acceso al mercado formal, esta tendencia se agudiza a partir de la desregulación financiera que libera a la banca privada del encaje legal, del cambio a la Ley del Infonavit, y dieron un nuevo curso a la política de vivienda. El Estado privilegió al sector financiero, al sector productor de vivienda ligado a él, y abrió el mercado para el capital extranjero. Esto no significa que se considere que el modelo anterior fue mejor, sino que el nuevo modelo deposita, casi sin restricciones, en manos de un sector que ha demostrado ser ineficiente, recursos financieros importantes, sin una regulación que garantice el buen manejo de los mismos.

Las cifras que se presentaron muestran cómo la intervención estatal en vivienda fue limitada y no invirtió recursos fiscales suficientes; asimismo, no se desarrolló un sector inmobiliario capitalista independiente que ofertara suficiente vivienda ni siquiera para la demanda solvente.

La banca privada no propició el crecimiento del sistema hipotecario. Es decir, a diferencia de los países desarrollados en los que hay un sector apoyado por el Estado y otro que produce vivienda para el mercado con recursos privados, en México las empresas capitalistas productoras de vivienda han dependido fundamentalmente de los recursos administrados por los organismos públicos de vivienda. Específicamente en el caso europeo; las políticas lograron resolver en mayor medida el problema habitacional, y justificaron la entrada del mercado a la vivienda pública para mejorar las condiciones habitacionales. Tomando ese ejemplo, los lineamientos de los organismos internacionales han impuesto la idea de la participación del mercado para mejorar las condiciones de acceso a la vivienda. A pesar de los resultados poco satisfactorios de las políticas aplicadas para satisfacer la demanda de los trabajadores, se continuaron impulsando los mismos programas.

Este trabajo se ocupó de una de las múltiples líneas de investigación en la compleja temática de la vivienda en un periodo que abarca hasta el año 2000, en el se demuestra que, si bien el submercado de vivienda pública no es suficientemente grande, como acabamos de mostrar, para las necesidades de la población, sí lo ha sido para el desarrollo del sector constructor privado y para el sector financiero.

Esto responde en parte a las condiciones económicas precarias de la mayoría de la población, pero también a que las empresas financieras, desarrolladoras, constructoras y promotoras han operado minimizando sus riesgos. No han otorgado créditos de largo plazo y han crecido a partir de los años sesenta bajo el amparo de la política de vivienda, aunque se declaran partidarios incondicionales del libre mercado, siempre y cuando el Estado “facilite” mediante sus políticas habitacionales la oferta suficiente de créditos hipotecarios y cubra los riesgos de los capitales. En este caso, la intervención del Estado es aplaudida por el sector empresarial, cuando la acción estatal se dirige a distribuir los costos de la ineficiencia financiera privada al resto de la sociedad. Este mismo sector, se opone a la regulación estatal del mercado inmobiliario habitacional, indispensable para controlar las distorsiones propias del mismo y que en la actualidad se

encuentra en manos de unas cuantas empresas.

Hay que hacer énfasis en la importancia que la vivienda tiene para el desarrollo socio-económico del país. Es un hecho innegable que la vivienda social en México nunca ha recibido recursos fiscales suficientes. Los programas más importantes se formularon con base en los recursos provenientes de los ahorradores, a través de la banca y del ahorro de los trabajadores.

Puede concluirse que el papel del Estado en las distintas etapas es valorado como activo con la instrumentación de diversos programas creativos. Sin embargo, estas acciones han respondido más a las necesidades de los distintos actores privados que a la población más necesitada, como se muestra con la conformación de la industria de la construcción (años cincuenta), el desarrollo del sector inmobiliario privado (años sesenta), y la utilización de la vivienda social en los años ochenta, como un instrumento de negociación política. A partir de 1990 la vivienda social fue considerada básicamente un negocio financiero. A pesar del discurso gubernamental que limitaba la actuación de las instituciones vivendistas a un papel exclusivamente financiero, su participación se amplió con el fin de facilitar la apertura del mercado al sector financiero y a empresas extranjeras.

En este sentido, coincidimos con Topalov y sus estudios realizados para el caso francés, los cuales demuestran, a partir del análisis de las relaciones entre políticas públicas y agentes privados, que las medidas gubernamentales son parte integrante de las contradicciones estructurales de los sistemas de producción y circulación de la vivienda. Por otra parte, las intervenciones públicas intentan reducir las contradicciones del sistema en crisis sin lograrlo, ya que únicamente las desplazan. Restauran las condiciones de la ganancia privada sobre bases nuevas; así, éstas permiten la aparición de otra estructura (Topalov, 1987).

En el análisis presentado puede verse que desde el discurso revolucionario hasta el neoliberal proponen "satisfacer necesidades básicas", "mejorar las condiciones de vida de las capas más pobres"; sin embargo, se demuestra que si bien la intención del Estado ha sido tal, en realidad responde más a la dinámica de la acumulación de capital del sector empresarial de vivienda y, en algunos periodos, al control político que a las necesidades de la población empobrecida.

Es decir, se desvirtúa la política habitacional, se vuelve un generador de ganancias para las empresas privadas, y su papel fundamental en el desarrollo social queda relegado. Esto no es producto de una actitud de conspiración, sino que responde al proceso y estilo de crecimiento económico del país.

Esta investigación concluye en 2000, sin embargo, los primeros cuatro años del gobierno foxista han consolidado las políticas y las tendencias propuestas en la década de los noventa. Es importante señalar que es necesario evaluar con riguroso cuidado los datos presentados por la actual administración referentes al éxito en el número de créditos otorgados por el Infonavit ya que un crédito no equivale necesariamente a una vivienda.

Esta investigación se ocupó de una de las posibles historias de la vivienda para asalariados en México; sin embargo, debido a su importancia para el desarrollo socio-económico del país quedan pendientes por explorar otras vertientes que nos permitan profundizar en torno al tema desde otros ángulos.

BIBLIOGRAFÍA

- Albarracín, Jesús *et al.* 1993. *La larga noche neoliberal, políticas económicas de los ochenta*. Barcelona: ICARIA, ISE.
- Aldrete, José Antonio. 1983. "Hacia un nuevo enfoque para el estudio de la acción burocrática estatal: la política de vivienda del Infonavit". *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2. mayo-agosto. México: El Colegio de México.
- Alonso, Jorge (coord.). 1986. *Los movimientos sociales en el valle de México*. México: Ediciones de la Casa Chata.
- Alva Munciño, J. Ubaldo. 1989. "La urbanización del municipio de Cuautitlán Izcalli, México: algunas causas y consecuencias". En *Actas Latinoamericanas de Varsovia*. 46 Congreso Internacional de Americanistas. Tomo 8. Varsovia: Facultad de Geografía y Estudios Regionales, Universidad de Varsovia.
- Alvarez Béjar, Alejandro (coord.). 1990. *La clase obrera y el sindicalismo mexicano*. Primera edición. México: Facultad de Economía, UNAM.
- Alvarez, Guillermo y A. Ranfla. 1991. "La Acción Habitacional del Estado en Baja California". *Cuadernos de Ciencias Sociales*, vol. 4, núm. 8. Mexicali: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de Baja California.
- Amin, Samir y otros. 1987. *La dinámica de la crisis global*. México: Siglo XXI EDITORES.
- Araud, Christian y otros. 1975. *La construcción de vivienda y el empleo en México*. México: El Colegio de México.
- Araud, Christian. 1987. "Historia de una organización urbano-popular en el Valle de México". *Cuadernos de la Casa Chata*, núm. 153. México.
- Aspe Armella, Pedro. 1993. *El camino mexicano de la transformación económica*. 2a. edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- Assmann, Hugo (comp.). 1980. *El Banco Mundial: un caso de "Progresismo Conservador"*. San José Costa Rica: Departamento Económico de Investigaciones.
- Ayala E., José. 1992. *Límites del mercado. Límites del Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Ayala E., José. 1996. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: Facultad de Economía, UNAM y Editorial Porrúa.
- Azuela de la Cueva, Antonio. 1989. *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.
- Azuela de la Cueva, Antonio y Martha Schteingart. 1989. "El habitat popular en América Latina". Trabajo elaborado en el marco del proyecto "Repensando la Ciudad Latinoamericana", coordinado por el IIED. México (multicopiado).
- Azuela de la Cueva, Antonio y Emilio Duhau. 1989. "Institutional legal arrangements for land administration and land development in urban areas. The mexican case". Informe preparado para Habitat. México: ONU (multicopiado).

- Azuela de la Cueva, Antonio y M. S. Cruz. 1989. "La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la Ciudad de México 1940-1946". *Sociológica*, núm. 9. México: UAM.
- Azuela de la Cueva, Antonio y François Tomás. 1993. *El acceso de los pobres al suelo urbano nuevos enfoques en materia de política de regularización*. México: IFAL, IISUNAM.
- Balbo, Marcello. 1995. *Povera grande città. L'urbanizzazione nel Terzo Mondo*. Florencia: FrancoAngelli
- Balbo, Marcello. 2001. *La evolución del pensamiento sobre los asentamientos irregulares*. Conferencia. 3 de septiembre. México: IIS-UNAM.
- Ball, Michael. 1983. *Housing policy and economic power*. Londres: Methuen.
- Ball, Michael. 1988. *Rebuilding construction. Economic change in the British construction industry*. Londres: Routledge.
- Ball, Michael. 1994. *Investing in new housing: lessons for the future*. Londres: School of Land Management & Urban Policy.
- Ball, Michael. 1997. *Structures investment and international economic growth: the historical record*. London: South Bank University. mimeo.
- Ball, Michael. 1998. "Institutions in british property reseach: a review". En *Urban Studies*. vol. 35. núm. 9. Londres.
- Ball, Michael. 1999. "Chasing a snail: innovation and housebuilding firms' strategies". *Housing Studies*, vol. 14, núm. 1. Londres
- Banco de México. 1979. *Informe 1978. Programa 1979*. México: FOVI, FOGA.
- Banco de México. 1980a. *Viviendas de interés social. Tipos VIAM, VISA y VIS B*, México: FOVI, FOGA.
- Banco de México. 1980b. *Informe 1980. Programa 1981*. México: FOVI, FOGA.
- Banco de México. 1986. *Estudio sobre el financiamiento al sector vivienda*. México: Banco de México.
- Banco Mundial. 1983. *World Bank atlas*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1985. *La industria de la construcción. Problemas y estrategias en los países en desarrollo*. Madrid: Tecnos.
- Banco Mundial. 1990. *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington.
- Banco Mundial. 1991. *Política Urbana y Desarrollo Económico: Un programa para el decenio de 1990*. Washington.
- Banco Mundial. 1994. *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional*. Suplementos técnicos. Washington.
- Banco Mundial. 1999. *Finance, Private Sector and Infrastructure Sector Management unit*. Report No. 18854-ME. February 3. Washington.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. 1970. *Acueducto de Guadalupe, Programa Buena Vivienda, conjunto habitacional Narciso Mendoza, conjuntos habitacionales en la ciudad de México*. México: Banobras.
- Barragán Villarreal, Juan Ignacio. 1994. *100 años de vivienda en México. Historia de la vivienda en una política económica y social*. México: Urbis Internacional S.A. de C.V.

- Basurto Quijada, Ana Elizabeth. 1995. *El derecho a la vivienda. Principios, políticas e instrumentos, marco internacional. Hacia habitat. Habitat II*. México: Fosovi.
- Bataillon, Claude y Mauricio Aceves y otros. 1968. *Las zonas suburbanas de la Ciudad de México*. México: Instituto de Geografía, UNAM.
- Bazant, Jan. 1982. *Autoconstrucción de vivienda popular*. México: Trillas.
- Benítez, Raúl y José B. Morelos (comps.). 1988. *Grandes problemas de la Ciudad de México*. México: Departamento del Distrito Federal (DDF), Plaza y Valdés.
- Bennet, Vivienne. 1988. "Servicios públicos urbanos y conflicto social: el agua en Monterrey". En *Monterrey. Siete estudios contemporáneos*, compilado por Mario Cerutti. Monterrey: Universidad Autónoma de Monterrey.
- Boils, Guillermo. 1995. *Diseño y vivienda pública en México*. México: UAM-Xochimilco.
- Bolívar, Teolinda y Alberto Lovera. 1982. "La industria de la construcción en Venezuela". En *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, compilado por Emilio Pradilla. México: UAM-Xochimilco.
- Bourdieu, Pierre. 2003. *Las estructuras sociales de la economía*. Madrid: Anagrama.
- Brachet-Márquez, Viviane. 2001. *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. Primera reimpression. México: El Colegio de México.
- Briseño Guerrero, Juan y Ludka de Gortari. 1987. *De la cama a la calle: sismos y organización popular*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Bromley, D. 1989. *Economic interests and institutions. The conceptual foundations of public policy*. Nueva York: Basil Blackwell.
- Buchanan, James M. et al. 1979. *El sector público en las economías de mercado*. Madrid: Editorial Espasa-Calpe.
- Buchanan, James M. 1990. *Ensayos sobre economía política*. México: Alianza Editorial.
- Buchanan, James M. y G. Tullock. 1993. *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Madrid: Editorial Planeta.
- Cabrera Rodríguez, Gustavo. 2001. "Incorporación de suelo social a las reservas territoriales para los programas de vivienda". Ponencia presentada en: *Seminario Internacional La vivienda de interés social en México y sus perspectivas para el siglo XXI*. septiembre, 4. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC). 1994. *Manual de la vivienda en México. Legislación, financiamiento, operación*. México: Centro Impulsor de la Habitación A.C.
- Castells, Manuel. 1977. "Apuntes para un análisis de clase de la política urbana del Estado mexicano". *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Castells, Manuel. 1986. *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Catalán Valdés, Rafael. 1993. *Las nuevas políticas de vivienda*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A. C. (Cenvi), Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco (UAM-Azcapotzalco), CIDAC. 1991. *Vivienda y Estabilidad Política, Alternativas para el Futuro*. México: Diana.

- Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A. C. (Cenvi), Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco (UAM-Azcapotzalco), CIDAC. 1993. *Observatorio de la Ciudad de México*. México: CENVI.
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (Copevi). 1976. "Estudio de 'Regeneración Urbana'", coordinado por Angel Mercado. México (mimeo).
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (Copevi). 1977a. *La producción de vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. vol. II. Investigación sobre vivienda. México: COPEVI.
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (Copevi). 1977b. *Las políticas habitacionales del Estado Mexicano*. vol. III. Investigación sobre vivienda. México: Copevi.
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (Copevi). 1977c. *El Capital en la Producción de Vivienda*. Investigación sobre vivienda. vol. IV. México: Copevi.
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (Copevi). 1977d. *La producción de vivienda*. México: Copevi.
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (Copevi). 1977e. *El capital en la producción de vivienda*. México: Copevi.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1994. *La experiencia de ajuste durante la década de los ochenta en Latinoamérica, sus consecuencias distributivas y el diseño de políticas sociales*, (mimeo). México: CEPALCIDAC. 1991. *Vivienda y estabilidad política, alternativas para el futuro*. México: Diana.
- Cisneros Sosa, Armando. 1988a. "Organizaciones sociales en la reconstrucción habitacional de la Ciudad de México". *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 2, mayo-agosto. México: El Colegio de México.
- Cisneros Sosa, Armando. 1988b. "El sector popular de vivienda: una crítica al concepto". *Medio Ambiente y Urbanización*, año 7, núm. 24, septiembre. Buenos Aires.
- Cisneros Sosa, Armando (coord.). 1988c. *Rescate y Reconstrucción de la Ciudad de México*. México: UAM-Iztapalapa.
- Cisneros Sosa, Armando. 1988d. "Crecimiento urbano, densidad de población y mercado inmobiliario". *Revista A*, vol. IX, núm. 25, septiembre-diciembre. México: UAM-Azcapotzalco.
- Cisneros Sosa, Armando. 1989a. "Housing and the State in Mexico". México: Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco (multicopiado).
- Cisneros Sosa, Armando. 1989b. "The Guerrero housing cooperative. Mexico City". En Richard May. *The Urbanization Revolution*. Nueva York: Plenum Press.
- Cisneros Sosa, Armando. 1993a. "La ciudad que construimos". *Texto y Contexto*, núm. 13. México: UAM-Iztapalapa.
- Cisneros Sosa, Armando. 1993b. *La ciudad que construimos: registro de la expansión de la ciudad de México (1920-1976)*. México: UAM-Iztapalapa.
- CNIC, Concamin, Provivac. 1995. *La vivienda en México*. México: CNIC/Concamin/Provivac.
- Coalición Habitat México. 1993. *El derecho a la vivienda adecuada en México*. México: Casa y Ciudad/Cenvi/Copevi/Fosovi.

- Colclough, Ch. Y J. Manor (comps.). 1994. *¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cohen, Michael A. 2000. "Housing cities, and development". En *Urban 21 Global Conference on the Urban Future*, 5 Julio, Berlín (mimeo).
- Consejo Nacional de Población (Conapo). 1998. *Escenarios Demográficos y urbanos en la Zona Metropolitana vivienda de la ciudad de México, 1990-2010*.
- Connolly, Priscilla y Gustavo Romero. 1975. "El mercado de la vivienda en México". México: Copevi (mimeo).
- Connolly, Priscilla y Gustavo Romero. 1977. *Análisis del comportamiento del mercado de bienes raíces en la ZMCM*. México: Copevi.
- Connolly, Priscilla y Gustavo Romero. 1987. "La política habitacional después de los sismos". En *Estudios Demográficos y Urbanos*. vol. 2. núm. 1. México: El Colegio de México.
- Connolly, Priscilla y Gustavo Romero. 1988. "La industria de la construcción y las relaciones de trabajo en la producción habitacional en México". En *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, coordinado por Marco Michel. México: Sedue/UAM.
- Connolly, Priscilla, Gustavo Romero, Emilio Duhau y René Coulomb. 1991, *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudio sobre la reconstrucción en la ciudad de México*. México: Cenvi, UAM.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). 1982. *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*. Tomo III Vivienda. Primera edición. México: Siglo XXI Editores.
- Coriat, Benjamin. 1985. *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*. 2a. edición. México: Siglo XXI Editores.
- Cornelius, Wayne A. y R.V. Kemper (comps.). 1978. *Metropolitan Latin America: The Challenge and the Response*. vol. 6. Beverly Hills: Latin American Urban Research/ Sage Publications.
- Cornelius, Wayne A. 1980. *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Coulomb, René. 1985. "La vivienda de alquiler en áreas de reciente urbanización". *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades 'A'*, vol. 6, núm. 5. México.
- Coulomb, René. 1987. "Vivienda en renta y dinámica habitacional en la Ciudad de México". Documento presentado en el seminario "La cuestión de la Vivienda en las Grandes Metrópolis: El caso de la Ciudad de México", marzo. México: El Colegio de México (mimeo).
- Coulomb, René. 1988. "¿Inquilinos o propietarios? La crisis del sistema de la vivienda popular en la Ciudad de México". Ponencia presentada en el "Seminario Habitat Popular en México y Centroamérica", del 27 al 29 de junio, México.
- Coulomb, René y Emilio Duhau (coords.). 1988. *La Ciudad y sus Actores*. México: UAM-Azcapotzalco.
- Coulomb, René y Emilio Duhau. 1989. *Políticas urbanas y Urbanización de la Política*. México: UAM-Azcapotzalco.

- Coulomb, René. 1990a. "Política de vivienda y necesidades habitacionales". *Ciudades*, vol. 1, núm. 4. México.
- Coulomb, René. 1990b. *México: La política habitacional en la crisis. Viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes*. México: Cenvi.
- Coulomb, René, Mario Lungo et al. 1991. *Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los 80's*. México: CSUCA, Idesac, SIAP.
- Coulomb, René y Cristina Sánchez M. 1991. *¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de México*. México: Cenvi.
- Coulomb, René y Emilio Duhau. 1993. *Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización sobre la ciudad de México*. México: OCIM, Cenvi.
- Coulomb, René. 1994. "Rentar hoy...". *El Inmobiliario residencial*, núm. 337, mayo. México.
- Chouhury, M. 1994. *Economic theory and social institutions*. Boston: University Press of America.
- Delgado, Alfredo y Manuel Perló. 2000. *El estado del conocimiento sobre el mercado del suelo urbano en México*. México: Lincoln Institute of Land Policy/El Colegio Mexiquense.
- Departamento del Distrito Federal (DDF). 1994. *Una ciudad para todos 1989-1994*. México: DDF.
- Duhau, Emilio. 1987. "La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la Ciudad de México". En *Estudios Demográficos y Urbanos*. vol. 2. núm. 1. México: El Colegio de México.
- Duhau, Emilio. 1988a. "Política habitacional para los sectores populares en México: la experiencia de Fonhapo". *Medio Ambiente y Urbanización*, año 7, núm. 24, septiembre. Buenos Aires.
- Duhau, Emilio. 1988b. "Planeación metropolitana y gestión local. El caso de la ZMCM". *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 7, enero-abril. México: El Colegio de México.
- Eggertsson, T. 1991. *Economic Behavior and Institutions*. Nueva York: Cambridge University Press/Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo). Documento. México.
- Fovi. 1995. *Condiciones generales de financiamiento*, (mimeo). México.
- Fuentes, Carlos. 2000. *Los cinco soles de México. Memoria de un milenio*. México: Seix Barral.
- Furubotn, Eirik y Rudolf Richter (eds.). 1997. *The new institutional economics: A collection of articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics*. University of Michigan.
- Gamble, Andrew. 1989. *The Free Economy And The Strong State. The Politics Thatcherism*. Londres: MacMillan.
- Gamboa de Buen, Jorge. 1994. *Ciudad de México, una visión*. México: FCE.
- García Peralta, Beatriz y Manuel Perló. 1981. "Las políticas habitacionales del sexenio: un balance inicial". *Habitación*, vol. 2, núm. 3. México.

- García Peralta, Beatriz y Manuel Perló. 1984. "Estado, sindicalismo oficial y políticas habitacionales: análisis de una década de Infonavit". En *El Desarrollo Urbano en México*. México: Programa Universitario Justo Sierra, UNAM.
- García Peralta, Beatriz y Manuel Perló. 1984. "Estado, sindicalismo oficial y políticas habitacionales: análisis de una década del Infonavit". En *El Obrero mexicano. Condiciones de trabajo 2*. México: Siglo XXI Editores.
- García Peralta, Beatriz. 1986. "La lógica de las grandes acciones inmobiliarias en la ciudad de Querétaro". *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 3. México: El Colegio de México.
- García Peralta, Beatriz. 1989. "Mercado de tierra de actividad inmobiliaria en la Ciudad de Guadalajara". En *Proceedings of the 10th Bartlett International Summer School*. Londres: Bartlett School.
- García Peralta, Beatriz y Víctor J. Imas Ruiz. 1996. "De la promoción estatal a la mitificación del mercado". En *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/ Instituto Mora/Plaza y Valdes.
- Garnett, David, Reid Barbará, Riley Hellen. 1991. *Housing Finance*. Londres: Longman/ Institute of Housing.
- Garza Villarreal, Gustavo y Martha Schteingart. 1978a. *La acción habitacional del Estado en México*. México: El Colegio de México.
- Garza Villarreal, Gustavo y Martha Schteingart. 1978b. "Mexico City: the Emerging Megalopolis". En *Metropolitan Latin America: The Challenge and the Response*, vol. 6, compilado por Wayne A. Cornelius y R. V. Kemper. Beverly Hills: Latin American Urban Research/ Sage Publications.
- Garza Villarreal, Gustavo. 1985. *El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821-1970*. México: El Colegio de México.
- Garza Villarreal, Gustavo (comp.). 1989. *Una década de planeación urbano regional en México 1978-1988*. México: El Colegio de México.
- Garza Villarreal, Gustavo. 1999. *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*. Primera reimpresión. México: El Colegio de México.
- Garza Villarreal, Gustavo. 2003. *La urbanización de México en el siglo XX*. México: El Colegio de México.
- Gilbert, Alan (comp.). 1989. *Housing and land in urban Mexico*. San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California.
- Gordon, Sara. 1996. "El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado mexicano". En Carlos M. Vilas (coord.) *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. México: UNAM, Nueva Sociedad.
- Grafstein, R. 1992. *Institutional realism. Social and political constraints on rational actor*. Londres: Yale University Press.
- Graizbord, Boris y Martha Schteingart (coord.). 1994. *Vivienda, servicios y vida urbana en el valle de México*. México: El Colegio de México/Infonavit.
- Guillén Romo, Héctor. 2000. *Orígenes de la crisis en México (1940-1982)*. 9a. reimpresión. México: Ediciones Era.

- Guillén Romo, Héctor. 2002. "Evolución del régimen macrofinanciero mexicano". *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 7, julio. México.
- Hobsbawn, Eric. 1995. *Historia del siglo XX*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Hodgson, G., W. Samuels y M. Tool (eds.). 1994. *Institutional an evolutionary economics*. 2 vol. Gran Bretaña: Edward Elgard.
- Hofer, Andreas. 2004. *Un meilleur morceau de ville*. 9e Journées du Logement, 30 - 31 enero. Universidad de Ginebra. Suiza.
- Huelsz, Antonio. 1987. "Fonhapo: nuevos sistemas de financiamiento para la vivienda popular". *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 21, núms. 83-84, septiembre-diciembre. México: SIAP.
- Huerta González, Arturo. 1986. *Economía mexicana más allá del milagro*. México: Instituto de Investigaciones Económicas/Ediciones de Cultura Popular, S. A.
- Harloe, Michael. 1995. *The people's home: social rented housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell.
- Ianni, Octavio. 1992. *A sociedade global*. São Paulo: Civilização Brasileira.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). 1967. *Investigación de Vivienda en 11 Ciudades del País*. Vols. I-III. México: IMSS.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 1980. *Sistema de cuentas nacionales*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 2001. *Indicadores socio-demográficos de México, 1930-2000*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 2001. *XII Censo General de Población y vivienda, 2000*. Tabulados básicos. México: INEGI.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). 1975. *Estudios comparativos de las necesidades de vivienda en México, para los años 1950, 1960, 1970 y la demanda en 1970*. Vols. I-III. México: Infonavit.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). 1988. *La vivienda comunitaria en México*. México: Infonavit.
- Iracheta, Alfonso. 1989. "Metropolización y problemas de suelo. El caso de la Ciudad de México". En *Actas Latinoamericanas de Varsovia*. 46 Congreso Internacional de Americanistas. Tomo 8. Varsovia: Facultad de Geografía y Estudios Regionales, Universidad de Varsovia.
- Irboma Mamdauaà, Artirp. 1995. *¿Debo firmar el ADE? El ADE y las deudas bancarias*. México: SICCO.
- Jaramillo, Samuel. 1985. *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá: Editorial Dintel.
- Jiménez C., Edgar. 1992. "El modelo neoliberal en América Latina". *Sociológica*, año 7, núm. 19, mayo-agosto. México.
- Jiménez Huerta, Edith. 1998. *Análisis del suelo urbano*. México: Instituto de Cultura de Aguascalientes.
- Jiménez Huerta, Edith. 2000. *El principio de la irregularidad: mercado del suelo para vivienda en Aguascalientes 1975-1998*. México: Universidad de Guadalajara.
- Keynes, John Maynard. 1991. *Teoría de la ocupación, el interés y el dinero*. Undécima reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.

- Knight, J. 1992. *Institutions and social conflict*. Nueva York: University Cambridge Press.
- Kunz Bolaños, Ignacio. 2001. *El Mercado inmobiliario habitacional en la Ciudad de México*. México: Plaza y Valdes, Facultad de Arquitectura-UNAM
- Legorreta, Jorge. 1984. *La autoconstrucción de vivienda en México*. México: Centro de Ecodesarrollo.
- "Les promesses de l'économie solidaire". 2001. *Le Monde Diplomatique. Supplément*, octubre. París.
- Lichtensztein, Samuel y Mónica Baer. 1986. *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero*. Uruguay: Nueva Sociedad.
- Lipietz, Alain. 1985. "Fordisme peripherique et metropolisation". Ponencia presentada en el Simposium a Metropole e a crise. Marzo. Brasil: Universidad de São Paulo.
- Lipietz, Alain. 1997. *Elegir la audacia. Una alternativa para el siglo XXI*. Valladolid: Editorial Trotta.
- Lojkine, Jean. 1986. *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Mangin, William. 1970. *Peasants in cities: readings in the anthropology of urbanization*. Boston: Houghton Mifflin.
- Martín, Guillermo. 1993. "Acerca de la iniciativa de Ley Inquilinaria". *Ciudades*, núm. 20, octubre-diciembre. México: Red Nacional de Investigación Urbana.
- Martínez, Gabriel y Guillermo Farber. 1994. *Desregulación económica 1989-1993*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mattos, Carlos A. 1984. "Paradigmas, modelos y estrategias en la historia de la planificación regional y urbana en América Latina". Presentado en *Primera reunión regional Latinoamericana de la Asociación Internacional de Investigación y Docencia en Planificación Urbana y Regional*. Abril. México: El Colegio de México.
- Maya, Esther. 1999. *El sector privado y la vivienda de interes social en la zona metropolitana de la Ciudad de México*. Mexico: Su Casita Hipotecaria.
- Maydón, M. y R. Yesín. 1995. *Bursatilización de hipotecas en México: sistemas de servicios y derechos requeridos*. México: Banco de México.
- Michel, Marco A. (coord.). 1988. *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*. México: UAM, SEDUE.
- Mueller, D. 1987. "The growth of government: A public choice perspective". *Staff Papers*, núm. 34, marzo. Washington: FMI.
- North, Douglas C. 1969. *Una nueva historia económica. Crecimiento y bienestar en el pasado de los Estados Unidos*. Madrid: Tecnos.
- North, Douglas C. y Roger LeRoy Miller. 1976. *El análisis económico de la usura, el crimen, la pobreza*. México: Fondo de Cultura Económica.
- North, Douglas C. y Robert Paul Thomas. 1978. *El nacimiento del mundo occidental. Una historia económica*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- North, Douglas C. 1984. *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza.
- North, Douglas C. 1995. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Núñez, Oscar. 1982. "Infonavit, un sistema corporativo para asalariados bajos". En *Ensayos Sobre el Problema de la Vivienda en América Latina*, compilado por Emilio Pradilla. México: UAM-Xochimilco.
- Ortega, Ernesto. 1988. "Las organizaciones vecinales y el Programa de Renovación Habitacional Popular". En *Política y movimientos sociales en la Ciudad de México*, coordinado por Alfonso Iracheta y Alberto Villar. México: Plaza y Valdés.
- Ortiz, Enrique. 1990. *The right to housing a global challenge*. Cuadernos CDH. México: Copevi.
- Ortiz, Enrique. 1996a. *Fonhapo: Gestión y desarrollo de un fondo público en apoyo de la producción social de vivienda*. México: Fonhapo, CIH.
- Ortiz, Enrique. 1996b. "Contradicciones, oportunidades y retos a partir de Hábitat II. Nuevos papeles de los organismos internacionales, los gobiernos y las ONG's". Ponencia presentada en la Reunión-Diálogo sobre El futuro de los asentamientos humanos: la Conferencia de Estambul y sus recomendaciones. Noviembre. México: Centro Tepoztlan.
- Ortiz Mena, Antonio. 1969. "El desarrollo estabilizador". Conferencia presentada en el BID (mimeo).
- Ortiz Mena, Antonio. 1998. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. México: El Colegio de México.
- Ortiz M. Guillermo. 1994. *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pearson, L. 1969. *El desarrollo: Empresa Común*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Perló Cohen, Manuel. 1989. "Problemas sociopolíticos para la utilización de aguas residuales". En *Aguas residuales de la zona metropolitana de la ciudad de México. Impacto y perspectivas*, coordinado por Gabriel Quadri. México: Fundación Friedrich Ebert/DDF.
- Phelps, Edmund. 1986. *Economía política: un texto introductorio*. Barcelona: Antoni Bosh Editor.
- Picó, Josep. 1987. *Teorías sobre el Estado de Bienestar*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Piquet, Rosélia y Ana Clara Torres Ribeiro. 1991. *Brasil, territorio da desigualdade. Descaminhos da modernização*. Río de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Pozas, María de los Angeles. 1988. "Programas de vivienda para los sectores populares. Burocracia y acción estatal. El caso de Monterrey". Ponencia presentada en el Seminario Habitat Popular en México y Centroamérica. 27 al 29 de junio. México.
- Pozas, María de los Angeles. 1989. "Burocracia y vivienda en Monterrey". *Ciudades*, vol. 1, núm. 3. México.
- Pradilla, Emilio. 1975. "La ideología burguesa y el problema de la vivienda: crítica a dos teorías ideológicas". *Arquitectura Autogobierno*, núm. 7. México.
- Pradilla, Emilio (comp.). 1982. *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. México: UAM-Xochimilco.
- Pradilla, Emilio. 1984. *Contribución a la crítica de la "teoría urbana"*. México: UAM-Xochimilco.

- Pradilla, Emilio. 1987. *Capital, Estado y vivienda en América Latina*. México: Fontamara 27.
- Pradilla, Emilio. 1988. "Crisis y arquitectura de subsistencia en México". En *Estructura territorial de la ciudad de México. Desarrollo urbano, desafíos de una gran metrópoli*, coordinado por Oscar Terrazas y Eduardo Preciat. México: Plaza y Valdés/DDF.
- Pradilla, Emilio. 1990a. "Las políticas neoliberales y la cuestión territorial". *Sociológica*, vol. 5, núm. 12, enero-abril. México: UAM-Azcapotzalco.
- Pradilla, Emilio. 1990b. "Las políticas neoliberales y la cuestión territorial". *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXIII, núm. 90, abril-junio. Guatemala: SIAP.
- Pradilla, Emilio. 1992. "Campo y ciudad en la nueva política agraria". En *Ciudades*. Año 4, núm. 15. Julio-septiembre. México: Red Nacional de Investigadores Urbanos.
- Pradilla, Emilio. 1993a. *Territorios en crisis. México 1970-1992*. México: RNIU.
- Pradilla, Emilio. 1993b. "Reforma inquilinaria, libre mercado y derechos de los inquilinos". *Ciudades*, núm. 20, octubre-diciembre. México: Red Nacional de Investigación Urbana.
- Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC). 1996. *Análisis y perspectivas de la política social de cara al siglo XXI*. México: PUEC-UNAM.
- Puente, Sergio. 1988. "La calidad material de vida en la zona metropolitana de la Ciudad de México". En *Medio ambiente y calidad de vida*, coordinado por Jorge Legorreta y Sergio Puente. México: Plaza Valdés/DDF.
- Pugh, Cedric. 1993. "Housing policy development in developing countrys: The Wold Bank and internationalization 1972-1993". México: El Colegio de México (mimeo).
- Pugh, Cedric. 1994. *México: Housing Reform Under Structural Adjustment 1982-1993*. Sheffield, Reino Unido: School of Urban and Regional Studies.
- Ramírez H., Guillermo y Noemí Stolarski (comps.). 1993a. *La vivienda popular en el área metropolitana*. México: Cambio XXI.
- Ramírez H., Guillermo y Noemí Stolarski (comps.). 1993b. *Acceso al suelo Metropolitano*. México: FDF/Cambio XXI.
- Ramírez H., Guillermo y Noemí Stolarski (comps.). 1993c. *Planeación urbana metropolitana*. México: FDF/Cambio XXI.
- Ramírez H., Guillermo y Noemí Stolarski. 1993d. *Proyectos urbanos metropolitanos*. México: FDF/Cambio XXI.
- Restrepo, Iván y David Phillips. 1982. *La basura: consumo y desperdicio en el Distrito Federal*. México: Instituto Nacional del Consumidor.
- Reyes, Guadalupe. 1989. "Consideraciones sobre la política de vivienda". En *Estancamiento económico y crisis social en México, 1983-1988.*, coordinado por Jesús Lechugay Fernando Chávez. Tomo II. México: UAM-Azcapotzalco.
- Rivera, Miguel. 1990. "De cómo se urbanizó el ejido". *Ciudades*, vol. 2, núm. 7, México.
- Rodríguez, Daniel. 1986. "La organización popular ante el reto de la reconstrucción". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 123, junio-marzo. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

- Rofman, A. 1981. "La interiorización espacial del estilo de desarrollo prevaleciente en la América Latina". En O. Sunkel y N. Gligo. *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*. Tomo II. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez Cuen, Manuel. 1958. *El crédito a largo plazo en México. Reseña histórica: El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. 25 años de vida*. México: Gráfica Panamericana.
- Sánchez Mejorada, Cristina y María Teresa Torres. 1990a. "Ya ves chaparrita, las mujeres no la hacen: participación de la mujer en la organización vecinal de una colonia popular". En Alejandra Massolo, Alejandra (ed.). *Mujeres y ciudades. Participación social, vivienda y vida cotidiana*. México: PIEM, El Colegio de México.
- Sánchez Mejorada, Cristina y María Teresa Torres. 1990b. "La política definida por sus propias protagonistas". En *Mujer y habitat*. México: Cuadernos Cenvi.
- Sandoval, Georgina. 1989. "Reconstrucción urbana desde abajo". En *Ciudades*. vol. 1. núm. 3. México.
- Schteingart, Martha. 1975. "El sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano: el caso de México". Ponencia presentada en el *Seminario sobre el Problema de la Vivienda en América Latina*. México.
- Schteingart, Martha. 1982. "Elementos para un balance de la acción habitacional en México (1970-1980)". En *Habitación*. vol. 7. núm. 8. México.
- Schteingart, Martha. 1988a. "Promoción inmobiliaria y suelo urbano en la Ciudad de México". En *Medio Ambiente y Urbanización*. núm. 22. Marzo. Buenos Aires: Clacso.
- Schteingart, Martha. 1988b. "La vivienda terminada". En: Michel, Marco A. (coord.). *Procesos habitacionales en la ciudad de México*. México: UAM-Sedue.
- Schteingart, Martha (coord.). 1989. *Las ciudades latinoamericanas en la crisis*. México: Trillas.
- Schteingart, Martha. 1989a. *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Schteingart, Martha. 1989b. "Dinámica poblacional, estructura urbana y producción del espacio en la ZMCM". En *Revista Interamericana de Planificación*. núms. 87-88.
- Schteingart, Martha. 1989c. "La investigación sobre vivienda en México. 1950-1987". En *Ciudades*. núm. 3. México.
- Schteingart, Martha. 1990. "Aspectos teóricos y prácticos de la autogestión urbana". En *Sociológica*. vol. 5. núm. 2. Enero-abril México: UAM-Azcapotzalco.
- Schteingart, Martha. 1990. "Problemas y políticas de vivienda en México". En *La Investigación Urbana en América Latina, Caminos Recorridos y por Recorrer. Viejos y Nuevos Temas*. Quito: vol. 2. núm. 2. UDAD. Checar si es libro o revista
- Schteingart, Martha (coord.). 1991. *Espacio y Vivienda en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México, I Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Schteingart, Martha y Luciano D'Andrea (eds.). 1991. *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. Roma: Centro di Ricerca e Documentazione. México: El Colegio de México.

- Schteingart, Martha y Marlene Solis. 1994. *Vivienda y familia en México: un enfoque socio-espacial*. Tomo VIII. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Schteingart, Martha. 1995. "What has and has not changed since HÁBITAT I: A view from the south". En Cohen, M. et, al. *Preparing for the urban future. Global pressures and local forces*. United Nations and The John Hopkins University Press.
- Secretaría de Desarrollo Económico, Gobierno del Distrito Federal (CEDECO). 1998. *Agenda Estadística del Distrito Federal*. Disponible en: <http://www.df.gob.mx/agenda2000/>.
- Secretaría de la Presidencia, Dirección de Inversiones Públicas. 1964. *México: Inversión pública federal 1925-1963*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- Sen, Amartya K. 1992. "Sobre concepto y medidas de la pobreza". En *Comercio Exterior*. núm. 42. vol. 4. Abril. México.
- Shaw, Keith y Fred Robinson. 1998. "Learning for experience? Reflections on two decades of British urban policy. En *Town Planning Review*. Enero. Londres.
- Shelton, John P. 1968. "The cost of renting versus owning a home". En *Journal of the American Institute of Planners*. Washington D.C.
- Soberanes Reyes, José Luis. 1993. *La reforma urbana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Softec. 1994. *El futuro de la vivienda en México*. México: Softec S. C.
- Softec. 2003. *Mexican housing overview*. México: Softec S.C.
- Solares de Magalhaes, Claudio. 1998. "Economic instability, structural change, and property markets: the late-1980s office boom in Sao Paulo". En *Environment and Planning A*. vol. 30. pp. 2005-2024.
- Stiglitz, Joseph. 1994. *Whither Socialism?*. Cambridge: The Massachusetts Institute of Technology Press.
- Stolarski, Noemi. 1982. *La vivienda en el Distrito Federal, situación actual y perspectivas*. México: Dirección General de Planificación, DDF.
- Sudra, Tomás. 1985. *El sistema de la vivienda de la población de bajos ingresos en la ZMCM*. México: Copevi.
- Sugranyes, Ana (comp.). 1991. *Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los 80's*. Costa Rica: Csuca, Idesac, Siap.
- Tamayo, Sergio. 1989. "El programa de Renovación Habitacional Popular (análisis sin eufemismos)". En *Ciudades*. vol. 1. núm. 1. México.
- Tokman, V. 1991. "Mercado de trabajo y empleo en el pensamiento económico Latinoamericano". En Sunkel, O. (comp.) *El desarrollo desde dentro: Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. Lecturas del Trimestre Económico. núm. 71. México: FCE.
- Topalov, Christian. 1974. *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris: La Haye-Mouton.
- Topalov, Christian. 1979. *La urbanización capitalista*. México: Edicol.
- Topalov, Christian 1984. *Ganancias y rentas urbanas. Elementos Básicos*. España: Siglo XXI.

- Topalov, Christian. 1987. *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*. París: Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Tullock, G. 1990. "The cost of special privilege". En J. Alt y K. A. Shepsle. *Perspectives on positive political economy*. Cambridge University Press.
- Turner, John F. C. 1977. *Vivienda, todo el poder para los usuarios: Hacia la economía en la construcción del entorno*. Madrid: Blume.
- Ugalde, Antonio. 1974. *The Urbanization Process of a Poor Mexican Neighborhood*. Austin: Institute of Latin American Studies the University of Texas.
- United Nations. 1988. *The Global Strategy for Shelter to the year 2000. General Assembly Resolution. 43/181*. 21 december. Nueva York: ONU.
- United Nations. 1994. Human Development Report. New York: ONU
- United Nations. 1996. *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements*. Oxford: Oxford University Press.
- United Nations y Centre for Human Settlements (UNCHS-Hábitat). 1993. *Public/Private partnerships in enabling shelter strategies*. Nairobi: ONU.
- United Nations y Centre for Human Settlements (UNCHS-Hábitat). 1994. *Improving the performance of national finance institutions in shelter delivery*. Nairobi: ONU.
- Unikel, Luis, Gustavo Garza y Crescencio Ruíz. 1976. *El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.
- Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). 1976. *Significación Social de la Política de Vivienda: el caso del Infonavit*. Vols. I-III. México: UAM-Azcapotzalco.
- Varios Autores. 1990. *Modernización de México*. México: UAM-Iztapalapa.
- Varios autores. 1991. *La investigación urbana en América Latina: conversaciones sobre los caminos por recorrer*. Ecuador: editorial.
- Verduzco, Basilio. 1992. "Reforma Agraria. Nuevos conflictos". En *Ciudades*. Año 4. Número 15. Julio-septiembre. México: Red Nacional de Investigadores Urbanos.
- Villarreal, Diana. 1992. *La política de vivienda del gobierno del estado de Nuevo León (1970-1990)*. Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Nuevo León, UAM-Xochimilco. Ciudad. En cuál ciudad se publicó Monterrey o México
- Villarreal, Rene. 1976. *El desequilibrio externo en la industrialización de México, 1929-1975: Un enfoque estructuralista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Villarreal, René, 1988. *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1988)*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Wallerstein, Immanuel Maurice. 1994. "El derrumbe del liberalismo". En *Secuencia*. núm. 28. México: Instituto Mora.
- Ward, Peter. 1989. *Políticas de Bienestar Social en México, 1970-1989*. México: Nueva Imagen.
- Willianson, O. 1989. *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zepeda, Pedro y Alejandro Mohar coords. 1993. *Vivienda para pobladores de bajos ingresos políticas e instituciones*. México: Consejo Consultivo del Pronasol, El Nacional.

- Zermeño, Sergio. 1993. "Los organismos de vivienda de los asalariados y la política social". En *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*. vol. XIX. núm. 57. Julio. Chile.
- Zermeño, Sergio. 2002. *Globalización y demodernidad. Las ciencias sociales en el neoliberalismo dependiente*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Mimeo.
- Ziccardi, Alicia. 1991. *Las obras públicas en la Ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la construcción*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ziccardi, Alicia. 1992. *La Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción*. Serie Cuadernos Proyecto Organizaciones Empresariales en México. núm. 2. México: Instituto de Investigaciones Sociales/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

DOCUMENTOS Y FOLLETOS

- Conafovi. 2000. *Estadística de vivienda 1998-2000*. Disco compacto. México: Sedesol.
- Consortio Ara. 1999. *Informe anual*. México: Consortio Ara.
- Cihac (Centro Impulsor de la Habitación y de la Construcción, A.C.). 1993. *Catálogo Cihac de la construcción México*: CIHAC.
- Fonhapo. 1990. *Programa de Evaluación*. México.
- Infonavit. 1988a. *Infonavit 15 años*. México.
- Infonavit. 1988b. *La vivienda comunitaria en México*. México.
- Infonavit. 1992a. *Apuntes para vivienda obrera en México*. México.
- Infonavit. 1992b. "Acuerdos por el que se dan a conocer las reglas a que se someten las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales". En *Diario Oficial de la Federación*. 20 de octubre. México.
- Infonavit. 1992. "Acuerdos por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del reglamento de la Asamblea General del Infonavit". En *Diario Oficial de la Federación*. 20 de octubre. México.
- Infonavit. 1992. "Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Infonavit". En *Diario Oficial de la Federación*. 20 de octubre. México.
- Infonavit. 1992. *Nuevos reglamentos del Infonavit*. México.
- Infonavit. 1993. *Instructivo de presentación, evaluación y aprobación de los paquetes de vivienda en línea II*. México.
- Infonavit. 1992. *Vivienda*. Nueva época. Mayo-agosto. México.
- Infonavit. 1993. *Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Infonavit*. México.
- Infonavit. 1994. "Aviso mediante el cual se dan a conocer las reformas y adiciones a las reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Infonavit". En *Diario Oficial de la Federación*. 27 de junio. México.

- Infonavit. 1995. "Reglas a las que se someterán las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales". *Diario Oficial de la Federación*. 29 de diciembre.
- Infonavit. 1995. *Situación y perspectivas de la vivienda en México, algunos aspectos relevantes*. México: Grupo de Economistas y Asociados (GEA).
- Infonavit. 1992. *Instructivo para participar en las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales*. México.
- Infonavit. 1993. *Instructivo de presentación, evaluación y aprobación de los paquetes de vivienda en línea II*. México.
- KAPRA Consultores. 1993. *Comentarios al sistema de subastas del Infonavit*. México: KAPRA de S.A. de C.V.
- Registro Nacional Agrario (RAN). 1999. Estructura de la tenencia de la tierra (mimeo). México: Sedesol.
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social). 1993. *Programa especial para el fomento y desregulación de la vivienda, 1993-1994*. México.
- Sedesol. 1997. *Estadística de vivienda 1993-1997*. Disco compacto. México: Sedesol.
- Sedue, Sedesol. *Estadística de vivienda, 1990, 1991, 1992 y 1993*. México.
- Sedue. 1989a. *Estadística de vivienda 1983-1987*. México: Sedue.
- Sedue. 1989b. *Plan Nacional de desarrollo 1989-1994*. México.
- Sedue. 1990. *La vivienda en arrendamiento*. México: Sedue.
- Sedesol. 1998. *Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO)*. México. mimeo.

ANEXO ESTADÍSTICO

NOTA ACLARATORIA

Las series que se incluyen en esta estadística provienen de diversas fuentes por lo que las cifras de un mismo indicador o rubro, presentan diferencias según la fuente.

Por lo que se refiere a la estadística de vivienda y específicamente en los cuadros de dotación de vivienda se trató de tomar la cifra que indicara el aumento del parque habitacional. Sin embargo, existen dudas en datos como el año 2000 para Infonavit, debido al cambio de unidad de medida, ya que se pasó a créditos otorgados. Por lo que respecta a la inversión nos encontramos con saltos poco fiables en algunos años que al compararlo con la producción deja dudas respecto a las cifras. No obstante es la información oficial. Consideramos que a pesar de las inconsistencias señaladas, los datos de este anexo nos permiten ver las tendencias en el periodo estudiado.

ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO 1

ORGANISMOS PROMOTORES Y FINANCIEROS VINCULADOS CON LA VIVIENDA (1979-2000)

CUADRO 2-A

DOTACIÓN DE VIVIENDA NUEVA POR ORGANISMO EN MÉXICO 1973-1987

CUADRO 2-B

DOTACIÓN DE VIVIENDA NUEVA POR ORGANISMO EN MÉXICO 1988-2000

CUADRO 3-A

INVERSIÓN EJERCIDA EN VIVIENDA POR ORGANISMO EN MÉXICO, 1973-1987

CUADRO 3-B

INVERSIÓN EJERCIDA EN VIVIENDA POR ORGANISMO EN MÉXICO, 1988-2000

CUADRO 4-A

PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1900-1929

TASA DE CRECIMIENTO BASE:80

CUADRO 4-B

PRODUCTO INTERNO BRUTO 1930-1962

TASA DE CRECIMIENTO BASE:80

CUADRO 4-C

PRODUCTO INTERNO BRUTO 1963-2000

TASA DE CRECIMIENTO BASE:80

CUADRO 5-A

PRODUCTO INTERNO BRUTO Y SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN 1939-1963

TASA DE CRECIMIENTO BASE:80

CUADRO 5-B

PRODUCTO INTERNO BRUTO Y SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN 1963-2000

TASA DE CRECIMIENTO BASE:80

CUADRO 6

TASAS DE BONOS HIPOTECARIOS E INFLACIÓN DEL INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (INPC) 1939-1962

CUADRO 7

ÍNDICE NACIONAL DEL COSTO DE EDIFICACIÓN DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DE MÉXICO 1973-2000

CUADRO 8

TASAS DE INTERÉS E ÍNDICE DE TIPO DE CAMBIO REAL DEL PESO EN MÉXICO, 1970-2000

GRÁFICA 1

TASAS DE INTERÉS DE TIPO DE CAMBIO REAL DEL PESO EN MÉXICO, 1970-2000

CUADRO 9

SALARIOS DE MÉXICO 1970-2000

BASE:94

GRÁFICA 2

SALARIOS EN MÉXICO, 1970-2000

BASE:94

CUADRO 10

DESTINO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO 1930-1960

BASE:80

CUADRO 11

PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN EJERCIDA EN VIVIENDA RESPECTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO EN MÉXICO, 1973-2000

CUADRO 12

INVERSIÓN EJERCIDA EN VIVIENDA EN MÉXICO, 1987-2000

CUADRO 13-A

CARACTERÍSTICAS DEL INFONAVIT, 1992

CUADRO 13-B

CARACTERÍSTICAS DEL INFONAVIT, 1993-1999

CUADRO 14

CRÉDITOS OTORGADOS POR DEL INFONAVIT DE ACUERDO AL RANGO DE SALARIOS, 1979-2000.

CUADRO 15

EMPRESAS CONSTRUCTORAS EN MÉXICO, 1995-2001, BASE:2000

CUADRO 16

EMPRESAS CONSTRUCTORAS DE VIVIENDA EN MÉXICO, 1995-2001, BASE:2000

CUADRO 1

Organismos promotores y financieros vinculados con la vivienda (1979-2000)

1979-1982 SAHOP	1984-1988 Sedue	1990-1994 Sedue	1995-2000 Sedesol
<p><i>Organismos:</i> Banobras, Fovi/Foga, Fovissste, Indeco, Infonavit, Fovimi-Issfam, Codeur-DF</p> <p><i>Organismos sectorizados en SAHOP:</i> Coplamar (Coordinación de zonas deprimidas y grupos marginados), Cuc-Pider (Programa Integral de Desarrollo Rural), Fomerrey, Fidelac, Fidaca, Puertos Industriales</p> <p><i>Otros organismos no sectorizados en SAHOP:</i> CFE, Pemex, IMSS, CORETT, Institutos Estatales de Vivienda</p>	<p><i>Organismos:</i> Infonavit, Fovissste, Fovi/Foga, Banobras, Fovimi-Issfam, Fividesu-Ficapro</p> <p><i>Organismos sectorizados en Sedue:</i> Fonhapo</p> <p><i>Otros organismos no sectorizados en Sedue:</i> CFE, Pemex, SEP, Institutos Estatales de Vivienda, Fomerrey, IMSS; Fidelac, Fidaca, Puertos Industriales, Duport-Ostion, Duport-Altamira</p>	<p><i>Organismos:</i> Infonavit, Fovissste, Fovi/Foga, Banobras, Fovimi-Issfam, Fividesu-Ficapro</p> <p><i>Organismos sectorizados en Sedue:</i> Fonhapo, Fonavir Fondo Nacional para la Vivienda Rural; Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad)</p> <p><i>Otros organismos no sectorizados en Sedue:</i> CFE, Fomerrey, Pemex, Incobusa, IMSS, Fimaga, Fisomex, Duport-Ostion, Duport-Altamira; Institutos Estatales de Vivienda</p>	<p><i>Organismos:</i> Infonavit, Fovissste, Fovi, Banobras, Fovimi-Issfam, Fividesu-Ficapro</p> <p><i>Organismos sectorizados en Sedesol:</i> Fonhapo, (Programa de Reconstrucción y Crédito a la Palabra)</p> <p><i>Otros organismos no sectorizados en Sedesol:</i> CFE, Pemex, IMSS, Institutos Estatales de Vivienda, Sofoles</p>

Elaboró Salomón Orta

CUADRO 2-A
Dotación de vivienda nueva por organismo en México 1973-1987
(unidades)

ORGANISMO	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PEMEX											1 824	4 626	4 742	3 496	5 202
Infonavit	5 084	22 112	35 780	38 472	20 385	30 463	40 991	37 737	52 304	49 067	53 917	65 959	73 900	78 743	79 608
Fovissste	4 003	4 432	7 014	8 956	9 263	11 905	6 135	12 137	13 455	752	11 126	4 669	20 364	21 858	14 243
Fovimi/Issfam		250	410	906	271	403	421	348	500	426		85	262	712	311
Fovi	29 226	17 671	15 782	12 877	11 135	20 239	28 157	28 480	36 675	58 727	56 163	71 894	88 813	58 230	88 581
Banobras	4 232	9 256	157	2 096	1 184	641	2 850								
Indeco	243	2 911	4 571	8 932	9 914	24 018	22 137	20 252	22 577						
DGHP /Codeur	8 093	2 568	495	6 610		1 904	110	2 166	1 140						
Organismos sectorizados SAHOP								725	6 031	5 060					
Organismos no sectorizados SAHOP								2 149	4 583	5 583					
Fonhapo										932	5 569	9 971	15 687	33 562	27 079
Programas de reconstrucción														24 951	31 254
CFE											2 277	2 620	1 856	1 507	1 711
Fividesu											15	2 255	3 788	808	1 550
Otros organismos	6 363	3 755	3 501	14 472	8 208	24 347	20 689	23 660	32 850	11 248	1 234	1 302	3 997	1 596	595
Total	57 244	62 955	67 710	93 321	60 360	113 920	121 490	127 654	170 115	131 795	132 125	163 381	213 409	225 463	250 134

Fuentes: Infonavit. *La Vivienda Comunitaria en México*, México, 1988, p. 284.

1971 - 1981

1973 a 1980, Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda (SAHOP, SHCP y SPP) *Estadística Básica de Vivienda, 1973-1980*, México D.F., 1980.

de 1980 y 1981 SEDUE, *Estadística de Vivienda 1981 y 1982*.

Informe Anual del Infonavit 1973, 1974, 1975, 1976, 1978, 1979, 1980, 1981. México, D.F. Nota: sólo se toman en cuenta las viviendas de la línea 1.

1982 - 1989 Para el año de 1982, Sedue, *Estadística de Vivienda 1982*, México D.F. De 1983 a 1987, Sedue, *Estadística de Vivienda 1983-1988*, México D.F. para 1989 SEDUE, *Estadística de Vivienda 1989*, México D.F.

1950: DGE. *VII Censo General de Población, 1950*. México. 1953 1960: DGE. *VIII Censo General de Población, 1960*. México, 1962 1970: DGE. *IX Censo General de Población, 1970*. México, 1972.

CUADRO 2-B
Dotación de vivienda nueva por organismo en México 1988-2000*
(unidades y créditos otorgados)

ORGANISMO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pemex	3 147	499	1 205	473	3 189	2 925		3 767	7 447	10 912	10,506	4,622	6,072
Infonavit	56 797	70 838	88 855	56 431	88 220	110 335	110 697	96 745	103 184	99 231	108,035	198,950	250,110
Fovissste	14 386	18 638	17 769	25 842	20 242	35 231	47 314	32 469	28 731	23 241	15,323	17,862	24,301
Fovimi/ISSFAM	1 179		110	516	3 478	4 832	4 904		357	411	255	1,166	1,433
Fovi	104 903	17 121	30 720	30 772	24 638	20 942	40 109	35 662	25 318	46 688	55,425	59,118	46,704
Banobras					10 748	7 436	22 773	30 527		14 244	15,194		
Fonhapo	22 202	27 081	14 134	10 546	11 181	47 825	37 770	26 281	18 666	14 826	5,523	6,446	6,730
Programas de reconstrucción	9 960		86										
CFE	1 584	1 912	1 104	1 993	2 583	2 217	1 440	1 375	2 326	2 150	1,378	1,326	2,694
Fividesu	3 199	1 506	6 060	5 058	2 086	6 323	1 145	3 490				3,620	
Banca		35 883	41 557	35 056	129 362	102 416	85 198	17 503	2 317	4 588	3,269	865	1,101
Ficapro				1 080	2 142	1 316	789	1 149					
Incobusa				204									
Otros organismos	387	131		275	1 533			5 190					
Programa emer-gente de vivienda										43 821		14,843	
Vivah											7,975	14,459	25,330
TOTAL	217 744	173 609	201 600	168 246	299 402	341 798	352 139	254 158	188 346	260 112	222,883	323,277	364,475

* Se eliminaron los rubros organismos estatales y autoconstrucción que aparece en datos oficiales porque los montos que dan por crédito no equivalen al costo de una vivienda. Sus años de inicio de operación son 1989 y 1991 respectivamente.

Fuentes: 1982 - 1989.

Para el año de 1982, SEDUE, *Estadística de Vivienda 1982*, México D.F.

de 1983 a 1987, SEDUE, *Estadística de Vivienda 1983-1988*, México D.F.

para 1989 Sedue, *Estadística de Vivienda 1989*, México D.F. 1990 - 1998.

Sedue, *Estadística de Vivienda 1990 y 1991*, México D.F.

Sedesol, *Estadística de Vivienda 1992*, México, D.F.

de 1993 a 1998; Sedesol, *Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda*, Cifras preliminares.

Infonavit, *Informe anual de actividades 1993, 1994, 1995, 1996 y 1997*. México D.F.

1994 - 2000, Sedesol. Secretaría de desarrollo y vivienda. Estadísticas de vivienda 1993 -1997.

Sedesol. Secretaría de desarrollo y vivienda. Estadísticas de vivienda 1998 -2000.

CUADRO 3-A

Inversión ejercida en vivienda por organismo*
en México 1973-1987
(miles de pesos)

ORGANISMO	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Fonhapo	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	3,041,230	5,143,100	17,190,100	30,064,900	42,933,600	127,114,800
Fovi - Banca (PFV)	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	74,196,400	174,425,900	307,657,200	489,745,000	1,654,242,000
Banobras	713,050	541,819	338,412	781,727	1,099,250	1,170,828	771,927	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Fovissste	399,412	1,413,805	2,085,470	2,282,679	2,435,485	5,138,839	5,104,270	8,137,350	9,381,632	12,180,628	11,078,800	25,840,200	40,797,100	65,911,600	177,134,700
Indeco	117,470	431,099	273,871	630,562	252,968	291,818	499,546	960,886	2,944,087	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Infonavit	1,503,130	3,621,381	5,432,389	7,072,258	5,701,250	6,432,860	17,332,008	19,968,439	26,215,564	44,671,734	65,506,000	129,539,000	244,062,000	366,583,000	805,254,000
Fovimil/ISSFAM	43,767	196,314	269,832	365,355	145,520	202,442	242,578	204,215	347,480	682,307	529,900	1,586,100	3,185,000	5,282,200	20,986,700
DDFICODEUR	406,815	229,878	66,820	339,100	n/d	312,686	141,821	84,353	335,200	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Organismos sectorizados en SAHOP	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	834,800	1,423,011	2,016,551	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Organismos no sectorizados en SAHOP	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	1,058,635	7,025,100	14,125,580	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Pamex	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	3,838,600	13,160,500	24,750,100	47,743,200	109,652,200
CFE	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	2,540,100	4,564,100	5,754,600	6,053,000	9,080,900
Fividesu	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	2,188,200	8,724,800	4,647,000	6,388,100
Organismos estatales	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	187,200	178,800	n/d	n/d	n/d
Otros organismos	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	1,167,000	2,367,300	3,474,100	2,348,500	4,376,000
Programas de reconstrucción	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	153,855,500	323,089,400
Total	3,182,644	6,434,096	8,466,794	11,462,681	9,634,471	15,547,270	24,082,146	31,228,678	47,672,074	76,918,228	164,187,100	371,038,000	668,389,800	1,204,202,600	3,237,518,800

Fuente: *Estadística básica de vivienda 1973 - 1980*. SAHOP, SPP SHCP
Comisión intersecretarial de planeación, programación y financiamiento de la vivienda
Estadística de vivienda 1981 - 1982. Sedue
Estadística de vivienda 1983 - 1988. Sedue

*La inversión ejercida se refiere al monto ejercido durante un año calendario.

Este monto considera los recursos asignados tanto para la terminación o continuación de obra en proceso de años anteriores, como para el inicio de obra en el año de referencia; ésta se puede concluir durante el ejercicio o quedar en proceso para terminarse en años posteriores.

Nota: Por Organismos, se entiende a las entidades que otorgan algún crédito para vivienda, ya sean los organismos nacionales, estatales o municipales de vivienda, la banca comercial y de desarrollo, y las Sofoles.

Entre los créditos para vivienda se incluyen los siguientes: para vivienda terminada en propiedad o renta, vivienda progresiva como pie de casa o apoyo a la autoconstrucción, lotes con servicios, mejoramientos de vivienda (rehabilitación o ampliación, apoyo a la autoconstrucción, introducción o mejoramiento de infraestructura, adquisición de tierra, urbanización para el uso habitacional, producción de insumos,

pasivos, cofinanciamientos, créditos puente, etc.

n/d. No hay dato

n/o. No opera

CUADRO 3-B
Inversión ejercida en vivienda por organismo*
en México 1988-2000
(miles de pesos)

ORGANISMO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fonhapo	260,674,400	303,023,400	479,798,100	430,802,000	470,733,400	488,642,100	457,409,000	395,148,400	524,367,100	407,597,300	313,053,900	337,253,400	564,606,700
Fovi - Banca (PFV)	3,237,700,000												
Fovi (sistema de subastas)		19,630,400	706,884,800	1,022,716,700									
Fovi (sistema tradicional)		770,163,100	223,550,000	38,596,400									
Fovi					1,016,776,000	1,547,967,000	2,929,687,000	3,125,601,200	1,753,141,500	3,136,340,900	4,185,667,200	3,894,564,500	6,536,833,700
Banobanca			24,775,600	83,793,800	389,490,500	225,737,600	349,685,000	228,078,600	48,764,700	67,640,400	103,085,400	2,326,900	
Fovissate	384,175,900	506,749,700	744,421,600	1,324,202,300	643,188,400	1,343,048,000	1,905,174,000	1,383,939,800	1,488,694,500	1,669,659,400	1,921,848,500	2,860,905,300	3,512,486,900
Infonavit	1,751,697,400	2,237,045,000	3,372,557,000	3,884,644,000	5,304,200,000	8,856,849,500	8,662,777,000	8,921,105,800	11,569,842,400	11,495,338,900	14,697,314,800	31,091,304,800	43,374,209,600
FovimihSSFAM	33,657,500	90,084,200	66,638,000	258,023,600	233,093,300	69,496,500	100,367,000	28,042,000	124,656,400	79,949,200	107,864,000	117,594,500	134,703,800
Pemex	104,099,400	49,457,800	230,041,800	446,543,100	565,555,000	88,438,900	25,751,000	85,019,500	204,060,500	396,240,800	864,417,900	632,243,800	1,127,023,700
CFE	18,027,700	33,817,100	27,659,900	56,128,800	83,370,400	116,557,200	118,354,000	133,462,100	218,334,000	242,029,000	253,155,000	284,108,000	503,713,000
FVidesu	53,225,100	50,980,600	215,943,900	96,455,400	276,267,000	261,965,700	355,957,000						
Organismos estatales	6,235,200	105,683,000	193,847,600	276,221,600	297,612,400	454,512,900	252,687,000	727,392,700	661,415,400	1,142,697,400	997,425,200	999,638,000	2,154,853,900
Otros organismos	9,178,700	7,145,000	8,795,000										
Programas de reconstrucción	258,319,600	138,490,000	30,775,400	23,413,400									
Sociedades nacionales de crédito	2,869,701,000	3,359,367,000	2,949,486,000										
Sociedades de crédito - Banca					20,991,000,000	20,310,033,000	18,691,313,000	5,528,000,000	1,198,919,000	1,294,400,000	1,057,782,700	465,791,900	638,113,000
Programa SEDUE				1,433,000									
Fidelas				1,614,000	2,583,000	427,000							
Fideca				25,665,000	4,644,000								
Incobuse				8,096,000	8,613,600	2,519,000							
PRONASOL				134,382,600	73,160,500	212,524,700	266,969,000						
Ficapro				21,435,200	86,669,200	173,994,800	28,857,000						
PRALM					27,866,900	30,625,900							
Autoconstrucción							163,659,000	157,461,700	430,741,100	306,699,600	52,335,800	3,937,000	
Programa emergente de vivienda										262,377,300		380,978,100	
Vivah											172,900,000	266,599,600	539,575,400
Total	6,116,991,100	7,130,990,300	9,702,056,700	11,088,652,100	30,674,623,600	34,185,539,700	34,350,646,000	20,714,151,600	18,532,876,600	20,500,970,200	24,926,850,400	42,237,245,800	59,088,119,900

Fuente: Estadística de vivienda 1989. SEDUE

Estadística de vivienda 1990. SEDUE

Estadística de vivienda 1991. SEDESOL

Estadística de vivienda 1992. SEDESOL

Estadística de vivienda 1993. SEDESOL

Estadística de vivienda 1994. SEDESOL

Estadística de vivienda 1995. SEDESOL

Estadística de vivienda 1996. SEDESOL

Estadística de vivienda 1997. SEDESOL

1997-2000 Secretaría de Desarrollo Social, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda

*La inversión ejercida se refiere al monto ejercido durante un año calendario.

Este monto considera los recursos asignados tanto para la terminación o continuación de obra en proceso de años anteriores, como para el inicio de obra en el año de referencia; ésta se puede concluir durante el ejercicio o quedar en proceso para terminarse en años posteriores.

Nota: Por *Organismos*, se entiende a las entidades que otorgan algún crédito para vivienda, ya sean los organismos nacionales, estatales o municipales de vivienda, la banca comercial y de desarrollo, y las Sofoles.

Entre los créditos para vivienda se incluyen los siguientes: para vivienda terminada en propiedad o renta, vivienda progresiva como pie de casa o apoyo a la autoconstrucción, lotes con servicios, mejoramientos de vivienda (rehabilitación o ampliación), apoyo a la autoconstrucción, introducción o mejoramiento de infraestructura, adquisición de tierra, urbanización para el uso habitacional, producción de insumos, adquisición de vivienda nueva o usada a terceros, construcción en terreno propio del beneficiario, pago de pasivos, cofinanciamientos, créditos puente, etc.

CUADRO 4-A
PRODUCTO INTERNO BRUTO 1900-1929
TASA DE CRECIMIENTO
(millones de pesos a precios de 1980)

PERIODO	AÑO	PIB CORRIENTES	PIB CONSTANTE A PRECIOS DE 1980*	TASA DE CRECIMIENTO
1900	1900	1.3	191.6	
	1901	1.8	207.9	8.5
	1902	1.7	192.9	-7.2
	1903	1.9	214.1	11.0
	1904	1.8	217.9	1.8
	1905	2.3	240.4	10.3
	1906	2.2	237.9	-1.0
	1907	2.3	251.7	5.8
	1908	2.4	261.7	4.0
	1909	2.6	259.2	-0.9
10	1910	3.1	261.7	1.0
	1911	ND	ND	ND
	1912	ND	ND	ND
	1913	ND	ND	ND
	1914	ND	ND	ND
	1915	ND	ND	ND
	1916	ND	ND	ND
	1917	ND	ND	ND
	1918	ND	ND	ND
	1919	ND	ND	ND
20	1920	ND	ND	ND
	1921	5.5	281.8	ND
	1922	4.6	288.0	2.2
	1923	5.0	298.0	3.5
	1924	4.6	293.0	-1.7
	1925	5.2	311.8	6.4
	1926	5.5	329.4	5.6
	1927	5.0	315.7	-4.2
	1928	5.0	316.8	0.4
	1929	4.9	305.6	-3.6

* Como deflactor se utiliza el índice implícito del Producto Interno Bruto

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, Sistema de Cuentas Nacionales.

CUADRO 4-B

PRODUCTO INTERNO BRUTO 1930-1962
TASA DE CRECIMIENTO
 (millones de pesos a precios de 1980)

PERIODO	AÑO	PIB CORRIENTES	PIB CONSTANTE A PRECIOS DE 1980*	TASA DE CRECIMIENTO
30	1930	4.7	285.5	-6.6
	1931	4.2	295.5	3.5
	1932	3.2	251.7	-14.8
	1933	3.8	279.3	10.9
	1934	4.2	298.0	6.7
	1935	4.5	320.6	7.6
	1936	5.3	346.9	8.2
	1937	6.8	358.2	3.2
	1938	7.3	363.2	1.4
	1939	7.8	383.2	5.5
40	1940	8.2	388.2	1.3
	1941	9.2	425.8	9.7
	1942	10.7	450.8	5.9
	1943	13.0	467.1	3.6
	1944	18.8	504.7	8.0
	1945	20.6	521.0	3.2
	1946	27.9	554.8	6.5
	1947	31.0	574.8	3.6
	1948	33.1	597.3	3.9
	1949	36.4	631.2	5.7
50	1950	42.2	692.5	9.7
	1951	54.4	746.4	7.8
	1952	61.0	776.4	4.0
	1953	60.7	778.9	0.3
	1954	73.9	856.6	10.0
	1955	90.1	929.2	8.5
	1956	102.9	993.1	6.9
	1957	118.2	1068.2	7.6
	1958	131.4	1124.6	5.3
	1959	140.8	1158.4	3.0
60	1960	159.7	1252.3	8.1
	1961	173.2	1306.4	4.3
	1962	186.8	1364.6	4.5

* Como deflactor se utiliza el índice implícito del Producto Interno Bruto

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, Sistema de Cuentas Nacionales.

CUADRO 4-c
PRODUCTO INTERNO BRUTO 1963-2000
TASA DE CRECIMIENTO
 (millones de pesos a precios de 1980)

PERIODO	AÑO	PIB CORRIENTES	PIB CONSTANTE A PRECIOS DE 1980*	TASA DE CRECIMIENTO
70	1963	208.0	1467.6	7.5
	1964	245.5	1629.2	11.0
	1965	267.4	1729.3	6.1
	1966	297.2	1834.7	6.1
	1967	325.0	1942.2	5.9
	1968	359.9	2125.2	9.4
	1969	397.8	2197.8	3.4
	1970	444.3	2340.8	6.5
	1971	490.0	2428.8	3.8
	1972	564.7	2628.7	8.2
	1973	690.9	2835.3	7.9
	1974	899.7	2999.1	5.8
	1975	1100.0	3171.4	5.7
	1976	1371.0	3311.5	4.4
80	1977	1849.3	3423.8	3.4
	1978	2337.4	3730.4	9.0
	1979	3067.5	4092.2	9.7
	1980	4470.1	4470.1	9.2
	1981	6136.7	4862.2	8.8
	1982	9769.6	4831.7	-0.6
	1983	17882.3	4628.9	-4.2
	1984	29402.0	4796.1	3.6
	1985	47167.5	4920.4	2.6
	1986	78786.9	4735.7	-3.8
	1987	193161.6	4823.6	1.9
	1988	393726.9	4883.7	1.2
	1989	512602.7	5047.2	3.3
	90	1990	694872.3	5271.5
1991		876933.1	5462.7	3.6
1992		1034733.0	5616.0	2.8
1993		1256196.0	5649.7	0.6
1994		1423364.0	5857.5	3.7
1995		1840431.0	5453.3	-6.9
1996		2529909.0	6477.0	5.1
1997		3178954.0	6913.8	6.7
1998		3791191.0	7243.4	4.8
1999		4386699.0	7405.0	2.2
2000		5497435.6	7291.9	-1.5

* Como deflactor se utiliza el índice implícito del Producto Interno Bruto

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, Sistema de Cuentas Nacionales.
 Para 2000 y 2002, INEGI. Banco de Información Económica (BIE)

CUADRO 5-A

**PRODUCTO INTERNO BRUTO Y SECTOR CONSTRUCCIÓN 1939-1963
TASAS DE CRECIMIENTO**

Base: 80

(miles de pesos a precios de 1980)

AÑOS	PIB SECTOR CONSTRUCCIÓN*	PIB CONSTANTE*	TASA DE CRECIMIENTO SECTOR CONSTRUCCIÓN	TASA DE CRECIMIENTO PIB
1939	7,551	383,202		
1940	9,167	388,211	21.4	1.3
1941	9,472	425,780	3.3	9.7
1942	10,092	450,826	6.5	5.9
1943	10,735	467,105	6.4	3.6
1944	12,985	504,674	21.0	8.0
1945	16,883	520,954	30.0	3.2
1946	20,160	554,766	19.4	6.5
1947	20,560	574,803	2.0	3.6
1948	19,917	597,344	-3.1	3.9
1949	20,160	631,156	1.2	5.7
1950	23,744	692,518	17.8	9.7
1951	25,994	746,367	9.5	7.8
1952	29,296	776,422	12.7	4.0
1953	27,045	778,926	-7.7	0.3
1954	29,107	856,569	7.6	10.0
1955	32,409	929,201	11.3	8.5
1956	37,435	993,068	15.5	6.9
1957	42,320	1,068,206	13.0	7.6
1958	40,885	1,124,569	-3.4	5.3
1959	41,795	1,158,371	2.2	3.0
1960	47,872	1,252,293	14.5	8.1
1961	42,494	1,306,383	-11.2	4.3
1962	44,341	1,364,631	4.3	4.5
1963	58,808	1,467,553	32.6	7.5

Fuente: Elaboración propia. INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.
INEGI, Estadísticas Históricas para datos de 1939-1960

* Como deflactor se utiliza el índice implícito del Producto Interno Bruto

CUADRO 5-B

PRODUCTO INTERNO BRUTO Y SECTOR CONSTRUCCIÓN 1964-2000
TASAS DE CRECIMIENTO

Base: 80

(miles de pesos a precios de 1980)

AÑOS	PIB SECTOR CONSTRUCCIÓN*	PIB CONSTANTE*	TASA DE CRECIMIENTO SECTOR CONSTRUCCIÓN	TASA DE CRECIMIENTO PIB
1964	61,722	1,629,151	5.0	11.0
1965	65,514	1,729,324	6.1	6.1
1966	78,762	1,834,746	20.2	6.1
1967	91,168	1,942,169	15.8	5.9
1968	95,099	2,125,185	4.3	9.4
1969	105,098	2,197,837	10.5	3.4
1970	112,757	2,340,751	7.3	6.5
1971	106,604	2,428,821	-5.5	3.8
1972	125,997	2,628,684	18.2	8.2
1973	179,478	2,835,328	42.4	7.9
1974	191,826	2,999,120	6.9	5.8
1975	203,025	3,171,404	5.8	5.7
1976	212,501	3,311,499	4.7	4.4
1977	201,302	3,423,780	-5.3	3.4
1978	226,285	3,730,446	12.4	9.0
1979	255,576	4,092,231	12.9	9.7
1980	278,632	4,470,077	9.0	9.2
1981	328,108	4,862,219	17.8	8.8
1982	304,502	4,831,689	-7.2	-0.8
1983	201,830	4,628,937	-33.7	-4.2
1984	205,461	4,796,050	1.8	3.6
1985	209,537	4,920,430	2.0	2.6
1986	197,312	4,735,721	-5.8	-3.8
1987	191,099	4,823,604	-3.1	1.9
1988	189,268	4,883,679	-1.0	1.2
1989	187,215	5,047,209	-1.1	3.3
1990	201,068	5,271,539	7.4	4.4
1991	222,379	5,462,729	10.6	3.6
1992	251,682	5,615,955	13.2	2.8
1993	249,065	5,649,674	-1.0	0.8
1994	284,553	5,857,478	14.2	3.7
1995	202,549	5,453,312	-28.8	-6.9
1996	244,431	6,476,981	20.7	18.8
1997	278,430	6,913,775	13.9	6.7
1998	315,270	7,243,391	13.2	4.8
1999	349,896	7,404,999	11.0	2.2
2000	342,094	7,291,943	-2.2	-1.5

Fuente: Elaboración propia. INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.
INEGI, Estadísticas Históricas para datos de 1939-1960

* Como deflactor se utiliza el índice implícito del Producto Interno Bruto.

CUADRO 6

Tasas de Bonos Hipotecarios e Inflación
del Índice Nacional de Precios al Consumidor
(INPC) 1939 a 1962

Años	Tasas de interés	Inflación INPC
1939	8%	10.43%
1940	8%	10.43%
1941	8%	8.79%
1942	8%	24.25%
1943	8%	26.99%
1944	8%	39.09%
1945	8%	15.14%
1946	8%	27.25%
1947	8%	8.01%
1948	8%	0.26%
1949	8%	6.02%
1950	8%	3.89%
1951	8%	18.58%
1952	8%	11.26%
1953	8%	-2.43%
1954	8%	13.83%
1955	8%	9.11%
1956	8%	4.98%
1957	8%	4.79%
1958	8%	7.50%
1959	8%	5.82%
1960	8%	4.60%
1961	8%	0.97%
1962	8%	3.29%

Fuente: Banco de México. Indicadores Económicos.

CUADRO 7

**INDICE NACIONAL DEL COSTO DE EDIFICACION DE
LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL 1/ DE MÉXICO 1973 - 2000**
Base 1974,1980, 2000

Año	INCEVI Base:74	INCEVI Base: 80	INPC Base: 2000	INFLACION
1973	78.3	21.5	0.0	12.1
1974	100.0	27.4	0.1	23.8
1975	115.6	31.7	0.1	14.9
1976	144.6	39.6	0.1	15.8
1977	190.1	52.1	0.1	29.1
1978	226.3	62.0	0.1	17.5
1979	282.7	77.5	0.2	18.2
1980	365.0	100.0	0.2	26.3
1981	471.0	129.0	0.3	27.9
1982	728.9	199.7	0.4	58.9
1983	1 340.2	387.2	0.7	101.9
1984	2 096.6	574.4	1.2	65.4
1985	3 255.1	891.8	1.8	57.7
1986	5 810.8	1592.0	3.2	86.2
1987	14 095.0	3861.6	7.7	143.3
1988	30 210.4	8276.8	16.6	104.0
1989	32 266.4	8840.1	17.7	20.0
1990	37 563.7	10291.4	20.6	26.7
1991	45 800.4	12548.1	25.1	22.7
1992	51 598.2	14136.5	28.3	15.5
1993	56 238.9	15407.9	30.9	9.8
1994	58 743.3	16094.1	32.3	7.0
1995	77 452.4	21219.8	42.5	35.0
1996	99 985.4	27393.3	54.9	34.4
1997	117 892.9	32299.4	64.7	20.6
1998	139238.8	38147.6	76.4	15.9
1999	163770.3	44868.6	89.9	16.6
2000	182130.6	49898.8	100.0	9.5

Fuente:INEGI, Estadísticas Históricas de México, CD, y INEGI, Banco de Información Económica, BIE, 2000

1/ El Sistema del Índice del Costo de Edificación de la Vivienda de Interés

Social, recopila durante cada mes 2,773 cotizaciones directas en veintitrés

ciudades, sobre los precios de 42 materiales de construcción y el costo de 17

destajos de mano de obra específicos. Los promedios de dichas cotizaciones

dan lugar a los índices de 59 conceptos genéricos (42 de materiales de

construcción y 17 de mano de obra), que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

construcción y en mano de obra, que forman la canasta del índice general de

CUADRO 8

TASAS DE INTERES E INDICE DE TIPO DE CAMBIO REAL DEL PESO
EN MÉXICO 1970 - 2000

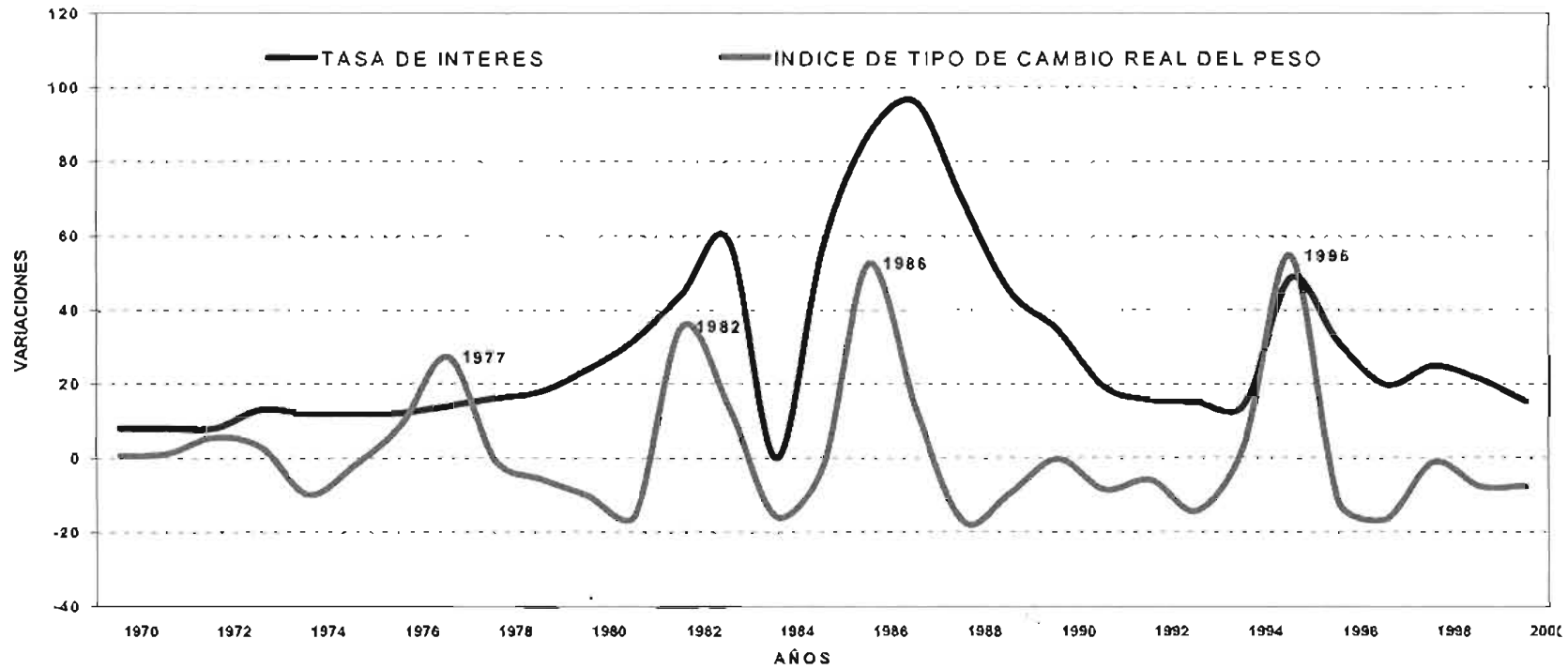
AÑOS	TASA DE INTERES	INDICE DE TIPO DE CAMBIO REAL DEL PESO	INFLACION
1970	8	0.62	4.9
1971	8	1.19	5.5
1972	8	5.53	4.9
1973	13.0	2.87	12.1
1974	12.0	-9.81	23.8
1975	12.0	-2.03	14.9
1976	12.0	8.84	15.8
1977	14.0	27.00	29.1
1978	16.0	-0.66	17.5
1979	18.0	-5.90	18.2
1980	24.0	-10.48	26.3
1981	32.0	-15.50	27.9
1982	44.4	35.29	58.9
1983	58.7	13.47	101.9
1984	0.0	-15.88	65.4
1985	56.5	-2.31	57.7
1986	87.4	52.35	86.2
1987	96.0	12.70	143.3
1988	69.5	-17.22	104.0
1989	45.0	-9.58	20.0
1990	34.8	-0.55	26.7
1991	19.3	-8.63	22.7
1992	15.6	-6.13	15.5
1993	15.0	-14.40	9.8
1994	14.1	3.30	7.0
1995	48.4	54.40	35.0
1996	31.4	-12.10	34.4
1997	19.8	-16.62	20.6
1998	24.8	-1.41	15.9
1999	21.4	-7.80	16.6
2000	15.2	-7.73	9.5

Fuente: 1950 - 1972 Bonos hipotecarios

1973 - 1981 Costo porcentual promedio de captación (CPP)

1981 - 2000 Banco de México, Tasas de Interés pasivas CETES a 28 Días.

GRÁFICA 1
TASAS DE INTERES E INDICE DE TIPO DE CAMBIO REAL DEL PESO
1970 - 2000



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México. CETES Tasa de rendimiento a (1) mes, expresada en por ciento anual simple.

CUADRO 9

SALARIOS DE MEXICO 1970 - 2000

base: 94

AÑOS	INPC Base:94	INFLACION (a)	SALARIO REAL	
			GENERAL ZMCM	ZMCM
1970	0.086		0.032	37.084
1971	0.091	5.5	0.032	35.155
1972	0.096	4.9	0.038	39.787
1973	0.107	12.1	0.041	38.691
1974	0.133	23.8	0.058	43.536
1975	0.152	14.9	0.063	41.626
1976	0.176	15.8	0.088	49.681
1977	0.228	29.1	0.106	46.730
1978	0.267	17.5	0.120	44.871
1979	0.316	18.2	0.198	62.643
1980	0.399	26.3	0.163	40.815
1981	0.511	27.9	0.210	41.102
1982	0.812	58.9	0.322	39.658
1983	1.639	101.9	0.489	29.833
1984	2.712	65.4	0.748	27.582
1985	4.278	57.7	1.155	26.999
1986	7.967	86.2	2.006	25.179
1987	19.385	143.3	4.662	24.049
1988	39.555	104.0	7.885	19.934
1989	47.469	20.0	9.293	19.577
1990	60.120	26.7	10.99	18.280
1991	73.745	22.7	12.615	17.106
1992	85.181	15.5	13.33	15.649
1993	93.488	9.8	14.27	15.264
1994	100.00	7.0	15.27	15.270
1995	134.999	35.0	18.263	13.528
1996	181.410	34.4	23.066	12.715
1997	218.827	20.6	26.45	12.087
1998	253.682	15.9	32.325	12.742
1999	295.757	16.6	34.45	11.648
2000	323.829	9.5	37.9	11.704

Fuente: NAFINSA, Economía Mexicana en Cifras, 1980. Para el salario mínimo general 1970-1980

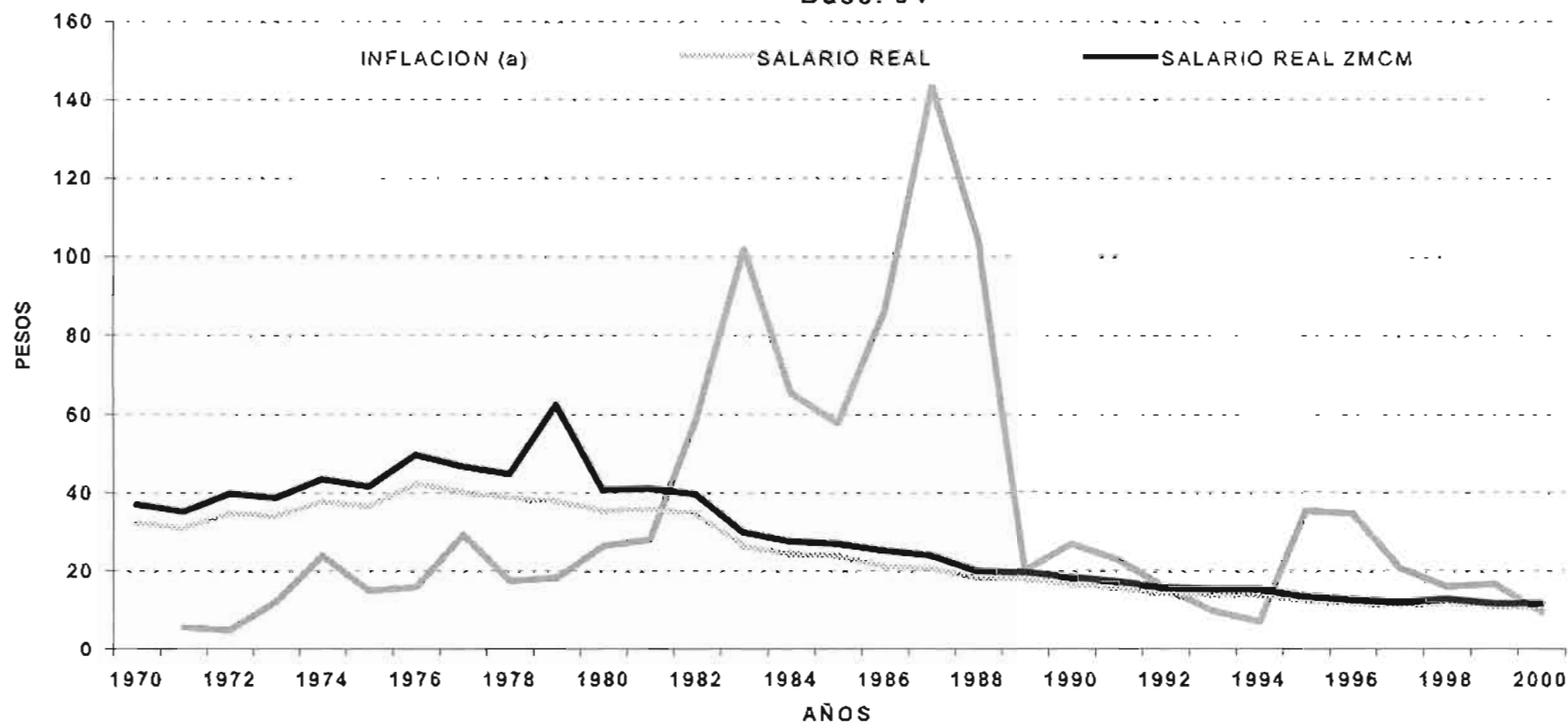
INEGI, Anuario Estadístico de México, 1997. Para el salario mínimo general 1980 - 1997

INEGI, Anuario Estadístico de México, 2000. Para el salario mínimo general 1997 - 2000

GRÁFICA 2

SALARIOS EN MEXICO, 1970 - 2000

Base: 94



Fuente: NAFINSA, Economía Mexicana en Cifras, 1980. Para el salario mínimo general 1970 - 1980. INEGI, Anuario Estadístico de México, 1997.

Para el salario mínimo general 1980 - 1997. INEGI, Anuario Estadístico de México, 2000. Para el salario mínimo general 1997 - 2000

* La inflación es la tasa de crecimiento, respecto al Índice Nacional de Precios al Consumidor Base: 80

CUADRO 10

DESTINO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO 1930-1960
(millones de pesos)
base:80*

AÑO	Básicas de Desarrollo									
	Fomento agropecuario 1/	Fomento Industrial 2/	Comunicación y Transporte 3/	Otras Inversiones 4/	TOTAL	% Fomento agropecuario	% Fomento Industrial	% Comunicación y Transporte	% Otras Inversiones	TOTAL
1930	10		80		90	11	0	89	0	100
1931	10		70		80	13	0	88	0	100
1932	10		55		65	16	0	85	0	100
1933	10		64		74	14	0	86	0	100
1934	10		75		85	12	0	88	0	100
1935	30		93		123	24	0	76	0	100
1936	32		122		154	21	0	79	0	100
1937	34		140		174	20	0	80	0	100
1938	36	3	139		178	20	2	78	0	100
1939	39	27	144		210	19	13	69	0	100
1940	44	60	162	1	257	17	23	59	0	100
1941	59	28	189		276	21	10	68	0	100
1942	85	38	300		403	16	9	74	0	100
1943	86	36	387		509	17	7	76	0	100
1944	122	63	388	2	575	21	11	67	0	100
1945	144	132	460	2	738	20	18	62	0	100
1946	193	153	526	1	873	22	18	60	0	100
1947	258	168	674	3	1103	23	15	61	0	100
1948	319	279	681	1	1280	25	22	53	0	100
1949	456	472	758	1	1689	27	28	45	0	100
1950	515	796	1079	1	2391	22	33	45	0	100
1951	679	732	1158	2	2471	23	30	47	0	100
1952	581	697	1378	1	2637	21	26	62	0	100
1953	563	762	1344	1	2670	21	29	50	0	100
1954	626	1365	1488	2	3481	18	39	43	0	100
1955	605	1738	1422	2	3767	16	46	38	0	100
1956	849	1289	1703	47	3688	18	35	46	1	100
1957	670	1737	2018	21	4446	16	39	45	0	100
1958	698	2090	2377	2	5167	14	40	46	0	100
1959	752	1943	2747	110	5551	14	35	49	2	100
1960	580	2810	3014	95	6299	9	41	48	2	100

Fuente: Secretaría de la Presidencia. Dirección de Inversiones Públicas. México (Inversión Pública Federal 1925-1963 México, 1964, Pp.257

*Como deflactor se usa en índice implícito del PIB

1/ Fomento agropecuario incluye agricultura, ganadería y forestal

2/ Fomento Industrial incluye electricidad, petróleo, gas y siderurgia

3/ Comunicación y transporte incluye carreteras, ferrocarriles, ductos, marítimas, aéreas y telecomunicaciones

4/ Otras Inversiones. Incluye almacenes y rastros

CUADRO 11
Porcentaje de la inversión ejercida en vivienda
respecto del Producto Interno Bruto
en México, 1973 - 2000

AÑOS	PRODUCTO INTERNO BRUTO (millones de pesos)	INVERSIÓN EJERCIDA EN VIVIENDA * (millones de pesos)	Porcentaje
1973	690,900,000	3,182,644	0.4607
1974	899,700,000	6,434,096	0.7151
1975	1,100,000,000	8,466,794	0.7697
1976	1,371,000,000	11,462,681	0.8361
1977	1,849,000,000	9,634,471	0.5211
1978	2,337,000,000	15,547,270	0.6653
1979	3,067,000,001	24,092,146	0.7855
1980	4,470,000,000	31,228,678	0.6986
1981	6,136,000,001	47,672,074	0.7769
1982	9,769,000,001	76,918,228	0.7874
1983	17,882,000,000	164,187,100	0.9182
1984	29,402,000,000	371,038,000	1.2619
1985	47,167,000,001	666,389,800	1.4128
1986	78,786,000,001	1,205,202,600	1.5297
1987	193,161,000,001	3,237,518,800	1.6761
1988	393,726,000,001	6,116,991,100	1.5536
1989	512,602,000,001	4,261,289,300	0.8313
1990	694,872,000,000	6,342,689,700	0.9128
1991	876,933,000,000	8,139,166,000	0.9281
1992	1,034,733,000,000	9,683,823,500	0.9359
1993	1,256,196,000,000	13,875,506,700	1.1046
1994	1,423,364,000,000	15,659,333,000	1.1002
1995	1,840,431,000,000	15,186,151,600	0.8251
1996	2,529,909,000,000	17,333,957,600	0.6852
1997	3,178,954,000,000	19,206,570,200	0.6042
1998	3,791,191,000,000	23,869,067,700	0.6296
1999	4,386,699,000,000	41,771,453,900	0.9522
2000	5,497,435,000,000	58,448,007,000	1.0632

Fuente: Cuadro Producto Interno Bruto 1900-1929 e Inversión

* Total anual sin Banca. La inversión ejercida se refiere al monto ejercido durante un año calendario. Este monto considera los recursos asignados tanto para la terminación o continuación de obra en proceso de años anteriores, como para el inicio de obra en el año de referencia; ésta se puede concluir durante el ejercicio o quedar en proceso para terminarse en años posteriores.

CUADRO 12
Inversión ejercida en vivienda
en México, 1987 - 2000
millones de dólares

Años	Inversión ejercida en vivienda *	Tipo de Cambio del Peso Mexicano Respecto al Dólar de los EUA
1987	2,364,187,819	1.37
1988	2,691,745,259	2.27
1989	1,731,018,185	2.46
1990	2,257,774,834	2.81
1991	2,696,985,048	3.02
1992	3,129,416,698	3.09
1993	4,455,298,277	3.11
1994	4,639,641,988	3.38
1995	2,365,809,610	6.42
1996	2,280,951,465	7.60
1997	2,425,544,139	7.92
1998	2,612,736,469	9.14
1999	4,369,155,197	9.56
2000	6,181,333,077	9.46

Fuente: Cuadro Inversión ejercida en vivienda por organismo* en México 1973-2000
 Para tipo de cambio banxico.org.mx

* Total anual sin Banca. La inversión ejercida se refiere al monto ejercido durante un año calendario. Este monto considera los recursos asignados tanto para la terminación o continuación de obra en proceso de años anteriores, como para el inicio de obra en el año de referencia; ésta se puede concluir durante el ejercicio o quedar en proceso para terminarse en años posteriores.

CUADRO 13 - A

Características del Infonavit, 1992

1992	
Antecedentes	La necesidad de impulsar los programas económicos y los compromisos contraídos con los empresarios nacionales y extranjeros exigieron la "modernización" de las relaciones laborales y la adaptación de las instituciones al programa de libre mercado. El Estado buscaría restar fuerza los sindicatos, pero sin terminar con el corporativismo, pues ha sido la base de la política social por más de 70 años. Lo que el Estado logró fue someter al sector obrero a las reglas de juego del libre mercado, sin embargo, no desapreció del todo el poder los líderes para que se lograra cristalizar el programa económico neoliberal. En el Infonavit, la pérdida de fuerza de las organizaciones obreras permitiría llevar a cabo la eliminación de las promociones que manejaban los sindicatos para adaptarse a las nuevas condiciones de la economía. Se modifica la ley del Infonavit.
Forma de operación	Se pretende eliminar el carácter solidario del Fondo de la vivienda. Ahora los trabajadores que obtengan un crédito deben de pagarlo en condiciones de mercado, para evitar el subsidio cruzado. El Fondo de Ahorro de los trabajadores se introduce dentro del sistema de pensiones en el SAR. Se pretende que los recursos que se registran en la subcuenta de vivienda generen intereses, que por lo menos cubra la inflación. Los trabajadores de mayores recursos pueden aspirar a un crédito del Infonavit. El crédito es en función del ingreso y la edad del trabajador para garantizar la recuperación del mismo. El Infonavit deja de asumir la responsabilidad financiera de las promociones externas. Pasa esa responsabilidad a los promotores privados.
Función del Instituto	En términos generales la función del organismo es la misma, la diferencia más importante es que deja de adquirir las viviendas promovidas por el sector obrero a través de las promociones externas, y las sustituye por la adquisición de viviendas que llevan a cabo los promotores privados con o sin financiamiento del Infonavit. Mantiene su función financiera y reguladora, aunque ahora deja de financiar la construcción de las viviendas en la Línea II, a pesar de contar con los recursos para hacerlo. Además debe destacarse que el Instituto deja de asumir la responsabilidad y el riesgo de las promociones (el costo extra por equipamiento, infraestructura regional, aumento de costo, daños materiales, Invasiones de grupos organizados, y otros conceptos). Ahora esta función la tiene el promotor privado, quien tiene que ser más eficiente para reducir al máximo el precio de la vivienda y a su vez le sea rentable.
Fondo de Ahorro	Con el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) se abren cuentas individuales a cada uno de los trabajadores que cotizan en el Infonavit y en el IMSS. Esta cuenta se integra por la subcuenta de vivienda en la cual se registran los recursos que el trabajador tiene depositado dentro del Infonavit y la subcuenta para el retiro (2%). Se considera que los recursos que el trabajador tiene en el Fondo de Ahorro genere intereses, en función del remanente de operación del Infonavit. Sólo el 50% de este remanente se abona como pago de intereses a las subcuentas de vivienda en el SAR. Se establece que el Instituto debe vigilar que dicho incremento no sea inferior a la inflación del mismo periodo.
Intermediario financiero	La Banca es quien capta el 5% de las aportaciones patronales y después de 4 días hábiles, lo transfiere a una cuenta concentradora en el Banco de México. El 2% para el ahorro para el retiro se dirige a la institución que maneja la cuenta individual del trabajador, sin embargo, en el caso de las aportaciones patronales para la vivienda, son invertidas en bienes y valores del gobierno federal en tanto no sean retirados por el Infonavit.
Promociones Externas	Al modificarse la Ley del INFONAVIT desaparecen las promociones externas organizadas por las centrales obreras. No obstante, hasta 1995 se siguieron llevando a cabo algunos conjuntos bajo este esquema, principalmente por los compromisos firmados con anterioridad por el organismo.
Promociones Privadas	Las promociones externas se realizan con una nueva variante, las promociones privadas. El agente que interviene cambia pues se pasa de un promotor obrero o sindical por una empresa promotora privada. La principal diferencia es que el promotor privado sí realiza las funciones completas de un promotor, pues asume el riesgo de la promoción, compra el terreno, tiene que invertir de sus recursos, tiene que comercializar las viviendas, etc. Con este esquema la empresa promotora construye las viviendas con recursos del Infonavit o de un tercero, que puede ser la Banca, del propio FOVI o un inversionista, para ser adquiridas por los derechohabientes del Infonavit en el mercado.
Sistema de Asignación de la Vivienda	Con la reforma en la ley del INFONAVIT, el sistema de asignación se vuelve a realizar bajo el sistema de sorteos que fue abandonado en 1980. Este nuevo sistema está basado en un sistema de puntuación, donde la tramitación es individual y se considera la capacidad de pago, edad, el saldo en la subcuenta de vivienda, número de aportaciones, y los dependientes del trabajador. Los trabajadores que alcanzaban la puntuación mínima presentaban una solicitud en el Infonavit, en el cual se les asignaba un número de folio para determinar el orden de atención. Ahora el derechohabiente tiene la posibilidad de adquirir su vivienda entre la oferta que se encuentre en el mercado.
Monto del crédito	El monto del crédito se determina de acuerdo al ingreso del trabajador y su edad. A mayor edad menor monto. Si el ingreso del trabajador es bajo, el monto también. El monto máximo se establece en 180 v.s.m.
tasa de interés	La tasa de interés se incrementa al 6% anual.
pago mensual	El pago mensual sube al 25% del salario del acreditado para los trabajadores con ingresos superiores a 1 s.m.; para los trabajadores con menos de 1 salario mínimos el descuento es del 20%. * Cuando se recibe un crédito, la aportación patronal del 5% se integra en el pago mensual para cubrir el saldo de la deuda.
plazo de amortización	El plazo máximo para liquidar el crédito sube de 20 a 30 años. Se mantiene el subsidio al final del plazo.
Línea I	Desaparecen las promociones externas, y se sustituye por el sistema de subastas, el cual tiene como principal característica que se cobra una tasa de mercado por el uso de los recursos del organismo. En este sistema gana los derechos el promotor que ofrezca el mayor rendimiento por el uso de los recursos del Infonavit. En esta línea hay dos créditos, el puente y el individual.
Línea II	Se amplían los fines de esta línea. Ahora se permite que los trabajadores puedan comprar las viviendas de los promotores privados, que hayan construido las viviendas sin recursos del INFONAVIT. En este caso el crédito sólo es para el derechohabiente final, y no para la construcción. También se establece la posibilidad de adquirir las viviendas en el mercado secundario, sin embargo, no logra ponerse en funcionamiento adecuadamente.
Ingreso del derechohabiente	Se liberan los cajones. Da atención a personas entre 2.0 salarios mínimos y 5 salarios.

CUADRO 13 - B
Características del Infonavit, 1993-1999

1993	
Aspectos generales	
Antecedentes	Privatización de la banca. Auge del crédito.
Promociones Privadas	Las empresas constructoras que habían participado en INFONAVIT, comienzan a ser desplazadas por las grandes compañías promotoras, que tienen acceso a los capitales internacionales al cotizar en la Bolsa, las técnicas masivas de construcción y los sistemas de operación similares a las que se utilizan en las grandes industrias, les dio un giro a la promoción tradicional de viviendas
tasa de interés	La tasa fluctúa del 4% al 8% dependiendo el ingreso del acreditado.
Línea III	Se aumenta un 20% de puntuación a los trabajadores que soliciten un crédito en esta línea, por considerar que existe un esfuerzo previo para adquirir un terreno.
1994	
Sistema de Asignación de la Vivienda	Se atiende primero a los trabajadores que tienen la mayor puntuación hasta agotarse los créditos en la región. Las solicitudes que no eran atendidas, tenían prioridad de atención en los sugerentes bimestres. No se tenía certidumbre en las fechas de asignación de los créditos.
Línea III	Se crea el reglamento para la línea III. Se permiten créditos en forma conjunta y créditos individuales. Los trabajadores se unen compran un terreno, presentan el proyecto y reciben un crédito por parte del INFONAVIT para la construcción de las viviendas. La forma de operación es similar a las que se utilizaban en las promociones externas. No se cobran intereses para la construcción. Nuevamente se da cabida a las promociones externas pero a través de la línea III.
1995	
Antecedentes	Cambios en la Ley del IMSS, y creación de la Ley sobre los sistemas de Ahorro para el retiro. Crisis económica y devaluación.
1996	
Sistema de Asignación de la Vivienda	Se modifica la operación del sistema de asignación. Se mantiene el sistema de puntuación para que los derechohabientes puedan inscribirse en el proceso de selección. Se elimina el número de folio. Se da mayor importancia a los bimestres cotizados (antigüedad) y a un nuevo factor el ahorro voluntario. Se simplifican procedimientos ya que la solicitud se realiza a la palabra del solicitante. Las personas que alcanzan la puntuación mínima se inscriben en los periodos que establece el Infonavit. Se atienden primero las solicitudes que tienen el mayor número de bimestres cotizados (antigüedad) Una vez comprobado los datos aportados por el solicitante se entrega la carta de asignación, la cual establece el monto y el tiempo que tiene el acreditado para ejercer el crédito.
Línea I	La subasta la gana el promotor que presente el menor costo de la vivienda, y como criterio de desempate el que tenga más metros cuadrados construidos.
Línea III	Se devuelve a los sindicatos lo perdido en 1992. Los sindicatos aportan el terreno, mientras que el INFONAVIT otorga el 80% restante. Es lo mismo que en las promociones externas. El sindicato selecciona a la empresa constructora y a los derechohabientes que van a recibir el crédito. No se cobran intereses al crédito puente.
1997	
Aspectos generales	
Antecedentes	En Julio de 1997 entra en vigor el sistema Afores-Siefores y la Nueva Ley del IMSS y del INFONAVIT. Se establece un proceso único de afiliación entre el IMSS y el INFONAVIT y una base de datos en común.
Forma de operación	El trabajador que recibe una vivienda puede enajenar la vivienda a favor de aquel que determine el acreditado, previa autorización del Instituto.
Fuente de Financiamiento	El trabajador puede aportar a su subcuenta de vivienda aportaciones voluntarias que permiten mayor puntuación al momento de solicitar un crédito.
Fondo de Ahorro	Se establece que las subcuentas de vivienda devenguen y paguen una tasa de interés superior al salario mínimo. Además de invertir los recursos en valores del Gobierno Federal, se permite que sean invertidos en instrumentos de la banca de desarrollo. Se distinguen los recursos de los trabajadores, de los recursos del Instituto. Los trabajadores que reciban un crédito de la banca comercial, puede utilizar los recursos de su subcuenta de vivienda para cubrir los pagos en caso de pérdida laboral
Pago mensual	Se reduce el descuento al salario del trabajador de acuerdo a su nivel de ingresos entre el 15% al 30%. Se prevé la aplicación de descuentos a otras entidades financieras por concepto de créditos para vivienda. En créditos de INFONAVIT se otorga una prórroga sin intereses moratorios, cuando el trabajador pierde su empleo por un periodo no mayor a 24 meses.
1999	
Antecedentes	Se pretende que los créditos sean más pequeños para alcanzar una meta de 200,000 mil unidades al año.

CUADRO 14

Créditos otorgados por el Infonavit de acuerdo al rango de salarios
1979-2002

Año	Rango de salario (múltiplos de S.M.)				Total	
	Hasta 2.00		Más de 2.00			
	Número de Créditos	%	Número de Créditos	%	Número de Créditos	%
1979	29,403	71.87	11,511	28.13	40,914	100
1980	40,276	71.80	15,821	28.20	56,097	100
1981	29,971	60.43	19,627	39.57	49,598	100
1982	39,472	66.22	20,134	33.78	59,606	100
1983	42,296	77.63	12,190	22.37	54,486	100
1984	59,301	94.55	3,415	5.45	62,716	100
1985	58,094	92.97	4,393	7.03	62,487	100
1986	83,277	94.02	5,298	5.98	88,575	100
1987	72,165	97.00	2,235	3.00	74,400	100
1988	55,332	80.52	13,386	19.48	68,718	100
1989	55,424	84.42	10,228	15.58	65,652	100
1990	64,585	70.86	26,561	29.14	91,146	100
1991	44,642	67.14	21,853	32.86	66,495	100
1992	52,136	56.39	40,328	43.61	92,464	100
1993	41,290	37.42	69,045	62.58	110,335	100
1994	29,960	27.06	80,737	72.94	110,697	100
1995	14,480	14.97	82,265	85.03	96,745	100
1996	12,204	11.83	90,980	88.17	103,184	100
1997	20,760	20.92	78,471	79.08	99,231	100
1998	20,762	19.22	87,273	80.78	108,035	100
1999	25,970	13.05	172,980	86.95	198,950	100
2000	27,882	11.15	222,228	88.85	250,110	100
2001	16,842	7.32	213,161	92.68	230,003	100
2002	15,398	5.63	258,270	94.37	273,668	100

Fuente: Informes Anuales de Actividades del Infonavit, 1993-2002.

CUADRO 15

Empresas constructoras en México, 1995-2000
Miles de pesos
base: 2000

Número	Empresas constructoras nacionales a/	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL
1	Bufete Industrial SA de CV / Bufete Industrial y Subs./Bufete Industrial Construcciones SA de CV	5,810,295	9,016,630	7,539,581	9,570,106	5,622,497			36,959,098
2	Compañía Contratista Nacional							944,691	944,691
3	Consorcio Ara y Clas Subs.		1,657,729	1,717,769	2,125,948	3,843,323	3,332,969.8	3,637,896	15,715,576
4	Consorcio de Ingeniería Integral			1,251,532	1,979,657	2,476,255	2,849,108.5		8,556,552
5	Consorcio Hogar y Subs. / Constructora Consorcio Hogar			774,670	2,015,683	2,283,035	1,016,288		6,089,676
6	Corporación Geo	1,984,205	2,498,302	3,212,573	3,754,425	4,686,171	4,714,100	4,473,225	25,302,901
7	Construcciones y Canalizaciones	759,459							759,459
8	Constructora Urbec	897,069	910,445	591,735					2,199,249
9	Desarrolladora Metropolitana						1,773,234	1,634,766	3,408,000
10	EPN	993,653							993,653
11	Fracionadora Industrial del Norte		682,086	524,460					1,216,545
12	Empresas ICA Sociedad Concejlera SA de CV/Ingenieros Civiles y Asociados SA de CV	9,292,429	9,019,474	13,265,900	21,609,385	16,608,252	11,468,648	8,728,676	90,971,782
13	Geo.edificaciones							1,026,770	1,026,770
14	Grupo GP / Grupo Garza Ponce / Constructora Garza Ponce						1,810,864	1,743,359	3,554,223
15	Grupo Mexicano de Desarrollo SA de CV	3,340,802	1,647,453	1,802,847					6,790,902
16	Grupo Situr SA de CV	4,402,523							4,402,523
17	Grupo Tribasa y Subs. SA de CV/Inturados Basicos y Derivados SA de CV	4,691,783	4,687,706	5,748,639	6,608,163	7,372,487	3,123,465		32,232,244
18	Gutsa Construcciones					834,083			834,083
19	Inmobiliaria Ruba							885,143	885,143
20	Pyasa Ingenieros Civiles		723,381						723,381
21	Protexa Construcciones	4,087,030	4,773,019		5,232,180				14,092,229
22	Techint					2,066,369	2,035,533.8	1,555,268.8	5,657,172
23	Urbí Desarrollos Urbanos				1,866,182	2,282,589	2,791,035	3,355,685	10,298,492
	TOTAL	36,059,546	35,915,125	36,389,426	54,761,928	47,456,062	94,935,244	26,026,471	279,642,803

* Para 1996 no especifica el tipo de obras que construyó, pero es reconocida como constructora de vivienda

a/ A partir de 1995 la posición se otorga de acuerdo a las ventas realizadas por las empresas

Fuente: Cuadros elaborados de acuerdo a la información generada por "Las 100 empresas constructoras más importantes de México" Revista Obras, Informe Anual de 1995 al 2001

CUADRO 16

Empresas constructoras de vivienda en México, 1995-2001
Miles de pesos
base: 2000

Empresa a/	1995	1996*	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL
1 Alpe Construcciones S.A. de C.V. / Grupo Alpe	70,863			39,414				110,277
2 Arquitectos Aguayo y Asoc. S.A. de C.V.	82,204							82,204
3 BICYO Construcciones			21,733					21,733
4 COBESA Construcciones Beja S.A. de C.V. / Construcciones Beja S.A. de C.V.				1,700				1,700
5 Consorcio Ara y Cías Subs *		1 057,729	1 717,709	2 125,949	3 492,921	3 332,970	3 637,802	15 385,078
6 Consorcio de Ingeniería Integral					2 476,255	2 849,109		5 325,364
7 Consorcio Hogar y Subs / Constructora Construtora y Urbanizadora Pegasus			774,870	2 015,883	2 263,035	1 016,283		6 069,876
8 Constructora y Urbanizadora Pegasus			20,011					20,011
9 Construcciones y Remodelaciones Bruban			1,247	2,018				3,265
10 Constructora Suárez	61,139							61,139
11 Constructora e Inmobiliaria ITAMEX			177,462					177,462
12 Constructora Ecles	229,463							229,463
13 Cocachisa Constructora S.A. de C.V.		383,809						383,809
14 Corporación Geo	1,984,205	2 498,202	3 212,573	3 754,425	4 666,171	4 714,100	4 473,225	25 302,901
15 D.E. Construcciones y Diseños			18,939	8,600	22,342			49,881
16 Desarrolladora Metropolitana					1 653,874	1 773,234		3 427,108
17 Desarrollos de Ingen. Y Cons. Arquít S.A. de C.V.		69,520						69,520
18 GCMex Grupo Constructor			39,249	14,840				54,089
19 Grupo Celpan S.A. de C.V.	285,526	212,962						498,488
20 Grupo García Villameal	161,999							161,999
21 Grupo GP							1 743,359	1 743,359
22 Ingeniería y Obras					704,425			704,425
23 Ingenieros y Contratistas S.A. / Ingenieros y Contratistas ICONSA	327,507							327,507
24 Inmobiliaria Ruba							865,143	865,143
25 Lotre y Asociados Construcciones		159,901						159,901
26 Proyectos Construcción				1,133				1,133
27 Proyectos Inmobiliarios de Cuauhtémoc					801,708			801,708
28 Proyectos Urbanos Ecológicos					22,935			22,935
29 Server, Construcciones y Estructuras S.A. de	115,942	160,835						276,777
30 TH Consorcio Constructora S.A. de C.V.		147,540						147,540
31 Urbanizadora del Bajío S.A. de C.V.		134,935						134,935
32 Urbi Desarrollos Urbanos				1 886,182		2 791,035	3 355,685	8 013,903
33 Vivienda y Desarrollo Urbano S.A. de C.V.	150,053	108,278	208,746					467,076
TOTAL	3,408,902	4 933,511	6 192,388	9 830,151	16 123,867	16 476,735	14 078,215	71 041,569

* Para 1996 no especifica el tipo de obras que construyó, pero es reconocida como constructora de vivienda

a/ A partir de 1995 la posición se otorga de acuerdo a las ventas realizadas por las empresas

Fuente: Cuadros elaborados de acuerdo a la información generada por "Las 100 empresas constructoras más importantes de México,

Revista Obras, Informe Anual de 1995 al 2001

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

P.A. NOMBRE: Claudia Maribel Calleja
Sánchez
FECHA: 16/06/05
FIRMA: Claudia Calleja