



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y VIVIENDA DE INTERÉS
SOCIAL EN MÉXICO. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
DE: **LICENCIADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA** (ESPECIALIDAD EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A:

MARIO RENDÓN OROSPE.

ASESOR: PROF. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE

CD. UNIVERSITARIA, D.F.

2005.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatoria:

A mi madre, Josefina Orozpe Rivero.

A mi padre, Vicente Rendón Luna. †

Con todo el cariño, respeto y admiración que siento por ellos.

A mi hija Vania Isabel

Por sus sonrisas y sollozos.

“Mientras más tenaz sea nuestra constancia en el mejoramiento de nuestro modo de pensar, más potente y segura llegará a ser nuestra confianza en nosotros mismos y nuestra fe en la adquisición de las cualidades que han de subsistir a nuestros defectos, pues iremos obteniendo día con día evidentes pruebas de que esa es la fuerza que nos infunde el valor contra la timidez, la decisión contra el temor y la alegría de vivir contra el pesimismo.”

Anónimo.

Que la fe en Dios le dé guía en su futuro.

A mis hermanas y Hermanos...

Bety, Ale, Paty, Rosario, Adri, Lupita, Rojas, Juan, Jesús, Fredo y Fer.

Por su apoyo incondicional y el gran afecto que siempre nos ha unido.

A Vero

Por darme la inmensa dicha de ser padre.

A Josafat y Víctor

Porque nunca es tarde para concluir cualquier ciclo en esta vida.

A Rosky

Por su invaluable aprecio, por lo vivido, por lo que faltó por vivir...

A mis camaradas: Isabel Barrera Toledo, Rosario García Díaz, Lupita de la Vega, Francisco Monter Hdez., † Jorge Ruiz Delgado

Enrique Jurado Segura y Juan Martínez Gómez.

Por su amistad y los gratos momentos compartidos.

Agradecimientos:

A mis profesoras y profesores de toda la vida.

Por su valiosa participación en mi formación profesional.

A mis amigos y compañeros de estudio.

Por todos los conocimientos compartidos.

(mariorendonorozpe@hotmail.com)

Al profesor Miguel Ángel Márquez Zárate.

Por la motivación y el tiempo dedicado para la realización de este trabajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Por abrirme sus puertas, mi infinito agradecimiento.

A los Profesores

Francisco Segovia Hernández,

Ernesto Mendoza Huichan,

Juan Rosales Núñez y

Leopoldo Ruiz Gómez.

Por sus acertadas observaciones y el tiempo dedicado a la revisión de este documento.

Un agradecimiento muy especial a mi madre Josefina Orozpe Rivero y a mi hermana Guadalupe Rendón Orozpe.

Porque sin su cariño, confianza, paciencia y decidido apoyo, no hubiera sido posible la realización de este trabajo.

Índice

	Pág.
Dedicatoria	
Agradecimientos	
Introducción	8
Capítulo 1. Marco Conceptual	16
1.1 Estado	17
1.2 Gobierno	24
1.3 Administración Pública	31
1.4 Servicios Públicos	35
1.4.1 Importancia de los servicios públicos.	36
1.4.2 Clasificación y características de los servicios públicos.	39
1.4.3 Servicios públicos en la legislación mexicana.	41
1.4.4 Elementos de los servicios públicos.	44
1.4.5 Formas de proveer los servicios públicos.	48
1.5 La vivienda de interés social como servicio público.	50
1.5.1 Características de la vivienda de interés social como servicio público.	52
1.5.2 Marco Jurídico	53
1.5.3 Elementos	55
1.5.4 Formas de proveer la vivienda de interés social como servicio público.	57
1.6 Política Social.	59
1.6.1 La Política Social del Estado Benefactor y del Estado Neoliberal.	62
1.6.2 La Política Habitacional.	64

Capítulo 2.	La Vivienda de Interés Social en México y su Institucionalización	65
2.1	Administración Pública en México.	67
2.1.1	Administración Pública Centralizada.	69
2.1.2	Presidencia de la República.	73
2.1.3	Secretarías de Estado.	79
2.1.4	Administración Pública Paraestatal.	80
2.1.5	Organismos Descentralizados.	81
2.1.6	Empresas de Participación Estatal.	82
2.1.7	Fideicomisos.	84
2.1.8	Coordinadores de Sector.	84
2.2	La vivienda de interés social en la consolidación del Estado y la Administración Pública.	87
2.3	El proyecto de industrialización y la expansión de la Administración Pública.	91
2.4	La industrialización en la posguerra.	93
2.5	El Desarrollo Estabilizador.	98
2.6	El Desarrollo Compartido.	104
2.7	La Reforma del Estado.	110

Capítulo 3. Política de Vivienda en el Gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2004)	134
3.1 Marco Jurídico	136
3.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	141
3.2.1 Ejes de la política en el área de desarrollo social y humano.	142
3.2.2 Objetivos rectores en el área de desarrollo social y humano.	144
3.3 La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	145
3.3.1 Antecedentes.	145
3.3.2 Atribuciones específicas en materia de vivienda.	146
3.3.3 Estructura y esquema de operación.	148
3.4 La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI)	152
3.5 El Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006	155
3.6 El problema de la vivienda de interés social en cifras al año 2000.	160

3.7	Acciones y resultados.	169
3.7.1	Primer Informe de Gobierno (2001)	169
3.7.2	Segundo Informe de Gobierno (2002)	175
3.7.3	Tercer Informe de Gobierno (2003)	179
3.7.4	Cuarto Informe de Gobierno (2004)	183
3.8	La vivienda dentro del Acuerdo Nacional para el Campo	187
3.9	Fundamento y desarrollo de la actual política de vivienda.	190
3.10	Análisis y perspectivas	197
	CONCLUSIONES.	201
	ANEXO 1	207
	BIBLIOGRAFÍA.	218

INTRODUCCIÓN

La vivienda es un elemento fundamental del tejido social y económico de un país, racionalmente planeada e instalada, resulta tarde o temprano un factor decisivo para un eficaz progreso socio-económico; prácticamente ninguna nación puede encontrarse satisfecha con las soluciones dadas a la vivienda en sus diferentes sectores de la población, por esta razón, la mayoría de los países de una forma u otra siguen padeciendo el problema de la vivienda, por lo que, sobre todo en las últimas dos décadas, se realizan importantes esfuerzos para hacer frente a este problema social.

En el caso de México, a comienzos de la década de los 90 se afrontaba de manera general un déficit crítico de viviendas al alcance de los sectores con ingresos bajos y medios, así como un aumento del número de indigentes, sobre todo en las grandes ciudades; el aumento del precio y la menor oferta de viviendas baratas produjo una mayor demanda de casas para arrendar y, en consecuencia, un aumento del precio de alquiler y una insuficiencia de la oferta de este tipo de habitaciones.

Los esfuerzos para solucionar el déficit descansan normalmente en presupuestos oficiales, con una tendencia creciente a la movilización de los recursos privados; puede decirse que el crecimiento demográfico y la migración rural se traducen en presiones de demanda de vivienda muy por encima de la capacidad de ofertas al respecto. En consecuencia, el déficit de vivienda crece año con año y una parte importante de la población permanece todavía al margen de las posibilidades reales de mejorar su morada; el problema tiende a agravarse debido a que la evolución económica muestra una tendencia a transformar el país, con gran rapidez, de un país esencialmente agrícola, a una nación preponderantemente urbana, siempre creciente.

El fenómeno de urbanización, es decir el proceso de la concentración de la población en espacios limitados formando núcleos urbanos de importancia, es parte de una tendencia creciente a escala mundial.

Existe un paralelismo entre crecimiento urbano y desarrollo económico; en un momento determinado, la actividad económica amplía los mercados de mano de obra y atrae a la gente del campo que ve la oportunidad de mejorar; por otro lado, el crecimiento urbano amplía los mercados, tanto de productos del campo como industriales, así como también los servicios; esta situación provoca un fenómeno evidente ya que los habitantes al buscar mejorar niveles de vida para ellos y sus familias, muestran una marcada tendencia por asentamientos más bien grandes que pequeños.

La urbanización es un fenómeno universal muy común, de gran trascendencia en los procesos económicos, sociales y políticos del mundo, el cual sigue produciéndose como resultado de realidades ventajosas para los emigrantes. Por lo anterior, se hace evidente que la vivienda forma parte de las necesidades universales; aún los países más desarrollados de la tierra confrontan la necesidad de construcción de un número cada vez mayor de viviendas. Actualmente, se considera preciso disponer de tipos de vivienda adaptados a las necesidades de las familias, personas con capacidades diferentes, personas de la tercera edad y de aquellos que viven solos. Se han propuesto muchas soluciones: organizar asociaciones públicas y privadas, asignar fondos públicos a fideicomisos, modificar las restricciones zonales, mejorar los programas de concesión de hipotecas y requerir en las empresas los programas de ayuda a la vivienda para sus empleados.

En los países en vías de desarrollo (incluido el nuestro), existe una gran demanda de vivienda básica y en consecuencia gran parte de la población se ve obligada a vivir en infraviviendas con un equipamiento tan precario que apenas cubre las necesidades humanas básicas. La infraestructura de estos barrios o colonias

marginales es mínima, pues normalmente carecen de agua, sistemas de saneamiento, suministro eléctrico o calles, las casas suelen estar construidas por los propios residentes con los materiales que han podido encontrar y a menudo no disponen de derechos de construcción sobre el terreno, ya que éste ha sido ocupado ilegalmente.

Aunque en general se puede decir que han mejorado las condiciones urbanísticas de los nuevos entornos, el elevado precio del suelo junto con los altos intereses de los créditos hipotecarios dificultan de forma considerable el acceso a la propiedad de la vivienda, un problema que afecta especialmente a los más jóvenes. Esta situación, en un marco cultural tradicionalmente orientado a la propiedad, ha favorecido el descontrol en el alza de los precios de alquileres.

La construcción de vivienda de interés social ha obedecido generalmente a programas y planes políticos en los que se han mezclado, en ocasiones, razones especulativas y de beneficio a corto plazo, en detrimento de la finalidad social de la construcción. Ya desde mediados de la década de los veinte, es decir, a partir del gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles y en el marco de la consolidación del Estado mexicano y la Administración Pública, se llevó a cabo la instauración de la primera institución relacionada con la vivienda al crearse en 1925 la Dirección de Pensiones Civiles del Estado y Retiro; posteriormente, la década de los años treinta se caracterizó por la continuación de los programas de la mencionada Dirección de Pensiones, y es al comenzar la década de los cuarenta, en plena implementación de los proyectos de industrialización que los factores en que venía actuando el Estado mexicano cambiaron radicalmente al comenzar la segunda guerra mundial, sobre todo respecto de la política económica y por ende la política social; en estas circunstancias, se acentuó la incorporación de los grandes grupos de trabajadores como parte de una estrategia político-económica por parte del Estado y cuya implementación necesitaba la solidaridad de dicho sector.

Es en este momento que el gobierno federal comienza a institucionalizar una cuota económica y política para la vivienda de interés social, estableciendo como condición para su obtención la lealtad y la disciplina; ante esta situación, la obtención de un crédito para este tipo de vivienda adquirió una importancia real en la conformación de bases sociales leales a un Gobierno que consideran su benefactor; en tanto que el sistema político mexicano lograba consolidarse a partir de la formación de las grandes organizaciones populares y el fortalecimiento de los órganos gubernamentales.

Para la década de los 50, se comenzó la creación de organismos específicos para la gestión de las demandas de vivienda, esto más que una política habitacional, fue una recompensa al apoyo por parte de los trabajadores a las políticas económicas implementadas por el gobierno durante la llamada industrialización de la posguerra, lo cual derivó en una forma específica de relación institucional con los trabajadores, donde el otorgamiento de créditos continuó atendiendo a factores de orden político.

Posteriormente, la etapa del desarrollo estabilizador se caracterizó dentro del sector vivienda por las reformas constitucionales que implementaron diversos tipos de intervención en la materia al amparo de un crecimiento económico que atravesó por condiciones políticas tranquilas; sin embargo la aparente prosperidad de las cifras oficiales tenía tras de sí una realidad muy diferente, misma que situó a la nación en un período de crisis cuya solución exigió el llamado a la unidad buscando mantener la estabilidad.

Es a partir de este momento, que el país entra en el llamado desarrollo compartido, período comprendido de principios de los 70 a mediados de los 80, esta etapa es la correspondiente a tres sexenios en los cuales se pasó del crecimiento económico al estancamiento y de la estabilidad política a la crisis. Ante este panorama, el control sobre los grupos sociales y sindicatos de trabajadores no se podía seguir ejerciendo sólo con programas de

vivienda; en tanto, México dejaba de ser un país predominantemente rural, sus ciudades crecieron de forma acelerada y por tanto la demanda de suelo urbano, servicios y vivienda fue constituyendo una necesidad y un reclamo social cada vez más enérgico.

Esta situación crea la necesidad de nuevos y urgentes cambios, sin embargo al final de este período, en el sector vivienda fue claro que el fin último era encontrar una respuesta para resolver el malestar social mediante la distribución selectiva, esto se puede apreciar debido a que, como es lógico, los sectores medio y alto encontraban donde vivir sin mayores problemas, pero se avanzó muy poco en los esquemas necesarios para la construcción de las viviendas de interés social que las clases trabajadoras requerían y lo que es peor, el país entro en una sucesión de crisis económicas cada vez más serias y de mayor duración.

Para finales de los ochenta, como resultado de la crisis fiscal y administrativa del Estado mexicano, quedó claro que debía dársele prioridad a la llamada reforma del Estado, es entonces que el modo de hacer política y la forma de concebir y efectuar la función pública sufren un vuelco. Ante la debacle de las finanzas públicas, el colapso económico del país y la efervescencia política de la sociedad, no quedaba otra opción más que la de repensar y reestructurar la relación constitucional entre el Estado federal y las entidades federativas, la de dar cabida a nuevas relaciones políticas entre el Estado y los diversos grupos organizados de la sociedad; concretamente, los programas gubernamentales en este período planteaban que la política social debía participar del compromiso del Estado en elevar el nivel de vida y el bienestar de las mayorías, atendiendo a estrategias generales (y de política habitacional entre otras). En tanto, también era llevado a cabo el llamado proceso de redimensionamiento del Estado, el cual no fue otra cosa que la extinción, fusión, liquidación y privatización de empresas públicas.

El redimensionamiento y la reforma del Estado fue por consiguiente, lo característico y prioritario desde mediados de los

ochenta y durante la década de los noventa; sin embargo, al mismo tiempo que se modificaba el modelo de acción, la política social del período neoliberal estrechó y redujo claramente los alcances de los llamados satisfactores básicos y al menos en lo que respecta a la vivienda, el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León llegó a su fin sin atenuar de forma significativa las cifras respecto de las familias sin techo propio.

Actualmente se hace necesaria la implementación de una política habitacional más dinámica por parte del Estado, sin soslayar que la implementada con anterioridad asumió una particular relevancia ya que sin su intervención, serían aún más limitados los sectores sociales que tendrían acceso a una vivienda digna.

Con base en lo anterior, es posible establecer la siguiente *hipótesis*: La asignación de vivienda de interés social a las clases trabajadoras en México, ha traído consigo mayor seguridad social para las familias de los trabajadores beneficiados, sin embargo es necesario establecer nuevos mecanismos tendientes a permitir una mayor incorporación de familias no derechohabientes, con el propósito de aumentar el nivel de vida de estos sectores del país. Es decir, que a pesar de que actualmente existe una política habitacional que en apariencia es integral y está claramente definida por parte del gobierno federal; algunos de los organismos creados para resolver el problema están siendo poco favorecidos presupuestalmente hablando, por lo que de no implementarse una política que dé mayor equidad habrá un mayor o más marcado desequilibrio.

ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN.

En este sentido, y con el fin de contar con los elementos necesarios para analizar los aspectos más importantes de la política habitacional implementada por el gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada (durante el período 2000-2004), en el primer capítulo

describiremos los conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública, Servicio Público, Vivienda de Interés Social, Política Social y Política Habitacional.

A continuación, en el segundo capítulo se hace referencia a la estructura vigente de la Administración Pública en México, a fin de ubicar los escenarios en que se incorporaron los organismos públicos encargados de coordinar las actuales acciones gubernamentales en materia de vivienda; posteriormente analizaremos los aspectos más relevantes de su instauración así como la evolución de la intervención estatal en el sector, ya que estos organismos ocuparon con su creación, un lugar preponderante en la consolidación del Estado y la Administración Pública; dicho análisis comprende desde el período posrevolucionario hasta el año 2000.

En el tercer capítulo se analiza la política de vivienda en los primeros cuatro años de gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, comenzando por el Marco Jurídico de los Planes y Programas que en la materia implementa el Gobierno Federal, así como las Leyes aplicables. Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, para una rápida referencia de los objetivos respecto de las políticas económicas y sociales de la actual administración, así como las funciones y facultades que en materia específicamente de vivienda corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la cual el Ejecutivo Federal implementa la política habitacional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo. A continuación, el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, documento que constituye el marco normativo de la acción habitacional que establecen tanto la Ley de Planeación como la Ley Federal de Vivienda.

Continuando con la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), a quien corresponde establecer y proponer la política general de vivienda, de conformidad con los objetivos y prioridades que marcan la mencionada Ley Federal de Vivienda y el Plan

Nacional de Desarrollo 2001-2006; de igual modo se analiza el problema de la vivienda en cifras, ya que por su contexto político-administrativo, la situación en cuanto a la vivienda de interés social invariablemente debe examinarse con base en el aspecto estadístico.

Finalmente, las acciones y resultados del período 2000-2004, tomando como referencia los Informes de Gobierno correspondientes a dicho ciclo; mismos que son utilizados también como soporte para un dictamen del fundamento y desarrollo de la actual política de vivienda, así como para su análisis y perspectivas.

Por último, se presentan las conclusiones de la presente investigación.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL.

Los seres humanos tenemos necesidades esenciales que debemos imperiosamente resolver; regularmente la suma de las necesidades individuales forma las necesidades sociales colectivas, o dicho de otro modo, además de la satisfacción de las “micro-necesidades” casi siempre domésticas, la vida en sociedad genera “macro-necesidades” que también devienen en exigencias prestacionales del individuo y la comunidad al poder público y cuya atención es cada día más compleja e ineludible.

En este sentido, la intervención del Estado es de vital importancia en la satisfacción de las necesidades sociales de producción alimenticia, de medicamentos, vivienda, agua potable y varias más; situación que acentuó la necesidad y conveniencia de regular los servicios públicos, fijando normas para su organización.

Es por este motivo que en el primer apartado, recapitularemos sobre el concepto de Estado, como marco en que se desarrolla y explica tanto el sistema de gobierno como la Administración Pública; ésta última es una organización cuya actividad se encamina en gran parte a la satisfacción de las necesidades colectivas, principalmente en la forma de servicios públicos o bien mediante órdenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado. Puntualizaremos sobre estos conceptos con la finalidad de examinar cómo el poder público mantiene un paralelismo entre un poder que manda, para convertirse en un poder de garantía, servicio y seguridad, a través precisamente, de los servicios públicos haciendo un especial énfasis en la vivienda de interés social¹ como tal.

¹ Para todos los efectos legales, se entiende por vivienda de interés social aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate, v. Artículo 3ro. Ley Federal de Vivienda, D.O.F. 07 feb.1984.

1.1 ESTADO

El Estado es en esencia, una organización jurídico-política en la cual es depositada la categoría soberana de cada nación; para la consecución de sus propósitos, el Estado se basa en la ejecución de los actos y las disposiciones legales a través de la función administrativa por lo que constitucionalmente tiene, entre otras obligaciones, la de proporcionar vivienda como un derecho ciudadano.

A fin de delinear las ideas de esta investigación y para describir en lo posible la particularidad de lo que es el Estado en la sociedad humana, de lo que es cada uno de sus elementos, de cuales han de ser sus tareas como depositario de la Administración Pública a través del poder Ejecutivo y por tanto de cuál el sentido y el papel que desempeña en la atención de renglones fundamentales como la seguridad social, las comunicaciones, la protección al salario, los subsidios a los productos de consumo popular y a la construcción de viviendas; es necesario retomar la opinión de los estudiosos de la teoría del Estado respecto de su análisis como concepto.

Para Agustín Basave, en el Estado alcanza su perfección el ideal social humano. Desde Aristóteles, el Estado es, para los hombres, la agrupación política suprema y se le viene llamando la “*societas perfecta*”. Y es que la plena expansión de la vida social del hombre no encuentra su total acomodo en la familia, en la escuela o en los sindicatos, sino en el Estado. Se vive en el Estado y no cabe la vida fuera del Estado, porque la ley moral natural humana reclama no sólo la conservación sino también el perfeccionamiento de la naturaleza social del hombre.²

Etimológicamente, la palabra Estado (Status) significa situación. Ante una vaguedad como ésta, nadie podría quedar satisfecho. La expresión latina *status republicae* ya es, por su

² Agustín Basave. Teoría del Estado. Pág. 4.

segunda palabra, más significativa; sobre todo desde que la introdujo Nicolás Maquiavelo.

Luis Sánchez Agesta, define al Estado como “la organización de un grupo social, establemente asentado en un territorio determinado, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común”.³

Oskar G. Fischbach sostiene conceptos muy semejantes al respecto pues afirma que el Estado puede cifrarse en el hecho de constituir una organización que aspira a la regulación de la convivencia en un pueblo determinado asentado sobre un cierto territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de los ciudadanos. El Estado así constituido, con sus elementos concretos: pueblo, territorio, dominio, no es una mera abstracción jurídica, sino una realidad efectiva, que sólo se inicia por la concurrencia de los tres factores.⁴

Por su parte, Rafael Rojina Villegas considera, en relación del Estado que es posible hacer una doctrina general, particular e individual. La doctrina general habrá de concebir al Estado en su forma abstracta, como un fenómeno de la naturaleza humana, estudiando sus causas, sus fines; su explicación se hará sin referirse al Estado de un país determinado o de una cierta época histórica.

La doctrina particular del Estado por el contrario, se concretará a hacer un estudio comparativo de las diversas instituciones políticas de una época histórica y de una determinada parte de la tierra. Se podría hacer, por ejemplo, un estudio del Estado Europeo o del Estado de la antigüedad, de la Edad Media, o Moderna; estas investigaciones forman parte de la doctrina particular del Estado, circunscriben su análisis a una investigación del Estado en lugar determinado y en una cierta época.

³ *Ibidem* pág. 121.

⁴ Oskar Georg Fischbach. *Teoría General del Estado*. Pág.19.

La doctrina especial del Estado significa el estudio completo de un Estado determinado, en todo su desarrollo histórico, por ejemplo, el estudio del Estado francés; y la doctrina individual ya concreta el estudio del Estado especial, a un momento determinado; así por ejemplo: el Estado francés moderno o en la época del florecimiento.⁵

Para Friedrich Hegel, Una multitud de seres humanos solamente se puede llamar Estado si está unida para la defensa común de la totalidad (Gesamtheit) de [lo que es de] su propiedad. Se entiende eso suficientemente de por sí, pero es necesario hacer constar que esta unión no ha de tener solamente la mera intención de defenderse, sino que ha de estar dispuesta a hacerlo mediante una autentica resistencia, cualquiera que sea el poder y [el] resultado [logrado].

Planes y teorías reclaman la realidad en la medida en que son realizables, pero su valor es el mismo, existan o no en la realidad; en cambio, una teoría del Estado, solamente se llama Estado y Constitución en la medida en que efectivamente lo son. Para que una multitud constituya un Estado, hace falta que organice una defensa y una autoridad política comunes.⁶

Dentro de los teóricos contemporáneos no se puede soslayar la opinión del recientemente fallecido Norberto Bobbio, quien para el estudio del Estado considera seis apartados fundamentales, de los cuales concentraremos particularmente nuestra atención en los primeros cuatro por ser los de mayor énfasis en la comprensión del concepto, estos son: a) las disciplinas históricas; b) la filosofía política y la ciencia política; c) el punto de vista sociológico y jurídico y d) funcionalismo y marxismo.

Dentro del primer apartado, afirma que: “Para el estudio del Estado las dos fuentes principales son la historia de las instituciones

⁵ Rafael Rojina Villegas. Teoría del Estado, Tomo II Pág.484.

⁶ Friedrich Hegel. La Constitución Alemana. Aguilar, Madrid 1972. Pág.248.

políticas y la historia de las doctrinas políticas. Posterior al estudio de la historia viene el estudio de las leyes que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados, el conjunto de las normas que constituyen el derecho público (también una categoría doctrinal)”.⁷

En el segundo apartado, considera que el inmenso campo de investigación está dividido entre dos disciplinas didácticamente diferentes: la filosofía política y la ciencia política; en la primera comprende tres tipos de investigación: 1. sobre la mejor forma de gobierno 2. sobre el fundamento del Estado o el poder político y 3. sobre la esencia de la categoría de lo político con la disputa sobre la distinción entre ética y política. En cuanto a la segunda disciplina, considera que actualmente se entiende por “ciencia política” toda investigación en el campo de la vida política que satisfaga las condiciones del principio de verificación o de falsificación como criterio de aceptabilidad de sus resultados; el uso de técnicas de la razón que permitan dar una explicación causal del fenómeno indagado y la obtención de juicios de valor.

En el tercer apartado (respecto del punto de vista sociológico y jurídico), considera que por encima de las dos disciplinas didácticas anteriormente descritas, el tema del Estado puede ser abordado desde diversos puntos de vista. Con la *Doctrina General del Estado* [1910], de Georg Jellinek, entró por largo tiempo en el uso de las teorías del Estado la distinción entre doctrina sociológica y doctrina jurídica del Estado. “De aquí la necesidad de una distinción entre el punto de vista jurídico, para reservarlo a los juristas que por lo demás habían sido durante siglos los principales artífices de los tratados sobre el Estado, y el punto de vista sociológico que habría debido valerse de la contribución de los sociólogos, de los etnólogos, de los estudiosos de las diversas formas de organización social: una distinción que no podría ser concebida antes del advenimiento de la sociología como ciencia general que engloba la teoría del Estado.

⁷ Norberto Bobbio. Estado, Gobierno y Sociedad. Pág.68.

La distinción de Jellinek fue reconocida como una aportación importante, y fue acreditada por Max Weber, quien, partiendo precisamente de la *Doctrina General del Estado*, sostuvo la necesidad de distinguir el punto de vista jurídico del punto de vista sociológico. Jellinek había afirmado que la doctrina social del Estado “tiene por contenido la existencia objetiva, histórica y natural del Estado”, mientras que la doctrina jurídica se ocupa de las “normas jurídicas que en aquella existencia real deben manifestarse”.⁸

En el cuarto apartado, Bobbio hace referencia al funcionalismo y marxismo. “Entre las dos teorías existen diferencias respecto a la concepción de la ciencia en general como en referencia al método; pero la diferencia fundamental radica en la ubicación del Estado en el sistema social considerado en su conjunto. Mientras la teoría funcionalista, especialmente su versión parsoniana⁹, está dominada por el tema hobbesiano del orden, la teoría marxista está dominada por el tema de la ruptura del orden, por el paso de un orden a otro, concebido como paso de una forma de producción a otra.”¹⁰

Ricardo Uvalle, en tal sentido afirma que: la sociedad civil es el escenario de contradicciones constantes que nacen y se desarrollan entre la burguesía y los asalariados. En el feudalismo las relaciones de servidumbre negaban la vida de los individuos concretos, en el capitalismo las relaciones sociales, al definir a los individuos como seres libres, dan origen a una lucha descarnada que se sustenta en la explotación del hombre por el hombre. Por eso, las contradicciones de clase en el capitalismo derivan de la propiedad privada de los medios de producción y, paradójicamente, de la realización social de la producción; la apropiación de la plusvalía reviste un carácter particular, esto es, en beneficio directo para el capitalista. (En tales circunstancias...), El Estado es la instancia que

⁸ *Ibidem*, Pág. 73.

⁹ El Estructural-funcionalismo de Talcott Parsons concibe el sistema global sobre la conservación del equilibrio social, esta es la teoría dominante en la ciencia política norteamericana, pero también ha tenido gran influencia en Europa.

¹⁰ Bobbio. *Op. Cit.*, Págs. 75-76.

nace de las entrañas de la sociedad para asegurar su reproducción. Es la organización política de la sociedad que se sitúa por encima de la misma para paliar el conflicto de las clases sociales que por ser de carácter irreconciliable requiere de él como fuerza consistente y concentrada. El Estado, como organización de la sociedad, no tiene la misión de contener la lucha ideológica de los individuos, sino su lucha política, esto es, debe encauzar las contradicciones surgidas entre explotadores y explotados, entre capitalistas y asalariados.

El Estado es la fuerza política superior a las fuerzas privadas de la sociedad que evita que la guerra civil llegue a los extremos del antagonismo. Para ello, cuenta con una poderosa maquinaria administrativa que en todo momento hace valer los fundamentos de la coacción política con el fin de detener los embates de la lucha de clases que en el área de la economía capitalista reviste situaciones peligrosas que no siempre pueden ser controladas por medio del consenso y la negociación. Por eso cuando éstas atentan contra la sociedad, el Estado sin miramiento alguno las reprime.¹¹

A este respecto, Lenin, al desarrollar la teoría marxista del Estado, afirma que antes de la división de la sociedad en clases no existía el Estado, pues éste es una máquina¹² para mantener el dominio de una clase sobre otra; sobre el tema asevera de forma muy ilustrativa que: “el problema del Estado es uno de los problemas más complicados, más difíciles y, quizás, el más embrollado por los hombres de ciencia, los escritores y los filósofos burgueses. Por eso, nunca debe esperarse que en una breve charla y de una sola vez se consiga aclararlo por completo.”¹³

Como podemos apreciar, el concepto de Estado adquiere en este punto diversas acepciones según sea la ideología y el momento

¹¹ Ricardo Uvalle Berrones. El Gobierno en acción. Pág.82.

¹² “La tradición marxista es formal: El Estado es concebido explícitamente como aparato represivo, el Estado es una “máquina” de represión que permite a las clases dominantes (en el siglo XIX a la clase burguesa y a la “clase” de los grandes terratenientes) asegurar su dominación sobre la clase obrera para someterla al proceso de extorsión de la plusvalía (es decir a la explotación capitalista)”. L. Althusser, Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado p.20.

¹³ Vladimir Ilich Uliánov, Lenin. Sobre el Estado. PRI-CEN. Mats. de divulg. y política clásica. No.35. (tomado del No.15 de Pravda).

histórico en que se interprete. Siendo muchos los elementos que se toman en cuenta para distinguir sus formas, especialmente en referencia a las relaciones entre determinada organización política y la sociedad o bien en referencia a las diversas finalidades que el poder político organizado persigue en las diferentes épocas históricas y en las diversas sociedades; las características de las formas de Estado son tan variables y cambiantes que hacen muy compleja su exposición completa por lo que para fines prácticos y evitando desviarnos en el objetivo principal de este sustento teórico, debemos adecuar el concepto a nuestra realidad o circunstancia, por tanto considero que un concepto particular del Estado invariablemente debe incluir un territorio, una sociedad, un gobierno y un marco jurídico en un momento histórico determinado. En tanto, dejaremos al tiempo y a los estudiosos del tema la proporción del conocimiento incuestionable de este recorrido por las múltiples acepciones del Estado.

1.2 GOBIERNO

Para poder entender el concepto de Gobierno y sus diversos tipos, primero es necesario definir las tres formas clásicas del poder, que son: el económico, el ideológico y el político; el poder económico es el que se vale de la posesión de la riqueza, de los medios de producción o de ciertos bienes necesarios (o considerados como tales), los cuales en una situación de insolvencia, pueden inducir a quienes no los tienen a adoptar una conducta por lo regular tendiente a solicitar la realización de un trabajo útil. La posesión económica es la base de una enorme fuente de poder de parte de quienes la poseen frente a los que no la poseen debido a su influencia para determinar un comportamiento en el no propietario tendiente a que acepte las condiciones de trabajo que se le imponen al ser dueño solamente de su fuerza de trabajo.

El poder ideológico, consiste en la posesión de conocimientos o de información, es utilizado por las diversas doctrinas a través de códigos de conducta para ejercer influencia en el comportamiento ajeno e inducir a los individuos de cada agrupación a realizar o dejar de realizar determinadas acciones; de este tipo de condicionamiento deriva la importancia social de quienes los poseen como eclesiásticos, científicos, dirigentes políticos, intelectuales etc.

El poder político, es para evitar el uso de la fuerza y está en posibilidad de recurrir en última instancia a su uso de manera legal; evidentemente, al detentar su monopolio es considerado el “poder supremo” y su posesión distingue en toda sociedad al grupo dominante, el cual por otra parte, es indispensable para que esa misma sociedad se defienda de ataques externos o impida su separación interna.

“En las relaciones entre grupos sociales, no obstante la presión que puede ejercer la amenaza o la ejecución de sanciones económicas para persuadir al grupo adversario a desistir de un comportamiento considerado nocivo u ofensivo (en las relaciones entre grupos los condicionamientos de naturaleza ideológica cuentan menos), el instrumento decisivo para imponer la propia voluntad es el uso de la fuerza, es decir, la guerra.”¹⁴

En referencia específica al poder político, tradicionalmente se presenta el problema de su efectividad y legitimidad, según la cual debe tener un fundamento jurídico producto de la aplicación de procedimientos establecidos para justificar su existencia (darle una base moral y legal) como por ejemplo, las elecciones políticas.

Una vez definidas las formas clásicas que en doctrina se tiene del poder; estamos en condiciones de encauzarnos completamente al análisis del concepto gobierno, al respecto, el Diccionario de Política¹⁵ puntualiza:

En una primera aproximación, y de acuerdo con uno de los significados que tiene el término en el lenguaje político corriente, se puede definir el gobierno como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Es necesario añadir sin embargo, que el poder de gobierno, estando ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, esta asociado normalmente a la noción de estado. En consecuencia, con la expresión “gobernantes” se entiende el conjunto de las personas que gobiernan el estado y con la de “gobernados” el grupo de personas que están sujetas al poder de gobierno en un área estatal. Sólo en casos excepcionales, o sea cuando las instituciones están en crisis, el gobierno tiene carácter carismático y su eficacia depende del prestigio, del ascendiente y de las cualidades personales del jefe de gobierno.

¹⁴ Bobbio, Op Cit. Pág. 112.

¹⁵ Lucio Levi, en: Diccionario de Política de Norberto Bobbio. Pág.710.

Existe, por lo tanto, una segunda acepción del término gobierno que se apega más a la realidad del estado moderno, y que ya no indica solamente el conjunto de las personas que detentan el poder de gobierno sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En este sentido, el gobierno constituye un aspecto del Estado. En efecto, entre las organizaciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad y que, en su conjunto, constituyen lo que de ordinario se conoce como régimen político, las que tienen la tarea de manifestar la orientación política del estado son los órganos de gobierno.

“Según que el poder supremo esté en las manos de *uno* solo, de *algunos*, o de *muchos* individuos, el Estado se clasificará en *Monarquía, Aristocracia y Democracia*. Estas tres formas típicas (o puras como también las llama Aristóteles) pueden degenerar, respectivamente, en *tiranía, oligarquía y demagogia*.”¹⁶

La formación de un poder de gobierno se remonta a un período histórico muy anterior a la formación de la organización estatal, por ejemplo las fratrías, tribus y gens¹⁷, las cuales son formas preestatales de organización política en las que se puede encontrar un poder de gobierno. “Desde el momento en que la evolución de la división del trabajo determinó, por un lado, la formación de relaciones sociales más complejas que las relaciones de parentesco y, por el otro lado, la consolidación de profundas desigualdades sociales entre los individuos y entre los grupos, se crearon conflictos tan fuertes que surgió la necesidad de organizar la población bajo el mando de un jefe, al que se le debía confiar la tarea de imponer las reglas necesarias para la producción y delimitar los efectos disgregatorios de esos conflictos.”¹⁸

¹⁶ Agustín Basave. Op. Cit. Pág.187.

¹⁷ “la gens (en cuanto podemos juzgar por nuestras fuentes de conocimiento) es una institución común a todos los bárbaros hasta su paso a la civilización y después de él; esta prueba ha esclarecido de golpe las partes más difíciles de la antigua historia griega y romana y nos ha revelado inesperadamente los rasgos fundamentales del régimen social de la época primitiva anterior a la aparición del Estado.” Federico Engels. El origen de la familia, la propiedad privada y el estado. Pág.95

¹⁸ Lucio Levi. Op.Cit. pág.711.

En efecto, el poder de gobernar que ya desde entonces se depositaba en un jefe de la gens, tribu o fratría, trascenderá la evolución social (la cual se da en virtud de las condiciones económicas generales de su existencia, que al dividir a la sociedad en clases propició el surgimiento del Estado), a través del señor feudal, la monarquía absoluta, la monarquía parlamentaria y el primer ministro hasta llegar al presidente de la república, como representante del Poder Ejecutivo; en este sentido podemos afirmar que el gobierno es producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado, necesario para evitar que esa misma sociedad se divida por antagonismos irreconciliables que terminen por asfixiarla en una lucha estéril, por lo tanto se hace necesario un poder situado por encima de la sociedad y llamado a lograr los consensos, a mantener los límites del orden, y ese poder, nacido de la misma sociedad, pero que se pone por encima de ella, es el gobierno, a través del poder político.

“Si nos proponemos ahora especificar más las determinaciones posteriores del concepto de gobierno en relación con las funciones del estado, tal como se han ido distinguiendo lentamente en el transcurso de la historia, y tal como se han formulado en la doctrina de la división de poderes, debemos afirmar que el gobierno coincide con el poder ejecutivo, o mejor dicho con los órganos de la cúspide de ese poder, o sea con exclusión de todo el aparato de funcionarios que tiene la tarea de colaborar en el funcionamiento de los servicios públicos, dando cumplimiento a las decisiones del gobierno, o sea la administración pública.

De la definición propuesta se deduce también que los órganos legislativos y los judiciales no forman parte directamente de los órganos de gobierno, a pesar de que estos últimos ejercen su poder dentro de una competencia más o menos amplia y más o menos directa, según los casos, con los primeros. Naturalmente, el hecho de que esos órganos concurren al ejercicio del poder implica también que pueden delimitar y controlar en cierto modo la acción del

gobierno.”¹⁹ En este sentido, y de una manera más específica “*podemos considerar dos momentos en la potestad pública, “el de su Constitución y el de su acción”*. La función constituyente plantea *manifestaciones de la voluntad general*, que permiten mediante actos supremos del ordenamiento jurídico, el establecimiento de las relaciones entre los principales órganos del Poder Público y de éstos con los particulares, los deberes y derechos de éstos, pero *también los deberes y derechos del Poder Público*, al servicio de los objetivos superiores, impartidos a la comunidad política por la Constitución.”²⁰

“Hay que establecer con absoluta explicitud que “toda” la preceptiva constitucional relativa a las instituciones administrativas -y a los *cometidos* del Poder Público que estas últimas tienen el imperativo constitucional de prestar- tiene valor normativo inmediato y directo: ella es la parte primordial del ordenamiento jurídico supremo, la que materializa sus “valores superiores” (higiene, libertad pública de locomoción, cultura, salubridad, techo, alimentos) y su vinculación normativa afecta directamente a la encargada de cumplirlos mediante actos jurídicos y operaciones materiales, la Administración, con una “más fuerte pretensión de validez” respecto de cualquier otra norma o producto jurídico. En otros términos, la Constitución es “resistente” frente a cualquier omisión normativa o frente a cualquier otra regla que pretenda desvirtuar, inclusive por carencia, la supremacía de la *Carta*: ésta es *pedra angular de su eficacia, como constructora no sólo de la organización sino específicamente de los cometidos prestacionales del Poder Público mexicano.*”²¹

Por lo anterior, es necesario hacer referencia a los conceptos de función del Poder Público y de Poder del Estado; el primero se divide en cuatro *funciones del Poder Público*: “la constituyente, la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa. Genéricamente, la función del Poder Público *es una manifestación de la voluntad*

¹⁹ Loc. Cit.

²⁰ León Cortiñas. Estudio Preliminar, en: Omar Guerrero. La teoría de la Administración Pública. Pág. xxxiii.

²¹ Ibídem, Pág. xxxiv

general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico. En lo que aquí directamente interesa a la Ciencia de la administración, las tres primeras funciones del Poder Público se agotan en la emisión de actos jurídicos (constituyentes, legislativos, jurisdiccionales), sin que requieran para su plenitud la realización de operación material alguna. Por el contrario, específicamente, *la función administrativa es la única que no puede contentarse con la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales.* Por ello, definimos a la función administrativa como una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución mediante operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los cometidos del Poder Público, impuestos a la Administración Pública, por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, las funciones del Poder Público están precisamente atribuidas, en su ejercicio predominante, a un específico Poder Público: la función constituyente al Poder Constituyente, la función legislativa al Poder Legislativo, la función jurisdiccional al Poder Judicial y la función administrativa al Poder Ejecutivo. De donde, y para los efectos de la ciencia de la administración, *el Poder Ejecutivo es el titular de principio²² de la función administrativa.*

Los órganos de la administración pública pueden organizarse, mediante los mecanismos de la jerarquía o de la tutela, en “sistemas orgánicos”, a los cuales por lo general incumbe el ejercicio de principio de una función del Poder Público. De esta manera, en sentido muy estricto, *definimos al Poder Público* (sea éste el

²² Para la distinción de las funciones de principio y de las de atribución, v. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, Poder Ejecutivo y función jurisdiccional, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Coordinación de humanidades, prólogo de Enrique GILES ALCANTARA, 1982, 314 págs., esp. 55-80.

Constituyente, el Legislativo, el Judicial o el Ejecutivo) *como una porción orgánica competencial de principio*. Para decirlo de otra manera, con un ejemplo, el Poder Ejecutivo es el sistema orgánico al que, en principio, incumbe el ejercicio de la función administrativa. En otros términos, regresando por otra vía a la generalización anterior, *Poder del Estado es un órgano o sistema de órganos al que compete la exclusividad de principio, en el ejercicio de una función del Poder Público.*²³

²³ León Cortiñas, Op. Cit., Pág. xli.

1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario. La Administración Pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional o dinámico. Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con todos los órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente, dependen del Ejecutivo. Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los mencionados órganos. En este sentido, administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada; en este caso, los fines del Estado, que como ya vimos son múltiples y complejos, y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que se logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados. De lo anterior podemos sintetizar que la Administración Pública tiene una función, la cual es la actividad que el Estado realiza a través del Poder Ejecutivo y una estructura orgánica la cual es la encargada de realizar dicha función.

Al respecto, José Castelazo hace las siguientes aseveraciones:

- 1) La Administración Pública es básicamente, la rama ejecutiva del gobierno legalmente constituida.
- 2) La función de la Administración Pública es el conjunto de actividades (el proceso administrativo) mediante las cuales se concretan las decisiones del gobierno.
- 3) La Administración Pública es la teoría o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que ayudan a estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país.²⁴

²⁴ José Castelazo. Apuntes de Administración Pública. Pág. 23.

Dentro de un contexto político más profundo, Ricardo Uvalle considera que es la administración pública la instancia que concreta de manera individual la universalidad del Estado en el terreno de la sociedad civil y como brazo central del mismo, plasma su acción en la sociedad a través de entes administrativos y políticos que la integran, tales como ministerios, las secretarías de Estado y los organismos paraestatales. En este sentido, la administración pública, además de concretar con actos particulares la universalidad del Estado, promueve la actividad económica y social para estimular el avance de las fuerzas productivas y el intercambio mercantil, asegurando de esta manera la acumulación del capital.²⁵

La Administración Pública es la esencia del Estado, es la organización que contiene los embates de la lucha de clases, tanto en el consenso como en la represión. Así, la generalidad del Estado es concretada por la Administración Pública, porque a diferencia del parlamento que vive de la discusión y la confrontación de las ideologías, la Administración Pública se caracteriza por la ejecución inmediata de las leyes.

El poder ejecutivo, como supremo consignatario de la administración pública, es el encomendado de unir al Estado y la sociedad, y es el vínculo mediante el cual la sociedad recibe el poder del Estado. Al hablar de la Administración Pública se enfatiza la acción del ejecutivo en la sociedad civil, para acentuar el supremo poder del Estado capitalista; es destacar que el Gobierno y la administración pública no son entes separados, sino que conforman una unidad política que se formaliza en el ejecutivo.

La administración pública, concebida como la actividad organizadora del Estado en la sociedad, es la facultada de reproducir las condiciones del modo de producción capitalista y por tanto de fomentar la actividad mercantil, asegurar el orden público y la seguridad nacional, conducir las relaciones exteriores, de proteger mediante una política protectora la fuerza de trabajo, de otorgar

²⁵ Ricardo Uvalle. Op. Cit. Pág.26.

estímulos al capital privado, y regular los precios de las mercancías, en fin, de asegurar la expansión de la economía capitalista y garantizar la estabilidad política.

Como podemos apreciar, la centralización administrativa refuerza la firmeza del ejecutivo, ya que como receptor de la administración pública tiene más capacidad para gobernar a la sociedad civil. Además, los requerimientos de la sociedad capitalista no pueden ser atendidos únicamente por el capital privado, ya que éste, en aras de obtener mayor rentabilidad, desatiende sectores elementales, como la seguridad social, las comunicaciones, la protección al salario, la construcción de viviendas y el subsidio a los productos del consumo popular. Estas áreas, si bien no son rentables a corto plazo, sí lo son a largo plazo y deben ser administradas principalmente por el Estado.

Una vez analizados los enfoques anteriores, la definición que más se ajusta de manera concreta a nuestra orientación es la que nos ofrece Andrés Serra Rojas: “La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.”²⁶

Ahora bien, debemos aproximarnos a la proposición de otros dos conceptos: el de “facultades” y el de “cometidos” “*las facultades son poderes jurídicos específicos de que están dotados los órganos de la administración pública para el cumplimiento de los respectivos cometidos*”,²⁷ estos últimos se refieren a la *actividad global* o *tarea concreta* que incumbe a determinado órgano; a esta actividad o tarea que es responsabilidad u obligación de dicho órgano se le nombra *cometido* y en algunos casos se le llama *cometidos esenciales* a las tareas concretas que en función

²⁶ Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Pág. 75.

²⁷ León Cortiñas. Op. Cit., Pág. xlii

administrativa y mediante actos de autoridad no son susceptibles de concesión a los particulares, en régimen estricto de derecho público. En el siguiente apartado se verá una categoría más sutil y de límites menos precisos, la de los cometidos de servicio público o servicios públicos en sentido estricto.

1.4 SERVICIOS PÚBLICOS.

Los servicios públicos representan una parte fundamental de la actividad de la Administración Pública y se llevan a cabo en determinados aspectos de los otros poderes. Deben concebirse como una actividad técnica, directa o indirecta, de la Administración Pública o concesionada a los particulares y han sido establecidos y controlados para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro (en este último punto, sólo cuando son administrados por el Estado), la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, y debido a que en ocasiones la noción de servicios públicos ofrece dificultades en su definición dependiendo de sus características pueden ser regulados por el derecho público o por el derecho privado.

Atendiendo a los rasgos generales que acaban de indicarse, tenemos la siguiente definición:²⁸ “llamamos *cometidos de servicio público a aquellas tareas concretas en función administrativa, ejecutadas directamente por la administración pública o por particulares bajo concesión, en régimen de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios*”.

Los conceptos de función administrativa y de servicio público, deben diferenciarse, aunque guardan una estrecha relación; “las funciones del Estado no son servicios públicos, sino estructuras del poder público. Díez afirma “que la función es un concepto institucional mientras que el servicio público actualiza y materializa la función”. El propio autor agrega: “Podemos decir, en resumen, que en la actividad de la administración es posible distinguir la función pública del servicio público. Mientras en la actividad del Estado, la legislación y la justicia se caracterizan siempre por ser el ejercicio de una función pública, la actividad administrativa comprende, además del ejercicio de la función pública, el de los servicios públicos. Es necesario limitar el concepto de servicio

²⁸ *Ibidem*, Pág. xlvii.

público solamente a aspectos de la actividad administrativa y contraponerle el concepto de función pública como forma superior de manifestación de la misma actividad.”²⁹

1.4.1 IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

El desarrollo político y económico desigual de los diferentes países ha tenido como consecuencia que, en la actualidad, existan en el mundo relaciones de producción socialistas, capitalistas y precapitalistas, así como las correspondientes doctrinas económicas y concepciones del desarrollo social.³⁰ Pero independientemente de la doctrina económica, el desarrollo sucesivo de las sociedades ha confluído de manera natural en la globalización de la economía mundial, basada en el sistema de libre mercado, el cual, según la teoría clásica de la economía, debe resolver de un modo o de otro sus problemas fundamentales: *Qué* habrá de producirse y en qué cantidad, *cómo* se deben emplear los recursos disponibles y para *quién* se debe producir, o lo que es lo mismo, cual será su distribución entre los distintos individuos y clases sociales. La diferencia fundamental se haya en que cada nación ha resuelto esos problemas de manera diferente en función evidentemente de sus diferentes circunstancias históricas, geográficas y de desarrollo económico e ideológico.

En nuestro país, se lleva a cabo a través de un sistema de precios y libre mercado, cuya vigilancia y desarrollo esta a cargo del Estado que es el encargado de regular a los particulares cuya actividad relacionada con los servicios públicos que prestan, es estimada como concesión; “se reitera que todos aquellos cometidos inconcesionables quedarán reservados a la categoría de los “cometidos esenciales”. Precisamente, la legitimidad de una

²⁹ Andrés Serra. Op. Cit. Pág. 110.

³⁰ Karataev. Historia de las Doctrinas Económicas. Pág. 8

concesión en la prestación del cometido abre las puertas de los “servicios públicos en sentido estricto” a los particulares y plantea la posibilidad de que este cometido pueda derivar en una relación de particular (concesionario) a particular (usuario), pero *siempre regida por la soberanía de la autoridad concedente*, a quien corresponde la soberana fijación del régimen tarifario.³¹

Ahora bien, los servicios públicos comienzan a manifestarse cuando la actividad privada no satisface adecuadamente una necesidad general; ante situaciones como ésta, el Estado se interesa en las necesidades sociales mal atendidas u olvidadas por los particulares, o que reclamen la intervención oficial. De este modo el Estado vigila, otorga subsidios, prerrogativas y crea instituciones con el objeto de atender directamente los problemas inherentes a esta situación.

En este sentido, la Administración Pública estará a cargo de toda actividad que se encamine a la satisfacción de las necesidades colectivas, obviamente en la forma de servicios públicos. Pero, a pesar de todo, es a los particulares a los que corresponde una parte muy importante de la obra social, por lo que se toman muy en cuenta diversos factores para asumir la responsabilidad de ellos en la solución de los servicios o de otras actividades administrativas.

Evidentemente, la mediación del Estado es de gran importancia en la satisfacción de las necesidades de vivienda, transporte, energía eléctrica, abasto alimenticio, medicamentos, agua potable, etc. Es por este motivo que se acentuó la conveniencia de regular los servicios públicos y normar su organización, en tanto, la administración como sujeto de prestación en bienes y servicios sociales ha ido extendiendo su campo de acción.

Dentro de su actividad, el Estado, como poder público y en uso de su soberanía, distingue dos maneras de realizar sus funciones a través de la Administración Pública: una, dando órdenes, otra

³¹ León Cortiñas. Op. Cit., Pág. xlvii

prestando servicios, la primera actividad se enmarca dentro de los actos políticos y de su liderazgo como órgano jerárquicamente superior desde el punto de vista administrativo, es decir, actos de autoridad. En la segunda actividad (actos de gestión), es donde se concibe el servicio público, es decir, la responsabilidad de satisfacer las necesidades colectivas de bienes y servicios. Precisamente “se llamó a esta actividad “servicio público” por su doble carácter de satisfacer una necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado.”³²

No podemos soslayar, que mientras la actividad de dirigir la estructura orgánica está enfocada a la solución de los problemas de carácter organizacional, en el entorno tanto interior como exterior de la estructura pública (lo cual puede llegar a provocar problemas de carácter legal con respecto a la iniciativa privada y de controversias administrativas frente al poder legislativo), la prestación de servicios suscita fundamentalmente problemas de economía y de eficiencia, y que en tanto que la primera puede ser discontinua, la segunda debe ser esencialmente regular y continua.

El campo de acción del Estado alcanzará proporciones mayores en la medida que aumente la población y con ella la complejidad de las relaciones sociales, económicas y jurídicas. Lo anterior provocará invariablemente nuevas y más intrincadas responsabilidades a la administración pública, misma que no puede soslayar su intervención de frente a las cada vez mayores necesidades sociales; pero del mismo modo se contempla la participación de la iniciativa privada en la solución de esta perspectiva.

³² Andrés Serra. Op. Cit., Pág.108.

1.4.2 CLASIFICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

La doctrina jurídica ha clasificado los servicios públicos de acuerdo con diversos criterios, pero tal vez los más importantes son los que los dividen por la forma como satisfacen las necesidades generales y los que los separan por la forma de gestión de los mismos; en este sentido, Gabino Fraga considera dentro del primer punto de vista, que se distinguen en:

a) servicios públicos nacionales, es decir destinados a satisfacer necesidades de toda la nación sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos, tales como el servicio de defensa nacional; b) servicios públicos que sólo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales, tales como los servicios de vías generales de comunicación, los servicios sanitarios, los de puertos y faros, etc. y c) los servicios que tienen por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas. Dentro de esta categoría se encuentran los servicios de enseñanza, de correos, de telégrafos, radiocomunicación, transportes, etc. y también los servicios públicos sociales como son los de asistencia pública, los de previsión, los seguros sociales, los de la vivienda barata, etc.

Desde el segundo punto de vista o sea la forma de gestión de los servicios públicos, se separan aquellos que son manejados directamente, y en algunos casos como monopolios por el Estado o por organismos creados por el mismo Estado, de los que se explotan por medio de concesión que se otorga a individuos o empresas particulares.³³

Es importante aclarar que la concesión de un servicio público a los particulares establecerá un procedimiento en evolución que de

³³ Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Pág.244.

ninguna manera deberá desvirtuar la verdadera naturaleza del servicio; establecer su concesión establece que la atención de una necesidad valorada de interés general será satisfecha en lo sucesivo, a través de un procedimiento específico, lo cual involucra la creación de una organización administrativa que proporcione a la sociedad las prestaciones necesarias.

Dicha creación, vista desde un punto de vista legal, debe surgir como producto de una legislación con la cual se determine la posibilidad de atención de dicho servicio; es decir, la atención de un servicio público se verifica por la ley debido a que su fin es satisfacer necesidades generales, por medios y procedimientos públicos o privados.

Respecto de las características del servicio público, haremos referencia a los criterios siguientes:

- a) *A un criterio orgánico*, que designa a la organización pública, es decir, al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma, para el cumplimiento de sus cometidos. Criterio insuficiente porque ni todos los servicios de los entes públicos tienen este carácter, ni un servicio público deja de ser público porque sea atendido por una persona privada.
- b) *A un criterio material*, que hace referencia a la actividad de interés general que la administración pública tiene a su cargo.
- c) *A un criterio jurídico*, que afirma que hay servicio público cuando esa actividad está sometida a un régimen jurídico especial, que en un principio es derogatorio del derecho privado. El mismo régimen señala las excepciones a ese principio.

- d) *A un criterio técnico* que se refiere al servicio público como medio para satisfacer las necesidades sociales. También insuficiente, porque no excluye los servicios de abastecimiento, farmacia, asistencia médica, que sin embargo no son servicios públicos.
- e) *Por la manera como el servicio se presta.* Será público cuando su uso se extienda a todos o a una gran masa de ciudadanos indistintamente. Existen servicios públicos utilizados exclusivamente por el Estado como el servicio de la defensa nacional.

Aunque ha venido predominando el criterio material, los otros son aludidos para formar un criterio más general de la noción de servicio público.³⁴

1.4.3 SERVICIOS PÚBLICOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.

Entre sus características legales fundamentales, desde su creación los servicios públicos están sometidos a un régimen especial de derecho público, el cual los puede hacer funcionar, modificar e incluso darles conclusión.

Es la Administración Pública, al atender su organización y funcionamiento quien da existencia al servicio público, apropiándole los elementos legales y materiales que le son necesarios; todo lo anterior se realiza a través de una decisión para resolver una necesidad ya sea de carácter colectivo o de interés general cuya solución dará forma a un servicio público, el cual de entrada estará sometido a un procedimiento jurídico en que las mismas leyes determinaran el régimen que le es aplicable.

³⁴ Andrés Serra. Op. Cit. Pág. 111.

La estructura de la Administración Pública en México, permite en base a la legislación respectiva, que las formas que adoptan los servicios públicos, sus prestaciones y actividad sean muy variadas en la forma centralizada, es decir, atendida directamente por la Administración Pública o en la forma descentralizada a través de entes públicos que asumen los servicios, o por medio de empresas de participación estatal y por los propios particulares en el régimen de concesión, en esta última circunstancia, la Administración Pública aplicará las mismas seguridades y prerrogativas, sin intervenir en sus propósitos comerciales pero del mismo modo, resguardando los derechos de los usuarios.

Respecto de lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 90³⁵, deja la implementación por parte del Congreso de la Unión de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que determina la estructura que conforma la Administración Pública Federal, y hace referencia concreta a los órganos encargados de los servicios públicos (dentro de la normatividad para la Administración Pública Centralizada); en el siguiente capítulo (apartado 2.1 respecto de la Administración Pública en México) haremos referencia a los primeros tres artículos de dicha Ley, los cuales describen detalladamente las bases del ordenamiento administrativo.

Ahora bien, en el Artículo 20 establece específicamente que “Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.”³⁶

³⁵ Const. Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art.90.- “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

³⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 20

En cuanto a la Administración Pública Paraestatal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala lo siguiente en su capítulo II (de los Organismos Descentralizados), sección A (Constitución, Organización y Funcionamiento), Artículo 14. Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social, o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.³⁷

La citada Ley, respecto de las empresas de participación estatal mayoritaria, establece en su Capítulo III, Artículo 33, lo siguiente: El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría Coordinadora de Sector, determinará los servicios públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria.³⁸

Por último, se hace referencia a los servicios en el Capítulo V, (Del Desarrollo y Operación), Artículo 46. Los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector, y en todo caso contemplaran:

- I. La referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlo;

³⁷ Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Art. 14

³⁸ Ídem. Art. 33

- II. Los productos que elabore o los servicios que preste y sus características sobresalientes;
- III. Los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen, y
- IV. Los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrece.³⁹

Volviendo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Quinto, (De los Estados de la Federación y del Distrito Federal), Artículo 115, fracciones II y III se hace referencia de las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios. También dentro del mismo Título se hace mención específica de los servicios públicos en el Artículo 122 (respecto de la naturaleza jurídica del Distrito Federal), Base Primera, fracción IV, incisos i); j); y k); en los cuales básicamente se establece la normatividad de los citados servicios así como la responsabilidad de su legislación, regularización y concesión.

1.4.4 ELEMENTOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

El sistema de globalización económica mundial al que nuestro país no es ajeno, aunado a los acelerados cambios de la cultura política en la sociedad actual invariablemente inciden en una profunda transformación del Estado, situación que ineludiblemente afecta las nociones fundamentales del Derecho Administrativo y con ello, la noción del servicio público. Lo anterior no hace referencia a sus elementos más importantes, los cuales son, como vimos en un principio, su actividad técnica, su finalidad de satisfacer una necesidad colectiva realizada ya sea por el Estado o por los particulares bajo un régimen jurídico; la referencia es respecto de

³⁹ idem. Art. 46.

otros elementos generales, los cuales corresponden a su configuración doctrinal y que se detallan a continuación:

Generalidad; todos los habitantes tienen derecho a usar de los servicios públicos de acuerdo con las normas que los rigen, es decir, de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones al mismo.⁴⁰

Uniformidad o igualdad; todos los habitantes tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones, si cumplen con los requisitos determinados por la ley.

Continuidad; el servicio no debe interrumpirse. El Artículo 123 apartado A, fracción XVIII exige que en los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión de labores; en cuanto a los servicios públicos manejados directamente por el Estado, el mismo precepto en el apartado B, fracción X reconoce a los trabajadores el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra. Correlativo a este principio tenemos el principio de adaptación. Continuidad quiere decir funcionar de acuerdo con su estatuto. Adaptación supone modificaciones al mismo.

Regularidad; el servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la Ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o reducción. El servicio debe manejarse conforme a reglas.

Obligatoriedad; es el deber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio. Este carácter no es uniforme en la doctrina.

⁴⁰ Andrés Serra. Op. Cit., Pág. 113.

Persistencia; que comprenda nuevas necesidades colectivas definitivamente persistentes, considera como carácter del servicio público la permanencia o sea “que el servicio público debe existir en tanto subsistan las necesidades públicas para cuya satisfacción fue creado”.

La gratuidad del servicio; el servicio público debe ofrecerse al público sin la idea de lucro, aunque esta idea se ha venido transformando por el elevado mantenimiento del servicio. Algunos servicios públicos (incluyendo la vivienda de interés social) y los de tipo industrial y comercial requieren de un régimen financiero adecuado: tasas, exenciones, servidumbres o el monopolio de su explotación.

A estos principios la doctrina administrativa agrega *el principio de adaptación del servicio público, la posibilidad de modificar el régimen del servicio y la igualdad de los usuarios frente al servicio, que los medios y procedimientos sean públicos y se sometan a un régimen jurídico especial.*

Respecto de las prestaciones proporcionadas por el servicio público, estas se clasifican en los términos siguientes: prestaciones de orden material, de orden financiero y de orden intelectual o cultural; las primeras, es decir las de orden material son por ejemplo la distribución de agua, gas, electricidad, mercancías, transporte, etc., las prestaciones de orden financiero hacen referencia al crédito público y su régimen de seguros y fianzas; en tanto que las de orden intelectual o cultural hacen referencia básicamente a la enseñanza en todos sus grados y formas (primaria, secundaria, media superior, superior, etc.).

Un elemento que resulta esencial en esta enunciación de servicio público, es la noción del interés general, mismo que debe mantenerse inalterable; en otras palabras, es el interés social para atender una necesidad colectiva e indispensable a cargo del poder público, para lo cual la Administración Pública constituye una

organización destinada a ese fin, situación que se presenta cuando se considera que una actividad privada no atiende suficientemente la satisfacción de una necesidad general, lo cual puede ser por múltiples motivos (baja rentabilidad, indiferencia, ineficacia, falta de recursos etc.), por lo que indistintamente de la razón, hará uso de sus facultades para asumir su atención, lo cual se puede dar incluso a través de un estímulo a la iniciativa privada o en combinación con la misma en la consecución de un propósito determinado (empresas de participación estatal mayoritaria), o bien, definitivamente sustituyendo a la propia acción particular; este último elemento distingue al servicio público de la empresa privada.

La satisfacción de las necesidades públicas está dirigida hacia dos grandes vertientes: el orden público y la utilidad pública, el primero es indispensable para la coexistencia y el mantenimiento de la paz social; en tanto que la utilidad pública atiende el establecimiento de arreglos sociales dirigidos a la comodidad de los individuos y el mantenimiento del orden, completando el ciclo del sistema.

Partiendo de una clasificación de acuerdo a los ámbitos de competencia de los diversos órganos del Estado Federal Mexicano, los servicios públicos pueden clasificarse en cuatro categorías: Servicios públicos federales, servicios públicos de las entidades federativas, servicios públicos municipales y servicios públicos internacionales. Respecto de los servicios públicos federales, están determinados por las facultades de los órganos federales, en tanto que las de las entidades federativas, el propio Artículo 124 de la Constitución reserva a las autoridades locales las materias que no sean federales; las constituciones de los Estados regulan éstas, y forman la competencia de los servicios públicos locales, que deben ser regulados por leyes que expidan las Legislaturas de los Estados. Los servicios públicos municipales estarán a cargo de organizaciones que atenderán las necesidades de una determinada circunscripción territorial (municipalizar un servicio es entregar a las autoridades municipales un servicio que ha estado atendido por

los particulares); Finalmente, los servicios internacionales son creados por la Organización de las Naciones Unidas en determinados aspectos que interesan a todas las naciones.

1.4.5 FORMAS DE PROVEER LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

No existe un procedimiento específico en la forma de proporcionar los servicios públicos debido a que definitivamente éstos se han venido ampliando no bajo un esquema teórico o de un sistema determinado, sino que ha sido el reclamo de la sociedad ante sus más apremiantes necesidades lo que ha establecido su forma de realizarse; son estas necesidades las que imponen al Estado la obligación de atenderlas de una manera efectiva y permanente ya sea de un modo directo o indirecto.

Los servicios públicos no están organizados de la misma manera; se pueden distinguir en varias categorías, según que la gestión del servicio esté asegurada por una institución pública, o esté confinada a un particular:

- a) *Administración pública directa.* Dentro de un régimen legal el servicio queda confinado a la administración, la cual usará su propia organización y recursos.⁴¹
- b) *Arriendo y la administración interesada.* Cede a empresas privadas la vigilancia del servicio con carácter económico, bajo las condiciones que la misma administración determina, que pueden ser el pago de una determinada cantidad o la participación en los ingresos de la empresa, pero sin soportar las pérdidas. En la administración interesada, la administración nombra a un gestor del servicio al que se le asigna un porcentaje de ingresos, o

⁴¹ Andrés Serra. Op. Cit., Pág. 128.

cualquier otra participación económica. En los dos casos la situación especial de manejo del servicio, no hace eludir la responsabilidad de la administración, que está obligada al mantenimiento y vigilancia del servicio (por ejemplo las autopistas).

- c) *Concesión de servicio público.* La Administración concede o establece un derecho a favor de un particular (concesionario), para que maneje un servicio por un período determinado y bajo condiciones específicas, contractuales y reglamentadas que puedan proporcionarle ganancias que retribuyan su inversión. La instalación y explotación se regulara de acuerdo, tanto al interés público del servicio como por el interés particular del concesionario. (radio, televisión etc.).
- d) *Descentralización por servicio.* El Estado, por medio de una ley crea un régimen jurídico apropiado para el servicio público, le asigna una personalidad jurídica, un patrimonio propio y un régimen financiero adecuado a su finalidad. El servicio se maneja en forma autónoma y el Estado sólo se reserva determinadas facultades respecto de los órganos superiores del servicio y del poder de vigilancia o fiscalización, que mantengan la regularidad del servicio. (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad).
- e) *Empresas de economía mixta.* Persona jurídica pública y privada, los particulares manejan el servicio bajo normas de derecho privado, con una intervención del poder público que varía en las diversas legislaciones. En el derecho administrativo mexicano, sólo se consideran empresas de economía mixta aquellas en las que el Estado se reserva la dirección de las empresas, como accionista mayoritario. (Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro). Existen otras formas mixtas de atención de un servicio público, en las que el Estado se reserva determinadas facultades, por

ejemplo, declarar de inmediato la revocación de una concesión si los concesionarios no atienden con prontitud el servicio o en casos graves que obliguen al Estado a asumir directamente el manejo del servicio (por ejemplo los fideicomisos).

1.5 LA VIVIENDA INTERÉS SOCIAL COMO SERVICIO PÚBLICO.

En México, el concepto de Vivienda de Interés Social como servicio público (o prestación social en el caso de los asegurados), no sólo implica la decisión expresa del Estado para considerar el problema y su solución a través de una política habitacional de injerencia exclusivamente gubernamental ya que en este contexto, resalta la necesidad no únicamente del fortalecimiento financiero de los organismos e instituciones gubernamentales relacionados con la vivienda, sino además de la creación de facilidades para que la iniciativa privada, el sector social y los individuos en lo particular incrementen su participación en la construcción de vivienda y en la dotación de los demás servicios que le son inherentes.

La solución de la problemática habitacional no puede concebirse como un servicio público o prestación social cuya solución esté exclusivamente a cargo del Estado; corresponde a éste apoyar la construcción de viviendas a través de medidas financieras, administrativas y técnicas, con el fin de que la población mayoritaria se asegure la creación de un patrimonio propio. Al respecto, debe tomarse en cuenta que un alto porcentaje de construcción de viviendas en el país se realiza mediante el trabajo de los propios usuarios, manteniéndose en construcción durante un largo período; por lo que se debe reconsiderar la vivienda como un proceso y no como un producto terminado, lo cual también implica dirigir la

política hacia otros elementos que la constituyen: la tierra, los recursos financieros, la urbanización y la edificación (tecnologías, materiales, mano de obra), así como a los diversos agentes que intervienen en este proceso, estableciendo planes y programas que impliquen una mejor aplicación de los recursos, tanto para mejorar las condiciones de vida existentes como para producir nueva vivienda.

Por lo anterior, actualmente la vivienda de interés social se concibe como una actividad directa de la administración pública o indirecta cuando su construcción es concesionada a los particulares. Se divide en tres grandes vertientes: en primer lugar la orientada a los trabajadores al servicio del Estado, la segunda, dirigida a los trabajadores empleados por la iniciativa privada, y en tercer lugar la que contempla a los trabajadores que no están considerados en ninguna de las dos primeras, es decir, los trabajadores independientes (situación que se analizará con mayor detenimiento respecto de su desarrollo y aspectos político-ideológicos en el siguiente capítulo).

Para atender a los trabajadores empleados por la iniciativa privada, se implementó la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores (INFONAVIT) y posteriormente fueron creados: el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), cuya misión es la atención de los empleados públicos, el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), programa financiero de vivienda creado por el gobierno federal y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), el cual atiende a los trabajadores independientes. El trabajo de estas administraciones permitió mantener cierto ritmo de desarrollo de vivienda de interés social en el país; lo cual se complementa con las labores de los organismos estatales de vivienda y con los programas de apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social.

1.5.1 CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL COMO SERVICIO PÚBLICO.

La noción contemporánea de la vivienda de interés social como servicio público comprende en su mayor parte la actividad de la Administración Pública y se realiza en combinación con la asignación de concesiones a los particulares, estableciendo criterios específicos que no desvirtúan su verdadera naturaleza como servicio público, ahora bien, estos criterios específicos son los siguientes:

a) Criterio orgánico: Aquí se puede hacer referencia a los organismos públicos creados para la asistencia de la vivienda como prestación social o como servicio público, como lo son el INFONAVIT, FOVISSSTE, y FONHAPO, así como los organismos estatales de vivienda y la Secretaría de Desarrollo Social.

b) Criterio material: La satisfacción de vivienda a todos los sectores sociales que carecen de ella evidentemente reviste un carácter de interés general que la Administración Pública tiene a su cargo por las implicaciones de orden económico, político y social que su solución o agravamiento conlleva.

c) Criterio jurídico: La vivienda como prestación social o servicio público, se entiende como tal en virtud de que esta actividad está sometida a un régimen jurídico especial como lo establece el artículo 123 Constitucional así como la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de Vivienda, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, también las leyes y reglamentos específicos de cada organismo público de vivienda.

d) Criterio técnico: Este criterio se refiere al servicio público como medio para satisfacer las necesidades sociales, lo que incluye evidentemente a la vivienda de interés social.

e) Por la manera como el servicio se presta: Aquí se considera que será público cuando su uso se extienda a todos o a una gran parte de los ciudadanos de una manera indistinta, en este sentido y como ya se mencionó, el Estado a través de la Administración Pública, ha definido en tres grandes vertientes a las instituciones encargadas de su atención.

Estos criterios son aludidos para formar un criterio más general en cuanto a la noción de la vivienda de interés social como un servicio público.

1.5.2 MARCO JURÍDICO DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL COMO SERVICIO PÚBLICO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Capítulo primero (de las Garantías Individuales), Artículo 4to., confiere a toda familia el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, dicho precepto establece que la Ley fijará los instrumentos y apoyos necesarios con el fin de alcanzar tal objetivo.

Como respuesta a este mandato constitucional, surge la Ley Federal de Vivienda,⁴² reglamentaria de la disposición constitucional citada, cuya finalidad es establecer los mecanismos que permitan dar cumplimiento a esta garantía social. Una de las herramientas que esta Ley señala para alcanzar tal objetivo, consiste en la instrumentación de acciones de los sectores público, social y privado por medio del Sistema Nacional de Vivienda.

Nuestra Carta Magna señala, en su Artículo 26, la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, asimismo, establece la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los

⁴² Diario Oficial de la Federación. 7 de Febrero de 1984.

programas de la Administración Pública Federal; especificando que mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

En correspondencia con estas disposiciones, y en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Ley de Planeación prevé en su artículo 23, la elaboración de los programas sectoriales, los cuales estarán sujetos a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y especificaran los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño del sector administrativo; contiene también, estimaciones de recursos y determinaciones sobre mecanismos y responsables de su ejecución. De este modo, el Artículo 16, fracción III de dicho ordenamiento jurídico, establece la obligación de las dependencias de la Administración Pública de elaborar los programas sectoriales que les corresponden.

Con la finalidad de que todas las acciones federales se encaminen hacia la consecución de objetivos comunes, dicha Ley prevé, en sus artículos 17 y 24, que los programas institucionales que realicen las entidades paraestatales se sujeten a lo previsto en el Plan y en el programa sectorial correspondiente.

En tal sentido, y de conformidad con las atribuciones encomendadas por el Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Desarrollo Social, (así como por la Ley Federal de Vivienda), será dicha dependencia la encargada de elaborar el Programa Sectorial de Vivienda, mismo que deberá observar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, la Ley Suprema en su Título Sexto (Del trabajo y de la previsión social), Artículo 123, fracción XI, inciso f), establece lo siguiente: Se proporcionaran a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las

aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos (éste Artículo establece tanto al sector público como a la iniciativa privada la obligatoriedad de atender la solución de esta necesidad básica de los trabajadores, dicho precepto dio origen para su cumplimiento, a la creación del Infonavit y del Fovissste).

1.5.3 ELEMENTOS PARA CONFIGURAR A LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL COMO SERVICIO PÚBLICO.

A continuación haremos referencia a elementos generales que corresponden a la configuración de la vivienda de interés social como servicio público, mismos que puede variar con frecuencia debido por una parte a la profunda transformación que actualmente opera en la Administración Pública y por otra a la dinámica de la sociedad actual; dichos elementos son los siguientes:

Generalidad: Todos los habitantes tienen derecho a una vivienda que reúna las condiciones mínimas de seguridad e higiene de acuerdo a las normas que rigen su asignación, condiciones y limitaciones.

Uniformidad o igualdad: Todos los habitantes que así lo requieran, tienen derecho a prestaciones para la adquisición de vivienda en igualdad de condiciones a través de sistemas de financiamiento de los organismos correspondientes, si cumplen con los requisitos determinados en sus respectivos reglamentos.

Continuidad: Este elemento establece que ningún servicio deberá interrumpirse; en el caso específico de la vivienda se ajusta la continuidad de su proceso a las proyecciones presupuestales de cada organismo para mantener su funcionamiento y programas, en base a los cuales se coordinaran y financiaran créditos para habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas.

Regularidad: El servicio público relativo a la vivienda se realizará de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley. El servicio debe manejarse conforma a reglas.

Obligatoriedad: Es el deber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio; a este respecto, la obligatoriedad esta contemplada en primera instancia en la Constitución Política.

Persistencia: La escasez de vivienda se advierte como una necesidad persistente por lo que se le asigna un carácter de servicio público permanente que deberá existir en tanto subsistan las necesidades públicas para cuya satisfacción fue creado.

La Gratuidad del Servicio: El servicio público debe ofrecerse sin la idea de lucro, aunque en el caso de la vivienda esta idea se ha transformado por su elevado costo, por lo que se requiere de un régimen financiero adecuado en el cual intervienen tanto los trabajadores o particulares, la iniciativa privada y los organismos públicos.

Con los criterios expuestos, podemos afirmar que la vivienda de interés social se encuentra no sólo dentro del ámbito de las prestaciones sociales sino también de los servicios públicos, al ser una actividad que si bien está dirigida a atender una necesidad en lo particular, soluciona al mismo tiempo una necesidad de interés general.

1.5.4 FORMAS DE PROVEER LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL COMO SERVICIO PÚBLICO.

Ha sido el reclamo de un importante sector de la sociedad ante esta indispensable necesidad, lo que ha determinado la importancia y apremio en su forma de solucionarse; son estos reclamos los que imponen al Estado la premura de atenderlos de una manera efectiva y permanente ya sea de un modo directo o indirecto. La atención de la vivienda de interés social como servicio público no está organizada homogéneamente; se puede diferenciar, según que el tipo de gestión esté contemplada dentro del esquema presupuestal de una institución pública o que ésta última establezca acuerdos de colaboración con un particular; dichas gestiones pueden ser las siguientes: ⁴³

- f) *Administración pública directa.* Se da cuando son las Dependencias de la Administración Pública Centralizada las encargadas de modo directo de establecer planes, proyectos y programas encaminados a su atención; un caso específico lo encontramos con la Secretaría de Desarrollo Social.
- g) *Arrendamiento.* Permite al capital privado la responsabilidad del servicio con carácter económico, bajo las condiciones que el propio mercado determina. La situación especial de manejo del servicio, no hace eludir la responsabilidad de la administración, que está obligada al mantenimiento y vigilancia del servicio.
- h) *Concesión.* El Estado establece un derecho a favor de un particular (concesionario), para que maneje el servicio por un período determinado. Actualmente se impulsan nuevas fórmulas para atraer recursos del mercado de dinero y fomentar la apertura a la participación directa por parte del

⁴³ Andrés Serra. Op. Cit., Pág. 128.

capital hipotecario bancario y del sector inmobiliario privado en el financiamiento y construcción de la vivienda de interés social.

- i) *Descentralización.* El Estado, por medio de una ley crea un régimen jurídico apropiado para el servicio, le asigna una personalidad jurídica, un patrimonio propio y un régimen financiero adecuado a su finalidad. El servicio se maneja en forma autónoma y el Estado sólo se reserva determinadas facultades respecto de los órganos superiores del servicio y del poder de vigilancia o fiscalización, que mantengan su regularidad; un ejemplo claro lo encontramos con el FONHAPO.

En síntesis, podemos considerar que existen servicios públicos a cargo del Estado, pero no toda la actividad de éste puede llamarse servicio público, así como también existen servicios públicos manejados por particulares ya que tradicionalmente se ha considerado que el Estado no tiene el monopolio de la satisfacción de las necesidades colectivas, y si la ley otorga la atribución al Estado de los servicios públicos, por una parte es en razón de que tal otorgamiento se hace porque el Estado puede proceder en forma distinta de como proceden los particulares en sus mutuas relaciones y por la otra, porque sólo el propio Estado puede prestar servicios que, o bien exceden de las posibilidades de la iniciativa privada, o bien no tienen un carácter remunerativo pero de todos modos son indispensables para satisfacer las necesidades públicas. Lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación.

1.6 POLÍTICA SOCIAL.

Dada su amplia difusión en México, se impone una revisión del tema, particularmente cuando se presenta como lugar común de la política habitacional. La política social toca de cerca los cambios en las formas como se han vinculado la sociedad, el gobierno y concretamente ciertos sectores sociales.

En su acepción más difundida la política social es aquella que abarca los programas que realiza el sector público dirigidos a satisfacer necesidades sociales de los sectores más necesitados. Esta definición, sin embargo, resulta demasiado ambigua e insuficiente para dar cuenta de la enorme complejidad y variedad que encontramos agrupada hoy día bajo la denominación de política social.

Una primera cuestión a definir es qué se entiende por necesidades sociales, tarea que con frecuencia dejan de lado muchos de los trabajos que abordan el tema. Se trata, sin duda, de un tema más complejo de lo que uno se imagina a simple vista, pero para efectos prácticos podemos definir a las necesidades sociales como el conjunto de bienes y servicios a los cuales deben tener acceso todos los habitantes de una nación, según los criterios establecidos por la propia sociedad. Uno piensa inmediatamente en satisfactores como la alimentación, el empleo, la vivienda y la educación, sin embargo, hoy día las políticas sociales también se ocupan de la satisfacción de un abanico más amplio y sofisticado de necesidades como son las ambientales, las de educación superior y las culturales. Hay que partir del hecho de que la definición de las necesidades sociales no es estática sino se encuentra en constante transformación y que cada sociedad va cambiando, en forma por demás contradictoria, su visión de las necesidades sociales.

Es por esta razón que las políticas sociales se plantean hoy día alcanzar objetivos muy diversos, como los siguientes: Subsanan con bienes y servicios las carencias y déficits ocasionados por el funcionamiento de la economía y de la sociedad (compensación social); atenuar las diferencias sociales entre los distintos grupos sociales; promover mayores oportunidades de bienestar y de vida para los sectores menos favorecidos de la sociedad; influir en la formación de “capital humano”; ampliar las bases de legitimación del Estado.

Un segundo problema que se deriva de la definición a la que hicimos referencia es que el Estado ha dejado de ser el único actor responsable de atender las satisfacciones sociales y que tanto el sector privado como el civil desempeñan importantes funciones. Se podría argumentar que estos sectores realizan acciones sociales y no políticas sociales propiamente dichas, entendidas éstas como programas permanentes que resultan de compromisos político-jurídicos dotados de enormes presupuestos, aparato institucional y objetivos específicos, sin embargo, la experiencia de los últimos años demuestra que existen organismos privados y civiles que satisfacen todos los rasgos anteriores.

Por lo tanto, entendemos la política social como las acciones sistemáticas que llevan a cabo el Estado, el sector privado y las organizaciones sociales con el fin de satisfacer las necesidades sociales. Esto no quiere decir que la responsabilidad fundamental de la conducción de la política social deba quedar fuera del control estatal, pero en definitiva implica que las tareas específicas, las líneas particulares y la instrumentación de estas acciones se encuentra distribuida entre diversos actores.

Podemos decir que la política social surge fundamentalmente por la necesidad de compensar y balancear las carencias provocadas por el propio funcionamiento del sistema económico en términos de empleo, ingreso, capacitación y desarrollo regional. Por ello también es importante recalcar que el comportamiento de la economía es de

vital importancia para alcanzar las metas de desarrollo social y que muchas políticas macroeconómicas pueden tener expresamente el propósito de alcanzar metas de desarrollo social. Una vez hecho este reconocimiento, es importante diferenciar en términos analíticos entre las políticas que buscan promover directamente el desarrollo social (macroeconómicas), las políticas compensatorias (gasto público social), y las políticas que pretenden impulsar el desarrollo integral y conjunto de la sociedad (desarrollo del capital humano).

El tercer problema que encontramos en la definición inicial es la noción de que las políticas sociales tienen como destinatarios los sectores más desfavorecidos. La realidad es que los programas sociales llegan a favorecer a otros sectores y responden a grupos de interés, a burocracias y clientelas. Más aún, si bien es de gran importancia reorientar las políticas sociales para que efectivamente lleguen a los sectores más desfavorecidos, sería ingenuo y quizá equivocado pensar que el conjunto de las políticas sociales pueden y deben dirigirse exclusivamente hacia estos grupos. La sociedad compleja de nuestros días exige definir claramente las distintas necesidades sociales existentes, identificar a los diferentes grupos sociales que las padecen y trazar una política social en la cual jerarquice y destine sus recursos de acuerdo al bien común.

Por todo lo anterior, entendemos a las políticas sociales como un conjunto de programas y acciones cuyo objetivo es la satisfacción de necesidades sociales que están en constante cambio y redefinición, en cuyo diseño y aplicación participan diversos actores y que se articulan con diversos sectores de la sociedad.⁴⁴

En resumen, podemos deducir que las políticas sociales no pueden hacer milagros en donde el sistema económico no garantiza la obtención de satisfactores fundamentales para la mayoría de la población. En este sentido, el Estado tiene una doble responsabilidad: por un lado garantizar que el sistema económico

⁴⁴ Manuel Perló. Introducción, en: Carlos Ortega Carricarte, *Hacia un Nuevo Balance de la Política Social en la Cd. de México*. Pág.16.

funcione de manera tal que sea capaz de lograr la satisfacción de las necesidades sociales y por el otro, desarrollar las políticas sociales necesarias para compensar a los sectores desfavorecidos, reparar desigualdades y garantizar el bienestar conjunto y el desarrollo de la sociedad.

1.6.1 LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO BENEFACTOR Y DEL ESTADO NEOLIBERAL.

En este apartado se revisaran dos de las orientaciones teóricas prevalecientes en el terreno de la elaboración de la política social haciendo énfasis en sus aspectos analíticos y descriptivos: la del Estado benefactor y la del Estado neoliberal; lo anterior con el fin de contar con elementos que nos permitan comprender su respectiva influencia en la implementación de la actual política habitacional en México.

La decisión del Estado benefactor de actuar a través de la política social configuró la llamada administración pública social, desafiando la consigna liberal clásica de actuación estatal irrefragable para impedir la desigualdad en los resultados sociales con la proposición de que el ejercicio de las libertades individuales no aseguran por sí mismas el bienestar general ni la estabilidad política, por tanto el Estado benefactor incluirá un conjunto creciente de derechos ciudadanos que para hacerse efectivos implican la elaboración de planes de desarrollo y de programas.

La política social, desde esta perspectiva, se define a partir de una lógica política y social en sentido amplio. Por definición, también es la acción estatal dirigida a compensar los estragos del mercado. La política social es la provisión de bienes y servicios, a través de mecanismos ajenos al mercado, es decir, al margen de las reglas del llamado intercambio equivalente (Dembinski). Se trata de una operación salvadora de las familias que no tienen los medios suficientes para sobrevivir dentro de los límites del circuito

económico. El Estado extrae recursos de este circuito y los asigna discrecionalmente. Estos recursos son la base de operación de la política social del Estado de bienestar.

Las categorías pertinentes y centrales de este tipo de política son las de derechos sociales, familiares, acceso universal y gratuidad y, la provisión de los bienes de seguridad social (educación, salud, vivienda y seguros) se entiende como función estructuralmente exclusiva del gobierno.⁴⁵ Evidentemente el objetivo central de este tipo de política es la igualdad no en oportunidades sino en bienestar, por lo que su relación con la política económica se da en función de adaptar ésta a los esfuerzos de aquella.

Por el contrario, en la política social del Estado Neoliberal, la reflexión teórica descansa en el mercado como un mecanismo impersonal asignador de recursos en donde la política social es pues, un conjunto de decisiones y acciones económicas y asistenciales dirigidas a satisfacer las necesidades sociales a través del mercado y no se consideran como estragos o efectos negativos del mismo (menos aún como derechos).

“En sentido estricto, la función de la política social no es compensar o distribuir productos o servicios, sino configurar que a través de comportamientos económicamente adecuados, eleven su bienestar. En todo caso se erigen programas públicos (provisto por el Estado y/o los privados) de carácter asistencial para atender a las franjas extremas de la pobreza, pero la idea central de política social del Estado benefactor se diluye o pierde sustancia. En síntesis, las nociones o conceptos principales de la política social de orientación neoliberal son: necesidades individuales presentes y localizadas, sin predefinición política, jurídica o cultural solo “económica”, bienes públicos y cuasi-públicos, asignación de recursos con criterios de racionalidad económica (a través del mercado) y “productos” discretos o proyectos, más que grandes planes.”⁴⁶

⁴⁵ Pedro Moreno Salazar. Reforma del Estado y Políticas Sociales. Pág.112.

⁴⁶ *Ibidem*, Pág. 114.

1.6.2 LA POLÍTICA HABITACIONAL.

La forma en que el Estado interviene en la vivienda, expresada en lineamientos, programas y acciones específicas para orientar e intervenir en la producción de las áreas habitacionales es lo que se concibe como “política habitacional”. Dado el carácter de las demandas que busca solucionar, *la política habitacional debe ser considerada, entonces, como un componente importante de la política social y por eso, la política habitacional debe tener principalmente un objetivo social.*⁴⁷

Desde hace mucho tiempo, la propuesta de las autoridades en relación con la vivienda para los sectores de bajos ingresos (genéricamente “vivienda de interés social”) ha fluctuado entre los objetivos sociales de apoyar a las familias más pobres para que puedan acceder a una solución habitacional adecuada, y los objetivos económicos de impulso y/o reactivación de la economía nacional. En correspondencia con este proceso general (mismo que veremos específicamente en el tercer capítulo), la política habitacional en México ha experimentado cambios importantes en los últimos años. Las condiciones actuales de la intervención del Estado en la dotación de vivienda para los demandantes de bajos ingresos, pueden entenderse mejor si se examina la estructura organizacional de la Administración Pública y algunos antecedentes de la acción habitacional del Estado; objetivo central del siguiente capítulo.

⁴⁷ Judith Villavicencio, en: Las Políticas Sociales de México al Fin del Milenio. Pág.265.

CAPÍTULO 2

LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN MÉXICO Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN.

En este capítulo se analizará en primer lugar, la organización y las facultades de decisión que conforman la Administración Pública en México, ubicando el sitio que actualmente ocupan dentro de esta ordenación los diversos organismos encargados de atender las carencias de vivienda de interés social, específicamente la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

Posteriormente, se irán analizando desde el período post revolucionario los procesos que incidieron en el surgimiento de las necesidades no satisfechas de vivienda de interés social y que fueron dando lugar a la consecuente creación de los mencionados organismos a través de la Administración Pública Federal para solucionar el problema; en este aspecto es de interés observar como algunos de los organismos fungieron en un principio como constructores de grandes unidades habitacionales para posteriormente convertirse en instituciones de crédito, delegando a la iniciativa privada la función constructora.

Análogamente al seguimiento de la creación y evolución de los organismos públicos de vivienda, se analizan los elementos de interrelación entre el problema de la vivienda y su empleo por parte del Estado en su propia consolidación, situación que evidentemente fue cambiando conforme se asentaban las instituciones posrevolucionarias, se aglutinaban los sindicatos en torno al poder omnímodo del presidencialismo y se canalizaba la solución a las demandas sociales a través de las nuevas instituciones.

Por tanto es conveniente hacer mención que una visión de la naturaleza global del Estado mexicano es limitada, ya que el presente capítulo se aboca exclusivamente al tema de la Administración Pública, su consolidación y la vivienda de interés social.

2.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

La Administración Pública en México, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de su propia evolución, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos indica: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”⁴⁸

Después señala específicamente: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”⁴⁹

Más adelante y acerca de la ordenación de la Administración Pública, la Constitución hace referencia en su ya mencionado Artículo 90,⁵⁰ a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Haremos referencia al Artículo primero de esta Ley ya que describe más detalladamente las bases del ordenamiento administrativo, como podemos apreciar a continuación:

Artículo 1. La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

⁴⁸ Const. Pol. E.U.M. Op.Cit Art. 49.

⁴⁹ Ídem. Art. 80.

⁵⁰ Respecto de los aspectos jurídicos del Servicio Público.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.⁵¹

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica.⁵²

El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y
- III. Fideicomisos.⁵³

Los artículos anteriores hacen una clara referencia a la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución.

⁵¹ L.O.A.P.F. Op. Cit., Art. 1°.

⁵² Ídem. Art. 2°.

⁵³ Ídem. Art. 3°.

2.1.1 Administración Pública Centralizada.

La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo escalonado de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Esa unidad se aprecia a través de la relación jerárquica, que es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de las atribuciones que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares de los mismos a través de líneas de autoridad que llevarán las decisiones desde la planeación, dirección, hasta la ejecución, coordinación y control.

Es evidente que se da la escala jerárquica desde los cuerpos colegiados de máxima autoridad interna, hasta los puestos de más baja categoría ya que es un instrumento jurídico, político, administrativo, característico del Poder Ejecutivo que se presenta en las principales formas de organización, la centralizada y las variantes de la llamada paraestatal, según se desprende de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

La relación jerárquica como vínculo jurídico no existe en un ordenamiento determinado, hay que estudiarla a través del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la mencionada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las leyes

orgánicas y especiales que regulan las relaciones internas entre los empleados (funcionarios públicos y trabajadores).

Dicha relación jerárquica implica una serie de derechos y deberes entre las personas que se desempeñan como titulares los cargos públicos (ya sean funcionarios o trabajadores), y se expresan con el nombre de “facultades” entre el superior y el inferior.

Las facultades que implica la relación jerárquica son: ⁵⁴

- Facultad de decisión.
- Facultad de mando.
- Facultad de nombramiento.
- Facultad de vigilancia.
- Facultad disciplinaria.
- Facultad de revisión.
- Facultad para resolver conflictos de competencia.

1.- *Facultad de Decisión.*

Es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública. Decidir, es ejecutar un acto voluntario, para resolver en sentido positivo, negativo o de abstención. El poder de decisión es amplísimo, pues va desde el dar orientación y sentido político a la actividad de la Administración Pública, hasta las cuestiones de mero trámite, que entrañan el ejercicio de esa facultad. Se decide el nombramiento de los funcionarios de primer nivel, la utilización de los medios materiales de la administración, la política financiera, la política educativa, el destino de los inmuebles, la actividad de los inferiores, la tónica de la legislación administrativa, la respuesta que se dé a las peticiones de los particulares, etc.

⁵⁴ José Luis Gutiérrez Fragoso, Fideicomiso Público y Vivienda, Tesis Profesional. Pág.10.

Las decisiones más trascendentes se originan en el titular del Poder Ejecutivo y en escala descendente, se va estableciendo el poder de decisión según la importancia del órgano del Estado y del asunto que se va a resolver.

2.- Facultad de Mando.

Es la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales; puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito, a través de oficios, circulares, acuerdos etc. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior.

3.- Facultad de Nombramiento.

El Presidente tiene facultad discrecional para designar a sus colaboradores inmediatos, nombrar a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, también a los directores de los principales organismos descentralizados (IMSS, ISSSTE, PEMEX, etc.).

El nombramiento se hace atendiendo a la capacidad, a los conocimientos prácticos o técnicos, experiencia, etc.; es la facultad de nombramiento una cuestión subjetiva que impone al nombrado obligaciones de lealtad y obediencia.

La facultad de nombramiento es el principio que establece el punto de partida de la relación jerárquica, porque a través del nombramiento se establece un vínculo jurídico entre el Presidente y funcionarios.

4.- Facultad de Vigilancia.

Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar material o jurídicamente a los subalternos, cuando se comprueba que

los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades y sanciones administrativas.

5.- Facultad Disciplinaria.

De esta facultad deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas e incumplimientos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones están contempladas en el Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales consistirán en: Apercibimiento privado o público; Amonestación privada o pública; Suspensión; Destitución del puesto; Sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

6.- Facultad de Revisión.

Es la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores; se puede ejercitar a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación o confirmación de esos actos. En la Facultad de revisión se actúa de oficio, es parte de la competencia de la autoridad superior, es un derecho y una obligación, el revisar los actos del inferior.

7.- Facultad para Resolver Conflictos de Competencia.

Es la facultad del Poder Ejecutivo para decidir a quien corresponde determinada competencia, es decir, resolver los conflictos de acción entre las diferentes Dependencias.

A través de estas facultades, se logra la unidad de acción, de mando y la coordinación de todos los órganos para la realización de los fines de la Administración Pública.

2.1.2 Presidencia de la República.

“El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.”⁵⁵

La Presidencia de la República es un órgano auxiliar del Titular del Poder Ejecutivo Federal, que tiene como propósitos apoyar las actividades propias de su cargo, asistiéndolo en el desahogo de la agenda, en giras de trabajo e instrumentación de acuerdos y órdenes. También coordina el apoyo técnico y la asesoría en asuntos de políticas, atiende y gestiona las audiencias, peticiones y quejas que los ciudadanos hagan llegar al Presidente de la República, además de conducir las relaciones públicas y atender lo relativo a comunicación social e información.⁵⁶

Para el despacho de las cuestiones de carácter administrativo y de gestión política, la Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes: ⁵⁷

- I. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental;
- II. Oficina de la Presidencia para las políticas públicas. Realiza los estudios que en materia económica y social le sean encomendados por el Presidente de la República y propone en su caso, las medidas recurrentes sobre acuerdos en su materia.
- III. Oficina de Representación para la promoción e integración Social para Personas con Discapacidad.

⁵⁵ Art. 8° LOAPF. Pág.3.

⁵⁶ La Organización de la Administración Pública en México, INAP. Pág.25.

⁵⁷ Diario Oficial 01-AGO-03 Pág. 2.

IV. Coordinación de la Red Federal de Servicio a la ciudadanía.

Por la importancia de ésta Coordinación respecto de la atención a los servicios públicos se detallaran sus facultades: ⁵⁸

- a) Promover y articular los esfuerzos de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, así como consolidar una red de cooperación con las entidades federativas, para dar servicio eficaz a la sociedad que, en ejercicio del derecho de petición, se dirige al Presidente de la República.
- b) Atender todo lo relacionado con las peticiones, sugerencias o quejas dirigidas al Presidente de la República, turnarlas a las autoridades competentes de la administración pública federal, procurando su expedita resolución;
- c) Remitir las peticiones, sugerencias o quejas dirigidas al Presidente de la República, que por su naturaleza corresponda atender en el ámbito de su competencia a los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, a los gobiernos de las entidades federativas y a los organismos constitucionales autónomos;
- d) Dar contestación a las peticiones, sugerencias o quejas dirigidas al Presidente de la República, en aquellos casos que por su naturaleza se considere que pueden ser atendidos por la propia coordinación;

⁵⁸ Diario Oficial, 13-AGO-2003. Pág.2.

- e) Informar a las dependencias y entidades federales competentes, los compromisos asumidos por el titular del Ejecutivo Federal para su atención;
- f) Establecer mecanismos de orientación, respecto de las solicitudes de información dirigidas al Presidente de la República;
- g) Recibir a las personas o grupos que soliciten audiencia con el Presidente de la República, con el propósito de canalizarlas a las instancias competentes para su atención;
- h) Informar oportunamente al titular del Ejecutivo Federal sobre las peticiones, sugerencias o quejas que le son dirigidas, así como de la atención brindada a las mismas;
- i) Informar oportunamente al titular del Ejecutivo Federal sobre el cumplimiento de los compromisos presidenciales.
- j) Llevar el seguimiento de los asuntos turnados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, realizando la gestoría necesaria para que los peticionarios obtengan la respuesta que corresponda, y
- k) Las demás que le confiera el Presidente de la República.

La Coordinación estará adscrita orgánicamente a la Secretaría Particular de la Presidencia de la República.

V. Coordinación General de Opinión Pública e Imagen.

Esta Coordinación tendrá las siguientes funciones: ⁵⁹

- a) Diseñar y desarrollar las estrategias de comunicación no noticiosa de la Presidencia de la República y de los asuntos prioritarios;
- b) Planear, desarrollar y elaborar estudios de opinión pública de la Presidencia de la República, del gobierno federal y de los asuntos que la primera estime convenientes;
- c) Establecer lineamientos de imagen de la Presidencia de la República y, en colaboración con la Secretaría de Gobernación, de la Administración Pública Federal;
- d) Generar información para la toma de decisiones sobre medios de comunicación y opinión pública;
- e) Diseñar, organizar y producir los materiales de información no noticiosa relevante de interés público,

⁵⁹ Diario Oficial, 04-ENE-2001 Pág. 3.

relacionada con la Presidencia de la República y, en coadyuvancia con la Secretaría de Gobernación, en lo que corresponde a la Administración Pública Federal;

- f) Diseñar y supervisar la edición, actualización y publicación en Internet a través de la página oficial de la Presidencia de la República, de la información que le proporcione la Coordinación General de Comunicación Social⁶⁰ de la Presidencia de la República;
- g) Coordinar el diseño de la estrategia de comunicación no noticiosa de la Presidencia de la República y de la Administración Pública Federal en el extranjero, y
- h) Las demás que le encomiende el Titular del Ejecutivo Federal.

La Coordinación contará con las unidades administrativas que determine el Ejecutivo Federal de acuerdo con el presupuesto respectivo.

VI. Secretaría Particular.

Atiende los asuntos y desempeña las comisiones que el C. Presidente de la República le encomiende, también tramita y programa la distribución del tiempo del C. Presidente de la República, en lo referente a

⁶⁰ De acuerdo con la reestructuración de las áreas que apoyan al titular del Ejecutivo Federal en la Presidencia de la República, publicadas en el Diario Oficial de fecha 1° de Agosto del 2003 (Pág.3), las funciones que venía desempeñando la Coordinación de Comunicación Social desaparecen y serán ejercidas por la Secretaría Particular.

solicitudes de acuerdos, audiencias, reuniones de trabajo, asistencias a diversos eventos y giras.

VII. Dirección General de Administración.

Formula el proyecto de presupuesto correspondiente a la Presidencia de la República, adquiere, almacena y distribuye los artículos del activo fijo; selecciona el personal, tramita los nombramientos etc. Además de recibir y despachar la correspondencia y manejar el archivo de la Presidencia de la República.

El Presidente de la República contará con los siguientes gabinetes especializados:

1. Seguridad Nacional;
2. Desarrollo Social y Humano;
3. Económico;
4. Político, y
5. Los demás que determine el propio titular del Ejecutivo Federal.

Contará además con el apoyo del Estado Mayor Presidencial el cual tiene por misión auxiliarlo en la obtención de información general; planificar sus actividades personales propias del cargo, verificar las prevenciones para su seguridad, además de participar en la ejecución de las actividades procedentes y las de los servicios conexos para tal fin, comprobando su cumplimiento.

Estos órganos constituyen la esfera de asesoría y apoyo técnico personales del Presidente.

1.1.3 Secretarías de Estado.

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:⁶¹

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

De las anteriores, es a la Secretaría de Desarrollo Social a quien corresponde la atención de las políticas habitacionales del Gobierno Federal, y por su importancia se detallaran sus funciones en el capítulo siguiente.

⁶¹ LOAPF. Op. Cit. Art. 26.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 14 incorpora la figura de la *desconcentración administrativa* declarando que: “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos *desconcentrados* que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Como ejemplo muy al caso, tenemos a la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), que es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social de conformidad con los Artículos 2o. y 37 del Reglamento Interior de la mencionada Secretaría y 1o. del Decreto que establece la creación de la Comisión, la cual tiene por objeto el diseño, coordinación, promoción e implementación de las políticas y programas de vivienda del Gobierno Federal.

2.1.4 Administración Pública Paraestatal.

De acuerdo con la anteriormente citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo se auxiliará de las siguientes entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal:

- I. Organismos descentralizados.
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos.⁶²

⁶² *Ibidem*, Art. 3°.

2.1.5 Organismos Descentralizados.

“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”⁶³

La mayoría de los organismos descentralizados desarrollan una actividad político-administrativa y ese carácter también lo tienen los funcionarios que los integran, ya que sus nombramientos son hechos por el Ejecutivo Federal, según se desprende de los Artículos 21 y 22 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En referencia al tema de la vivienda de interés social, en este punto cabe hacer mención del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT), el cual es un organismo público descentralizado, de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972 y que tiene por objeto fundamental la administración del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, así como establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito barato y suficiente para la adquisición de vivienda.⁶⁴

Es importante hacer mención que el INFONAVIT cuenta con una fórmula de gobierno basada en organismos colegiados de composición tripartita (Gobierno Federal-empresarios-obreros).

Otro organismo relacionado con sistemas de financiamiento para vivienda de interés social es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), que de igual forma es una entidad de la Administración

⁶³ *Ibidem*, Art. 45.

⁶⁴ <http://www.infonavit.gob.mx>

Pública Paraestatal, constituida como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1ro. y 3ro. (fracción 1ª y 45) de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 14 y 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 4 y 149 de la Ley del propio Instituto y tiene entre sus finalidades la administración de los seguros, prestaciones y servicios de los trabajadores al servicio del Estado y de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 4º y 100 de la propia Ley del ISSSTE, constituirá el Fondo de la Vivienda para los trabajadores del Estado (FOVISSSTE), como organismo desconcentrado, el cual tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria, mismos que se harán por una sola vez.⁶⁵

2.1.6 Empresas de Participación Estatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina que las empresas de participación estatal mayoritarias son las siguientes:⁶⁶

- I. Sociedades nacionales de crédito constituidas de acuerdo a su legislación específica, y

- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

⁶⁵ <http://www.fovissste.gob.mx>

⁶⁶ LOAPF. Op. Cit., Art. 46.

- a) Que el gobierno federal o, una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal, o
- c) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como a las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados son dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Dentro de este apartado se incluye a la Sociedad Hipotecaria Federal,⁶⁷ Sociedad Nacional de Crédito (de reciente creación en sustitución del FOVI, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), y que tendrá por objeto de acuerdo al Artículo 2do. de su Ley Orgánica⁶⁸ impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas: a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social; así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda.

⁶⁷ <http://www.shf.gob.mx>

⁶⁸ Diario Oficial, 11 de Oct. 2001. Pág. 3.

2.1.7 Fideicomisos

Los fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales establecen con el propósito de auxiliar al ejecutivo federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo, que cuenten con una estructura semejante a las otras entidades y que tengan su comité técnico, además la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe de fungir como el fideicomitente único de la administración pública federal. En la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se contempla la normatividad para la organización de los fideicomisos públicos del Artículo 40 al 45.

El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), es un Fideicomiso Público⁶⁹ creado conforme a lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, mediante contrato de fecha 1 de abril de 1981, cuyo Fideicomitente es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el fiduciario el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. y entre sus finalidades, se encuentra la de otorgar crédito accesible a las familias de bajos ingresos, con necesidades de financiamiento para la adquisición, construcción o mejoramiento de vivienda.⁷⁰

2.1.8 Coordinadores de sector

Finalmente, es importante señalar que la Administración Pública Central y la Paraestatal interactúan mediante un proceso denominado sectorización. El ejecutivo federal para intervenir en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal,

⁶⁹ Ídem, 10-Dic.2002 Pág. 32.

⁷⁰ <http://www.fonhapo.gob.mx>

las agrupa por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de su competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las secretarías de Estado o departamentos administrativos. A la dependencia de la Administración Pública Federal que le corresponda (según el agrupamiento que por sectores haya realizado el ejecutivo federal), fungir como una Coordinadora de Sector, va a tener las siguientes funciones:

- a) Coordinar la programación del presupuesto.
- b) Coordinar la presupuestación por programas, proyectos y actividades.
- c) Evaluar los resultados del sector presupuestario.
- d) Participar en órganos de gobierno de entidades agrupadas en su sector.

Las entidades coordinadas de sector se agrupan en subsectores atendiendo a la naturaleza de sus actividades cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

Los sectores en que están agrupadas las dependencias y entidades de la Administración Pública ⁷¹ se detallan a continuación:

⁷¹ Raúl Castro Vázquez. Contraloría Gubernamental. Pág.74.

1. Sector desarrollo rural.
2. Sector pesca.
3. Sector desarrollo social.
4. Sector comunicaciones y transportes.
5. Sector comercio y abasto y fomento industrial.
6. Sector turismo
7. Sector energético.
8. Sector industrial paraestatal.
9. Sector justicia y seguridad.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece en su Artículo 64 que la coordinadora de sector, a través de su titular o representante, mediante su participación en los órganos de gobierno o consejos de administración de las paraestatales, podrá recomendar las medidas adicionales que estime pertinentes sobre las acciones tomadas en materia de control.

Evidentemente, la Secretaría de Desarrollo Social forma parte del Sector Desarrollo Social y es la encargada de coordinar a través de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) las acciones que en la materia llevan a cabo los organismos públicos que líneas atrás se detallaron de manera especial.

2.2 LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Una vez analizada la Administración Pública en México, y el lugar que ocupan dentro de su estructura los organismos públicos encargados de satisfacer el problema de la vivienda de interés social, para los trabajadores; haremos un análisis de los elementos que fueron conformando su aparición en la mencionada estructura; aludiendo a las causas que originaron el agravamiento del problema sin soslayar los elementos de aspecto político que necesariamente se vieron involucrados.

La evolución de la acción gubernamental respecto de la política habitacional se ha desarrollado a través de distintas etapas, en las cuales su participación ha adquirido diversas modalidades. Con el fin de dimensionar la participación del mismo y de tener elementos para analizar su estrategia actual, conviene revisar de manera resumida cada una de estas etapas.

Como punto de partida tenemos la Consolidación del Estado y la Administración Pública, etapa comprendida entre 1917 y 1930, la cual se caracteriza por un lento proceso posrevolucionario de recuperación económica y por la institucionalización de la lucha política a través del Partido Nacional Revolucionario (PNR), creado por Plutarco Elías Calles en 1929, y que después de llamarse Partido de la Revolución Mexicana (PRM), finalmente se convertiría en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En este período es difícil establecer hasta qué punto la intervención del Estado en materia de vivienda tuvo la intención de atraer apoyo de bases ampliamente populares para crear su propia consolidación después de la Revolución, pero es seguro que este aspecto tuvo un importante papel; elementos que lo confirman son la inclusión del Artículo 123 fracción XII, en la Constitución de 1917

la cual evidentemente logró mantener y recompensar la participación de los trabajadores organizados durante la Revolución reforzando su alianza con el Gobierno.

Esto se logró con la creación de instituciones y viviendas terminadas, el Presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) concibió la primera institución para la vivienda con el fin de asegurar el apoyo de los servidores públicos, creando en 1925 la Dirección de Pensiones Civiles del Estado y Retiro (DPCER), antecedente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

La agitación política de la época así como la influencia de Plutarco Elías Calles, fueron factores determinantes para que los períodos presidenciales posteriores, tanto de Emilio Portes Gil (1928-1930) como de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) fueran inconclusos; situación que se normalizó con el interinato en el Poder Ejecutivo a cargo de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) mismo que establece en 1934 la Nacional Financiera y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOSPSA), el cual incluía un departamento para la vivienda dentro de su organización; también se continuó con los programas de la Dirección de Pensiones Civiles del Estado y Retiro. En este momento, la prioridad para el Gobierno Federal era fomentar el crecimiento económico al máximo como una medida de emergencia ante la situación posrevolucionaria. Por otro lado en este período la población urbana de escasos recursos era un incipiente sector sin una representación significativa puesto que el proceso de urbanización aun no comenzaba, por este motivo el Gobierno Federal tenía mayor capacidad de implementación ya que no había precedentes para la mayoría de sus acciones en materia de vivienda y mucho menos había antecedentes de presión por parte de los grupos sociales demandantes en este sector. Pero las condiciones de trabajo, el derecho a huelga y otros asuntos laborales importantes se regularon formalmente con la aprobación de la Ley Federal del Trabajo en 1931.

Una vez que se logró la estabilidad política de la nación, representada por la sucesión pacífica del poder, se entra en un período que se caracterizó por la toma de decisiones desde el Poder Ejecutivo que pretendían modernizar socialmente al país. La presión social y los efectos de la Gran Depresión, hacían impostergable la necesidad de un liderazgo con marcado contenido social. Surgían en este momento nuevas tensiones independientemente de los grupos representados por viejos caudillos que pugnaban dentro del recién creado PNR, dichas tensiones eran producidas por los nacientes progresos de la industrialización, la agricultura y los servicios, lo cual volvía más complicado el horizonte sociopolítico al que tenía que responder el Gobierno Federal.

Es así como Lázaro Cárdenas llega al poder como el primer presidente que gobernaría durante seis años (en vez del período anterior de cuatro años), con un vasto programa estructurado en el Plan Sexenal, el primero con que contó un gobierno posrevolucionario.

Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, el sistema político buscó el establecimiento de los instrumentos legales y los mecanismos institucionales que en el ámbito nacional y en forma coherente, fuesen capaces de coordinar y transmitir las demandas y aspiraciones de los grupos sociales que surgían con el proceso revolucionario.⁷²

En el transcurso de este gobierno(1934-1940), la situación en cuanto al tamaño de la población comenzó a cambiar radicalmente, en 1934 se faculta al entonces Departamento del Distrito Federal (D.D.F.) para construir vivienda, por lo que se creó un pequeño organismo dentro de la regencia de la Ciudad de México. Por otro lado, para incorporar tanto económica como políticamente a la población urbana de escasos recursos, se canalizaron sus demandas por medio de una política de regularización del suelo urbano o con una actitud deliberadamente tolerante ante las invasiones de tierras;

⁷² Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México. Pág. 27.

estas políticas fueron el resultado del acelerado crecimiento y la proliferación de asentamientos ilegales y subdivisiones piratas de la tierra ejidal en las afueras de la ciudad, el “dejar hacer” se complementó con la incorporación de los inmigrantes al partido oficial.

Uno de los elementos que distinguen a la política mexicana es que ha logrado a diferencia de otros casos latinoamericanos captar y organizar institucionalmente los conflictos sociales generados en un régimen capitalista; pero, además, debido a las condiciones políticas en que se configuraron las relaciones de clase se pudo captar el poder que dan las masas organizadas para reforzar, asimismo, el poder estatal. La identificación entre intereses del Estado e intereses de las masas es un logro de la política cardenista.⁷³ En este período la Administración Pública ejerce un manejo político que le permite por un lado no entrar en conflicto con los sectores sociales y por el otro moldear y guiar de manera institucional sus demandas.

El crédito popular comienza a ser considerado como un mecanismo cuyo objetivo era afianzar las estructuras básicas de las organizaciones de trabajadores; en este sentido el elemento más poderoso con que se pudo contar para expandir el sistema económico fueron las instituciones nacionales de crédito, entre otras cosas por las características que toman en los países subdesarrollados, es decir, que tienden a ejercer funciones difusas y complejas en vez de concretas y específicas, lo cual les permite tener una gran capacidad de movimiento. Dichas instituciones, en tiempos de Cárdenas, atacaron, principalmente, los campos dedicados a: obras públicas y habitación popular, promoción industrial y mercado de valores, organización agrícola ejidal, regulación del mercado de productos agrícolas, fomento al comercio exterior y fomento a la fabricación de azúcar.⁷⁴ El régimen político al que dio lugar el cardenismo afianzaba un Estado mucho más sólido capaz de garantizar el desarrollo del sistema. Las condiciones

⁷³ José F. Fernández Santillán. Política y Administración Pública en México. Pág.24.

⁷⁴ *Ibidem*, Pág.34.

estaban dadas para abrir un período de acelerada expansión capitalista a la sombra de un sistema político que pudo resolver el trato con los obreros y campesinos.

2.3 EL PROYECTO DE INDUSTRIALIZACIÓN Y LA EXPANSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

A principios de la década de los cuarenta, los factores que definían la situación sobre la cual el Estado había venido actuando, cambiaron radicalmente al desatarse la Segunda Guerra Mundial, alterando los esquemas del sistema político mexicano, sobre todo en lo que se refería a la política económica y por ende a la política social; el conflicto bélico trajo consigo una gran demanda de exportaciones sin precedentes en la historia del comercio internacional mexicano que aunado a otros elementos como la existencia de potenciales inversionistas poseedores de capital y tecnología avanzada, hacían prever un parteaguas respecto del esfuerzo fundamental para la industrialización del país.

La respuesta del Estado frente a la coyuntura externa se orientó a permitir y a propiciar el máximo aprovechamiento, por parte del sector privado, de las oportunidades que la situación internacional ofrecía. Esta estrategia implicaba si no una retracción del papel activo del Estado, si una actividad fundamentalmente de conservación del equilibrio alcanzado hasta entonces sobre todo en lo que se refiere a las reivindicaciones sociales de los grupos más necesitados.⁷⁵

En estas circunstancias, el gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), continuó con la tarea de incorporar políticamente a los grandes grupos de trabajadores como parte de una estrategia político-económica cuya implementación necesitaba además la solidaridad de dicho sector laboral. En 1943 funda el

⁷⁵ Alejandro Carrillo. Op. Cit., Pág. 30.

Banco de Fomento a la Vivienda, mientras que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), realizaba programas de vivienda en arrendamiento. Sin embargo, no obstante los esfuerzos para enfrentar el problema social de la vivienda, a este modelo de asistencia gobierno-trabajador le faltó una visión de política nacional, en el sentido de que la cobertura se limitaba a las fuerzas armadas, empleados federales, trabajadores del IMSS y del DDF.

Desde el comienzo de la década de los cuarenta hasta fines de los años sesenta, México atravesó un período de crecimiento económico sostenido (el llamado “milagro mexicano”), la participación del sector público en la economía nacional se fortalecía a medida que aumentaba el gasto público. Se procuró, sin embargo, que el aumento de dicho gasto no afectara el equilibrio de las finanzas públicas y fue con este propósito que el gasto corriente que en buena medida era el soporte de la política de bienestar social, se mantuvo en el límite de lo indispensable.

El rápido crecimiento económico vino acompañado de la migración masiva a la ciudad, los paisajes rurales se tornaron urbanos y creció la clase media. Los recién llegados constituían un aumento considerable de la población por lo que se buscó incorporarlos políticamente con la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). A cambio de su apoyo a esta nueva rama del partido oficial se intercambiaron derechos legales sobre terrenos y servicios, (una práctica todavía vigente, conocida como paracaidismo). Como vemos, el gobierno había comenzado a institucionalizar una cuota económica y política para la vivienda estableciendo como condición para su obtención la lealtad, la disciplina y sobre todo los votos cuando fueran requeridos, en este aspecto la recién creada CNOP y el PRI se encargaban de recolectar las cuotas políticas.

Es en este momento que la vivienda adquiere una real importancia para la conformación de bases sociales leales a un Gobierno Federal que consideran su benefactor aunque la esperanza

de vivienda en la mayoría de los casos era sólo una promesa. A pesar de esto, una cantidad significativa del sector popular se incorporó al aparato político, como en su tiempo hicieron trabajadores y campesinos.

“No se puede negar que a partir de 1940 el trato preferencial del gobierno hacia los obreros sufre un retraimiento; pero si bien hubo este retraimiento, la política obrera no podía cancelarse ya que el propio régimen de la Revolución había nacido con un compromiso social irreversible.”⁷⁶ El sistema político mexicano logró fortalecerse fundamentalmente a partir de la formación de las grandes organizaciones populares y también con la institucionalización de los órganos gubernamentales que le dieron forma oficial a toda la vida nacional, pero esta política en su aspecto económico en realidad estaba basada en la recurrencia del gobierno mexicano al financiamiento a través de empréstitos, lo cual contribuyó a generar y sostener el desarrollo sobre un proceso inflacionario.

2.4 LA INDUSTRIALIZACIÓN EN LA POSGUERRA.

A mediados de la década de los cuarentas, los ingresos públicos crecieron en “3,035 millones de pesos, lo que representa un aumento de 414.1% en términos relativos. Este incremento, sin embargo no fue suficiente para mantener los planes de desarrollo. Los egresos crecieron más que los ingresos y, en consecuencia, el Gobierno se vio obligado a recurrir al crédito interno y externo,”⁷⁷ sin embargo, México era un país que seguía padeciendo una repartición injusta de la riqueza a pesar de los propósitos oficiales

⁷⁶ Fernández Santillán. Op. Cit., Pág.51.

⁷⁷ Alejandro Carrillo. Op. Cit., Pág. 32.

por disminuirla. El progreso, de hecho, descansó sobre obreros y campesinos, los cuales vieron cancelada la posibilidad de elevar sus niveles de vida al parejo del crecimiento económico nacional.

Durante este período, para el gobierno la participación de las masas era una situación explícita de la política nacional, así como también un importante factor en la consolidación de las burocracias; estos factores se vincularon para concretar un sistema que logró conjuntarlos. En este sentido, la reglamentación laboral reduce la lucha de clases a fórmulas que contemplan el horizonte político desde una óptica alejada. Además de que particulariza los casos según el tipo de conflicto nunca desde la generalidad de su planteamiento. Las condiciones son desde luego extremadamente convenientes para la Administración Pública; es a todas luces preferible tratar casos por separado y reducirlos a relaciones jurídico-administrativas, que enfrentar a la gran masa en conflictos abiertamente políticos. Precisamente hacía este gran patrón organizativo tendía globalmente el Estado mexicano.

“No resulta casual, pues, que en estos años se haya puesto especial atención a los contratos colectivos. En este terreno se entablo la gran lucha por el control del proletariado, toda demanda o inconformidad tendría que ser planteada a través de los mecanismos legales. La presión obrera quedaba regulada en las válvulas de seguridad del trámite burocrático y de las concesiones o restricciones de los contratos colectivos.”⁷⁸

Durante el sexenio del Presidente Miguel Alemán Valdez (1946-1952), evidentemente se continuó con la utilización de la vivienda como recompensa al apoyo laboral de las políticas económicas, de este modo las acciones en materia de vivienda implementadas por la Administración Pública Federal se encontraban dirigidas a lo que se percibía como una “clientela” estratégica para el apoyo del gobierno donde inclusive no sólo se ofrecían lotes con servicios sino también vivienda de buena calidad,

⁷⁸ Fernández Santillán. Op. Cit., Pág.69

sin embargo, el Presidente Alemán dejó mucho que desear en cuanto a su preocupación por la población de escasos recursos a pesar de que a fines de los años cuarenta el crecimiento económico había tenido como consecuencia la explosión demográfica urbana, la cual se acentuó con las políticas agrarias que favorecieron la concentración de la riqueza del campo en pocas manos, dando como resultado una mayor migración hacia los centros urbanos.

Durante este sexenio, “Banopsa empezó sus actividades en materia de vivienda mediante una oficina en el banco, el “Fondo de Casas Baratas” (FCB)⁷⁹ en 1947. En el centro de la ciudad de México y en algunas otras ciudades importantes, se construyeron complejos habitacionales grandes y de tipo europeo. Las unidades fueron asignadas estratégicamente por los líderes obreros y funcionarios públicos, enfatizando una distribución interna de beneficios jerárquica y patrimonial: en este año (1947), el control del sindicalismo estaba abiertamente asociado con la corrupción, situación llamada “charrismo”. A estos conjuntos habitacionales además se les admiraba como una manifestación del proceso de modernización del país y como una muestra de la preocupación por la situación de los trabajadores en general.”⁸⁰

Evidentemente a través de los programas de vivienda popular y de prestación de servicios asistenciales, el Gobierno Federal contó con un excelente elemento de manipulación frente a los trabajadores, donde su otorgamiento obedeció a factores de orden político, para atender aquellas presiones venidas de los grupos más politizados y que constituían un riesgo para la buena marcha del régimen.

Durante el sexenio comprendido entre 1952-1958 (Presidente Adolfo Ruiz Cortinez), el titular del Ejecutivo heredaba un país que enfrentaba un alto grado de inflación, este panorama económico,

⁷⁹ El FCB produjo un promedio de 1,730 unidades anuales, en su mayoría asignadas a un sector de la población cuyos ingresos eran cerca del doble del salario mínimo: los trabajadores sindicalizados, los funcionarios públicos y los maestros.

⁸⁰ Antonio Aldrete-Haas. La Deconstrucción del Estado Mexicano. Pág.64.

junto a las presiones sociales postpuestas por varios años, fue determinante para plantear una nueva estrategia, por lo que implemento un programa de austeridad reduciendo el gasto público, en tanto la política de bienestar social se orientaba a realizar transferencias a sectores no privilegiados a través de la seguridad social, la educación, la vivienda, las políticas de control de crédito y precios etc. Sin embargo, la estrategia impuesta por las circunstancias del momento dejó marginados, con el tiempo, considerables sectores de la población porque, si bien permitió un crecimiento de la producción interna, provocó una agudización de los problemas distributivos y de empleo.

Aunque el crecimiento del gasto público sufrió una contracción, el grueso de la inversión del Estado se canalizó a los renglones de educación, irrigación, ferrocarriles (construcción de carros), energía eléctrica, petróleo y armado de automóviles y camiones.

Así, para llevar a cabo su política de crecimiento económico, el Estado echó mano de los mecanismos institucionales previamente creados, orientándolos con vistas a consolidar a la industria, vía sustitución de importaciones.

El proteccionismo ilimitado y poco selectivo contribuyó a crear una industria cara, de escasa eficiencia y de bajos salarios, con un costo social y político alto. El comercio exterior (que podría haber dado la pauta para solucionar el endeudamiento) enfrentó además una baja competitividad de nuestros productos manufacturados.⁸¹

En tanto, en materia de vivienda el gobierno adopta dos tipos de intervención para enfrentar la situación de recesión económica y aumento del desempleo; la primera fue la creación de una oficina para la vivienda dentro del IMSS en 1956, cuyo propósito era producir viviendas para trabajadores sindicalizados a modo de

⁸¹ Carrillo Castro. Op. Cit. Pág. 34

recompensa por su solidaridad con las políticas económicas del sexenio. La otra fue diseñada para tratar el problema de la creciente población urbana de escasos recursos, resultante del alto grado de urbanización, para lo cual se creó en 1954 el Instituto Nacional de la Vivienda.

“Uno de los logros incuestionables de este sexenio fue la ampliación de los servicios asistenciales, así como también la unificación de los esfuerzos para dotar a la población de viviendas; los programas de la Dirección de Pensiones, Seguro Social y los bancos Hipotecarios y del Ejército y la Armada fueron coordinados por medio del recientemente creado Instituto Nacional de la Vivienda.”⁸² Sin embargo, a pesar de que el INVI constituía un reconocimiento y una respuesta parcial a escala nacional a los problemas de la población urbana de escasos recursos, que se habían acumulado durante los sexenios anteriores y trataba de solucionar el problema de las ciudades perdidas dentro de la ciudad y de los asentamientos ilegales, su participación fue más simbólica que real debido a la escasa asignación de recursos económicos, los cuales provenían del Gobierno Federal y eran inestables.

Al término del sexenio del Presidente Ruiz Cortinez, el país presentaba una industrialización en plena expansión que contrastaba con la miseria de millones de campesinos, el presidente estaba al frente de un gobierno emprendedor pero que ya entonces presentaba los inconvenientes de una burocracia demasiado abultada, mientras que los paisajes urbanos crecían junto a poblaciones carentes de los servicios más elementales. El llamado “milagro mexicano” era en realidad la fachada de un país con diferencias insondables, por lo que el discurso oficial entra en una nueva fase que aceptaba todas estas diferencias y por lo tanto proponía un nuevo proyecto para remediarlas: “el desarrollo estabilizador”.

⁸² Fernández Santillán. Op. Cit. Pág.84.

2.5 EL DESARROLLO ESTABILIZADOR.

Durante la primera etapa del llamado desarrollo estabilizador (finales de la década de los 50 y principios de los 60), el país fue administrado por el Presidente Adolfo López Mateos, el cual, entre otros importantes ajustes, promovió la reforma al Artículo 123 para hacer participes a los trabajadores de las utilidades de las empresas, procurando hacer más equitativa la distribución de la riqueza, dicha reforma hizo necesaria, de igual manera, la reforma a la Ley Federal del Trabajo (aprobada hasta 1969), su gobierno (1958-1964), utilizó diversos tipos de intervención en materia de vivienda al amparo de un crecimiento económico que transitaba bajo condiciones políticas tranquilas.

Continuó con el programa de industrialización por medio de la atención a otros mecanismos de la actividad económica, como el financiamiento externo y la captación de ahorros de sociedades financieras y bancos hipotecarios, utilizando el depósito legal. Asimismo, las condiciones de desequilibrio social y desajustes en los sectores trataron de ser cambiadas mediante la intensificación de los programas gubernamentales de beneficio social y protección a grupos populares, aunque el crecimiento económico siguió siendo la gran meta.

A ello obedecieron las adecuaciones institucionales de 1958⁸³ tanto en el sector central como en el descentralizado, que aparentemente tuvieron como objetivo fundamental el de promover el desarrollo nacional, pero tratando de resolver las grandes diferencias ahondadas a lo largo de 20 años de industrialización. La frase favorita era “no hay solución a la miseria mientras no haya impulso a la producción”, sin desconocer el hecho de que redistribuyendo el ingreso nacional se podía expandir la economía y proporcionar el desarrollo. La lógica de los gobernantes giró en torno a la idea de que sin desarrollo no es posible la realización de la justicia social, pues no se trataba de igualar a todos en la pobreza

⁸³ · Ley de Secretarías y Deptos. de Edo. D.O. 23 Dic.1958

sino igualarlos en la riqueza. Lo que podía observarse hasta ese momento era la disparidad social que la industrialización no había podido resolver y que más bien había acentuado. La modernización capitalista era incapaz de incorporar a las grandes masas al desarrollo. La participación de los trabajadores en el ingreso nacional ascendió en 1936 al 53.6 % mientras que en 1960 bajo al 40 %.⁸⁴

Respecto de la vivienda, en primer lugar, los beneficios para funcionarios públicos se incrementaron, en segundo lugar, los programas de vivienda del Seguro Social para los trabajadores se cancelaron al concederse a los trabajadores organizados la aprobación de la legislación sobre el reparto de utilidades, en tercer lugar, se estableció un mecanismo financiero para facilitar el acceso a la vivienda a la clase media y finalmente, se adoptó una política de “bulldozer” con respecto a la población de escasos recursos a pesar del deterioro de sus condiciones de vida en general y de su creciente demanda de habitación; dicha política, contraria a la observada durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortinez, fue adoptada por el gobierno de López Mateos para controlar y desanimar el crecimiento de los asentamientos ilegales, debidos principalmente al flujo constante de inmigrantes que no podían hallar empleo, y los que con grandes esfuerzos comenzaban a abrirse paso, se convirtieron en el blanco de fraccionadores sin escrúpulos que vendían lotes en donde nunca se instalaban los servicios prometidos o peor aún, que no les pertenecían.

Los esfuerzos de programación y coordinación financiera durante el desarrollo estabilizador trataron de concentrarse en la nueva y débil Secretaría de la Presidencia con el “auxilio” de la Secretaría de Hacienda (con la cual tuvo disputa de funciones que finalmente la llevarían al fracaso), para tal fin quedó integrada, en 1962, la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social, que además trató de elaborar planes conjuntos de acción y para todo el sector público central y descentralizado.

⁸⁴ Fernández Santillán. Op. cit., Pág.91

“Con la reforma legal de 1962 se abrió paso a la creación del Programa Financiero de la Vivienda y a la expansión del crédito hipotecario en general. Ese programa formó parte de la política desarrollada por el Estado mexicano para establecer fideicomisos públicos y fondos para aumentar el flujo de crédito hacia líneas de actividad que habían estado restringidas, justamente por la falta de financiamiento, como era el caso de la vivienda. En general, esos fondos eran empleados para complementar los recursos de las instituciones privadas de crédito, tanto para la reducción de los riesgos del préstamo como para incrementar la liquidez. Así se crearon como parte del programa mencionado el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (Fovi) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Foga), fideicomisos del Banco de México a través de cuyo control se canalizaban recursos de los departamentos de ahorro de los bancos privados hacia la vivienda llamada de “interés social”. Esos créditos presentaban condiciones más favorables en cuanto al desembolso inicial y al pago de las cuotas para la amortización de la deuda, manifestando pequeñas variantes según se tratara de créditos a promotores, a organismos gubernamentales, a sindicatos o a particulares.”⁸⁵

Entre 1963 y 1970 predominaron, en el financiamiento de la vivienda con apoyo del Estado, el Programa Financiero de la Vivienda (PFV) y la utilización de recursos de la banca privada. En estos años, en parte como reflejo de las nuevas tendencias arquitectónicas, pero, sobre todo en respuesta a las crecientes necesidades de habitación urbana, comienza el desarrollo vertical de las construcciones en las ciudades, mediante la aparición de conjuntos habitacionales que inauguran “el departamento” como nuevo tipo de vivienda; con esta modalidad, la planificación habitacional buscaba facilitar la asistencia a sectores sociales específicos.

⁸⁵ Martha Schteingart , Espacio y Vivienda en la Cd. de México. Pág. 229

Cabe hacer mención especial de la política de seguridad pública que en el año de 1959 se refuerza sensiblemente al crearse el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual cumplió un doble propósito: Llevar la seguridad social a los burócratas y contar con su apoyo político. Decimos esto último basándonos en el hecho de que, al ampliarse institucionalmente, el Estado daba lugar a la absorción masiva de fuerza de trabajo de los más distintos tipos, que una vez en marcha presionarían por mejores condiciones laborales. Esto por un lado, pero también era lógico pensar que al responder con esta importante institución se lograría la simpatía y la participación activa de los servidores públicos en la línea política gubernamental.

El origen del ISSSTE se encuentra en la antigua Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro. Sin embargo en esta Dirección no se presentaban servicios de salud, propiamente dicho, sino servicios de auxilio económico. Nace el ISSSTE con la intención de proteger a los trabajadores públicos, que hasta entonces no contaban con una institución de seguridad social.⁸⁶

Para el Gobierno Federal, los burócratas representaban no sólo la fuerza de trabajo al servicio del Estado, sino un refuerzo político en el cual se podía apoyar para hacer frente a las presiones de los grupos populares, empresas nacionales o bien del capital extranjero, de este modo, la Administración Pública al mantener unidos a sus trabajadores tanto en la jerarquía burocrática como en la línea política, se vería fortalecida.

Durante el sexenio del Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), se tuvo que rediseñar la intervención estatal en materia de vivienda como consecuencia de la evolución de la sociedad mexicana causada por el crecimiento económico; para entonces la población de México era ya predominantemente urbana, la organización política del Estado estaba consolidada, lo mismo que la de los trabajadores organizados con la creación del Congreso del

⁸⁶ Fernández. Santillán. Op. Cit., Pág. 100

Trabajo en 1966 y la transformación del capítulo de vivienda⁸⁷ en la Ley Federal del Trabajo de 1931, misma que se aprobó en 1969; éste último es un punto importantísimo, trascendental, como la principal vía de acceso a un crédito para vivienda propia por parte un gran número de trabajadores.

Veamos: La transformación de la Ley Federal del Trabajo que dio a las compañías privadas con más de 100 trabajadores la responsabilidad de darles vivienda, fue un paso adelante hacia la operacionalización del artículo 123, fracción XII de la Constitución de 1917. Sin embargo, su aprobación se enfrentó con una fuerte oposición por parte del sector privado, puesto que el cumplimiento de esta ley implicaba un costo para la industria. Ello representó la primera aparición importante de este sector como fuerza antagónica en la historia de la intervención estatal en materia de vivienda. Representados por la Coparmex (Confederación Patronal Mexicana), argumentaron que cerca del 50% de la inversión industrial total durante 10 años tendría que dedicarse a los costos de la vivienda, poniendo en peligro la expansión industrial. Afirmaban también, que el costo laboral anual aumentaría cerca del 33% debido a los costos de la vivienda por financiar. Finalmente, decían que era probable que surgieran confrontaciones como resultado de los desacuerdos emergentes acerca de la interpretación de la ley, las cuales deberían ser resueltas por las Juntas de Conciliación y Arbitraje.⁸⁸

En concreto, el sector privado, a través de la Coparmex consideraba que el otorgamiento de vivienda no podía ser responsabilidad exclusiva de dicho sector, por lo que era necesario que el Estado también interviniera, planeara y coordinara las diferentes ramas administrativas estatales para la implementación de

⁸⁷ Una vez reformada, la fracción III del artículo 123 afirmaba que aquellas compañías con más de 100 empleados debían proveerlos de vivienda. Establecía un período de tres años para cumplir con el dictamen y dar a los trabajadores el derecho de obtener una compensación mensual mientras la vivienda estaba lista. Los trabajadores podían recurrir a las Juntas de Conciliación y Arbitraje si los patrones no cumplían con este dictamen.

⁸⁸ Antonio Aldrete-Haas. Op. Cit., Pág.69.

la ley. Por su parte, el Estado más adelante acepto este argumento con lo que se dio a la tarea de crear los elementos para la plena implementación de la ley, con lo cual a pesar de la oposición del sector privado en algunos puntos, la reforma de la misma fue aprobada, dando lugar a una especie de recompensa al sector obrero por su control de las demandas salariales y mayormente por su deslinde del movimiento estudiantil de 1968 que termino como sabemos, en una sangrienta represión y en una severa crisis de legitimación para el Estado, con lo cual Díaz Ordaz heredaba a su sucesor un país con gran descontento político, con grandes problemas nacionales como el aumento de campesinos sin tierras y sin trabajo, con un nivel salarial por debajo del costo de vida en las ciudades y con una inflación que parecía hacer explotar este problema por lo que después de 1968 existía un gran rechazo al desarrollo distorsionado en México y al partido en el poder.

A pesar de las recientes reformas, sólo el sector privado, uno de los grandes beneficiarios de los últimos sexenios de “desarrollo estabilizador” parecía satisfecho con el desempeño de Díaz Ordaz. Sin embargo, aquellos objetivos que se pensó serían alcanzados a través del desarrollo estabilizador, se vieron francamente inalcanzables al hacerse cada día más patente la polarización entre las estructuras sociales y económicas del país a pesar de los esfuerzos oficiales por ocultar la gran disparidad de condiciones en que discurría la vida nacional.

“El recrudescimiento de las diferencias prosiguió: en 1950 el 50% de la población recibió el 19.1% del ingreso nacional; para 1963 y 1964 disminuyó su participación del 15.7% y el 15%, respectivamente. En contraste, el 20% de la población con mayores ingresos en 1950 recibió el 59.8% y en 1963 y 1969 aumentó 62.6% y 64%.”⁸⁹

Por lo anterior, se puede deducir que la aparente prosperidad de las cifras oficiales tenía tras de si una realidad de miseria y

⁸⁹ Fernández Santillán Op.Cit. Pág.108

pauperación de las clases populares las cuales vieron como los apoyos sociales sufrían un debilitamiento mientras que por el contrario, las condiciones de injusticia se acrecentaban día con día; en estas condiciones, el país comenzaba no sólo una nueva década (los 70), sino también un período de crisis cuya solución exigió la aplicación a fondo de nuevas políticas, más la repetición continua del llamado a la unidad de los trabajadores con el Estado, buscando mantener la estabilidad.

2.6 EL DESARROLLO COMPARTIDO.

A partir de este momento, México entra en una época marcada del populismo a la llamada “bonanza petrolera” y que finalmente desembocaría en las crisis recurrentes del fin de siglo y de milenio. El período comprendido entre 1970-1988 es el correspondiente a tres sexenios en los cuales México fue del crecimiento económico al estancamiento y de la estabilidad política a la crisis, debido a que el control hegemónico del Estado sobre la vida política del país disminuyó a la par de la bonanza económica del país. Ante este nuevo panorama, el Estado evidentemente no podía seguir pretendiendo controlar a los grupos sociales sólo con programas de vivienda, y es que los problemas más agudos eran para ciertos grupos sociales (sector obrero y población de escasos recursos), sin embargo, su capacidad de ejercer presión había aumentado.

Para principios de la década de los setenta, la población urbana de escasos recursos ya no estaba constituida por recién llegados, en realidad eran la segunda o tercera generación de aquellos primeros inmigrantes, contaban con más conciencia política, con mejor educación y organización, al mismo tiempo los trabajadores organizados recibían e implementaban los mismos beneficios; por otra parte, la clase media se habría camino llena de expectativas para mejorar continuamente sus esquemas de vida, mientras que el sector empresarial estaba ansioso por mantener e incrementar su posición privilegiada debido principalmente a que para esta década, el

llamado modelo de sustitución de importaciones cuya característica principal era la protección estatal y cuya base de crecimiento era el mercado interno, comenzaba a evidenciar claros síntomas de agotamiento, el “milagro mexicano” había llegado a su fin.

El desarrollo estabilizador había propiciado mejoras innegables, pero durante este proceso se dio un reacomodo de la población y como ya se ha señalado, México dejaba de ser un país predominantemente rural, sus ciudades crecieron de forma acelerada y por tanto la demanda de suelo urbano, servicios y vivienda fue constituyendo una necesidad y reclamo social cada vez más enérgico.

Toda esta situación trajo consigo la necesidad de nuevos y urgentes cambios, por lo que el fomentar la formación de sindicatos independientes, mejorar el bienestar de los campesinos y de los trabajadores, crear nuevas reformas políticas y económicas, entre otras muchas propuestas, conformaban la política general del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), el cual ciertamente aumentó la provisión estatal de servicios sociales incluyendo a la vivienda, sin embargo, sus reformas sociales no podían implementarse sin su paralelo económico, suscitándose en este momento un hecho que marco la continuidad del antagonismo con el sector privado, mismo que caracterizó el inicio de este sexenio, es decir, la reforma fiscal enviada al Congreso el 16 de Diciembre de 1970 a la que el sector privado reaccionó hostilmente, lo cual obstaculizó la implementación de las demás reformas.

Pero contrario a cualquier pronóstico, las negociaciones entre el Gobierno Federal, el sector privado y los trabajadores organizados para la creación del Infonavit, marchaban por buen camino a fines de 1971 debido en gran parte al proceso a través del cual se implementaron estas negociaciones y a que el asunto de la vivienda era menos desfavorable para el sector privado que la reforma fiscal.

La Comisión Nacional Tripartita, fue finalmente el medio que permitió el consenso en torno a las reformas dirigidas exclusivamente al asunto de la vivienda; su propósito era especificar los mecanismos institucionales para la creación de la ley y no discutir la ley misma. (La Constitución de 1917 ya había establecido la obligación patronal de proveer a sus empleados de vivienda, además, la Ley Federal del Trabajo había sido reformada, determinando un límite de tiempo para la provisión de vivienda).

Establecida por decreto presidencial el 27 de Mayo de 1971, la Comisión fue integrada por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los empresarios y tuvo entre sus principales objetivos abrir una serie de debates y confrontaciones sobre los problemas económicos más importantes del momento: Energéticos, petróleo, electricidad, habitación para los trabajadores, alimentación, salario, producción agropecuaria, desarrollo industrial, productividad, etc., de las cuales salían propuestas para asesorar al Poder Ejecutivo Federal.

Uno de los asuntos más debatidos en el seno de la comisión fue el de la vivienda popular, no sólo por sus implicaciones jurídicas y políticas, sino por sus implicaciones económicas y sus efectos de encadenamiento. En su órgano oficial, la Comisión señala al respecto: “Por conducto de esta Comisión de Estudio (de la vivienda popular), la Comisión Nacional Tripartita ofreció a las autoridades de la nación la posibilidad de solucionar uno de los más grandes problemas que enfrenta el país en la actualidad, al crearse, por recomendaciones específicas de la Comisión, el Instituto del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores.”⁹⁰

De este modo se buscó un mecanismo permanente para la provisión de vivienda; la solución hallada de común acuerdo modificó el Artículo 123 y estableció un impuesto de nómina para la creación del fondo para la vivienda, además se modificó en la Ley Federal del Trabajo el capítulo sobre la vivienda para hacerlo más

⁹⁰ Gilberto Silva. La Negociación de la Estabilidad Política. Pág. 55

específico. Nacía pues, un fondo que tenía el propósito de financiar la adquisición de vivienda: el INFONAVIT.

En este sentido, se consideraba que si no era posible mejorar el nivel de vida de los trabajadores, sí podían crearse instituciones que vinieran a “solucionar” las necesidades de vivienda, adquisición de artículos a bajo costo y la protección al consumo, es en este preciso momento que también son creados el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT), y el Instituto Nacional del Consumidor (hoy Procuraduría Federal del Consumidor).

El INFONAVIT constituyó un elemento de contención a los reclamos de la clase trabajadora por obtener una vivienda digna, sin embargo, y en contraparte, la burguesía dominante vio en un principio con temor y desconfianza la que en parte también fue su creación, no por sus fines sino por el hecho de no controlar los recursos económicos manejados por el Instituto y el acercamiento que la efectividad de sus acciones provocaba entre las clases trabajadoras y el gobierno federal. Sin embargo, bien pronto se encontraron las posibilidades reales del INFONAVIT, al permitirle una fuerte injerencia a la burguesía en la distribución de los recursos, tanto en la asignación de los proyectos para la construcción de las viviendas, como en la compra de los materiales para la construcción; ello trajo como consecuencias, una especulación y elevación en los precios de los predios urbanos, en los materiales para la construcción, en los manejos de los créditos, y, la que es más importante, relevó a la burguesía de una de sus obligaciones institucionales: dotar a sus trabajadores de vivienda en venta a precios bajos. Asimismo, el proyecto del INFONAVIT permitió crear un mecanismo más para el control y el manejo interesado de los sindicatos oficiales, ya que era y es a través de los sindicatos oficiales que se hace la entrega de las casas-habitación, así como de los créditos para la construcción o compra de vivienda.⁹¹

⁹¹ Gilberto Silva. Op. Cit. Pág.56

Ante estas nuevas circunstancias, el sector privado estaba totalmente satisfecho con la forma de creación del Infonavit, puesto que no solamente se les consultó y participaron en las decisiones que llevaron a su creación, sino que (y principalmente), el costo para hacerlo había sido muy bajo para ellos ya que la mayor parte había sido transferida al consumidor; por su lado, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) ganó en la lucha por el control del Infonavit, gracias al apoyo que recibía Fidel Velásquez Sánchez tanto de grupos dentro del gobierno como del aparato político.

Otro de los fondos creados durante el sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez fue el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE). Como solución al problema de la vivienda, estas políticas no eran muy efectivas, pero sí lo eran para mantener la expectativa de los trabajadores de poder contar con su propia vivienda, pero a pesar de los esfuerzos gubernamentales, la crisis trajo consigo la polarización de la riqueza.

A finales del sexenio del Presidente Echeverría Álvarez la crisis fiscal había puesto a México al borde de la ruina económica. Sin duda se había dado una expansión considerable en muchas áreas de la economía y la previsión social, pero la incapacidad interna de cubrir dichos costos se resolvió en gran parte pidiendo prestado al extranjero.

“Echeverría dejó el cargo sin haber logrado la revigorización política y económica que propuso inicialmente. Por el contrario, la economía se habría colapsado completamente si el anuncio de las enormes reservas de petróleo no hubiera hecho crecer la confianza y detenido temporalmente el círculo de la crisis.”⁹²

El presidente José López Portillo (1976-1982) pudo controlar durante los primeros años de su gobierno las diferencias entre el sector privado y el Estado, sobre todo durante el período del “boom”

⁹² Aldrete-Haas, Op. Cit. Pág.80

petrolero (1979-1980), pero a pesar de todo al final de su período vino el derrumbe de la economía mexicana por lo que pretendió dar marcha atrás a este proceso con la nacionalización de los bancos. Su preocupación por administrar la riqueza petrolera y reorganizar la eficiencia de los organismos gubernamentales se vio reflejada en su intervención más bien tímida en materia de vivienda, sobre todo considerando la cantidad de recursos que generó el auge petrolero. A principios de la década de los ochentas se creó el Fonhapo, se debatieron, formularon y anunciaron planes y programas para la vivienda, pero solo algunos de éstos se pusieron en práctica.

En el aspecto político, las organizaciones laborales se vieron recompensadas por su apoyo con un mayor control sobre el Infonavit, específicamente la CTM, la cual además se vio beneficiada con la creación del Banco Obrero y la aprobación de varias diputaciones, senadurías y gubernaturas. Respecto del Infonavit, la CTM ganó control sobre el sindicato del instituto, el cual había sido independiente, aumentando así su posición de poder dentro del organismo; negociando posteriormente con el Estado y con el sector privado que el 60% del total de proyectos de vivienda que ya habían obtenido permaneciera en sus manos.

Entre las acciones que se tomaron en el rubro de vivienda durante el período del Presidente José López Portillo estuvieron: a) La creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), cuya función específica consistía en la planeación de los asentamientos humanos y la aprobación de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), así como un Programa Nacional de Vivienda (PNV); b) el desmantelamiento del Indeco en 1981, y c) la creación del Fonhapo (Fideicomiso del Fondo Nacional para las Habitaciones Populares).⁹³

Sin embargo, la realidad es que al dejar la presidencia López Portillo (como había sucedido con su antecesor) fue claro que había continuado con una política cuyo fin era solamente una respuesta

⁹³ *Ibidem*, Pág. 82

para resolver el malestar social mediante la distribución selectiva de bienes y servicios pese a la aparente creación de nuevos proyectos o a la nueva denominación de los programas ya existentes. Como es lógico, los sectores medio y alto de la población con capacidad adquisitiva, encontraban donde vivir sin mayores problemas, apoyadas por la oferta inmobiliaria que el sector privado ofrecía, sin embargo dicho sector no contemplaba los esquemas necesarios para la construcción de la vivienda que las clases trabajadoras requerían, y lo que es peor, esta etapa se caracterizó por un comportamiento económico en el cual, el país entró en una serie de crisis cíclicas cada vez más serias y de mayor duración.

2.7 LA REFORMA DEL ESTADO.

Los tres sexenios posteriores al de López Portillo, significaron todo un vuelco en la forma de hacer política y en la forma de concebir y efectuar la función pública; fueron años de dificultades, intranquilidades y búsquedas, pero también de aprendizaje y cambio institucional. La crisis fiscal del Estado y el colapso de la economía nacional a principios de los años ochenta sacudieron la forma de gobernar y la estructura de la administración pública. El Estado social *administrador* –de ideología nacional popular- surgido de la Revolución mexicana, que había protagonizado la industrialización y modernización del país a lo largo del siglo, había caído exhausto a causa de su déficit de recursos fiscales y políticos. En la década de los ochentas resultó claro para el país que era necesario replantear las relaciones entre la sociedad y el Estado, así como revisar el funcionamiento de la organización estatal, la estructura económica y, en consecuencia, el ámbito y estilo de gestión gubernamental. Más que reordenar la administración pública, era impostergable *redimensionar y reformar* el Estado.

Se ha argumentado que hasta 1982, el régimen político mexicano había hecho descansar su legitimidad y consenso en su capacidad para impulsar el desarrollo económico y para satisfacer las diversas

demandas de los grupos sociales mediante la provisión de bienes y la prestación de servicios (*política de masas*). La eficacia social de la acción gubernamental (*legitimidad por gestión*) fue por décadas el soporte de la legitimidad política. Sin embargo, en 1982 la crisis fiscal del Estado llevó el estilo de gestión gubernamental imperante a su límite. Para resolver a fondo la crisis no fue suficiente, aunque sí necesaria, la política de ajuste y estabilización económica. Por convicción y por fuerza de las circunstancias, el gobierno tuvo que ir más allá. Indujo el cambio estructural de la economía nacional con la apertura comercial y la regionalización económica, hizo refluir la crecida y directa intervención estatal en la economía y redimensionó el tamaño de sus organismos y de la empresa pública, abandonando el agotado modelo del primer desarrollo mexicano.⁹⁴

En medio de estas circunstancias, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), enfrentó una situación política y económica mucho más delicada que en los sexenios anteriores, con lo cual, al recibir un país en crisis económica y a punto de entrar en una de tipo político, la importancia de intervenir en materia de vivienda se vio reemplazada por la determinación de mantener el nivel de los salarios, así como su valor adquisitivo, por tanto la actuación de dicha administración en esta área se concentró en la aprobación de la Ley Federal de Vivienda⁹⁵ y la Ley de Planeación⁹⁶(reglamentarias de los Artículos Constitucionales 4to. y 26 respectivamente). Un elemento de análisis que no se debe soslayar es el impacto económico y político al cual debió hacer frente este gobierno con los destrozos causados por los sismos de 1985 en la ciudad de México y los estados de Jalisco, Guerrero y Oaxaca, lo cual motivó de manera obvia que la presión de los

⁹⁴ Luis F. Aguilar Villanueva. La Reforma del Estado Mexicano. En: Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas Pág. 137.

⁹⁵ Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa. El conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, conducirán el desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda, su coordinación con los gobiernos de los estados y municipios y la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado, conforme a los lineamientos de la política general de vivienda. Diario Oficial de la Federación. 7 de febrero de 1984.

⁹⁶ Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983.

grupos urbanos que resultaron afectados se concentrara en la petición de vivienda consiguiendo que en un primer momento el gobierno se viera obligado a incorporar las demandas de dichos grupos poniendo en marcha un proyecto específico llamado “Renovación” cuyo objetivo era el tratar de solucionar esta circunstancia. Al final de este sexenio, las crisis económicas se volvieron recurrentes; en una época de grandes y vertiginosos cambios internacionales, mientras tanto, en el ámbito nacional, se resentía no sólo la problemática internacional sino la originada por las contradicciones observadas a lo largo de los últimos 30 años las cuales dieron por resultado la inevitable terminación de un modelo de desarrollo.

Evidentemente estas crisis económicas por las que atravesó el país en la década de los ochenta acentuaron la dificultad para satisfacer la creciente demanda de vivienda cuyos efectos fueron más manifiestos a partir de 1982, año que presenta un gran deterioro en los términos de intercambio, drásticas caídas en los precios del petróleo y el infaltable pago del servicio de la deuda, factores que generaron gran presión sobre la economía en general, dando como resultado un proceso inflacionario de niveles sin precedentes que alcanzo su máximo para el año de 1987, provocando una gran inestabilidad cambiaria y altas tasas de interés bancario, lo cual provocó un estancamiento en la mayor parte de las actividades económicas y la aparición de la temible “recesión”. Esta situación provocó, con el llamado efecto “dominó” una reducción significativa de los salarios reales (mismos que en algunos casos disminuyeron hasta en un 50%), y una disminución de los recursos destinados a los programas de desarrollo social.

La pérdida del poder adquisitivo de la clase trabajadora le impidió acceder a los cada vez más caros créditos para una vivienda; por su parte, el Estado tuvo dificultades para programar e implementar acciones de vivienda progresiva destinadas a los grupos con menos recursos ya que los organismos públicos de vivienda se vieron afectados por una creciente descapitalización

debido a sus políticas de recuperación de los créditos al disminuir significativamente el valor real de los pagos nominales por la inflación. El efecto “dominó” alcanza en este momento la actividad de la industria de la construcción, misma que naturalmente, presenta una disminución en su actividad ocasionando una sub-utilización de la planta productiva y el cierre de empresas constructoras así como de productoras de materiales de construcción, lo cual dio como resultado, lógicamente, el que se construyeran menos casas, aumentara la renta de las que ya existían y se diera una fuerte especulación en el mercado inmobiliario. En síntesis, “más que combatir el rezago social y la pobreza, la política de austeridad instrumentada entre 1983 y 1988 contribuyó a que se elevara el porcentaje de la población nacional que no satisface de manera aceptable sus necesidades esenciales en materia de alimentación, educación, vivienda y salud, incrementándose el problema.”⁹⁷

El esquema del sexenio anterior continuó siendo el panorama imperante al inicio del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), las condiciones económicas desfavorables que se vivieron durante la década de los ochenta propiciaron que los organismos públicos de vivienda se vieran rebasados debido a los escasos recursos disponibles para financiar vivienda para los trabajadores y sectores de menores ingresos, al tiempo que los créditos para los grupos medios incrementaban su costo y se reducían los plazos de amortización haciéndolos inaccesibles para la gran mayoría.

Estos organismos fueron los que mayor impacto recibieron con la crisis ya que sufrieron una gran descapitalización de su fondo de ahorro, lo que significa que estuvieron subsidiando a un sector reducido de sus derechohabientes a costa de la reducción en el valor real de las aportaciones de la mayoría que no recibió crédito; en este sentido, el sistema de otorgamiento no consideraba la capacidad de pago de los trabajadores, ni preveía mecanismos de ajuste automático para responder a las condiciones cambiantes de la

⁹⁷ José C. Valenzuela. México: ¿fin de un régimen? Pág.136

economía; otro gran problema era el hecho de que la asignación de los créditos no siempre era para los trabajadores que más necesidad tenían, ya que funcionaba un “sistema de promociones” en el cual era un promotor quien proponía los candidatos para la asignación de los créditos.

Estas condiciones de operación se hicieron insostenibles así como evidente la urgencia de algunas modificaciones para hacer que los créditos evolucionaran en la medida que lo hacían los salarios mínimos, vinculando ambos a índices del comportamiento económico, pero sobre todo debía tenerse muy en cuenta que la solución al problema de la vivienda así como la atención a la demanda de una mejor calidad de vida, estaban estrechamente ligados a la recuperación del desarrollo.

Ya desde su campaña, Carlos Salinas de Gortari establecía que no solo se necesitaba crecimiento sino también desarrollo como la única solución duradera, de lo cual afirmaba: “el crecimiento tiene que convertirse en desarrollo, no perseguimos un mero incremento de cantidades, sino una modificación en las calidades, de otra manera podríamos contar con más, pero los mexicanos viviríamos peor.”⁹⁸

Por tanto, el objetivo central fue buscar el crecimiento económico para hacer efectiva la posibilidad del desarrollo social, propiciando un cambio en las políticas de vivienda de los organismos encargados de su financiamiento (buscando su modernización), para lo cual se procedió a disminuir el subsidio en el otorgamiento de los créditos para los sectores medios y los de bajos ingresos y apoyar más acciones de vivienda progresiva y mejorada, esto último con el objetivo de que las viviendas existentes no siguieran deteriorándose y de esa manera avanzar en la disminución del déficit, mismo que al inicio del sexenio se estimó en alrededor de seis millones de viviendas, sobre todo en el medio rural y en asentamientos irregulares de los grandes centros urbanos.

⁹⁸ Carlos Salinas de Gortari. Por la política moderna, PRI-CEN-SIP. México, 1987. Pág.50

Del mismo modo se implementaron mecanismos más eficientes en la asignación de los recursos para beneficio de aquellos que en verdad más los necesitaban, así como inducir una mayor oferta de vivienda nueva por parte del sector privado y apoyo en la autoconstrucción a los grupos populares organizados.

Todos estos nuevos elementos fueron el fundamento para la creación de dos documentos que significaron la piedra angular del sexenio salinista en materia de vivienda: el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994; éste último estimaba en 1'390,000 el número de viviendas requeridas para responder a las demandas derivadas del incremento de la población, y en más de un millón y medio las acciones de vivienda necesarias para el mejoramiento sustancial del inventario habitacional, con el objeto de evitar el incremento del déficit existente.⁹⁹

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se planteó con el gran objetivo central de lograr una economía fortalecida y un desarrollo sostenido, a través de una estrategia de modernización de la vida política, económica y social del país, mediante la realización de tres grandes acuerdos nacionales: el Acuerdo para la Ampliación de la Vida Democrática, el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad en Precios y el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

Este último está dividido en cuatro grandes estrategias:

- Creación de empleos productivos y bien remunerados.
- Atención a las demandas sociales prioritarias.
- Protección al medio ambiente.
- Erradicación de la pobreza extrema.

⁹⁹ SEDUE, Programa Nacional de Vivienda 1990- 1994. Pág. 19

Evidentemente, las cuestiones en materia de vivienda fueron consideradas dentro de la Atención a las demandas sociales prioritarias y en esencia, consistió en reconocer la necesidad de modificar primero lo establecido con anterioridad y segundo, en considerar al problema de la vivienda un problema social, pero fundamentalmente financiero (la insuficiencia de viviendas es un efecto, la insuficiencia financiera, la causa).

Se perfilaba por tanto el principal reto, el cual consistía en encontrar las acciones que influyeran de manera definitiva en la reactivación de la construcción de vivienda y en como lograr mayor efectividad en la asignación y el uso de los recursos disponibles para los programas del sector público; todo lo anterior dio pauta para la creación de nuevas políticas en materia de vivienda las cuales vendrían a cambiar radicalmente todos los esquemas anteriores al convertir al gobierno en promotor y financiero, dejando de ser constructor. Al mismo tiempo se buscó lograr que la sociedad civil tuviera una mayor participación en la generación de vivienda, contando con recursos de los organismos públicos y del sistema bancario y financiero privados, lo anterior con la idea de que para avanzar en la solución del problema habitacional era necesario no solo una planeación adecuada y la implementación de subsidios sino una participación más activa de todos los actores involucrados. Del mismo modo, se planteó que la política del sexenio además de satisfacer en lo posible las nuevas necesidades y el déficit acumulado, buscaría fomentar la desconcentración y el arraigo. Bajo esta perspectiva, la política de vivienda gubernamental se encauzó a lograr los siguientes objetivos:

- Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa;
- Convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional; y

- Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.¹⁰⁰

Sobre la base de los objetivos anteriores, se pretendió hacer frente a las nuevas demandas y sentar las bases que propiciaran un desarrollo de los procesos de construcción de vivienda en el mediano y largo plazos, lo cual también dio forma a la elaboración del documento guía alrededor del cual se daría el accionar en la materia: el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.

Este programa considera las propuestas y lineamientos que en materia habitacional estableció el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, y representó en su momento el marco normativo de la acción habitacional en nuestro país (de acuerdo a lo estipulado en la ley de Planeación y la Ley Federal de Vivienda), por lo que guardó un carácter obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal involucradas en la ejecución de programas de vivienda, siendo además, por su enfoque, el instrumento que incorporaba la capacidad productiva y creadora de los sectores social y privado a la actividad habitacional del Estado y su objetivo era elevar el bienestar social integrando los aspectos económico y político.

“En suma, el Programa destaca que el reto de la vivienda en el país será atendido bajo la dirección del quehacer gubernamental, con el firme propósito de consolidar el Sistema Nacional de Vivienda, a efecto de contribuir de manera significativa a mejorar la calidad de vida y a reducir las desigualdades, dentro de un esquema de corresponsabilidad y participación comunitaria.”¹⁰¹

Para lo cual se implemento una amplia gama de acciones dando por resultado la integración de once líneas de estrategia prioritaria:

¹⁰⁰ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Pág.112

¹⁰¹ P.N.V.1990-94 Op.Cit. Pág.9

1. - Coordinación institucional.
2. - Financiamiento.
3. - Densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación.
4. - Autogestión.
5. - Vivienda en arrendamiento.
6. - Tierra.
7. - Vivienda rural.
8. - Insumos.
9. - Normas y tecnología.
10. - Simplificación administrativa.
11. - Investigación y capacitación.¹⁰²

Si bien todas las líneas estratégicas son relevantes, son fundamentales las orientadas a lograr una mayor coordinación institucional, mejorar y ampliar los mecanismos de financiamiento (misma que sentó un gran precedente), así como apoyar la simplificación administrativa del sector y los procesos de autogestión; veamos: en cuanto a la coordinación institucional, el objetivo específico fue avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Vivienda para lograr una mejor coordinación entre las dependencias federales, los organismos públicos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales, en cuanto al financiamiento (aspecto medular del problema de la vivienda), el gobierno salinista comenzó a emplear el concepto de especialización en los organismos públicos de vivienda para convertirlos en organismos de financiamiento (ya no de construcción), ampliando su oferta de programas habitacionales y buscando nuevas formas de captar recursos del mercado de dinero, creando esquemas de financiamiento compartido y sistemas de ahorro previo. El sistema de simplificación administrativa consistió en la instalación y operación de las Oficinas Únicas Municipales de Trámites para Vivienda, así como la reducción de los impuestos causados por escrituración, traslado de dominio, registro de hipotecas y la disminución de los aranceles notariales, entre otras medidas.

¹⁰² Ibidem., Pág.31

Los procesos de autogestión, fueron apoyados mediante líneas de crédito que pretendían ofrecer suelo para vivienda, con la idea de ir introduciendo de manera gradual los servicios básicos.

Una vez definidos los objetivos y las estrategias, es decir el “qué” y el “cómo”, el gobierno salinista procedió a precisar el “quién”, es decir, quién coordinaría las estrategias y las acciones; es en este momento que se da una transformación en la entonces llamada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), la cual en Mayo de 1992 dio paso a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Este cambio no fue un simple cambio de nombre sino el resultado de una nueva concepción política de modernización y desarrollo sustentada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Esta concepción pretendió dinamizar el desarrollo social mediante una mayor coordinación institucional entre las dependencias públicas de los tres ámbitos de gobierno y los sectores social y privado del país, así como materializar la visión que del desarrollo social tenía la administración salinista convirtiéndose en indiscutible punto de referencia del sexenio. (A la fecha, este organismo mantiene sus funciones por lo que más adelante le dedicaremos un apartado para analizar su papel coordinador en el impulso de la políticas habitacionales del actual gobierno).

Con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y la ejecución del Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda se logró consolidar un mercado habitacional mejor integrado en beneficio tanto de adquirientes como de oferentes de vivienda: con mejores instituciones y esquemas financieros, una coordinación más estrecha entre los gobiernos federal, estatales y municipales, la reducción de impuestos y derechos relacionados con la vivienda, la simplificación de trámites, la concertación de precios preferenciales para la vivienda de interés social y de autoconstrucción y la normalización y promoción tecnológica en esta rama.

A través de los organismos de vivienda de cobertura nacional y local, la banca comercial y de desarrollo y el Programa Nacional de Solidaridad, en el periodo 1989-1994 se financió la construcción de poco más de un millón 444 mil viviendas nuevas y se otorgaron cerca de 875 mil créditos para mejoramiento de vivienda, 172 mil para lotes con servicios, y más de 187 mil para adquisición de vivienda usada y pago de servicios. Como resultado de las medidas de fomento y desregulación, entre 1992 y 1994 se construyó casi el doble de viviendas nuevas que en los primeros tres años de esta administración y en 1994, con la edificación de 350 mil viviendas nuevas, se superó en un 115.7 por ciento lo realizado en 1989. Con estos resultados, la tasa de crecimiento media anual de la vivienda nueva financiada durante el período fue de 16.6 por ciento, significativamente superior a la tasa media anual de crecimiento de la población del 1.9 por ciento. Se logró así atender no sólo la demanda generada por incremento de población sino también una parte del rezago.¹⁰³

La participación de los sectores público, social y privado permitió incrementar la oferta de créditos hipotecarios y beneficiar a 2.7 millones de familias entre 1989 y 1994. Esto es prácticamente el doble de lo realizado en los seis años anteriores, en beneficio de más de 13 millones de mexicanos; pero no de todos los mexicanos con la misma necesidad, ya que si bien los logros del sexenio salinista son innegables, también es cierto que aún faltaba mucho por hacer ya que el “liberalismo social” surgido en este sexenio no logró su propósito de elevar el nivel de vida de las mayorías, en vista de que su política de austeridad produjo todavía mayor desigualdad social a pesar del aumento del presupuesto en desarrollo social. La disminución del gasto público programable, la estricta política monetaria, las elevadas tasas de interés y el establecimiento de topes salariales por debajo de la tasa de inflación (a través de los “pactos”), estancaron la demanda de bienes y servicios y limitaron la expansión de la inversión y la actividad económica.

¹⁰³ P.E.F. Informe de Ejecución 1994. Pág.392

En términos concretos, el nuevo modelo trajo consigo importantes innovaciones en la acción habitacional oficial a partir de 1990 y más claramente desde 1992, estas fueron básicamente, de tipo económico y tuvieron que ver con los recursos (especialmente el suelo) y las formas de financiamiento para la vivienda de interés social.

Así, en primer lugar, algunos organismos (como Fonhapo y Fividesu) dejaron de financiar la compra del suelo para la vivienda, el cual empezó a ser exigido a los demandantes como requisito para obtener un crédito para la vivienda. En las grandes ciudades (como la de México) esto se transformó en un gran problema para los grupos de solicitantes, dado el alto costo del suelo y las dificultades para encontrar una oferta coincidente con sus posibilidades económicas. Otros organismos como Infonavit, agotadas o vendidas sus reservas territoriales, lo solicitaron a sus contratistas como parte del convenio para asignación de obras con lo que el precio de la vivienda que se empezó a ofrecer a los trabajadores se elevó.

En segundo lugar, los créditos para la vivienda que hasta entonces concedían organismos como Fividesu o Fovissste empezaron a ser otorgados por la banca privada (especialmente Serfin, Bancomer y Banamex) con las modalidades usuales de la banca hipotecaria; así también, organismos como Infonavit se transformaron en “hipotecarias” ofreciendo a sus derechohabientes créditos con requisitos similares a los establecidos por la banca (con intereses anuales superiores en 3 o 4 puntos al costo porcentual promedio).

Por su parte, el Fovi, que perdió prácticamente el control sobre el Programa Financiero de la Vivienda quedó sujeto a que se le asignaran recursos especiales o a intermediar entre los solicitantes y la banca hipotecaria. Fonhapo, a su vez, prácticamente paralizó su actividad desde 1995 al no recibir ya recursos federales y el ámbito que atendía está intentando ser abarcado por Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que han buscado apoyos financieros

diversos, entre otros, el de las Sofoles. Éstas son sociedades financieras de objeto limitado, constituidas (en 1993) con base en capitales privados aportados por los socios o por inversionistas extranjeros, y enfocadas principalmente hacia los créditos para adquisición de vivienda barata.¹⁰⁴

Carlos Salinas concluía en 1994 su sexenio con el esquema descrito para la vivienda de interés social, pero contrario a lo que sucedió con otros satisfactores básicos, no pudo materializar alguna propuesta que significara una preocupación por los grupos más desvalidos que permitiera si no abatir, por lo menos atenuar las desigualdades subsistentes; en este sentido el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) constituyó sólo un intento en esta dirección ya que su actividad en materia habitacional se orientó principalmente al mejoramiento de las viviendas existentes pero fue mínimo lo que produjo en materia de nuevas soluciones.

El primero de Diciembre de 1994, cuando Ernesto Zedillo Ponce de León asumió el poder como decimocuarto Presidente de México desde que se fundó el PRI en 1929, la situación en materia de vivienda no era mucho mejor que seis años atrás, a esto se debe añadir el hecho de que desde 1970 cada transición política sexenal había sido acompañada por una crisis y esta vez no fue la excepción, ya que apenas tres semanas después de iniciado el nuevo Gobierno se presentó el llamado “error de Diciembre”, situación que provocó un cisma en la economía del país; el movimiento especulativo contra el peso provocó pánico en el sistema financiero, un mal manejo condujo a una mayor fuga de capital y a las pocas semanas el peso mexicano perdió la mitad de su valor contra el dólar; de un momento a otro millones de mexicanos vieron desaparecer la posibilidad de un mejor futuro, cuando unos meses atrás el país parecía estar en el camino correcto y en unas cuantas semanas había descarrilado y caía en una profunda crisis.

¹⁰⁴ Judith Villavicencio, Op. Cit., Pág. 274.

Nunca como en este momento, el contar con una vivienda digna y servicios urbanos básicos, constituyó un reto cada vez más difícil de superar para un importante sector de la población del país, incluso aquellos que tenían casa en proceso de amortización, en muchos casos la perdieron al no alcanzar a cubrir el enorme incremento aplicado unilateralmente por los bancos, a los pagos mensuales.

De hecho, a finales del sexenio salinista, la economía había dado señales de advertencia; “El peso estaba sobrevaluado alrededor del 20 por ciento contra el dólar; el sector privado tenía deudas enormes en pesos y dólares; el déficit de los pagos de la cuenta corriente había alcanzado una cifra peligrosa, 28.8 mil millones de dólares en 1994, un ocho por ciento del PIB; las reservas de divisas de México habían disminuido bruscamente en 1994 cuando el dinero especulativo salió del país; y las tasas de interés crecientes en Estados Unidos comenzaban a complicarle a México los pagos de su deuda.”¹⁰⁵

Ante esta virtual bancarrota, el Gobierno encabezado por el Presidente Ernesto Zedillo optó por una alternativa ya utilizada con anterioridad: solicitar ayuda a los organismos financieros internacionales y como sucedió en 1976, 1982 y 1987, éstos no tuvieron otra alternativa para mantener un equilibrio internacional conveniente, que involucrarse a través de préstamos y créditos de emergencia.

“Después del desastroso desempeño de 1995, el PIB creció 5.1 por ciento en 1996, 6.8 en 1997, 4.8 en 1998 y 3.7 en 1999. El único problema era que la mayoría de los mexicanos no formaban parte de esta recuperación.”¹⁰⁶

El apoyo internacional propició la esperada estabilidad macroeconómica, con lo cual el equipo zedillista se aprestó a

¹⁰⁵ Alan Riding. ¿Cambiará México Ahora? Pág.33.

¹⁰⁶ Ibidem. Pág. 36

elaborar el documento guía para la consecución de los objetivos nacionales: el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; el cual desde su introducción planteaba lo siguiente: “El PND también propone alentar la participación social y garantizar las libertades y los derechos ciudadanos, como condición para alcanzar el pleno desarrollo democrático.

El objetivo de avanzar hacia un desarrollo social sustentado en la equidad de oportunidades exigirá la aplicación de una política social que sea nacional e integral, federalista y participativa, incluyente y eficaz.

En este sentido, el Plan propone diversas estrategias a fin de sentar bases firmes para superar los desequilibrios entre las regiones geográficas, entre los grupos sociales y entre los sectores productivos. Asimismo, se propone superar los contrastes entre las oportunidades individuales de capacitación, empleo e ingreso, y ampliar sustancialmente la dotación de servicios de calidad, que son la base de una vida digna y de un bienestar productivo. Entre estos servicios destacan los de salud, educación y vivienda.

De conformidad con la estrategia del Plan, la política social deberá enfocarse prioritariamente a la erradicación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales. La aplicación de esta estrategia entraña llevar servicios, la incorporación a actividades productivas y la promoción de empleos que eleven el ingreso familiar.”¹⁰⁷

En cuanto al déficit nacional de viviendas, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 ubicaba la cifra en 4.6 millones, entre necesidades de construcción y mejoramiento. “A estas carencias debemos agregar que los beneficios del crecimiento logrado en las últimas décadas se han distribuido desigualmente. Baste señalar que en 1992, el veinte por ciento de la población de más altos ingresos

¹⁰⁷ P.N.D. 1995-2000, Introducción. Págs. XII y XIII.

concentraba 54 por ciento del ingreso nacional, mientras que el veinte por ciento más pobre recibía sólo cuatro por ciento.”¹⁰⁸

En este sentido y cumpliendo con los ordenamientos jurídicos establecidos por la Ley Federal de Vivienda, respecto de los lineamientos para la política nacional de vivienda, así como lo dispuesto en la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el 3 de junio de 1996 se publicó en el Diario Oficial el Decreto que aprobó el Programa Sectorial de Vivienda 1995-2000, el cual determinaba como objetivos de la política de desarrollo social en materia de vivienda, orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de vivienda.

Fue la Secretaría de Desarrollo Social, la encargada de formular el Programa Sectorial de Vivienda 1995-2000, mismo que previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fue sometido a la consideración del Ejecutivo Federal. La elaboración del Programa Sectorial de Vivienda 1995-2000, se apoyó en las demandas y propuestas señaladas en los Foros de Consulta Popular llevados a cabo para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en grupos de trabajo que convocó, a escala nacional, el Gobierno Federal.

La finalidad era constituir un esfuerzo de participación ciudadana por lo que se buscó abiertamente una amplia y directa intervención de todos los sectores sociales, ya que a través de este Programa, el Gobierno Federal asumía el compromiso fundamental de instrumentar una política de desarrollo social cuyo objetivo central era elevar los niveles de bienestar de la población y participar en la ordenación de ciudades y poblaciones con oportunidades para todos que se tradujera en más vivienda, de mejor calidad y al alcance de las familias, especialmente las de menores ingresos; todo lo anterior conforme al equilibrio de las finanzas

¹⁰⁸ Ibidem. Pág. 77

públicas, dentro de un marco de política de austeridad y un uso más eficiente del gasto público.

Concretamente, los programas del gobierno zedillista planteaban que la política social debía participar del compromiso del Estado para elevar el nivel de vida y el bienestar de las mayorías, atendiendo a las demandas prioritarias de la población, especialmente las de los grupos más desvalidos, lo anterior era necesario para eliminar las diferencias existentes consecuencia de rezagos estructurales aumentados por la crisis financiera.

Las estrategias generales y la concepción misma de lo que oficialmente se consideraba la política social, se aclaran aún más retomando la siguiente aseveración de principios del sexenio: “Como parte central de la política social para el período 1995-2000, se transformará el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la Federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad.

La nueva política de combate a la pobreza y a la marginación social se dará a partir de una estrategia renovada de integración social y productiva. La integración social alude al compromiso de crear condiciones para la participación de todos los grupos sociales en los beneficios del desarrollo, compromiso que fortalece la identidad y la unidad nacionales y acredita una relación estrecha con la democracia participativa. La integración social permite establecer metas comunes que remiten a valores compartidos socialmente.”¹⁰⁹

Este aspecto es muy interesante si se considera que se estaban planteando dos aspectos clave de un nuevo modelo: primero, la intención de centrar las políticas en los grupos más desvalidos y

¹⁰⁹ PND1995-2000, Pág. 112

segundo, el traspaso de parte de la responsabilidad de enfrentar la problemática del bienestar a la sociedad en su conjunto.

En la medida que se fortaleció la economía del país, el sector vivienda registró los efectos positivos de la mejoría económica, lo que provocó el desarrollo institucional de los organismos públicos de vivienda y también el mejoramiento de la productividad del sector, logrando que, finalmente, se otorgasen más de 3 millones de créditos en el período 1995-2000 (cuadro 1).

Cuadro 1

Créditos otorgados para la adquisición y el mejoramiento de la vivienda 1995 a 2000.¹¹⁰

Organismo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	total
INFONAVIT	96,745	103,184	99,231	108,035	198,950	250,110	856,255
FOVI	35,662	25,318	46,688	56,952	59,118	46,704	270,442
FOVISSSTE	32,469	28,731	23,241	16,712	18,007	22,508	141,668
FONHAPO	26,281	18,666	14,826	5,523	6,446	6,716	78,458
OREVIS	20,450	79,419	65,462	169,979	145,604	109,848	590,762
Banca	17,503	2,317	4,588	3,500	764	996	29,668
Otros 1/	35,669	10,130	71,538	35,914	21,193	38,152	212,596
Autoconst. (SEDESOL)	280,011	232,801	241,211	—	—	—	845,023
Total	544,790	591,566	566,785	396,615	450,082	475,034	3,024,872

1/ Incluye BANOBRAS, VivAh, CFE, PEMEX Y FOVIMI-ISFAM.

Analizados de manera individual desde 1995 hasta el mes de agosto del 2001, los organismos públicos de vivienda presentaron los siguientes porcentajes:

¹¹⁰ Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. Pág.31

Cuadro 2

INFONAVIT, distribución de créditos según grupos de ingreso

Año	Hasta 2*	De 2.01 a 3	De 3.01 a 4	Más de 4	total
1995	14,480	43,930	25,106	13,229	96,745
1996	12,204	44,021	30,316	16,643	103,184
1997	20,760	33,965	24,876	19,630	99,231
1998	20,762	32,543	25,350	29,380	108,035
1999	25,970	54,827	50,633	67,520	198,950
2000	27,882	64,317	63,375	94,536	250,110
2001	11,676	30,626	31,227	63,953	137,482
Total	133,734	304,229	250,883	304,81	993,737
%	15.5%	30.6%	25.2%	30.7%	100%

* salarios mínimos

Fuente: INFONAVIT, Informe de actividades 2001 (avance al mes de Agosto).

Como podemos apreciar, a partir de 1995 la atención del Instituto se desplazó hacia los trabajadores con ingresos superiores a 3 salarios mínimos, al representar éstos, el 55.9 por ciento de los créditos otorgados en ese período. Por otra parte, una debilidad del Instituto consistió en que los 2.3 millones de créditos otorgados desde su creación hasta el mes de agosto del año 2001 representaban únicamente la atención del 18.7 por ciento de los 12.3 millones de trabajadores que constituían su población derechohabiente.¹¹¹

Por su parte, el FOVISSSTE desde su creación ha otorgado más de 536 mil créditos, con los que ha atendido al 25.9 por ciento del total de sus derechohabientes, a los cuales de acuerdo con el cuadro 3, del período 1995 al mes de agosto del 2001 otorgó 149,593 créditos, siendo el 89.6 por ciento para adquisición de vivienda y el 10.4 por ciento restante para mejoramiento de vivienda.¹¹²

¹¹¹ *Ibidem*, Pág. 59

¹¹² *Ibidem*, Pág. 61.

Cuadro 3**FOVISSSTE, distribución de créditos según tipo de programa.**

Año	Adquisición	Mejoramiento	Total
1995	26,761	5,708	32,469
1996	23,855	4,876	28,731
1997	19,161	4,080	23,241
1998	16,270	442	16,712
1999	17,779	228	18,007
2000	22,259	249	22,508
2001*	7,913	12	7,925
Total	133,998	15,595	149,593

* Avance al mes de agosto.

Fuente: Dirección General de Política y Fomento a la vivienda, SEDESOL

El FONHAPO ha otorgado más de 585 mil créditos en su historia, de este total, en el período de 1995 a agosto del 2001 otorgó 78,848 créditos, 44.8 por ciento de los cuales se destinaron para la adquisición de vivienda y el 55.2 por ciento para mejoramiento de la vivienda (cuadro 4).

Cuadro 4**FONHAPO, distribución de créditos según tipo de programa.**

Año	Adquisición	Mejoramiento	Total
1995	12,883	13,398	26,281
1996	6,715	11,951	18,666
1997	5,172	9,654	14,826
1998	3,427	2,096	5,523
1999	3,455	2,991	6,446
2000	3,485	3,231	6,716
2001*	154	236	390
Total	35,291	15,595	78,848

* Avance al mes de agosto.

Fuente: Dirección General de Política y Fomento a la vivienda, SEDESOL.

El FONHAPO respondió a la necesidad de contar con una alternativa de financiamiento de vivienda para la población no asalariada con bajos ingresos. Los programas que el Fideicomiso

financia constituyen las fortalezas para este Fondo, principalmente los de vivienda progresiva y de vivienda mejorada y, en menor medida, el de lotes con servicios. Hasta el año 2000, el Fondo operó como una institución financiera de primer piso, otorgando préstamos a las familias integrantes de grupos organizados, así como a organizaciones sociales representadas por autoridades estatales o municipales.

FOVI

Fue creado para inducir el financiamiento privado a la vivienda de interés social y promover su desarrollo y constante modernización, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como representante del Gobierno Federal, constituyó en el Banco de México el 10 de abril de 1963, el fideicomiso denominado Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, posteriormente Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI).

Actualmente, como consecuencia de que la Sociedad Hipotecaria Federal es fiduciario sustituto del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda a partir del 26 de febrero del 2001, FOVI no cuenta con estructura orgánica, más adelante se analizará en detalle las cifras que heredó a la Sociedad Hipotecaria Federal, así como la estructura y características de ésta última.

En términos generales, los esfuerzos globales en materia de política habitacional al término del sexenio, para mejorar las viviendas en los renglones de dotación de agua, drenaje y suministro de energía eléctrica mostraron un abatimiento de los rezagos de acuerdo a los promedios nacionales de 1980 al año 2000 proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía Informática, (INEGI), según podemos apreciar a continuación en el cuadro 5:

Cuadro 5

Habitantes, vivienda particular habitada y hogares, 1980-2000.

Concepto	Total	Concepto	%	Concepto	Viviendas	% Total
1980						
Población	66,846,833	Hogares vivienda.	por 1.1	Sin energía eléctrica	2,630,288	21.8
Ocupantes	66,365,920	Miembros hogar	por 4.9	Sin agua entubada	3,434,416	28.4
Vivienda Part. Habit.	12,074,609	Ocupantes vivienda.	por 5.5	Sin drenaje	5,172,232	42.8
Hogares	13,540,699	Ocupantes cuarto	por 2.3	Techos con mat. poco durable	6,244,928	51.7
		Ocupantes dormitorio.	por 3.2	Paredes con mat. poco durable	2,339,126	19.4
				Pisos de tierra	3,193,418	24.5
1990						
Población	81,249,645	Hogares vivienda.	por 1.0	Sin energía eléctrica	2,001,439	12.5
Ocupantes	80,889,977	Miembros hogar	por 5.0	Sin agua entubada	3,173,348	19.8
Vivienda Part. Habit.	16,035,233	Ocupantes vivienda.	por 5.0	Sin drenaje	5,544,451	34.6
Hogares	16,202,845	Ocupantes cuarto	por 1.9	Techos con mat. poco durable	7,321,917	45.7
		Ocupantes dormitorio.	por 2.7	Paredes con mat. poco durable	2,319,818	14.5
				Pisos de tierra	3,119,917	19.5
2000						
Población	97,483,412	Hogares vivienda.	por 1.0	Sin energía eléctrica	988,804	4.5
Ocupantes	95,373,479	Miembros hogar	por 4.3	Sin agua entubada	2,201,383	10.0
Vivienda Part. Habit.	21,942,535	Ocupantes vivienda.	por 4.4	Sin drenaje	4,592,550	20.9
Hogares	22,268,916	Ocupantes cuarto	por 1.6	Techos con mat. poco durable	7,649,941	34.9
		Ocupantes dormitorio.	por 2.2	Paredes con mat. poco durable	2,293,938	10.5
				Pisos de tierra	2,844,601	13.0

Fuente: X, XI, y XII Censo General de Población y Vivienda 1980, 1990 y 2000. INEGI.

Sin embargo, a pesar de los avances persistieron insuficiencias marcadas en las diferentes regiones para tener oportunidad de acceder a estos servicios básicos. En suma, la mejoría de la vivienda no ocurrió de manera uniforme y homogénea en todo el país, presentándose grandes diferencias entre regiones y localidades, ya que el crecimiento fue más visible en la región centro y menos marcado hacia las regiones del sureste (ver cuadro 6); al mismo tiempo, los poblados no urbanos (localidades con menos de 5,000 habitantes), presentaron un retraso relativo con respecto de los promedios nacionales.

Infortunadamente al mismo tiempo que modificaba su modelo de acción, la política social zedillista estrechó y redujo claramente sus alcances; Todavía hasta fines de los ochentas (PND 1989-1994) se mencionaban como satisfactores básicos de los cuales debía preocuparse el Estado a la educación, la salud, asistencia y seguridad social, la alimentación y abasto, la vivienda y los servicios urbanos, la cultura, el arte y el deporte; en contraste, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 hacía referencia solamente a la educación (incluyendo cultura y deporte), la salud, seguridad social y la vivienda (sin especificación de los servicios urbanos).

Lo cierto es que la intención de centrar la política social en los más desvalidos, al menos en lo que respecta a la vivienda, no pasó de ser un buen deseo, puesto que el sexenio llegó a su fin sin haber materializado alguna propuesta que especificara una preocupación real por estos grupos y que permitiera abatir las desigualdades que todavía subsisten como resultado de rezagos estructurales y la crisis económica.

Cuadro 6

Vivienda particular habitada 1980-2000 (por entidad federativa).

Entidad Federativa	1980	1990	2000
Aguascalientes	83,791	129,853	199,398
Baja California	238,603	362,727	559,402
Baja California Sur	39,671	67,304	104,341
Campeche	75,879	107,894	156,125
Coahuila de Zaragoza	282,705	404,691	539,169
Colima	64,270	88,627	124,714
Chiapas	370,319	594,025	778,845
Chihuahua	391,464	529,799	733,379
Distrito Federal	1,747,102	1,789,171	2,103,752
Durango	198,378	262,164	322,288
Guanajuato	474,800	687,136	918,822
Guerrero	377,847	501,725	651,149
Hidalgo	272,162	362,933	491,482
Jalisco	776,809	1,029,178	1,378,666
México	1,281,270	1,876,545	2,743,144
Michoacán de Ocampo	494,638	663,496	846,333
Morelos	175,397	244,958	354,035
Nayarit	132,440	168,451	219,181
Nuevo León	461,105	642,298	878,600
Oaxaca	448,665	587,131	738,087
Puebla	589,485	772,461	1,028,692
Querétaro de Arteaga	120,503	193,434	295,143
Quintana Roo	44,440	102,859	210,482
San Luis Potosí	283,031	379,336	489,828
Sinaloa	319,834	422,242	572,816
Sonora	276,848	378,587	527,427
Tabasco	180,929	285,319	410,388
Tamaulipas	379,476	488,508	677,489
Tlaxcala	92,327	137,135	193,288
Veracruz-Llave	1,015,323	1,262,509	1,597,311
Yucatán	200,966	273,958	371,242
Zacatecas	184,132	238,779	298,217
Nacional	12,074,609	16,035,233	21,513,235

Fuente: X, XI, y XII Censo General de Población y Vivienda 1980, 1990 y 2000. INEGI.

CAPÍTULO 3

POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL GOBIERNO DE VICENTE FOX QUESADA (2000-2004)

El seguimiento de las circunstancias que propiciaron la creación y evolución de los organismos públicos de vivienda, así como el estudio de los elementos de interrelación entre el problema de la vivienda de interés social y su empleo por parte del Estado en su propia consolidación nos ayudan a deducir su importancia dentro de las causas que permitieron atraer el apoyo de los trabajadores a través de su aglutinamiento en sindicatos fieles al sistema y de bases ampliamente populares para lograr en su momento, la estabilidad y permanencia de las instituciones gubernamentales surgidas en el período posrevolucionario.

Actualmente las circunstancias han cambiado radicalmente; el Estado ha logrado consolidar política y administrativamente sus instituciones. El tema de la producción de vivienda de interés social y su modo de asignación a los trabajadores, es una situación que sigue manteniéndose incluso con el cambio de partido en el poder; evidentemente bajo diferentes circunstancias.

Es importante considerar que existe un punto de separación entre la política como medio para alcanzar los cargos públicos y, a través de éstos, la administración como medio para ejecutar las funciones y facultades frente a las prioridades sociales; esta distinción entre el análisis politológico y el análisis administrativo (politics y policies), es una necesidad analítica que nos permitirá en primer lugar, examinar el aspecto jurídico y administrativo en que se sustenta la estructura y funciones de los organismos públicos facultados para el efecto respecto de la nueva política habitacional y en segundo lugar elaborar un análisis y perspectivas de la misma.

Por lo antes mencionado, en este capítulo se analizarán:

- El Marco Jurídico de los Planes y Programas que en la materia implementa el Gobierno Federal, así como las Leyes aplicables.
- El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, para una rápida referencia de los objetivos respecto de las políticas económicas y sociales de la actual administración.
- Las funciones y facultades que en materia específicamente de vivienda corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la cual el Ejecutivo Federal implementa la política habitacional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo.
- El Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, documento que constituye el marco normativo de la acción habitacional que establecen tanto la Ley de Planeación como la Ley Federal de Vivienda.
- La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), a quien corresponde establecer y proponer la política general de vivienda, de conformidad con los objetivos y prioridades que marcan la Ley Federal de Vivienda y el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Así como la creación de la Sociedad Hipotecaria Federal.
- El problema de la vivienda en cifras, ya que por su contexto político-administrativo, la situación en cuanto a la vivienda de interés social invariablemente debe analizarse con base en el aspecto estadístico.
- Acciones y resultados, con base en los Informes de Gobierno correspondientes al período 2000-2004
- El fundamento y desarrollo de la actual política de vivienda.
- Análisis y perspectivas.

3.1 MARCO JURÍDICO

La acción habitacional en el Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada encuentra sustento en los siguientes elementos legales: básicamente el Artículo 4to. constitucional, mismo que confiere a toda familia el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa; este precepto establece que la ley fijará los instrumentos y apoyos necesarios con el fin de alcanzar dicho propósito. Recordemos que como respuesta a este mandato constitucional, surgió la Ley Federal de Vivienda,¹¹³ reglamentaria de la disposición constitucional

¹¹³ De acuerdo con el Artículo 2do. de dicha Ley, los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, son los siguientes:

- I.-** La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar el mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos.
- II.-** La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prever sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo.
- III.-** La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que se canalice un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios.
- IV.-** La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con las de los gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores social y privado, tendientes a la integración de un sistema nacional de vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país.
- V.-** La coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta, dando preferencia a la vivienda de interés social.
- VI.-** El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos para el bienestar de la familia mexicana.
- VII.-** El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados.
- VIII.-** El impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo y mejoría de la población rural en su medio.
- IX.-** El apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad.
- X.-** La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda a efecto de reducir costos.
- XI.-** La integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente.
- XII.-** La promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda; y
- XIII.-** La información y difusión de los programas públicos habitacionales, con objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos.

invocada, y cuya finalidad es establecer los mecanismos que permitan dar cumplimiento a esta garantía social. Una de las herramientas que esta Ley señala para alcanzar tal objetivo, consiste en la instrumentación de acciones de los sectores público, social y privado por medio del Sistema Nacional de Vivienda.¹¹⁴

Por otra parte, nuestra Carta Magna señala en su Artículo 26 la obligación del Estado de organizar un Sistema Nacional de Planeación Democrática,¹¹⁵ asimismo, establece la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (en este caso el del período 2001-2006 mismo que se detallará más adelante), al que se sujetan obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal y en el cual se establecen los objetivos que permiten realizar los cambios medulares que impulsa el actual gobierno para abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social.

De la misma forma, instruye la elaboración de los programas que se deriven como un mecanismo programático de las acciones públicas en las diversas materias, considerando las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como de los grupos privados, sociales y de los particulares interesados.

Estos programas cubren de manera detallada la estrategia de acción del Ejecutivo Federal y los temas de prioridad nacional mencionados en el Plan, constituyéndose en los mecanismos

¹¹⁴ El Sistema Nacional de Vivienda es el conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda, v. Art. 3ro. Ley Federal de Vivienda.

¹¹⁵ Ley de Planeación. Art. 1º inciso II.- bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983 (Última reforma aplicada 13/06/2003).

operativos para el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas para el año 2006, señalando los procesos, programas y proyectos que son y serán llevados a la práctica.

En tal sentido, y de conformidad con las atribuciones encomendadas por el Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), es la encargada de coordinar la elaboración del Programa Sectorial de Vivienda, con lo que se dio pauta a la creación por decreto presidencial de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI)¹¹⁶ como órgano desconcentrado de SEDESOL, y de conformidad con lo estipulado en el Artículo 2do. Fracciones I, V, y VI del decreto de su creación, es a ésta Comisión a quien corresponde establecer y proponer la política general de vivienda, de conformidad con los objetivos y prioridades que marcan la Ley Federal de Vivienda y el Plan Nacional de Desarrollo, además de elaborar, dar seguimiento y evaluar el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, los programas que de él deriven y proponer, en su caso, las adecuaciones correspondientes e implementar sus directrices.

Es muy importante hacer mención de la nueva Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Enero del 2004, y en la cual se hacen las siguientes referencias específicas en materia de vivienda:

CAPÍTULO I DEL OBJETO.

Artículo 1.

Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social.

¹¹⁶ D.O.F. 26 de Julio de 2001. Pág. 1

TÍTULO SEGUNDO DE LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS SUJETOS DEL DESARROLLO SOCIAL

Artículo 6.

Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 7.

Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.

CAPÍTULO III DEL FINANCIAMIENTO Y EL GASTO.

Artículo 18.

Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 19.

Son prioritarios y de interés público:

- I. Los programas de educación obligatoria;
- I. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;
- III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;
- IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria;
- V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil;
- VI. Los programas de abasto social de productos básicos;
- VII. Los programas de vivienda;

CAPÍTULO VI DE LA DEFINICIÓN Y MEDICIÓN DE LA POBREZA

Artículo 36.

Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social¹¹⁷ para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime convenientes, al menos sobre los siguientes indicadores:

- I. Ingreso corriente per cápita;
- I. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;
- V. Calidad y espacios de la vivienda;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII. Acceso a la alimentación, y
- VIII. Grado de cohesión social.

A continuación analizaremos más detalladamente el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, las atribuciones en materia de vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social, la estructura y funciones de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y el Programa Nacional de Vivienda 2001-2006.

¹¹⁷ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

3.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.

Este documento contiene las prioridades, objetivos y estrategias que se ha fijado la Administración Pública Federal para dicho período. Para encaminar los esfuerzos de gobierno de manera eficaz hacia lo que el Plan estipula, se reorganizó la oficina de la Presidencia de la República y se establecieron tres comisiones: *Desarrollo Social y Humano*, *Crecimiento con Calidad y Orden y Respeto*; para que todas las áreas de la Administración Pública Federal estén en la misma sintonía mediante objetivos comunes que permitan enfocar con precisión los esfuerzos gubernamentales y obtener buenos resultados en las acciones.

El *área de Desarrollo Social y Humano* trabaja para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollo de sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental.

El *área de crecimiento con calidad* busca conducir la marcha económica del país, elevar la competitividad de la economía, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable. Es importante señalar que el programa económico de la presente administración incluye un compromiso con las variables fundamentales de la economía basándose en una mejor distribución del ingreso, la convergencia en el desarrollo regional y un mayor poder adquisitivo de los salarios.

“El programa económico deberá ser evaluado no sólo por los logros obtenidos en las variables fundamentales de la economía, sino también por el éxito que se tenga en los indicadores que representan las variables fundamentales de una sociedad justa y humana.

Este programa, el cual reconoce que tanto la política económica como la política social contribuyen al crecimiento y a la distribución, está integrado por políticas económicas y sociales que se refuerzan mutuamente.”¹¹⁸

El *área de orden y respeto* busca defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada.

Por sus innegables implicaciones en cuanto al tema de la vivienda de interés social, concentraremos el análisis en la política de Desarrollo Social y Humano, en la cual se reconoce que:¹¹⁹ “En relación con la vivienda, la oferta de créditos no alcanza a cubrir la creciente demanda, al mismo tiempo que existe una deficiencia jurídica con respecto a aquellos derechohabientes que ya poseen una vivienda pero carecen de patrimonio como fuente de ahorro e inversión”.

Evidentemente, esta área pretende responder a los objetivos específicos que plantea la actual problemática social de México; para facilitar su comprensión, revisemos sus *ejes y objetivos rectores*:

3.2.1 Ejes de la Política en el Área de Desarrollo Social y Humano.¹²⁰

El primer eje se refiere, precisamente, a los niveles de bienestar de los mexicanos, y está orientado a evitar que existan grupos de la población mexicana cuyas condiciones de vida,

¹¹⁸ D.O.F. 30 de Mayo de 2001. Pág. 43

¹¹⁹ Ibidem, Pág. 65

¹²⁰ Ibidem, Pág. 38

oportunidades de superación personal y de participación social, se encuentren por debajo de ciertos umbrales. A fin de evaluar los resultados de la acción gubernamental en las tareas de incrementar la satisfacción de las necesidades básicas en cantidad y calidad, se propone medir los avances en aspectos tales como educación, salud, vivienda, infraestructura y reducción de la pobreza.

El segundo eje de la política de desarrollo social y humano es la equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades. Con el fin de reducir las desigualdades que más afectan a la población, los criterios que se siguen para la asignación de los recursos públicos están orientados a estimular e impulsar la superación del nivel de vida de los grupos y personas más vulnerables (los indígenas, niños, ancianos y discapacitados), tomando en cuenta las necesidades de otros sectores amplios (como las mujeres y los jóvenes), sin perder vista los programas de cobertura general que deben ser atendidos.

El tercer eje, capacidad e iniciativa, pretende fomentar la actitud emprendedora e independiente de los ciudadanos, para lo cual se promueven proyectos para mejorar la preparación y escolaridad, así como la innovación y el avance tecnológico.

El cuarto eje, confianza en la capacidad del gobierno y las instituciones del país, tiene por objeto el diseño de estrategias de respuesta eficaz ante situaciones no previstas de orden natural y social, ampliar la capacidad de respuesta del Estado, crear condiciones institucionales que permitan anticipar riesgos y establecer esquemas de coordinación de las organizaciones sociales que refuercen su sentido de compromiso en la continuidad de los programas sociales.

3.2.2 Objetivos Rectores en el Área de Desarrollo Social y Humano.¹²¹

Estos objetivos tienen como función dar sentido de unidad al conjunto de acciones de las secretarías y entidades que la integran y son los siguientes:

Objetivo Rector 1: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos. Implica erradicar las causas de la pobreza, atender la satisfacción de las necesidades básicas, crear oportunidades de desarrollo humano y proporcionar la infraestructura necesaria para lograr que todos los mexicanos estén por encima de ciertos umbrales mínimos de educación y bienestar. Este objetivo en su inciso “g” hace las siguientes referencias específicas en materia de vivienda: “promover y concertar políticas y programas de vivienda y de desarrollo urbano y apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo”.

Objetivo rector 2: Incrementar la equidad y la igualdad de oportunidades utilizando criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana.

Objetivo rector 3: impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva. El desarrollo de las capacidades personales comprende, además de la formación de competencias, la promoción de condiciones que propicien la iniciativa individual y colectiva para abrir y aprovechar oportunidades.

¹²¹ Ibidem, Pág. 65

Objetivo rector 4: fortalecer la cohesión y el capital sociales. Se basa en el desarrollo de formas de solidaridad que refuercen los vínculos de identidad, sentido de pertenencia y relaciones de confianza con base en formas de organización que fortalezcan la cultura nacional.

Objetivo rector 5: lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza. Consiste en construir una cultura ciudadana de cuidado del medio ambiente.

Objetivo rector 6: ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones. Su finalidad es formalizar la rendición de cuentas a la población, adoptando medidas para enfrentar situaciones no previstas, tanto de orden natural como social.

3.3 LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)

3.3.1 ANTECEDENTES

Con la finalidad de atender en una sola Dependencia del Ejecutivo Federal una serie de programas que dieran congruencia a las políticas de atención a los sectores sociales más desprotegidos del país, se crea la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), mediante decreto publicado el 25 de Mayo de 1992 en el Diario Oficial de la Federación. La Secretaría se formó por una serie de atribuciones en materias de: desarrollo social, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología que le transfirieron las extintas Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología y parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

3.3.2 ATRIBUCIONES ESPECÍFICAS EN MATERIA DE VIVIENDA.

A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:¹²²

- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.
- Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional.
- Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control.
- Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción 2ª que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que

¹²² LOAPF. Op.Cit. Art. 32

se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores.

- Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.
- Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos Estatales para la realización de acciones coincidentes en esa materia, con la participación de los sectores social y privado.
- Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.
- Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, con la participación de los diversos grupos sociales.

- Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado.
- Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía.
- Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.
- Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.
- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

3.3.3 ESTRUCTURA Y ESQUEMA DE OPERACIÓN.

Dentro de lo que es su estructura orgánica, las unidades cuyas funciones tienen una relación directa con respecto al problema de la vivienda de interés social son las siguientes:

A) SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA.¹²³

- Establecer y conducir la política general en materia de asentamientos humanos, infraestructura, equipamiento urbano y vivienda, de conformidad con las disposiciones jurídicas.
- Ordenar y regular el desarrollo urbano del país con base en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, y promover la creación de nuevos centros de población en las entidades federativas, en función de las obras públicas federales proyectadas.
- Normar la elaboración, compatibilización, evaluación y actualización de los planes de desarrollo de las zonas conurbadas; así como la formulación y ejecución de los proyectos y la construcción, reconstrucción, adaptación, conservación, remodelación, mantenimiento o ampliación del equipamiento y la infraestructura urbana.
- Fomentar la desregulación y simplificación de trámites en materia de financiamiento, producción y titulación de vivienda, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, y concertadamente con los sectores social y privado.
- Proponer en forma coordinada las políticas y lineamientos para el Programa Financiero de Vivienda con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos estatales y municipales y de instituciones de crédito.
- Inducir la canalización de recursos financieros en condiciones preferenciales compatibles con la política nacional en materia económica y social.

¹²³ La Organización de la Administración Pública En México. Op. Cit., Pág. 211

- Promover y fomentar la modernización e incremento de los instrumentos financieros de vivienda.
- Normar y controlar los programas de inversión en los que intervenga el Gobierno Federal, en materia de desarrollo urbano y vivienda.

B) DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA Y FOMENTO A LA VIVIENDA.

- Definir los lineamientos, normas y mecanismos para ejecutar la política general de vivienda, con la participación de las entidades federativas de los municipios, así como de los sectores social y privado.
- Promover que las entidades públicas y las organizaciones privadas y sociales, conduzcan sus actividades conforme a la política general, al Programa Sectorial de Vivienda y a los derivados de éstos y proponer, en su caso, medidas para corregir deficiencias en su ejecución.
- Coordinar y supervisar los programas habitacionales que determine el Ejecutivo Federal.
- Promover la celebración de instrumentos de coordinación y concertación para el fomento e impulso a la vivienda, principalmente de interés social y popular.
- Instrumentar la estadística nacional de vivienda.
- Realizar y promover investigaciones en materia de vivienda.

- Obtener en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, información, asistencia y participar en materia de cooperación internacional sobre vivienda.¹²⁴

C) DIRECCIÓN GRAL. DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO URBANO Y LA VIVIENDA.

- Determinar las políticas y lineamientos aplicables al otorgamiento y recuperación de créditos de programas financieros de desarrollo urbano y la vivienda, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Promover ante organismos federales, entidades financieras y gobiernos estatales y municipales, la canalización de recursos financieros para el desarrollo de programas de vivienda.
- Atender y coordinar los planteamientos de los sectores privado y social, en materia de financiamiento y desarrollo de programas de autoconstrucción.
- Concertar con los intermediarios financieros nacionales e internacionales, así como con los sectores público, privado y social la canalización de recursos destinados a programas de desarrollo urbano y vivienda, en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los gobiernos estatales y municipales.
- Promover ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la gestión de créditos, apoyos fiscales y asistencia de organismos financieros internacionales, para apoyar los programas de desarrollo urbano y vivienda.

¹²⁴ Ibidem, pág.212

- Promover acciones de modernización catastral para fortalecer las finanzas municipales y establecer procedimientos y normas de ejecución; así como asistir técnicamente a los gobiernos locales en materia de mejoramiento en la administración de servicios urbano.¹²⁵

Estas atribuciones, estructura y esquemas de operación se establecieron en correspondencia con las disposiciones y en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

3.4 LA COMISIÓN NACIONAL DE FOMENTO A LA VIVIENDA (CONAFOVI).

Se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social con autonomía técnica, cuyo objeto será promover, impulsar y coordinar los esfuerzos de las diferentes instituciones de los sectores público, social y privado, en sus respectivos ámbitos de competencia, en la ejecución de acciones para el desarrollo de la vivienda en los aspectos de abasto de tierra, desarrollo urbano, normativos, tecnológicos, productivos y sociales; así como promover la celebración de instrumentos de coordinación y concertación para el fomento e impulso a la vivienda, principalmente de interés social.

Para cumplir con su objeto, la Comisión tendrá las atribuciones siguientes:¹²⁶

I. Establecer y proponer la política general de vivienda, de conformidad con los objetivos y prioridades que marque el Plan Nacional de Desarrollo.

¹²⁵ Ibidem, Pág. 213.

¹²⁶ Art. 2do. Decreto de creación de la CONAFOVI, D.O.F. 26 Julio 2001.

II. Definir los lineamientos, normas y mecanismos para ejecutar la política general de vivienda, con la participación de las entidades federativas y de los municipios, así como de los sectores social y privado.

III. Instalar el Consejo Nacional de Vivienda a que se refiere el artículo 5to. del presente ordenamiento, así como establecer los lineamientos para su operación.

IV. Fijar directrices y mecanismos que permitan coordinar el Sistema Nacional de Vivienda con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como con los sectores social y privado, incluyendo establecer las bases para la operación del mismo.

V. Elaborar, dar seguimiento y evaluar el Programa Sectorial de Vivienda, así como los programas que de él deriven y proponer, en su caso, las adecuaciones correspondientes.

VI. Implementar las directrices del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Vivienda.

VII. Formular y establecer, de manera conjunta con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, esquemas, mecanismos y programas de financiamiento para la vivienda.

VIII. Establecer y promover criterios, mecanismos y programas de fomento a la producción de la vivienda.

IX. Promover y proponer la modernización del marco legal en materia de vivienda.

X. Establecer vínculos institucionales, convenios de asistencia técnica e intercambio de información con gobiernos nacionales y organismos internacionales.

XI. Impulsar acciones de fomento a la vivienda, principalmente de interés social y popular.

XII. Proponer directrices y lineamientos que promuevan la formulación de una política de habilitación de reservas territoriales y de financiamiento del suelo para la vivienda.

XIII. Promover, impulsar y coordinar los esfuerzos de las diferentes instituciones de los sectores público, social y privado, en sus respectivos ámbitos de competencia, en la ejecución de acciones para el desarrollo de la vivienda en los aspectos de abasto de tierra, desarrollo urbano, normativos, tecnológicos, productivos y sociales.

XIV. Analizar el desarrollo de los programas de los organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda.

XV. Establecer una coordinación con organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda, a fin de impulsar el fortalecimiento financiero y la modernización de los mismos.

XVI. Otorgar asesoría a las autoridades de las entidades federativas y municipios que lo soliciten, en la elaboración, ejecución y evaluación de programas de vivienda.

XVII. Promover la celebración de instrumentos de coordinación y concertación para el fomento e impulso a la vivienda, principalmente la de interés social y popular.

XVIII. Realizar y promover investigaciones y estudios en materia de vivienda.

XIX. Elaborar el proyecto de manual de organización y someterlo a la consideración y, en su caso, aprobación del Secretario de Desarrollo Social, y

XX. Las demás que le señale el titular del Ejecutivo Federal.

El Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), fungirá como órgano de consulta y asesoría del Ejecutivo Federal en materia

habitacional, en él participarán y confluirán los principales actores en la producción de vivienda.

3.5 EL PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2001-2006.

Para su ejecución, el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 incorpora las estrategias y acciones con las cuales se pretende concentrar una visión generalizada de los procesos de construcción y financiamiento, afirmando que una producción adecuada y eficiente de vivienda depende de la interacción continua de los siguientes cuatro ejes estructurales, mismos que indiscutiblemente inciden sobre el sector:

Eje 1: **Crecimiento:** Aquí se consideran los aspectos de coordinación de la política nacional de vivienda, la promoción de mayor eficacia operativa de los organismos públicos y la consolidación de su vocación financiera, así como el fomento de la vivienda rural. Este eje incluye también el desarrollo de una mayor seguridad física de la vivienda y jurídica a la tenencia de la propiedad y al ejercicio de garantías, que facilite el traslado de dominio de los inmuebles y promueva la movilidad habitacional. Asimismo considera el apoyo a las familias de menores ingresos.

Eje 2: **Financiamiento:** que apuntale la capacidad de compra de vivienda en la población, a través de crear un mayor flujo financiero para la adquisición de vivienda, fomentando paralelamente: un mercado hipotecario tanto primario como secundario, que incorpore al sector financiero y a los mercados de capitales en atender las familias cuyos ingresos les avale como sujetos de crédito, y; mecanismos de apoyo gubernamental los cuales deben ser transparentes y al frente, que permitan alentar la adquisición de vivienda de las

familias cuyos niveles de ingreso no les permite contratar una hipoteca.

Eje 3: **Productividad:** que promueva la desregulación del sector, reduciendo la tramitología, mejorando los reglamentos y aminorando los gravámenes, en beneficio de menores costos de transacción; así como se consideran los aspectos de construcción, calidad, normas y procesos de certificación de la vivienda y de nuevas tecnologías constructivas y de materiales; y,

Eje 4: **Territorial:** donde se genere un mayor abasto de suelo habitacional, con infraestructura y servicios de cabecera, donde construir la vivienda.

La meta del Programa de Vivienda es consolidar un mercado habitacional incluyente y abierto, en el que toda familia mexicana pueda adquirir, mejorar o vender su vivienda. El programa establece tres objetivos: producir más y mejores casas; generar la capacidad de compra necesaria para que las familias puedan adquirir su casa; y crear un mercado secundario de casas que facilite la movilidad habitacional de las familias y les permita satisfacer sus necesidades de vivienda.

De esta forma, a través de las cuatro vertientes de trabajo, el Programa Sectorial busca:

- Promover un mayor financiamiento que genere la capacidad de compra suficiente para satisfacer la demanda de vivienda, incluyendo apoyos gubernamentales para aquellas familias cuyos niveles de ingreso no les permiten acceder a una hipoteca.
- Hacer al sector más productivo, fomentando su desregulación y desgravación, con el fin de reducir los trámites, mejorar los

reglamentos y aminorar los gravámenes, en beneficio de menores costos de transacción.

- Impulsar el crecimiento constructivo bajo principios de calidad, homologando criterios y normas y reconociendo la labor de los agentes que produzcan y actúen con eficiencia y eficacia.
- Generar un mayor abasto de suelo habitacional, infraestructura y servicios de cabecera donde se construirán nuevos desarrollos habitacionales.

Cuadro 7. Objetivos del programa sectorial de vivienda 2001-2006



Adicionalmente, el Programa Sectorial define 14 programas de trabajo que se agrupan en torno a las cuatro vertientes estratégicas, mismos que se mencionan a continuación:

Vertientes y Programas de Trabajo

Vertiente 1: Consolidar el **crecimiento** del sector vivienda.

- a) Programa de trabajo para coordinar nacionalmente el fomento para la construcción y el mejoramiento de vivienda.
- b) Programa de trabajo para el fortalecimiento institucional.
- c) Programa de trabajo para la información y medición sectorial.
- d) Programa de trabajo de subsidios directos para la adquisición de vivienda.
- e) Programa de trabajo para el mejoramiento físico de la vivienda.
- f) Programa de trabajo para el mejoramiento jurídico de la vivienda.

Vertiente 2: Incrementar el **financiamiento** de la oferta y la demanda de vivienda

- a) Programa de trabajo para la movilidad habitacional.
- b) Programa de trabajo para desarrollar el mercado hipotecario.
- d) Programa de trabajo para el ahorro para vivienda.

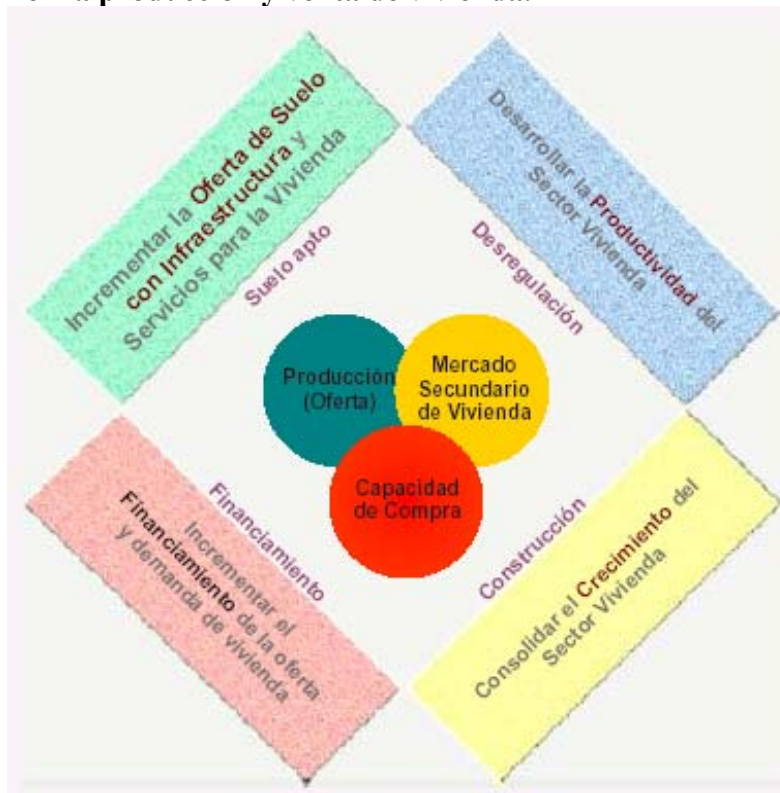
Vertiente 3. Desarrollar la **productividad** del sector vivienda.

- a) Programa de trabajo para la disminución de los costos indirectos.
- b) Programa de trabajo para la simplificación de trámites para vivienda.
- c) Programa de trabajo para la competitividad en la producción de vivienda.

Vertiente 4. Incrementar la oferta de **suelo** con infraestructura y servicios para vivienda.

- a) Programa de trabajo para el fomento del abasto de suelo con aptitud habitacional.
- b) Programa de trabajo para el desarrollo de la infraestructura y servicios para uso habitacional.

Cuadro 8. Vertientes estratégicas de los procesos básicos en la producción y venta de vivienda.



3.6 EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN CIFRAS AL AÑO 2000.

Por su contexto político-administrativo, la situación en cuanto a la vivienda de interés social invariablemente debe analizarse con base en el aspecto estadístico, tanto para reflexionar los logros alcanzados como para la elaboración de los planes, proyectos y programas futuros con bases sólidas que permitan al mismo tiempo de dar certeza en las decisiones, una mayor congruencia en la asignación de los recursos basándose en una revisión detallada de lo que está pendiente por hacerse. Actualmente la población atraviesa un vertiginoso proceso de transformación demográfica, la baja en el número de nacimientos, el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de crecimiento son ejemplos de este indiscutible proceso de cambio; la dinámica demográfica se desaceleró de manera gradual desde mediados de los sesenta, años en que la tasa de crecimiento se estimaba en un 3.5 por ciento en comparación con el 1.4 estimado al 2000; Sin embargo, la población mexicana ha mantenido un gran crecimiento en números absolutos, ya que entre 1980 y 2000 aumento de 66.8 a 97.4 millones de habitantes, lo que significa un incremento de 30.6 millones de personas en ese período.

Más recientemente, la tasa de crecimiento de la población mexicana disminuyó de 2.1 por ciento anual durante el primer quinquenio de los noventa a 1.6 por ciento anual en el segundo lustro de esa década, lo que implicó un aumento de alrededor de 16.2 millones de habitantes durante el periodo 1990-2000. Se reconoce que esta dinámica poblacional se refleja en mayores necesidades habitacionales, servicios básicos (agua potable, drenaje y energía eléctrica) y espacios adecuados donde las familias puedan establecer su hogar y su residencia.

En adición a los cambios en el tamaño y la dinámica demográfica de la población mexicana, también se han producido

importantes transformaciones en su estructura por edad, lo cual ha implicado un gradual estrechamiento de la base de la pirámide de población y el desplazamiento de generaciones numerosas hacia las edades centrales, lo que incide sobre la recomposición de un gran número de demandas y necesidades sociales. Ello se refleja, por ejemplo, en el incremento, tanto en términos absolutos como relativos, de la población residente del país que se encuentra en edad de demandar una vivienda (principalmente de 20 a 59 años). La población de este amplio grupo de edades, que representaba 39.8 por ciento de la población total en 1980, se incrementó a 47.1 por ciento en 2000, es decir, alrededor de 45.9 millones de personas.¹²⁷

Así en el marco de la demografía actual, se estima que para el año 2030 nuestro país formará 23.3 millones de hogares, adicionales a los casi 23 millones que existían en el año 2000, para alcanzar un total de 46 millones (con 128.9 millones de habitantes), lo que representará un crecimiento anual promedio de 800,000 hogares. Tan sólo para el año 2010, se estima que a nivel nacional existirán casi 30 millones de hogares, lo que representa un incremento anual promedio de 731 mil 584 hogares, quienes requerirán un lugar donde vivir.

Cuadro 9.



¹²⁷ SEDESOL, Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. pág. 38

El rezago total al año dos mil se estimó en poco más de 4'285,000 unidades, el cual derivó de tres aspectos: el déficit de vivienda generado por familias que no contaban con una casa independiente, las casas que necesitaban sustituirse por haber alcanzado su máxima vida útil y las viviendas que requerían ampliarse, repararse o mejorarse. Así, la distribución del rezago, al inicio de la presente administración, se calculó en los siguientes términos:

Cuadro 10.



Ahora bien, al ser el requerimiento habitacional del país la suma de la necesidad de nuevas viviendas para los hogares que se forman y las unidades necesarias para atender el rezago tanto en adquirir, ampliar o mejorar la vivienda, el Gobierno Federal consideró al inicio del sexenio las siguientes proyecciones:

Cuadro 11. REQUERIMIENTO HABITACIONAL 2001-2006

P R O Y E C C I Ó N							
ENTIDAD FEDERATIVA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Aguascalientes	10,700	11,049	11,396	11,711	12,024	12,353	69,233
Baja California	50,965	53,245	55,664	58,266	60,992	63,826	342,958
Baja California S.	7,574	7,862	8,158	8,430	8,716	9,014	49,754
Campeche	9,710	10,053	10,391	10,731	11,067	11,415	63,367
Coahuila	23,575	23,951	24,214	24,338	24,456	24,531	145,065
Colima	5,028	5,100	5,171	5,207	5,251	5,296	31,053
Chiapas	45,727	47,166	48,592	50,057	51,605	53,221	296,368
Chihuahua	41,218	42,522	43,836	45,266	46,720	48,283	267,845
Distrito Federal	75,285	77,822	80,157	82,219	84,057	85,635	485,175
Durango	6,042	4,860	3,573	3,402	3,292	3,360	24,529
Guanajuato	36,696	37,301	37,831	38,277	38,715	39,197	228,017
Guerrero	17,128	15,873	14,609	13,356	12,084	10,724	83,774
Hidalgo	19,661	20,036	20,333	20,574	20,816	21,055	122,475
Jalisco	66,352	68,239	70,153	72,308	74,643	77,261	428,956
México	179,387	184,284	189,436	194,970	200,672	206,617	1,155,366
Michoacán	17,656	14,807	11,892	8,951	5,863	2,567	61,736
Morelos	17,656	18,289	18,890	19,459	20,084	20,744	115,141
Nayarit	6,616	6,551	6,489	6,395	6,282	6,196	38,529
Nuevo León	41,913	43,562	45,133	46,625	48,241	50,089	275,563
Oaxaca	28,133	28,371	28,557	28,747	29,014	29,341	172,163
Puebla	51,019	52,271	53,573	54,989	56,470	58,063	326,385
Querétaro	15,863	16,364	16,884	17,403	17,962	18,540	103,016
Quintana Roo	19,857	20,826	21,857	22,960	24,118	25,320	134,938
San Luis Potosí	19,692	19,906	20,073	20,245	20,451	20,655	121,022
Sinaloa	20,219	20,539	20,762	20,883	20,955	21,044	124,402
Sonora	25,935	26,855	27,749	28,620	29,504	30,457	169,120
Tabasco	20,102	20,833	21,509	22,152	22,826	23,531	130,953
Tamaulipas	32,973	34,069	35,117	36,134	37,254	38,435	213,982
Tlaxcala	10,958	11,357	11,760	12,188	12,622	13,104	71,989
Veracruz	76,052	78,251	80,315	82,159	84,132	86,197	487,106
Yucatán	16,767	17,407	18,014	18,595	19,224	19,890	109,897
Zacatecas	4,275	2,957	2,899	2,597	2,381	2,007	17,116
Nacional	1,020,753	1,042,578	1,064,987	1,088,214	1,112,493	1,137,968	6,466,993

Fuente: Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda. SEDESOL.

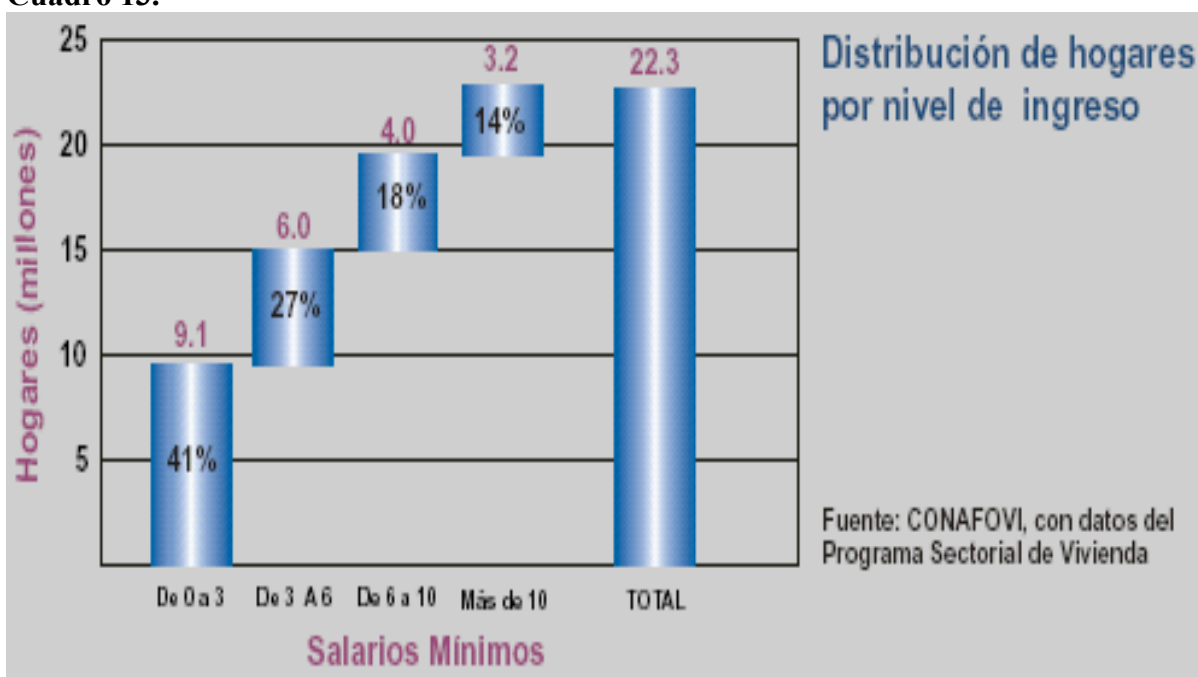
Cuadro 12. Necesidades de vivienda proyectada por entidad federativa, 2001-2006

Entidad Federativa	Acumulado anual 2001-2006		
	Vivienda nueva (déficit y sustitución)	mejoramiento de vivienda	total
Aguascalientes	49,730	19,503	69,233
Baja California	283,052	59,906	342,958
Baja California Sur	40,519	9,235	49,754
Campeche	46,613	16,754	63,367
Coahuila de Zaragoza	88,458	56,607	145,065
Colima	20,205	10,848	31,053
Chiapas	205,434	90,934	296,368
Chihuahua	184,297	83,548	267,845
Distrito Federal	221,015	264,160	485,175
Durango	6,067	18,462	24,529
Guanajuato	130,016	98,001	228,017
Guerrero	32,378	51,396	83,774
Hidalgo	70,356	52,119	122,475
Jalisco	278,501	150,455	428,956
México	883,629	271,737	1155,366
Michoacán de Ocampo	18,776	42,960	61,736
Morelos	78,436	36,705	115,141
Nayarit	16,961	21,568	38,529
Nuevo León	182,388	93,175	275,563
Oaxaca	89,643	82,520	172,163
Puebla	209,158	117,227	326,385
Querétaro de Arteaga	73,523	29,493	103,016
Quintana Roo	117,399	17,539	134,938
San Luis Potosí	67,231	53,791	121,022
Sinaloa	65,510	58,892	124,402
Sonora	111,302	57,818	169,120
Tabasco	87,094	43,859	130,953
Tamaulipas	138,200	75,782	213,982
Tlaxcala	49,859	22,130	71,989
Veracruz-Llave	293,940	193,166	487,106
Yucatán	68,209	41,688	109,897
Zacatecas	3,704	13,412	17,116
Nacional	4'211,603	2'255,390	6,466,993

Fuente: Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda. SEDESOL.

Es por esta enorme necesidad de vivienda que el Gobierno Federal se ha propuesto crear las condiciones que permitan alcanzar un ritmo de financiamiento y construcción de vivienda de 750 mil unidades para el año 2006, cuyo valor y características deberán considerar la capacidad de ahorro y compra derivada del nivel de ingreso de la población, de acuerdo a la siguiente referencia:

Cuadro 13.



De acuerdo al XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000, las seis zonas metropolitanas más pobladas en el país, son: la ciudad de México con 17.8 millones de habitantes, la de Guadalajara con 3.7 millones, la de Monterrey con 3.2 millones, el corredor Puebla-Tlaxcala con 2.3 millones y las de Tijuana y Toluca con alrededor de 1.3 millones cada una. Éstas en conjunto concentran el 29.1% de la población total.

Lo anterior implica que la Administración Pública enfrenta importantes retos para transformar la situación actual, no sólo de las zonas anteriormente mencionadas, sino también de otras regiones del país, por tanto, es impostergable el ordenar y equilibrar de manera eficiente y proyectada la expansión de los asentamientos humanos sobre el territorio nacional, programando adecuadamente los recursos en beneficio de toda la sociedad; y por tanto aprovechar que la construcción de vivienda es un elemento que puede contribuir en gran medida como motor del ordenamiento territorial, por lo que es necesario que el Estado dirija programas de vivienda hacia donde las condiciones de sustentabilidad y desarrollo regional así lo requieran y permitan.

En solo tres décadas, se ha triplicado nuestra población, pasando de ser treinta y cinco millones de mexicanos en los años sesenta a casi cien millones al principio de este milenio. Este crecimiento demográfico ha traído terribles consecuencias, una de ellas es naturalmente la falta de vivienda.

Ya para 1960, 18 y medio millones de mexicanos vivían en ciudades y 17 millones novecientos mil en el campo, con lo cual veíamos que se invertía el fenómeno de habitación rural. Recordemos que en 1920 el 80% de la población vivía en el campo y solo veinte en las ciudades, actualmente este porcentaje se ha invertido; en 2004, el 20% de la población vive en el campo y 80% es población urbana.

Desgraciadamente, existe un crecimiento desproporcionado de las zonas metropolitanas, y no se crece de manera regional en las poblaciones medianas, lo cual trae aparejados problemas de conurbación y la falta del desarrollo espacial que permita a los individuos gozar de un espacio vital, al tiempo que limita la oportunidad de crecer económicamente en las ciudades menos desarrolladas.¹²⁸

¹²⁸ Fernando Schütte, en: Memorias del Foro Consulta de Vivienda 2001-2006, Pág. 155

El siguiente cuadro presenta las cifras más significativas de todo el sector en el año 2000.

Cuadro 14. Tipo de vivienda particular habitada, 2000.

Tipo	Total	%	Propia	No propia	N.E.*
Casa Independiente	18,708,569	85.3	15,360,349	3,260,712	87,508
Departamento	1,270,606	5.8	745,907	520,550	4,149
Vivienda en vecindad	839,675	3.9	225,734	608,789	5,152
Cuarto de azotea	29,495	0.1	7,717	21,564	214
Local no const. p/ habitar	25,637	0.1	9,913	15,457	267
Vivienda móvil	6,667	0.0	3,446	2,373	848
Otros **	1,061,886	4.8	483,311	140,110	438,465
TOTAL	21,942,535	100	16,836,377	4,569,555	536,603

* No especificó

** Incluye refugios, tenencia no especificada, así como 425,724 viviendas sin información de ocupantes.

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

El Gobierno Federal a través de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), trabaja en el fortalecimiento de los organismos nacionales de vivienda: INFONAVIT, Sociedad Hipotecaria Federal, FOVISSSTE y FONHAPO, impulsando la participación de intermediarios financieros como la Banca Comercial y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL), organismos que en conjunto tienen proyectadas las metas que se presentan a continuación. (cuadro 15).

Cuadro 15. PROYECCIÓN DE LA PRODUCCIÓN ANUAL DE VIVIENDA 2001-2006.

Segmento/ concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2001-2006
producción								
Media y residencial	3,000	10,833	18,666	26,499	34,332	42,165	50,000	182,495
FOVI tradicional *	35,000	40,833	46,666	52,499	58,332	64,165	70,000	332,495
INFONAVIT	200,000	211,666	223,332	234,998	246,664	258,330	270,000	1,444,990
FOVI prosavi**	10,000	25,000	40,000	55,000	70,000	85,000	100,000	375,000
otros	30,000	35,000	40,000	45,000	50,000	55,000	60,000	285,000
Lotes con servicios	10,000	41,666	73,332	104,998	136,664	168,330	200,000	724,990
Total:	288,000	364,998	441,996	518,994	595,992	672,990	750,000	3,344,970

* Actualmente Sociedad Hipotecaria Federal.

** PROSAVI: Programa Especial de Crédito y Subsidios para la Vivienda.

Fuente: Foro Consulta de Vivienda 2001-2006. Op. Cit. Pág. 86.

3.7 ACCIONES Y RESULTADOS

En el presente apartado se hará una referencia de las acciones más indicadoras de la acción gubernamental en el período 2000-2004.

3.7.1 PRIMER INFORME DE GOBIERNO (2001)

Al 1º. de Septiembre del 2001, las acciones en la materia reflejaron una incipiente organización sectorial, lo anterior debido a que la acción coordinadora de la CONAFOVI estaba en pleno proceso de integración. Respecto de los organismos de vivienda, se comenzó a manifestar la intención de lograr su fortalecimiento para hacer más eficiente su operación como entidades financieras de vivienda al comenzar a impulsar su transformación, buscando preservar su sentido social y ampliar su cobertura de acción

Entre los avances más significativos registrados en el período, destaca la creación en Julio del 2001 de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, la cual tiene como propósito diseñar, coordinar, promover e implementar las políticas y programas habitacionales del gobierno federal. La CONAFOVI instaló y puso en marcha en agosto del mismo año, el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), con la intención de generar un foro de consulta y asesoría permanente del Ejecutivo Federal en donde participen los principales actores en el ámbito productivo de la vivienda.

También es de resaltar la firma del Convenio Interinstitucional de Organismos de Vivienda, el cual por primera vez reunía a los cuatro institutos nacionales de vivienda y estableció las reglas para el intercambio de información operativa; este convenio sentó las bases para generar normas de calidad y procesos de certificación así como la creación a futuro de una bolsa única de vivienda.

Es conveniente mencionar que los esquemas de ahorro previo y cofinanciamiento que en este período comenzaron a desarrollarse, tienen como objetivo estimular a los trabajadores a integrar su fondo inicial para la adquisición de vivienda. Con el cofinanciamiento se apoya a los derechohabientes a complementar, por diversas vías, el flujo de crédito necesario para adquirir una vivienda.

Entre las principales actividades desempeñadas por los organismos nacionales de vivienda destacan:

INFONAVIT

Durante el período de Diciembre de 2000- Agosto de 2001, los ingresos del Instituto por recaudación y recuperación crediticia, principalmente, ascendieron a 30,116 millones de pesos, lo que significó un crecimiento de 19.6 por ciento con relación al mismo lapso del año anterior.

Con el propósito de contar con una cartera crediticia más sana para canalizar una mayor cantidad de recursos al otorgamiento de créditos, se realizaron esfuerzos por disminuir la cartera vencida, lo cual permitió al mes de Julio una reducción en poco más de 900 millones de pesos, con lo que el índice de morosidad se redujo a 18.5 por ciento. Respecto del patrimonio institucional, el índice de capitalización, que mide su importancia en relación con los activos totales, se elevó del 10 por ciento al 14 por ciento en el lapso de diciembre de 2000 a julio del 2001.

En Mayo del mismo año, se firmó un convenio entre el INFONAVIT y cuatro instituciones bancarias, con objeto de facilitar y agilizar el pago de los trabajadores acreditados, por lo que al mes de Agosto, a través de aproximadamente cuatro mil sucursales bancarias, los acreditados habían realizado 634,000 pagos equivalentes a ingresos por 560,600 millones de pesos.

El Instituto comenzó a operar el programa Ahorro-Hogar dirigido a trabajadores que pueden aportar, con el apoyo de las empresas, ahorros previos equivalentes al 15 por ciento de su crédito.

Y para hacer más eficiente y transparente la operación del Instituto, fue creado un portal en Internet, mismo que permite el acceso a información institucional, así como consultas en línea sobre estados de cuenta, aportaciones patronales, precalificaciones, saldo de la Subcuenta de Vivienda e información de la bolsa de vivienda. Desde su lanzamiento y hasta el mes de agosto del 2001, se registraron 1,342,426 accesos, realizándose en el mismo período 3,856,315 precalificaciones para la obtención de un crédito y 263,004 consultas a estados de cuenta.

FOVISSSTE

El Fondo avanzó en la consolidación del proceso para la administración de la cartera crediticia; además dio mayor transparencia al manejo de las disponibilidades financieras y de reservas constituidas, al haber creado un Comité de Inversiones para este propósito. También incorporó el ahorro previo en sus reglas de operación como un elemento en su sistema de puntaje, con el propósito de facilitar el acceso de sus derechohabientes a un crédito hipotecario.

Al mes de julio, el valor de su portafolio de inversiones ascendió a 33,338 millones de pesos, lo que representó un incremento de 23.3 por ciento en comparación con el saldo registrado al 31 de Diciembre de 2000, el cual ascendió a 27,040 millones de pesos.

FOVI

En este período, la Cámara de Diputados aprobó a iniciativa del Presidente de la República, la Ley Orgánica que establece la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)¹²⁹ como fiduciario sustituto del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), la SHF tiene por objetivo funcionar como banco de desarrollo de la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas: a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social; así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico relacionados con la vivienda.

Asimismo, podrá garantizar financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales, utilizando esquemas de garantía crediticios en el desarrollo del mercado hipotecario primario y secundario. La Sociedad Hipotecaria Federal permitirá el desarrollo de nuevos productos e intermediarios financieros en el sector.¹³⁰

¹²⁹ Diario Oficial de la Federación, 11 de julio de 2001, pág. 3.

¹³⁰ De acuerdo al Artículo cuarto de su Ley Orgánica, la Sociedad podrá llevar a cabo los actos siguientes:

- I. Aceptar préstamos y créditos;
- II. Emitir bonos bancarios;
- III. Constituir depósitos en instituciones de crédito y en entidades financieras del exterior;
- IV. Operar con valores y divisas;
- V. Garantizar valores relacionados con financiamientos a la vivienda emitidos por intermediarios financieros e invertir en estos valores;
- VI. Garantizar créditos otorgados por intermediarios financieros;
- VII. Promover esquemas para constituir pagos iniciales o enganches destinados a la adquisición de vivienda.
- VIII. Realizar avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los efectuados por corredor público o perito;
- IX. Practicar operaciones de fideicomiso y llevar a cabo mandatos y comisiones relativos a su fin, cuando por ley se le asigne a la Sociedad esa encomienda; cuando se trate de actos que coadyuven a la consecución de su objetivo o bien cuando la propia Sociedad constituya fideicomisos para cumplir obligaciones laborales a su cargo;
- X. Actuar como representante común de tenedores de títulos de crédito representativos de financiamientos a la vivienda, y
- XI. Las demás operaciones a que se refiere la Ley de Instituciones de Crédito, así como las análogas y conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Evidentemente, la creación de un mercado secundario de hipotecas pretende impulsar el desarrollo de la vivienda en el país, operando con base en la bursatilización hipotecaria, que consiste en la venta de créditos hipotecarios por parte de las instituciones generadoras de los mismos (bancos comerciales y SOFOLES),¹³¹ hacia otra instancia encargada de evaluar y agrupar las hipotecas en paquetes que constituyen el respaldo de emisiones de títulos financieros. Estos paquetes, a su vez, se ofrecen a diversos inversionistas en el mercado secundario o bursátil.

Para ello cuenta con un Plan de Cartera Crediticia, que tendrá los siguientes objetivos:

- Acceder mediante la bursatilización a los recursos del mercado de capitales para el financiamiento habitacional sin afectar el endeudamiento público.
- Conformar un mercado secundario de hipotecas consolidado antes de 2008, año en que se empezará a disminuir el financiamiento directo por parte de la SHF.
- Emitir valores hipotecarios, mismos que estarán respaldados por títulos emitidos por las instituciones hipotecarias que necesitan recursos, y que se encontrarán calificados con grado de inversión.
- La SHF extenderá su garantía de pago oportuno a los valores emitidos por las instituciones hipotecarias, con lo cual se pretende mejorar el grado de riesgo y por lo tanto, la disminución de la tasa de interés, situación que permitiría la reducción en el costo de los créditos, haciéndolos accesibles a sectores más amplios de la población.

¹³¹ Sociedades Financieras de Objeto Limitado.

FONHAPO

En los primeros meses del sexenio, este Instituto se orientó a preparar el esquema normativo, jurídico, administrativo y financiero para operar como entidad de segundo piso, ello implicó la ejecución de nuevas reglas de operación y de modificaciones al contrato constitutivo, así como la actualización de manuales, instructivos y procedimientos administrativos para la operación con los agentes operadores de primer piso, por lo que no otorgó créditos.

Al mes de septiembre y como cierre preliminar del 2001, el conjunto de los organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda, la banca comercial y de desarrollo, así como otras entidades que otorgan créditos hipotecarios como prestación a sus trabajadores, concedieron un total de 380,397 créditos y subsidios, el 86% fueron para la adquisición de vivienda, y el 14% restante se destinó a mejoramientos y otros tipos de créditos, lo cual implicó una inversión de 63,300 millones de pesos.

Crecimiento y Consolidación del Financiamiento.

Ante la necesidad de ordenar, regular y promover el sector del ahorro y crédito popular, en junio del año 2001 el Patronato del Ahorro Nacional (PANAL), se transformó en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), y se publicó la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros y la de Ahorro y Crédito Popular.

Se cita lo anterior, debido a que en materia de vivienda, el BANSEFI creó esquemas especiales de ahorro, para que los demandantes de vivienda reúnan en un plazo determinado el monto

del enganche, generando así un historial de ahorro que les permita ser sujetos de crédito. Entre los beneficios de los programas de ahorro previo para la vivienda destacan:

- Para el organismo promotor de vivienda: el seguimiento de los demandantes de vivienda; la creación de un padrón de solicitantes para la vivienda terminada y planeación de la futura; la evaluación de la capacidad de pago de los solicitantes.
- Para el solicitante de vivienda: el manejo claro y organizado de su ahorro previo, a través de una cuenta individualizada; el pago mínimo de comisiones y ganancia de intereses según el plazo y saldo; la participación de los sorteos realizados por BANSEFI; y beneficios adicionales en caso de fallecimiento del ahorrador.

Entre los programas de ahorro previo, destacan los convenios de colaboración celebrados con el INFONAVIT, de los cuales se deriva el ya mencionado programa Ahorro-Hogar y “CuentAhorro INFONAVIT”.

3.7.2 SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO (2002)

Para hacer más eficiente el funcionamiento de los organismos nacionales como entidades financieras de vivienda y preservar su sentido social, durante el año 2002 se buscó ampliar su cobertura de atención, a través de la modificación de su operación para atender a un mayor número de solicitantes, por lo que se emprendió la reestructuración de sus áreas operativas y se desarrollaron programas para mejorar su servicio.

El **INFONAVIT** creó una Subdirección General de Crédito con la que se pretende dar una mejor asignación y seguimiento de los créditos que otorga; también implementó un programa de fortalecimiento financiero y estableció nuevos mecanismos de servicio como “INFONATEL” y nuevos centros de atención al cliente además de su nueva página de Internet.

También firmó un convenio con la asociación de Banqueros de México, a iniciativa del Senado de la República, con la intención de fortalecer de manera importante el programa “Apoyo INFONAVIT”, dirigido a los trabajadores que destinen los fondos de las subcuentas de vivienda como garantía.

Además suscribió 31 convenios con entidades federativas para instrumentar el Programa de Promoción de Vivienda Económica, cuyo objetivo es incentivar la oferta de vivienda con valor de hasta 117 salarios mínimos mensuales (cerca de 150,000 pesos), destinado a la a la población derechohabiente, cuyos ingresos no superen los tres salarios mínimos mensuales.

FOVISSSTE

En cuanto a las acciones para la recuperación y administración de la cartera crediticia generada entre 1973 y 2001, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado realizó acciones con el propósito de brindar certidumbre a los acreditados y a sus familias sobre la correcta amortización de los prestamos que recibieron. Al respecto se autorizó el finiquito de créditos que aún se registraban como vigentes del período 1973-1982; se aprobó la cancelación de 18,907 registros de créditos entregados “a la palabra” entre 1990 y 1997 a aquellas personas que fueron seleccionadas y por algún motivo externo al FOVISSSTE no formalizaron este crédito.

La Junta Directiva del ISSSTE, a propuesta de la Comisión Ejecutiva del Fondo, acordó disminuir temporalmente los descuentos por nómina del 30 al 5 %; se complementaron los datos faltantes como capital inicial, fecha de inicio y tasa de interés en 13,203 créditos otorgados de 1999 al 2001.

La cartera generada en dicho período incluye, por una parte, la actualización de saldos y aplicación de seguros para su devengación y por la otra, los pagos por nómina y la aplicación de la subcuenta para vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), para su amortización.

El FOVISSSTE emitió 36,500 certificados de crédito, como resultado de los sorteos de la primera fase del Programa Extraordinario de Créditos (PEC), efectuados entre el 25 de julio y el 6 de septiembre de 2002.

FONHAPO

El 23 de noviembre de 2001 se autorizó al Fideicomiso aplicar recursos fiscales en la primera etapa del programa “Piso Digno”, en lugar de recursos propios, así como la ejecución de la segunda etapa por un monto hasta de 30 millones de pesos de recursos propios, para 32,000 acciones de mejoramiento de vivienda, dicha etapa con la denominación “Piso Firme”,

A septiembre de 2002 se habían suscrito siete contratos de crédito por 51,600 millones de pesos con los estados de Aguascalientes, Chiapas, Durango, Hidalgo, México, Quintana Roo y San Luis Potosí que se complementaron con una inversión similar de los gobiernos locales, para sumar un total de 103,200 millones de pesos, a fin de realizar 51,200 acciones de colocación de piso de concreto. El 15 de marzo del mismo año, se publicó en el DOF el

Acuerdo en el que se dieron a conocer las Reglas de Operación del Programa de Vivienda Progresiva de ese ejercicio fiscal, cuyo convenio de operación se firmó el 18 de junio, entre FONHAPO Y SEDESOL.

SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL

Entre los avances logrados a septiembre de 2002, destacan la estandarización de los requisitos para el deudor; así, los solicitantes de créditos hipotecarios tendrán que presentar los mismos datos y documentos en cualquier institución.

Para las SOFOLES, se logró uniformar los avalúos, la comprobación de ingresos de los acreditados y los términos de escrituración (proceso muy avanzado en los bancos). Los créditos hipotecarios otorgados en el período, se emitieron en Unidades de Inversión (UDI),¹³² a plazo hasta de 20 años y tasa de interés fija, lo cual indudablemente otorga certidumbre al acreditado.

De acuerdo con el cierre del año 2002, el conjunto de los organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda, la banca comercial, la banca de desarrollo, así como otras entidades que otorgan créditos hipotecarios como prestación a sus trabajadores, asignaron en conjunto un total de 624,928 créditos y subsidios. Del total, el 63.2 % fueron para la adquisición de vivienda y el 36.8% restante se destinó a mejoramientos y otras líneas de crédito. Ello implicó una inversión de alrededor de 82,500 millones de pesos.

¹³² Unidad de cuenta de valor real constante, en la que pueden denominarse títulos de crédito, salvo cheques, y en general contratos mercantiles u otros aspectos. Su valor diario se calcula conforme a la inflación de la quincena anterior.

3.7.3 TERCER INFORME DE GOBIERNO (2003)

En materia de valuación de vivienda, con la participación de la Asociación de Banqueros de México, la Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado, la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, el INFONAVIT, el FOVISTE, la SHF y la Comisión Nacional Bancaria y de valores, el 17 de enero del 2003, la CONAFOVI obtuvo el consenso y aprobación de los formatos de avalúo inmobiliario individual y del certificado de valor. La aplicación de estos instrumentos vía Internet pretende permitir en un sólo mecanismo de operación, la simplificación, agilización y transparencia en el proceso de individualización y escrituración; lo que permitirá se formalicen los criterios de su aplicación a fin de contribuir a la reducción de tiempos y trámites, a la disminución de los costos de escrituración, así como a proporcionar seguridad jurídica en los trámites de titulación de vivienda y registro público de la propiedad.

En cuanto al dinamismo de los Organismos Nacionales de Vivienda, destacan las siguientes acciones:

El INFONAVIT, junto con el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), continuó durante el 2003, la instrumentación de esquemas especiales de ahorro en materia de vivienda dirigidos a los trabajadores de más bajos recursos, siempre y cuando logran reunir en un plazo determinado, el monto del enganche o aportación, generando al mismo tiempo un historial de ahorro que les permita ser sujetos de crédito. Entre los programas más destacados, “Ahorro-Hogar” y “CuentAhorro INFONAVIT” tenían al mes de abril del 2003, registradas 1,539 y 2,539 cuentas respectivamente, sumando un total de 4,078.

FOVISSSTE

El Fondo emitió el 3 de noviembre de 2002 la convocatoria de la segunda etapa del Programa Extraordinario de Créditos (PEC), para el otorgamiento de 75,106 créditos en las 32 entidades federativas, realizándose el registro de solicitudes entre el 13 de noviembre y el 4 de diciembre de ese año.

Del 13 al 22 de enero de 2003, el Fondo llevó a cabo los sorteos de la segunda convocatoria en las entidades federativas, así como la publicación de los resultados definitivos el 3 de febrero y la entrega de los certificados de crédito a partir de esa fecha.

FONHAPO

El Fideicomiso suscribió en octubre de 2002, un convenio con el INFONAVIT a fin de establecer un programa de subsidios para los derechohabientes del Instituto cuyos ingresos eran de hasta dos salarios mínimos mensuales, en la adquisición de vivienda económica.

El 27 de febrero de 2003, el Fideicomiso publicó en el DOF el acuerdo por el que se emitieron las Reglas de Operación del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para Vivienda Progresiva Tu Casa, para la adquisición, edificación, ampliación o mejoramiento de la vivienda.

En marzo del mismo año, el FONHAPO llevó a cabo con el BANSEFI un convenio de colaboración para el establecimiento y Operación del Esquema de Ahorro Previo para la Vivienda que permitiría el ingreso de los demandantes al Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa 2003, y en el cual BANSEFI prestaría los servicios financieros a través de su red de sucursales.

Al mes de julio de 2003, el FONHAPO incrementó a 417 millones de pesos sus reservas financieras para Cuentas de Cobro Dudoso, a efecto de garantizar plenamente la salud financiera de la institución. Así mismo implementó incentivos para fomentar el pago de la cartera vencida.

SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL

Dentro de los logros más sobresalientes de este período, destaca la consolidación de la SHF, como una de las principales herramientas para impulsar los mercados primario y secundario de crédito así como la construcción, adquisición y mejora de vivienda. En este sentido, estableció con la Secretaría de Desarrollo Social por conducto de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), con la participación de los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) y la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, un Convenio de Concertación para promover y fomentar que las familias, en especial las de menores ingresos, tengan acceso a una vivienda con seguridad jurídica en su tenencia; mismo que fue publicado en el DOF, el 10 de diciembre del 2002.

ACCIONES DE LA SHF EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE GARANTÍA DE PAGO OPORTUNO 2002-2003

El 20 de marzo de 2003, la Sociedad otorgó garantías a la emisión de certificados bursátiles de la SOFOL Crédito y Casa por un monto de 1,000 millones de pesos, la mayor cantidad emitida hasta entonces. De igual forma, el día 24 del mismo mes, la SOFOL Hipotecaria Vanguardia utilizó la garantía de la Sociedad, para obtener fondos de la banca comercial.

El 15 de abril del mismo año, la SHF otorgó su Garantía de Pago Oportuno, para que la SOFOL Metro Financiera pudiera llevar a cabo la realización de una segunda emisión por 500 millones de pesos a un plazo de cinco años. De igual manera (con la Garantía de Pago Oportuno) se realizó la formalización entre la SOFOL Hipotecaria México y la Banca, para disponer de una línea de crédito por 200 millones de pesos destinados a la construcción de proyectos habitacionales.

A fines del mes de abril, la SHF firmó un convenio con Nacional Financiera (NAFIN), para garantizar el respaldo de crédito puente a los desarrolladores derivado del Programa de Garantía de Pago Oportuno establecido por la Sociedad, mismo que permitió cubrir hasta el 100 % del capital y los intereses otorgados a las SOFOLES. Como resultado de ello, en el mes de mayo se firmó el primer contrato de apertura de línea de crédito entre la SOFOL Hipotecaria Vanguardia y NAFIN; para fines del mismo mes, la SHF había otorgado 7,705 millones de pesos como Garantía de Pago Oportuno para 10 SOFOLES incorporando la intermediación financiera de la banca comercial, banca de desarrollo y emisiones directas al mercado.

El 13 de junio de 2003 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, diversas disposiciones en materia de garantías, así como las reformas a la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, las cuales permiten la viabilidad del proceso de bursatilización pues representan medidas de impulso a la certidumbre jurídica que favorecen la reactivación de créditos hipotecarios por parte de intermediarios privados y, por esta vía, la posibilidad de tener una cartera crediticia más sólida y mejor calificada que sirva como base para desarrollar el mercado secundario de hipotecas en el país, lo cual a su vez incrementará el flujo de recursos para el otorgamiento de nuevos créditos.

En resumen, durante el 2003 se otorgaron un total de 692,607 créditos y subsidios, de los que el 72.2% correspondieron a adquisición de vivienda y el 27.8% restante a mejoramiento y otros tipos de créditos, todo esto con una inversión de casi 112,000 millones de pesos, equivalente al 1.7% del Producto Interno Bruto.

3.7.4 CUARTO INFORME DE GOBIERNO (2004)

Al mes de junio de 2004 se habían otorgado un total de 259,053 créditos en sus diversas modalidades, de los cuales 196,209, es decir, el 75.7 por ciento, correspondieron a adquisición de vivienda; por otra parte, los 62,844 créditos restantes, es decir el 24.3 por ciento fue destinado a mejoramientos, lo cual significó casi el triple de los registrado en el mismo período de 2003 que fue de 21,045 créditos.

La CONAFOVI y los organismos nacionales de vivienda diseñaron el Registro Único de Conjunto que de manera formal inició su operación en el mes de junio de 2004, con el fin de concentrar de manera homologada y a través de un sistema electrónico, la oferta pública de vivienda de interés social generada por los desarrolladores habitacionales con los organismos financieros de vivienda.

El INFONAVIT originó los Certificados de Vivienda de Interés Social (CEDEVIS), los cuales son certificados bursátiles denominados en pesos, respaldados por créditos hipotecarios y que tienen un plazo mínimo de siete años y un máximo de 12. Durante el mes de marzo de 2004, el Instituto concluyó su primera emisión de CEDEVIS por 750 millones de pesos.

El Instituto también diversificó los créditos ampliando sus montos para los derechohabientes que obtienen ingresos superiores al mínimo, a través de programas de financiamiento con los cuales pueden conseguir un crédito mayor con la banca comercial o de cofinanciamiento con la SHF. Esto permitirá sumar en un sólo producto las ventajas que ofrece SHF e INFONAVIT y disminuir tanto el enganche como la mensualidad que pagará el acreditado, o alternativamente, acceder a una vivienda de mayor valor dado su nivel de ingreso o a un cofinanciamiento con la banca o las SOFOLES,¹³³ en el que por primera vez el saldo acumulado en la subcuenta de vivienda de los trabajadores podrá ser utilizado para dar el enganche.

Como se puede apreciar, se han impulsado mecanismos específicos de ahorro para vivienda, facilitando la formación de enganches y aportaciones, para que los esquemas financieros privilegien la disponibilidad de crédito en función del ahorro previo, entre los que se encuentran:

- Cuentahorro Infonavit, en cuyo marco el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, SNC (BANSEFI) y el INFONAVIT firmaron un convenio con la finalidad de que los trabajadores obtengan directamente un crédito para vivienda a través del ahorro.
- Vivienahorro, mediante el cual el BANSEFI y el Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda firmaron un convenio por el cual los clientes que califiquen para el programa y cumplan con la meta de ahorro establecida, serán beneficiados con subsidios federales, estatales y municipales que les permitirán obtener una unidad básica de vivienda o un pie de casa.

¹³³ Intermediarios financieros establecidos como personas morales que otorgan créditos para sector o actividad determinada, como el hipotecario. Se diferencian de los bancos principalmente en que no pueden captar por ventanilla depósitos a la vista o a plazo fijo.

- “Ahorra SHF”, este programa se generó a partir de un convenio firmado en el mes de mayo de 2004 por el BANSEFI y la SHF, para beneficiar a las personas que no pueden comprobar ingresos y demuestren a través del ahorro constante que pueden cumplir con el pago de un crédito hipotecario. El programa también está disponible para aquellos que puedan demostrar ingresos y quieran mejorar su calificación crediticia.

FOVISSSTE

Fue publicada por el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, la convocatoria al proceso de selección para el otorgamiento de crédito hipotecario, misma que se programó del 8 al 26 de marzo de 2004. La distribución de los créditos se hizo con base en los acuerdos de la comisión ejecutiva del FOVISSSTE, que señalan que el 75% de los créditos hipotecarios se asignen a la adquisición o construcción de paquetes de vivienda previamente registrados en el fondo; el 15% a adquisición de vivienda terminada disponible en mercado abierto y el 10% restante a las modalidades de construcción individual de vivienda en terreno propio, reparación, ampliación, o mejoramiento así como la redención de pasivos. El programa 2004 de otorgamiento de créditos asignó un total de 48 mil préstamos hipotecarios.

FONHAPO

Dentro del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para Vivienda Progresiva Tu Casa, del fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, se establecieron acciones dirigidas a las familias en situación de pobreza patrimonial que viven en localidades rurales con alta y muy alta marginación, para apoyar la construcción, ampliación y mejoramiento de vivienda.

SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL

En respuesta al mandato de la Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal, para fomentar el desarrollo de los mercados primario y secundario de financiamiento a la vivienda, la SHF diseñó un plan para reemplazar de manera gradual el mecanismo de otorgamiento de créditos a la construcción, por otro denominado “Garantías de Pago Oportuno” (GPO). Así, para 2004 se programó otorgar más de 16,000 millones de pesos en garantías firmadas, para el financiamiento de construcción de vivienda preferentemente menores a 85 por ciento del riesgo que involucra el pago de los créditos. Sin embargo, en el caso de las SOFOLES pequeñas y de reciente creación, se consideró una cobertura de hasta el 100 por ciento del riesgo contratado en el crédito. Derivado de esta operación, hasta junio de 2004 se habían firmado líneas de crédito a la construcción con GPO por 4,950 millones de pesos.

Las cifras proporcionadas en el cuarto informe de gobierno, reflejan una relativa ventaja respecto de las expectativas propuestas al inicio de la presente administración; el análisis de la acción habitacional implementada en los primeros cuatro años de gobierno, refleja un importante impacto social; pero no se debe perder de vista que el hecho de aumentar el número de viviendas proporcionadas por la administración anterior no representa una solución real al problema, ya que bajo un análisis de esta necesidad a la población en su conjunto, dichos avances representan sólo la solución al déficit anual y no la solución al rezago.

Es importante hacer mención que durante la clausura del XVIII Encuentro Internacional de Vivienda de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI),¹³⁴ el titular del Ejecutivo Federal aseveró que entre el 1 de diciembre del año 2000 y el 18 de abril de 2004 se otorgaron

¹³⁴ Sistema Internet de la Presidencia, 28-04-2004 040428 XVIII Encuentro Internacional de Vivienda de la CANADEVI.

1,860,000 créditos para vivienda, con una inversión superior a 280,000 millones de pesos; de los cuales, más de 1,320,000 fueron para adquirir una casa o un departamento y 535,000 para otros proyectos en la vivienda.

Dentro del mismo documento, se cita que la Sociedad Hipotecaria Federal y el FONHAPO, a través del Fondo Nacional de Apoyo Económico para la Vivienda, otorgarían durante 2004, 17 mil 500 subsidios PROSAVI (Programa Especial de Crédito y Subsidios para la Vivienda), a la población de más bajos recursos, cabe mencionar en este punto que no se aclara en el documento el porcentaje respecto de salarios mínimos de la población considerada “de más bajos recursos” dato de suma importancia respecto de la población que gana menos de dos salarios mínimos la cual no es considerada en ningún programa de los organismos públicos de vivienda.

3.8 LA VIVIENDA DENTRO DEL ACUERDO NACIONAL PARA EL CAMPO.

El Acuerdo Nacional para el Campo, fue suscrito entre el Ejecutivo Federal y las organizaciones campesinas y de productores mexicanos el 28 de Abril del 2003; en el, se reconocen las propuestas de dichas organizaciones, las cuales fueron planteadas en las diferentes mesas del “Dialogo por una Política de Estado para el Campo”, basadas en la necesidad de un cambio estructural, conforme a lo establecido en los artículos 25 y 26, frac. XX del Artículo 27; y el párrafo 4º., del Artículo 4º. Constitucional.

Dicho acuerdo establece condiciones para que la soberanía y seguridad alimentarias y el desarrollo de la sociedad rural (incluida la vivienda), sean alcanzadas mediante un verdadero cambio estructural. Asimismo, el Acuerdo Nacional para el Campo reconoce que el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional para

promover, concertar e instrumentar una política de Fomento Productivo y Desarrollo Económico y una Política Social para el Desarrollo Rural Sustentable, mismas que deberán ser impulsadas en el marco del federalismo bajo una concepción institucional.

Concretamente en materia de vivienda, se establece en la sección IV. Acuerdo general; apartado A. “Reforma Estructural”; punto número ocho que “La política social para el Desarrollo Rural Sustentable considerará acciones en materia de superación de la pobreza, educación, salud, vivienda, infraestructura rural, medio ambiente, comunicaciones y transportes, procuración e impartición de justicia, alimentación y nutrición, prevención de desastres naturales, jornaleros agrícolas y migrantes, cultura y recreación, y atención a zonas marginadas, entre otros.”¹³⁵

En tanto, en la sección V. Acuerdos Básicos, apartado A. “Acciones Inmediatas”; punto número 26 se establece que “Con objeto de apoyar la construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas en el medio rural, se constituirá el Fondo Nacional de Vivienda Rural, el cual operará con base en las políticas y programas de la CONAFOVI y en coordinación con los organismos federales de vivienda.”¹³⁶

En la misma sección V, establece más detalladamente en el apartado D. “De Desarrollo Social del Sector Rural” punto número cuatro: Vivienda, que “El Ejecutivo Federal, con base en el Artículo 4º. Constitucional y el artículo 154 inciso III de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, constituirá el “Fondo Nacional de Vivienda Rural”, con base en las políticas y programas de CONAFOVI y de algunos organismos federales de vivienda, con una visión participativa a partir de las necesidades en las distintas regiones del medio rural, y dando cumplimiento al criterio de financiar y apoyar la construcción, mejoramiento y en su caso, regularización de vivienda rural, para ello se privilegiará el uso de materiales de la

¹³⁵ Acuerdo Nacional para el Campo. Pág. 12

¹³⁶ *Ibidem*. Pág. 14

región y el aprovechamiento de mano de obra, como lo establece la propia Ley, generando empleos en las zonas rurales y aplicando el financiamiento con eficiencia y efectividad. Estas acciones serán parte fundamental de la estrategia para la reducción de las asimetrías entre las condiciones de vida urbana y rural.”¹³⁷

Como podemos apreciar, al establecerse una política habitacional para el campo a través de los organismos gubernamentales de vivienda, podemos considerar, en base a los análisis establecidos a estos organismos, que en México, tanto en el ámbito urbano como en el rural solicitar y ser beneficiado de una vivienda de interés social es un proceso difícil, largo y con incertidumbre, al mismo tiempo de significar para la mayoría de las familias que se incorporan a un programa, un esfuerzo económico superior a las posibilidades de los más pobres. Los beneficiarios de la actual política habitacional son familias que si bien pertenecen a un segmento de la población considerado como de “bajos ingresos”, presentan grandes discrepancias entre sí como pueden ser las características demográficas (tamaño y composición familiar por ejemplo), pero principalmente se comprueban al estudiar los rasgos socioeconómicos de los beneficiarios, en especial el ingreso y las actividades económicas que desempeñan.

Actualmente la política habitacional, como política social del Estado, no ha podido evitar la enorme competencia por una oferta de vivienda por los sectores pobres y vulnerables y que están desde hace mucho tiempo sobre los límites definidos para identificar a quienes son objetivos prioritarios de este beneficio social; lo cual evidencia que no existen mecanismos adecuados para la demanda de los más pobres a una vivienda digna.

¹³⁷ Ibidem. Pág. 33

3.9 FUNDAMENTO Y DESARROLLO DE LA ACTUAL POLÍTICA DE VIVIENDA.

La actual política habitacional se fundamenta en el desarrollo del financiamiento hipotecario, es decir, con la abierta participación del sector financiero privado, en este sentido el Ejecutivo Federal considera que la experiencia de la banca en el otorgamiento de créditos hipotecarios (de no muy gratos recuerdos para muchos deudores), abre oportunidades para una mayor participación en el financiamiento del sector, ya que un mayor volumen de créditos hipotecarios facilitaría la incorporación de recursos financieros del mercado de valores para complementar los recursos existentes.

Para la actual administración, las oportunidades en el sector de la vivienda dejarían de aprovecharse si no se lleva a cabo la reforma del marco impositivo y presupuestal;¹³⁸ esto es evidente, ya que es una de las principales alternativas para ampliar y diversificar los ingresos del sector público, es decir, aumentar el financiamiento por medio de recursos tributarios; respecto del sector habitacional se justifica dicha intención al mencionar la necesidad de abasto de vivienda para los grupos más vulnerables de la población, ya que se afirma que la mayor disposición de recursos fiscales posibilitará la instrumentación de programas de subsidios directos impulsados por el Gobierno Federal para atender las necesidades habitacionales de la población de menores ingresos que no son atendidos por la Banca privada respecto de los créditos hipotecarios, debido a que éstos no están contemplados para la población que gana menos de tres salarios mínimos.

¹³⁸ Consistente en la creación de nuevos impuestos por parte del Poder Ejecutivo y su posterior autorización por el Poder Legislativo.

En medio de esta situación y ante la planeación del Gobierno Federal, existe otro elemento que parece indicar (como sucedió en el sexenio anterior), que las recomendaciones externas fueron el referente que esbozó la ruta que esta siguiendo la seguridad social ya que ésta ha ido perdiendo su carácter solidario al seguir siendo sometida a las necesidades de la economía capitalista neoliberal como una continuidad del sexenio zedillista.

Lo anterior, es en referencia a lo que esta convirtiéndose en una desafortunada costumbre del Banco Mundial respecto de las nuevas administraciones gubernamentales y que consiste en que la mencionada institución recomienda “agendas” como ocurrió con el entonces presidente electo Vicente Fox Quesada.

“En las recomendaciones del Banco Mundial se dice que se deben comenzar a realizar provisiones para el pago de pasivos de especial preocupación, como el desequilibrio actuarial del ISSSTE, es decir el sistema federal público de pensiones; las operaciones financieras no sostenibles de INFONAVIT y FOVISSSTE, es decir los fondos públicos para la vivienda de los trabajadores del sector privado y público, respectivamente; y la viabilidad de los 31 sistemas de pensiones a nivel del estado, que hace poco fueron descentralizados por la federación.”¹³⁹

Específicamente, en cuanto al INFONAVIT y el FOVISSSTE el Banco Mundial critica que “en el mercado hipotecario, aproximadamente un tercio de todas las contribuciones de pensiones son asignadas para financiar fondos de vivienda públicos, los que a través de subsidización de precios, controlan tres cuartos del mercado hipotecario, que en efecto constituyen una barrera para el desarrollo hipotecario privado, aunque son incapaces de satisfacer la enorme demanda de vivienda, estimada en 800,000 nuevas unidades y 6 millones con necesidad de reparación. El INFONAVIT y el

¹³⁹ Claudia García, en: El primer año del gobierno foxista. Pág. 84.

FOVISSSTE deben ser reformados (sino desincorporados), quitarles los subsidios y asignarles mejores standards de servicio.”¹⁴⁰

Influenciado o no, la nueva política habitacional que el gobierno federal implantó, si bien pretende que cualquier persona tenga acceso a la compra, construcción, remodelación o renta de una vivienda para su familia, no se diferencia mucho de las anteriores ya que el “acceso” se condiciona de acuerdo al presupuesto, capacidad de crédito y preferencia, por lo que evidentemente sigue sin tomar en cuenta a las clases más pobres.

Por lo pronto, el Infonavit ha cambiado sus reglas y prácticas en su afán de alcanzar a otorgar en seis años el mismo número de créditos otorgados durante los 28 años anteriores; actualmente ya no existen las convocatorias y la banca comercial otorga el crédito apoyado en las aportaciones patronales, sin embargo, la única manera que hay para subir el puntaje es con ahorro, quien ahorre para la compra de su casa puede ir subiendo el puntaje.

Es oportuno señalar que de acuerdo con la estadística de créditos otorgados para la adquisición y el mejoramiento de la vivienda de 1995 a 2000, presentada por la Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda, de la SEDESOL (ver cuadro1), los organismos de financiamiento como INFONAVIT, FOVI (ahora SHF), FOVISSSTE Y FONHAPO, otorgaron 1,346,823 créditos mientras la banca, en este mismo periodo, otorgó 29,668 créditos, es decir, sólo el 2.2% de la oferta de financiamiento para vivienda. Esta situación nos permite considerar que, aún cuando existen tareas importantes a realizar para hacer más eficiente su desempeño, estos organismos deben seguir representando una opción viable para consolidar e impulsar el sistema de financiamiento de vivienda en México.

Actualmente, la estructura del sector público en materia de vivienda funciona con FONHAPO como un fideicomiso público, cuyo fideicomitente es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

¹⁴⁰ Banco Mundial 2000, Pág.10

FOVISSSTE como una entidad de la Administración Pública Paraestatal, constituido como organismo descentralizado del ISSSTE; el FOVI que como ya se ha señalado, fue sustituido como fiduciario por la Sociedad Hipotecaria Federal ante la SHCP y el INFONAVIT, cuyo tripartismo le brinda independencia sectorial. Estos organismos en términos generales han presentado un buen funcionamiento al interior de su estructura organizacional, sin embargo en conjunto la falta de coordinación institucional a pesar de los esfuerzos de la CONAFOVI, no ha permitido optimizar la asignación de recursos crediticios y de subsidios a quienes más los necesitan.

No debemos perder de vista que el INFONAVIT es el encargado de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y en el período 1995-2000, el Instituto participó con el 63.5% de la oferta de los 4 grandes organismos públicos; los montos de sus créditos van desde los 120 salarios mínimos para el Distrito Federal (SMDF) hasta los 220 SMDF, con una tasa de entre 4% y 9% según el salario del trabajador, lo importante aquí es señalar que para acceder al crédito tope del INFONAVIT el trabajador debe ganar por lo menos 4.5 salarios mínimos. Por otra parte, una vez agotadas sus reservas territoriales, el instituto lo solicitó a sus contratistas como parte del convenio para asignación de obras con lo que el precio de la vivienda que se empezó a ofrecer a los trabajadores se elevó.

El FOVISSSTE ha venido utilizando recursos provenientes de las aportaciones del 5% del salario de los trabajadores al servicio del Estado (mismos que se rigen por el apartado B del Artículo 123 constitucional), y sus montos son en promedio de 160 SMDF, pero alcanzan un tope de hasta 320 SMDF, a una tasa de entre 4% y 6%, en la actualidad cuenta con cerca de 2 millones de trabajadores derechohabientes y en el periodo señalado contribuyó con el 10.5%, por su parte el FOVI, hasta antes de ser sustituido por la Sociedad Hipotecaria Federal perdió prácticamente el control sobre su programa financiero de vivienda y quedó sujeto a que se le asignaran recursos especiales o a intermediar entre los solicitantes y

la banca hipotecaria apoyando con el 20% en tanto que FONHAPO, contribuyó con el 5.8 % de los créditos otorgados.

Esto nos muestra que la demanda de vivienda de interés social satisfecha por el FONHAPO, como organismo dirigido a las clases más desprotegidas y los demás organismos, al inicio del actual sexenio, presentaba una enorme brecha cuya solución no puede ni debe resolverse con medidas parciales.

Las propuestas de aumentar el número de créditos a través de mecanismos como la “bursatilización”, el “cofinanciamiento” y el “ahorro voluntario” representan esquemas importantes, pero de ninguna manera suficientes. Mucho menos viable para las clases más desprotegidas es la propuesta presidencial de concurrir al mercado de capitales para obtener financiamientos adicionales a través de la recién creada Sociedad Hipotecaria Federal, que junto con la Banca Privada presentó a mediados del 2004, un nuevo instrumento de co-financiamiento, dirigido a los trabajadores de ingresos medios,¹⁴¹ con lo cual quienes ganan entre 10 y 11 salarios mínimos, van a poder disponer de sus ahorros en la subcuenta de vivienda, para adquirir la casa o departamento que les interese (sólo para quienes ahorren y su crédito sea aprobado por la banca).

En una alusión directa a los esquemas dirigidos a los más pobres, el Presidente Vicente Fox Quesada expresó lo siguiente: “Hoy también les anuncio que la Sociedad Hipotecaria Federal y el FONHAPO, a través del Fondo Nacional de Apoyo Económico para la Vivienda, otorgarán este año 17 mil 500 subsidios PROSAVI¹⁴² a la población de más bajos recursos.”¹⁴³

En el mismo acto, el presidente también mencionó que “para este año se tiene la meta ambiciosa de llegar a 575,000 viviendas, lo cual quiere decir que prácticamente FONHAPO estará otorgando el *3% de los créditos en el año*”; la importancia de esta cita radica en

¹⁴¹ Sistema Internet de la Presidencia, 28-04-2004 040428 XVIII Enc. Int. de Vivienda Op. Cit.

¹⁴² Programa Especial de Crédito y Subsidios Para la Vivienda.

¹⁴³ Sistema Internet de la Presidencia, 28-04-2004 040428 XVIII Enc. Int. de Vivienda Op. Cit.

que es precisamente el FONHAPO el organismo encargado de atender a la población que no cuenta con acceso a los servicios de seguridad social (condicionado a la disposición de empleo formal y luego a una afiliación), y la gran mayoría al no estar asegurada ni tener acceso a los organismos nacionales de vivienda, en la generalidad de los casos posterga e incluso cancela indefinidamente la obtención de un crédito.

El FONHAPO introdujo innovaciones notables en materia de financiamiento de vivienda popular,¹⁴⁴ las cuales se pueden resumir como sigue:

- Se basó en la canalización de recursos públicos al financiamiento de alternativas habitacionales de carácter progresivo.
- En correspondencia con lo anterior definió como población objetivo, la misma que obtiene preponderantemente su vivienda mediante procesos no regulados de urbanización popular.
- Definió un espacio institucionalizado para la gestión colectiva de proyectos de vivienda popular por los propios beneficiarios, la llamada promoción autogestionaria popular.
- Proporcionó, desde una perspectiva de descentralización de la acción pública en materia habitacional, soporte financiero a organismos estatales para desarrollar programas habitacionales para la población de más bajos ingresos.
- En conjunto, brindó un marco para la experimentación en materia de financiamiento y promoción de vivienda popular y habilitó las iniciativas y capacidades de una multiplicidad de actores locales.

A pesar de todo ello, el gobierno federal en lugar de optar por la seguramente necesaria revisión de sus formas de operación optó al parecer ya hacia el término de la anterior administración federal, por su liquidación silenciosa.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Vivienda Popular: Aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por veinticinco el salario mínimo general elevado al año, vigente en el área geográfica de que se trate. Fuente: Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, Pág. 154.

¹⁴⁵ Emilio Duhau en: Las Políticas Sociales de México al Fin del Milenio Pág. 348.

La realidad nos muestra que en nuestro país, el déficit de vivienda se vincula estructural y orgánicamente a una reducida oferta para la población de menores ingresos, quienes enfrentan cada vez más problemas para ser sujetos de crédito ante los distintos organismos de financiamiento para vivienda y, por lo tanto, ven diluirse su esperanza y su derecho de contar con una casa para vivir. “Esta situación se agrava si consideramos que de la población económicamente activa en México, que asciende a 40 millones de personas, 18% tiene ingresos menores a un salario mínimo y otro 30% tiene ingresos entre uno y dos salarios mínimos; de hecho, el 62% de la Población Económicamente Activa (PEA) en México o carece de empleo o no recibe ingresos o percibe hasta 2 salarios mínimos.”¹⁴⁶

Para entender la magnitud del problema, basta decir que de las nuevas necesidades de vivienda estimadas en 700 mil unidades por año, el 5% son de vivienda media y residencial, el 32% corresponden a vivienda de interés social y el 63% son vivienda popular en un país donde la población demandante de viviendas se sitúa entre los 20 y 44 años de edad, segmento que representa el 38.6% de la población mexicana, es decir 37'450,731 personas y que además constituirá el grupo de crecimiento demográfico más dinámico en los próximos 30 años.¹⁴⁷

Lamentablemente en todo este esquema para la vivienda de interés social, y al contrario de lo que ha pasado con otros satisfactores básicos, no se ha visto materializada alguna propuesta que signifique una real preocupación por los grupos más desvalidos y que permita inclinar las diferencias que todavía subsisten como resultado de atrasos estructurales y la crisis económica. Sucede entonces, que si bien los actuales mecanismos de la acción habitacional pueden estar permitiendo una mejor administración de los recursos en la medida en que obliga a quienes tienen, o tienen más, a pagar por su vivienda y no aprovechar indiscriminadamente

¹⁴⁶ Nueva Cultura Laboral, 1995-2000. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

¹⁴⁷ XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI.

los subsidios; no existen fórmulas para que los que tienen menos, o no tienen, puedan también obtener una solución que signifique un mejoramiento efectivo en su calidad de vida, y dada la condición integral del bienestar, disminuye (si no es que anula) los avances que se pueden lograr con otros programas de política social orientados a esa misma población.

3.10 ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS.

La forma en que el gobierno federal interviene en el sector, expresado en lineamientos, programas y acciones específicas para orientar e intervenir en la producción de las áreas habitacionales es lo que se concibe como “política habitacional”. Dado el carácter de las demandas que busca solucionar, la política habitacional debe ser considerada, entonces, como un componente importante de la política social y por eso, la política habitacional debe tener principalmente un objetivo social.

Es innegable que ha habido avances, pero también lo es que los principales organismos públicos de vivienda siguen manteniendo la política habitacional implementada en los tres sexenios anteriores, continuando con una estrategia para dejar de ser constructores y propietarios directos de vivienda y de este modo desempeñar un papel promotor enfocado al fomento y financiamiento de esta actividad, dando como resultado que las aportaciones de los trabajadores al Fondo de Vivienda permitan al Estado no sólo manejar esos recursos discrecionalmente, sino seguir especulando con la esperanza de los trabajadores de conseguir casa propia; situación que evidentemente le facilita ejercer un manejo político que le permite por un lado no entrar en conflicto con estos sectores sociales y por el otro seguir guiando de manera institucional sus demandas, con lo cual, la actual política habitacional responde no sólo a los intereses de los trabajadores, sino a los del autodenominado “gobierno del cambio”.

En el mismo período referido en el párrafo anterior, la propuesta gubernamental en relación con la vivienda para los sectores de bajos ingresos (vivienda de “interés social”), se desplazó entre los objetivos sociales de apoyar a las familias de escasos recursos y los objetivos económicos de reactivación de la economía nacional; concretamente, a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari dicha política habitacional se definió hacia una abierta preferencia del objetivo económico observándose al mismo tiempo un abandono resuelto y continuo de su aspecto social, situación que en algún momento caracterizó a las propuestas y acciones gubernamentales (independientemente de si fueron exitosas o no).

Esta situación está produciendo efectos muy perjudiciales en las condiciones de vida de la población más pobre, y permite apreciar una situación que sólo puede ser entendida en el marco de la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo en el que el Estado ha hecho a un lado la disposición por lo social que le caracterizó durante muchos años.

En este sector, las insuficiencias habitacionales del país han alcanzado un crecimiento prácticamente equiparable al del proceso de urbanización, íntimamente ligado al de industrialización, lo que lo ha convertido en un reto creciente. En un inicio, la política definida por el Estado, fue la de adjudicarse la responsabilidad de ser el ejecutor directo de las diferentes etapas del proceso habitacional; sin embargo desde el sexenio anterior, esta tarea se ha modificado pasando de un Estado ejecutor a uno promotor, es decir de un Estado constructor a uno financiero.

Si consideramos que en el país se registran cerca de 700,000 matrimonios por año, más las uniones libres que se dan; que existe un déficit cuantitativo superior a los cinco millones de viviendas y que además es necesario reponer anualmente una parte del parque habitacional considerado como no deficitario, podríamos pensar que hablar de que en nuestro país se requiere producir 750 mil viviendas por año parece una cifra apenas razonable; como hemos visto, ésta

es la cifra que el Presidente Vicente Fox Quesada prometió alcanzar para el último año del sexenio.

Esta situación adquiere relevancia en el sentido de que la propuesta de hacer 750 mil viviendas al año es una propuesta cuantitativa importante, pero sólo si en realidad fuera cada año, ya que en este caso plantearía de golpe la posibilidad de resolver el problema de la vivienda en lo que hace a la vivienda nueva.

Una de las principales funciones del gobierno federal en sus tres niveles, es la de proveer la infraestructura que articule y soporte con suficiencia el desarrollo urbano sustentable de las zonas urbanas, un desarrollo urbano sustentable que permita alojar en condiciones dignas a la población actual y futura del país, por lo que ciertamente el gobierno federal tiene que hacer un esfuerzo extraordinario ya que se deben cubrir importantes rezagos y, además, hacerlo sobre la marcha, ya que el crecimiento de la población y las necesidades insatisfechas en materia de vivienda y de los demás elementos del desarrollo urbano no esperan, por lo que o se hacen las cosas formalmente o estas mismas se seguirán haciendo pero de manera informal¹⁴⁸ con todos los aspectos perjudiciales implícitos.

De acuerdo con los datos aportados por los organismos nacionales de vivienda, en México se producen de 300,000 a 350,000 viviendas por año, de las cuales al menos el 65% son producidas por el INFONAVIT; otro 5% son financiadas por el FOVISSSTE; 50,000 a 60,000, esto es, entre el 15% y el 20% son financiadas a través de la SHF y el restante 10% es financiado por el FONHAPO y los organismos estatales. El resto de las viviendas que se producen en el país, aproximadamente 400,000 se generan de manera informal y con todas las consecuencias negativas que ello implica.

¹⁴⁸ Asentamientos irregulares y autoconstrucción, lo cual evidentemente implica la ausencia de proyectos arquitectónicos, mínimos estándares de calidad, resistencia o eficiencia y falta de servicios.

Al comparar el perfil de la oferta formal con el de las necesidades, es fácil detectar que el sector que está ampliamente insatisfecho es precisamente el amplísimo sector de las familias de bajo ingreso no asalariadas por lo que resulta paradójico que en los últimos años se haya debilitado el presupuesto para el organismo del gobierno federal que atendía a este grupo de población, esto es, el FONHAPO, el cual pasó de otorgar aproximadamente 60,000 créditos por año a finales de los ochenta a otorgar en el año 2000 alrededor de 3,000 créditos; también puede observarse y reconocerse que el sector mejor cubierto (y no por ello satisfecho) corresponde al de los trabajadores, gracias a las correcciones que desde principios de la década de los noventa se efectuaron en la operación y en las políticas del INFONAVIT.

CONCLUSIONES.

El Estado mexicano, nacido del triunfo revolucionario fue sustentado por las masas que logró captar y de las cuales hizo suyas las demandas que dieron origen al movimiento armado; logrando aparecer como la fuerza capaz de organizar y dar dirección a todo un proyecto político y social.

En busca de constituir la nueva estructura, al triunfo armado prosiguió la tarea de conformar y controlar a los grupos que intervinieron en la derrota del antiguo sistema. Implantar la institucionalización requirió de un período de conformación e integración de los diversos grupos y de las grandes masas en torno a un solo esquema organizativo, el Estado Nacional.

Durante el período cardenista se logra la gran institucionalización del poder estatal, con lo cual se comienza a definir la acción del Estado, el Poder Ejecutivo, la Administración Pública y a la cabeza de todo, el Presidente de la República, representante sobresaliente del nuevo régimen. Aparece también la política de masas y es en los grupos y las organizaciones de clase donde las demandas tienen expresión; se termina con las relaciones políticas de sujetos aislados cobrando un sentido en cuanto a su significación gremial.

En esta etapa el sistema se caracterizó por su capacidad para organizar a las diversas instancias sociales y hacer suyo el poder que de ellas proviene; instalando un tipo de mediación entre el Estado y la sociedad que desarrolla una fuerte alianza entre las mutuas necesidades e intereses y la posibilidad de resolverlos. Esta alianza fue garantizada por las instituciones que incluso actualmente representan las vías de comunicación no sólo del Estado hacia la sociedad, sino también de la sociedad para con el Estado.

Ante esta circunstancia, diversas instituciones se especializaron en la conducción administrativa, entre ellas las encargadas de la seguridad social, empezando a perfilarse un franco interés por resolver las necesidades de servicios públicos básicos de la población, en cuyo rubro la intervención estatal utilizó (por supuesto, entre diversos factores), el de la vivienda, utilizándola a lo largo del desarrollo económico y social para formar y mantener la nueva estructura; misma que pudo desenvolverse gracias a un presidencialismo todopoderoso que favoreció una coordinación entre el aparato administrativo con el político (lo cual en su momento, dio al presidente un poder supremo frente al poder legislativo), es en este punto que toma gran importancia la integración corporativista al PRI de los trabajadores sindicalizados, de los campesinos y del sector popular, lo cual impidió la movilización de grupos independientes dando por tanto al aparato estatal hegemonía política, situación que finalmente desembocó en la aparición de la dualidad político-empresarial de los conductores del Estado, tanto administradores como políticos unieron a las fracciones en una estructura estatal autoritaria y jerárquica, en la cual el poder último residía en el Presidente.

A principio de los años sesenta, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrolla el programa de vivienda a través del ahorro interno, creando el Fondo de Vivienda, cuyas funciones básicas eran más administrativas que políticas y consistían en fijar los criterios crediticios a los bancos que financiaban vivienda, así como las especificaciones que deberían cumplir los programas de construcción habitacional, accesibles a la población asalariada.

En un principio, estos elementos no se manifestaron de igual manera en todos los organismos públicos de vivienda, ya que la intervención estatal fue más visible en el caso del INFONAVIT y FOVISSSTE representantes a mediados de los setenta de la estructura de cooptación y control del sector obrero y de los trabajadores al servicio del Estado; estos organismos permitieron ampliar una oferta habitacional para trabajadores de bajos ingresos que hasta entonces

venía siendo canalizada, principalmente, por la banca a través del FOVI y algunos organismos de vivienda de poco alcance. Respecto del FONHAPO, el Estado también se encuentra en el trasfondo de su desempeño pero los marginados urbanos (el sector popular) están demasiado fragmentados y son demasiado diversos como para poder identificarse como un actor político único.

El origen del INFONAVIT muestra que la vivienda como un derecho constitucional se convirtió y fue utilizada por el Estado como una “recompensa” para el apoyo del sector obrero en el proceso de su formación y consolidación, también fue utilizada como parte de una estructura sectorial corporativista del partido en el poder al reforzar la estructura de control jerárquico-patrimonial del movimiento sindical; este elemento fue el que provocó en última instancia que el presidente no conservara al Infonavit como una institución democrática; es decir, los actuales sistemas excluyentes del instituto (vivienda inalcanzable, distribuida mediante mecanismos patrimoniales), tuvieron su origen en la presión de los líderes del sector obrero por obtener resultados inmediatos, así como por su lucha en contra de cualquier intento del Estado para controlar la estructura interna del sector.

A lo largo de las diversas administraciones, las instituciones lograron cimentar su propia consolidación, hoy los tiempos han cambiado radicalmente, México vive un período de transición democrática y asentamiento de sus instituciones, situación que volvió obsoletos los mecanismos de cooptación a través de diferentes prerrogativas, como la vivienda; incluso se busca un redimensionamiento de las instituciones gubernamentales, por lo que actualmente el Estado ya no enfrenta la disyuntiva de su consolidación, sino la de su perfeccionamiento, y es que precisamente el asentamiento de sus instituciones enfrenta nuevos problemas, uno de ellos es el acelerado crecimiento del déficit habitacional a escala nacional, como consecuencia de la implementación recurrente de esquemas con marcada tendencia

política de corto plazo, haciendo a un lado las soluciones administrativas de largo plazo.

En la presente administración, es necesaria la redefinición de la relación entre el Estado y las clases más marginadas, carentes entre muchos otros servicios básicos, de una vivienda digna, ante esto, surge la interrogante de ¿qué puede hacer el Estado frente a una necesidad cada vez mayor de vivienda para una población cada vez más politizada, más organizada y por lo tanto cada vez más capaz de ejercer presión para obtener respuestas a sus demandas, a la vez que el Estado se enfrenta a una crisis económica y política? La solución parece estar en una redefinición de la relación entre el Estado y los grupos marginados lo cual si bien implicaría sustituir la actitud paternalista del Estado donador, también es necesario implementar una relación en que ambas partes unan esfuerzos con el fin de resolver un problema definido conjuntamente.

Si en verdad se pretende dar soluciones de raíz y se va a implementar una proporcionalidad con la demanda, ya se deberían estar generando esos mecanismos y fortaleciendo los pocos instrumentos existentes, como el FONHAPO. Actualmente, el gobierno federal está implementando una política de vivienda y unos mecanismos financieros que corresponden a la gente cuyos ingresos están por encima de los tres o cuatro salarios mínimos, pero eso es una parte menor del país, y los que están por debajo de ese nivel de ingreso, ¿qué oferta tienen de soluciones habitables? Resulta contradictorio que se planea una política para aquellos que son la minoría consumidora y no se tenga prácticamente nada que ofrecer a la mayoría, por debajo de la línea de flotación del servicio público comercial “vivienda” que están ofreciendo los organismos gubernamentales.

En cuanto a la vivienda rural; sigue siendo un tema fundamental en el país; la atomización de la población es gigantesca y en los últimos diez años nacieron más de cincuenta mil nuevas localidades; el gobierno federal no puede dejar de lado esto, es un

tema fundamental: todavía la tercera parte de la población vive en localidades de menos de cinco mil habitantes, entonces se debe dar puntual seguimiento a los acuerdos que en materia de vivienda se firmaron en el Acuerdo Nacional para el Campo, puesto que de otro modo ¿a esa población quien la atiende?, ¿con que apoyos?.

Y finalmente está el asunto de la vivienda en renta para la que hay muy pocos mecanismos; Ahora que se fortalecen diversos esquemas no se han considerado mecanismos financieros para la vivienda en renta; no es viable que sea un tema que no se contemple, que no se construya vivienda para rentar, la existente en su mayoría no paga impuestos y no tiene ningún tipo de garantía para sus usuarios. Es sin lugar a dudas un tema fundamental.

Todas estas limitaciones en la acción habitacional oficial tienen que ver con el cambio profundo que ha experimentado la política habitacional en el país, mismo que ha tenido que ver con el alejamiento del Estado y la subsiguiente incorporación de la banca privada en el financiamiento de la vivienda de interés social, así como del concepto que en el nivel oficial se tiene de cómo producir dicha vivienda y de las posibilidades reales que tienen los pobres de acceder a determinados beneficios, por esto las propuestas oficiales en la materia se relacionan cada vez más con una oferta de soluciones que están fuera del alcance de la población de menores recursos, mostrando claramente el abandono del contenido social que debe caracterizar a esa política.

Los resultados no se han hecho esperar y son graves: las condiciones habitacionales de la población en las ciudades habían mostrado cierto mejoramiento a finales de los ochenta y principios de los noventa pero los indicadores demuestran que se están deteriorando nuevamente, desde el punto de vista de la estadística oficial es difícil reconocer esta tendencia, pero hay antecedentes proporcionados por las organizaciones de demandantes de vivienda que muestran un aumento en el problema, considerando como situaciones deficitarias las siguientes: deterioro de la vivienda

existente, situaciones de riesgo en muchas viviendas, crecimiento en la densidad de los ocupantes (hacinamiento), etc.

Por lo anterior, debe ser una prioridad revertir estas tendencias modificando el destino de las acciones del sector público en vivienda; para que esto sea posible, es necesario diversificar los esquemas de financiamiento y las propuestas técnicas de la vivienda de interés social dándole nuevamente, un contenido verdaderamente social. Una transformación de este tipo se debe orientar por lo menos en dos direcciones: Por un lado, hacia aquellos grupos que si bien son de bajos ingresos, tienen ciertas posibilidades económicas para acceder a soluciones de tipo mercantil; y por otro lado, hacia los grupos más desprotegidos y vulnerables y de más bajos ingresos, para los cuales es necesario crear mecanismos nuevos, que los mantengan como destinatarios y beneficiarios e impidan, como sucede actualmente, que sean desplazados por lo que tienen más.

Indudablemente, la construcción de vivienda actúa sobre el sistema económico, promoviendo mayor generación de empleos, significándose notablemente en el desarrollo nacional; formando a su vez una importante área de atención de la acción gubernamental. El uso del suelo, su control, su legislación, etc., constituye un aspecto de atención prioritaria, puesto que lleva aparejada una serie de situaciones que se reflejan significativamente en el mejoramiento del nivel de vida de un importante sector de la población, paralelamente se debe solucionar la elevación de los costos de infraestructura, la reducción de áreas verdes, la escasez y alto costo de terrenos.

El déficit habitacional existente no sólo exige una fuerte inversión, sino también el despliegue de esfuerzos en el campo de la investigación, que lleven a definir modelos de solución que permitan maximizar el uso de los recursos económicos disponibles a través de la producción de vivienda óptima con recursos mínimos.

Anexo 1

¿Qué alternativas de Ahorro para Vivienda existen?

· CUENTA AHORRO INFONAVIT

Cuenta Ahorro INFONAVIT, fue creado de manera conjunta a través de un convenio firmado entre el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros BANSEFI y el INFONAVIT para que tu ahorro sea factor decisivo para recibir un crédito, sin importar tu puntaje en el Instituto y puedas adquirir vivienda nueva o usada, para remodelación o pago de pasivos y consiste en que ahorres el equivalente al 15% del monto máximo de crédito a que tengas derecho.

Si eres derechohabiente del INFONAVIT con relación laboral vigente, acude a cualquier sucursal de BANSEFI con tu número de registro federal de contribuyentes (RFC) y tu número de seguridad social (NSS), en donde conocerás el monto máximo de crédito a que tienes derecho y determinarás el plazo que necesitas para juntar el equivalente al 15% del monto máximo del crédito.

Para información acerca de los documentos que necesitas para integrar tu expediente personal y entregarlo en la sucursal visita la página de Internet <http://www.bansefi.gob.mx/infonavit.html>.

· BANSEFI

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. tiene por objeto fomentar el hábito del ahorro entre las familias mexicanas que generalmente no pueden acceder a los instrumentos de la Banca Comercial.

Los depósitos efectuados por los ahorradores se encuentran totalmente garantizados y asegurados por el Gobierno Federal.

BANSEFI está preparando otros esquemas de ahorro para vivienda que pueden beneficiarte. A través del sitio de BANSEFI en Internet se puede estar al tanto de las novedades.

Para información acerca de los productos de BANSEFI visita la página <http://www.bonosdelahorronacional.gob.mx/productos.html>

• **CONSAR**

En el sistema de pensiones, todos los trabajadores afiliados al IMSS que se encuentren en una afore elegida por ellos tienen una cuenta individual en donde se depositan las cuotas obrero-patronales y del gobierno. La cuenta individual integra la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la de vivienda y las aportaciones voluntarias.

Todos los trabajadores tienen el derecho de realizar aportaciones voluntarias a su cuenta individual, que son depósitos adicionales que puedes realizar para aumentar el ahorro de tu cuenta individual. Para información adicional acerca de los productos de la CONSAR visita la página <http://www.consar.gob.mx>

¿Qué opciones existen para obtener crédito hipotecario?

Existen diversas entidades que otorgan créditos hipotecarios a la población demandante de vivienda. Sin embargo, cada una atiende a sectores específicos de acuerdo a la relación laboral o ingresos que se obtengan, por ejemplo:

El INFONAVIT y el FOVISSSTE operan de manera similar, el primero otorga créditos a trabajadores asalariados del sector privado, mientras que el segundo opera con trabajadores del sector público.

Asimismo, existe la SHF, quien por medio de los intermediarios financieros otorga créditos hipotecarios a la población que pueda comprobar ingresos y no sea atendida por el INFONAVIT y FOVISSSTE.

Otra opción de crédito son los bancos quienes otorgan hipotecas para vivienda media y residencial.

Existen opciones para aquella población de bajos ingresos que no cotiza a ningún fondo de vivienda, como son: el FONHAPO y los OREVIS (Organismos de naturaleza estatal), quienes atienden a la población con ingresos menores a 2.5 salarios mínimos.

¿Dónde puedo preguntar los trámites a seguir para que me den un crédito para vivienda?

En este sentido, se están implementando diversos programas institucionales, a través de los organismos nacionales de vivienda.

A) ¿Eres un trabajador que cotiza al INFONAVIT? Entonces:

- Llama a INFONATEL al teléfono 91 71 50 71 o acude a los:
CESI Coapa; Prolongación División de Norte No. 4541,
Col. Ejidos de Huipulco.
Teléfonos: 26 52 03 24 - 26 52 03 25 - 26 52 03 26 con ext. 212
- CESI Vallejo: Norte 45 Letra E Poniente 134,
Col. Industrial Vallejo.
Teléfonos: 57 19 28 19 - 57 19 28 21 - 57 19 28 22 ext. 238
- CESI La Viga: Calzada de la Viga No. 398 esquina Viaducto,
Col. Jamaica.
Teléfonos: 57 41 53 09 - 57 41 53 13 - 57 41 53 19 ext. 213
- CESI Barranca: Barranca del Muerto No. 280,
Col. Guadalupe Inn.
Teléfono: 53 22 63 00 con ext. 6950 - 7557 y 7544
- Consulta el sitio en Internet www.infonavit.gob.mx

**B) ¿Eres un trabajador AL SERVICIO DEL ESTADO?
Entonces:**

- Acude a los departamentos de Vivienda de las 35 delegaciones del ISSSTE en el país o al sindicato que te corresponda.
- En el Distrito Federal: Miguel Noreña # 28
Col. San José Insurgentes, Teléfonos: 53 22 31 20 o al
53 22 04 97 ext. 15732 - 15733 - 15733 - 15739
- Consulta el sitio en Internet www.issste.gob.mx/fovissste

C) ¿Trabajas por tu cuenta? Entonces puedes acudir con los:

- INTERMEDIARIOS FINANCIEROS PRIVADOS O SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO (SOFOLES) COMO POR EJEMPLO:

CREDITO INMOBILIARIO, S.A. DE C.V.
Alejandro Dumas No. 103 P.H. Col. Polanco,
Miguel Hidalgo 11560 México, D.F.
Tel: (55) 5280-9696, 5280-9196, 5281-3819.
FAX: 5281-5045.
e-mail: gerardo.sierra@correo.credihmob.com.mx

FINCASA HIPOTECARIA, S.A. DE C.V.
Andrés Bello No. 45 Piso 17 Col. Polanco,
Miguel Hidalgo 11560 México, D.F.
Tel: (55) 5280-6344, 5280-6346, 5280-6342.
FAX: 5280-2905.
e-mail: atorresd@fincasa.com.mx

FOMENTO HIPOTECARIO, S.A. DE C.V.
Bosques de Ciruelos No. 304 Piso 7
Col. Bosques de las Lomas
Miguel Hidalgo 11700 México, D.F.
Tel: (55) 5251-0535. FAX: 5251-2935.
e-mail: jrionda@neil.desc.com.mx

GENERAL HIPOTECARIA, S.A. DE C.V.
Prol. Paseo de la Reforma No. 600 "A"-201
Col. Peña Blanca Santa Fe
Alvaro Obregón 01210 México, D.F.
Tel: (55) 5257-6950.
FAX: 5257-0827.
e-mail: lcontreras@generalhipotecaria.com.mx

GMAC HIPOTECARIA, S.A. DE C.V.
Periférico sur No. 4829 Piso 2°.
Col. Parques del Pedregal
Tlalpan 14010 México, D.F.
Tel: (55) 5447-8300.
FAX: 5447-8399.
e-mail: info@gmac.com.mx

• O AL ORGANISMO DE VIVIENDA DE TU ENTIDAD

¿Cómo incide el Gobierno Federal para garantizar la calidad de las viviendas que financian el INFONAVIT, FOVISSSTE, SHF ó FONHAPO?

La calidad de la vivienda es responsabilidad del constructor, promotor y/o desarrollador de la vivienda, toda vez que los organismos públicos de vivienda, así como las Sofoles sólo financian la adquisición de la misma. Sin embargo, para garantizar que el producto que se financia ofrezca una vida útil adecuada, los organismos verifican que las circunstancias físicas de las viviendas, observen las condiciones básicas de seguridad y habitabilidad de acuerdo a la legislación y normatividad aplicable en la materia de cada entidad federativa.

¿Certifica o valida la CONAFOVI productos o tecnologías para la construcción de vivienda?

La certificación y validación de productos, insumos, tecnologías y sistemas de construcción, no es ámbito de la competencia de la CONAFOVI. Para ello, existen organismos normalizadores y certificadores y que para emitir este tipo de dictámenes se deben encontrar debidamente registrados, documentados y acreditados ante la Entidad Mexicana de Acreditación, A. C.

¿Qué es el CCONNSSE?

Es el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Servicios y Seguridad en la Edificación de la Secretaría de Desarrollo Social, cuya presidencia se encuentra a cargo de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.

Después de 4 años de no sesionar, el CCONNSSE se reinstaló el 7 de agosto del 2002, quedando integrado por 23 vocales, correspondiendo diez al sector público, ocho al sector privado y cinco al sector social. Tiene como objetivo promover una cultura de normalización y certificación de la calidad de la vivienda, a través de la elaboración de dos Normas Oficiales Mexicanas denominadas "edificación de la Vivienda" y "Homologación de las características y procesos de la vivienda de interés social, además de promover cinco Normas Mexicanas relacionadas con los servicios de supervisión, dirección responsable de obra y laboratorios de pruebas, además las de valuación y técnica de vivienda.

¿Qué es la Desgravación de la Vivienda?

La desgravación es una de las estrategias contenidas en el Programa Sectorial de Vivienda 2001 - 2006 para reducir los costos indirectos asociados a la producción y titulación de la Vivienda, y de esta manera hacerla más accesible a los sectores de ingresos bajos de la Población.

¿Cuáles son los Costos Indirectos?

Son los diversos pagos por impuestos, derechos y gastos notariales que impactan en el valor de la vivienda, que se generan para la obtención de inscripciones, permisos y licencias desde la adquisición del suelo, urbanización, fraccionamiento, edificación y titulación de la vivienda. La CONAFOVI promueve coordinadamente con las autoridades estatales y municipales, con los notarios, con organismos operadores de agua, con la CFE y LFC, que estos costos no superen el 4% del valor total de la vivienda.

¿Que aspectos se consideran en los Costos Indirectos?

Se consideran los pagos por derechos e impuestos de naturaleza estatal y municipal, establecidos en las disposiciones jurídicas como leyes de ingresos y de hacienda estatales y municipales, reglamentos de construcción, leyes de fraccionamientos y de desarrollo urbano locales, para la tramitación de permisos y licencias que intervienen en el proceso desde la adquisición del suelo, edificación hasta su adquisición final y titulación.

¿Qué es la Desregulación de la Vivienda?

La desregulación es una estrategia planteada en el Programa Sectorial de Vivienda 2001 - 2006 para simplificar y reducir el número de los trámites, procedimientos, tiempos y costos asociados a la producción y titulación de vivienda, promovida principalmente mediante el fortalecimiento y la operación de las Oficinas Únicas de Trámites para Vivienda, a fin de concentrar en un solo lugar la realización de dichos trámites, con la participación de las diversas autoridades involucradas.

¿Qué es una Oficina Única de Trámites?

La Oficina Única de Trámites para Vivienda es la instancia directa encargada de atender en un solo lugar, a los productores y constructores de vivienda (individuales o empresas), en la resolución de las solicitudes de los permisos y licencias relacionadas con la construcción habitacional, para la cual, promueven principalmente la utilización de un formato único de licencia de construcción. Actualmente, la CONAFOVI promueve en coordinación con autoridades locales la operación de 248 Oficinas Únicas en todo el país, y estudia la posibilidad de instalar nuevas oficinas en municipios en los que se registre mayor producción de vivienda.

¿Qué se recomienda para que un municipio instale y opere una oficina única de trámites para vivienda?

- Desarrollar un acuerdo de colaboración y coordinación, entre las autoridades o dependencias de nivel federal, estatal o municipal, para delegar en la oficina única, la facultad del otorgar los permisos y licencias relacionados con la edificación de vivienda, así como desarrollar mecanismos de capacitación permanente al personal que labore en dicha oficina.

- Conocer y aplicar la normatividad relacionada con el desarrollo urbano y la construcción, incluyendo reglamentos de construcción, cartas de usos de suelo y planes de desarrollo urbano vigentes.
- Conocer las cuotas correspondientes a cada trámite, establecidas en las respectivas leyes de ingresos locales, así como los posibles decretos y/o acuerdos de desgravación vigentes que pudieran existir en la entidad.

¿Cuál es la disponibilidad de suelo apto para desarrollo habitacional, con servicios?

La información se genera a partir de las siguientes instancias:

La principal fuente de información son las autoridades municipales, ya que tienen la atribución de definir las áreas aptas para el crecimiento urbano de las ciudades a través de la formulación - actualización de los Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población.

Los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS), que tienen la función asociada a la producción de vivienda en cada entidad, generalmente cuentan con información sobre el suelo apto para desarrollo urbano y construcción de vivienda, sin embargo cabe destacar que ese suelo es la base para emprender sus propios programas de producción de vivienda.

La SEDESOL está actualizando un Inventario de suelo que tiene como finalidad identificar el suelo que se puede destinar de manera inmediata para el desarrollo urbano y la vivienda en las principales ciudades del Sistema Urbano Nacional SUN.

La CONAFOVI, por su parte está iniciando un programa de Identificación de la Disponibilidad de Suelo Apto para la Vivienda, en coordinación con el Inventario de Suelo de la SEDESOL, y el apoyo de las instancias de desarrollo urbano y vivienda de los gobiernos estatales y municipales.

¿Cuánta superficie de suelo se requiere para construir 750 mil viviendas?

El Gobierno Federal se ha propuesto la meta de alcanzar un ritmo de financiamiento y construcción de 750 mil viviendas anuales a partir del año de 2006.

Si se toma un lote tipo de 120 m², por 750,000 lotes, es una superficie de 90'000,000 m² (9,000 Has); por 1.4 (40% más para vialidad y equipamiento), resulta en 126'000,000 m² o 12,600 Has.

¿Cómo pueden participar los estados y municipios para contar con una mayor oferta de suelo para uso habitacional y evitar la irregularidad?

A los gobiernos estatales les corresponde garantizar la seguridad jurídica del suelo a través de una eficiente operación del Registro Público de la Propiedad.

Así mismo, les corresponde fomentar y coordinar las acciones para la planeación del desarrollo urbano y participar a través de los Organismos Estatales de Vivienda OREVIS, en la producción de vivienda para la atención de la demanda habitacional de la población de escasos recursos, que no cubre el mercado formal.

A los gobiernos municipales les corresponde, estimar y tipificar la demanda de vivienda de sus ciudades a partir de indicadores como la dinámica poblacional, los niveles de ingreso, la zonificación y usos de suelo permitidos e identificar el suelo apto para el desarrollo urbano, del cual el 60% será habitacional, lo anterior es parte del proceso de elaboración y actualización de los Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población.

A su vez, al gobierno municipal corresponde autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo e intervenir en su regularización, desde el punto de vista del cumplimiento del marco normativo definido por los propios planes urbanos, esto es que cuenta con las atribuciones e instrumentos para agilizar la incorporación de suelo al desarrollo urbano, así como para fomentar la construcción de vivienda.

BIBLIOGRAFÍA.

- Aguilar Villanueva, Luis F. La Reforma del Estado Mexicano / en: Lecturas básicas de Administración y Políticas Públicas. México. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2000.
- Aldrete Haas, Antonio. La Deconstrucción del Estado Mexicano México. Editorial Alianza, 1991.
- Althusser, Louis. Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado. México. Editorial Quinto Sol, 1990.
- Arellano, David. Reformando al Estado, una visión del cambio gubernamental. México. Editorial Porrúa, 2000.
- Arredondo, Estela. Sociedad, Política y Estado. México. Editorial Centro de Investigación y Docencia Económica A. C. 1982.
- Basave Fdez. del Valle, Agustín. Teoría del Estado: Fundamentos de Filosofía Política. México. Editorial Jus, 1985.

- Bobbio, Norberto. Diccionario de Política. México. Editorial Siglo XXI, 1988.
- Estado, Gobierno y Sociedad. México. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Bozeman, Barry. La Gestión Pública, su Situación Actual, México. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Campos Álvarez, Ricardo. La participación del Sector Público en la Vivienda. México. Universidad Autónoma del Estado de México, 1993.
- Campos Rodríguez, Eduardo. Elementos Básicos de Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, México. 1998.
- Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México. Editorial Porrúa, 1980.
- Castelazo, José. Apuntes sobre teoría de la Administración Pública. México. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, 1977.
- Castro Vázquez, Raúl. Contraloría Gubernamental. México. Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C. 1996.

- Cortiñas Peláez, León Poder Ejecutivo y Función Jurisdiccional.
México. UNAM/Coordinación de
humanidades, 1982.
- Engels, Federico. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y
el Estado. México. Editorial Cultura Popular,
1976.
- Fernández Santillán, José F. Política y Administración Pública en
México. México.
Instituto Nacional de Administración
Pública, 1980.
- Fischbach, Oskar Teoría General del Estado. México.
Editora Nacional, 1981.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México.
Editorial Porrúa, 1968.
- García, Claudia. El Primer Año del Gobierno Foxista.
México. Editorial Itaca, 2002.
- González Reyna, Susana. Manual de Redacción e Investigación
Documental. México.
Editorial Trillas, 1988.
- Guerrero, Omar. Introducción a la Administración Pública. México.
Editorial Harla Harper & Row Latinoamericana,
1985.

El Estado y la Administración Pública en México.
México. Instituto Nacional de Administración
Pública, 1989.

La teoría de la Administración Pública.
México. Instituto Nacional de Administración
Pública, 1986.

- Gutiérrez Fragoso, José Luis Fideicomiso Público y Vivienda. Tesis
Profesional. UNAM, FCPy S. 1990.
- Hegel, Friederich. La Constitución Alemana. Madrid.
Editorial Aguilar, 1972.
- Ilich Uliánov, Vladimir Sobre el Estado. Madrid.
Editorial Aguilar, 1972.
- Jellinek, Georg. Teoría General del Estado. México.
Editorial Fondo de Cultura Económica,
2000.
- Karataev, N. K. Historia de las Doctrinas Económicas (Vol. 1)
México. Editorial Grijalbo, 1989.
- Loreto López, Rosalba Casas, Vivienda y Hogares en la Historia
de México. El Colegio de México, 2001.

- Moreno Salazar, Pedro Reforma del Estado y Políticas Sociales. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1994.
- O'Dogherty, Rocío. Memorias del Foro de Consulta de Vivienda 2001 - 2006. México. INFONAVIT/SEDESOL/Universidad Iberoamericana, 2001.
- Ortega Carricarte, Carlos Hacia un Nuevo Balance de la Política Social en la Ciudad de México. México. UNAM-DDF. 1996.
- Riding, Alan. ¿Cambiará México ahora? México. Editorial Planeta, 2000.
- Rojas Soriano, Raúl. Métodos para la Investigación Social. México. Editorial Plaza y Valdez, 1992.
- Rojina Villegas, Rafael. Teoría del Estado (Tomo II) México. Ediciones El Nacional, 1944.
- Salinas de Gortari, Carlos. Por la Política Moderna. México. Partido Revolucionario Institucional. /Comité Ejecutivo Nacional. 1987.
- Schteingart, Martha. Producción Habitacional en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1960-1987) en: Espacio y Vivienda en la Ciudad de México. El Colegio de México, 1991.

- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa, 1959.
- Silva, Gilberto. La Negociación de la Estabilidad Política México. Universidad Autónoma de Querétaro, 1983.
- Trejo, Luis Manuel. El Problema de la Vivienda en México México. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Uvalle Berrones, Ricardo. El Gobierno en Acción. México. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Valenzuela, José México ¿fin de un régimen? México. Universidad Autónoma Metropolitana, 1995.
- Villavicencio, Judith Política de Vivienda Popular y Regulación del Desarrollo Urbano/ en: Las Políticas Sociales de México al Fin del Milenio. México. Editorial Porrúa, 2000.

Legislación y Documentos

Acuerdo Nacional para el Campo.
Diario Oficial de la Federación, 28 de Abril de 2003.

Censo de Población y Vivienda 2000.
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
México. Editorial Luciana, 2004.

Informe de Ejecución 1994.
México. Poder Ejecutivo Federal.

Informe Especial del Fondo de la Vivienda: Archivo Maestro de Crédito. México. FOVISSSTE, 2000.

La Organización de la Administración Pública en México.
México. Instituto Nacional de Administración Pública, 1999.

Ley de Planeación.
Texto vigente, Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983.
(Última reforma aplicada 13/06/2003)

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
México. Editorial Luciana, 2004.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
México. Editorial Luciana, 2004.

Ley Federal de Vivienda.
Diario Oficial de la Federación. 7 de Febrero de 1984.

Ley General de Bienes Nacionales.
México. Editorial Luciana, 2004.

Ley General de Desarrollo Social.
Diario Oficial de la Federación, 20 de Enero de 2004.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
México. Editorial Luciana, 2004.

Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal.
Diario Oficial de la Federación, 11 de Octubre de 2004.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
México. Poder Ejecutivo Federal.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
México. Poder Ejecutivo Federal.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
México. Poder Ejecutivo Federal.

Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.
México. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1990.

Programa Sectorial de Vivienda 1995-2000
México. Secretaría de Desarrollo Social
1995.

Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006
México. Secretaría de Desarrollo Social
2001.

Internet

<http://www.presidencia.gob.mx>
<http://www.infonavit.gob.mx>
<http://www.fovissste.gob.mx>
<http://www.shf.gob.mx>
<http://www.fonhapo.gob.mx>
<http://www.inegi.gob.mx>