

145
2 ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

**POLITICAS HABITACIONALES EN MEXICO
1970 - 1982**

T E S I S

Que para obtener el Titulo de:

LICENCIADO EN ECONOMIA

Presenta:

Alba Dionisia Torres Quiñones



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 está 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.

POLITICAS HABITACIONALES EN MEXICO 1970-1982

PAGS.

INTRODUCCION

I

CAPITULO I ACUMULACION DE CAPITAL Y PROBLEMATICA
HABITACIONAL URBANA EN MEXICO

1.1	Antecedentes generales (marco teórico)	1
1.2	Marco de referencia	11
1.3	El proceso de acumulación de capital	15
1.4	La distribución del ingreso personal	37
1.5	Las migraciones campo-ciudad	55
1.6	Las necesidades habitacionales	74

CAPITULO II DIAGNOSTICO HABITACIONAL

2.1	La intervención del Estado en el problema habitacional 1940-1963	87
2.2	La situación actual	109
2.3	El acceso a la tierra urbana y el mercado inmobiliario popular	126
2.4	Especulación inmobiliaria	145
2.5	Planificación y satisfacción de necesidades populares	152

	PAGS.
CAPITULO III POLITICAS HABITACIONALES DEL ESTADO MEXICANO	
3.1 La participación estatal en el período 1963-1970	168
3.2 Las políticas habitacionales 1970-1982	181
3.2.1. Evaluación de las acciones habitacionales estatales durante el período 1970-1980.	198
3.3 La interrelación de las políticas habitacionales con el capital inmobiliario y financiero	217
3.4 Análisis y evaluación de las acciones programadas en vivienda en el Area Metropolitana de la ciudad de México 1970-1982	231
CAPITULO IV PERSPECTIVAS DEL PROBLEMA	
4.1 Las políticas habitacionales en la actual administración (1982-1988)	264
4.2 Definición actual del problema	286
CONCLUSIONES	308
BIBLIOGRAFIA	320

I N T R O D U C C I O N

El motivo fundamental que me lleva a explorar en el análisis del problema habitacional desde la perspectiva de la acción estatal en dicha problemática (políticas habitacionales), es la necesidad de intentar entender el comportamiento de aquellos factores que de alguna manera explican la creciente complejidad de tal problemática. En este marco, es evidente que a través de los últimos años el problema no sólo NO ha disminuído a pesar de los enormes recursos financieros destinados por el Estado mediante múltiples programas, sino por el contrario, su magnitud y consecuencias se ha incrementado notablemente.

Para la realización del presente trabajo de investigación se acudió como fuentes principales de información a organismos e instituciones que de alguna manera y por largo tiempo han estado involucrados y empeñados en investigaciones mucho más amplias y profundas sobre el problema que nos ocupa; tal es el caso de El Colegio de México, Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI) y del Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) UNAM, entre otras. De lo anterior se desprende que el trabajo es básicamente documental.

Nuestro objetivo central de estudio pretendió alcanzar primeramente mediante la revisión del comportamiento de algunas variables que a nuestro juicio están ligadas al problema, para en una segunda instancia particularizar el fenómeno en sí dentro de las políticas habitacionales, es decir, partimos de aspectos muy generales pero ampliamente relacionados al problema, para luego concretizar el análisis.

El apoyo teórico-conceptual del trabajo se orientó básicamente desde el punto de vista de la Economía Política buscando con ello lograr un análisis coherente y concreto en -- nuestros planteamientos aunque anticipamos no haberlo logrado en la medida que se deseaba.

En este contexto partimos de considerar que en nuestro país como en otros países de América Latina, la problemática habitacional se ha convertido en un fenómeno económico político y social de grandes y graves proporciones. Dicha problemática se deriva del modelo capitalista de desarrollo dependiente seguido en nuestro país. A pesar de ser una problemática generalizada en la mayor parte de nuestro territorio, sus manifestaciones más evidentes y tal vez más dolorosas se localizan en algunos grandes centros urbanos de población que se vieron modificados profundamente en sus caracte-

III

rísticas socio-económicas a causa del proceso de industrialización realizado a partir de los años 40.

Aclaro que el ensayo tiene muchas limitaciones y no pretende hacer un diagnóstico exhaustivo de este problema, simplemente intenta realizar un acercamiento hacia una de las facetas del fenómeno. En este sentido y con las limitaciones que impone la falta de tiempo y de documentación -- principalmente estadística, así como la dificultad para conseguir la información directa por parte de los organismos estatales involucrados en la construcción de vivienda, se ha realizado el presente trabajo.

Para este fin, se tomó como eje de análisis a una de las múltiples vertientes de la problemática general y es la referente a las políticas habitacionales, las cuales constituyen para este trabajo el objeto central de estudio.

De esta manera aunque el análisis del presente ensayo se compone exclusivamente de políticas habitacionales en el período 1970-82, retomamos susintamente su análisis desde la década de los años cuarenta debido a las características especiales que presentó ese período a raíz del proceso de industrialización, el cual tuvo implicaciones en el problema -

que nos ocupa. Con la misma finalidad se tomaron algunos -- aspectos del proceso migración campo-ciudad, por considerar que el problema habitacional ha ido amarrado a ambos facto-- res.

En consecuencia, el problema de la vivienda puede ser - estudiado desde múltiples puntos de vista, sería por tanto - en cierta forma engañoso tomar aisladamente algún aspecto -- abstrayéndolo del resto, ya que directa o indirectamente hay una interrelación entre todas las facetas que lo conforman.

Las hipótesis que se han planteado alrededor de la pro- blemática que nos ocupa enuncian que la actuación del Estado en el problema de la vivienda popular no se guía en función de resolver las necesidades sociales, sino en apoyo a las ne cesidades de reproducción global del capital (acumulación ca pitalista). Las políticas habitacionales por parte del Estado, así como su modalidad promocional han tenido poca reper- cución (han sido poco operativas y eficientes) en la solu--- ción del problema habitacional y ello ha permitido y amplia- do el proceso especulativo y de operación del capital inmobi liario así como del capital industrial y financiero priva--- dos. Los instrumentos utilizados por el Estado para darle - solución al mencionado problema habitacional han sido parcial

les e inadecuados y en cambio han favorecido ampliamente la acumulación capitalista del sector inmobiliario vinculado -- al capital financiero.

En este contexto, en el primer capítulo, se analiza el proceso de industrialización en México, cuya base de acumulación estuvo esencialmente dada por los bajos niveles de remuneración al factor trabajo cuya desventaja en ese sentido se veía agravada por la existencia de un enorme ejército industrial de reserva, consecuencia tanto de los procesos migratorios como de la incapacidad del incipiente aparato industrial para absorberlo. La base de acumulación de ese período estuvo también ampliamente apoyada por los estímulos otorgados por el Estado principalmente a través de obras de infraestructura, estímulos fiscales y la formación de un mercado cautivo en entre otros.

La etapa de industrialización en el país en la década de 1940, con sus consiguientes factores de atracción resultantes de un campo descapitalizado, propiciarían la rápida expansión de la mancha urbana y por tanto, se acrecentarían los requerimientos de vivienda.

En el capítulo II se hace un análisis de la intervención estatal en materia habitacional desde 1940 hasta 1963,

junto con un diagnóstico de la situación actual. De ello se deduce que el mercado inmobiliario popular es el mecanismo más generalizado para la obtención de vivienda para grandes capas de la población de escasos recursos. Por esta razón, se analiza brevemente sus formas operativas en las que intervienen con distintos intereses y objetivos, diversos agentes urbanos.

El capítulo III abarca en la primera parte, las políticas habitacionales de 1963 a 1970, mientras que la segunda parte se dedica a las políticas y acciones de los dos últimos sexenios (1970-1982), dando mayor énfasis a lo realizado en el Área Metropolitana de la Ciudad de México.

Posteriormente, con base en los pronunciamientos del actual régimen sobre el problema y materializados en varios documentos, principalmente en la Ley Federal de Vivienda, se intenta ubicar las perspectivas para la problemática habitacional de acuerdo a las políticas propuestas en la actualidad.

C A P - I T U L O I

ACUMULACION DE CAPITAL Y PROBLEMATICA HABITACIONAL

URBANA EN MEXICO

1.1 Antecedentes generales (Marco Teórico)

El sistema capitalista mundial para el caso de los países de América Latina, reprodujo sus leyes con una especificidad cruel, ya que la superexplotación del trabajo en que se fundamenta, la ha llevado a cabo negando, a las grandes masas -- que le sirven de sustento material, hasta las más elementales reivindicaciones o derechos naturales materializados en los mínimos de bienestar.

"En el marco de la dialéctica del desarrollo mundial, el capitalismo latinoamericano reprodujo las leyes generales que rigen el sistema en su conjunto, más en su especificidad propia, las acentuó -- hasta sus límites. La superexplotación del trabajo en que se funda, lo condujo finalmente, a una situación caracterizada por un corte radical entre las tendencias naturales del sistema (y por tanto, entre los intereses de la clase beneficiada por él) y las necesidades más elementales de las grandes masas que se manifiestan en sus reivindicaciones de trabajo y de consumo. La ley general de la acumulación del capital que implica la concentración de la riqueza en un polo de la sociedad y el pauperismo absoluto en la gran mayoría del pueblo, se expresa en / la penuria de la vivienda con todo rigor y pone a la orden del día las exigencias de -- formular y practicar una política / social más justa"7. 1/

Generalmente los estados latinoamericanos reconocen que los limitados ingresos de gran parte de la población son una de las causas de la creciente penuria de la vivienda, es de-

cir, que en términos generales aceptan que la necesidad creciente de las grandes masas no puede transformarse en demanda solvente para la obtención de sus más elementales satisfactores entre ellos la vivienda.

Lo limitado de los ingresos de estos grupos, es explicable desde el punto de vista estatal, por el lento proceso del desarrollo económico registrado en estas regiones, que no alcanza a integrar al desarrollo a grandes masas de población. Sin embargo, se omite aceptar que las altas tasas de desarrollo capitalista que han logrado algunos países de la región-a pesar de frecuentes ciclos recesivos-, no se ha expresado en mejoramiento de la distribución del ingreso, sino por el contrario, han acentuado su carácter desigual y concentrador. Tales condiciones son las prevalecientes en nuestro país.

Por otra parte, es sabido que el salario que percibe el trabajador por la venta de su fuerza de trabajo sólo cubre las necesidades elementales para su reproducción, "el Estado va a tomar a su cargo parte del financiamiento de los gastos de reproducción a través de la redistribución de una porción del capital variable con fines de prestaciones y servicios sociales para los trabajadores, que los capitalis-

tas trasladan al Estado y que por su carácter específico, la empresa individual no puede solventar". ^{2/}

De esta forma, y como dicen Moctezuma y Navarro en el artículo de la cita número dos, la redistribución estatal de parte del excedente social destinado a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo más que ir dirigida a cubrir necesidades amplias de la población, se ejerce de manera selectiva para garantizar las condiciones de reproducción de aquellas capas de la clase trabajadora que sean más vitales para el capital.

En la misma línea, el sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo incide de diferente manera en los distintos sectores de la clase trabajadora; para algunos casos llega al conjunto de este sector como pudiera ser por ejemplo, la seguridad asistencial, mientras que en otras circunstancias apenas cubre una mínima parte de ese sector como es el caso de los fondos solidarios de vivienda (caso específico del INFONAVIT y demás organismos de vivienda).

En este sentido es necesario partir de la consideración de la problemática general del desarrollo económico social y político del país, ya que debido al esquema de distribución

de la riqueza adoptado, se posibilitó la formación de un modelo concentrador, centralizador y excluyente de los beneficios homogéneos del desarrollo económico. En este contexto es que se enmarca la penuria de la vivienda, y lo que se entiende por ello, es la particular agravación de las malas -- condiciones de habitación o carencia de la misma para las -- clases más desfavorecidas, agravadas por la afluencia repentina de grandes núcleos de población hacia las grandes ciudades, así como por el alza tremenda de los alquileres que obliga a una mayor aglomeración de inquilinos en cada casa. La penuria de la vivienda no afecta sólo a la clase obrera -- sino también a una buena parte de los llamados sectores medios.

En los grandes centros urbanos coexisten (en palabras -- de Engels) junto a la burguesía, una gran masa de trabajadores que sólo cuentan con un mísero salario, y por tanto, con una suma de medios indispensables para su existencia y -- reproducción de su especie, y donde frecuentes avances tecnológicos y las irregularidades y violentas fluctuaciones en -- la actividad industrial, les privan constantemente de una relación estable de trabajo. Por otro lado, la existencia de un gran ejército de reserva de obreros desocupados, compone las concentraciones en las grandes ciudades, grupos enormes

que crecen más aprisa de lo que pueden ser absorbidos por -- la industria. Y lo mismo sucede con las pocas edificaciones habitacionales que los organismos estatales especializados - realizan para esas concentraciones. En tales circunstancias, el propietario de una vivienda, tiene derecho, a causa de la demanda, de exigir sin consideración los alquileres más elevados, situación que es además una necesidad del propio sistema, que por una parte debe generar la demanda de ese inmueble, y por otro lado, obliga al obrero a un trabajo forzado para obtenerlo.

"...En semejante sociedad, la penuria de vivienda no es producto causal, sino una institución necesaria, dado su modo de desarrollo, y no podrá desaparecer más que cuando todo el orden social que la ha hecho surgir, sea transformado en su raíz". 3/

Se ha dicho que el problema de la vivienda es ante todo el de su penuria. Esta penuria no es una necesidad ineludible de los procesos de urbanización, sino que responde a una relación entre oferta y demanda que viene determinada por -- las condiciones sociales de producción de un bien de mercado, es decir, la vivienda como valor de cambio.

La contradicción fundamental que hace insalvable el crecimiento entre la producción de vivienda y las necesidades -

sociales radica precisamente, no sólo en la distancia existente entre el costo de ese bien y los precarios medios de subsistencia de la mayoría de la población, sino esencialmente en la consideración de la vivienda como una mercancía de libre apropiación individual, regida por los costos de mercado, amortizaciones, intereses, etc., que permite la recuperación y multiplicación -ganancia- de capital invertido, lo cual evita concebir ese bien en términos de un servicio prestado por el Estado y que responde a una necesidad social. De esta manera, la vivienda es producida como una mercancía, en una sociedad donde predomina el control capitalista de la tierra y los materiales de construcción, donde la lógica de la ganancia marca la acción de las empresas productoras y constructoras, acción que imposibilita la accesibilidad de la población a un bien costoso y necesario, cuyo pago generalmente no está previsto dentro del salario de los trabajadores.

La penuria de la vivienda es explicable entonces, como resultado de la combinación de la pauperización imperante -- en la clase trabajadora, por el dominio de la lógica de la ganancia en la producción privada de ese bien y por la subordinación de las limitadas acciones del Estado en este campo a los intereses del capital inmobiliario. En un sistema económico-político como el nuestro es sabido que el Estado capi

talista no puede objetivamente resolver este problema con mecanismos como pudiera ser la planificación, en la medida en que el desarrollo capitalista (del cual el propio Estado es su expresión compleja), le establece como límites estructurales, su papel de "garante" de la reproducción de las relaciones sociales dominantes. De esta forma las políticas que el Estado emprenda en materia de vivienda popular, van a estar condicionadas por esa lógica, y se van a concretar en la medida en que se garantice el proceso acumulativo. Ante estas circunstancias, lo determinante es la vivienda como "valor de cambio"; lo que interesa es la apropiación de la plusvalía por los poseedores del capital. De esta forma, el predominio de la empresa privada en la construcción de viviendas le corresponde una escasa contribución del Estado en el financiamiento, producción y circulación de habitaciones a bajo costo.

En este marco estructural, el bien vivienda va a cumplir una doble función; por un lado, representa una condición fundamental en la reproducción de la fuerza de trabajo, y por otro lado, es un medio de producción de plusvalía, es decir, que cumple su función como una mercancía y al mismo tiempo como un mínimo de bienestar, y es base fundamental de la reproducción y reutilización de la fuerza de trabajo.

Por otra parte, la problemática urbana es inseparable de la rural. El crecimiento de las ciudades es también resultado del desarrollo capitalista en el campo, que por una parte, descompone las formas precapitalistas de producción para pasar a una forma capitalista, con procesos altamente mecanizados, forzando así la emigración a las ciudades de los campesinos desplazados, como también emigran los que son obligados por las condiciones de deterioro en la agricultura tradicional temporalera, o bien, en otros casos, por la búsqueda de mejores oportunidades que supuestamente ofrece la ciudad.

Históricamente la migración campo-ciudad ha sido uno de los componentes fundamentales del crecimiento demográfico de los grandes centros urbanos y por tanto, del incesante incremento de las necesidades de vivienda y servicios urbanos, es decir, que hay una necesaria correlación entre el crecimiento de la población urbanizada y de las necesidades de vivienda y servicios infraestructurales y sociales ligados a ella.

La concentración territorial es también producto del proceso de industrialización y del resto de la actividad económica y administrativa concentrada en unos cuantos ámbitos urbanos (como es el caso de la ciudad de México); este aspecto

to es también determinado por la imposición de las leyes de la concentración-centralización del capital, inherentes a -- una estructura capitalista dependiente; es la expresión lógica del capital que desarrolla y concentra recursos en un sector minoritario, creando al mismo tiempo mayor pobreza y subdesarrollo en el otro polo.

Por su parte, la intervención de la industria privada de la construcción, se regirá estrictamente por motivaciones de rentabilidad, es decir, por la utilidad de su inversión, razón por la cual desdeña la producción de vivienda para --- trabajadores y se vuelca a la edificación de lujo y estructura rentable en general. La primacía del sector privado, dedicado a construir para los grupos o estratos altos, hace -- más precaria la situación de los estratos sin recursos.

En otro orden de ideas, se acepta que en los países de capitalismo dependiente, la acelerada urbanización trajo aparejada, entre otras cosas la rápida concentración del suelo urbano en pocas manos inclusive, es frecuente que el capital financiero sea el que adquiera masivamente inmuebles urbanos y de esta forma acelere el proceso general de concentración capitalista y centralizada de capitales dentro de esta rama.

De esta forma, en el análisis general de esta problemática no son los hechos en sí mismos, sino la falta de una -- evaluación histórica y crítica de los mismos lo que prevalece. Al no cuestionarse las causas que conducen a esta situación, se aceptan situaciones fijas, es decir, se parte de la supuesta inamovilidad de la realidad externa, de la casi inutilidad de la inteligencia y tecnología humanas para transformar las circunstancias. En este sentido: 1) no se pone en duda la perduración de la sociedad capitalista; 2) el poder público nunca posee los recursos necesarios ni el pleno interés de solucionar el problema; 3) las condiciones de vida de los inmigrantes rurales a los centros urbanos, no pueden superar los niveles fijados por su propia capacidad de acción; por tanto, 5) la superpoblación relativa y la desocupación crónica, junto con los marcados desniveles en la -- distribución del ingreso constituirían aspectos ineludibles de los países subdesarrollados.

Ante este escenario, es claro que el Estado por un lado, no dispone de suficientes recursos para hacer frente de manera satisfactoria a las necesidades sociales de los sectores más desfavorecidos, y por otra parte, al ser el Poder -- Público el poder organizado de las clases poseedoras, éstas subordinarán y limitarán su acción de acuerdo a sus propias necesidades de acumulación.

1.2 Marco de referencia.

La vivienda en México es un problema de grandes y graves proporciones. No hay novedad en ello. Tanto los estudios provenientes del Sector Público como los del privado y las distintas investigaciones académicas así lo reconocen, sin embargo, la interpretación que cada sector le adjudica difiere sustancialmente.

Aunque podrían encontrarse muchas y variadas determinaciones de este problema, creemos que la explicación más clara y evidente, se encuentra en las características que han adquirido las formas de crecimiento económico seguido en nuestro país, cuya preocupación principal se ha centrado en la rápida acumulación de capital sin poner mayor cuidado en la equitativa distribución del ingreso. El problema de la vivienda es más que nada un problema de empleo y de distribución del producto. Es un problema de estructura económica deformada en relación a la distribución del ingreso; es una más de las contradicciones propias del desarrollo urbano industrial capitalista, aunque sin soslayar que este fenómeno afecta también al sector rural, pero de diferente forma.

Esta contradicción se hace patente a nivel social, en

el conflicto de intereses de los diversos sectores involucrados en su producción (capital inmobiliario, burguesía financiera, los propietarios de la tierra, etc.). El mencionado conflicto de intereses que se refleja en el problema de la vivienda en última instancia no es más que la expresión del conflicto entre el capital y el trabajo.

Por otra parte, jurídicamente ya estaba establecido por el Constituyente de 1917, bajo diversas normas, las garantías que estimó esenciales para asegurar la dignidad en el trabajo, la igualdad en oportunidades y el acceso equitativo a los bienes materiales y culturales. Lo hizo viendo hacia el futuro pero de acuerdo a las necesidades de instrumentos de aquella época. Así, las disposiciones contenidas en el artículo 123, integran un conjunto de derechos mínimos en favor de los trabajadores, los que se habrían de modificar de acuerdo a los requerimientos futuros.

Con el propósito de ofrecer medios de vida decorosos a los trabajadores, se pensó entonces que bastaba estipular -- que en las empresas ubicadas fuera de las poblaciones, o dentro de ellas cuando ocuparan un número de asalariados mayor de cien, los patrones tendrían la obligación de proporcionar les habitación. Igualmente se previó que éstos podrían co--

brar las rentas respectivas, siempre que no excedieran del medio por ciento mensual, del valor catastral de la vivienda.

Este mandato constitucional, que considera y sanciona el "derecho fundamental" que tiene todo mexicano a poseer -- una "morada digna", en las sociedades de corte capitalista -- como la nuestra, se va a ver limitado e incluso imposibilitado, por el bajo ingreso de los trabajadores y por otros factores negativos que van a incidir en su capacidad adquisitiva para satisfacer sus necesidades más elementales consideradas como mínimos de bienestar (alimento, vestido, educación y vivienda), dado el alto costo de estos satisfactores principalmente de la vivienda, en relación a las percepciones -- del trabajador.

En este contexto, es que se trata de ubicar (en parte) la problemática habitacional, como un desajuste de origen -- estructural en el ámbito socioeconómico del país. "Distorsiones estructurales de carácter socioeconómico han provocado que los sectores de bajos recursos tengan como única vía para resolver sus problemas habitacionales la ocupación ilegal de terrenos". 4/

• Con este marco de referencia intentamos por tanto, ha--

cer un análisis sobre el mencionado problema dentro del contexto general de las políticas habitacionales, es decir, tomando como punto de partida la intervención del Estado en el problema habitacional. Iniciamos el análisis considerando las necesidades de acumulación capitalista a partir de los años 40 con el desarrollo del proceso de industrialización.

Es importante partir de esta etapa porque las circunstancias especiales en que se industrializó el país, permitieron o dieron origen a varios desajustes de corte socioeconómico que posteriormente se convertirían en problemas estructurales que condicionarían a la gran mayoría de los asalariados a la percepción de bajos salarios por la venta de su fuerza de trabajo; factor que va a permitir, para el caso que nos interesa, la exclusión de gran parte de la población del acceso a uno de los mínimos de bienestar fundamentales en la vida del hombre: la vivienda.

Por otra parte, se sabe que el grado de industrialización y desarrollo del país en la actualidad, no concuerda con los altos índices de urbanización que registran algunas áreas industriales como es el caso del Area Metropolitana de la ciudad de México y otras como Guadalajara y Monterrey. Los requerimientos de las grandes masas proletarias (y aún -

de algunos estratos medios), materializados en los mínimos de bienestar y servicios públicos, han evolucionado muy lentamente en relación al dinamismo del sector industrial.

Asimismo, se sabe que la escasez de vivienda da lugar a todo tipo de especulación, que se expresa a través de la venta de terrenos ilegales o la reventa de los mismos, la comercialización especulativa de los materiales de construcción, negocios que contribuyen a encarecer la mercancía vivienda, agudizando de esta manera el deterioro de las condiciones habitacionales de las grandes mayorías de la población.

Estas contradicciones son generadas por el propio sistema capitalista. La capacidad de intervención del Estado como regulador del problema habrá de depender de la orientación que se dá a los recursos que destine a la solución del problema, así como a los diversos objetivos que para ello se establezcan, los cuales estarán en función de los distintos intereses que represente.

1.3 El proceso de acumulación de capital*

El proceso dinámico de un nuevo patrón de acumulación capitalista se consolidó en México, durante los años 40 como

* Para el análisis de este apartado se utilizó básicamente el trabajo de M.A.Rivera y P. Gómez "México: acumulación de capital y crisis en la década del sesenta". Revista Teoría y Política No. 2, --- Oct-Dic. 1980.

producto del proceso de industrialización.

Para fortalecer el nuevo modelo, se conjugaron factores favorables tanto, a nivel internacional (la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial que facilitó la exportación de algunas de nuestras manufacturas), como la acción estatal dirigida a protegerlo.

La entrada de lleno en la nueva fase de la acumulación de capital vía proceso de industrialización, se hizo a través de un cambio drástico en la distribución del ingreso, en la asignación del excedente social, y en la contención de conflictos entre las clases y entre los grupos; es decir, el Estado en este proceso, aseguraba estabilidad política, y control corporativo de la fuerza de trabajo. El gasto público actuó como factor decisivo para consolidar el nuevo modelo de desarrollo; en tales circunstancias la política económica ocupó un lugar determinante.

"El gasto de presupuesto federal realizado en 1940 otorgó a las actividades económicas el 34.1% del total, 19.7% a las sociales y el 42.2% a las de administración. Para 1945, el primero ascendió hasta 41.4%. Al finalizar la década, para 1949, el gasto económico representó 56.7% del total, el social 11.09% y el administrativo el 31.4%". 5/

Por lo anterior, se puede decir que esta forma de desarrollo por la que se orientó el país, originó una aplicación selectiva del gasto público con una baja inversión social.

Este proceso de crecimiento económico experimentado en el período mencionado (1940), gestó un tipo de industrialización llamado "de sustitución de importaciones" que consistió principalmente en la producción local de artículos de consumo cuya importación no era posible debido a la disminución de las exportaciones tradicionales y a las restricciones inducidas por la crisis en los países industrializados. Esto contribuyó a un aumento de capital nacional disponible para la industria y la generación de una fuerza de trabajo industrial que provenía principalmente de contingentes campesinos. Se puede decir que con este proceso no existió una suficiente transformación del ingreso; el mercado interno para artículos de consumo producidos localmente, no creó una demanda continua y suficiente para mantener un dinamismo permanente del proceso industrializador en función.

La industrialización por sustitución de importaciones se basó preferentemente en una evolución del proceso de intensificación de la explotación del trabajo, más que en una suficiente expansión del empleo industrial. En la década de

los 50 se hizo patente que este tipo de industrialización había llegado a su límite; el despegue de la economía hacia un crecimiento sostenido mostró vulnerabilidad. Sin embargo, - todo lo anterior trajo profundas transformaciones en la sociedad, siendo la principal, un gran proceso de urbanización con crecientes demandas sociales.

Entre las reivindicaciones importantes de los grupos populares principalmente urbanos, se encontraban aquellas referidas a la vivienda y a los servicios de infraestructura, -- que al no poder ser satisfechos, fueron gestando, lo que ahora constituye el problema habitacional, problema vinculado al fenómeno de urbanización característico del modelo de desarrollo económico-social por el que se optó, con una fuerte tendencia hacia la transformación de un país agrícola en un país urbano industrial con marcado predominio de estructuras con un alto grado de concentración.

En la década de los cuarenta el Estado impulsó las actividades industriales, haciendo a un lado, el desarrollo del agro, principalmente el de temporal.

En el período 1940-1950 la expansión capitalista en México fue impulsada por procesos directamente vinculados al -

desarrollo extensivo del modo de producción capitalista, así como por el mencionado dinámico proceso de sustitución de importaciones, decididamente favorecido por la política de protección a la industria. Se dió una rápida extensión de la producción mercantil a expensas de la enorme masa de la población agrícola que producía en condiciones de autosuficiencia"... En 1940 la producción agrícola de autoconsumo representaba el 49.6% del total, descendiendo abruptamente de 17.9% en 1950, lo que dió lugar a un considerable éxodo del campo a la ciudad que elevó la proporción de la población urbana en relación a la rural del 35% en 1940 al 51.5% en 1960..." ^{6/}

Las transformaciones en el campo, resultantes de la Reforma Agraria Cardenista, jugaron en esos años un papel vital para el desarrollo del capitalismo en México. "...La agricultura tuvo un crecimiento de 6% en estas dos décadas..." ^{7/}. La nueva estructura agraria estuvo basada en la producción familiar minifundista bajo el régimen de propiedad ejidal, que permitía la venta del trabajo asalariado temporal para la gran agricultura capitalista de las zonas de riego.

Entre los factores que determinaron el dinamismo del --

sector agrícola, en determinadas zonas del país están: los enormes programas estatales de irrigación y comunicaciones, que constituyeron elementos decisivos en la formación de verdaderos emporios agrícolas localizados principalmente en el norte y noroeste del país. El desarrollo del sistema de comunicaciones favoreció por su parte la incorporación al mercado de la gran mayoría de las poblaciones campesinas y comunidades rurales.

La producción agrícola de estas zonas estuvo orientada a la exportación desde fines de la década de los 40, hasta los años 1955-1956, lo que produjo un flujo continuo de divisas que permitió sostener la importación de maquinaria y -- equipo para el reequipamiento y ampliación de la planta industrial. Así mismo, el dinamismo de las zonas mencionadas permitió un flujo continuo de materias primas y alimentos -- a precios estables para la constante industria en expansión, de tal manera que mediante el abastecimiento de alimentos baratos por parte del agro por mucho tiempo, a los centros urbanos, ha sido posible reducir el precio de la fuerza de --- trabajo, y con ello contribuir a la acumulación de capital - del sector industrial y del sector servicios.

*La forma de explotación minifundista ejidal, cumplió un

papel fundamental en la acumulación de capital en México durante la década de los 40 y 50, pero posteriormente se convirtió en obstáculo al mismo proceso de acumulación, que requería el abaratamiento de los productos agrícolas, como condición para reducir el valor de la fuerza de trabajo, que a la postre, fue uno de los factores más importantes en que se apoyó la nueva forma de acumulación. Este requerimiento sin embargo, para el agro resultó imposible dada la vieja estructura agraria minifundista ejidal existente, en la cual, la presión sobre la tierra, terminó por minar la productividad del suelo, sin poder cumplir con la dosis de plustrabajo que el nuevo proceso industrial requería.

El Estado mexicano fue un promotor directo del desarrollo, tanto mediante la creación de la infraestructura industrial y agrícola como por la implantación de una decidida política de promoción industrial, la cual favoreció con varias medidas como: una legislación favorable al capital, a través del control oficial a las demandas obreras y la legislación laboral fue acoplada con agilidad a las necesidades orgánicas de la acumulación industrial. Este proceso se vio favorecido por la presión de un ejército industrial de reserva, resultante tanto de las condiciones de ocupación de la fuerza de trabajo como de los flujos migratorio del campo hacia la ciudad.

Otra medida estatal de promoción a la industria, fue la instauración de una política de precios bajos para los bienes y servicios producidos por las empresas estatales. Esta política se pretendió justificar con el argumento de no provocar presiones inflacionarias y estimular la inversión privada, que ya en el terreno de los hechos se tradujo en un proceso de transferencia del excedente económico a favor de las empresas privadas y se articuló en torno al proteccionismo.

"...A partir de 1948 el Estado introdujo el uso de licencias de importación, con lo que consiguió por una parte, el control selectivo del comercio exterior para los fines de acumulación de capital, y por otra parte, alentar la sustitución de importaciones dado que las ventajas diferenciales de precios en relación con el mercado mundial, creaban una ganancia extraordinaria en favor del capital industrial por un plazo prácticamente ilimitado..."
8/.

La industrialización en México descansó en aislar a la industria local de la competencia extraordinaria extranjera, para lo cual se crearon aranceles y permisos previos a las importaciones, lo que originó que los capitalistas nacionales obtuvieran considerables ganancias debido a sus bajos costos de producción y al hecho de no enfrentarse con competidores extranjeros que restringieran sus utilidades. Por

lo que se puede decir que el Estado se convirtió en el principal instrumento de apoyo de los capitalistas y en el principal proveedor de los recursos disponibles al capital. Asimismo, se apoyó también en las excensiones de impuestos y en la canalización de recursos financieros tanto de la banca -- oficial como privada. Ciertamente la inyección de tecnología y recursos financieros del exterior fueron una fuerza -- que impulsó el crecimiento industrial, pero a la larga frenó y supeditó al exterior. Puede señalarse también como fuente importante de acumulación originaria de capital, la posesión especulativa de la tierra urbana a través de las diversas -- formas viciadas con bienes raíces.

En su conjunto, la industrialización en el período estabilizador, estuvo caracterizada por la existencia de una baja composición orgánica de capital en las pequeñas y medianas empresas, por la abundante disponibilidad de fuerza de -- trabajo a bajo costo; por el predominio de tecnología industrial de tipo tradicional; y por el uso de insumos y materias primas de bajo precio y en gran parte, de origen nacional.

En consecuencia, los niveles de rentabilidad fueron comparativamente altos, cuestión que permitía que un capital --

adelantado de proporciones modestas, se incrementara aceleradamente.

El esquema de industrialización seguido en México, es diametralmente diferente al proceso que siguieron los países de industrialización originaria porque en éstos la burguesía de esa época mostró desde sus inicios capacidad suficiente de comando y hegemonía para imponer y llevar a cabo su proyecto de desarrollo capitalista al conjunto de la sociedad, fenómeno que no ocurrió en México (ni en los demás países de América Latina). Se tuvo la oportunidad, fuerza, y capacidad para sustituir una gran cantidad de bienes básicos, disminuyendo las importaciones de ellos. Sin embargo, se optó por sustituir unos cuantos bienes de tipo suntuario dirigidos a un mercado ya preestablecido de altos ingresos, se descuidó la producción de bienes básicos de consumo general (materias primas, maquinaria y equipo), los cuales se tuvieron que seguir importando. Con tales limitaciones, se hizo imposible un desarrollo industrial independiente.

En estas condiciones, en la segunda mitad de los años 50, el período de industrialización en México tendió a desacelerarse de acuerdo a la propia lógica de la acumulación. "...La medida de esta desaceleración estuvo dada por la pro-

ximidad a los límites del desarrollo extensivo del capitalismo -esto es, a la ampliación de la circulación mercantil y a la proletarización de la fuerza de trabajo..." ^{9/}

A fines de los años 50 tales fuerzas no podían jugar -- el papel dinámico que habían jugado desde 1940.

El agotamiento de la industrialización ligera coincidió con la finalidad de la favorable relación de precios internacionales de los productos primarios, provocando una aguda -- crisis de divisas, perturbando así, la producción y con ella, la inversión industrial.

Por otra parte, el proceso de sustitución de importaciones enfrentaba la necesidad de elevar considerablemente -- la tasa de acumulación para acceder a la fabricación nacional de insumos industriales, equipo y bienes de consumo personal duradero. Estas ramas tenían una elevada composición orgánica de capital más alta, con ciclos de rotación más largos y tecnología moderna.

"La transición de los años cincuenta a los setenta y -- la superación de la crisis en México, estuvo decisivamente -- influida por el paso de la economía mundial a una nueva onda

ascendente, una vez superada la recesión económica de los -- años 1958-1959". 10/

La nueva fase de prosperidad del capitalismo mundial -- que siguió, se materializó en un crecimiento económico prácticamente ininterrumpido desde principios de los 60 hasta el primer tercio de los 70, lo que permitió a esos países desarrollados un proceso de sobreacumulación de capital determinado que el flujo de exportaciones de capital se acrecentara hacia los países en los que el desarrollo extensivo del capitalismo y el papel asumido por el Estado, habían creado una infraestructura suficiente para asegurar la rentabilidad del capital externo.

En las nuevas condiciones de la economía mundial el Estado Mexicano instrumentó desde principios de los 60, una serie de cambios esenciales en la orientación de su política económica, tratando de buscar y ampliar la captación del capital externo, acciones que posteriormente convertirían a la economía mexicana en una de las principales importadoras de capital en el mundo.

Asimismo, la productividad del trabajo se duplicó entre fines de los 40 o fines de los 60 y jugó un rol importante -

en la recuperación de la tasa de ganancia ya que tendió a --
 elevar la tasa de plusvalía. Estos fenómenos reflejan las - .
 nuevas tendencias del proceso de acumulación, teniendo el --
 mencionado proceso, cambios cualitativos que se pueden resu-
 mir de la siguiente manera:

1. Se moderniza la planta industrial
2. Hay fluidez de capital externo hacia la industria mexicana.
3. Se supedita la fuerza de trabajo a la gran indus-
 tria.
4. Se crea una burguesía monopólica, ligada al capi-
 tal extranjero
5. El grupo bancario-financiero se consolida y su pa-
 pel será determinante en este proceso.

"...Valorada en su conjunto y desde el punto de --
 vista de las transformaciones en el modo de produc-
 ción, la década del sesenta tiene una significa--
 ción trascendental para México. Durante estos años
 se puede hablar del predominio de un modo de pro-
 ducción específicamente capitalista que implica la
 dependencia del trabajo a la gran industria y nece-
 sariamente la centralización de la burguesía mexi-
 cana, las bases materiales que sustentaban la nue-
 va fase de acumulación, determinaron un incremento
 del grado de complejidad de la sociedad ya que al
 lado de la difusión del proceso de proletarización
 y de la sujeción real del trabajo al capital, tendió
 a crear una burguesía de carácter monopólico en la
 que se articulaban los intereses del capital inter-
 nacional y los grupos más fuertes del capital na--
 cional, especialmente los de carácter bancario-fi-
 nanciero, que iban adquiriendo un papel determinan-

te en virtud de las necesidades crecientes a finan-
ciamiento que imponía la fase nueva de acumula-
 ción..." 11/

Las transformaciones en la estructura del capitalismo -
 generaron graves contradicciones. Desde mediados de los 60,
 se produjo y se profundizó gradualmente al desarrollo desi-
 gual de la agricultura y de la industria, proceso que fue --
 exaservado por el hecho de que la inversión de capital en el
 campo y otros sectores como el del transporte y los servi-
 cios urbanos, decayó considerablemente. Los desequilibrios
 se mostraron también en el aspecto regional y sectorial y --
 desde luego, en el producto por trabajador.

A medida que se profundizaba la crisis en el campo, se
 ahondaba también la miseria de las masas campesinas. Las --
 nuevas condiciones de acumulación de capital no sólo se tra-
 dujeron en un peso suplementario sobre las masas campesinas
 y los sectores más desposeídos del proletariado, sino tam-
 bién sobre la clase media, que experimentó una drástica pro-
 letarización, circunstancia que provocará movilizaciones so-
 ciales que estaban directamente conectadas con los grandes -
 desequilibrios creados por el desarrollo acelerado del proce-
 so de acumulación, hacia donde había desembocado el proceso
 de industrialización.

Estas condiciones determinaron que al inicio de los --- años 70, se redoblara la insurgencia y el descontento popular. La base material de este proceso, se encontraba en el deterioro de las condiciones de vida de las grandes mayorías en el campo, a consecuencia de las presiones generadas por la crisis agrícola que añadía a los problemas de subempleo y desempleo generalizados una progresiva caída en la tasa de crecimiento del producto. En las tres grandes ciudades donde se concentraba el grueso del proletariado industrial, la situación de las masas también era crítica, sobre todo por el efecto de la mayor presión sobre la tierra urbana, dado que era un período de intensa emigración campesina, así como la presión por el empleo y los bajos salarios en las industrias menos tecnificadas.

En este contexto, hacia 1971, la economía del país se encontraba adversamente afectada por diversas influencias de orden coyuntural, como la recesión económica en Estados Unidos, que influyó indirectamente en nuestra economía; estas circunstancias implicaban graves dificultades estructurales dictadas por las tendencias en la valoración del capital. En esta situación, en el sexenio de Echeverría se optó por aplicar primero, una política restrictiva basada en el sustancial recorte del gasto público, buscando con ello preparar el terreno para un despegue posterior. En 1972 se ins--

trumentó una política expansionista orientada a reactivar -- el ritmo de acumulación de capital, teniendo al Estado como centro en el proceso de reproducción de capital. Con esta política se pretendía dar respuesta a las exigencias del --- bienestar de todos los sectores. Es decir, que se pretendía buscar un desarrollo más armónico que entre otras cosas iba a significar una mejor redistribución del ingreso.

Entre estas acciones estuvo la constitución del INFONAVIT, un elevamiento en las contribuciones al Seguro Social, la mitad de cuyas aportaciones recaería sobre los empresa--- rios, estas medidas pretendían acrecentar el papel cuantitativo y cualitativo del Estado en el proceso de reproducción de capital. -- Pretendían no sólo mantener el ritmo de crecimiento de la -- economía mexicana en condiciones de desarrollo intensivo del capitalismo, sino también encarar las crecientes exigencias sociales resultantes de la acelerada concentración del prole_u tariado industrial. La implantación de estas acciones sin - duda menguaron el proceso de acumulación de capital, ya que significaban una disminución en la tasa de ganancia. Para - hacer frente a las contradicciones que este proceso iba a -- generar el régimen le imprimió un carácter pretendidamente redistributivo al gasto público, guiado por la concepción de que la tasa de acumulación no dependería a la larga, de la tasa de ganancia,

sino de la capacidad de compra del mercado de consumo personal. En este período, la incidencia del gasto público sobre la valoración del capital tendió a decrecer en relación con las necesidades planteadas por la fase de acumulación de éste. Así, en contraste con la situación de los años 50 y --- gran parte de los 60, que el gasto público se anticipaba creando las condiciones necesarias para una rápida acumulación, - en la mitad de los 70 se perdió ese papel dinámico, ante la completa problemática de la sociedad que reclamaba demandas sociales largamente insatisfechas.

A finales de 1974 y hasta 1976, en el marco de una aguda inflación, de altas tasas de interés, de marcado decrecimiento de las exportaciones, la tasa de crecimiento de la -- economía empezó a disminuir y así fracasaría la política expansionista del régimen echeverrista debido también a la imposibilidad de resarcir la tasa de ganancia en condiciones - en que la acumulación misma de capital tendió a alargar el ciclo de rotación del capital en la industria debido a los grandes proyectos de inversión desarrollados por el Estado - en el área siderúrgica y de electrificación. Por otro lado, la misma crisis obligó al régimen a importar capitales para reactivar la tasa de acumulación. "El pago por intereses sobre la deuda pública externa pasó de 217 millones en 1970 a

a 1 070 en 1976. 12/

El mismo escenario de la crisis provocó la devaluación de la moneda nacional, acción que hizo implícito el reconocimiento oficial de ésta. Se implementó una férrea política de austeridad supervisada por el Fondo Monetario Internacional. Esta situación provocó también una ruinoso caída de los salarios reales. "El derrumbe de los salarios reales habría de ser posteriormente una de las bases en la recuperación de la tasa de plusvalía, por lo que puede decirse que el peso de la crisis recayó fundamentalmente sobre las espaldas de los trabajadores". 13/

El restablecimiento de las bases de la acumulación se dieron con el régimen lopezportillista, aunque todavía a lo largo de 1977 la economía mexicana experimentó abiertamente los efectos de la recesión. Este año fue en muchos sentidos la culminación de las tendencias que había minado el proceso de acumulación casi desde el principio de la década. El producto interno bruto de 1977 creció 2.8% frente al 2.0% del año anterior. Sin embargo, el retroceso económico más importante estuvo dado por el hecho de que la formación bruta de capital fijo privado declinó en términos absolutos en 18% durante ese año, según datos de Rivera y Gómez publicados en el

trabajo mencionado en el inicio de este inciso .(página 15).

En cuanto al crédito internacional que desde los años - 60 se había expandido notablemente, empezó a tener restric-- ciones para el país a causa de la debilidad de la economía mun-- dial. Las restricciones se dejaron sentir para México no -- obstante ser uno de los prestatarios internacionales más im-- portantes. Debido a los problemas de sobreendeudamiento del país, el gobierno mexicano de nuevo volvió a aceptar el aval del Fondo Monetario Internacional para sostener su cuantiosa deuda externa. Ese organismo internacional aparte de esta-- blecer límites al endeudamiento, impuso una serie de medidas de corte monetarista que deberían incidir sobre el gasto pú-- blico, los salarios y los precios internos, buscando con --- ello controlar lo que llamaron "excesiva expansión de la de-- manda", situación que empeoró aún más las condiciones de vi-- da de los asalariados.

En estas circunstancias adversas para el capital, el ré-- gimen de López Portillo, con la expectativa de reactivar el proceso de acumulación de capital a través del uso del exce-- dente petrolero se propuso restablecer primero las bases in-- ternas del mismo comenzando por el elevamiento de la tasa de

ganancia a través de una mayor explotación de la fuerza de trabajo y buscando reducir paralelamente el consumo improductivo de la plusvalía. Para ello se planteó el reordenamiento del gasto público, anteponiendo los criterios de eficiencia y racionalidad capitalista a los de carácter redistributivo y populista que habían incidido en la orientación del gasto en el régimen anterior. La administración de López Portillo se propuso atacar drásticamente el nivel de asalariados mediante la política de topes salariales a fin de alentar la inversión privada. Asimismo y con el propósito de habilitar las bases de la acumulación, el Estado se propuso también ampliar la disponibilidad de crédito, pero fundamentalmente, otorgó subsidios a la acumulación de capital a través de la venta subsidiada de energéticos a precios casi de costo, inferiores a los precios internacionales.

De esta manera, el soporte de la acumulación de capital en el régimen de López Portillo lo fue en el aspecto financiero, el incremento de la producción petrolera, pero también lo fue la mayor explotación de la fuerza de trabajo y mediante la política de topes salariales con el supuesto fin de alentar la inversión privada.

Con esas específicas medidas el Estado ha propiciado directa e indirectamente las condiciones generales para la

acumulación de capital, relegando para situaciones posteriores la solución de las demandas sociales fundamentales algunas de ellas para la reproducción de la fuerza de trabajo -- como es el caso de la vivienda popular, argumentando ya desde entonces de la misma forma que se hace ahora, la necesidad de acumular capital para posteriormente redistribuir los beneficios del desarrollo capitalista, beneficios que hace más de cuarenta años sigue esperando la clase trabajadora.

El cuadro 1 muestra la tendencia que ha seguido el ingreso total disponible en el período 1960-1982, con respecto a la parte que se destina a "pagos de empleados", y como se observa, de esta participación el mayor peso ha correspondido --- siempre para el "excedente de explotación" constituido fundamentalmente por las utilidades empresariales. Si analizamos por ejemplo de 1980 a 1982 la distribución porcentual -- del ingreso nacional disponible, la remuneración a los asalariados le correspondió el 39.2%, 40.9% y 40.1% respectivamente, mientras que al "excedente de explotación" le correspondió en el mismo período el 54.5%, 53.7% y 54.5%. "En --- 1983, la participación de la "remuneración a los asalariados" en el ingreso nacional disponible se redujo a 32.5%, -- mientras que el "excedente de explotación" incrementó su participación a 63.3%". 14/

C U A D R O 1

INGRESO NACIONAL DISPONIBLE 1960-1982
(MILLONES DE PESOS)

AÑO	GENERADO EN EL PAIS					PROCEDENTES DEL EXTRANJERO				
	* INGRESO * *DISPONIBLE *	* TOTAL *	* PAGOS A * * EMPLEADOS *	* EXCEDENTE * * DE EXPLOTA- * * CION *	* IMPUESTOS * * INDIRECTOS * * SUBSIDIOS *	* TOTAL *	* PAGOS A * * EMPLEADOS *	* RENTAS PRO- * * PIETARIOS Y * * EMPRESAS *	* OTRAS * * TRANSF. * * CORRIENTES *	
1960	139956	140341	49918	87089	6334	-385	993	-1761	383	
1961	151956	152397	49076	94488	6833	-441	1019	-1797	247	
1962	163710	164363	57681	98939	7743	-653	1040	-1996	213	
1963	182165	183175	62909	111562	8704	-910	1070	-2156	176	
1964	215870	217146	74757	132471	9918	-1276	1087	-2594	231	
1965	234566	236104	81708	143243	11063	-1448	1121	-1650	81	
1966	260334	262223	93870	156799	11054	-1889	1167	-3190	134	
1967	284163	286237	101224	172467	12546	-2074	1218	-3551	259	
1968	310002	316746	116307	184566	15871	-2744	1298	-4403	351	
1969	346870	349716	127745	204263	17710	-2848	1551	-4835	436	
1970	386240	389990	147748	221442	20800	-3750	1534	-5933	699	
1971	416143	420433	163590	233909	22934	-4290	1393	-6403	720	
1972	471415	475896	193685	254771	27440	-4481	1584	-6906	841	
1973	570466	575979	228617	310131	37231	-5513	1755	-8181	913	
1974	747592	755745	297878	406877	50990	-8153	1976	-11615	1486	
1975	896993	911386	379291	456929	75166	-14393	2182	-18240	1665	
1976	1100095	1123530	503422	526410	93698	-23435	3701	-29555	2419	
1977	1483184	1517282	657715	733054	126513	-34098	5667	-43610	3845	
1978	1879325	1922802	807772	957239	157791	-43477	6307	-54255	4471	
1979	2437726	2500278	1017178	1281261	201839	-62552	7939	-75582	5094	
1980	3928833	4008415	1542177	2142909	434394	-79582	4476	-121710	6158	
1981	5353899	5476121	2194202	2876012	598565	-122222	5295	-205451	7498	
1982	8396919	8642323	3371969	4581297	1181153	-245404	10390	-519339	16854	

FUENTE: PARA 1960-79, BANCO DE MEXICO SUBDIRECCION DE INVESTIG. ECONOMICA
PARA 1980-82: "LA ECONOMIA MEXICANA EN CIFRAS", NAFINSA 1983

1.4 La distribución del ingreso personal

Se ha visto que la consolidación del proceso de acumulación de capital (crecimiento rápido y mayores ganancias), ha acentuado el deterioro de las condiciones materiales de los sectores más desfavorecidos económicamente; es decir, que el proceso se ha llevado a cabo a costa de una profunda explotación de las masas asalariadas. De esta misma situación se deriva de que gran magnitud de población de escasos recursos se vea imposibilitada para acudir al mercado de la vivienda.

El ensanchamiento de las desigualdades analizadas desde el punto de vista de la distribución del ingreso implica la exclusión de la gran mayoría de asalariados al acceso de uno de los mínimos de bienestar que condiciona a otros: la vivienda.

Los salarios mínimos que deberían de cubrir los mínimos requerimientos del trabajador, se han venido fijando a niveles tan bajos que no han permitido cubrir en forma satisfactoria el mínimo de necesidades de consumo de la población sujeta a ellos y, por otro lado, la inversión pública dentro del rubro "beneficio social" que podría completar el deteriorado salario, al contraerse, de alguna manera reduce también el exiguo ingreso del trabajador en su parte indirecta o di-

ferida, obstaculizando o retardando de esta forma, esa parte del salario indirecto que se canaliza a los fondos de vivienda. (El valor de la fuerza de trabajo se determina por el tiempo de trabajo necesario para su producción y por tanto, también para su reproducción y la vivienda al igual que otros satisfactores es parte de la suma de ellos, los cuales deben cubrir ese valor). Se ha señalado en trabajos bastante eruditos sobre la distribución del ingreso, como el de I. Martínez que México cuenta con una concentración del ingreso de las más altas del mundo que explica en parte el hecho de que grandes sectores de la población se encuentren marginados del mercado de bienes durables y de vivienda. "En 1950, el 20% de las familias de ingresos superiores poseían el 59.8% del ingreso total del país. En los 20 años siguientes, lejos de observarse una disminución de alta concentración del ingreso, este grupo de familias experimentó un incremento en su participación alcanzando a obtener el 65% del ingreso en 1969". 15/

Con estas consideraciones, en esta parte del trabajo, se intenta analizar el impacto de la distribución del ingreso personal (salarios) en el nivel de vida de la población, dada la estrecha relación entre éste, y el proceso de acumulación vía proceso de industrialización.

El desarrollo económico entendido como el crecimiento sostenido de la producción de bienes y servicios y el mejoramiento de vida de la población, necesariamente involucra el problema de la distribución del ingreso como una meta de política económica y social.

Ciertamente en una economía dinámica, es inevitable la desigualdad en la distribución del producto, en primer lugar, porque se supone una población creciente, demandante de mayor cantidad de bienes y servicios lo que requerirá de una inversión cada vez mayor del aparato productivo, para poder dar respuesta a esa nueva demanda; pueden también surgir innovaciones tecnológicas que permitan aumentar el nivel de vida de la población y lógicamente se llegará a ellas mediante inversiones adicionales. Una distribución igualitaria no puede apoyarse porque resulta incompatible con la dinámica económica, sin embargo, es necesario preguntarse hasta qué medida es inevitable esta distribución desigual del producto.

Como se ha dicho, México se distingue por la forma injusta en que se encuentra distribuido su ingreso nacional -- pues existe una marcada concentración de la riqueza en una minoría de la población. Esta situación en primera instancia es producto de las contradicciones fundamentales del mo-

do de producción capitalista, expresada en el carácter privado de apropiación del excedente económico y el carácter social de la producción, y en segundo término, de la política económica practicada por el Estado mexicano que ha permitido y fomentado dicha acumulación de la riqueza en perjuicio de las mayorías.

De esta situación, se ha derivado una serie de factores que han contribuido a la concentración del ingreso, cuyos beneficiarios han sido exclusivamente los poseedores del capital.

Podemos señalar los siguientes factores como concentradores del capital: 1) la concentración de la propiedad; 2) la concentración y centralización del capital; 3) la gran magnitud del ejército industrial de reserva que propicia la compresión y bajos niveles de remuneración al factor trabajo; 4) los niveles de ocupación; 5) la inequitatividad del sistema impositivo; 6) la baja productividad agrícola y la incapacidad del sector industrial por absorber cantidades importantes de fuerza de trabajo. Asimismo, la monopolización de la economía a través de las empresas transnacionales han contribuido a acentuar las desigualdades económicas, pues al ser más las industrias y empresas excluidas del dinamismo de la actividad económica, y más la fuerza de trabajo

que no alcanza a ser incorporada al proceso productivo, ocasiona la acentuación de las desigualdades de productividad y de ingresos en la economía, pues el hecho de que muchas pequeñas y medianas empresas tengan que salir del mercado al no poder competir con la eficiencia de las grandes y más fuertes tecnológicamente, ocasiona problemas de desempleo.

Las posibilidades de empleo en la industria son cada vez menores en relación con el crecimiento de la fuerza de trabajo, que es absorbida en pequeñas proporciones por la industria, entre otros motivos, por la alta composición orgánica de la mayoría de las empresas, aspecto que definitivamente va a desfavorecer a los trabajadores, en su poder de negociación por mejores remuneraciones salariales ante las empresas. México tiene una sobrepoblación rural en constante crecimiento, la cual tiende a emigrar en busca de mejores oportunidades, a algunas localidades urbanas, lo que ha propiciado junto con las elevadas tasas de crecimiento natural de la población urbana; el exagerado crecimiento de algunas ciudades como es el caso de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

El dinamismo de la población mexicana cualquiera que sean sus virtudes, trae aparejada una presión social que

tiene a su vez consecuencias económicas que han contribuido a mantener la distribución desigual del ingreso y posiblemente a empeorarla.

La desigual distribución del producto en México obedece a múltiples causas sociales y políticas que tiende a incrementar la mencionada desigualdad. La presión demográfica la agrava porque sobre el mercado de trabajo pesa en forma creciente el ingreso de la población no calificada que ya ha abandonado el sistema educativo, sobre todo la de origen rural que emigra a las ciudades en busca de trabajo. Esta población sumada a la ya existente en las localidades urbanas que está en edad de trabajar y forma parte de la fuerza de trabajo efectiva pero que carece de calificación, contribuye a que los salarios se mantengan bajos y con frecuencia inferiores a los ya reducidos salarios mínimos. Esta población es también la que se agrega a las filas del subempleo, engrosando así el notablemente amplio Ejército de reserva de las ciudades. Sin hacer a un lado las causas más profundas de la desigual distribución del ingreso, los efectos del rápido incremento demográfico se hace ya sentir en los niveles más bajos de ingreso y ocupación.

Por otra parte, sabemos que el desempleo se debe a la -

falta de inversión productiva y a los desequilibrios sectoriales de la economía; existe una agricultura basada en el latifundio, altamente capitalista, y otro tipo de mera subsistencia, ésto, ante una industria altamente concentrada y centralizada; asimismo la concentración del ingreso ha acelerado la concentración geográfica industrial, en unos cuantos centros urbanos, factor que a su vez provocará la concentración de los servicios; los cuales nuevamente estimulan la concentración industrial, dándose de esta manera un círculo vicioso que genera un sinnúmero de problemas y necesidades, tales como nuevos servicios urbanos y un número cada vez mayor de viviendas requeridas tanto por los migrantes como por el crecimiento natural de la población y por el deterioro de las ya existentes.

De esta forma, el nivel de vida de las masas asalariadas que siempre han vivido en las ciudades y dependido de la industria, no sólo no han mejorado su situación, sino que incluso, han visto disminuir su capacidad adquisitiva, no ya de otro tipo de bienes que para esta clase pudieran resultar superfluos, sino aún de los que constituyen los llamados mínimos de bienestar como es el caso de la vivienda popular. Sin embargo, mientras en la clase más desposeída la inequidad en la distribución del ingreso crea carencias abisma

les, en el otro polo, la concentración del ingreso, crea hábitos de consumo y derroche en las clases de altos ingresos, de tal forma que según un estudio de Flores de la Peña, dice: "que este tipo de consumo representó en 1965 el 63% del ingreso total; el 64% en 1970 y el 66% en 1974" 16/

Por otra parte, con el inicio en 1940, del proceso de industrialización acelerada, la generación del excedente resultante de este proceso, orientó su utilización hacia la producción de manufacturas de consumo duradero y en menor medida a bienes de producción e insumos industriales y por tanto, los cambios cualitativos en la estructura productiva, no fueron reflejados en la mejoría de las condiciones de vida de la fuerza de trabajo bajo cuyo esfuerzo se generaba dicho excedente.

Durante la década de los 40, los salarios reales en México sufrieron un virtual desmoronamiento calculado en más de 20% en promedio para toda la industria, pero agudizándose más en ciertas ramas. "...Entre 1940 y 1950, los salarios reales en la construcción, declinaron en un 58%; 45% en la producción de papel; 33% en la de productos químicos; 69% en la industria del vestuario..." 17/

Asimismo, las transformaciones en la estructura productiva del país, generaron también grandes contradicciones en cuanto al producto percibido por el trabajador, pues los desequilibrios y desigualdades no sólo se dieron en cuanto a la sustancial diferencia entre los salarios del campo y la ciudad, sino también las ganancias y remuneraciones de los asalariados urbanos presentaban marcadas diferencias en la pequeña producción y en la gran industria capitalista, de tal forma que para los años 70, el proletariado industrial constituido en torno a la gran industria, tendió a mejorar sus niveles salariales, en contraste con las condiciones de vida del campesinado y las masas pobres de las ciudades que dependían de las ramas más atrasadas de la industria y los servicios.

Entre 1960 y 70 el crecimiento de los salarios reales de la industria fue aproximadamente de 3.5% anual, tasa que si bien era inferior a la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo (4.2% anual), tendió a alcanzarla. Rivera y Gómez citan en "Teoría y Política No. 2" página 86, que entre 1966 y 68, los salarios reales crecieron en 2.9% anual, por 3.6% que creció la productividad del trabajo, pero en 1969-72 los salarios reales crecieron por encima de la productividad del trabajo (2.8% contra 1.8%). En estos últimos

años, se revierte la tendencia que había favorecido a la plusvalía en relación a los salarios, sin embargo y a causa del deterioro de la economía, agudizada en la última etapa del sexenio echeverría, la administración de López Portillo planteó el reordenamiento del gasto público y de la gestión económica del Estado anteponiendo los criterios de eficiencia y racionalidad capitalista a los de carácter redistributivo y populista que habían incidido en la reorientación del gasto y la actuación del Estado durante el régimen anterior; para ello se propuso entre otras medidas atacar drásticamente el nivel del salario mediante la política de topes salariales a fin de alentar la inversión privada, asimismo se procedió a liberar los precios de un buen número de productos y a conceder frecuentes aumentos al precio oficial de otros bienes; con ello se pretendió elevar la rentabilidad de la producción a costa de deprimir aún más el nivel de vida de la población.

En esta etapa y dentro del llamado "Plan de Alianza para la Producción", el Estado ofrecía una serie de estímulos a los empresarios, y al mismo tiempo y en el otro frente, incidía negativamente sobre los incrementos salariales. A diferencia de la flexibilidad en el programa de control de

precios, el control salarial se efectuó a partir de la aplicación de un estricto tope de aumento salarial, a fin de asegurar la rentabilidad de las empresas.

Según datos de Rivera y Gómez citado en la revista Teoría y Política No. 2, documento en el que fundamentalmente nos hemos basado para el desarrollo de este inciso, en 1977 el tope salarial fue de 10% frente a un incremento de precios de 29%. En los años siguientes, si bien el tope permitió aumentos mayores a los salarios; 12% en 1978; 20% en 1979 y 24% en 1980, los aumentos fueron solamente nominales pues la inflación había tenido rápidos avances. El deterioro de los salarios reales había sido por lo menos de 5% anual desde 1978; porcentaje que se sumará al 10% registrado durante 1977.

Esta situación de los salarios contrastó violentamente con la tendencia de las ganancias, que no sólo se verían fortalecidas a expensas del deterioro de los salarios, sino también a base de la derrama de subsidios del excedente petrolero.

Este mismo auge, resultante de los recursos petroleros ha implicado una extraordinaria acentuación del desarrollo -

desigual entre la agricultura y la industria, consolidando una tendencia ya antes vigente.

En este contexto de desventajas se encuentra la evolución económica de la fuerza de trabajo en relación al factor capital, de tal forma que podemos transcribir la opinión a este respecto de la Subsecretaría de Programación y Presupuesto del Desarrollo Social y Rural en una reunión de este departamento.

"... Tenemos la distribución de la riqueza más injusta del mundo. El poder en unos cuantos provoca problemas de empleo.

Tenemos el esquema de distribución de la riqueza más inequitativo del mundo. Elegimos un modelo de desarrollo que nos condujo al aumento del ingreso, pero concentrado en pocas personas. México es un país que tiene notables avances en los últimos 40 años. Hemos avanzado en lo económico, el nivel de vida de la población es mejor; el problema es que las desigualdades aún prevalecen..." 18/

El hecho de que la distribución del ingreso en México sea cada vez más desigual, independiente de consideración de tipo sociopolítico o ético, trae como consecuencia una serie de desventajas para propósitos del desarrollo económico na--

cional en general y particularmente para la clase trabajadora implica la imposibilidad de alcanzar uno de los más elementales satisfactores como es el caso de la vivienda. Por otro lado, si bien puede suceder que la concentración del ingreso tiende a estimular la formación de capital, el hecho de que produzca una disminución de la demanda efectiva, hace que la posible inversión no se realice. Se puede agregar también que la concentración del ingreso tiende a incrementar los desequilibrios en la balanza comercial debido a que estimula la importación de bienes de lujo, modifica la estructura de la demanda y de la producción en favor de artículos suntuarios o superfluos, estimulando con ello la subutilización de la mano de obra, por tanto, la desigual distribución del ingreso es reconocido como uno de los problemas más graves que afronta el país, y deja ver una correlación perfecta inversa, pues mientras mayor es el estrato del ingreso, menor es la proporción de familias ubicadas en él y mayor es la proporción del ingreso que perciben y viceversa. Por tanto, este fenómeno debe interpretarse como la presencia de una gran desigualdad en la participación del ingreso entre las capas o estratos que componen al conjunto de los trabajadores del país.

Por otra parte, si se admite que la actual distribu---

ción del ingreso constituye en México una barrera a un desenvolvimiento más amplio del mercado interno, debe aceptarse que será preciso llevar a cabo un conjunto de políticas que tiendan a corregir este problema. No puede pensarse en que por ejemplo, la política fiscal por sí sola pueda evitar los extremos de desigualdad, tienen que buscarse otras medidas tales como una política sana de salarios, una mayor productividad del trabajo agrícola, la eficiencia industrial, el mejoramiento del sistema distributivo, la política del gasto social. En suma, es necesario echar mano de todos aquellos elementos que conformen una base para un desarrollo más equilibrado.

El mecanismo más utilizado para aparentemente elevar el nivel de ingresos de la mayoría, es la remuneración del trabajo (salarios). Sin embargo, dado el proceso inflacionario de nuestra economía, sabemos que todo incremento en salarios ha sido rápidamente absorbido por el incremento de los precios, por tanto, el nivel del ingreso de la población es totalmente desproporcional al incremento de las utilidades. Se incrementa el salario nominal, pero el real, es casi siempre descendente. Por otra parte, el aparato productivo en México se ha venido adaptando a las necesidades de consumo de los grupos de más altos ingresos, es decir, se ha impulsado

do al desarrollo de las industrias de bienes de consumo duradero, en detrimento de los bienes de consumo no duradero; -- así, en la medida en que aumenten los ingresos reales de las clases medias y altas, la estructura de la demanda favorecerá a las industrias de bienes de consumo duradero, en detrimento de las que producen productos básicos.

"El censo de 1970, demostró que sólo 107539 trabajadores recibían ingresos de más de 10 mil pesos al mes", 19/ -- siendo esta porción del sector obrero el que únicamente logró una diversificación del consumo, mientras que la gran mayoría de los mexicanos no llegaban aún al derecho de poseer una vida decente y justa, dada la escasa magnitud de su ingreso.

El bajo nivel de la productividad del trabajo y del ingreso es un obstáculo al crecimiento económico, por tanto, se requiere que el Estado pugne por asegurar un empleo creciente y mayores niveles de ingresos reales. Una alteración fuerte en la distribución del ingreso personal, modificará la estructura del consumo, y a su vez, se incidirá en la estructura de inversión que repercutirá en el empleo o desempleo.

En suma, el estancamiento o la reducción de los salarios en determinados periodos (como sucede actualmente), la sobreexplotación de la clase obrera como mecanismo compensatorio de la caída de la tasa de ganancia, todo esto, en presencia de violentos procesos inflacionarios, dan lugar a una aguda pauperización de la clase obrera y demás asalariados, pero - al igual que la política económica de otros regímenes, se sigue pensando y actuando primeramente en reconstruir el sistema económico para que posteriormente toda la población pueda ser beneficiada por los avances del desarrollo económico.

Los salarios están determinados por las condiciones económicas, políticas y sociales, jurídicas y materiales que intervienen en la compleja realidad nacional, pero existe la evidencia de que un incremento sano en la tasa de los salarios, tendrá un efecto expansivo sobre la ocupación derivado de una variación en la distribución del ingreso y la estructura del consumo, de la inversión, del empleo, la consolidación del mercado interno, etc.; es decir, que una política de salarios sana, tendrá un efecto multiplicador amplio.

El siguiente cuadro No. 2 y gráfica No. 1, evidencian la marcada desigualdad en la distribución del producto na---

CUADRO 2 POBLACION, PIB Y REMUNERACIONES A EMPLEADOS
PERIODO 1939-1982

AÑOS	POBLACION: MILES HABITANTE	PIB MILLONES DE PESOS	PIB PER CAPITA 1/ (d=c/b)	REM.EMPL. PESOS DE 1960 (e)	SALARIO MINIMO 2/ (f)	SALARIO REAL (g)	PARTICIPACION DE PEM. EN EL PIB % (h=e/c)	INDICE SAL REAL base=1960 (i)
(a)	(b)	(c)	(d=c/b)	(e)	(f)	(g)	(h=e/c)	(i)
39	19320	46058	2384		1.46	10.7		77.5
50	25791	93304	3230	22789	3.35	6.9	27.3	49.9
60	34990	150511	4301	46918	13.84	13.8	31.2	100.0
65	41405	212320	5129	73976	21.50	19.6	34.9	141.6
70	49996	296600	6054	113303	32.00	24.5	38.2	177.0
71	50596	306800	6064	121629	32.00	25.8	39.7	182.0
72	52249	329190	6299	135349	38.00	26.5	41.1	184.5
73	53955	354100	6563	137060	44.85	26.9	39.7	194.4
74	55717	375000	6720	134421	52.00	28.5	36.8	185.8
75	57537	390300	6783	149959	52.00	20.5	38.4	183.1
76	59416	398600	6709	173893	78.80	27.1	43.4	195.8
77	61357	411600	6708	172176	106.40	27.8	41.8	200.1
78	63361	441600	6970	178948	120.00	26.6	40.5	192.1
79	65430	482027	7367	193275	138.00	24.9	39.0	175.9
80	69393	522151	7524	198223	163.00	29.5	36.0	162.7
81	71249	564445	7922	194158	210.00	29.5	34.4	153.7
82	73122	561622	7704	200430	364.00	25.7	35.7	142.7

NOTA: 1/ precios constantes de 1960

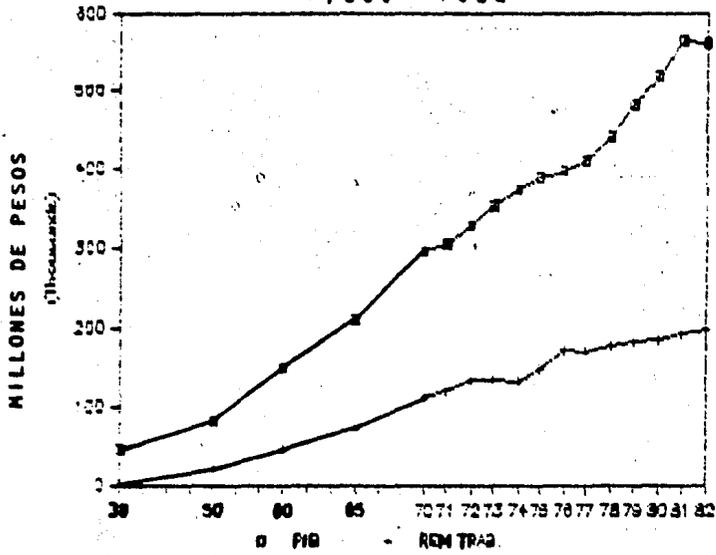
2/ salario minimo general de la zona economica #74 (D.F., Area Metropolitana)

3/ Datos estimados en base a una regresion lineal.

FUENTE: Poblacion y PIB: "La Economia Mexicana en Cifras 1991", publicado por MAFINSA.

Remuneraciones a los empleados: "Producto Interno Bruto y Gasto 1970-1979", Serie informacion
Bco. de México.

GRAFICA 1

TENDENCIA DEL PIB Y REM. ASALARIADOS
1939 - 1982

cional, ya que por ejemplo, para 1950, del total del PIB, sólo el 27.3% correspondió a "remuneración a empleados"; para 1980, la proporción fue de 36.0%.

Y si se analiza por el lado de los salarios, se observa que el salario real más alto, se registró en 1977 con 27.80, mientras que el nominal de ese mismo año fue de 106.40. Asimismo, el salario real de 1982, \$25.70, fue aproximadamente el salario nominal de 1965 (\$21.50). Los ejemplos anteriores ponen de manifiesto el grado de desvalorización de la fuerza de trabajo y lo mínimamente que participan de la riqueza que ellos mismos generan.

La gráfica No. 1, construida con datos del cuadro No. 2, muestra la tendencia y brecha registrada por los rubros "remuneraciones al factor trabajo" y el crecimiento del PIB (en millones de pesos), durante el período 1939-1982.

1.5 Las migraciones campo-ciudad

Se ha mencionado que el crecimiento económico del país y los altos grados de concentración del ingreso, han tenido como uno de sus componentes básicos, la sobreexplotación del trabajo. La múltiple oferta de fuerza de trabajo en el

mercado urbano, es en parte resultado de las migraciones internas provenientes principalmente del campo, que viene a -- ampliar y a realimentar el ejército industrial de reserva -- que provoca, como resultado a su vez, el abatimiento de los salarios dado que en una economía de mercado como la nues-- tra, la fuerza de trabajo cumple también el papel de mercancía comportándose de acuerdo al juego de la oferta y la de-- manda; el exceso de oferta ha abaratado esta mercancía fuer-- za de trabajo. Este hecho repercutirá desfavorablemente en sus niveles de vida. Sus demandas para abastecimiento de -- servicios sociales y habitación, serán mayores. Requerimien-- tos que al no poder ser satisfechos, van a constituir un pro-- blema, como es el caso de la "problemática habitacional" que no es sino el efecto de otro fenómeno más profundo como es -- la falta de empleo y la mala distribución del ingreso, es -- por tanto, un problema de estructura económica.

Tomando en cuenta que el fenómeno migratorio es otro -- factor incidente en el problema habitacional, en esta parte del trabajo se intenta analizarlo como un eslabón más de es-- te complejo problema.

En el proceso de urbanización experimentado en México -- en los últimos años, se han dado cambios sobresalientes en --

el volúmen y en la distribución de la población. A partir de 1940 a causa de las constantes migraciones, (alentadas -- por el auge del proceso de industrialización), el país ha -- tendido a convertirse en un país predominantemente urbano; - "en 1940 el 31.5% del total de la población residía en zonas urbanas; en 1950, el porcentaje se elevó a 42.6%; en 1960 -- fue de 50.7% la población urbana; para el año de 1970, este porcentaje se incrementó a 58.7%". 20/

Así, las concentraciones urbanas observadas en México, se encuentran estrechamente ligadas al desarrollo industrial del país.

El tipo de migración que se efectúa en mayor medida, es la interna caracterizada por la forma de migración campo-ciudad, ya sea por factores de rechazo o factores de atracción.

Los factores de rechazo de las áreas principalmente rurales derivan de: bajos niveles de ingreso, mejores oportunidades de empleo, problemas en la tenencia de la tierra, sistemas educativos ineficientes, etc.

Por su parte, los factores de atracción de las áreas -- urbanas se consideran debido a: mejores oportunidades apa--

rentes de empleo, mejores niveles de ingreso, la existencia en cuanto a diversidad y prestigio de instituciones educativas, mayores y mejores medios de comunicación, etc.

En cuanto a los factores de expulsión que llevan a las migraciones, son de dos órdenes: factores de cambio, que derivan de la introducción de relaciones de producción capitalista en esas áreas lo cual provoca expropiaciones a campesinos y factores de estancamiento que se manifiestan en forma de una creciente presión popular sobre una disponibilidad de áreas cultivables muy limitadas.

En términos generales, las migraciones rural-urbanas sólo se comprenden adecuadamente cuando se ubican dentro del proceso del desarrollo del capitalismo. "En su versión moderna, las migraciones rural-urbanas no solamente son concomitantes con el proceso desencadenado por la revolución industrial a partir del siglo XVIII, sino que constituyen uno de los mecanismos fundamentales a través de los cuales dicho proceso de transformación se llevó a cabo". 21/

A pesar de que la anterior descripción es el marco general de los factores explicativos que determinan el fenómeno migratorio, sus modalidades, causas y consecuencias variarán

de acuerdo al momento y situación histórica específica de cada país.

Se acepta de manera general que el proceso a través del cual se llevó a cabo la Revolución Industrial en Inglaterra a partir de la segunda mitad del siglo XVIII dió origen a -- las migraciones rural-urbanas, presentadas por los requerimientos de amplios contingentes de fuerza de trabajo, obligando poco a poco a grandes masas de campesinos a abandonar el campo, para incorporarse a la naciente industria inglesa. En una primera fase, este proceso consistió en la concentración de la propiedad de la tierra a manos de la clase terrateniente, obligando a grandes sectores de la población campesina a convertirse en asalariados, pasando a depender más intensamente de la economía monetaria. A consecuencia de ello se modifican las relaciones sociales de producción en el campo, son cambios fundamentales en la organización agrícola; - hay aumento en la productividad y encarecimiento de los costos directos de producción creándose en esta nueva circunstancia, un mayor grado de competencia que permitió la eliminación de gran cantidad de pequeños propietarios que no tenían medios suficientes para competir con los grandes terratenientes; al mismo tiempo y a consecuencia de los inicios de la revolución industrial, se requería de una mayor fuerza

de trabajo, sin capacidades específicas, simplemente se demandaba energía humana que moviera la incipiente maquinaria, y esta acción sólo era posible realizarla contando con un mayor número de personas carentes de todo menos de fuerza física, y sólo la población desplazada del campo cumpliría ese requisito. De esta manera, se fueron creando las condiciones que desataron los procesos masivos de migración rural-urbana, y que a la postre jugarían un papel decisivo en la formación del desarrollo del capitalismo.

Para el caso del México contemporáneo, este fenómeno va a asociarse en alto grado con el proceso de industrialización; el crecimiento de las ciudades, es también resultado del desarrollo capitalista en el campo, que por una parte, descompone las formas precapitalistas de producción para pasar a una forma capitalista con procesos altamente mecanizados, forzando así, la emigración a las ciudades, de los campesinos desplazados, así como aquellos que son obligados por las condiciones de deterioro en la agricultura tradicional temporalera.

Otros motivos de emigración podrían localizarse en intereses de tipo "ventajas comparativas", es decir, en la búsqueda de mejores oportunidades que supuestamente ofrece la

ciudad como la educación, mejores empleos y otros supuestos beneficios que se espera encontrar en el ámbito urbano.

Históricamente, las migraciones campo-ciudad han sido uno de los componentes fundamentales del crecimiento demográfico de las grandes ciudades, y por tanto, del incesante incremento de las necesidades y servicios urbanos, es decir, que hay una correlación entre el crecimiento de la población urbanizada y las necesidades de vivienda y servicios de infraestructura ligados a ella, de tal forma que el acelerado proceso de urbanización generado por el desarrollo capitalista tenderá a ganar en velocidad y como resultado de la crisis del mismo desarrollo.

El investigador del Colegio de México, G. Garza, define el proceso de urbanización como el proceso de transformación de la estructura y superestructura rurales en la estructura y superestructura urbana. Lo que quiere decir, que hay un cambio global donde hay una concentración de la población en los centros urbanos determinada por el desarrollo del capitalismo contrastando con la característica dispersión de las formas precapitalistas de producción.

En México, el proceso de industrialización que se intensificó a partir de los años 40 y que conllevó al proceso de

acumulación de capital fundado en la producción industrial, implicó cambios radicales en la vida económica, política, social y cultural del país; cambio sustancial en la división social del trabajo (concentró la fuerza de trabajo y medios de producción en unos cuantos centros urbanos (A.M. Valle de México, Guadalajara y Monterrey), circunstancia que exacerbó la concentración campo-ciudad, estimulando la migración campesina y convirtiendo a la población en población mayoritariamente urbana.

Se ha dicho que el fenómeno migratorio campo-ciudad en nuestro país, se asocia íntimamente al carácter dinámico en la etapa del proceso de industrialización. Entre 1940 y 1955 tiene lugar un crecimiento acelerado en la industria manufacturera, localizada principalmente en las ciudades de México y Monterrey; consecuentemente el proceso de urbanización se acelera, y con ello también la concentración urbana con un crecimiento intenso de las mencionadas ciudades, multiplicándose la demanda de empleo por parte de los contingentes migrantes.

Las características lineales de este proceso se van a ver modificadas un tanto a partir de mediados de la década de los 50, debido por una parte, a la continuidad en las altas tasas de crecimiento de la población tanto urbana como

rural. En el campo hay presión sobre la tierra porque "la Reforma Agraria, en su fase distribución de la tierra llega prácticamente a su fin", ^{22/} y porque el crecimiento de la población rural propicia el desempleo rural, y por otra parte, el avance del proceso de industrialización requiere cada vez de mayor y mejor tecnología. Todo lo cual va a propiciar la disminución de la capacidad de empleo industrial, es decir, que se manifiesta la incapacidad de la industria para absorber tal magnitud de mano de obra, la cual pasará a constituir el llamado "ejército industrial de reserva".

Otro tipo de desventajas que encuentran los migrantes de origen rural al llegar al medio urbano, es su escasa o casi nula capacitación para el trabajo industrial, lo que los obliga a realizar grandes esfuerzos a fin de ser competitivos en este terreno con los demás trabajadores "ya urbanizados".

La aguda concentración del desarrollo industrial en un número muy reducido de centros urbanos, típica del capitalismo en general, pero más acentuada en los países de industrialización tardía, así como las actividades comerciales, bancarias y de servicios ligados a ellas, hacen que el flujo migratorio se concentre en pocos centros urbanos, en la búsqueda

da de una oportunidad para vender su fuerza de trabajo. De tal forma que la migración masiva de campesinos a las ciudades, viene a añadirse el crecimiento de las masas trabajadoras urbanas, agudizándose la presión por mayor dotación de servicios y viviendas.

En términos de las migraciones a la Ciudad de México, en el período 1947-1952, podría pensarse por una parte que este fenómeno sólo atrajo a una parte del potencial migratorio proveniente de las regiones del centro del país, ya que con la apertura de tierras irrigadas y con el crecimiento urbano en el norte, se dieron otro tipo de alternativas a los posibles migrantes rurales.

"Durante el período 1935-1954, el país evidenció una cierta descentralización de las inversiones productivas, la cual probablemente se tradujo en un primer momento en una mayor retención de población en sus lugares de origen, y en un segundo momento, en una mayor diversificación de las corrientes migratorias, de las cuales sólo algunas incidieron en la Ciudad de México". 23/

Asimismo, es posible, que el rápido proceso de industrialización en la capital atrajo tanto a campesinos del centro sur y occidente como a sectores medios provenientes de los centros urbanos, que no tuvieron el mismo impulso económico.

En el período 1955-70, extenso lapso de estabilidad de precios, se dio una reducción notable de la inversión pública - en la agricultura, que trajo como consecuencia un decremento de la tasa de crecimiento de ese sector. Así mismo, el desarrollo dualista establecido por la agricultura comercial y la de subsistencia, exacerbó las desigualdades regionales -- preexistentes, así mismo, el cierre de la frontera norteamericana a los trabajadores mexicanos, ocurrido en 1964. La combinación de todos estos factores, como ya se mencionó, -- permitió una creciente presión sobre la tierra, especialmente en las regiones densamente pobladas del centro, occidente y sur del país, lo que produjo una emigración creciente cuyo destino fue preferentemente la capital de la república.

Por otra parte, y como elementos secundarios a la configuración del problema de los flujos migratorios hacia la ciudad de México, se consideran los siguientes: la distancia, -- con respecto de la región sur y centro del país las comunicaciones son más directas, (mejor red de comunicaciones entre algunas regiones y esta área); mejores oportunidades, -- (los movimientos espaciales generalmente se encuentran asociados a mejores oportunidades en diversos aspectos). Para el caso de la Ciudad de México se puede decir que hay combinación de elementos que propician las migraciones ya que al mismo tiempo que la red de comunicaciones facilita el trasla

do a esta zona, a la par, la ausencia de oportunidades en el lugar de origen de los migrantes, empujará el flujo hacia la capital. Se observa, según datos del Consejo Nacional de Población, que los movimientos migratorios tanto del campo a otras ciudades como hacia la Ciudad de México, hay una intensificación de este flujo a partir de la década de los años - 70.

Esto representa una mayor presión poblacional en la capital, sobre las oportunidades de empleo, de servicios públicos y de vivienda. "Casi diariamente llegan a esta ciudad, cerca de dos mil inmigrantes principalmente del centro y sur de la República, en busca de nuevas perspectivas". 24/

"Las autoridades se muestran impotentes para contener la inmigración de provincianos que buscan mejores oportunidades. Aproximadamente 30 mil personas se ausentan de sus tierras en el interior del país mensualmente para arribar a la ciudad de México y los municipios conurbanos con el Distrito Federal en busca de mejores oportunidades". 25/

Por todo lo anterior, consideramos que uno de los factores más destacados para explicar la configuración regional de las migraciones es el análisis del desarrollo regional --desequilibrado, consecuencia del desarrollo del capitalismo que propicia crecientes disparidades socioeconómicas regiona

les, en lugar de un desarrollo armónico de las distintas zonas.

Por otra parte, es conveniente considerar, que cuando las migraciones son causadas por factores de cambio, hay un nexo causal, aunque indirecto, entre el volúmen de la fuerza de trabajo liberada por la agricultura y la demanda del producto urbano. Cuando la agricultura se vuelve capitalista - expande ampliamente su demanda de mercancías oriundas de la economía urbana: instrumentos de trabajo, consumos industriales, (energía eléctrica, combustibles, abonos químicos, insecticidas, etc.), o bienes de consumo y servicios industrializados (de transporte, comerciales, financieros, etc.).

La división del trabajo entre el campo y la ciudad, se ahonda lo que trae como consecuencia un aumento de la demanda del producto urbano por parte de la agricultura, aunque es posible que la creación de nuevos empleos urbanos, resultantes de la situación anterior, no asegure por si sola el volumen de empleos creados en la economía urbana, sin embargo, crea las condiciones de posibilidad de que esa compensación se dé. No obstante, será en el destino que se otorgue a la plusvalía que pueda ser creada gracias a la acentuación en la productividad del trabajo, donde se manifestará si son

los trabajadores los beneficiados, aunque lo que parece suceder con más frecuencia, es que el nivel del salario real se mantiene constante o crece muy lentamente, aunque menos que la productividad, es decir, que la participación de los asalariados en el producto decrece.

Por otro lado, es evidente que entre mayores son las desigualdades regionales y los contrastes entre el nivel de vida de la población urbana con respecto a la rural, manteniéndose constantes otros factores, y suponiendo una migración predominantemente rural, mayor será la relación entre migración y desigualdad económico-social.

Es claro que todo proceso de industrialización implica una amplia transferencia de actividades y por tanto de personas, generalmente del campo a la ciudad, pero en los moldes capitalistas esa transformación tiende a darse en favor sólo de algunas regiones. Esos desequilibrios regionales son bien conocidos y se agravan en la medida en que las decisiones de localización son tomadas, teniendo como criterio único la perspectiva de la empresa privada de maximización del beneficio. Generalmente la decisión que se adopta, es la elección de la ubicación donde son mayor la urbanización, y la respuesta a la agudización de este problema se va a dar en función de tentativas de desarrollo regional.

En resumen, es la creación de las mencionadas desigualdades regionales donde se puede encontrar el motor principal de las migraciones internas que acompañan a la industrialización de moldes capitalistas. De acuerdo a lo ya expresado por Gunnar Myrdal en su "Teoría económica y regiones subdesarrolladas", donde menciona que las regiones favorecidas no dejan de acumular ventajas y que los efectos de difusión del proceso se hacen sentir en un ámbito espacial relativamente escaso, de tal forma que la población de las áreas menos favorecidas sufren en consecuencia, un empobrecimiento gradual. Mientras que la parte de la población a la que hacen participar en el proceso de acumulación, no llega a beneficiarse ni siquiera mínimamente de sus frutos, sin embargo, esa fuerza de trabajo requiere tanto para su recuperación como para su reproducción ciertos soportes materiales imprescindibles, uno de los cuales, el más importante para la familia obrera, es la vivienda.

" La vivienda tiene el carácter de soporte material de una parte considerable de las actividades de consumo necesarias a la reproducción de la fuerza de trabajo, y por tanto, forman parte sustancial del valor de ella, el cual debe ser cubierto en términos monetarios por el salario que el patrón paga a sus asalariados en condiciones normales de explotación". 26/

Sin embargo, el hecho real de esta situación es que el

empeoramiento en la distribución del ingreso para esos sectores, complican el acceso a ese mínimo de bienestar, al mismo tiempo que aumenta la demanda debido (como ya se vió) a la constante llegada a las zonas urbanas, de nuevos migrantes, haciendo más recurrente y apremiante la necesidad habitacional.

Por otro lado, y teniendo como marco del problema los antecedentes mencionados en este inciso, el cuadro 3, hace referencia al cambio registrado en la población mexicana a raíz del proceso de industrialización, pasando de una población predominantemente rural todavía en la década de los 40 a una población mayoritariamente urbana en las últimas décadas. Para el análisis se tomaron las tres entidades (Nuevo León, Jalisco y el Distrito Federal), donde los procesos migratorios han sido más intensos.

El cuadro 4 por su parte, hace mención a la inmigración que recibieron las diferentes ciudades en 1970, destacando por su mayor porcentaje, el Distrito Federal con el 32.2% -- y el Estado de México con 14.58% respectivamente.

Asimismo, el cuadro 5 analiza la emigración registrada en el mismo período, correspondiendo sorpresivamente al distrito Federal el mayor porcentaje; 10.66%. Sin embargo, la concentración demográfica de esta zona es sumamente alta por lo que en forma correlativa también lo son las necesidades habitacionales como se verá en el siguientes inciso.

C U A D R O No. 3
POBLACION TOTAL, RURAL Y URBANA Y EN TRES ENTIDADES FEDERATIVAS
1940 - 1980 (MILES DE HABITANTES)

	1940					1950					1960				
	TOTAL	URBANA	%	RURAL	%	TOTAL	URBANA	%	RURAL	%	TOTAL	URBANA	%	RURAL	%
TOTAL PAIS	19454.0	4870.4	35.0	12755.0	65.0	25791.0	10706.0	42.6	14804.1	57.4	34916.1	17706.1	50.7	17210.0	49.3
QUERETARO						2.7	4.7		1.5		3.8	4.0		1.5	
DISTRITO FEDERAL	1757.5	1649.0	93.8	108.5	6.2	3090.4	2801.1	90.9	189.3	6.1	4871.0	4666.1	95.8	204.9	4.2
QUERETARO						5.6	5.7		4.3		4.8	5.8		2.1	
NEUQUEN	341.2	237.7	69.7	103.5	30.3	740.2	413.9	56.0	326.3	44.0	1070.0	738.2	70.0	331.8	30.0
QUERETARO						3.1	5.7		0.7		3.8	6.2		-0.2	
JALISCO	1418.3	540.8	38.2	877.5	61.8	1746.8	836.1	48.0	910.7	52.0	2443.3	1427.6	58.4	1015.7	41.6
QUERETARO						2.1	3.6		0.9		3.4	5.5		1.0	

	1970					1980				
	TOTAL	URBANA	%	RURAL	%	TOTAL	URBANA	%	RURAL	%
TOTAL PAIS	48225.2	26308.5	54.6	19916.7	41.3	66846.8	44297.7	66.3	22549.1	33.7
QUERETARO	3.2	4.8		1.4		3.3	4.5		1.2	
DISTRITO FEDERAL	7218.9	6980.7	96.7	238.2	3.3	9373.3				
QUERETARO	4.8	4.1		1.5		2.6				
NEUQUEN	1774.3	1357.3	76.5	417.0	23.5	2463.2				
QUERETARO	5.1	6.0		2.7		3.3				
JALISCO	3462.5	2371.7	68.5	1090.8	31.5	4293.5				
QUERETARO	3.5	5.1		0.7		2.1				

FUENTE: Años 1940 y 1950; Mexico Demografico. CONAPO 1979. Años 1960, 1970, 1980; II Censos de Poblacion y vivienda.

POBLACION QUE CAMBIO DE LUGAR DE RESIDENCIA

Inmigración	1970 No. de habitantes	%
Aguascalientes	60 939	0.82
Baja California Norte	361 847	4.89
Baja California Sur	22 981	0.31
Campeche	43 961	0.59
Coahuila	148 588	2.01
Colima	66 617	0.90
Chiapas	39 736	0.54
Chihuahua	188 344	2.54
Distrito Federal	2 385 304	32.22
Durango	67 064	0.91
Guajuato	138 229	1.87
Guerrero	55 753	0.75
Hidalgo	52 923	0.71
Jalisco	371 921	5.62
México	1 079 891	14.58
Michoacán	96 136	1.30
Morelos	165 178	2.27
Nayarit	84 568	1.14
Nuevo León	424 083	5.73
Oaxaca	58 188	0.79
Puebla	159 143	2.15
Querétaro	42 494	0.57
Quintana Roo	39 678	0.54
San Luis Potosí	89 772	1.21
Sinaloa	157 092	2.12
Sonora	171 798	2.32
Tabasco	51 218	0.69
Tamaulipas	343 859	4.64
Tlaxcala	26 986	0.36
Veracruz	341 945	4.62
Yucatán	17 897	0.24
Zacatecas	49 257	0.67
T O T A L	7 406 390	100.00

FUENTE: IX Censo 1970.

Citado por Uribe, R. "Causas y efectos de las migraciones". UNAM 1977.

CUADRO 5

POBLACION QUE CAMBIO DE RESIDENCIA

Emigración	1970 No. de habitantes	%
Agascalientes	86 613	1.20
Baja California Norte	67 000	0.95
Baja California Sur	17 186	0.23
Campeche	30 148	0.41
Coahuila	238 477	3.22
Colima	39 053	0.53
Chiapas	91 086	1.23
Chihuahua	121 667	1.64
Distrito Federal	981 987	10.66
Durango	230 047	3.14
Guanajuato	510 885	6.90
Guerrero	225 072	3.06
Hidalgo	316 921	4.28
Jalisco	507 217	6.95
México	480 907	6.59
Michoacán	576 272	7.88
Morelos	82 954	1.17
Nayarit	82 743	1.17
Nuevo León	140 301	1.89
Oaxaca	320 392	4.34
Puebla	396 118	5.45
Querétaro	119 337	1.61
Quintana Roo	7 194	0.10
San Luis Potosí	324 000	4.37
Sinaloa	153 375	2.07
Sonora	96 666	1.31
Tabasco	73 984	0.10
Tamaulipas	176 910	2.39
Tlaxcala	104 511	1.41
Veracruz	346 060	4.67
Yucatán	92 689	1.25
Zacatecas	351 945	4.75
Extranjero	216 673	2.93
T O T A L	7 406 390	100.00

FUENTE: XI Censo 1970

Citado por Uribe, R. "Causas y efectos de las migraciones". UNAM 1977.

1.6 Las necesidades habitacionales

Necesidades de vivienda es el requerimiento que tiene - todo ser humano de contar con un lugar donde habitar, ya que este bien es un factor esencial para el desempeño de las fun - ciones vitales del hombre.

La vivienda y los servicios complementarios constituyen una de las necesidades básicas más importantes en los seres humanos.

"Sin embargo, y a pesar de que no existen límites físicos que impidan encontrar una solución, la mitad de los habitantes urbanos y 8 de cada 10 habitantes rurales en los países en vías de desarrollo viven en casas deficientes y mal equipadas, hacinados y en condiciones ambientales inadmisibles. Esta estimación significa que más de 2300 millones de personas habitan en los países del tercer mundo en viviendas sin o con insuficientes servicios y con diferentes grados de deterioro..." 27/

En los mencionados países, el problema de la vivienda es cuantitativo y cualitativo, agravado aparentemente por -- los motivos siguientes: altas tasas de crecimiento de la -- población, así como problemas económicos para dar asistencia de salud y demás servicios a la creciente población, entre -- otros.

Es evidente que las precarias condiciones habitacionales existentes, son el reflejo del subdesarrollo general manifestado por una insuficiente capacidad económica, mala distribución del ingreso, desarrollo regional desequilibrado, bajo nivel cultural y educacional y deficiencias en los mecanismos institucionales.

Por otra parte, "la diferencia que existe entre las necesidades y la demanda de vivienda, hacen que por lo general se hable de ésta como un problema...". 28/

La escasez de vivienda es actualmente un problema que se agudiza al paso del crecimiento económico, especialmente en países que como México, han experimentado un proceso de rápida industrialización y de acelerada expansión urbana, -- por lo mismo, es necesario, hacer explícito el orden de ---- prioridad que este problema debe guardar en relación a otras muchas necesidades. Sin embargo, el ahondamiento y magnitud de esta problemática, evidencia la falta de prioridad que -- hasta ahora se le ha dado por parte del Estado. "Nuestro -- país debe reintegrar a los grupos mayoritarios de la pobla--- ción, los elementos de bienestar que como precondition del - crecimiento económico se tuvieron que diferir en el pasado". 29/ *

En los países subdesarrollados como el nuestro, grandes sectores de la población se encuentran imposibilitados para

participar en el mercado de la vivienda por sus exiguos niveles de ingreso, lo que hace esta necesidad aún más importante. Asimismo, el hecho de que innumerables familias habiten en lugares insalubres y en condiciones de hacinamiento que en muchos casos se pueden considerar infrahumana. No obstante que el término "insalubre" viene a ser un concepto que varía en el espacio y en el tiempo, y lo que actualmente puede ser considerado insalubre, pudiera haberse aceptado como condición óptima en el siglo pasado, en donde resulta que -- las estimaciones en cuanto a las necesidades presentes de vivienda pueden ser tan variadas, según estén catalogadas en -- los estándares mínimos considerados. Se puede pensar, no -- obstante, que las viviendas urbanas tienen un estándar mínimo necesario cuando cuentan con los servicios que exige el -- propio desarrollo de la ciudad moderna.

Sin embargo, en un país subdesarrollado como México el déficit de viviendas catalogadas dentro de la caracterización de "estándar mínimo" es de gran magnitud.

La estimación del déficit parte de considerar de que cada familia debe poseer una vivienda, por tanto, el número de familias que viven con otras, constituyen en parte, el número de requerimientos de viviendas nuevas. Asimismo, para es

ta cuantificación se debe tomar en cuenta el grado de hacinamiento resultante del insuficiente tamaño de la vivienda.

Se acepta que la carencia de viviendas adecuadas, principalmente en las grandes urbes como es el caso de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, ha provocado uno de los problemas económicos y sociales de mayor importancia, que se ha visto agravado tanto por la migración interna, como por el alto índice de crecimiento natural de la población, así como por el bajo nivel de los ingresos, y principalmente por el carácter altamente especulativo que la necesidad de vivienda ha venido despertando en algunos grupos de poder económico, pero este punto se tratará más adelante.

1.6.1. Necesidades de vivienda

Surgen de cuatro fuentes distintas que se pueden enumerar así:

- a) Un déficit cuantitativo existente actualmente.
- b) Un déficit cualitativo existe actualmente.
- c) Las necesidades derivadas del crecimiento demográfico.
- d) Necesidades derivadas de la reposición de viviendas depreciadas periódicamente.

Se ha mencionado que México es un país con gran diversidad regional y también con grandes contrastes en la distribución de su población. El X Censo de Población y Vivienda de mostró que aproximadamente el 25% de la población se encuentra en tres grandes zonas urbanas: la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Existen también otras zonas concentradoras de población como las ciudades petroleras, las fronterizas y las turísticas.

Por su parte, el Estado definirá su inversión en vivienda, en función no de las necesidades de la población, sino de su importancia en el plano político, por la necesidad de legitimar su papel, y por la disponibilidad de recursos establecidos en competencia con otras inversiones directamente vinculadas a la acumulación de capital.

El proceso de concentración de la población en áreas urbanas y las necesidades de vivienda también se concentrarán provocando serias crisis en dichas áreas, las que se manifestarán en el hacinamiento de la población, las presiones sociales crecientes y las condiciones infrahumanas de subsistencia para algunas capas de la población.

* En las grandes ciudades, los servicios urbanos tienen -

costos muy elevados, lo mismo que la tierra, y en general, todos los insumos para la vivienda.

Se admite que en la medida en que aumenta la densidad de la ocupación humana y económica del espacio urbano, las autoridades públicas deben invertir sumas cada vez mayores en la ampliación de los servicios urbanos, recurriendo a soluciones cada vez más caras. Como los fondos gubernamentales para tales inversiones generalmente provienen de los impuestos, sería de esperar que las empresas participaran de esa carga en proporción a su poder económico. Sucede sin embargo, que las mencionadas empresas frecuentemente disfrutan de exenciones fiscales, y buena parte de los impuestos son indirectos, por lo que pueden ser pasados en cadena hasta el consumidor final.

Además de lo anterior, las carencias de los servicios urbanos, síntomas viables del congestionamiento, recaen sobre las capas más pobres de la población, pues el mercado inmobiliario encarece el suelo urbano de las áreas mejor atendidas, que quedan así reservadas a los grupos y empresas dotados de mayores recursos, de tal forma que para el caso de la ciudad de México, se ha planteado que "más de ocho millones de capitalinos requieren de un programa de vivienda, de-

bido a que los programas hasta ahora, en su mayoría, han sido deformados por los intereses especulativos de particulares inescrupulosos". 30/

De acuerdo a los planteamientos anteriores es necesario mencionar que tratar en forma cuantitativa el problema de la vivienda constituye el punto de partida para determinar las políticas y estrategias necesarias para su solución.

Según datos de CONAPO , en 1940 la población del país fue de 19.6 millones de personas que habitaban en 4.0 millones de viviendas, lo que quiere decir que por cada vivienda habitaban en promedio 5.0 personas, y tenemos que para la década siguiente, una población de 25.7 millones de personas habitaban en 5.2 millones de viviendas, con un índice de hacinamiento por vivienda aproximadamente igual. Para 1960, el hacinamiento fue de 5.4 personas por vivienda; para 1970, se incrementó en 6.1 habitantes por vivienda, y para 1980, se volvió a incrementar a 6.2. Esta situación, da idea del grado de déficit habitacional.

6.1.2. Cuantía del déficit habitacional.

Las investigaciones sobre esta problemática realizadas por El Colegio de México, señalan que para los cálculos del

déficit de vivienda por hacinamiento en el país, se suelen utilizar como número medio 2.6 personas por cuarto como el adecuado, por encima de ese límite, es considerado como situación de "hacinamiento".

En relación al déficit nacional de vivienda, en 1970, las investigaciones del Colegio de México, lo estimaban en 5.8 millones; actualmente se mencionan varias cifras; según la Cámara Nacional de la Construcción lo calcula en 12 millones; la Escuela Superior de Ingeniería del Instituto Politécnico Nacional dice que son 5 millones, y la SEDUE por medio de su titular actual manifiesta ignorar ese déficit y argumenta que "apenas se están haciendo los estudios necesarios para ello". 31/

Para el caso del área urbana de la Ciudad de México --- (AMCM), el problema es mucho más complejo.

El acelerado crecimiento poblacional en esta ciudad ha dado origen a que su conglomerado no encaje con los límites marcados por ella, incluso han resultado insuficientes los límites del Distrito Federal que abarca a dicha ciudad, por lo anterior, ha sido necesario determinar una zona denominada Área Metropolitana de la Ciudad de México, que comprende

las 16 delegaciones que integran el D. F. y 11 municipios -- del Estado de México.

La Capital de la República ha tenido un crecimiento demográfico muy acelerado de tal manera que ha rebasado las -- previsiones que se habían establecido; el crecimiento poblacional de esta área, de 1950 a 1960 fue de 5.1%, mientras -- que la producción de viviendas crecía a 3.9%; de 1960 a 1970, el crecimiento poblacional fue de 5.4% y el de la vivienda -- de 4.4%. Es decir, que el crecimiento de la población siempre ha sido mayor que el ritmo con que se construyen viviendas. En la década 1970-80, se observa una mejoría leve en -- ese sentido, sin embargo, el promedio de personas por vivienda en las 4 décadas analizadas manifiesta una tendencia creciente. (Ver cuadro 6).

Lo anterior muestra el rezago que tiene la vivienda en relación al crecimiento demográfico considerando que el total de viviendas requeridas en un país, está constituido por el número de familias existentes, pues se acepta que cada -- familia debe poseer su propia vivienda, además, también pasan a formar parte del déficit, aquellas viviendas que por -- su deterioro o insalubridad no cumplen con un mínimo de aceptabilidad como lugares habitables.

CUADRO 6
POBLACION Y NUMERO DE VIVIENDAS EN EL PAIS .

ANOS	POBLACION (miles)	CRECIMIEN- TO %	VIVIENDAS (miles)	CRECIMIEN- TO %	PERSONAS POR VIVIENDA
1950	25 791		5 259		5.0
1960	34 923	3.0	6 409	1.9	5.4
1970	50 695	3.8	8 286	2.6	6.1
1980	69 346	3.2	11 156	3.0	6.2
AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO					
1950	3 209		654		4.9
1960	5 289	5.1	967	3.9	5.4
1970	8 990	5.4	1 501	4.4	6.0
1980	14 600	4.9	2 672	5.9	5.5

Fuente: Total del país CONAPO. México Demográfico 1980.

Area Metropolitana: Dirección General de Estadística, VII, VIII, y IX Censos Generales de Población. Citado por M. Schteingart y G. Garza en "La acción habitacional del Estado en México"; P. 15.

C I T A S

- 1 / Marini, R. "Subdesarrollo y Revolución". Ed. S. XXI. México 1980. 3a. Ed. P. 18.
- 2 / Moctezuma, P. y Navarro, B. "Acumulación de Capital y utilización del espacio urbano para la reproducción de la fuerza de trabajo". IIE. UNAM. 1985. P. 52
- 3 / Engels, F. "Contribución al problema de la vivienda". Obras Escogidas. Ed. Progreso. México, 1969, P. 540.
- 4 / Periódico "El Centenario", 7 de julio de 1982.
- 5 / Cabral, R. "Industrialización y Política Económica". Trimestre Económico No. 30 F.C.E. México 1981. p. 77.
- 6 / Rivera, Gómez. "México: acumulación de capital y crisis en la década de los setenta". En Revista Teoría y Política No. 2, México, 1980, p. 75.
- 7 / Rivera Gómez. Op. cit., p. 75
- 8 / Ibidem. P. 78
- 9 / Ibidem. P. 78
- 10 / Ibidem. P. 78

- 11/ Ibidem. P. 81
- 12/ Ibidem. P. 101
- 13/ Ibidem. P. 102
- 14/ Periódico "El Financiero" 11 de diciembre de 1984.
- 15/ Martínez, I., "La distribución del ingreso y el desarrollo económico". IIEc. UNAM. México, 1980. P. 31
- 16/ Flores de la Peña, H. "Empresa Pública y Desarrollo" Editado por CNE. México, 1977. Pp. 13 y 14.
- 17/ Rivera, Gómez. Op. cit. p. 76
- 18/ Periódico "Excelsior" 2 de marzo de 1983
- 19/ Hernández, J. "La distribución del ingreso". Tesis F.E. UNAM. 1979, P. 54
- 20/ CONAPO. "México Demográfico". Brevario 1980-81.
- 21/ Stern, C. "Las migraciones rural-urbanas". Cuaderno del CES No. 2 El Colegio de México, 1977. P. 3
- 22/ Stern. Op. cit. P. 12

- 23/ Ibidem. P. 13
- 24/ Periódico Uno más Uno. 28 de febrero de 1983.
- 25/ Periódico Uno más Uno. 26 de octubre de 1983
- 26/ Pradilla, E. "Ensayos sobre el problema de la vivienda". UAM. México, 1982. p. 292
- 27/ Art. de Hardoy, J. "Vivienda". En Revista de Comercio Exterior. Vol. 32 No. 2 Febrero de 1982.
- 28/ Garza, G. y Scheteingart, M. "La acción habitacional del Estado en México". El Colegio de México, 1978. P. 13.
- 29/ Puente, J. Art. "La preocupación por el problema habitacional en México". En El Perfil de México. 1980. Ed. S. XXI, México, 1982, P. 259.
- 30/ Periódico "Ovaciones". 30 de noviembre de 1983.
- 31/ Periódico "El Día"; 4 de noviembre de 1983; Uno más Uno, 16 de mayo de 1983 y El Universal, 27 de abril de 1984.

C A P I T U L O I I

DIAGNOSTICO HABITACIONAL

2.1 La intervención del Estado en el problema habitacional 1940-63.

2.1.1. Antecedentes generales

En el capítulo anterior, se planteó que la entrada del país, en una nueva etapa histórica a partir de 1940, con el proceso de industrialización, y por las características específicas en que se llevó a cabo, tendría notables repercusiones sobre la cuestión habitacional principalmente en algunos centros urbanos donde se concentraron las más importantes actividades relacionadas con la industrialización. Se ha mencionado que el crecimiento industrial por las formas en que se dió, generó una injusta distribución del ingreso, una --- desigual repartición del producto, tanto entre regiones, como entre sectores y una grave concentración industrial y demográfica, resultante esta última principalmente por el proceso migratorio campo-ciudad.

En este marco, para la gran mayoría de los asalariados, la obtención de una vivienda fue convirtiéndose en una posibilidad cada vez más remota, dado que este bien se encuentra íntimamente ligado con la capacidad adquisitiva de ese sector además que su producción y distribución al generarse en

una economía de mercado operan de acuerdo a la lógica de obtener la mayor ganancia posible.

Las presiones sociales resultantes de esta dinámica haría necesaria la participación del Estado en el problema, la cual se dará no como un simple regulador, sino que su intervención y las formas que ésta adopte, dependerán fundamentalmente de "los conflictos, alianzas y compromisos entre las clases y fracciones definidas en el curso de un proceso histórico determinado" ^{1/}

Con los planteamientos anteriores, en esta parte del trabajo se intenta analizar, la intervención del Estado en el problema habitacional durante el período 1940-1963.

Los antecedentes propiamente dichos de la acción estatal en cuanto a políticas habitacionales, están contenidas y con bases legislativas claras, en la Constitución de 1917 y concretamente en los artículos 27 y 123, los cuales contienen ordenanzas que si fueran aplicadas al pie de la letra, implicarían transformaciones radicales en las condiciones habitacionales de las mayorías.

¹ La versión original del artículo 123 de nuestra Consti-

tución consagra claramente el derecho a la vivienda de los trabajadores, estipulando el deber de los patrones que bajo ciertas condiciones deberán proveer alojamiento a sus trabajadores.

Durante la etapa post-revolucionaria y hasta 1940, la acción estatal sobre la vivienda fue muy limitada, se encaminó fundamentalmente a la construcción de obras públicas y de infraestructura que sirvieran de base al desarrollo industrial y a la creación de una red de comunicaciones. "La vivienda pública apenas existe, y las iniciativas se limitan a algunos programas destinados a los empleados del Gobierno a través de la Dirección de Pensiones Civiles (posteriormente ISSSTE). Este programa no superó las 400 ó 500 viviendas -- por año" 2/

La política del Estado mexicano en este período fue, primero consolidar el aparato administrativo; concertar los recursos públicos en la organización del aparato productivo y de transportes esencial para el despegue industrial del país.

En lo tocante a las políticas de suelo, éstas se concretarían fundamentalmente en la aplicación de la Reforma Agrar-

ria y en la vigorización del ejido, Los problemas urbanos - políticamente serían considerados como secundarios.

Retomando los preceptos constitucionales, sabemos que - son los instrumentos legales en cuyo contenido inicial se -- consagraba el derecho a la vivienda para todos los trabaja-- dores, pero como en la posterior legislación sobre relacio-- nes laborales, nunca se reglamentó debidamente este punto, - sino que hasta 1972 cuando ya el desajuste habitacional pre-- sentaba características críticas, fue que se consideró este mandato constitucional, y a fin de ayudar a su cumplimiento, es que se va a dar la intervención del Estado en la problemá tica habitacional con la creación del INFONAVIT, organismo - que aunque sea potencialmente va a cumplir la función reivin dicadora del derecho a la vivienda de la clase trabajadora.

El artículo 27 de la Constitución tiene también relevan cia especial para los alcances de las políticas habitaciona-- les, pues se refiere a la naturaleza y limitaciones de la -- propiedad de la tierra; a pesar de que se enfoca a la propie-- dad agrícola y recursos naturales, algunas de sus cláusulas generales pueden ser aplicadas a la tierra urbana, ya que el mencionado precepto estipula y certifica la propiedad origi-- naria de la Nación de todas las tierras nacionales y de su -

derecho a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Sin embargo, ya en la práctica, la propiedad privada -- de los bienes raíces urbanos no quedó radicalmente limitada por la Constitución ya que las expropiaciones sólo podrían -- hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemniza-- ción. Ciertamente, el artículo mencionado establece el dere-- cho a la expropiación pero este derecho ha quedado totalmen-- te supeditado al criterio que los legisladores posteriores -- le quisieran dar a conceptos como "utilidad pública" e "in-- tención pública". Este aspecto queda confirmado en la déca-- da de los sesenta cuando se formula el concepto de "vivienda de interés social", pues no se recurre a la prerrogativa -- cosntitucional para la expropiación de terrenos (con excep-- ción de los ejidales), sino que en la mayoría de las accio-- nes habitacionales del sector público los terrenos son adqui-- ridos en el mercado libre. Con estos antecedentes de lo que pudiera ser la participación estatal en este terreno, se con-- firma que las cláusulas constitucionales que pudieran haber incidido positivamente sobre las condiciones habitacionales de la población, no han sido aprovechadas para una acción de-- cisiva del Estado en este problema, ya sea por falta de una debida instrumentación o bien, por falta de decisión.

Entre 1940 y 1963, la guerra mundial y la base productiva representada por las nacionalizaciones efectuadas por el presidente Cárdenas, permitirían abordar la sustitución de importaciones y el desarrollo industrial registrándose a --- raíz de ello, importantes cambios en la conformación demográfica del país.

En el capítulo anterior, se hizo mención de las profundas transformaciones experimentadas por México en su estructura socio-económica, pues en pocos años dejó de ser un país predominantemente agrícola para convertirse en una sociedad predominantemente urbana-industrial. "Es en este período -- cuando se establecieron las pautas del desarrollo que se sigue hoy en día, y con ello todo el género de contradicciones sociales que caracterizaban a la sociedad mexicana contemporánea". ^{3/}

Entre estas contradicciones se encuentra el grave problema habitacional resultante del proceso de urbanización -- acelerado, que en el caso de localidades urbanas se va a expresar en el empeoramiento decisivo de las condiciones habitacionales de las grandes mayorías.

* En el periodo 1940 y 1960 surgen varias iniciativas esta

tales en materia de vivienda que aparentemente tenían un --- avance significativo en relación a las décadas anteriores, - sin embargo, en términos del monto de inversiones realizadas y el número de viviendas construidas, su impacto sobre la -- situación habitacional general fue insignificante. "En promedio el Estado promovió la construcción de 6 734 viviendas anuales durante ese período, cifra insignificativa en comparación con las 300 mil familias que para 1960 demandaban vivienda." ^{4/}

En opinión de COPEVI, el conjunto de acciones y organismos creados en esa etapa, no afectó ni mucho menos mejoró -- las condiciones habitacionales de la población demandante, - situación que resultó inevitable por los pocos recursos públicos destinados a los renglones de beneficio social y vivienda.

Sin embargo, una de las intervenciones estatales que mayor importancia ha tenido sobre el precio de cierto sector - de la vivienda, se realizó justamente al principio del período considerado, con el decreto de prórroga de los contratos de arrendamiento económico emitidos en el Distrito Federal - de 1942-48, medida que por lo menos benefició realmente a la población trabajadora de dicha entidad, quien en su mayoría

alquilaba la vivienda,

Los mencionados decretos (ocho en total), prohibieron aumentos en los alquileres de menos de \$300.00 mensuales y aseguraron la permanencia de los inquilinos mediante prórroga forzosa e indefinida de todos los contratos vigentes con alquileres menores a esta cifra.

Este tipo de acciones desarrolladas concretamente en el Distrito Federal, beneficiaron aunque indirectamente al sector industrial, ya que por una parte limitaba o reducía el poder adquisitivo del trabajador sin tener que recurrir a incrementos salariales, y por otro lado, la reducción generalizada de los alquileres, permitió atraer más fuerza de trabajo del campo a la Capital con los consiguientes beneficios que para la industria representaba contar con mayor cantidad de fuerza de trabajo barata; en cambio, la medida fue en detrimento del sector inmobiliario, aunque también benefició directamente a pequeños industriales y comerciantes.

Esta medida de la "congelación de rentas" fue explicada por parte del Estado como necesaria y como "estado de emergencia" proclamado por motivos de la guerra en Europa, que indirectamente repercutía en el país.

Posteriormente dicha medida se convirtió en obstáculo para la producción de vivienda, por una parte, por el desaliente que originó entre los inversionistas de este tipo de bienes y en segundo lugar, porque fue pretexto para fomentar la desatención en cuanto a mantenimiento de viviendas que lo requerían y que quedaron dentro de ese Decreto.

"Por lo que se refiere a las demás acciones del Estado en esta materia de vivienda en este período no se le puede atribuir la función de abaratar el costo de la reproducción de la fuerza de trabajo: como se ha señalado, los subsidios directos e indirectos canalizados hacia la vivienda eran mínimos en relación a las necesidades de los trabajadores. Este problema seguía resolviéndose a través del mercado libre, el alquiler privado y la venta ilícita de terrenos para que la gente construyera su techo como le fuera posible. En general, los proyectos habitacionales del Estado, beneficiaron a un sector minoritario de la población concentrada principalmente en el Distrito Federal". 5/

Sin embargo, para los finales de la década de los cuarenta se iniciaron "por primera vez"^{6/} los programas de entidades estatales para financiar y promover la construcción habitacional: en 1947 la Dirección de Pensiones Civiles empezó a construir conjuntos multifamiliares para alquilar a sus

derechohabientes; también se modificó la estructura del Banco Nacional Hipotecario absorbiendo al Banco de Fomento de la Vivienda, acción que permitió canalizar financiamiento -- directamente para las construcciones de vivienda.

2.1.2. El enfoque del problema durante los gobiernos de Avila Camacho y Alemán.

M. Castells señala en su artículo de la Revista Mexicana de Sociología No. 4, 1977, que en el período de los presidentes Avila Camacho y Aleman, la inversión pública en vivienda fue estimulada solamente como política de regulación del ciclo económico y como la forma de responder a un nivel extremadamente precario a la agravación de la crisis de la vivienda, asociada a la subsiguiente concentración del empleo industrial en la ciudad de México. Es decir, que en -- ese mismo período, las acciones estatales de vivienda estuvieron orientadas y articuladas por otros fines menos como acciones dirigidas a la solución de un problema social.

Ciertamente la ley de 1942 y el Decreto de 1948 que establecieron la congelación de rentas, conlleva una mayor participación pública en este campo, sin embargo, tal participación continuaba siendo muy limitada.

Por su parte, el programa de obras públicas alemanista reforzó ampliamente la inversión estatal con aprovisionamiento de la infraestructura necesaria para el crecimiento industrial. Las inversiones en este rubro no sólo fueron altas, sino que también se aplicaron principalmente en los renglones económicos que incidieran directamente a favor del capital. Según datos de COPEVI, de 1940 a 1950 representaron más del 50% de la inversión total, sin embargo, el rubro vivienda apenas sí fue afectado.

No obstante en ese período se registran algunas iniciativas en este terreno como la constitución del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas en 1947, el Programa de Vivienda en Renta del IMSS que produjo, (según datos de Castells) entre 1953 y 1963, 11 000 viviendas; la Fundación del Instituto Nacional de la Vivienda en 1954 cuyos programas estaban dirigidos a los estratos sociales más necesitados y las acciones del Departamento del Distrito Federal, que según el autor mencionado, construyó entre 1952 y 1959, 1 800 casas.

En general, el conjunto de acciones fue muy reducido -- cuantitativamente y reflejó más que nada la puesta en marcha de instituciones que por su presencia simbolizaban el recono

cimiento de la necesidad de tratar el problema a través del Estados.

El siguiente estímulo a los programas habitacionales, se dio con el cambio presidencial, es decir, en el sexenio de Ruiz Cortínez (1952-1958) con la fundación del Instituto Nacional de la Vivienda (1954), cuyas funciones serían más bien normativas, de análisis y propuestas políticas, con recursos provenientes del presupuesto federal que dicho sea de paso, fueron muy inestables y limitados para que pudiera tener relevancia en la construcción de vivienda a escala importante, sin embargo, este fue el primer organismo estatal que pretendió enfrentar el problema habitacional de manera global a nivel nacional. Las causas que determinaron la creación de este Instituto fueron entre otras, el fuerte crecimiento de la población (casi 3% anual), el bajo nivel de ingresos de la gran mayoría de la población y el éxodo de los habitantes de las zonas rurales a las urbanas.

La tarea fundamental del INV fue la de coordinar los esfuerzos, tanto de los organismos oficiales y privados que en esa época se dedicaban a construir viviendas, es decir que fue el primer antecedente para "racionalizar" las inversiones destinadas a la construcción de vivienda para familias

de bajos ingresos. Las funciones principales del Instituto fueron: investigación periódica de las necesidades de vivienda en zonas urbanas y rurales, proponer normas y políticas para la construcción de viviendas económicas entre otras.

Se fundó también la Dirección de Pensiones Militares en 1955, y por su parte, (como ya se mencionó) el Instituto Mexicano del Seguro Social empezó a participar en el campo habitacional, pero tanto un organismo como el otro, se limitaron a resolver el problema exclusivamente a una minoría de sus derechohabientes y principalmente en el Distrito Federal.

Las mencionadas acciones habitacionales permitieron dar una imagen de que el Estado intervendría en dicho problema, ya que la mayoría de las viviendas construídas fueron proyectos destinados a favorecer a los trabajadores estatales, por ejemplo, los multifamiliares del "Centro Urbano Presidente Juárez".

En relación con la actividad de la construcción, habrá que distinguir entre el tipo de operaciones llevadas a cabo por los organismos asistenciales y el funcionamiento del Banco Nacional Hipotecario.

Los conjuntos habitacionales de los organismos asisten-

ciales se financiaron con parte de las cuotas aportadas por los afiliados a los sistemas de seguridad social. Para el caso del Seguro Social trajo como aspecto negativo desde el punto de vista económico que su inversión resultara muy poco rentable para la Institución, primeramente por su largo tiempo de recuperación y segundo, porque la Institución se encargó desde las decisiones respecto a la naturaleza de la obra, la adquisición de tierras y financiamiento a la urbanización y a la construcción, la asignación de departamentos y la posterior administración y mantenimiento de los conjuntos aún después de ocuparse. Este tipo de vivienda se alquiló a precios fijos a sus usuarios, con el resultado de que el alquiler pagado actualmente es muy bajo en relación a la renta corriente para este tipo de inmuebles, situación que ha llegado a ser un subsidio directo pagado por todos los derechohabientes en favor de una minoría que logró la obtención de una vivienda de ese tipo.

En cambio, las inversiones en construcción habitacional que realizó el Banco Nacional Hipotecario sí fueron y continúan siendo recuperables y rentables.

En conclusión, hasta principios de la década de los 60, los mecanismos para el financiamiento de la vivienda, fueron

muy limitados. "No existía ningún medio institucional para enfrentar el problema habitacional de la población mayoritaria, con excepción de la vigencia continuada, pero con peso cada vez menor de las rentas congeladas en el Distrito Federal". 7/

Sin embargo, existen algunos estudios sobre este tema, que sostienen que todos los regímenes revolucionarios "siempre mantuvieron una intervención de mucho peso en relación al problema de la vivienda". 8/

En el caso específico del sexenio cardenista, se señala: "durante el período cardenista se producen cambios muy importantes en el nivel de la estructura habitacional; en concreto, aparecen las llamadas colonias proletarias. Obviamente se está bien lejos de sostener que la importancia cuantitativa de dicho sistema, igualara mucho menos que substituya al sistema de vivienda arrendada, aunque es probable que rebasara al estatal; en cambio, sí es posible afirmar que la aparición de aquél, establecía un precedente de mucha importancia y dimensiones apreciables". 9/

Durante el transcurso de la década de los 60, el esfuerzo habitacional del sector público se multiplicó y se diversificó en forma notable, sin embargo, los problemas estructurales que durante la etapa del desarrollo de la industria se habían rezagado, como la desatención por parte de la polí

tica presupuestal en problemas evidentes y ancestrales como educación, salud y vivienda, empieza a aflorar con gran impetu.

"El Censo de 1960 arrojó datos alarmantes. En la Capital de la República, por ejemplo, que ya reunía casi 5 millones de habitantes, el 47% de las viviendas carecía de agua y drenaje. Un estudio realizado en 11 ciudades importantes del país señalaba que en ninguna de ellas el porcentaje de viviendas consideradas deficientes era menor al 65% y, en la mayoría, esta proporción era mayor al 80% del número total de viviendas. Más alarmante que las cifras estáticas era la dinámica de la situación: el empeoramiento progresivo de las condiciones habitacionales, el crecimiento acelerado y desbordado de las ciudades, las migraciones del campo a la urbe, cada vez de mayor volumen". 10/

Las inversiones que se realizaron para la vivienda a principios del sexenio 1958-1964 se canalizaron por los mecanismos existentes para producir el mismo tipo de programas que se habían desarrollado anteriormente, aunque en mayor escala. "El promedio anual de viviendas financiadas por las instituciones asistenciales, las empresas estatales, el Banco Nacional Hipotecario y el Departamento del D.F. fue de 73 200 viviendas entre 1958 y 1962 comparado con 33 000 del sexenio anterior". 11/

El conjunto habitacional "Unidad Nonoalco Tlatelolco" - construido entre 1959 y 1964 financiado conjuntamente por el Banco Nacional Hipotecario y el ISSSTE, pretendió ser la primera etapa de un proyecto habitacional que remplazaría las zonas deterioradas del centro de la Ciudad de México, pero resultó inoperante por sus propias características, tanto -- por su alta densidad (900 personas por hectárea), como por - el alto precio de venta de sus departamentos, y otra serie - de desventajas, que lo hicieron inoperante; por tanto, dicho conjunto también marcó el final de esta serie de proyectos. Sin embargo, si bien esta experiencia no pudo ofrecerse como un modelo para los futuros programas habitacionales del sector público, a partir de 1962 se gestó un nuevo tipo de "solución" el problema de la vivienda, con la introducción de - la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, cuyo objetivo era permitir a la banca privada la canalización de fondos hacia la construcción y financiamiento hipotecario de la vivienda de interés social. Los dictámenes legales permitirían a los bancos destinar el 30% del monto de sus pasivos generados en cuenta de ahorro hacia el financiamiento de la vivienda, en lugar de pasar a formar parte del encaje legal como se había venido haciendo. Además, dio el marco reglamentario para la disposición de las inversiones de las instituciones de crédito hipotecario, la cual obligó a que se destinara un porcentaje de los créditos hipote

tecarios el financiamiento de ese tipo de vivienda (interés social). De alguna manera con esas disposiciones se obligaba al sector privado a participar en el financiamiento de -- las viviendas, tanto para su producción como para su adquisición. Pero dicha legislación prácticamente se concretó con el llamado "Programa Financiero de Vivienda", el cual se --- constituyó o implementó con las siguientes condiciones: definición clara de la naturaleza de la vivienda de "interés social", cuyos parámetros al respecto, en primera instancia -- los delineó tanto el Banco de México como la Secretaría de - Hacienda y Crédito Público. En cuanto a los precios máximos permisibles y el plazo e intereses del préstamo, el crédito se otorgaría según datos de COPEVI, hasta un 80% sobre el -- precio de la vivienda a razón de 8 a 9% de interés anual con un plazo de amortización de hasta 15 años.

La segunda condición, consistió en la exposición de un capital no rentable que pudiera garantizar y asegurar las inversiones de la banca privada en vivienda, complementar las tasas de interés y financiar los costos de operación del programa. Esta condición fue dada básicamente bajo el --- patrocinio de la Alianza para el Progreso cuando el Gobierno Mexicano recibió del Banco Interamericano de Desarro-

llo y de la Agencia Internacional de Desarrollo, la cantidad de 30 millones de dólares como préstamos a largo plazo destinados específicamente para el Programa Financiero de Vivienda, monto que junto con 18 millones de dólares aportados por el gobierno mexicano pasaron a constituir el fideicomiso llamado Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI).

La tercera condición se dió con la creación del FOVI, organismo estatal que aseguraría el flujo de capitales hacia la construcción de vivienda, así como la determinación de las características de ésta y la supervisión general del conjunto de operaciones que para el caso fueran necesarias.

De esta manera, la participación económica del Estado en el problema habitacional se inició fuertemente ligada a los intereses financieros privados, fortaleciendo aún más los intereses de los diferentes sectores capitalistas involucrados en la producción habitacional. Además la producción de este bien a través de esos medios, se encaminó fundamentalmente a satisfacer las necesidades de los estratos medios y altos de la población en un mayor detrimento de los sectores económicamente más débiles.

El cuadro 7 muestra la casi nula participación de la in

CUADRO 7
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL 1941-1958
(Cifras redondeadas)

	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
INVEN. TOTAL	966.0	1205.0	1216.0	1167.0	1329.0	1334.0	1644.0	1817.0	2107.0	2672.0	2339.0	2593.0	2851.0	3081.0	2840.0	2808.0	3309.0	3502.0
Mill. pesos 1960	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BASICAS DE DES.	81.9	86.0	89.6	87.3	87.0	87.4	84.2	83.2	86.3	89.5	87.1	86.0	86.0	83.2	85.4	80.7	79.0	83.3
Fomento Agrar.	17.3	16.0	15.1	16.6	17.0	19.3	19.7	20.8	23.4	19.3	20.4	17.1	18.3	15.0	13.7	14.2	11.9	11.3
Fomento Ind.	8.3	8.2	6.3	9.6	13.5	13.3	12.8	16.1	24.1	29.8	25.8	21.3	24.8	32.6	39.4	28.2	36.8	33.8
Com. y Transp.	56.1	64.7	68.2	59.0	54.3	52.6	51.5	44.2	38.8	40.4	46.8	42.8	43.7	35.6	32.3	37.3	35.9	38.4
Otras Invera.	0	0	0	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0	0	0.1	0	0	0	0	1.0	0.0	0
BIENESTAR SOCIAL	16.0	11.6	9.0	10.8	10.8	10.6	13.8	13.7	12.1	9.6	12.2	10.3	8.3	9.4	13.6	18.7	18.3	14.1
Serv. Pub. Urb. Rur.	15.0	9.3	7.1	7.0	6.4	7.6	8.7	9	6.1	4.2	6.2	6.9	3.8	5.6	16.1	11.0	11.3	6.9
Hosp. y C. Asist.	2.7	2.1	1.7	2.4	3.3	2.8	3.4	4.2	3.9	3.8	3.2	1.8	0.3	0.1	0.3	2.4	2.7	3.1
Educ. e Invest.	0.3	0.2	0.2	1.4	1.1	1.0	1.0	1.1	0.7	1.1	3.6	6.7	3.8	3.3	1.7	2.8	2.3	2.5
Habitacion	0	0	0	0	0	0	0.7	1.4	0.9	1.3	1.2	1.1	0.7	0.4	1.3	2.5	2.3	1.6

FUENTES: Secretaría de la presidencia "Inversión Pública Federal", México, 1964
Citado por Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento AC, en "Investigación sobre Vivienda", P. 60

versión estatal en el rubro vivienda durante el periodo --- 1941-1958 con excepción de 1956 y 1957 donde la inversión -- se elevó un poco más. En general, en el rubro "Beneficio So cial" en esta etapa, la inversión estatal fue mínima si se - le compara con la inversión realizada en "Básicas de Desarro llo", donde la mayor participación se canalizó a Transportes y Comunicaciones (infraestructura básica para el desarrollo de la industria), seguida de la inversión canalizada a Fomen to Industrial, que en 1955 alcanzó su mayor porcentaje.

El cuadro 8, hace mención a la inversión realizada y -- número de viviendas construidas de 1925 a 1960, tanto a ni-- vel nacional como en el Distrito Federal. Se observa que al rededor de dos terceras partes tanto de un rubro como del -- otro, fueron para el Distrito Federal, lo que evidencia que ya desde entonces se buscaba la prioridad en la solución de los problemas del área central, descuidando al resto del --- país,

El conjunto de estas acciones no disminuyó ni mucho me-- nos mejoró las condiciones habitacionales de la población -- tanto a nivel nacional como en el caso específico del Dis--- trito Federal, zona donde se aplicó el mayor peso del presu-- puesto. Es decir, que las realizaciones del Sector Público en materia de vivienda en el período 1925-1960 tanto en lo -

Cuadro 8

REALIZACIONES DEL SECTOR PUBLICO EN MATERIA DE VIVIENDA
1925-60

INVERSION (Millones de pesos corrientes)				NUMERO DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS				
ORGANISMO	*TOTAL MAL*	%	*D.F.*	%	*TOTAL MAL*	%	*D.F.*	%
*ISSSTE	276.4	100.0	197.8	71.6	3,998	100.0	4,917	82.0
*IMSS	333.3	100.0	310.0	93.0	8,688	100.0	8,688	100.0
*INV	90.2	100.0	19.7	21.8	6,675	100.0	1,725	25.8
*BNRUOP	271.1	100.0	168.5	62.2	12,705	100.0	6,178	48.6
*DDF	10.0	100.0	10.0	100.0	1,800	100.0	1,800	100.0
*CAPFCE	53.1	100.0			2,025	100.0		
*CONSTR.								
*IROLQ	51.0	100.0			1,501	100.0		
*SUBTOTAL	1085.1	100.0	706.0	65.1	39,392	100.0	23,308	59.2
*ISSSTE								
CRED.IND	817.0	100.0	n.d.	n.d.	30,730	100.0	n.d.	n.d.
*TOTAL	1902.1		n.d.	n.d.	70,122	100.0	n.d.	n.d.

FUENTE: "La vivienda popular en Mexico" SOCIEDAD MEXICANA DE ARQUITECTOS. 3a. Edic. 1960
Citado en COPEVI "LA POLITICA HABITACIONAL DEL EDO. DE MEXICANO" Mexico 1977

referente a inversión como a construcción, no lograron incidir ni siquiera modestamente en la atenuación del problema habitacional.

En el siguiente inciso se hará un somero análisis de la situación actual del problema tanto a nivel general como en el caso específico del Area Metropolitana de la Ciudad de México.

2.2 Situación actual.

2.2.1. Características generales.

De acuerdo a las condiciones socioeconómicas y políticas en que se fue dando la intervención estatal en el problema de la vivienda durante la década de los 60, donde su participación se llevó a cabo principalmente a través de fuertes vínculos con el capital financiero privado, para la década de los 70 las condiciones y el problema habitacional habían empeorado sensiblemente.

Para entrar al análisis habitacional de este período, es necesario hacer algunas consideraciones generales previas.

Los grandes avances logrados por México en los últimos

años en los campos de educación, salud pública y de su economía en general, han sido afectados considerablemente por la tasa de crecimiento de su población que es de las más altas del mundo.

México debe enfrentarse a la necesidad de producir bienes como la vivienda y otro tipo de servicios, con un ritmo más acelerado que el aumento de sus habitantes.

La escasez de tierras buenas, junto con otras circunstancias desfavorables, ya enunciadas en el Capítulo I, han obligado a grandes conglomerados de mexicanos a desplazarse hacia algunas ciudades. Los emigrantes principalmente rurales son atraídos hacia las ciudades con la esperanza de encontrar mejores empleos e ingresos, creando en los lugares urbanos donde se establecen, severos problemas de vivienda y servicios públicos, ya que como se ha mencionado, entre el crecimiento natural de la población urbana y los procesos migratorios, presionan notablemente por la obtención de los mínimos de bienestar.

En 1960, la mitad de la población era rural. En ese mismo año, el Distrito Federal contaba con 4.9 millones de habitantes, mientras que Jalisco tenía 2.5 y Nuevo León con-

taba con poco más de un millón, es decir, que en conjunto, - aproximadamente la cuarta parte de la población nacional se encontraba en estas entidades, lo cual es ampliamente significativo por ser consideradas entidades de gran atracción migratoria.

En el mencionado año, según datos de la Secretaría de - Asentamientos y Obras Públicas (Comisión Conurbación 1982) - faltaban 1.1 millones de viviendas correspondiendo el 50% de este déficit al Distrito Federal, este problema resultaba aún más dramático "porque casi la mitad de la población vivía -- en casas de un sólo cuarto". 12/

Para 1980, la población que absorbían las mencionadas -- entidades fué: 10 millones en el Distrito Federal; 4.3 millo nes en el Estado de Jalisco y 4.5 millones se ubicaban en -- Nuevo León, con un déficit de 1.5 millones de viviendas co-- rrespondiendo al Distrito Federal aproximadamente un millón de ese déficit según datos registrados en el X Censo de Po-- blación y Vivienda.

La población que vive en localidades mayores a 15 000 - habitantes ha tenido tradicionalmente una tasa de crecimien- to mayor a la del resto del país, de tal forma que actualmen- te la población urbana constituye prácticamente dos terceras

partes de la población total.

Por otra parte, como ya se ha mencionado, el desarrollo desigual de la industria ha producido entre otras cosas, notables desigualdades; la desigualdad en la percepción del ingreso no sólo entre los obreros, sino también entre los mismos empresarios. Se puede decir, que la concentración geográfica industrial da lugar a disparidades regionales, lo que implica que las mayores empresas participen en forma predominante en el valor de la producción, en el capital invertido, en el personal ocupado y en la implantación de la tecnología avanzada ahorradora de mano de obra. Todo lo anterior ocasiona además del desarrollo poco armónico del país, la inequitativa distribución del ingreso dentro de la misma zona, el desempleo, la utilización parcial de la capacidad instalada en la planta industrial y el control de todo tipo por un pequeño grupo de industrias que actúa en condiciones monopólicas y sólo en circunstancias ampliamente favorables estarían dispuestas a seguir las políticas de descentralización tan requeridas en estas circunstancias.

Ante serias reticencias por parte del grupo de empresas mencionado, para llevar a cabo verdaderas políticas descentralizadoras tanto de la actividad industrial como de aquellas comprendidas dentro de la Rama "Servicios" (esta última

principalmente en el AMCM), los fenómenos conflictivos derivados del uso del suelo urbano seguirán incrementándose en algunos centros de gran densidad poblacional como es el caso del Area Metropolitana de la Ciudad de México y en ciudades como Guadalajara y Monterrey. El alza de los precios de los terrenos en estas zonas urbanas se ha traducido en imposibilidad de construir en su ámbito suficientes viviendas de interés social. El encarecimiento del precio del suelo por consiguiente, ha instaurado en algunos centros urbanos un régimen de segregación, quedando en las zonas más remotas, deterioradas o peligrosas, la gente de menores ingresos. Asimismo, cualquier mejora en las vías de transporte o la densificación de alguna zona residencial repercute ineludiblemente en el precio del suelo.

De esta forma, el problema de la vivienda en México es la expresión de la problemática socioeconómica del proceso de urbanización y del desarrollo económico que se ha concentrado principalmente en la ciudad de México y en otras pocas localidades, así como de las características de las distintas formas del proceso de producción de este bien.

2.2.2. Producción de vivienda.

En relación a este rubro, existen tres sectores princi-

pales que se encargan de la producción de este bien; Sector Público, Sector Social y Sector Privado.

Dentro del Sector Público, y de acuerdo a las fuentes de financiamiento, se distinguen cuatro tipos de organismos.

1. Independientes o Fondos de Vivienda-financiamiento. Sus recursos provienen del 5% de aportación patronal sobre el salario (INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI).

2. Bancarios como FOVI, FOGA, BANOBRAS.

3. Fiscales y mixtos. Opera con recursos fiscales y recursos bancarios como INDECO (ya desaparecido) y CODEUR. Este último exclusivamente para operar en el Distrito Federal.

4. De aportaciones específicas. Organismos con financiamiento de cuota fija (FICCOIA), o cuyo monto aporte la empresa (Ferrocarriles, Comisión Federal de Electricidad y Pemex), o AURIS en el Estado de México. Sector Privado. La vivienda producida por este sector adopta varias formas pero todas financiadas por el sistema bancario en forma de hipotecas o a través de las compañías inmobiliarias.

Vivienda en propiedad. Usualmente unifamiliar dirigida a sectores socio-económicos de ingresos medios y altos. Se ubica generalmente en nuevos desarrollos urbanos y a menor escala en zonas intermedias a la ciudad.

Vivienda en renta. Dirigida a los sectores económicos medios y altos, se localiza en edificaciones reciente, en las intermedias y en zonas residenciales periféricas. La vivienda de renta dirigida a sectores socioeconómicos bajos se da principalmente en edificaciones viejas y deterioradas (vecindades) generalmente en las zonas más antiguas de la ciudad. Este tipo de viviendas que hasta los años 40 fue la solución al problema para la población de bajos ingresos, dejó de producirse debido a los Decretos de Congelación de Rentas. A partir de los años 70 se abate la oferta de vivienda en renta a todos los niveles y en términos tanto relativos como absolutos, debido a incrementos impositivos a ese rubro y quizá también porque las expectativas de los inversionistas se ubicaron en inmuebles donde pudieran recuperar más rápidamente su inversión. Las clases medias y altas se ven precisadas a invertir una parte importante de sus recursos en la adquisición de condominios; y parte de la población de escasos recursos se ve obligada a ubicarse en la periferia de la ciudad en asentamientos precarios, ya sea como posee-

dor irregular o como inquilino que paga alquileres desproporcionados en relación a su ingreso, a la superficie que ocupa y a los servicios otorgados.

Existen también lotes de fraccionamientos generalmente dirigidos para la venta a sectores de altos ingresos, y lotes que carecen de urbanización y servicios localizados generalmente en la periferia de la ciudad y dirigidos hacia los sectores de bajos ingresos.

Sector social. Este tipo de vivienda se financia con los escasos recursos de la población de bajos ingresos. Es básicamente construida por el propietario, por lo que tiene grandes deficiencias de carácter técnico. En el área urbana esta vivienda se localiza en la periferia de las ciudades y en asentamientos generalmente irregulares.

En el área rural las viviendas se construyen con técnicas y materiales tradicionales y se localizan dentro del campo de cultivo o dispersas en la población rural.

Existe asimismo una significativa diferencia entre la vivienda de los trabajadores del agro y de los de la ciudad, diferencia que se sustenta en la íntima relación que se de--

tecta entre la economía campesina y la forma relativa en que se manifiesta la reproducción de esa economía.

Los patrones de distribución del espacio en la vivienda campesina están relacionados a la producción agrícola y las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo. La familia campesina convive y se reproduce en pequeños espacios cerrados, insalubres y oscuros; a menudo frecuentados y compartidos con animales domésticos; el asentamiento disperso - muy común en las poblaciones rurales dificulta enormemente la tarea de introducción y dotación de la estructura básica necesaria, agravando con ello, sus endémicos problemas de subdesarrollo.

Por otra parte, los esquemas financieros y crediticios con los que se apoya en algunos casos la acción habitacional urbana, no habilitan al campesino como sujeto de crédito, -- por las características poco periódicas e inseguras de su ingreso, y no por existir las garantías bancarias que satisfagan un empréstito a largo plazo.

2.2.3. Recursos territoriales.

En relación al recurso suelo, éste requiere ser analiza

do desde muy diversos aspectos, pero principalmente en cuanto al valor de cambio que alcanza, el control administrativo que se ejerce sobre él y el uso al que se le destina.

En base a lo anterior, es preciso evitar la ocupación irracional y sin planeación de terrenos de alto potencial -- agropecuario; la especulación con los valores de la tierra, ya sea urbanizada o sin urbanizar, pero que tiene potencial urbano; la invasión ilegal de predios ejidales, comunales o de pequeña propiedad, como frecuentemente ha sucedido con los consiguientes efectos negativos para el crecimiento urbano.

De acuerdo con las teorías económicas tradicionales, se tiene que una mayor demanda incrementa la oferta, y el suelo debería incorporarse al mercado a un ritmo que hiciera su -- costo equivalente a otros bienes de consumo. Esto obviamente no ha sucedido y existen varias razones que explican este fenómeno: la oferta del suelo urbano es extremadamente inelástica, ya que en un momento dado, únicamente un determinado número de hectáreas en una área urbana cuentan con servicios y las instituciones públicas no tienen capacidad financiera ni técnica para proveer de infraestructura urbana en la medida que la migración y el crecimiento natural lo demanda.

Así, la oferta del suelo es cada vez menor en relación a la demanda, lo cual provoca la elevación de los precios.

Los terratenientes o dueños del suelo disfrutan de una situación privilegiada en la forma de semi-monopolio, ya que el suelo en la periferia de la ciudad en un momento determinado, resulta único por las ventajas que en cuanto a la localización y atractivo ofrece para la etapa de construcción.

Esta situación se ha agravado en México por la existencia de tierras ejidales, pues éstas son en la mayoría de los casos, las que rodean a las ciudades y es sobre estos terrenos donde se ha producido, se da actualmente y posiblemente continuará en el futuro, el crecimiento desordenado de las ciudades.

El incremento del valor del suelo que se produce sin -- ninguna aportación por parte del dueño o usufructuario, sino únicamente como resultado de la valorización que provoca el crecimiento urbano, ha ocasionado que ejidatarios incorporen ilegalmente sus parcelas a usos urbanos. Esta situación ha propiciado a su vez, la mayoría de los asentamientos irregulares y los fraccionamientos clandestinos.

Entre más inversión de capital es canalizada hacia un -

recurso limitado, los precios se incrementan, haciéndolo aún más atractivo para el capital. Esta situación es agravada por el flujo migratorio que ejerce una gran demanda sobre -- una raquítica oferta.

En esta circunstancia, la posición de las clases más necesitadas es bastante difícil porque no pueden pagar los altos precios del suelo. Además dado sus escasos recursos, tampoco tienen acceso a sistemas de crédito y financiamiento y en muchos casos son bloqueados por normas de zonificación y --- otros controles diseñados para las construcciones de clases medias y altas, pero totalmente inapropiados para la población de escasos recursos. La inexistencia de alternativas viables ha conducido a la invasión o al asentamiento ilegal sobre suelo ajeno. La invasión en algunos casos se ha utilizado como último recursos en ausencia de otras alternativas para los grupos de escasos recursos y ha traído dos consecuencias fundamentales: una, como un método para la obtención por parte de la gente que no tiene posibilidades de acceso al mercado regular de la tierra y vivienda, y otra, como medio de enriquecimiento y de poder político por parte de algunos comuneros, líderes y ejidatarios que ante el avance de la urbanización se convierten en fraccionadores y especuladores.

Dentro de este marco general, actualmente se habla de un déficit general de vivienda del orden de aproximadamente 6 millones "...En más de 6 millones se sitúa el déficit de vivienda para los obreros, señaló H. Flores González, Presidente del Congreso del Trabajo, quien también señaló que evidentemente el mayor porcentaje de ese déficit se concentra en la población de menores ingresos ..." 13/

Para el caso del déficit habitacional en el D. F. éste "...asciende a un millón de viviendas, según lo señalan la Unión de Inquilinos de varias colonias del D. F...." 14/

"Según datos de la Secretaría de Programación y -- Presupuesto, el 30% de la población es decir, 21.6 millones de habitantes tienen necesidad de vivienda. La estimación aludida considera que el 60.6% del déficit se concentra en 173 ciudades del sistema urbano y el 49.4% en el resto del país..." 15/

Para la mayoría de la población de más bajos recursos - concentrada en la periferia del Distrito Federal, la situación imperante es desde cualquier punto de vista caótica y - conflictiva y podría sintetizarse así: viviendas en malas - condiciones y con un alto grado de hacinamiento y promiscuidad, o bien, improvisación en la construcción de ese bien o en frecuentes casos, invasiones periódicas a terrenos bal---

díos. La situación socioeconómica que prevalece, se desarrolla dentro de un marco general de desempleo o subempleo motivado por su escaso o nulo grado de calificación en el trabajo, aspecto que obviamente dificultará más su lucha por la obtención de ese mínimo de bienestar.

En otro orden de ideas, se puede decir, que las modificaciones en la estructura de la producción y el desarrollo de las fuerzas productivas determinan en última instancia el proceso de urbanización, pero la influencia más visible e inmediata de éste, la constituye la migración rural urbana.

"Se ha calculado para el período 1940-1970, una movilización del campo a la ciudad del 6.2 millones de personas, lo que contribuyó a generar el elevado ritmo de urbanización en ese período. Es importante destacar que alrededor del 50% del total del flujo migratorio se dirigió a la Ciudad de México, dando lugar a su acelerado crecimiento y a la elevada concentración especial de la actividad económica no-agrícola y de la población y al aumento de las disparidades regionales". 16/

Esta elevada concentración del flujo migratorio en la Capital de la República y en unas cuantas localidades urbanas, ha dado lugar al proceso de metropolización de las principales ciudades del país y fundamentalmente de la Ciudad de

México.

En este contexto y teniendo como antecedentes generales los planteamientos antes enunciados, describimos el siguiente diagnóstico referido específicamente a la Capital de la República, para el cual tomamos los datos del artículo de Efraín García Reyes "Concentración en la Ciudad de México" - publicado en la Revista Habitación No. 5, marzo de 1982, quien nos dice que el Área Metropolitana de la Ciudad de México, concentra el 25% del total de la población de todo el país, es decir, 18 de sus 72 millones de habitantes. En 1940, la población llegó a ser de 1.5 millones de habitantes y esa partir de esa década que empieza el acelerado crecimiento tanto demográfico como de superficie.

El Área Metropolitana de la Ciudad de México hasta principios de 1982 participaba con el 44% del producto interno bruto; en ella se quedaba el 49% de los ingresos brutos totales de la industria de la transformación; se concentraba el 65% del sector transporte; el 53% de los servicios, el 69% del capital bancario exhibido, el 78% de los préstamos hipotecarios, el 80% del total de la oferta nacional educativa de enseñanza media y superior; el 90% de los centros culturales. La inversión pública entre 1970 y 1980 en el área, re-

presentó aproximadamente el 35% del total de la inversión.

Entre 1940 y 1980 la migración contribuyó en forma directa con el 38% del total de la población de esta área metropolitana.

Esta área en 1982 concentraba el 31% del total de la industria del país y empleaban el 35% del total de la fuerza laboral del sector. Se localizan también el 37% de los establecimientos comerciales, que empleaban el 42.2% del total del personal ocupado del sector.

En esta ciudad se concentraba también el 35% de los empleados estatales. El sector primario ocupaba un 8.5% de la población total, el secundario un 36.5% y en Servicios, un 57.7% aproximadamente. De la población económicamente activa, el 66% percibía ingresos inferiores al salario mínimo. El 63.3% del total de dicha población era desempleada o subempleada.

Los datos y cifras anteriores enunciados por el autor mencionado, dan idea por sí solos del grado de concentración de la actividad económica y demográfica y especial que ha venido registrando el Area Metropolitana de la ciudad de México y los respectivos problemas socioeconómicos que le han ---

acompañado.

En términos generales y a nivel nacional, para 1980 la población total del país era de 69.3 millones de habitantes con 12.2 millones de viviendas,^{*/} lo que registra un promedio de 5.6 personas por vivienda, lo anterior significa que en términos absolutos, el déficit habitacional no sólo no ha registrado mejoría, sino al contrario, en áreas donde la concentración ha sido y es intensa como el caso del AMCM, la situación se ha visto sensiblemente agravada.

Se considera entonces, que dentro del problema habitacional, la carestía y las carencias habitacionales, forman parte de lo que pudiera llamarse crisis permanente de las ciudades en sociedades capitalistas; crisis que surge de la contradicción entre la lógica de la acumulación capitalista que lleva a concentrar los medios de producción, distribución y consumo en pocos centros urbanos, y la incapacidad del sistema para proveer los elementos de soporte necesarios para el funcionamiento adecuado de estas aglomeraciones; específicamente se hace referencia a los bienes y servicios de consumo colectivo y concretamente a la vivienda popular, la cual dado su alto precio, sólo es accesible a una minoría de

^{*/} Según datos de CONAPO en "México Demográfico". Breviario 1980-1981.

la población que cuenta con suficientes medios económicos para pagarla. Otra parte de la población también reducida puede ser beneficiada con los programas habitacionales del Sector Público, pero "actualmente el 65% de las familias que -- constituyen los estratos de menores ingresos en el país quedan fuera de todo programa" ^{17/} y para satisfacer sus necesidades de habitación, recurren a la tercer forma de producción de vivienda, la del sector social. El paso inicial para lograrlo, es el acceso a la tierra que servirá de soporte material a su vivienda, ésto a través del mercado inmobiliario popular.

Por la complejidad de este proceso y por el enorme esfuerzo que para estos grupos representa el primer paso por la posesión de una vivienda, se cree conveniente explicar brevemente este proceso, lo cual se hará en el siguiente inciso.

2.3 El acceso a la tierra urbana y el mercado inmobiliario popular ^{*/}

El proceso, mediante el cual amplios sectores de la población tiene acceso a la tierra principalmente urbanas, pro

^{*/} Para el análisis de este inciso se utilizó básicamente el trabajo de J. Legorreta: "El proceso de urbanización en ciudades petroleras". Ed. Centro de Ecodesarrollo. México 1983.

cede bajo la forma de organización popular y se constituye a partir de un conjunto de acciones que va a formar la esencia de la promoción inmobiliaria (popular), convirtiendo a los dirigentes de estas organizaciones en auténticos promotores inmobiliarios, aclarando que sin duda habrá factores más complejos que intervengan en la valorización del suelo, sin embargo, en este trabajo se intentará analizar algunos mecanismos que influyen en la determinación del mencionado precio.

Las implicaciones generales de estos mecanismos van más allá de la simple ocupación de un lote y desembocan en dos aspectos: por un lado, van a transformar las formas colectivas de propiedad agraria a formas de propiedad privada, y por otro lado vastas áreas periféricas sin uso definido o agrícolas se incorporarán al proceso de urbanización capitalista, motivando la expansión física de las ciudades. Esta transformación de la tierra a mercancía, en donde se le incorpora al objeto útil una nueva forma de valor de cambio, se hace posible por medio de diferentes mecanismos sociales de transferencia donde el promotor inmobiliario juega el papel de agente innovador, dándole nueva valorización a la tierra, introduciéndola en el proceso de acumulación del capital.

"... Marx señala que la propiedad territorial -- tiene como fundamento el monopolio de ciertos -- individuos, lo cual les brinda el derecho de decidir sobre algunas partes del planeta como zonas privativas de su voluntad privada, excluyendo a todos los demás. Sin embargo, es de gran importancia tener presente que el sólo hecho de la propiedad jurídica que da derecho a ciertos individuos para usar y abusar de la tierra, no les genera rentas; éstas sólo surgirán de la posibilidad de valorizar dicho monopolio en base a la producción capitalista..." 18/

La tierra que circunda las ciudades bajo sus diferentes formas de propiedad (colectiva, agraria, privada), se valoriza como objeto-mercancía. De esta manera, se dinamiza un -- mercado inmobiliario que extiende y consolida la urbaniza---ción capitalista.

Ciertamente, los fenómenos de acumulación de capital -- en el sector inmobiliario, son producto y parte de un proceso más amplio de valorización del capital en su conjunto, -- que se da tanto en las ciudades como a nivel regional.

Inversiones realizadas en la estructura productiva y en la urbana, tienen un efecto directo sobre el suelo, inrementando su valor y su precio.

El inicio del mercado inmobiliario y la transformación de la tierra en mercancía surge con el destino de ocupación del suelo llevado a cabo por los promotores inmobiliarios a través de tres formas principales de ocupación de tierra urbana: ocupación clandestina, cuya característica principal es que los promotores no cuentan inicialmente con apoyos políticos importantes. Por lo general en casos evidentemente fraudulentos, los promotores se retiran del proceso una vez que han obtenido sus ganancias correspondientes al control inicial de la tierra. Ocupación permitida. La realizan promotores que cuentan o se amparan en organizaciones constituidas legalmente que además gozan de cierto apoyo político oficial y que tienen la perspectiva de permanecer en el proceso de poblamiento durante toda la etapa. Ocupaciones permitidas y apoyadas por instancias gubernamentales. Las efectúan organizaciones con fuerte y poderosa base política y apoyo oficial, por tanto, sus operaciones inmobiliarias son públicas e incluso, se aprovechan los medios masivos de comunicación para la divulgación de sus planes.

Las formas organizadas de ocupación se realizan en cualquier terreno, sea cual fuere el régimen jurídico a que esté sujeta la tierra. A cada forma de propiedad le corresponden distintas relaciones entre promotores inmobiliarios y --

propietarios de terrenos. distintas formas de repartir la renta del suelo y las ganancias.

La ocupación de terrenos de propiedad pública nacionales, federales, estatales y municipales es la más frecuentemente utilizada por los promotores debido a que la propiedad pública es más fácil resolver el conflicto originado a través de las negociaciones, además de que les representa mayores márgenes de beneficio, ya que la renta por acceso inicial les corresponderá íntegramente cuando no hay reclamo por parte de la autoridad pública.

La ocupación de terrenos de propiedad privada, no es frecuente debido al temor de los promotores a los enfrentamientos legales o represivos de los propietarios de los terrenos, quienes siempre esperan la mayor valorización de sus predios, y por otro lado, la desventaja que significa para los promotores inmobiliarios los altos precios que piden por sus terrenos los propietarios privados.

La ocupación de este tipo de terrenos tiene una cierta ventaja para los ocupantes ilegales, por el derecho legal que adquieren después de 5 o 10 años de ocupar los terrenos durante ese lapso de tiempo. Por otra parte, desde el punto

de vista jurídico, es ilegal la ocupación de tierras por parte de los promotores. Sin embargo, en cierta forma se les reconoce social y hasta jurídicamente porque representa la única alternativa que tiene la población para solucionar su problema habitacional; de esta manera, la venta de la tierra ejidal está prohibida por la ley agraria. Sin embargo, existen disposiciones jurídicas y dependencias públicas como la Comisión para la Regulación de la tierra (CORETT), que legitiman posteriormente este acto. En cuanto a la formación del precio de la tierra, éste estaría íntimamente vinculado a su proceso de valorización, proceso que se va a conformar a través de variadas circunstancias.

Un terreno se valorizará, según el trabajo que se le incorpora, o según las inversiones realizadas en su adecuación, antes de eso, se dice que la tierra carece de valor, ya que no es un producto directo del trabajo humano. En caso del terreno ejidal, es el ejidatario quien monopoliza su propiedad y quien cobra una renta por él. Por tanto "el precio de ocupación es igual a la renta del ejidatario ($P_0=R_1$)". ^{19/}

Dese la posición del promotor, la valorización de la tierra, se compone de dos etapas: el acondicionamiento del terreno y el acceso inicial propiamente dicho. En el primer

caso, ya se ha mencionado que el terreno adquiere un valor - independientemente de las leyes de oferta y demanda existentes en el mercado, por el trabajo invertido en su adecuación pero también se incrementará su valor por las inversiones -- realizadas en los terrenos y zonas aledañas, y ésto significa una nueva forma de renta, la renta del promotor.

En cuanto a los accesos iniciales, éstos representan -- transacciones monetarias directas, que el adquirente realiza con los promotores inmobiliarios que detentan el control sobre la tierra. El pago de estas transacciones le va a --- otorgar al adquirente el derecho de ocupación del terreno, es decir, el "derecho de posesión".

Mediante esta transacción se originan dos formas - de transferencia de valor que elevan el precio del terreno. Una en el ámbito de la producción mercan- cía-terreno, cuya transferencia de valor se da --- cuando alguna de estas mercancías producidas en -- condiciones de más baja composición orgánica de ca- pital, transfieren a los promotores un valor en -- forma de ganancia, vía precios de producción, a es- ta ganancia se denomina ganancia vía precios de -- producción (Gpp). Se trata de una transferencia - dentro del sector inmobiliario, es decir, entre va- lores que se producen y se distribuyen al interior de él..." 20/

✓ Pero, también el promotor puede obtener por otras vías, ganancias extraordinarias (especulativas por ventajas coyun-

turales en el mercado). Transferencias que llegan de otros sectores más amplios que el inmobiliario, por tanto, el promotor suma ya la renta del promotor (R_2), más la ganancia -- vía precios de producción (G_{pp}), más la ganancia especulativa (G_e); de estas ventajas sólo tiene que repartir sus costos - de producción, que incluyen gastos de promotores y el pago - del costo correspondiente al dueño del terreno.

Los promotores inmobiliarios populares tienen una visión clara sobre la valorización y el incremento del precio de la tierra. Entre más trabajo materializado tengan los terrenos asignados, el precio de venta de los lotes será más elevado y en consecuencia, los serán las ganancias del promotor, de ahí, el interés que presentan para que los adquirientes de - lotes, los edifiquen lo más rápido posible; el trabajo invertido en ellos significa un elevamiento en los precios de las zonas circunvecinas, de ahí que la distribución de los lotes vendidos sea estratégica.

"Desde el punto de vista del promotor, existen tres factores que conforman el precio del terreno: la renta exigida por los propietarios (ejidatarios); los costos de producción (adecuados del terreno) y su propia ganancia. ($P_{ai} = R_1 + C_p + G_p$)"

Vista la transacción de esta forma, el promotor a quien le costó producir la mercancía-terreno ($R_1 + C_p$), la introduce a la circulación y recibe lo invertido más su ganancia -- (G_p). Donde aparentemente esta ganancia se generó por el sólo hecho de la compra-venta; pero no se produjo en la fase de la circulación de la mencionada mercancía. El valor de la tierra se produjo en diversos ámbitos sociales; por las diferentes ventajas respecto a otros terrenos, por las ventajas en la reproducción de la mercancía dentro del sector (G_p) (el promotor que trabaja en mejores condiciones dentro de su ramo), y por las ventajas en el conjunto de la producción social.

La ganancia del promotor se ve incrementada por tres -- vías: a) por proporción directa al incremento del precio -- del terreno; b) por la reducción de costos de producción; - y c) la reducción en la renta o pago al dueño inicial del terreno. Por tanto, los esfuerzos del promotor se dirigirán a alcanzar cualquiera de estas tres condiciones. En concreto, es probable que la ganancia del promotor, sea mayor que el monto de la renta, como parece indicar la tendencia creciente de los promotores inmobiliarios.

Continuando con el análisis de la evolución o formas de

valorización de la tierra, al acceso inicial, se agrega una nueva modalidad denominada acceso total, que incluye un nuevo monto por concepto de cuotas de servicios (M_s); que es pagado por los colonos a través de cuotas entregadas a los promotores inmobiliarios, que cumplen también con el papel de gestores en las dependencias públicas. Parte de dicho monto es pagado a la dependencia pública respectiva y la otra parte, pasa a constituir una nueva ganancia para el promotor, por su función de gestoría. Estos servicios incrementan el valor del terreno y en consecuencia, su precio.

"De tal forma que el acceso al precio de la tierra va a quedar constituido en términos generales por:

$$P_t = P_1 + C_p + R_2 + G_{pp} + G_e + P_s + G_s$$

- P_t = Precio acceso total
- R_1 = Renta de propietarios
- C_p = Costos de producción (adecuación del terreno)
- R_2 = Renta del promotor
- G_{pp} = Ganancia vía precios de producción
- G_e = Ganancia especulativa o extraordinaria
- P_s = Cuotas entregadas por pagos por servicios que los colonos hacen a los promotores
- G_s = Parte de las cuotas (pagos de servicios) de las cuales se apropia el promotor como ganancia por su labor gestora". 22/

Esta expresión muestra realmente las relaciones entre el capital y el suelo y que conforman hasta este momento el precio de la tierra.

En general, el incremento de los precios de la tierra por acceso inicial es ascendente, sin embargo, cada situación de poblamiento va a variar, dependiendo de la situación en que se encuentre el mercado inmobiliario.

No obstante, es sabido que en la composición del mercado de tierra expresa mecanismos que sustentan en buena medida la especulación inmobiliaria, a través de acciones que lleven a la reducción artificial de la oferta, creando con ello, las condiciones que elevan el precio. Otra modalidad del mercado inmobiliario está constituida por los llamados traspasos, que son operaciones inmobiliarias realizadas por los colonos con promotores o particulares, una vez que se han ocupado algunos lotes y cuando el poblamiento cuenta por lo general con algunas obras construidas.

El primer elemento que conforma el precio del traspaso, será el acceso total. A éste se le agragarán otros elementos como son los nuevos valores incorporados, producto del -

trabajo directo invertido por los colonos en su terreno o en la colonia en general, y tal como sucede en el precio anterior, la renta como una parte del valor del terreno o se vuelve a incrementar y a esto, corresponde la tercer forma de renta (R3), que se debe a las nuevas inversiones realizadas en zonas aledañas, lo cual, colocará al terreno en mejores condiciones respecto a otras nuevas colonias o asentamientos del mismo tiempo y más reciente.

Aquí el precio del traspaso, estará formado en el caso de lotes no habitados por precio del acceso total, más las inversiones o trabajo incorporado al poblamiento, cuyo valor se prorratea entre el número de lotes disponibles más la R3 y para el caso de los lotes ya habitados, el precio del traspaso estará dado por: el precio del acceso total más el trabajo o inversiones incorporadas por el colono o poseedor anterior, más la inversión en cuanto a trabajo incorporado al poblamiento o colonia, más el nuevo incremento formado por R3 que se debe a las nuevas inversiones realizadas en las zonas aledañas. Se hace cada vez más ventajoso disponer de un lote en zonas donde los procesos de urbanización estén más consolidados.

Los tipos de traspasos estarán caracterizados por la --

forma en que se relaciona el colono con los agentes promotores, que puede ser directamente con el promotor inmobiliario, o bien, con un particular en combinación con el promotor, o con un particular en forma aislada.

La primera forma presenta a su vez, dos variantes. Una cuando el lote asignado originalmente a cierta persona, se reasigna por cualquier motivo a otra (casos en que no se cumple con los pagos del lote, o alguna otra condición impuesta por el promotor, o cuando los traspasos hechos aparecen en asignaciones ficticias con la finalidad de que de acuerdo a ciertos intereses del promotor, el mencionado lote, pueda ser asignado a una persona real). El precio del traspaso estará dado por el acceso total más la inversión por el trabajo incorporados a la colonia o poblamiento, más el nuevo incremento (R3) tercera forma de renta que se debe a las nuevas inversiones realizadas en el poblamiento o colonia, además, el promotor se apropiará de la nueva renta porque sigue detentado el derecho de utilizar el terreno.

La forma de traspaso que se realiza entre tres personas (el posesionario original, un demandante y el promotor inmobiliario que originalmente asignó el lote al primero y que va a intervenir en la transacción como para "garantizar" la

validez del acto, pero que por dicha operación va a obtener otra ganancia llamada ganancia del promotor por traspaso, -- nueva ganancia extraordinaria o de especulación. De tal forma que el precio por traspaso de un terreno estará formado por: precio del acceso total, más la inversión incorporada por el colono, más la inversión incorporada por el trabajo a la colonia, más la renta ₃, más la ganancia del traspaso.

Este tipo de traspaso es uno de los más elevados del -- mercado inmobiliario, ya que al precio del terreno, se le suman no sólo las inversiones hechas tanto en el lote como en el poblamiento hasta el momento del traspaso, sino que se agregan dos tipos de ganancia, una en forma de renta, y la otra, extraordinaria, y de paso, se introduce al mercado inmobiliario un nuevo agente, el colono, que se convierte en un pequeño especulador de este sector.

Cuando en el traspaso intervienen exclusivamente dos -- particulares, es decir, suprimiendo la intervención del promotor con su respectiva ganancia, el precio de esta transacción es reducido y estará dado por: el precio del acceso total más las inversiones o trabajos hechos por el colono original más la inversión hecha a la colonia o poblamiento, más la tercera forma de renta.

Esta forma de mercado de tierra, es la más generalizada y también la que origina conflictos más agudos, en torno a la posesión de la misma, ya que propicia las dobles y hasta triples asignaciones sobre el mismo lote, pues con frecuencia sucede que un lote traspasado y ocupado se venda nuevamente por su posesionario original, porque al no alcanzar a cubrir el monto total de la operación, lo "revende" a otro demandante para cubrir su deuda original.

Así dentro de esta forma de mercado inmobiliario se desarrolla el acaparador quien con la complicidad del promotor logra adquirir varios lotes para revenderlos posteriormente.

En general, puede considerarse que los traspasos funcionan como dinamizadores del mercado inmobiliario.

"... Es una transacción mercantil que incrementa notablemente el precio de la tierra, aún a costa de repartir la ganancia y la renta entre tres personas: el promotor original, los pequeños promotores que controlan el acceso a cantidades pequeñas de lotes y los vendedores potenciales representantes en cada uno de los colonos que tienen acceso a un terreno". 23/

El adquiriente de un lote por traspaso, se enfrenta a un mercado inmobiliario más desarrollado.

"...En esta etapa del mercado inmobiliario, la valorización de la tierra y sus precios llegan a un límite por dos factores. Uno, debido a que se han realizado: a) el valor incorporado de la tierra, producto de la fuerza de trabajo invertida; b) -- las transferencias vía precios de producción y -- c) las diferentes rentas y. Dos, que las diferentes ganancias extraordinarias o de especulación -- tienden a decrecer hasta que desaparecen..." 24/.

Para valorizar nuevamente se requieren inversiones que la inserten a un mercado inmobiliario más desarrollado que se va a dar alrededor de su eje fundamental: la propiedad -- privada.

Nac... así, la regularización de la tenencia de la tierra, y la intervención en el mercado inmobiliario de otro -- agente: la dependencia pública. De esta manera, la titulación de la propiedad que la convierte en privada, se convierte en la forma más desarrollada del mercado inmobiliario a través de la cual su precio alcanza su máximo valor.

La regularización de la tenencia de la tierra urbana -- es un acto jurídico promovido por el Estado; se trata de un proceso basado en disposiciones jurídicas que intenta "sanar.

un proceso irregular. (El proceso de regularización consiste, por lo general, en transferir la propiedad colectiva u original de la tierra a dos instancias sucesivas: primero, a la dependencia pública encargada de la regularización, después a los colonos ocupantes del terreno. Este proceso se refiere básicamente a terrenos ejidales. La transferencia o conversión del derecho de posesión de terreno en propiedad privada consiste simplemente en convertir dicho derecho en propiedad privada); pero, en la práctica funciona como un mecanismo legitimador de actos ilegales realizados a posteriori.

El marco legal debiera por tanto ser forzado con disposiciones y mecanismos efectivos que impidieran el origen de la ilegalidad, no sólo actuar sobre sus efectos. Ciertamente, existe un marco legislativo que prohíbe la venta y comercialización de los terrenos ejidales, sin embargo, los hechos demuestran ampliamente su ineficiencia. Hasta aquí, se ha visto que los factores más importantes de la conformación del precio del suelo, son una multiplicidad de relaciones entre capital y propiedad del suelo y un creciente proceso de valorización. Con respecto a la tierra, ciertamente con la ocupación de los terrenos ejidales para ampliar el espacio urbano, se rompen los límites que imponen las formas de pro-

piedad, es decir, las formas de tenencia de la tierra, debido a la excesiva demanda de vivienda, principalmente para -- amplios sectores populares que no tienen otra alternativa, -- de tal forma que con todo y lo elevado que pueda resultar -- para el trabajador el acceso a la vivienda, por esta vía, -- le será menos costosa que hacerlo en un mercado inmobiliario privado. Así, la vivienda que es un bien básico para la reproducción de la fuerza de trabajo, esa vivienda obtenida a través de esta vía, al abarataarse en términos relativos, reduce el monto que el capital paga por concepto de salarios.

Hemos visto los factores que constituyen el precio de la tierra y el porque es posible que ésta, no teniendo valor tenga precio. Para que una cosa u objeto sea vendible basta con que sea monopolizable y enajenable y la tierra en general, cumple esta condición.

"...El espacio urbano tiene la característica de - poderse constituir en monopolio exclusivo de un número reducido de individuos, al mismo tiempo que - es un elemento fundamental para la realización de cualquier actividad humana y es por naturaleza escaso; estos factores establecen la base de la posibilidad de obtener una renta..." 25/

En relación a la renta absoluta que se deriva de este proceso, de la renta absoluta se desprende la renta diferencial I, y la renta diferencial II. En el caso de los terre-

nos urbanos, la primera, se deriva de la ganancia extraordinaria debida a las actividades económicas efectuadas sobre ellos y por la localización que pueda tener el terreno dentro de los perímetros de la aglomeración urbana. Mientras que la renta diferencial II, se deriva de los distintos procesos revalorizadores a que se ve sometida la venta de un lote.

"La renta y 'precio' del conjunto de terrenos que ingresan al mercado del suelo urbano, se encuentran determinados por los procesos económicos verificados en ellos.

La propiedad del suelo, como factor fundamental -- permite al propietario del espacio urbano, apropiarse de una renta absoluta, a partir de parte -- del plusvalor social generado por las actividades productivas verificadas sobre el espacio que le -- sirve como soporte; derivada de la anterior conclusión, el poseedor de terrenos urbanos en tanto que está en posibilidades de obstaculizar el acceso a la aglomeración urbana, se encuentra en capacidad de adjudicarse una parte adicional del plusvalor social, no debido a su propia participación y 'esfuerzo', sino gracias al desarrollo social". 26/

Como resultado de todo este complejo proceso, viene el auge, expansión y (hasta cierta forma), consolidación de los movimientos especulativos con las reservas territoriales comunales o ejidales que en ocasiones a través de los procesos ya descritos han sido reprivatizadas, creando y fortaleciendo un mercado inmobiliario ilegal que pareciera reciclarse constantemente a través de las formas anteriormente analizadas.

El siguiente inciso tratará susintamente, el problema de la especulación.

2.4 La especulación inmobiliaria.

El término especulación que comunmente se aplica a las transacciones comerciales en las cuales se logran utilidades y ganancias superiores a las consideradas como normales, es en realidad un término que lleva gran carga de subjetividad.

Muchas veces se confunde el incremento en sí del precio de la tierra con la especulación sobre la misma; el precio de la tierra puede crecer independientemente de la especulación, ya sea porque la tendencia decreciente de la tasa de ganancia provoca en el mediano y largo plazo un incremento relativo del precio del suelo, y por el hecho del incremento mismo de la renta debido por un lado a una incorporación de capital en un terreno específico, y por otro, debido a la realización de inversiones en el conjunto del espacio urbano.

Una vez aclarados los factores que determinan el incremento del precio del suelo, se puede definir la especulación sobre la tierra que consiste en negociar conscientemente con el incremento potencial de la renta urbana por medio de la -

sustracción de terrenos del mercado o por la anticipación de posibles rentas diferenciales debido a inversiones en construcciones que inciden sobre el precio de la tierra.

"...Actualmente la especulación del suelo urbano no --- significa un simple fenómeno, cuya raíz se pueda encontrar - en la estructura jurídica del país, o en la falta de aplicación de tales o cuales leyes; significa más bien, una actitud pública de parte del Estado Mexicano ante los problemas del pueblo..." 27/

El suelo urbano como mercancía, es propiedad privada de un reducido grupo de personas. Como tal, opera en contra de la función social que constitucionalmente le ha sido asignada.

La transformación de tierra ejidales de propiedad social en tierras urbanas de propiedad privada ha traído como consecuencia un incremento desmedido de su precio, independientemente de otros factores que generan beneficios extraordinarios; este incremento perjudica fundamentalmente a la población de menores recursos quienes se ven obligados a buscar -- asentamientos en la periferia de las ciudades donde los servicios y equipamiento son precarios, insuficiente o en la ma

yoría de los casos, inexistentes, además, se ven obligados a efectuar transacciones inmobiliarios al margen de la ley, como única alternativa para poder disponer de una vivienda.

Por otra parte, la retención de terrenos baldíos localizados en el interior del ámbito urbano construido para fines de usos más rentables como comercios u oficinas, contribuyen a la especulación con terrenos ejidales circundantes, los cuales son urbanizados en forma discontinua a fin de propiciar la "valorización" de terrenos intermedios, que a su vez motivan la expansión continua del área urbana en forma desordenada e irregular, repercutiendo en el encarecimiento de los costos de infraestructura de redes y servicios sociales. "...A este proceso se suma la política oficial que favorece la parcelación del suelo, que no ha sido acompañada de instrumentos de legislación y regularización del precio y que estimula la especulación y monopolización del suelo urbano, es por tanto, dable a suponer que el actual proceso de apropiación privada del suelo urbano tiende a mantenerse..."

28/

Ya en otra parte del trabajo, se ha mencionado que se da un proceso ascendente de participación del capital especulativo en el ámbito de compra-venta de suelo urbano y bienes

inmuebles en general, y la forma en que es controlado por un grupo minoritario de personas llamadas agentes inmobiliarios.

Esta situación es generalizada, pero para el caso concreto del área Metropolitana de la Ciudad de México, el problema adquiere matices verdaderamente dramáticos.

"... Operaciones sin escrituras, elusión del fisco y ventas de nada, son los negocios de fraccionadores..." 29/ "... 50,000 fraccionadores entre personas físicas e inmobiliarias, han usufructuado la plusvalía de los terrenos de la Ciudad de México ..." 30/ "... El 70% de la población de la Ciudad de México gana apenas el salario mínimo, del cual destina el 57% al pago de renta. Las colonias populares, mejor conocidas como zonas marginadas, cubren casi el 40% del total del área urbana y albergan a más de cuatro millones de habitantes..." 31/

Al sur del D. F., la colonia Belvedere situada en terrenos del Ajusco, es un claro ejemplo de la venta ilícita de terrenos. "... Este asentamiento humano fue creado por fraccionadores clandestinos hace tres años, y la práctica fraudulenta subsiste. Los fraccionadores clandestinos lograron captar un promedio de 180 millones de pesos con la venta de lotes de 200 a 250 metros cuadrados..." 32/.

Otra zona donde también ha sido muy activa la práctica especulativa de los terrenos, es en Cuajimalpa, donde los fraccionamientos para uso residencial surgieron de la especulación, el soborno y el despojo.

" El gobierno metropolitano se distinguió por fomentar la expansión de zonas residenciales y exclusivas, y por otorgar licencias de construcción para los primeros condominios en esa Delegación Política, señaló la Unión de Colonos de Cuajimalpa (UCC). Esta situación contrasta con las penurias y represiones constantes contra los colonos de escasos recursos económicos, a quienes se les desaloja y se les destruye sus viviendas, sobre todo si se les localiza cerca de los fraccionamientos residenciales". 33/ "Para el año 2000 los fraccionamientos ocuparán todo el espacio de Cuajimalpa. UCC". 34/

Lo acontecido en el mercado de bienes raíces es un dato revelador de que el impulso al proceso de urbanización, se ha vuelto un verdadero manantial de fáciles y cada vez mayores fortunas para los fraccionadores.

Este tipo de negocios comprende desde los pequeños agentes especuladores que compran barato un terreno para luego venderlo más caro, hasta los grandes agentes inmobiliarios -

que cuentan con alguna influencia política la cual es utilizada para que alguna dependencia pública realice obras de urbanización en la zona que piensan fraccionar a fin de que esta acción eleve considerablemente el precio de esos lotes -- o bien, incluye agentes inmobiliarios especializados en la venta de terrenos ejidales, sabedores de que las ganancias obtenidas de la venta de estos terrenos se verán ampliamente incrementados al momento de la regularización de ellos.

En el cuadro 9 se aprecia más claramente el impacto del aumento del precio del suelo en el mercado de bienes raíces de la Ciudad de México.

En este sentido y dentro del marco de la crisis del --- suelo urbano, se ha visto que la urbanización popular a través de las diferentes formas en que se produce el proceso de ocupación del espacio urbano y la producción de viviendas -- por parte de los sectores mayoritarios, ha rebasado todo tipo de previsión surgiendo formas de apropiación que imponen su propia lógica de urbanización por encima de lo que pudiera llamarse lógica legal. Ante tal situación, se requiere -- de un sistema planificador que satisfaga las necesidades habitacionales de las mayorías y al mismo tiempo, cumpla con los requisitos legales y jurídicos de un proceso de urbanización.

PRECIOS DE TERRENOS EN LA CIUDAD DE MEXICO

- Pesos por metro cuadrado -

COLONIA	PRECIO 1936	PRECIO 1970	INCREMENTO APROXIMADO
Av. Hidalgo	80.00	2 000 - 2 500.00	25 veces
Plaza de la República	70.00	2 500 ---	36 veces
Av. Independencia	60.00	3 600 ---	50 veces
Paseo de la Reforma	120.00	5 000 - 7 000.00	50 veces
Tacubaya	8.00 - 9.00	450.00 - 500.00	55 veces
Roma	20-22-23.00 25-29.00	1 350 - 1 800.00	68 veces
Nonoalco	6.00 - 7.50 3.00-3.60	260.00 - 279.00 550.00 ---	80 veces
Polanco y Lomas Chapultepec	4.50-6.50 8.50-10.00	1 100 - 1 400.00 1 500	180 veces
Portales	1.50-1.80	600 - 670.00	365 veces
Coyoacán	1.20-1.75	600 - 700.00 800	476 veces
Cuadalupe Inn y San José Insurgentes	1.25-2.00	1 000 - 1 350.00	750 veces

FUENTE: El Universal e informaciones directas.

Citado por Aguilar A. y Carmona y F. en "México riqueza y miseria".
Ed. Nuestro Tiempo. México 1973, Pág. 85.

PRECIOS POR METRO² EN CONDOMINIOS HORIZONTALES, CONDOMINIOS VERTICALES
EN TERRENOS EN LA CIUDAD DE MEXICO. 1983

CONCEPTO	ZONA UNO (PESOS)	ZONA DOS (PESOS)
Condominio horizontal	60 a 70 000	35 a 50 000
Condominio vertical	70 a 80 000	35 a 50 000
Terreno	- a 40 000	75 a 25 000

NOTA: Zona I. Comprende: Colonias Polanco, San Angel, Coyoacán y Pedregal.

Zona II. Colonias Narvarte, del Valle, Florida, Nápoles, Guadalupe Inn,
San José Insurgentes.

FUENTE: Periódico Excelsior, 30 de octubre de 1983.

2.5 Planificación y satisfacción de necesidades populares.

Introducción.

Lo que hasta ahora ha sido considerado como sistema de planeación urbana, presenta características cuestionables -- en el sentido de que siendo la planeación (en este caso la urbana), una herramienta o instrumento para transformar la realidad o escenario donde se aplica o trata de cambiar, para el caso específico del problema que se analiza, sucede -- que "más de 30 años de planeación parecen demostrar que tal instrumento es ineficaz ante un proceso complejo, discontinuo y difícilmente predescible" . 35/

Con la anterior declaración pareciera aceptarse que los procesos de planeación seguidos hasta ahora han sido meramente técnicos y mecanicistas incapaces de incidir verdaderamente en aquellos aspectos de la realidad cualitativos o estructurales que deben ser modificados.

Las posibilidades de regular la estructura y forma de -

crecimiento de los grandes centros urbanos, considerando como problema central el mejoramiento sustantivo de las condiciones de vida de la población, han sido hasta ahora relativamente escasas, en las condiciones sociopolíticas y económicas vigentes. La política existente hasta ahora, no ha dado solución al problema. No obstante la gran actividad de planeación despegada se agudizan constantemente los problemas sociales urbanos. Muchas razones se aducen para explicar y justificar esta situación. Los argumentos son múltiples y van desde la consideración de la excesiva presión demográfica en las grandes ciudades, o las formas de producción atrasadas en el campo, o bien, se argumenta la carencia de herramientas técnicas y de profesionales capacitados para la realización óptima y a todos los niveles de esta actividad. Lo cierto es que la planeación urbana dominante a nivel institucional y profesional ha descuidado el conocimiento y actuación sobre las cuestiones centrales que mueven el desarrollo urbano, pasando por alto la solución de las necesidades populares especialmente en lo referente a los asentamientos humanos.

Las limitaciones fundamentales para llevar a cabo una planeación urbana con carácter social, se relacionan por un

lado con la estructura teórica e ideológica de la mencionada planeación, adoptada y desarrollada por un amplio sector de los planificadores urbanos que ha demostrado históricamente su incapacidad para explicar los fenómenos urbanos y para llevar los procesos de desarrollo con una clara orientación social, o bien, las limitaciones se relacionan con la estructura socioeconómica y política regida por las leyes de acumulación capitalista con la existencia de un mercado privado que se rige por los principios de maximización de las rentas urbanas. Son por tanto, estas dos cuestiones los límites inherentes a la estructura capitalista para la planeación social del espacio urbano.

La población de más bajos recursos se enfrenta cada vez con mayores problemas de disponibilidad de suelo urbano para la edificación de su vivienda. Bajo estas circunstancias el crecimiento de las grandes ciudades se transforma en un problema social y político cualitativamente diferente a otros problemas nacionales que hace necesario un replanteamiento de las principales reivindicaciones de los diversos sectores sociales.

Ante esta situación, hasta ahora los planes urbanos --- propuestos (y algunos de ellos llevados a la práctica), se -

han limitado a proponer una cierta estructura del uso del suelo, establecer reservas territoriales para el crecimiento futuro y sugerir prioridades de inversión; su aporte en materia de instrumentación de las propuestas ha sido impreciso. Sus objetivos y metas suelen ser de largo alcance por lo cual resultan bastante inoperantes para quienes deben tomar decisiones en un marco de agudas contradicciones sociales.

Los planes de desarrollo urbano a nivel local (y aún general) siguen insistiendo básicamente en la problemática de infraestructura vial, de ordenamiento físico, de expedición de normas de usos del suelo, con una fuerte limitación en la incorporación de consideraciones dinámicas que incluyan o toquen cuestiones estructurales que impliquen cambios en las modalidades de posesión del suelo, principalmente urbano.

Constituye una muestra relevante de lo anterior el Plan de Desarrollo Urbano del DDF propuesto al sexenio pasado, que desde mi punto de vista contiene sólo objetivos que pudieran llamarse técnicos, pero sin tocar en ningún punto el problema estructural de la tierra urbana. La visión tecnócrata de la sociedad y de la planeación urbana que se deriva de estas teorías, deja de lado las cuestiones cruciales -

acerca del funcionamiento social.

La argumentación central a este respecto, por lo menos en lo referente a las grandes ciudades como la Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, es que la situación social no ha sido cabalmente comprendida por lo que la planeación urbana propuesta hasta ahora difícilmente podrá llegar a transformarla, por ser un tipo de planeación poco realista que -- hasta puede llamarse, ajena a nuestra realidad. Los planes se elaboran tomando como premisa, que las diversas partes componentes de la sociedad están orgánica y funcionalmente relacionadas y que todas las clases sociales comparten los mismos valores e intereses. Sin embargo, es necesario que los fenómenos sean seleccionados y ajustados para poder integrarlos prioritariamente a los objetivos y acciones de los planes, y sobre todo, se requiere una gran voluntad del organismo planificador oficial para incidir abiertamente sobre aquellos problemas estructurales que deforman a la sociedad en su conjunto, y que para el caso de este estudio en particular, es el -- referido al problema de la tierra urbana para vivienda popular, aspecto donde las políticas habitacionales debieran tener amplio campo de acción. Pero pareciera ser que la ideología de la planeación urbana contemporánea se basa en la -- creencia de que, por ejemplo, los cambios en el medio ambiente físico pueden ser el motor de grandes cambios sociales.

2.5.1. Diversas posiciones ideológicas sobre el problema.

En este contexto, diversas posiciones ideológicas definen esta actividad. Por un lado, la visión economicista de los grupos de presión derechistas que arguyen que:

"La planeación urbana es un forma específica de racionalidad social diseñada para promover una localización eficiente y económica de los usos del suelo. La crítica proveniente de estos grupos ubica al planificador como burócrata cuya intervención sobre el espacio urbano limita la iniciativa privada, o sea, la localización sin restricciones para el capital. El objetivo de esta crítica es limitar el camino para el capital privado que busca invertir obteniendo la mayor tasa de ganancia, que el espacio urbano, se integre totalmente al mercado privado". 36/

Por su parte, la crítica izquierdista se orienta hacia el logro de un cambio en la estructura del poder de la sociedad, a una racionalización en la distribución de los recursos, a un cambio en las relaciones entre los poseedores y los desposeídos. Sin embargo, es conveniente señalar que dentro de cualquiera de estas dos críticas, la planeación urbana tiene una fuerte proyección ideológica por lo que los planificadores responsables de las decisiones, eligen dife-

rentes problemas, métodos de trabajo y proponen diferentes soluciones.

Pero es necesario reiterar que junto al cambio social - que debe llevar implícito un proceso de planeación, debe haber igualmente un proceso creativo, porque puede suceder que si el proceso planificador se enfoca hacia una planificación más participativa del espacio urbano, éste se verá limitado por la extracción que diversos agentes hacen de rentas urbanas absolutas y monopólicas, apareciendo la primera en el -- sector de la construcción, y la segunda, en el financiero -- ambas instancias íntimamente interrelacionadas.

En este marco de incongruencias en los procesos planificadores, es necesaria la intervención creciente del Estado - en el problema y que el poder público se convierta en su --- fuerza rectora.

El Estado posee amplias facultades e instrumentos para llevar a cabo un verdadero proceso planificador del suelo -- urbano; de hacer efectivo el derecho que todo mexicano tiene de poseer una vivienda; los Artículos Constitucionales 123 y 27 son sus principales instrumentos.

"... Algunas intervenciones estatales en el desarrollo urbano han resuelto, aunque parcialmente y en el corto plazo, los límites que la economía de mercado impone sobre un proceso de planeación de carácter social. En la mayoría de los casos ésta ha sido posible cuando el Estado ha resuelto intervenir en el mercado de suelo y ha promovido directamente el desarrollo de grandes extensiones urbanas". 37/

Sin embargo, la tendencia general en cuanto a la acción planificadora del Estado ha estado caracterizada por la demanda de los monopolios (financieros, bancarios, industriales, comerciales e inmobiliarios) quienes detentan vastas zonas urbanas que han adquirido a través de la especulación, - siendo algunas veces consideradas estas demandas por algunas autoridades quienes elaboran las formas particulares para dotar de infraestructura dichas demandas utilizando en este aspecto el producto de la acción desarrollada a través de años por los asentamientos populares. (En cambio, el desarrollo de un proyecto social que beneficie a las amplias capas de población más desposeídas, se ha rezagado hasta ahora). Las acciones que han favorecido a los monopolios inmobiliarios y financieros, han sido tan concretas que se han dado casos como: "el sur del Valle de México, en donde la política definida es la de elevar la rentabilidad a través de transformar

formalmente las colonias populares para garantizar la imagen y el concepto de ciudad útil a los monopolios". 38/ En el inciso anterior vimos casos tan actuales como el de la colonia Belvedere y el de Cuajimalpa.

Las medidas represivas aplicadas a los colonos, han sido de diversa índole, y van desde desalojos masivos, sutiles o violentos, hasta medidas como el encarecimiento de impuestos y servicios. El objetivo a conseguir con estas acciones por los grupos monopolistas de tierra urbana es llegar a la especulación a grandes escalas.

Ciertamente se entiende a la planificación como una práctica del Estado para la realización del proyecto social. No es posible por tanto, negar la acción del Estado que trata de aparecer como mediadora, pero es innegable que esa acción produce resultados diferentes dentro del sistema. "...La acción de acumulación de capital y especulación del suelo urbano de empresas monopólicas es instrumentada por políticas -- particulares de planificación del propio Estado..." 39/

En referencia concreta al espacio urbano metropolitano (AUCM), éste no se ha estructurado a partir de la preferencia de los consumidores, sino que es el producto de una se-

rie de acciones individuales, algunas veces concertadas, y generalmente, contradictorias, resultantes de las estrategias de los grupos que detentan el poder económico, es decir del capital, de las políticas del Estado y en última instancia y hasta cierto punto, también de los sectores dominados, que en este terreno desempeñan también un rol relativamente importante, dependiendo de las coyunturas políticas por las que se está atravesando.

Finalmente, otro tipo de limitante que debe ser considerada dentro del proceso de planeación urbana y se refiere a lo incompleto o insuficiente de los diagnósticos y pronósticos. Por tal motivo, las acciones, programas y políticas, tienden a ser abstractas y ambiguas y no llegan a contemplar la modificación de la parte sustantiva del problema que se quiere reestructurar.

Una política integral en materia de suelo y vivienda debe partir de la aplicación positiva de la normatividad jurídica existente, dando plena vigencia a la función social que a la tierra urbana asigna nuestra Constitución que en su artículo 27, señala:

" La nación tendrá en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr un desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana". 40/

Alrededor de este precepto que es ampliamente explicito, debió y debería instrumentarse todo proceso de planeación urbana y habitacional en general.

Hasta mediados de la década de 1960, los esfuerzos estatales en materia de vivienda, se canalizaron hacia proyectos aislados, promovidos por varios organismos en beneficio de determinados usuarios no muy representativos de la población necesitada.

" Desde 1925 hasta 1964 nueve diferentes organismos estatales financiaron la construcción de ---- 130 871 viviendas, la mayoría de las cuales se edificaron después de 1946. Casi la cuarta parte de estas viviendas correspondió a proyectos aislados no repetibles creados para un fin específico, por ejemplo, para empleados de Petróleos Mexicanos". 41/.

Es evidente que esos programas no incidieron ni mínimamente en los puntos sustanciales del problema, debido funda-

mentalmente a lo reducido de los programas así como a la insolvencia de la mayoría de la población demandante.

En consecuencia, se precisaba implementar mecanismos -- mediante los cuales se alentara e incrementara la construcción de vivienda económica.

En el siguiente capítulo se analizará la posterior participación estatal en este problema y las políticas que la sustentarían.

C I T A S

- 1 / Castelles, M. "Apuntes para un análisis de clase de la política urbana del Estado Mexicano" Rev. Mexicana de Sociología No. 4. Oct.-Dic. de 1977. México, 1978. P. 1163.
- 2 / Castells. Op. cit. P. 1173
- 3 / Varios Autores. "Las políticas habitacionales del Estado Mexicano". Ed. por Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C. México, 1977. P. 54
- 4 / Varios, Op. cit. P. 64
- 5 / Ibidem, P. 71
- 6 / Ibidem, P. 71
- 7 / Ibidem, P. 76
- 8 / Perló M. "Políticas de vivienda en México". En Rev. Mexicana de Sociología No. 3 Julio-Sep. de 1979. México, 1979. P. 793
- 9 / Perló, M. Op. cit. P. 794
- 10 / Varios. Op. cit. P. 78
- 11 / SHCP. "Programa financiero de vivienda". 1964. Citado por -- Varios. Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. México, 1977. P. 82.

- 12/ SAHOP. Comisión Conurbación, 1982. Doc. Mimeo.
- 13/ Periódico El Día, 22 de noviembre de 1983.
- 14/ Periódico Excelsior, 8 de noviembre de 1983.
- 15/ Periódico Ovaciones, 23 de Octubre de 1983.
- 16/ Garza, G. "Urbanismo " En Revista Habitación No. 4 Oct.-Dic. de 1981. Public. FOVISSSTE. México, 1981, P. 13
- 17/ Schteingart, M. y Garza, G. "La acción habitacional del Estado en México". El Colegio de México. 1978. p. 237
- 18/ Moctezuma y Navarro. "Acumulación de Capital y utilización del espacio urbano para la reproducción de la fuerza de trabajo". IIEc. UNAM. 1983. P. 72
- 19/ Legorreta, J. "El proceso de urbanización en ciudades petroleras". Centro de Ecodesarrollo. México, 1983. P. 69.
- 20/ Legorreta, Op. cit. P. 71
- 21/ Ibidem, P. 72
- 22/ Ibidem. P. 78
- 23/ Ibidem P. 86

- 24/ Ibidem. P. 89
- 25/ Moctezuma y Navarro. Op. cit. P. 75
- 26/ Ibidem. Pp 75, 76 y 77.
- 27/ Varios autores. "Especulación y Planificación". En MEMORIA, Publicado por la Sociedad Mexicana de Planificación. México 1983. P. 143.
- 28/ Varios autores. "La propiedad del suelo". En MEMORIA. P. 226.
- 29/ Revista Proceso No. 350, 18 de julio de 1983 P. 20
- 30/ Op. cit. P. 20
- 31/ Ibidem. P. 21
- 32/ Periódico Uno más Uno. 19 de octubre de 1982.
- 33/ Periódico Uno más Uno. 2 de Noviembre de 1982.
- 34/ Periódico Uno más Uno. 4 de noviembre de 1982.
- 35/ Varios autores. "Límites internos y externos de la planeación urbana". En MEMORIA P. 133.

- 36/ Varios autores. En MEMORIA. Op. cit, P. 136
- 37/ Ibidem. P. 139
- 38/ Varios autores. "Especulación y Planificación". En MEMORIA. P. 145.
- 39/ Varios autores. En MEMORIA Op. cit. P. 145
- 40/ Texto del Art. 27 Constitucional. Citado por Cobarruvias, F Art. "Transferencia de tierra rural a urbana" En Rev. Habitación. 7/8. Julio-diciembre de 1982. P. 45
- 41/ Varios autores. "Investigación sobre la vivienda". Ed. por Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento. A. C. México 1977. P. 75

C A P I T U L O I I I

POLITICAS HABITACIONALES DEL ESTADO MEXICANO.

3.1 La participación estatal habitacional en el periodo 1963-1970.

Entrada la década de los sesenta, comienzan a salir a flote las contradicciones generadas por el "modelo de desarrollo" seguido a partir de 1940. Se hacen presentes los problemas en la desigualdad del ingreso, la debilidad del sistema tributario, la contracción de la producción agrícola, agudización de desempleo, la oligopolización de la industria y la concentración acrecentada de la propiedad de la tierra urbana.

El malestar existente se va a manifestar a través de movimientos sociales obreros y de "clases medias", que comienzan a cuestionar la legitimidad del Estado. Previamente (en la década de los 50), se habían hecho presentes los movimientos ferrocarrileros y magisterial, y en 1968, el estudiantil.

En este marco de contradicciones y de difíciles condiciones económico-sociales de los años sesenta, el Estado se encuentra ante el imperativo de transformar el rumbo de su política socio-económica.

A partir de 1960, hay una participación más activa del

Cuadro 10

INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA POR SECTORES (MILLONES DE PESOS 1960=100)										
CONCEPTO	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Inversion Pub. Federal										
Realizada por Sectores.										
TOTAL	8,376.0	10,033.0	10,164.0	12,589.0	17,436.1	13,045.8	15,475.0	21,057.4	23,314.3	26,339.1
Bienestar Social.	1,884.6	1,695.6	2,134.4	3,625.6	5,562.1	2,413.5	3,420.0	4,780.0	6,201.6	7,374.9
X	22.5	16.9	21.0	28.8	31.9	18.5	22.1	22.7	26.6	28.0
Obras y Serv. Urbano/ Rural.	745.5	832.7	955.4	1,460.3	1,918.0	1,317.6	1,857.0	2,274.2	3,590.4	4,583.0
X	8.9	8.3	9.4	11.6	11.0	10.1	12.0	10.8	15.4	17.4
Construccion de escuelas	192.6	260.9	162.6	402.8	610.3	782.7	582.1	1,010.8	1,142.4	1,448.7
X	2.3	2.6	1.6	3.2	3.5	6.0	3.8	4.8	4.9	5.5
Hospitales y Centros Asistenciales.	519.3	361.2	406.6	100.7	2,528.2	208.7	804.7	610.7	606.2	1,000.9
X	6.2	3.6	4.0	0.8	14.5	1.6	5.2	2.9	2.6	3.8
Vivienda.	435.6	240.8	609.8	906.4	505.6	91.3	139.3	800.2	652.8	263.4
X	5.2	2.4	6.0	7.2	2.9	0.7	0.9	3.8	2.8	1.0
Otras inversiones.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	13.0	15.5	63.2	23.3	26.3
X						0.1	0.1	0.3	0.1	0.1
Participacion de la inv. en vivienda respecto al total de la inversion del Sector.	23.0	14.2	28.5	7.1	9.1	4.0	4.1	16.6	10.5	3.5

FUENTE: 1960-1963 NAFINSA, Mexico 1974. 1964-1969: "Inversion Publica Federal, 1965-70" Secretaria de la Presidencia, Mexico 1970. P.173

Estado en el rubro Beneficio Social que en el período anterior; se incrementa el Gasto Público en este renglón, el cual, en años anteriores había sido notablemente relegado. En el rubro vivienda, la participación estatal también se incrementó aunque ligeramente e incluso, se advierte que en algunos años bajó sensiblemente como en 1965 y en 1969, donde se observa que la inversión de ese año, casi estuvo al mismo nivel de 1966. (cuadro 10).

En el período 1963-1970 la política de vivienda aparece como uno de los medios para dinamizar el capital inmobiliario y todo lo relacionado con la industria de la construcción. La política estatal en este renglón, se relaciona más estrechamente a la industria de la Construcción para activar un mercado de vivienda, dirigida sobre todo a los estratos medios.

En este sentido, la década de los sesenta representa una doble evolución; por un lado, se agrava la penuria de la vivienda para el sector popular, debido (como ya se mencionó), al proceso concentrador de las actividades industriales, de servicio, educativos, etc. en pocos centros urbanos principalmente en la Ciudad de México, en detrimento de la urbanización integral. Esta situación propicia también la ina-

tención estatal con respecto al problema habitacional para los estratos de más bajo ingreso. Y por otro lado, se va también a dinamizar la construcción, en gran parte, gracias a la capacidad del Estado para generar grandes programas que van a permitir una consolidación de las empresas de la construcción y del capital financiero en el sector inmobiliario.

El éxito de esta intervención del Estado que consigue incidir significativamente en la producción de vivienda proviene sobre todo de su capacidad para articular los recursos públicos económicos e institucionales, la banca, entonces privada, y los créditos internacionales concedidos por el Banco Internacional de Desarrollo (BID) y la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), en la coyuntura del programa de la "Alianza para el Progreso", con la obtención de un "préstamo de 30 millones de dólares" ^{1/}

Hacia 1963, con el fin de gestionar los capitales así reunidos se crean dos fideicomisos en el Banco de México, el Fondo de la Vivienda FOVI, y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA) a partir de los cuales se pone en funcionamiento el Programa Financiero de Vivienda. "Dicho programa construye entre 1963 y 1970 104 000 viviendas. La misma cantidad que toda la acción del Estado

en los 40 años anteriores". ^{2/} La implementación de este Programa Financiero tuvo entre sus objetivos principales:

- Establecer las normas que definan la vivienda de "interés social".
- Aprobar proyectos de inversión de la banca entonces privada en vivienda de "interés social".
- Garantizar y asegurar las inversiones de lo que era la banca privada en vivienda de "interés social".
- Promover la construcción de conjuntos de vivienda de "interés social"

Entre sus realizaciones tiene el haber logrado un incremento significativo en el monto de créditos hipotecarios a partir de 1965.

Las características de este programa en términos financieros, determinan sus propios límites. Son casas construidas para la venta y en cuya producción y comercialización, el capital privado debe obtener una alta tasa de ganancia. "Su mercado se dirige a familias con ingresos entre 1 y 1.5 veces el salario mínimo, razón que excluye el 80% de la población". ^{3/} Los conjuntos residenciales construidos se concentraron por lo general en la Ciudad de México, dirigidos

principalmente a algunas capas de empleados y trabajadores -
calificados.

Según datos de COPEVI, citados en "Investigación sobre
la Vivienda" los efectos del Programa Financiero fueron va-
rios, y no todos cumplieron con sus objetivos propuestos, de
bido precisamente a los escasos ingresos de muchos de los --
grupos a quienes supuestamente se favorecería, factor que --
les impidió tener acceso a la vivienda financiera por esos -
medios. No obstante, la banca canalizó para la construcción
habitacional:

" 4. 542 millones de pesos entre 1965 y 1970 y ---
otros 6 556 millones entre 1971 y 1976. Esto per-
mitió la construcción de 74 731 viviendas de in---
terés social entre 1965 y 1970 y de 105 812 entre
1971 y 1976. Considerando sólo el período ante---
rior de 1970, el número promedio anual de vivien--
da construidas por el Programa Financiero, fue del
doble al logrado por el sector público en el perío-
do anterior". 4/

El FOVI por su parte, desempeña las funciones tanto de
apoyo financiero como de control técnico y de coordinación -
de los bancos con los promotores de proyectos habitaciona---
les que buscan financiamiento. Sin embargo, "El FOVI ha ac-

tuado por sí mismo como promotor directo de algunos proyectos habitacionales. En promociones directas, este organismo logró la construcción de 15 572 viviendas entre 1965 y 1970, representando el 36.0% de toda la acción habitacional directa del sector público en el sexenio de Díaz Ordaz". ^{5/}

El impulso dado a estos programas por el Estado en este período va a aparecer más bien como un estímulo a la acumulación de capital tanto financiero como inmobiliario, y a la consolidación de un mercado solvente, más que para la atención de las necesidades de vivienda para reproducción de la fuerza de trabajo.

El sistema de crédito hipotecario respaldado por el Programa, sobre todo en la referente a la reducción de las tasas de interés de 14% ó 15% a 10% y la extensión de crédito hasta por 15 años, reducía el pago mensual necesario para amortizar una vivienda de determinado precio, y por tanto, abre el mercado de la vivienda para incluir estratos salariales que anteriormente no podían acceder a la adquisición en propiedad de una vivienda producida por el sector capitalista de la construcción. Sin embargo, ésta apertura del mercado no se extiende hasta los estratos salariales inferiores y mayoritarios. En realidad, para 1980, dados los costos de producción de una casa que cumpliera con las normas estipula

das por el FOVI en cuanto al tamaño mínimo, forma de construcción etc., sólo una persona que gane más de 3 veces el salario mínimo puede aspirar a obtenerla, bajo el programa financiero; esto suponiendo que se dedicara el 25% del ingreso mensual a los pagos de amortización, que es el porcentaje máximo permitido por este programa. Aunado a esta limitación es necesario considerar el pago inicial de 20% del precio total de la vivienda factor que también representa un obstáculo fuerte para la adquisición. Por tanto, se puede concluir que el Programa Financiero no toca lo sustancial de la problemática de producción habitacional, sino que se limita a reestructurar una forma más operativa del mercado de vivienda para las clases medias, haciendo a un lado a grandes estratos de la población con ingresos más bajos, que quedan fuera de todo programa financiero de vivienda.

Por otra parte, "el Programa Financiero representa el primer intento de promoción de la construcción habitacional fuera del área Metropolitana de la Ciudad de México. En los primeros cinco años de su operación sólo el 15% de los créditos otorgados fueron en el D.F...." ^{6/}

Pareciera entonces, que la política habitacional del Estado mexicano con el concurso de las instituciones interna-

cionales, tuviera como finalidad, el estimular un mercado capitalista rentable en el sector de la construcción.

Por otra parte, el sistema capitalista más avanzado de la producción de vivienda, es decir, la producción inmobiliaria, empieza a desarrollarse en México, sobre todo en los comienzos de la década de 1960, apoyado por los cambios ocurridos en las modalidades operativas del crédito hipotecario, la expansión del mismo, la intervención del Estado en el financiamiento de la vivienda y el incremento de la demanda.

3.1.1. Relación Programa Financiero de Vivienda Capital Financiero.

En otro orden de ideas, debemos mencionar que entre los factores que contribuyeron al inicio del Programa Financiero destaca por su importancia los intereses de la industria de la Construcción. Para mediados de la década 1950 a 1960 se presentaba una industria nacional de la construcción, con sus intereses consolidados y articulados pro su cámara respectiva, la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC), que empezó a expresar demandas concretas en relación a la vivienda. La acumulación inicial de las empresas grandes que dominan esta rama, se había logrado principalmente

a través de la ejecución de obras públicas de infraestructura básica, sobre todo por el auge de inversión federal en este renglón durante el sexenio de M. Alemán (1946-1952). Este hecho creó una relación estructural de dependencia entre el desarrollo de la industria de la construcción y las políticas estatales.

Para 1960 la vivienda representaba una esfera secundaria para la industria de la construcción. Sin embargo, la necesidad imprescindible de este bien, es lógico que la mencionada industria viera la producción habitacional como un posible campo de expansión. Para esto se requería la operación de un agente capaz de desempeñar la función de financiamiento del producto, porque de esa manera, asegura su realización como mercancía. "...Desde el primer congreso de la CNIC, celebrado en 1955 el sector patronal de la Industria de la Construcción hizo figurar entre sus reclamos principales el problema habitacional". ^{7/} Esta presión por parte de la mediana industria ha continuado en los mismos términos -- hasta la fecha, y es explicable por la posición que ocupa -- dentro de la economía en general. "La industria de la Construcción contribuye sustancialmente al producto nacional bruto con la utilización de relativamente poco capital fijo: --

por su baja productividad de empleo a una proporción de la población económicamente activa, sobre todo de mano de obra calificada" 8/. Asimismo, las grandes constructoras generalmente poseen un proceso productivo general, es decir que tienen infraestructura para producir sus propios insumos.

Se hace la anterior consideración tomando en cuenta que la participación del Estado como agente activo de la acumulación industrial deberá analizarse en relación con la consolidación del capital monopolista y los intereses de éste como sector dominante de la economía. Es decir, que para el caso de la construcción de vivienda de interés social, debe prevaler la misma lógica por parte del Estado al favorecer la acumulación e intereses del capital financiero inmobiliario representados en este caso por la industria de la Construcción.

En este contexto, ya para el período 1963-1970, el Area Metropolitana de la Ciudad de México, abarcaba una parte del territorio del Distrito Federal y se expande hacia el norte sobre varios municipios del Estado de México. El crecimiento de la ciudad se produjo entre 1940 y 1950 casi exclusivamente dentro de los límites del D. F. comenzando posteriormente la expansión sobre el Estado de México. "Los --

municipios de este Estado que se incorporaron al Area Metropolitana pasan de uno en 1950 a once en 1970". 9/

La participación estatal en esta área durante el período en mención, se dió principalmente con la aportación de -- las promociones directas del FOVI y la canalización de los -- pasivos de las cuentas de ahorros de la banca privada, lo -- cual permiti6 entre 1964 y 1970 el financiamiento de "92015 vi -- viviendas de interés social . El 15% de los créditos otorgados para ello, se ubicaron en el Distrito Federal. Posteriormente en 1971 a 1975 el PFV financi6 la construcción de otras -- 93 812 viviendas, y una cuarta parte de ellas fue también -- para el D. F." 10/

El hecho es, (tal como lo señala M. Castells), que el im -- pulso estatal de ese período tanto a nivel nacional como lo -- cal, por medio del PFV con recursos del FOVI y FOGA, aparece más bien como un estímulo al proceso de acumulación de capi -- tal tanto financiero como inmobiliario, así como la formación de un mercado solvente, más que a atender las necesidades -- del sector más desfavorecido econ6micamente, dado que la --- oferta de esos programas se dirigi6 más bien a estratos de -- ingresos medios y altos.

En este contexto, la promoción inmobiliaria empieza a

desarrollarse en México en el decenio de 1960, gracias a las facilidades para la obtención de crédito, que a su vez, permitió la expansión del mismo, así como a la participación del Estado en financiamiento habitacional. Sin embargo, la promoción inmobiliaria ligada a los fraccionamientos, que se -- dió sobre todo en los municipios del Estado de México (va--- rios de los cuales forman parte del AMCM), y aquella promo--- ción aplicada a conjuntos habitacionales de vivienda multifamili^{ar} presentada en el Distrito Federal registraron diferencias; para el caso del Distrito, los fraccionamientos aparentemente fueron prohibidos para evitar --según se dijo-- el crecimiento de la ciudad. Ello impulsó el gran desarrollo de los fraccionamientos en el Estado de México, factor que acompañó la enorme expansión metropolitana en esta zona y que -- posteriormente en la década 1960-1970, se acentuaría notablemente.

"Los fraccionamientos habitacionales aprobados entre 1960 y 1977 en los municipios del Estado de México, que forman parte del Area Metropolitana ascienden a 190 con una superficie aproximada de --- 9 000 hectáreas que incluye 292 500 lotes y que -- aparecen mayoritariamente como populares, aunque -- ello no implica que en realidad estén destinados a estratos de menores ingresos, pues se ha comprobado que también se producen en ellos viviendas de -- alto costo, o por lo menos no de interés social. -- (Los municipios son: Naucalpan, Coacalco y Ecatepec con un promedio de 413, 3 600 y 2 600 lotes -- por fraccionamiento respectivamente" 11/.

Con las consideraciones anteriores, se concluye que en el AMCM, en particular la década de los 60 fue una etapa singular para la expansión y valorización del capital inmobiliario, donde una proporción creciente de ese capital estaba -- asociada a los departamentos de bienes raíces de los mismos consorcios bancarios.

La participación estatal en este período básicamente se concretó a apoyar los lineamientos anteriores, permitiendo -- como se ha mencionado, el auge del capital inmobiliario. Para la década siguiente, la situación presentará nuevos rasgos como se verá en el siguiente inciso.

3.2 Las Políticas Habitacionales 1970-1982 */

En el análisis del período precedente (1963-1979), se -- observó que el impulso estatal a la resolución del problema habitacional, fue mayor comparado con el primer período analizado (Cap. II, 2.1). Ya que efectivamente se logró la canalización de capitales de la banca privada hacia la cons---

*/ Para la elaboración de este inciso, nos basamos fundamentalmente en el trabajo de M. Castells: "Apuntes para un análisis de clase de la política urbana del Estado mexicano". En Revista Mexicana de Sociología No. 4. Oct. - Dic. de 1977.

trucción habitacional, aunque sin lograr incidir sustancialmente en la solución del problema habitacional del sector popular cuya situación se agravaba cada vez más.

Esa favorable intervención, fue acompañada por la ayuda económica de algunos organismos internacionales según se mencionó en el inciso anterior.

Se puede decir que en ese período la intervención del Estado fue enorme, pero nunca competitiva.

"Los aspectos propiamente integradores de la política de vivienda hasta 1970 consisten por un lado en la propaganda ideológica que acompañó las escasas realizaciones en este ámbito y por otro lado, en la tolerancia de los asentamientos ilegales y de los fraccionamientos especulativos a cambio de un control político de los caciques locales participantes en la operación". 12/

Si bien, la implantación del Programa Financiero de Vivienda (1963), representó un antecedente importante para las políticas estatales posteriores, la intervención decisiva -- del Estado en este rubro, sobre todo para modificar las condiciones de financiamiento a la habitación, no ocurriría sino hasta la década de 1970.

El período 1970-1976, fue sin duda una etapa excepcio--

nal en cuanto a la intervención del Estado en materia habitacional y correspondió al régimen echeverrista. Se fortalecieron los organismos habitacionales ya existentes y se crearon otros nuevos.

El momento histórico en que el Presidente Echeverría asumió el poder, representó una situación coyuntural en la que eran necesarias ciertas modificaciones en la política económica, ya que era evidente la existencia de un cierto estancamiento económico y una contracción de las actividades productivas ocasionada por el bajo índice de inversión.

De manera inmediata y directa la situación prevaleciente fue fruto de la estrategia económica y política adoptada en los años del "desarrollo estabilizador", que de acuerdo a las estrategias que dentro de él se plantearon, permitió en esa etapa (1955-1970), altas tasas de ganancia, y la consolidación del capitalismo mexicano, pero que al mismo tiempo, iba gestando enormes cuellos de botella que llegarían a hacer crisis precisamente en los inicios del régimen de Echeverría. Los atolladeros de la economía se situaban básicamente en 3 sectores: crisis del sector externo. Déficit en la balanza comercial; el turismo y la agricultura a partir de 1967 mostraban claros signos de estancamiento y por añadidura, el endeudamiento externo era cada vez más creciente. "Al co

menzar la década de los sesenta, la deuda externa había rebasado los límites de lo soportable: entre los años 1960-69, pasó de 842 millones de dólares a los 3 511 millones". ^{13/}

Agotamiento del mercado interno. Las manifestaciones evidentes de esta problemática se reflejaban en la incapacidad de extensión del mercado interno, así como de una cierta contracción de éste; problema estrechamente relacionado con las formas de distribución del ingreso, a través de los mecanismos básicos de la acumulación (abaratamiento de la fuerza de trabajo, incremento de precios de artículos de consumo básicos, etc.).

Estrechez de la estructura de empleo. Las posibilidades de empleo decrecían, en tanto que los requerimientos de la población económicamente activa por obtenerlo, se incrementaban.

En el medio rural, la crisis agrícola incrementó la cantidad de trabajadores desempleados, los cuales emigraron hacia las grandes ciudades aumentando notablemente el desempleo, es decir, pasaban a engrosar el ejército industrial de reserva; esta situación produjo también una disminución en la demanda de productos industriales para el campo y generó también aumentos en los precios de los productos agrícolas, los cuales, durante todo el período estabilizador, habían --

cooperando con el abaratamiento de la fuerza de trabajo a través de mantener sus precios bajos.

Paralelamente el sector industrial y comercial resentían también las consecuencias del carácter crítico en que se encontraba el conjunto de la economía. El signo más claro de la baja actividad económica fue el estancamiento de la demanda de las clases medias y el descenso en el ritmo de crecimiento del mercado de bienes de consumo duradero.

En este período, la industria mexicana se caracterizará por un alto grado de concentración, por profundas desigualdades en la distribución del ingreso, por mantener una estructura de mercado fundamentalmente para la población de altos ingresos, por su incapacidad endógena para generar empleos, por su alto grado de dependencia externa y fundamentalmente, por ahondar las condiciones de explotación de los trabajadores de ese sector.

"Evidentemente, las fisuras en el 'modelo' de acumulación se manifestaron en la situación prevaliente tanto en el sector externo como en el público. En el caso del primero, por ejemplo, el déficit de la balanza comercial pasó de 600 millones en los últimos años de los sesenta hasta cerca de los 1 100 millones en 1970, es decir, que prácticamente, se duplicó". 14/

De esta forma, la economía mexicana en su conjunto, manifestaba fuertes desequilibrios inter e intra sectoriales y también regionales.

Al mismo tiempo, la coyuntura política mostraba rasgos críticos resultantes del deterioro de la situación económica que provocaba fuertes tensiones sociales, como la invasión de tierras en el campo y surgimiento de la guerrilla urbana y rural fueron signos evidentes de tal situación, y a ello se asoció la actitud autoritaria y represiva del régimen de Díaz Ordaz.

Ante este panorama, con la llegada de Echeverría al poder, se propondrían reformas económicas y políticas que en cierto sentido reivindicarían la legitimidad del Estado. -- (Aparentemente la pérdida de legitimidad del sistema político se estaba manifestando por ejemplo, en el abastecimiento electoral).

Las reformas propuestas más notables se dieron en el terreno económico, buscando claramente superar los cuellos de botella señalados. En relación a las políticas de vivienda de este período, 1970-1976 y posteriormente hasta 1982 representaban una transformación profunda en las políticas urbanas y regionales. Sus principales expresiones serían las si ,

guientes:

- Aparece un verdadero programa público de amplias proporciones de vivienda para los trabajadores.
- Una política de regularización de la tenencia ilegal -- del suelo urbano.
- Una política de desarrollo regional y de descentralización urbana.
- Desarrollo de un nuevo aparato institucional de decisión política y control técnico. (En el terreno político, la puesta en práctica de la denominada apertura democrática).
- Intento de creación de un marco jurídico global capaz - de sustentar las iniciativas reformistas de política -- del territorio, existentes previamente a la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, ley que al promulgarse en 1976 propone como objetivo general racionalizar el ordenamiento y regulación de las localidades urbanas y rurales en todo el territorio nacional. Esta disposición legal conformaría la superestructura sobre la cual descansaría la planificación futura del desarrollo de los centros de población en los niveles nacional, estatal y municipal.

En esta forma, la intervención del Estado en la vivien-

da "da un salto cuantitativo y cualitativo". 15/

En abril de 1972, se modifica el Apartado A del Artículo 123 de la Constitución relativo a la vivienda de los trabajadores. La nueva Ley crea un Fondo Nacional de Vivienda, fortalecido por una nueva aportación patronal obligatoria para todas las empresas y equivalente al 5% del salario de los trabajadores de la empresa. La administración de dicho fondo estaría a cargo de un nuevo organismo con personalidad jurídica y patrimonio autónomos, denominado Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los trabajadores (INFONAVIT), que va a asegurar el financiamiento, la construcción, distribución y gestión (cuando menos en sus inicios), de los programas de vivienda para los trabajadores. Recibiría además una subvención del Gobierno Federal y los rendimientos por las inversiones realizadas con sus propios recursos. Su administración correría a cargo de una Comisión Tripartita, en la que estarían representados por partes iguales, el Gobierno, las empresas y los sindicatos de trabajadores. "El Instituto produce casas para la venta a los trabajadores sin pago de enganche, mediante un crédito al 4%, a un plazo no menor de 10 años. La empresa descontará del salario la cantidad correspondiente de pago del crédito, pero en forma que éste nunca exceda del 25% del total del salario". 16/

Se trata claramente de un programa de corte social, cuya mayor limitación residiría (y reside) en principio, en las características exigidas para ser derechohabiente de este organismo, consistentes en tener un empleo asalariado y estable. Quedando excluidas las personas que percibiesen un salario más de 10 veces el mínimo, así como los empleados públicos para los cuales, se creó un organismo similar, el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado ----- (FOVISSSTE), del cual se hablará más adelante.

"La asignación de vivienda por el INFONAVIT se hace por un proceso de selección por computadora y cuyos criterios son confidenciales. Para la elección, los trabajadores proporcionan la información necesaria a través de una tarjeta llamada de control". En 1976, sólo el 6.9% de los inscritos lo había hecho, con lo cual el 73.1% quedaba fuera del proceso". 17/

En lo referente a la construcción de vivienda, INFONAVIT suele comprar terrenos no urbanizados, que luego, mediante la venta pasan a ser de propiedad privada y pese a la estandarización de los programas, los costos no han sido reducidos, con lo cual es de suponerse que la diferencia redundaba en beneficio de una alta tasa de ganancia de los constructores". 18/

Por otro lado, la acción pujante del INFONAVIT durante su inicio, dejó de hacer sentir sus efectos muy rápidamente. Su objetivo era la construcción de 100 000 viviendas por año pero se redujo en la práctica a 20 000, sin embargo, las 100 000 viviendas terminadas a fines de 1975 representaron una aceleración sin precedente en la historia de la vivienda social mexicana, aunque las dimensiones del problema habitacional eran y siguen siendo tan grandes, que dicho esfuerzo por parte del INFONAVIT parece modesto con respecto a la gran masa de derechohabientes del mismo. De esta forma, no todos los derechohabientes de ese organismo están inscritos para recibir los beneficios de su acción, ni éste es capaz de absorber las necesidades de vivienda de todos ellos.

Otro elemento fundamental de la política urbana del sexenio de Echeverría fue el intento masivo de regularización de la tenencia de la tierra, en particular en la Ciudad de México. Esto con el fin de poner término o dar una solución a la ilegalidad de la mayoría de los nuevos asentamientos urbanos, promovidos en base a invasiones, fraccionamientos ilegales, etc. Para ello se crea una serie de fideicomisos públicos que legalizan la propiedad de los terrenos entregando el título correspondiente a sus ocupantes, a cambio de un pago para el que el fideicomiso otorga un crédito de bajo interés. Ya antes (Capítulo II), se había mencionado sobre este aspec

to, que los poseionarios habían pagado ya en general, el derecho de ocupar el terreno a los fraccionadores ilegales. durante varios años, ^{*}/ a través del mecanismo comunmente -- utilizado para el acceso a la tierra urbana dentro del llamado mercado inmobiliario popular.

De hecho, la política de regulación consiste en incorporar al mercado tierras ejidales y comunales que son de propiedad pública, con la justificación de que la finalidad de dicho acto, es social, por tanto, se permite hacer pasar por política asistencial, lo que es una acción dinamizadora del mercado capitalista con respecto del suelo urbano.

A su vez, la política regional del sexenio echeverrista se caracterizó por el cuestionamiento de la macrocefalia urbana; la concentración creciente de la población y de actividades en las grandes ciudades, así como por la búsqueda de mecanismos que redujeran las disparidades económicas y sociales entre las regiones. De esta forma se crean las políticas urbano-regionales en la estrategia económica nacional, a fin de alcanzar los objetivos globales como: una mejor redistribución del ingreso, creación de empleos, fortalecimiento del sector público etc. Se trató de establecer una política que tendiera a la planificación urbano-regional. Se busca la localización óptima para el establecimiento de parques industriales que propicien la descentralización urbana.

^{*}/ Siguiendo el proceso descrito en el Capítulo II inciso 2.3

Así mismo, en los Estados, se crean Comisiones, Fondos y Fideicomisos con el fin de que desde el gobierno, se creen las condiciones de desarrollo regional, sin embargo, estas medidas tuvieron poco efecto por las tendencias del capital, de querer siempre maximizar sus ganancias y minimizar los riesgos y ello invariablemente y a pesar de los estímulos propuestos, conllevaba cierto riesgo para los capitalistas y en concreto, estas medidas tendientes entre otras fineas de descentralizar las grandes urbes como el Area Metropolitana de la Ciudad de México, tuvieron nulos efectos, sin embargo, el intento de modificación existió. "...Una de las constantes de toda política reformista en cualquier país es su marcaje simbólico por medio de una serie de innovaciones institucionales que, reorganizando sectores y niveles del aparato estatal, expresan concretamente la voluntad de cambio. La política urbana de Echeverría es un buen ejemplo en este sentido..."

19/.

En este marco, el proceso de urbanización del país registraba contradicciones que afectaban las condiciones materiales de vida de las mayorías, principalmente en lo relativo a la vivienda, equipamiento y servicios urbanos. El régimen echeverrista intentó a partir de la aplicación de diferentes medidas reorientar el desarrollo regional e intraurbano, y otra de las iniciativas importantes en este renglón, -

lo constituyó la Ley General de los Asentamientos Humanos -- promulgada en 1976. Esta ley establece en forma más precisa la prioridad de la Nación con respecto a los intereses -- privados en lo referente a la propiedad y uso de la tierra, además, por la instancia en su carácter de instrumento de -- lucha contra la especulación y en favor de un desarrollo territorial más equilibrado y socialmente justo, dicha ley -- "puede aparecer como un marco jurídico general que hace institucionalmente posible una reforma urbana de gran alcance..." 20/ La Ley fue duramente combatida por los especuladores y los principales grupos y poseedores del capital. -- Sin embargo, como señala Castells, lo importante para determinar quienes serían los beneficiarios reales de la aplicación de esta Ley, no es el contenido de las reformas propuestas sino la forma como posteriormente vendrían a ser implementadas. "...La Ley de Asentamientos Humanos venía a afirmar, en el desarrollo urbano, la primacía del Estado y, por tanto, la necesidad para el capital monopolista internacional y nacional de pasar por una negociación con los agentes representativos del sistema político". 21/

Por otra parte, el sector patronal que había aceptado la iniciativa de aportar el 5% sobre los ingresos del trabajador para la creación de los fondos para la vivienda de los trabajadores, posteriormente la desvió en su propio beneficio, al mismo tiempo que combatía fuertemente la Ley de los

Asentamientos Humanos. La desviación de los proyectos de vivienda se ha llevado a cabo con la mediatización por parte del capital financiero de los Fideicomisos públicos creados para tal fin; la acción del INFONAVIT ha sido frecuentemente desvirtuada por parte de los sectores inmobiliarios; la regulación de la tierra ha sido ampliamente aprovechada por los fraccionadores especulativos. No obstante, considero que esta última política urbana echeverrista, con todo y sus desviaciones, fue la más profunda, ya que tuvo una incidencia amplia y real sobre una gran parte de la población de escasos recursos, y que sólo de esta manera pudieron obtener un pedazo de tierra donde edificar su vivienda. Aunque es conveniente (como lo asientan Moctezuma y Navarro en su libro "Acumulación de capital y utilización del espacio urbano"), no perder de vista que el transfondo de dicha política, en primera instancia ha sido la de permitir la incorporación de tierras ejidales o comunales al mercado formal de terrenos urbanos. Al mismo tiempo, dicha política ha significado una cantidad adicional de ingresos para el Estado, tanto por el cobro de cuotas de regularización como por la imposición de cargas fiscales y de diversos derechos, introducción de servicios, etc.

Con respecto a los fondos solidarios de vivienda para los trabajadores, ciertamente tienen como objetivo, incidir

en el mejoramiento de las condiciones de vida y reproducción de ciertos sectores de trabajadores, pero también significan un beneficio directo para la industria de la construcción a través de la demanda habitacional masiva.

Al mismo tiempo, esta medida permite generar efectos -- legitimadores para el Estado, al hacer intervenir, en ella -- tanto a los patronos como a los obreros representados por -- sus respectivos sindicatos y el Estado mismo.

En cuanto a los organismos creados para la regulación de la tenencia de la tierra, estos son: AURIS (1971); Instituto de Acción Urbana e Integración Social del Gobierno del Estado de México; su función es contribuir a la regulación del poblamiento en el territorio del Estado de México. Entre sus realizaciones tiene "La regulación de la tenencia de -- asentamientos dentro del AMCM, correspondientes al Estado de México. Promoción de conjuntos habitacionales en el mencionado Estado de 3,000 viviendas entre 1970 y 1976". 22/

FIDEURBE (1973). Fideicomiso de interés social para el desarrollo de la Ciudad de México. Su función consiste en -- integrar el desarrollo del Distrito Federal, los asentamientos irregulares y las áreas decadentes del centro de la ciudad. Entre sus realizaciones tiene, la regulación de la te-

nencia de la tierra en varios asentamientos populares en el Distrito Federal. "Programa de Regeneración Urbana en un Barrio Central de la ciudad, lo que incluye la promoción de 557 viviendas" 23/.

CORETT (1974). Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Su función es la realización de la tenencia de la tierra en asentamientos urbanos sobre tierras ejidales en toda la república.

En relación a este punto, la práctica ha demostrado que los intereses de los fraccionadores han prevalecido en general en la acción de esas instituciones, los efectos fueron importantes en algunos casos. "En 1975 la Procuraduría de Colonias Populares del Departamento del Distrito Federal señalaba que de las 541 colonias populares (con una población de aproximadamente 3 500 000) estaban en proceso de regularización 390 con 180 colonias ya regularizadas y 202 casi terminadas" 24/. Sin embargo, esa acción regularizadora masiva es cuestionable, pareciera que más bien sólo existe en el discurso político, dado que esta problemática es cada día más compleja, por lo menos en el Area Metropolitana de la Ciudad de México.

El FOVISSSTE es otro de los organismos creados durante

el sexenio echeverrista. Se funda en 1972, dentro del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con lo cual se aprovecha la experiencia en materia de créditos hipotecarios para los trabajadores al servicio del Estado que el Instituto venía otorgando. Los objetivos institucionales del FOVISSSTE son parecidos a los -- del INFONAVIT, en el sentido de otorgar créditos que permitan a los trabajadores adquirir vivienda en propiedad. Los trabajadores atendidos por este organismo son los que prestan sus servicios en las dependencias del Poder Ejecutivo, de los Poderes Judicial y Legislativo y del Gobierno del Distrito Federal. Además son todos pertenecientes a organismos públicos y que estén sujetos al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para el caso de los beneficiarios de FOVISSSTE, el rango para otorgamiento de crédito -de acuerdo a datos oficiales-, está entre 1 y 3 veces el salario mínimo y según el documento consultado ^{*}/ el porcentaje más alto de créditos -- asignados hasta 1979, (45%) fue para el rango salarial de 1 a 1.5 veces el mínimo y solamente el 2% para 3 y más veces el salario mínimo, sin embargo, según información directa recibida entre el personal que labora en ese organismo, la situación no se presenta así debido a que los trabajadores que perciben el ingreso mínimo no alcanzan a cubrir las cuotas -

^{*}/ FOVISSSTE, Objetivos, Estructura y Funcionamiento. México 1979, P. 163.

del descuento respectivo.

En cuanto al financiamiento de este Fondo, proviene fundamentalmente de las aportaciones del sector público, característica que lo va a diferenciar del INFONAVIT. Sus recursos los capta de las aportaciones hechas por diversas dependencias oficiales y organismos descentralizados sobre el 5% de los salarios de sus trabajadores, así como por las recuperaciones o rendimientos de sus inversiones propias.

Otro organismos de vivienda de la misma naturaleza es el Fondo de Vivienda para los trabajadores al servicio de las Fuerzas Armadas (FOVIMI (1973). Sus atribuciones y funciones son semejantes a las del INFONAVIT y FOVISSSTE, en cuanto al financiamiento y promoción de viviendas para los miembros de las fuerzas armadas. Entre sus realizaciones tiene "construcción de 870 viviendas entre 1974 y 1976". ^{25/}

3.2.1. Evaluación de las acciones habitacionales estatales durante el período 1970-1980.

Se ha señalado que el período 1971-1976 se caracterizó (en cuanto a políticas de vivienda), por la creación de nuevos mecanismos financieros, como los Fondos de Vivienda, por el predominio del INFONAVIT y por un aumento considerable de

la producción anual de vivienda que "alcanzó la cifra de --- 54 200 viviendas, cifra que constituye más del 18% del total producido anteriormente y que casi duplica el porcentaje correspondiente a la década de 1960-1970".^{26/}

De 1977 a 1982 continúa el predominio del INFONAVIT, -- aunque sin lograrse un incremento significativo en la producción de vivienda terminada que "pasa a ser de 60 200 unidades anuales".^{27/} En cambio, reciben fuerte auge los programas de autoconstrucción.

Asimismo, en la década de los 70 surgen otros organismos de este tipo, aunque algunos vienen más bien a reemplazar a otros, tal fue el caso del ya desaparecido INDECO que reemplazó al Instituto Nacional de la Vivienda; la Dirección General de Habitación Popular (DGHP), al Programa de Vivienda del DDF, y el FOVISSSTE. Solamente el INFONAVIT, no ha tenido precedentes institucionales, sólo la disposición jurídica, que en general no se cumplía y en la cual se obligaba a los patrones a proporcionar vivienda a sus trabajadores.

A partir de 1977, la DGHP desaparece y sus funciones -- recaen en CODEUR (Comisión de Desarrollo Urbano del D.F.); -

recientemente el Fondo de Habitaciones Populares, que formaba parte de BANÓPSA, se separa de éste y actualmente forma el Fideicomiso de Habitaciones Populares (FONHAPO), organismo del Gobierno Federal que opera como instrumento financiero para la obtención de viviendas de interés social y cuya población objetiva, son las familias que tienen ingresos de 1 hasta 2.5 veces el salario mínimo regional y que se encuentra preferentemente dentro del sector no asalariado.

Los cambios, reemplazos o transformaciones de estas instituciones han implicado modificaciones importantes también en el tipo de financiamiento, en el volumen de la producción, a los sectores de población atendidos y al tipo de habitat ofrecido.

En las décadas anteriores los recursos provenientes para este campo, fueron aportados en gran porcentaje por la banca privada (como una consecuencia de la obligación impuesta por el Estado a través de la legislación bancaria, Programa Financiero de Vivienda), otra parte, aunque mínima, correspondió a la de recursos presupuestarios del Gobierno Federal y otra a los empréstitos extranjeros, como para el caso del FOVI (que manejó créditos internacionales concedidos por el BID en la coyuntura del programa "Alianza para el Progreso").

Ya hemos visto que a partir de 1972 con la creación de los Fondos, se introduce un nuevo mecanismo financiero mediante el cual se canalizan los recursos de aportaciones patronales tanto del sector privado para el caso del INFONAVIT como sector público para el FOVISSSTE.

Esta característica modificaría de manera sustancial la composición del origen de los recursos y la participación de la banca privada en la inversión de vivienda de interés social.

La modificación ha implicado un mayor control del Estado sobre los recursos disponibles para vivienda.

Por otra parte, estos organismos (FOVI, INFONAVIT, FOVISSSTE), tienen además, programas de créditos individuales, sea para producir viviendas por encargo, adquirirlas de terceros, etc.

Otros como BANOPSA o el Fondo de Habitaciones Populares (hoy Fideicomiso de Habitaciones Populares), han impulsado programas especiales para apoyar la autoconstrucción, la vivienda progresiva, los lotes y servicios y el mejoramiento de vivienda para sectores no asalariados de menores recursos, que no tienen acceso a programas de vivienda nueva ter-

minada, y tenemos por ejemplo el caso del FONHAPO que entre sus objetivos tiene la conformación de cooperativas de vivienda.

Para los utilizantes del financiamiento otorgado por BANOPSA y FOVI, éste ha sido más rígido ya que la solvencia que exige de los adquirientes, será, recibir más de dos veces el salario mínimo. Asimismo, esos organismos "siempre presentaron las mayores tasas de interés que fueron desde un principio de por lo menos 9 y 10% anuales, y que han aumentado violentamente en los últimos años". ^{28/} Tasas de interés altas si se comparan con las asignadas por los Fondos que fueron de 4% anual.

Los elevados y posteriores incrementos de las tasas de interés de los Programas de vivienda del BANOPSA y FOVI, se asocian a la vinculación que tuvieron tanto con la banca privada con la que se iniciaron, como con el comportamiento de las tasas de interés manejadas por ésta.

Así mismo, mientras los plazos de amortización de los primeros organismos han sido entre 10 y 15 años, los de los Fondos, se han mantenido sin pago de enganche por parte de los adquirientes, y con plazos de 15 a 20 años de amortización.

La intervención del Estado en estos casos se ha presentado reduciendo la rentabilidad impuesta por el capital financiero privado (PFV) o creando nuevas formas de captación de recursos financieros (Fondos de vivienda) para el otorgamiento de éstas a determinados sectores sociales. "La nacionalización de la banca significa una nueva herramienta para que el Estado pueda incidir más favorablemente sobre la problemática habitacional, sobre todo liberando al Programa Financiero de Vivienda de los intereses del capital financiero privado". 29/

Haciendo un análisis de la acción del Estado en cuestión de vivienda durante este periodo y de los recursos invertidos así como de los sectores beneficiados por los principales organismos especializados en este campo, la información recabada dice que "hasta 1976 el INFONAVIT y el FOVISSSTE absorbían el 79.7% de los programas oficiales, mientras que el PFV solo representaba el 15.5%". 30/ Asimismo, las inversiones de los organismos mencionados iban en constante aumento, mientras que los del PFV se estancaban. Pero de 1977 a 1980, el INFONAVIT si bien ha seguido incrementando su inversión, su peso bajó en relación al total. "Pasó de 55.1% al 46.2%, recuperándose el PFV cuya inversión ha llegado a representar el 25.8% del total. Las demás instituciones, FOVISSSTE siguen incrementado su importancia, pero ---

BANOPSA e INDECO (que desaparece) CODEUR e ISSFAM bajan su peso en el conjunto de la inversión". 31/

De tal forma, que mientras en el período 1973-1976 predominaban las promociones públicas financiadas por el PFV, de 1977 a 1982, las promociones privadas han absorbido una altísima proporción de las unidades financiadas por ese programa, acciones que en ese período se dirigieron a cubrir -- las necesidades habitacionales de los estratos medios. Las viviendas en total, no tuvieron un incremento sustantivo. -- (Con la producción del INFONAVIT, del FOVISSSTE y el PFV, ha habido en su inversión, pero no se ha manifestado en una elevación del número de unidades), ello quiere decir que ha habido un estancamiento en la producción de unidades construidas debido a la inflación y al aumento en el costo de -- construcción.

"...El INFONAVIT ha incrementado sus inversiones en 140%, en el número de viviendas sólo en 28%, ello se ha hecho más evidente en el caso del PFV que ha incrementado sus inversiones en un 375%, mientras que el número de unidades financiadas ha declinado por el gran aumento del costo de la vivienda..." 32/. Esta situación está también asociada al cajón -- donde se encuentra ubicada la vivienda. Según el instructivo FOVI-FOGA, causan un interés del 10% anual máximo para viviendas --- VAIM; de 11.5% anual máximo las viviendas VISA y del 13 %

anual máximo las VIS B. */

Los programas del INFONAVIT y del FOVISSSTE que desde sus inicios se han dirigido a sectores asalariados y de menores ingresos, la información disponible permite observar que

" a lo largo de 1972-1980, la distribución de los financiamientos ha mantenido proporciones constantes entre los estratos que recibían de 1 a 2 veces el salario mínimo y los que recibían más de dos veces ese salario, y con relación al FOVISSSTE, por las condiciones de la población que atiende, sus programas han tratado de que alrededor del 60% de las viviendas se construyan para trabajadores de 1 a 2 veces el salario mínimo". 33/

Sin embargo, es ampliamente reconocido que tanto una institución como la otra, atienden sólo a una pequeña proporción de sus cotizantes con necesidades de vivienda. "El FOVISSSTE ha declarado que el período 1973-1980 su demanda satisfecha ha sido sólo de 8.8%. Y el INFONAVIT (como producto de una investigación aplicada a 29 localidades) ha reconocido que en 1980 sus recursos tan sólo permitían atender el 2.6% de la demanda efectiva". 34/

A partir de 1976, cambia notablemente la participación del Estado en la promoción de programas de vivienda termina-

*/ Vivienda VAIM La de interés social para acreditados de ingresos mínimos.
 Vivienda VIS A " " " " " " " " bajos
 Vivienda VIS B " " " " " " " " medios

da.

Para el caso del INFONAVIT las viviendas financiadas a través de promociones directas "constitufan el 88% del total en 1974-1975, bajaron a sólo 3.15% en 1979, para desaparecer totalmente a partir de 1980" 35/ Se da paso a las promociones externas que son manejadas por los sindicatos o empresas privadas.

" El PFV que en el período 1973-1976 financió el 59.7% de viviendas a través de los programas de promoción pública, en el período 1977-1980 sólo financió el 7.0% de ellas a través de esos programas. Es decir, que de las 202 323 viviendas producidas, con intervención oficial en el primer período mencionado, cerca del 80% fueron realizadas a través de promociones públicas, mientras que en el segundo período, más del 85% de las 241 168 viviendas financiadas, se incluyeron dentro de las promociones privadas" 36/

Este retroceso está fuertemente ligado con el desarrollo del sector promocional privado el cual ha tenido una importante expansión, con una participación cada vez mayor del capital industrial y financiero, a través de empresas promotoras ligadas a las grandes constructoras o a poderosos grupos financieros, los cuales han tenido gran auge desde mediados de los años sesenta.

"Se ha podido comprobar que este tipo de empresas se --

han expandido con un apoyo creciente del Estado, ya sea a través del financiamiento público como la provisión de terrenos. Los nuevos promotores que no tenían reservas territoriales (en una época de gran escasez de oferta sobre todo en el Área Metropolitana de la Ciudad de México), han tenido fácil acceso a terrenos ofrecidos por organismos públicos, a precios menores que los del mercado tratándose sobre todo de tierras de origen ejidal". 37/

Existe entonces una articulación perfecta entre el avance del sector promocional privado y el retiro del sector público de esa función. "Los promotores privados promovían -- entre 1974 y 1975 el 5.5% del total de viviendas financiadas por el INFONAVIT, mientras que en 1979, su participación --- ascendió a 33% del total". 38/

La importante participación del capital inmobiliario -- privado en este proceso y visto desde una perspectiva más amplia, permite suponer que la modalidad promocional reúne las condiciones de reemplazo para continuar el modelo acumulativo de capital ante el agotamiento relativo del "modelo de -- sustitución de importaciones" que ha estrechado las oportunidades de valorización del capital, sin embargo, en relación a lo anterior y solamente como comentario agregamos que en la actualidad dada la magnitud de la crisis económica por la

que atraviesa nuestro país y las características que asume - con una profunda caída del mercado interno, pareciera ser -- que la opción estaría en la canalización del capital ocioso hacia la inversión en bienes raíces, sin embargo, parece ser que más bien se están encausando a inversiones financieras directas.

Por otra parte, cabe también el comentario de que ante las dificultades crecientes de los organismos estatales por ofrecer vivienda terminada a amplios sectores de ingresos bajos, se propusieron acciones habitacionales consideradas en las estrategias del Programa Nacional de Vivienda, presentado en 1979.

Entre los programas operativos, se contempló el apoyo - a la autoconstrucción y el impulso al programa de vivienda - cooperativa, entre otras acciones, de las cuales, se mencionarán en el capítulo IV, dado que estas propuestas posteriormente se les daría más importancia.

Esos programas tratarían de orientar la acción pública en materia de autoconstrucción a través de la oferta de tierra barata, apoyo financiero y técnico en los grupos de menores ingresos, para que obtuvieran sus vivienda, impulsando - al mismo tiempo, la organización de la población en coopera-

tivas. (El Congreso del Trabajo, desde tiempo atrás se pronunciaba por este tipo de acciones a fin de ayudar a solucionar el problema habitacional). Actualmente, tanto la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología como el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO) están trabajando en esa línea como se verá más adelante.

Asimismo, los programas significan un intento de incorporar de manera sistemática y global las acciones habitacionales del Estado, aunque por otra parte, "alrededor del 60% de la población autoconstruye su vivienda sin ninguna ayuda financiera o asesoría técnica" ^{39/}

Para evidenciar la desfavorable distribución de los recursos para la vivienda progresiva, tomamos los siguientes datos de la investigación del Colegio de México:

"El Programa Nacional de Vivienda estableció para 1980 la realización por el sector público de 53 119 acciones de vivienda progresiva y para 1981 de --- 85 709 acciones, pero los organismos responsables sólo programaron 35 173 y 45 676 respectivamente. De la misma manera el PNF establecía que el 14.6% y el 22% del total de la inversión de los mencionados organismos debería destinarse a la vivienda progresiva, sólo se destinaron el 4.7% en 1980 y el 8.9% en 1981". ^{40/}

Puede decirse, que a pesar de la importancia que el PFV quiso dar a los nuevos programas para los sectores más po---

bres, éstos no se aplicaron.

En cuanto a las intervenciones estatales en apoyo a la autoconstrucción, surgieron más bien como una respuesta a situaciones emergentes que como un intento por hacer oficial la participación de los organismos públicos en el apoyo a la construcción de vivienda progresiva para la población de más bajos ingresos.

Sin embargo, es necesario reconocer que aún con graves y grandes deficiencias, han existido esfuerzos positivos y nuevas propuestas de acciones como las vertidas en el Programa Nacional de Vivienda que ha permitido poner más énfasis en programas para asalariados de menos ingresos quienes prácticamente siempre han estado al margen de ellos. "Un 62% de la PEA ha quedado siempre fuera de toda posibilidad de acceso a los programas públicos y privados de la vivienda". ^{41/}

Otro cambio de la acción estatal en materia de vivienda y con respecto al período anterior a la década de 1970, es la referente a descentralizar la inversión en ese rubro, tratando de sacarla proporcionalmente del Área Metropolitana de la Ciudad de México donde tradicionalmente se había concentrado. Ciertamente es que al concentrarse en esta zona la mayor parte de la PEA, obviamente también la mayor parte de las --

aportaciones patronales del 5% , tanto del INFONAVIT como del FOVISSSTE provienen de esta área, pero esta situación, había provocado también la desatención de otros centros urbanos.

"Del total de viviendas terminadas por el FOVISSSTE hasta 1976, el 61.3% se concentró en el AMCM. La situación cambió a partir de 1977, ya que en ese año sólo se construyó el 22.1% de las viviendas en Distrito Federal y el 77% en provincia. Con respecto al INFONAVIT, la inversión en vivienda ha ido aumentando gradualmente pasando del 59.5% en 1973 al 80.9% en 1980". 42/

Esta distribución de la inversión en programas habitacionales tiene aspectos positivos, sin embargo, el AMCM ha sido negativa porque al aumentar la demanda de viviendas en la zona y no tener una respuesta por medio de los programas oficiales, se amplía el campo de acción de las compañías inmobiliarias privadas que entran al negocio con la lógica de lograr una elevada valorización de su inversión.

Por otra parte, en el período analizado (1970-1982), encontramos que (principalmente en el sexenio lopezportillista), la acción estatal en materia de vivienda toma un nuevo carácter, al pasar de agente promotor a agente inmobiliario. En esa administración se modificaron los mecanismos a través de los cuales, los organismos habían venido desarrollando --

sus programas de vivienda.

Básicamente los Fondos de Vivienda operan a través de tres mecanismos: el programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva; promociones externas (el terreno, el diseño y la construcción quedan bajo el control directo del promotor, reduciéndose el papel de los organismos públicos el financiamiento); programa de crédito individual.

Puede decirse que desde la creación de los Fondos, estaba presente la función financiera, sin embargo, el inicio de su operación (sexenio echeverrista), prevalecieron las promociones directas, mientras que en el régimen lopezportillista la tendencia se invirtió a favor de las promociones externas. "Las promociones externas se incrementaron del 17.3% en 1976 al 100% en 1980. En las mencionadas promociones, la ingerencia sindical es creciente; en 1976 tan sólo representaban el 6.6% del total y para 1979, alcanzaron el 63.6%.^{43/}

La diferencia entre estas dos formas corresponde a una determinada concepción de lo que debe ser la intervención del sector público en el problema de la vivienda. En el caso de la promoción directa de vivienda nueva, se cree necesaria la intervención del Estado, tanto a nivel de la demanda como de la oferta; la intervención del sector privado es-

tá contemplada básicamente a nivel de la construcción, deján-
dole a la institución pública correspondiente el proceso de -
asignación del habitat.

En cuanto a las promociones externas, la acción del Es-
tado, se visualiza como una intervención puramente financie-
ra en la que el resto del proceso debe correr a cargo de los
propios interesados y de sus agentes de la construcción y --
promoción habitacional.

Detrás de esta situación, es factible encontrar los in-
tereses económicos y políticos de los distintos grupos y sec-
tores de la burguesía participantes. En el primer caso, se
refuerza la participación y presencia del Estado, así como -
la de ciertas fracciones del capital constructor ligadas al
aparato estatal. En el segundo mecanismo resultan beneficia-
dos, las partes del capital que operan en la promoción inmo--
biliaria.

Resulta claro entonces que a lo largo del sexenio de Ló-
pez Portillo (1976-1982), decreció la intervención directa -
del Estado en el campo de la vivienda relegando su política
a un segundo término, es decir, dió paso a la promoción ex--
terna donde el capital financiero inmobiliario tuvo una am--
plia participación. De esta manera, se vió disminuída la ca

pacidad estatal para satisfacer la creciente demanda habitacional y en contrapartida, se abrieron mayores espaciones y márgenes de acción para la intervención del capital promocial inmobiliario con la consiguiente derrama de beneficios para este sector.

Esta transformación de los organismos públicos de vivienda en agentes financieros, de alguna manera se ha asociado a los intereses de las grandes centrales obreras oficiales para que no sólo mantengan el control absoluto sobre las asignaciones de vivienda, sino que intervengan también en los procesos de construcción y concesiones a la misma. Y al mismo tiempo, constituye un importante elemento de control sobre sus agremiados.

De esta manera, en este período puede decirse que las políticas habitacionales han dejado a un lado la política social redistributiva para dar paso al fortalecimiento del capital inmobiliario financiero privado, beneficiando también con esta medida al sindicalismo oficial.

El cuadro 11 hace referencia a la inversión pública total y a la realizada en el Sector Bienestar Social durante el período 1970-1982. De este cuadro destaca lo siguiente:

Cuadro 11

DISTRIBUCION DE LA INVERSION PUBLICA TOTAL Y EN EL SECTOR BENEFICIO SOCIAL 1970-1982

*CONCEPTO	*UNIDAD DE MEDIDA	*1970	*1971	*1972	*1973	*1974	*1975	*1976	*1977	*1978	*1979	*1980	*1981	*1982
*INVERSION PUB. FED.	*MILLONES													
*TOTAL Y EN EL SECTOR	*MILLONES													
*BIENESTAR SOCIAL	*DE PESOS													*(1)
*TOTAL		29205.3	22396.5	33297.2	49778.4	64817.2	95766.1	108610.8	140102.1	217381.6	308455.0	478557.0	754124.4	1012699.1
*2. BIENESTAR SOCIAL	%	7913.3	4853.3	7682.1	12834.9	13451.0	15776.2	15759.3	19331.9	34744.0	51590.8	72986.6	118464.5	131245.1
% Z		27.0	22.0	23.0	26.0	21.0	16.0	14.5	13.8	16.0	16.8	15.2	16.0	13.0
*2.1 OBRAS Y SERV. U/R	%	4871.3	2990.3	4146.1	7284.6	7511.8	7506.4	6806.3	9327.7	19801.2	34989.5	46128.7	49313.9	42458.4
% Z		61.5	61.6	54.0	57.0	56.0	48.0	43.0	48.0	57.0	68.0	63.2	42.0	32.3
*2.2 CONS DE ESCUELA	%	1060.8	1230.2	2034.3	2198.7	3022.4	4602.3	3635.2	5873.9	8606.1	5688.8	9809.3	27575.9	33039.5
% Z		13.4	25.3	26.4	17.1	22.4	29.1	23.0	30.3	24.7	11.0	13.4	23.0	25.1
*2.3 HOSP. Y CENT. ASIS	%	1406.3	609.6	1411.7	3275.8	2760.8	3424.9	3535.5	3955.1	6224.5	9373.6	16050.6	35278.1	42870.5
% Z		18.0	12.5	18.3	25.5	20.5	21.7	22.4	20.4	18.0	18.1	22.0	30.0	32.6
*2.4 VIVIENDA (2)	%	260.5	161.3	1417.2	1089.0	1040.6	778.4	1062.4	272.6	560.6	5295.7	7620.7	4370.4	3343.0
% Z		3.3	3.3	18.4	8.5	7.7	5.0	6.8	1.4	1.6	10.2	10.4	3.7	2.5
*2.5 OTRAS INVER.	%	320.3	23.2	90.0	75.8	156.0	242.6	1782.3	175.2	112.2	1538.9	998.0	6114.6	9533.7
% Z		4.0		1.1	0.6	1.1	1.5	11.3	0.9	0.3	3.0	1.4	5.1	7.2
*PARTICIPACION XDE LA	%	0.9	0.7	4.2	2.2	1.6	0.8	0.1	0.2	0.3	1.7	1.6	0.6	0.3
*VIVIENDA EN LA INV.	%													
*PUBLICA TOTAL Z	%													

FUENTE: 1970-71: 4o INFORME DE GOB. JLP. 1980 ANEXO ESTADISTICO HIST.P124

1972: SEXTO INFORME DE GOB. JLP. 1982. SECTOR POLITICA ECONOMICA. P.113

1973-81: PRIMER INFORME DE GOB. MMH. 1983. SECTOR POLITICA ECONOMICA. P.450

1982: SEGUNDO INFORME DE GOB. MMH. 1984. SECTOR POLITICA ECONOMICA. P.711

1) En este Informe cambia de nombre el rubro Bienestar Social por Desarrollo Social y pasan los subrubros 2.1 y 2.4 a Desarrollo Regional y Ecologia.

2) Por su forma especial de recuperacion no figura en el total

Históricamente la mayor parte de la inversión de este sector se ha canalizado a Obras y Servicios Urbano-Rurales, de tal forma que la participación porcentual más elevada en el período referido, correspondió al año de 1979 con el 68.0%, situación que parece coincidir con la enorme inversión realizada en la Ciudad de México para la construcción de los ejes viales, obra que ha sido básicamente para beneficio de unos pocos más que para satisfacer necesidades sociales.

La inversión canalizada a la vivienda, siempre ha sido baja, en relación con la dirigida a otros subsectores. No obstante, se observa que porcentualmente la mayor inversión en vivienda correspondió al año de 1972 con 18.4%, año del sexenio echeverrista y que se caracterizó por una construcción masiva de vivienda.

En el sexenio lopezportillista se observa una baja en la inversión en este renglón principalmente en los años 1977 y 1978 donde su porcentaje con respecto a la inversión global del rubro Bienestar Social fue solamente de 1.4% y 1.6% respectivamente, aunque en 1979 y 1980 el porcentaje sube sustancialmente para ubicarse en 10.2% y 10.4% respectivamente, sin embargo, vuelve a bajar la inversión del subrubro Vivienda, para registrar en 1982 una participación de 2.5%, --

una de las más bajas de ese período.

Lo anterior demuestra por una parte, que en esa etapa - disminuyó la cobertura de acción estatal en ese terreno, con respecto al sexenio precedente, y por otro lado, que al contraerse la intervención del Estado en este campo, el capital inmobiliario de promoción encontró mayor cobertura para su participación en ese escenario.

Generalmente (como se ha visto), la práctica estatal -- en este campo ha sido la de asociar de alguna manera los programas de construcción de vivienda financiada por el Estado, a los intereses del capital inmobiliario.

Este aspecto se tratará con más amplitud en el siguiente inciso.

3.3 La interrelación de las políticas habitacionales con el capital inmobiliario y financiero.

3.3.1. Consideraciones generales sobre el capital inmobiliario.

Aunque el nacimiento del crédito inmobiliario es contemporáneo de la aparición de las primeras formas de produc---

ción capitalista de la vivienda en México, el dinamismo y auge del capital inmobiliario se remonta hacia los primeros años de la década de 1960 y tiene sus antecedentes más inmediatos en las modificaciones hechas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, de donde destacan los aspectos siguientes: se permitió destinar el 30% del importe de los depósitos de ahorros en la banca privada para el financiamiento de la vivienda de interés social, cuyo precio sólo podría ser absorbido por los sectores medios de la población que hasta entonces no había podido tener acceso a una vivienda financiada. La reducción del precio estuvo asociada a la reducción de las tasas de interés de la hipoteca "del 14 ó 15% cobradas en las operaciones hipotecarias normales al 10%". 44/

Así mismo, se reglamentó la disposición de los recursos de las sociedades de crédito hipotecario a fin de facilitar su operación. Para administrar estas disposiciones se crearon dos organismos descentralizados, el FOVI y el FOGA, cuyas funciones espaciales serían normativas, además de complementar las tasas de interés de las hipotecas y garantizar los préstamos.

Sin embargo, haciendo una consideración rigurosa, se puede decir que las premisas o condiciones para el futuro --

auge del capital inmobiliario, se dieron en el momento en -- que se inició el proceso de repartición de la tierra agraria durante el sexenio cardenista, ya que al poner el Estado en manos campesinas, importantes cantidades de tierra, principalmente de los ejidos circundantes de los centros urbanos -- sin que esa concesión que los convertía en usufructuarios de esos terrenos, fuera acompañada de mecanismos económicos -- que permitiera su explotación, sentó las bases para la expansión de este tipo de capital, debido a que para los campesinos, la enajenación de ellas representaba una rápida vía para obtener amplios beneficios económicos.

3.3.2. El capital financiero y su participación en el proceso económico. */

A fin de ubicar con más claridad el punto anteriormente descrito partimos de considerar qué es el capital financiero y el papel que juega en la actividad económica.

"El capital financiero se constituye por la unión monopolista del capital bancario con el industrial y también con el capital monopólico 'autónomo' que se encuentra fuera del sector industrial comercial o de servicios, el cual está presente en las diversas modalidades que asume el capital, ya sea comercial, industrial, de servicios, etc., y que tiene

*/ Para el desarrollo de este subinciso se utilizó básicamente el documento de GAMPO "La nacionalización de la Banca y el MUP". Publicado en la Rev. TESTIMONIOS No. 1. México, mayo de 1983.

capacidad de incidir en las distintas fases del ciclo del capital, ya sea en la esfera de la circulación, la producción o el consumo. En este sentido, el capital financiero puede presentarse de diferentes formas entre las que destacan, la crediticia y la accinaria. Por tanto, se concluye que las funciones económicas del capital financiero son múltiples, de acuerdo con la modalidad y papel que adopte". 45/ .

En México el capital financiero ha tenido incidencia directa e indirecta en casi todas las ramas de la economía mexicana, aunque varía la profundidad de su participación. En particular los bancos privados tenían acciones en compañías inmobiliarias, productoras de materiales de construcción, empresas constructoras y además, manejaban en algunos casos el control del suelo urbano (ejem. algunas de las promociones inmobiliarias manejadas por Banamex).

Los bancos no podían legalmente poseer propiedades inmobiliarias distintas a las que destinaban directamente para el ejercicio de sus actividades bancarias, sin embargo, a través de diferentes recursos como la creación de fideicomisos, empresas filiales, subsidiarias, etc., disponían de grandes extensiones del suelo urbano.

Respecto a la vivienda, al igual que en el caso de la tierra, la banca sólo podía poseer los edificios que necesitara para su actividad específica. A pesar de lo anterior, eran propietarios (directamente o a través de sus filiales),

de numerosos inmuebles.

En cuanto a las inmobiliarias y al precio de la vivienda, en numerosas ocasiones los bancos poseían sus propias inmobiliarias que adquirían suelo urbano, promovían fraccionamientos, vendían terrenos y casas y departamentos y rentaban o administraban viviendas. La relación del capital financiero con el sector inmobiliario repercutía significativamente a través de la determinación de su margen de ganancia y de las altas tasas de interés en los precios de terrenos y viviendas. De ahí que en los últimos 3 años (previos a la nacionalización), se observara una tendencia acelerada al alza desproporcionada del precio de los inmuebles.

Respecto a los materiales de construcción, la banca privada poseía en algunos casos acciones de empresas productoras de materiales e insumos de la construcción como varilla, cemento y premezclados entre otros.

3.3.3. El capital financiero y las políticas de vivienda en la década de los sesenta.

En el capítulo anterior, se hizo mención a que en la década de los años sesenta, con la creación del Programa Financiero de Vivienda (PFV) y el Fondo de Operación y Descuento

Bancario a la Vivienda (FOVI) en 1963, permitieron e iniciaron la relación o participación de las políticas estatales con el capital financiero, principalmente a través del PFV y del FOVI.

El PFV, habíamos mencionado que se creó como un mecanismo de carácter financiero del gobierno federal que funcionaría básicamente a través del FOVI que se encargaría de la vigilancia del programa desempeñando tanto la función de apoyo financiero como la de control técnico y la coordinación de los bancos con los promotores de proyectos habitacionales -- que buscaban financiamiento.

El PFV y los Fondos como el FOVI y el FOGA, se crearon en un momento en que tanto a nivel continental como nacional se comenzaba a desarrollar el concepto de vivienda de interés social. */

El PFV habilitado a través del FOVI y FOGA tuvo entre -

*/ Definición de vivienda de interés social.

En 1958 se adoptó una definición de vivienda de i.s. surgida del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES).- "Aquella que es asequible de manera que no resulte onerosa en el presupuesto familiar a personas de escasos recursos, proporcionarles alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indispensables de seguridad, higiene y decoro y que está dotada de los servicios sociales correspondientes"
Citada por Schteingart, M. y Garza G. en "La acción habitacional del Estado Mexicano". El Colegio de México, 1978. P. 102.

sus objetivos principales, facilitar la compra de vivienda de interés social, incrementar la oferta de la misma, lograr que las instituciones de crédito privado concedieran financiamientos especiales, aumentar la ocupación en base a la construcción masiva de conjuntos habitacionales y así dinamizar al mismo tiempo las actividades industriales.

Por su parte el FOGA tuvo también como función la de otorgar apoyo de garantía y liquidez los bancos privados que hubieran concedido préstamos hipotecarios para vivienda de interés social (por ejemplo, por falta de pago puntual del adquiriente); los sectores sociales atendidos por este programa fueron fundamentalmente grupos de clase media.

De esta forma, con la información anterior se puede deducir que el Programa Financiero de Vivienda nación estrechamente ligado al capital bancario; los beneficiarios principales del mencionado Programa, aparte de los adquirientes de casa, fueron sin duda las compañías constructoras de vivienda, que obtuvieron un mercado solvente para su producto y a su vez les permitía operar más estrechamente ligadas con la banca privada.

Pero las empresas constructores no fueron los únicos sectores del capital que se beneficiaron con el PFV, también

las operaciones generales del capital bancario en el sector de bienes y raíces recibieron su impulso a partir del desencadenamiento del financiamiento hipotecario.

"...En los 10 años que siguieron a la Legislación de 1962, los préstamos hipotecarios en circulación se multiplicaron 54 veces, de 401 millones en 1963 a 21 641 millones de pesos en 1974. La parte de esta inversión correspondiente al financiamiento de interés social, representa no sólo una proporción minoritaria sino que es además cada vez menor; después de 1967, las inversiones de la banca privada en vivienda de interés social, no han constituido ni siquiera el 20% de sus inversiones totales en vivienda..." 47/.

Así mismo, el notable auge del capital bancario involucrado en bienes raíces, ha propiciado la fusión de las principales instituciones financieras con el sector inmobiliario y terrateniente, creando un poderoso bloque del capital financiero, con intereses en la promoción de vivienda de alto precio, "los pagos iniciales del 20 al 40% del precio de la vivienda cobrados por la adquisición de ella, generalmente cubren gran parte del costo de producción, (adquisición de tierra, urbanización y construcción), lo que significa que los pagos mensuales de amortización corresponden principalmente a una ganancia comercial". 48/

De esta forma, las altas tasas de ganancia obtenidas a través de este negocio, repercutirían sobre el precio de la tierra, causando un incremento generalizado, y dado que al precio del suelo se añade directamente el precio comercial de la vivienda, dicho incremento no repercutirá en perjuicio de las instituciones inmobiliarias, quedando este sector doblemente beneficiado, ya que al mismo tiempo pudo controlar crecientes reservas de tierras urbanas.

Vista de esta manera la situación del sector inmobiliario desde la década de los 60, podemos concluir que la participación estatal coludida con el financiamiento habitacional privado, no sólo permitió la consolidación de un fuerte grupo de intereses financieros en la producción de vivienda de alto y mediano costo, sino que también contribuyó a que, por la misma situación, se propiciara indirectamente la carestía general de la vivienda para todos los sectores.

Entre las acciones estatales que están destinadas a garantizar las condiciones de rentabilidad para el capital, -- destacan aquellos mecanismos políticos que posibilitan el ingreso del suelo no privado al mercado inmobiliario privado. Aún cuando legalmente la tierra ejidal y comunal sólo puede transformarse en privada cuando se utiliza para obras de utilidad común; muchas de estas acciones han sido el resultado

de transacciones ilegales entre los ejidatarios y los agentes privados, sin embargo, los mecanismos reguladores de la tierra por parte del Estado favorecen a los promotores privados, regulándose en muchos casos superficies aún mayores que las ya otorgadas en forma ilegal, presumiblemente con el objeto de ser aprehendidas por promotores privados.

Otro mecanismo indirecto para valorizar el suelo de los agentes privados, se presenta con las llamadas "obras inducidas" consistentes en la apertura de calles y avenidas que posteriormente valorizarán a los terrenos de los agentes privados.

El estado, no sólo se articula al proceso de acumulación a través del juego con el suelo urbano, sino que también actúa como principal demandante del sector de la construcción. Es por eso que existe una fuerte presión de este sector para la realización de grandes proyectos de infraestructura que el Estado debe realizar.

En el periodo 1976-1982, los rasgos más significativos de las políticas habitacionales del sexenio, se caracterizaron por la disminución de las inversiones habitacionales en relación al crecimiento general de la economía y a la creciente demanda habitacional. Se observaron una serie de con

CUADRO 12
 INVERSION EN VIVIENDA DE LOS PRINCIPALES ORGANISMOS PUBLICOS
 1973 - 1980
 (MILLONES DE PESOS DE 1975)

ORGANISMO	1973	1974	1975	1976	1973	1977	1978	1979	1980	1977	1978	1979	1980
FOVISSSTE	589.9	1636.5	2062.5	2195.0	6504.9	1613.3	2709.9	2377.3	2464.8	9185.3			
INFONAVIT	2220.1	4186.5	5432.4	5853.3	17492.3	3476.4	4205.1	4471.0	5820.9	12983.2			
INDECO	262.0	478.3	273.9	643.9	1678.2	279.3	226.6	204.2	185.9	810.0			
BANOBRAS/FMP	1053.2	626.4	338.4	470.6	2496.6	677.3	180.7	37.7		895.9			
CODEUR/CDP (FIDELURBE)	598.2	256.5	66.8	263.9	1194.0		157.7	58.0	34.7	252.4			
ISSFAM	18.8	79.7	56.2	317.7	472.0	83.4	163.4	99.2	85.7	367.7			
TOTAL					29630.8					29581.5			

INVERSION CONJUNTA DE LA BANCA PRIVADA Y OFICIAL

INFONAVIT													
OP.F.V.	1928.4	1222.1	1326.0	1621.3	5499.8	869.2	2209.1	1766.9	2963.6	7902.8			

FUENTE: Garcia, S y Parlo, R. "Las politicas habitacionales del sector en balance inicial". Rev. Habitacion No. 2/3, Mexico 1981. P 34

cesiones a los sectores ligados a las grandes centrales obreras y una abierta política de beneficio al capital inmobiliario y a las constructoras.

Un indicador bastante sensible para medir el esfuerzo habitacional estatal, es la inversión anual que llevaron a cabo los distintos organismos habitacionales del sector público.

"Tomando la inversión conjunta realizada por el --
 INFONAVIT, FOVISSSTE, INDECO, CODEUR y BANOBRAS, -

CUADRO 23
 NUMERO DE VIVIENDAS PROMOVIDAS POR ORGANISMO
 1973 - 1980

ORGANISMO ARO:	1973	1974	1975	1976	1973-1976	1977	1978	1979	1980	1977-1980
INFONAVIT	5,084	22,112	33,554	38,472	101,222	20,544	30,447	991	37,731	129,719
FOVISSSTE	122	7,678	7,021	8,215	23,036	8,317	9,126	3,643	8,516	29,602
INDECO	243	2,911	4,571	5,991	13,716	2,613	2,148	430	S.D.	5,191
BANDRAS (F.H.P.)	4,952	9,078	488	50	14,568	2,372	19	285	S.D.	2,670
CODEUR/DDF	8,093	2,568	495	6,610	17,766		1,094	110	305	2,319
FIDELURBE										
ISSFAM		250	410	906	1,566	271	403			1,580
SUMA	18,494	44,597	38,539	60,244	171,874	34,117	44,047	45,880	47,043	171,081

VIVIENDAS CONSTRUIDAS EN FORMA CONJUNTA BANCA PRIVADA-OFICIAL

FOVI/FOSA	29,226	17,671	15,782	12,877	75,556	11,135	20,239	15,312	28,840	75,160
IP.F.V.										
TOTAL	47,720	62,268	64,321	73,121	247,430	45,252	64,286	61,192	75,523	246,241

FUENTE: García B. y Perlo N. "Las políticas habitacionales del sexenio: un balance inicial". Rev. Habitación No. 2/3. México 1981.P36

se observa que mientras en el período 1973-1976, - el Estado invirtió alrededor de 29 830 millones de pesos (constantes 1975); entre 1977 y 1980, se invirtieron 29 583 millones de pesos (constantes de 1975). (Cuadro 12). Entre 1973 y 1976 se construyeron 171 874 viviendas, mientras que en el período 1977-1980 la construcción fue de 171 081 viviendas" 49/ (cuadro 13).

Pero en contraste con la disminución que experimentaron las acciones habitacionales por parte de los organismos del sector público, se observa en este mismo período un crecimiento importante de los programas combinados de la banca -- privada con la oficial a través del Programa Financiero de -- Vivienda, y así, mientras en 1976 con una inversión de ----- 1021.3 millones de pesos se financiaron 12 877 créditos, en 1980, la inversión fue de 2963.6 millones de pesos, los créditos fueron 28 480 y además, llama la atención que en el -- período considerado se incrementó el presupuesto en la parti cipación combinada: banca privada-y oficial, pero baja el número de viviendas construídas en esa forma. En 1973 con una inversión de 1928.4 millones de pesos, se distribuye en --- 29 226 viviendas y en 1980 con una inversión de 2963.6 millones de pesos el número de créditos baja a 28 480 (Cuadros -- 12 y 13).

Pero dentro de este análisis, lo importante es señalar que el PFV implica un claro apoyo a la promoción privada y a la industria de la construcción, así como a la banca privada.

CUADRO 14
 INFONAVIT: EVOLUCION DE LAS PROMOCIONES EXTERNAS

AÑO	TOTAL PROM. EXTERNAS	PROMOCIONES EXTERNAS												
		No. VIVIENDAS	%	No. PROMOCIONES DIRECTAS	No. VIVIENDAS	%	No. SINDICALES	No. VIVIENDAS	%	No. SINDICALES	No. VIVIENDAS	%		
1974	7	1029												
1975	16	11136												
1976	39	7579	23.90			76.10			6.60					17.30
1977	77	15194	59.60		15359	49.40	42	10671	37.00	35	4483	13.60		
1978	177	28056	83.40	41	3589	16.60	119	20354	60.50	50	7702	22.89		
1979	324	48328	95.85	12	1574	3.15	195	31788	63.62	129	16600	33.23		
1980			100.00											100.00

FUENTE: INFONAVIT. INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES 1974-1980

Citado por García D. y Perlo M. "Las políticas habitacionales del sexenio: un balance inicial" Rev. Habitación No. 2/3. 1981. P.43

Asimismo, debemos mencionar que al retirarse la inversión habitacional del Estado, la oferta de vivienda ha quedado en manos del sector privado, adquiriendo la participación estatal en este terreno un nuevo papel y es el de agente promotor o agente financiero. Así, se puede ver en el cuadro 14, que de 1976 a 1980, las promociones externas del INFONAVIT en las cuales, tanto lo referente a la propiedad del terreno como el diseño y la construcción de la vivienda quedan bajo el control directo del promotor, se incrementaron de 17.3% en 1976 a 100% en 1980 (cuadro 14).

En conclusión, el INFONAVIT, el organismo más importante en cuanto a construcción de vivienda terminada, se ha convertido en una institución netamente financiera. Resulta --

claro por tanto que de 1977 a la fecha se haya aminorado la intervención estatal en materia habitacional, relegándose en este campo a un segundo plano, y a cambio de ello, se han --abierto mayores espacios y márgenes de acción para la intervención del capital privado, especialmente a través de los -promotores inmobiliarios. Es decir, que los organismos pú--blicos encargados de la edificación de vivienda para trabaja--dores, en los últimos años se han convertido en organismos -financieros de vivienda.

Decididamente, la legislación de 1962, permitió un desencadenamiento del capital bancario destinado al crédito hipotecario. "Los préstamos hipotecarios bancarios en circulación se multiplicaron 54 veces, aumentaron de 401 millones de pesos en 1963, a 2 354 millones en 1965; a 11 065 en 1970 y a 21 641 en 1974". 50/

Hasta aquí, se ha presentado a nivel general en análisis de la inversión y producción de vivienda. En el siguiente inciso se verá la acción estatal en este rubro, para el caso específico del Area Metropolitana de la ciudad de México (AMCM), durante el período 1970-1982.

3.4 Análisis y evaluación de las acciones programadas en la vivienda en el contexto del Area Metropolitana de la Cd. de México, 1970-1982.

3.4.1. Planteamientos generales.

La dinámica económica del país ha determinado que las características del proceso de urbanización se ubiquen en unos cuantos centros urbanos. En estas condiciones, el D. F. se encuentra como sede de la mayor concentración del país en todos los aspectos; concentración demográfica, industrial, comercial, bancaria, de servicios, etcétera.

El Distrito Federal del que forma parte la Ciudad de México, fue creado de acuerdo con la Constitución de 1824, por decreto del 18 de noviembre del mismo año, asignándole una superficie de aproximadamente 211 kilómetros cuadrados.

El proceso de expansión física de esta área urbana, se encuentra íntimamente relacionada a factores socio-económicos y políticos, (desde sus orígenes es asiento del poder político) así como por las condiciones preexistentes para el desarrollo de la industria y en consecuencia, de un mercado más activo; mejor dotación de infraestructura básica; mejores servicios; mano de obra especializada. Factores que en último caso aseguraban la rentabilidad del capital. En el contexto de dicho proceso, la problemática habitacional ocupa una posición determinante, porque es una manifestación concreta de la composición social y económica de la población y del impacto que tiene en la distribución del ingreso.

A partir de 1940, los esfuerzos más importantes del Departamento del Distrito Federal, en términos presupuestales y administrativos se encaminaron a crear y más tarde a mantener y reproducir las condiciones materiales necesarias para los usos del capital. En este sentido, las políticas urbanas convirtieron a la Ciudad de México en una ciudad al servicio del capital. Es a partir del mencionado año cuando se desarrollan las políticas del Departamento del Distrito Federal tendientes a favorecer la implantación industrial y en general, el establecimiento de todo tipo de actividades en esta ciudad. En esta época se produce un acelerado crecimiento industrial que le permite al país producir una amplia gama de bienes de consumo tradicionales, productos de consumo duradero y hasta ciertos bienes intermedios.

Todo este proceso tiene como principal asiento geográfico-co-administrativo a la Ciudad de México. El mismo proceso de acelerada y elevada concentración industrial, tuvo lugar a nivel demográfico. El Area Metropolitana de la Ciudad de México tenía en 1940 una población de 1.8 millones; en 1950 de 3.1 millones y para 1970 su población era de 8.8 millones para 1980 alcanzó cerca de 15 millones "aproximadamente el 70% corresponde al D. F. y el resto a los 12 municipios conurbanos del Estado de México". 51/ Ha experimentado entre 1940 y 1980 una acelerada tasa de crecimiento demográfico su

CUADRO No. 15
EVOLUCION DE LA POBLACION DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CD. DE MEXICO. (Miles)

UNIDADES TERRITORIALES	1940	1950	1960	1970	1980	1992
1.Total Rep. Mexicana (a)	19635.6	25791.0	34923.1	50694.6	65346.9	73199.7
Tasa de crecimiento %		2.7	3.0	3.7	3.1	2.7
2.Distrito Federal (b)	1757.5	3050.4	4870.8	7229.0	9639.8	10060.9
Tasa de crecimiento %						
3.Zona Metropolitana de la Cd. de Mexico (c)	1802.7	3137.0	5186.0	8777.0	N.D.	N.D.
Tasa de crecimiento %		5.6	5.1	5.4		
2/1	8.9	11.8	13.9	14.2	13.9	13.7
3/1	9.2	12.2	14.8	17.4		

FUENTES: (a) y (b), Mexico Demografico. CONAPO. 1979 y 1991

(c), Unikel.L. "El Desarrollo Urbano de Mexico". El Colegio de Mexico, 1976.

(Citado por Gonzalez.G. en "El Distrito Federal. Algunos problemas y su planeacion". UNAM, Mexico, 1983. P.33

(i) Proyeccion con la alternativa historica (Tasa de fecundidad constante)

perior a la tasa promedio del país, según se observa en el cuadro 15.

"Entre 1940 y 1950, la población del país crecía al 2.7% en tanto que en AMCM lo hacía al 5.6%. Entre 1960-1970 el país tuvo un crecimiento demográfico de 3.7% promedio anual y en el AMCM fue de 5.4%^{52/}. Uno de los factores que reforzó el proceso de concentración económica en la Ciudad de México fue sin duda, la afluencia de fuerza de trabajo barata, procedente principalmente del medio rural según se mencionó en el capítulo I.

Para 1960, el AMCM incluía casi todo el Distrito Federal, excepto las delegaciones de Tlahuac y Milpa Alta, así mismo, incluía los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, y Chimalhuacán del Estado de México. Para la si--

guiente década absorbía también la delegación de Tlahuac, -- e incorporará además, los municipios de Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Huixilucan, Netzahualcoyotl y Tultitlán, así como Zaragoza y la Paz.

Actualmente la zona está definida por el área territo--- rial correspondiente a las 16 delegaciones del D. F. y a los 12 municipios conurbanos del Estado de México "Ocupa una extensión total de 2 396 km² y con una área urbana próxima a los 1 000 Km², con una densidad promedio de 5 615 habitantes por Km². 53/ La expansión de esta área se asentó en expro--- piaciones, permutas y hasta invasiones. El enorme valor especulativo de esta zona ha hecho de la tenencia de la tierra y su tráfico, el principal problema político de las autoridades y el principal negocio para un gran número de fraccionadores clandestinos. Muchos campesinos, ante el avance de la mancha urbana y la llegada de los fraccionadores, se han --- aliado con ellos para la venta ilegal de sus tierras. En los ejidos cercanos a la ciudad, son más los colonos que los verdaderos ejidatarios y comuneros. Los fraccionadores controlan el ejido, distribuyen a través de sus líderes terrenos para nuevos colonos, aumentando así su peso y poder. Ante esta situación, a los ejidatarios y comuneros sólo les -- resta sumarse al proceso de urbanización, acaparando también ellos, terrenos para la venta. De esta forma, las condiciones y relaciones político-económicas de los distintos secto-

res sociales dieron origen a tipos de unidades urbanas que han ido conformando el crecimiento de la ciudad y la utilización diferenciada del espacio. En el mercado inmobiliario, se distinguen dos canales para la obtención del espacio urbano; el formal y el informal o irregular. En el primero se localizan principalmente zonas residenciales y comerciales; en el segundo, colonias populares, barrios marginados y unidades habitacionales del Estado.

La acción planificadora por parte del Estado (como se mencionó en el capítulo II), fue antes de la década de los 70, sumamente limitada casi al margen del proceso. De ese período a la fecha, la intervención ha sido más formal, como ya se ha analizado, y como se verá más adelante para el caso específico del AMCM sin embargo, ya casi agotado el mercado de la tierra formal-privada, la ciudad continúa creciendo -- fundamentalmente sobre terrenos ejidales, comunales e indefinidos jurídicamente.

Así mismo encontramos que "en 1970, la ZMCM registraba el 45.6% y el 50.6% del empleo y de la producción en la industria respectivamente: así como el 35.3% y el 46.4% por -- iguales conceptos en el comercio, y el 30% y 57% respectivamente en servicios". 54/

Para 1980, según datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto ^{55/} el D. F. participó con el 25.1% del PIB - generado en dicho año, y el Estado de México con 9.8%. La misma fuente señala que en el producto manufacturero total, correspondió a dichas entidades con un total de 46.3%: en la rama de la construcción con el 29.7% y en el de la electricidad, con el 26.4%, y en el sector distribución de servicios, les correspondió el 35.9%.

Los anteriores indicadores dan idea de la magnitud de la macrocefalia en que se ha convertido esta zona y los graves y elevados costos socio-económicos que ello implica, y uno de ellos es precisamente la penuria de la vivienda para grandes capas de la población asalariada o la que se encuentra fuera de una relación formal de trabajo, dado su alto precio, inalcanzable para la mayoría de estos grupos, cuyos ingresos están muy por abajo del precio de mercado de ese bien. Las condiciones habitacionales en que vive la mayor parte de la población del AMCM constituye uno de los hechos más agudos de la crisis urbana que padece el principal asentamiento humano del país, crisis que se expresa fundamentalmente en la magnitud y el continuo incremento del déficit de viviendas cuyos costos están fuera del alcance de estos grupos, lo que quiere decir, que la construcción de ellas, va a la zaga del crecimiento demográfico dando como resulta-

do un alto grado de hacinamiento entre esa parte de la población. La ciudad ha crecido aceleradamente tanto demográfica, como territorialmente dando lugar a un crecimiento horizontal "De 1910 a 1978, la superficie urbana de la ciudad, se amplió 13.3 veces; y su población creció 19.8 veces y la densidad -- de la población se elevó a 49%". 56/ .

De esta manera, el crecimiento urbano acelerado resultante de las migraciones rural-urbanas y de las altas tasas de crecimiento natural de la población citadina, afectó directamente las condiciones habitacionales del Distrito Federal.

La década de los 70 se ha definido como una etapa en la cual, el problema habitacional llegó a una situación de verdadera crisis; los factores que se le asocian (entre otros), está la insuficiencia de empleos, así como las tantas veces mencionada desigualdad en la distribución del ingreso y el mal uso del suelo urbano. En referencia a la desigualdad -- del ingreso, en la Ciudad de México, es sumamente marcada -- "según datos oficiales, en 1970, el 46.9% de la población -- económicamente activa percibía ingresos que no rebasaban el monto del salario mínimo de ese año, y sólo el 6.5% recibía ingresos superiores a 5 veces el salario mínimo". 57/

Además, esta problemática está vinculada (como ya se ha mencionado) al precio de la vivienda que en esta área es sumamente alto en comparación con los ingresos que percibe la mayoría de la población, aspecto donde juegan un importantísimo papel tanto la especulación con el suelo como los elevados precios de los materiales de construcción.

CUADRO 16

*****		*****		*****	
* INDICE SALARIOS		INDICE DE COSTO EDIF.		*	
* MINIMOS GENERALES		VIV. I.S. BASE 1974=100		*	
*****		*****		*****	
* AÑO *	* BASE 1974 *	* VARIACION *	* INDICE *	* VARIACION *	*
	= 100	ANUAL %	GENERAL	ANUAL %	

* 1970 *	62.1 *				
* 1971 *	62.1 *	0.0 *			
* 1972 *	73.3 *	18.2 *			
* 1973 *	88.7 *	18.0 *	78.3 *		
* 1974 *	100.0 *	13.2 *	100.0 *	27.7 *	
* 1975 *	121.9 *	21.9 *	115.6 *	15.3 *	
* 1976 *	136.2 *	11.8 *	144.6 *	7.3 *	
* 1977 *	201.6 *	47.3 *	190.1 *	-6.3 *	
* 1978 *	228.8 *	13.4 *	226.3 *	19.0 *	
* 1979 *	267.2 *	16.7 *	282.7 *	25.0 *	
* 1980 *	314.6 *	17.7 *	365.0 *	29.1 *	
* 1981 *	411.9 *	30.9 *	471.0 *	29.0 *	
* 1982 *	634.6 *	54.0 *	728.9 *	19.7 *	
* 1983 *	962.7 *	51.6 *	1340.2 *	85.0 *	

 FUENTE: SALARIO MINIMO: COMISION NAL. SALARIOS MINIMOS 1984
 INDICE COSTO EDIF. VIVIENDA: INDICADORES ECONOMICOS
 BANCO DE MEXICO. FEB. 1985.

Esta situación es evidente, según se muestra en el cuadro 16, donde se comparan el índice de costo de la vivienda de interés social y el índice de los salarios mínimos. Aunque es necesario aclarar que al no estar deflacionados dichos valores, deberán

ser entendidos como indicativos de las tendencias y no como valores reales en sí mismos. Es decir, que se trata de presentar de alguna forma, la disociación entre salarios y costo de la vivienda, para ello nos valemos de la trayectoria que sigue una variable con respecto de la otra. Se presenta la tendencia seguida, pero no el impacto real, ya que la distorsión alcista que ha generado la inflación en los costos de los insumos y la construcción misma, necesariamente tiene repercusiones en los precios al consumidor y en los salarios reales. De tal forma que si aún con la comparación salario nominal-costo de edificación de la vivienda, se manifiesta la brecha existente entre ambas variables, ya con el salario real la distancia es aún mayor.

Esta situación se ve agravada por el alto crecimiento demográfico de la zona, de tal forma que mientras aumenta la población especialmente la de bajos ingresos, también se incrementa el precio de la vivienda, y las posibilidades de adquirirla se alejan cada vez más para estos sectores. "En 1970 la ZMCM contaba con 8.6 millones de habitantes y para 1980 se calcula en 14.4 millones" ^{58/}. Actualmente la zona tiene 16.7 millones según declaraciones de CONAPO ^{59/}

3.4.2. La acción estatal en el problema habitacional durante el período 1970-1982.

Ante las presiones sociales, de grupos afectados por el problema habitacional, se precisa la intervención del Estado tendiente a modificar la situación, y así, en la década de los sesenta se instrumentan algunas políticas que incidan sobre el fenómeno, siendo la más relevante, la constitución del INFONAVIT en 1972, organismo que establece (según sus objetivos), un sistema de financiamiento que permita al trabajador obtener crédito barato para la adquisición de su vivienda.

Política habitacional que si bien fue implantada para todo el país, para el caso del Area Metropolitana de la Ciudad de México adquirió relevante importancia dada la situación deficitaria habitacional que para entonces ya existía.

"El replanteamiento profundo y global de las políticas urbanas del Departamento del Distrito Federal, llegó con el Gobierno de Luis Echeverría (1971-1976), sin embargo, sus acciones expresaron un carácter contradictorio, conflictivo e insuficiente para atacar a fondo los problemas existentes" ^{60/}. Manuel Perló dice que en esa etapa existieron políticas tan encontradas como la regularización de la tenencia del suelo a escala masiva, para la cual se crearon organismos como FIDEURBE, CORETT, al mismo tiempo se promovían invasiones de tierra urbanas en muchas partes del Distrito -

Federal como la realizada en 1971 en los Pedregales de Sto. Domingo que invadieron 20 mil personas con apoyo oficial.

La administración de Echeverría encontró mucha resistencia por parte de los grupos de poder en sus propósitos de avanzar soluciones a los problemas urbanos, entre ellos el de la posesión de la tierra. Pero no obstante todas las limitaciones, durante su gobierno, se dieron pasos importantes en el proceso de transformación de la Ciudad y el considerable apoyo financiero otorgado a la construcción de viviendas para aquellos sectores populares no considerados dentro de los Fondos Financieros de Vivienda.

De 1977-1980 hay diferencias significativas en las políticas urbanas. Se reducen de manera importante los gastos de "bienestar social" especialmente en lo concerniente a la vivienda popular. La inversión en vivienda dentro del rubro Beneficio Social, bajó sensiblemente su participación, con excepción de los años 1979 y 1980. (Ver cuadro 11).

"Desde 1977 se borró de un plumazo todos los organismos creados en el sexenio anterior para atender y desarrollar programas de vivienda y se sustituyeron por la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (CODEUR), organismo dotado de amplias atribuciones en lo concerniente a los problemas

mas de la tenencia del suelo y la vivienda, pero - que prácticamente ya no hace inversiones en habita-
ción popular". 61/

En este período se intentó también (al igual que ahora) contener las migraciones al Distrito Federal mediante desalojos violentos de invasiones, y acciones más enérgicas contra fraccionadores clandestinos. Estas medidas produjeron efectos drásticos en los sectores sociales de bajos ingresos por no poder hacer frente a los gastos de regularización.

En cuanto a las instituciones creadas para solucionar - el problema de la vivienda, la que mayor peso ha tenido en - construcción y promoción habitacional, ha sido el INFONAVIT

" construyó entre 1973-1980, 81 521 viviendas - distribuidas de la siguiente manera: 55 558 en el Distrito Federal; en el municipio de Ecatepec ---- 7 337; Cuatitlán Izcalli y Cuatitlán Romero Rubi 8 275; Coacalco 1 713; Naucalpan 604; Tultitlán 3 460; Tlanepantla 3 368 y Atizapán de Zaragoza - 1 167. Esta distribución refleja el grado de con- centración de la inversión en el Distrito Fede---- ral". 62/

El cuadro 17, muestra la participación del Estado en la construcción de vivienda en la Zona VI que corresponde al -- Area Metropolitana de la Ciudad de México.

CUADRO 17
SECTOR PUBLICO. NUMERO DE VIVIENDAS TERMINADAS Y MONTO DE LA INVERSION.
AREA METROPOLITANA CD. DE MEXICO.
(UNIDADES Y MILES DE PESOS)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
INVERSION	518,620	1,373,797	1,472,873	2,510,307	2,283,039	2,574,041	3,357,517	5,857,171
VARIACION %		204.6	-6.4	70.4	-9.9	13.7	30.4	74.4
INVER. DEFLAC. BASE 1970	407,108	1,010,139	816,901	1,164,333	804,779	704,290	850,433	1,152,985
VARIACION %		148.1	-19.1	41.5	-30.8	-2.3	8.4	35.5
No. DE VIVIENDAS	16,561	21,723	17,804	27,234	7,512	13,240	12,287	13,296
VARIACION %		31.1	-18.0	53.0	-72.4	76.3	-7.3	8.2

FUENTE: ESTADISTICAS BASICAS DE VIVIENDA. ENAHOP, SPP, INHC, MEXICO 1982.

NOTA 1: Solo incluye las viviendas terminadas del Sector Publico y su inversion.

2: Inversion deflactada con base 1970. "La Economia Mexicana en Cifras". MAFINMA. 1984, P. 219

Este cuadro incluye solamente las viviendas realmente terminadas. El crecimiento de la inversión más elevado en el período analizado corresponde a 1974, (sexenio echeverrista), con 204.6% de incremento en la inversión (en millones de pesos corrientes); el crecimiento en cuanto al número de viviendas terminadas fue de 31.1% respecto al año anterior. Para 1976, al final del sexenio, la variación anual en el número de viviendas construidas fue de 53.0%, con un incremento en la inversión de 70.4%.

En el siguiente sexenio (1976-1982), la variación anual más alta en cuanto a la inversión (en millones de pesos corrientes) se localiza en 1980 con 74.4% de incremento, y en vivienda construida fue de 8.2%, cifras que contrastan con el crecimiento registrado en 1978, cuando con un crecimiento en la inversión de sólo 13.7%, se logra un singular incremen

to en la construcción de vivienda de 76.5%. Este contrastante comportamiento entre un período y otro parecería estar relacionado con la tasa inflacionaria que ya para 1980 se dejaba sentir, sin embargo, es posible que la presentación del importante incremento en vivienda terminada de 1978 y realizada con una mínima inversión, fue más bien remodelación de inventarios del sexenio anterior. Por otra parte, al hacer el análisis de las mismas cifras pero deflactadas, llama la atención que en las correspondientes a 1974 se registró un incremento de 148.1% y para 1975 se presentó un decremento de 19.1% en inversión y -18.0% en construcción de vivienda, para volver en 1976 a registrar un incremento de 41.5% en inversión y de 53.0% en construcción de vivienda terminada, sin embargo, para 1978, la inversión real presentó nuevamente tasa negativa (-2.5%), pero la producción de vivienda fue supuestamente la más alta de la década ubicándose en 76.5% de incremento. Esta situación contradictoria podría explicarse por lo mencionado antes, es decir que posiblemente se contabilizaron obras ya existentes.

Se observa en el mismo cuadro que la inversión total en pesos constantes en vivienda terminada durante los años 1973-1980 fue de 6 990 973, miles de pesos, mientras que las unidades terminadas sumaron 129 697, correspondiendo al pe--

río 1973-1976 una inversión real de 3 398 483 miles de pesos con un total de viviendas de 83 342, mientras que el período 1977-1980 (período dentro del sexenio de López Portillo), la inversión real dentro del rubro vivienda fue de 3 592 490 miles de pesos y un total de viviendas terminadas de 46 355.

Tomando el crecimiento medio anual tanto para un rubro como para el otro, el comportamiento es el siguiente:

incremento en la inversión	1973-1976	42.0%
incremento en vivienda	1973-1976	18.0%
incremento en la inversión	1977-1980	12.7%
incremento en vivienda	1977-1980	20.9%

Como se observa, en este último período la tasa media de crecimiento anual en construcción de viviendas es mayor, resultado que posiblemente refleje el supuesto manejado anteriormente referente a la contabilización de unidades reconstruidas.

El análisis anterior confirma lo mencionado antes en el sentido de que durante la administración echeverrista se dio gran prioridad al problema habitacional para trabajadores, no obstante que aparentemente el incremento medio anual en la

Cuadro 18

INVERSION EN PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL SECTOR PUBLICO
TOTAL PAIS Y TOTAL A.M.C.M.
(MILES DE PESOS)

	1973	%	1974	%	1975	%	1976	%	1977	%	1978	%	1979	%	1980	%
INVERSION TOTAL PAIS	3,242,640	100.0	6,434,096	100.0	8,466,794	100.0	11,462,881	100.0	9,634,471	100.0	15,547,270	100.0	24,092,146	100.0	31,228,678	100.0
INVERSION TOTAL A.M.C.M.	2,072,557	64.0	3,539,637	55.0	4,099,119	48.0	4,240,808	37.0	4,000,237	42.0	4,547,430	36.0	6,172,817	26.0	7,596,482	24.0
INVERSION POR ORGANISMOS																
BANORRAS (A.M.C.M.)	693,080	33.4	480,953	13.6	295,432	7.2	549,400	13.0	1,085,400	27.1	479,133	8.6	668,469	10.8	0	0
FOVISSSTE	231,626	11.3	997,014	28.2	1,388,919	33.9	1,079,339	23.5	649,043	16.2	1,266,947	22.2	1,614,177	26.1	2,885,327	38.0
INDECO	119,540	5.8	274,630	7.8	134,700	3.3	343,770	8.1	114,406	2.9	2,500	0.0	712	0.0	11,978	0.2
INFONAVIT	609,169	29.4	1,520,294	42.9	2,159,046	52.7	1,718,003	40.4	2,018,210	50.3	2,390,173	43.1	3,628,150	58.7	4,240,228	55.8
FOVIMI/ISSFAM	10,327	0.5	37,068	1.0	54,702	1.3	220,196	5.2	60,678	1.5	95,992	1.7	119,488	1.9	147,742	1.9
DDF/CODEUR	405,815	19.6	229,678	6.5	66,820	1.6	330,100	7.8	0	0.0	312,685	5.6	141,821	2.3	84,353	1.1
ORGANISMOS SECTORIZADOS																
S.A.H.O.P.																0 0.0
ORGANISMOS NO SECTORIZADOS																226,854 3.0
S.A.H.O.P.																

FUENTE: ESTADISTICAS BASICAS DE VIVIENDA; SAHOP-SPP-SHCP
MEXICO, 1982

Nota: La inversión total incluye: vivienda terminada, asignación de créditos individuales, vivienda en proceso y urbanización de terrenos.

construcción de vivienda fue menor.

El cuadro 18 por su parte, contabiliza en el total de la inversión tanto la vivienda terminada como la asignación de créditos individuales, la vivienda en proceso, la urbanización de terrenos y equipamiento urbano, de tal forma que comparando las cifras en inversión de vivienda realmente terminada, dadas en el cuadro 17, con las cifras reportadas en "Inversión en programas de vivienda del Sector Público" (cuadro 18) resultan estas últimas algo abultadas. Por ejemplo, este último cuadro reporta para 1976 una inversión en el área metropolitana de la Ciudad de México de 4 240 808, miles de pesos, mientras que el cuadro 17 para el mismo año y misma razón, registra en el rubro "vivienda terminada" una inversión de 2 510 307 miles de pesos, que equivalen a un 59.0% de la cifra reportada en el cuadro 18; para 1980 este porcentaje es todavía mayor, 77.1% lo cual significa que la inversión en programas de vivienda terminada es mínima. Por tanto, las cifras de este cuadro, son significativamente abultadas, debido a que incluyen tanto la inversión en vivienda terminada como la asignación de créditos, vivienda en proceso y urbanización de terrenos.

Asimismo, se observa que la parte más importante de esta inversión le correspondió al INFONAVIT, en cambio la par

CUADRO 19
PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA
CREDITOS OTORGADOS POR LA BANCA PRIVADA
(MILES DE PESOS)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
TOTAL INVERSION	1,395,521	1,057,098	81,327,750	81,277,668	81,429,180	14,521,372	8,865,000	8,715,000
INCREMENTO %		-19.00	25.60	-4.00	12.00	216.00	96.00	-1.58
TOTAL MONTO DE CREDITOS	291,343	342,702	73,407	274,524	276,990	494,803	794,373	1,679,920
A.M.C.N.								
% RESPECTO AL TOTAL	22.30	34.30	6.00	21.40	19.31	11.00	9.00	19.00
CREDITOS OTORGADOS								
TOTAL PAIS	29,226	17,671	15,782	12,877	11,135	20,239	28,157	28,480
TOTAL A.M.C.N.	8,624	6,521	1,946	2,158	2,151	2,390	2,985	5,493
%	29.30	37.00	7.00	17.00	19.00	12.00	11.00	19.00

FUENTE: ESTADISTICAS BASICAS DE VIVIENDA. SEMOP, SPP, SEMOP, MEXICO 1982.

participación del CODEUR, organismos del Departamento del Distrito Federal para otorgar posibilidades de adquisición de vivienda a grupos no asalariados, en el sexenio lopezportillista redujo drásticamente su producción, sin que en ese período se dieran otras alternativas.

Por su parte, el cuadro 19 hace referencia a los créditos otorgados para vivienda por la banca privada, créditos cuyo monto nominal fue en aumento a partir de 1977, registrándose en 1978 un singular incremento de 216.0% en relación a la inversión de 1977 cuyo incremento porcentual (nominal) fue de 12.0%; así mismo, se observa que con la inversión de 1980

que fue casi 6.6 veces mayor que la de 1973, el número de -- créditos otorgados fue muy similar, situación debida tal vez a condiciones desfavorables ocasionadas por los altos índices de inflación fenómeno que incluso, disminuiría las posibilidades de vivienda hasta para los estratos medios de la población.

3.4.3. Vivienda promovida por el sector privado en el Área Metropolitana.

En referencia a la vivienda promovida por el sector privado (que en los países capitalistas cumple un papel de mercancía, es decir, como medio de obtener grandes ganancias), intervienen distintos agentes económicos, siendo los principales, los promotores inmobiliarios, las empresas constructoras y los propietarios del suelo urbano.

En el sector inmobiliario se utilizan tanto recursos de organismos oficiales como financiamiento privado, a través de préstamos que otorgan las instituciones de crédito por medio de las sociedades hipotecarias. A partir de 1963 (como ya se dijo), con las modificaciones realizadas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, se autorizó a las sociedades de crédito que poseían la concesión oficial para ejecutar las operaciones hipotecarias, para recibir los préstamos de instituciones oficiales destinadas a fomentar la vivienda de interés social, cuyas caracte-

rísticas las determinaría el Banco de México.

De acuerdo con la investigación sobre este tema, realizada por el Centro Operacional de Poblamiento y Vivienda, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, uno de los --- principales bancos hipotecarios es el de Crédito Hipotecario, S.A. y los principales grupos financieros que operan en el - Distrito Federal son: Grupo Bancomer (Hipotecaria Inmobiliaria, Arrendadora Bancomer); Grupo Banamex (Hipotecaria Banamex); Grupo Serfin (Hipotecaria Serfin); Grupo Cremi (Inmobiliaria Cremi); Grupo Comermex (Hipotecaria Inmobiliaria); -- Grupo Atlántico (Banco Internacional Inmobiliario).

En relación a los departamentos en condominio, para --- 1978, según datos del Registro Público de la Propiedad, citado por la Procuraduría del Consumidor, el número de condominios en la ZMCM ascendía a 529 270, de los cuales 333 446 tenían uso de casa-habitación. Normalmente se encuentran dispersos en todas las áreas residenciales de la ciudad, en particular, las denominadas de lujo que se ubican en las zonas exclusivas.

Los precios y las clases de condominio varían según su ubicación y superficie construida.

"A principios de 1981 un departamento en condominio rústico costaba 965 250 pesos: medio bajo --- 1 499 000; medio alto, 2 019 000 y de lujo ----- 3 570 600. Conforme a las estimaciones de la Procuraduría del Consumidor, en el condominio de lujo, se obtiene un margen de ganancia de 50.7% sobre el monto de la inversión; en el medio alto -- 42.4% y en el medio bajo, 56.7% y en el rústico -- 36.6%". 63/

Y este considerable margen de utilidad, aún se puede aumentar si el vendedor es el mismo constructor como generalmente sucede.

Este atractivo negocio, ha propiciado que la iniciativa privada cambie la tenencia de este negocio, es decir, que en lugar de construir departamentos para alquiler, le resulte - más rentable el régimen de condominio, dadas las altas tasas de ganancia que obtienen a corto plazo.

Actualmente, la producción de vivienda del sector privado en el AMCM se encamina fundamentalmente a la construcción de vivienda nueva, dejando a un lado la construcción de vi--viendas para arrendamiento. Un estudio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) revela que "de 1977 a - 1982 en la Ciudad de México, solamente se construyeron ocho edificios para renta". 64/

Ante esta situación y la contracción de la inversión estatal en este rubro, no solamente no se ha resuelto el pro--

blema, sino por el contrario, el déficit se ha acumulado en grandes y graves proporciones, y por otra parte, el mercado privado de vivienda es inalcanzable aún para los estratos -- medios.

En los últimos años, el problema se ha agudizado de tal forma que para el Area Metropolitana de la Ciudad de México se habla de un déficit de aproximadamente" 1.5 millones de viviendas" 65/ "Opinan funcionarios del Departamento del -- Distrito Federal, que la falta de planeación, la especula--- ción y la tenencia ilegal de la tierra son las causas sus--- tanciales del problema de la vivienda" 66/. Esta afirmación lleva a pensar que hablar de especulación del suelo urbano - no significa nada más hablar de terratenientes; significa -- también hablar de las políticas de planeación, de la existen- cia de grandes inmobiliarias y también de ciertas influen--- cias políticas que han permitido o permiten realizar algún - tipo de planeación de momento a fin de obtener de ello gran- des beneficios económicos de índole personal y muy alejados del interés social.

En términos generales puede considerarse que desde 1976, la crisis habitacional sigue agudizándose, tanto por la si-- tuación socio-económica que vive el país en general y sus re- percusiones concretas en la entidad, como por el impacto de

las propias políticas de desarrollo urbano y vivienda del Departamento del Distrito Federal y organismos involucrados.

Respecto a lo primero se destaca el mencionado proceso inflacionario y la especulación con los precios del suelo y materiales de construcción, factores que van a intensificar -- los problemas que caracterizan a la ciudad, al mismo tiempo que refuerzan la intensa competencia en los usos del suelo - y lo introducen cada vez más en el juego de la oferta y la demanda.

Y en referencia a lo segundo, destaca la falta de una estrategia de vivienda que integre de manera sistemática las inversiones públicas en los distintos ámbitos con objetivos específicos para el desarrollo urbano y en concreto con la demanda de vivienda para los distintos estratos de la población; es decir, las acciones estatales de vivienda han carecido de una planeación integral que permitiera maximizar sus efectos.

3.4.4. La autoconstrucción como supuesta solución al problema.

En este contexto, ante los débiles o francamente comprimidos impulsos a los programas de vivienda terminada, se presenta la autoconstrucción (la mayoría de las veces en terrenos ejidales o ilegales), como supuesta solución a la pro-

blemática habitacional.

"La generación de suelo y vivienda a través de mecanismos informales ha sido cuantitativamente la más significativa en la producción del actual inventario habitacional. Su importancia en el Distrito Federal ha sido explicado en función de una serie de aspectos que han condicionado a la oferta legal en sí, entre ellos están los sistemas de crédito y financiamiento, los mecanismos de oferta y acceso a suelo y materiales de construcción, así como a la rigidez que caracteriza a los reglamentos de construcción" 67/

Lo anterior significa que hasta ahora, la alternativa más viable y operativa para la obtención de vivienda en los grupos de menores ingresos, ha sido y continúa siendo la autoconstrucción, es decir, la forma de producción de vivienda que se realiza mediante el trabajo directo de los usuarios. Esta modalidad, se realiza generalmente sobre áreas ejidales y fraccionamientos populares, en la periferia de la ciudad, o en las llamadas ciudades perdidas. En estas circunstancias, la mayoría de las veces la tenencia de la tierra es irregular.

" En este tipo de asentamientos habitan hasta el 65% de la población del Distrito Federal . En 1978, la Comisión de Desarrollo Urbano calculaba en 700 000 los predios irregulares, distribuidos en 535 colonias, estimándose que aproximadamente el 50% de la superficie total del área urbana se encontraba en condiciones de ocupación irregular". 68/.

Aún con esta alternativa, en los dos últimos sexenios, la demanda habitacional aumentó en grandes proporciones correspondiendo la mayor parte de esa demanda a la población de ingresos medios y bajos.

" Para acceder a la vivienda más barata producida por mecanismos de interés social (VAIM), se requería en el primer trimestre de 1982, un sueldo mínimo de 2 veces ese salario. Para acceder a los programas del INFONAVIT (en el mismo período), se requería un mínimo de 2.5 veces el salario mínimo. - Para acceder al Único Programa de Vivienda a cargo de CONEUR (1976-1982), Plan Tepito, se requería un mínimo de 4 veces el salario". 69/

De esta forma, no sólo se ha restringido la posibilidad de adquisición de vivienda para una gran mayoría, sino incluso, se alejan cada vez más las posibilidades, y por otra parte, esa situación propicia la presión, al aumentar la competencia dentro del mercado informal del suelo.

En el sexenio lopezportillista (según se mencionó), se hizo patente la notable reducción en la promoción de vivienda terminada producida por el sector público, exacerbando el problema por el desajuste que provocó la oferta escasa y la demanda masiva.

•Otra variable relacionada con el problema, es la regula

rización masiva de terrenos ilegales, factor que si bien en algunas circunstancias fue y es necesidad apremiante, en otras, ha propiciado una creciente presión por parte de la población más pudiente económicamente que está abriéndose paso para tener acceso a esa modalidad de suelo urbano en la periferia, así mismo, al no existir un control legal del suelo urbano, se propician frecuentes invasiones realizadas por agentes profesionales en esta actividad retribuyéndoles ganancias millonarias */ .

Se concluye entonces que la Ciudad de México ha crecido de una manera anárquica, favoreciendo fundamentalmente un uso especulativo y rentista del suelo. En este sentido podría señalarse que en los problemas urbanos se reflejan las peores características del desarrollo capitalista mexicano.

En este contexto, son elocuentes las declaraciones de funcionarios del Departamento del Distrito Federal quienes señalan que:

*/ En el periódico Uno más uno, del 20 de junio de 1983, apareció la siguiente nota: "Fraccionador clandestino defraudó a 15 mil familias con la venta de lotes en el fraccionamiento Quetzalcoatl. Se calcula que el fraude rebasa los mil millones de pesos".

" El pésimo trazo de la Ciudad de México, el desperdicio de espacio, la falta de planeación, la especulación con la tierra, la falta de reservas territoriales, la irregularidad en la tenencia, el aumento de las tasas de interés y la existencia de una legislación complicada, son las principales causas del problema de la vivienda, la cual alcanza ya un déficit de 1.9 millones". 70/

En la misma forma, en conferencia de prensa otro funcionario de la misma dependencia señaló que:

" La tercera parte de la población capitalina habita en viviendas con las condiciones mínimas adecuadas; agregó que el 65% de las viviendas que construye el sector social carece de esquemas de planeación y reconoció la inexistencia de programas específicos que apoyen la autoconstrucción. Se reconoció también, que la reducción de la acción pública habitacional, especialmente por la desaparición de los programas que en forma directa realizaba el Departamento del Distrito Federal, son cuestiones que han incidido en la problemática habitacional de la Ciudad de México". 71/

Si el Estado aspira a reorientar el desarrollo económico del país hacia una sociedad más racional y equitativa (como se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo), no puede dejarse de lado la necesidad de reorientar el desarrollo urbano, sobre todo instrumentando acciones que rescaten el uso del suelo urbano para que deje de cumplir solamente la función de mercancía propiedad de un reducido grupo que opera fundamentalmente con la lógica del lucro y mayor ganancia po

sibles, y totalmente en contra de la función social que le ha sido asignada por la Constitución.

En este marco, donde se ha mostrado que las demandas de vivienda han rebasado en mucho a la oferta y donde se ha tratado de analizar que las acciones y políticas estatales en este campo han sido mínimas y en buena parte, ligadas a los intereses del capital financiero e inmobiliario, se ubicará también el siguiente capítulo que tratará sobre las perspectivas del problema en el marco sexenal 1982-1988.

C I T A S

- 1 / Varios Autores. "Las políticas habitacionales del Estado Mexicano" Ed. por Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A. C. México, 1977. p. 87
- 2 / Castells, M. "Apuntes para un análisis de clase de la política urbana del Estado Mexicano". En Revista Mexicana de Sociología No. 4. Oct.-Dic. de 1977. p. 1178
- 3 / Castells, M. Op. cit. p. 1178
- 4 / Varios autores, Op. cit. p. 88
- 5 / Ibidem. P. 88
- 6 / Ibidem. P. 91
- 7 / Varios autores. "Investigación sobre la vivienda II". Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A. C. México, 1977. p. 87.
- 8 / Varios. Op. cit. P. 83.
- 9 / Pradilla, E. "Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina". Art. de Schteingart, M. "El sector inmobiliario capitalista y la apropiación del suelo rubano". UAM: México, 1980. P. 71.
- 10 / Varios Op. cit. p. 87.
- 11 / Schteingart, M. Op. Cit. P. 71
- 12 / Castells, M. Op. cit. P. 1179
- 13 / Varios autores. Op. cit. P. 99
- 14 / Moctezuma, P. y Navarro B. "Acumulación de capital y utilización del espacio urbano para la reproducción de la fuerza de trabajo". IIEc. UNAM, México 1983. p. 114.
- 15 / Castells, M. Op. cit. P. 1180
- 16 / Ibidem. P. 1180
- 17 / Ibidem. P. 1180
- 18 / Ibidem. P. 1181

- 19/ Ibidem. P. 1184
- 20/ Ibidem. P. 1185
- 21/ Ibidem. P. 1189
- 22/ Varios autores. Op. cit. P. 88
- 23/ Ibidem. P. 116
- 24/ Castells, M. Op. Cit. P. 1183
- 25/ Varios autores. Op. cit. P. 116
- 26/ Schteingart, M. "Elementos para un balance de la acción habitacional del Estado". Rev. Habitación 7/8. Julio-dic. 1982. FOVISSSTE. P. 20
- 27/ Schteingart, M. Op. cit. P. 90
- 28/ Ibidem. P. 92
- 29/ Ibidem. P. 92
- 30/ Ibidem. P. 92
- 31/ Ibidem. P. 92
- 32/ Ibidem. P. 93
- 33/ Ibidem. P. 93
- 34/ Ibidem. P. 94
- 35/ Ibidem. P. 94
- 36/ Ibidem. P. 95
- 37/ Ibidem. P. 95
- 38/ Ibidem. P. 95
- 39/ Ibidem. P. 95
- 40/ Ibidem. P. 96
- 41/ Ibidem. P. 98

- 42/ García, B. y Perló M. "Las políticas habitacionales del sexenio: un balance inicial". En Revista Habitación No. 2/3. 1981. FOVISSSTE. P. 40.
- 43/ Ibidem. P. 42
- 44/ Varios autores. Op. cit. P. 88
- 45/ Gampo. "La nacionalización de la Banca y el MUP". En Rev. TESTIMONIOS No. 1. UAG México, Mayo de 1983. P. 29
- 46/ Scheteingart, M. y Garza, F. "La acción habitacional del Estado Mexicano". El Colegio de México. 1978. P. 102.
- 47/ Varios autores. Op. cit. P. 62
- 48/ Ibidem. P. 93
- 49/ García, B. y Perló M. Op. cit. P. 33 y 34
- 50/ Varios autores. Op. cit. P. 92
- 51/ González, G. "El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación". UNAM. México, 1983. P. 35
- 52/ González, G. Op. cit. P. 36
- 53/ Ibidem. P. 36
- 54/ Ibidem. P. 41
- 55/ SSP. "Producto Interno bruto por Entidad Federativa", Citado por González, G. Op. cit. P. 42
- 56/ González, G. op. cit. P. 124.
- 57/ Ibidem. P. 130
- 58/ Ibidem. P. 131
- 59/ Periódico Novedades. 10 de abril de 1984.
- 60/ Perló, M. "Políticas urbanas del Departamento del Distrito Federal 1920-1980". En Revista Vivienda, Vol. 6 No. 6, 1981. Public. INFONAVIT. P. 603.
- 61/ Perló, M. Op. cit. p. 606
- 62/ González, G. Op. cit., P. 135.

- 63/ Ibidem, P. 141
- 64/ Periodico El Financiero, 5 de septiembre de 1983,
- 65/ Periodico Uno más Uno. 30 de abril de 1984.
- 66/ Periodico Uno más Uno. 16 de junio de 1983
- 67/ Stolarski, N. "La vivienda en el Distrito Federal". Dirección General de Planificación. DDF. México, 1982. P. 140. Mimeo.
- 68/ González, G. Op. cit. P. 145
- 69/ Stolarski, N. Op. cit. p. 158
- 70/ Periodico Uno más Uno. 16 de junio de 1983.
- 71/ Ibidem, P. 23.

C A P I T U L O I V

PERSPECTIVAS DEL PROBLEMA

4.1 Las políticas habitacionales de la actual administración (1982-1988).

Antecedentes.

El desastre en que se encontraba la economía mexicana - al final del sexenio lopezportillista se manifestaba en una grande y creciente tasa de inflación; (el índice nacional de precios al consumidor medido de diciembre a diciembre, aumentó a una tasa sin precedente "de 98.8% ^{1/} ; se registró la quiebra de muchas empresas así como despidos masivos de trabajadores (según el informe de Diemex Wharton, la tasa de desempleo abierto "fué de 8.0%" ^{2/} .

La reducción de los salarios reales ocasionada por la pérdida del poder adquisitivo y las constantes devaluaciones del peso respecto al dólar fueron también factores negativos que sumados a los anteriores incidían sobre la economía en general del país, quedando las reivindicaciones y requerimientos de corte social aún más rezagados.

La pseudo recuperación presentada al inicio de ese sexenio, mostraba su carácter tardío en el rezago adicional para los satisfactores sociales, y aunados a los acumulados en el

pasado, vino a agravar las condiciones de vida de las clases populares.

Esta crisis no fue un factor coyuntural que le tocará afrontar al régimen, sino todo un proceso estructural que se había venido forjando a través de las contradicciones en que se sostuvo el llamado "período estabilizador", donde los gobiernos anteriores habían ido endosando los problemas socio-económicos, preocupados sólo por consolidar (según se mencionó en el primer capítulo) al gran capital, en detrimento de las demandas sociales de la clase trabajadora del campo y la ciudad.

La vivienda como mínimo de bienestar, se incluyó en ese rezago, de tal manera que en el programa de gobierno de la nueva administración (sexenio 1982-1988), se consideró entre las más urgentes prioridades a solucionar, y a lo largo de la campaña electoral, se trató como aspecto básico de la política social, además, se enfatizó en la consulta popular que la intervención gubernamental en vivienda y desarrollo habitacional "se le ha dado un trato sumamente reducido en relación a la magnitud de la población que requiere de atención en este terreno". ^{3/}

4.1.2. El enfoque del problema.

El problema habitacional representaría por tanto, una preocupación fundamental para la nueva administración (sexenio 1982-1988), y se incluiría como aspecto prioritario en su programa político.

" La prioridad es el hombre; la satisfacción de sus demandas y su realización plena. Conservando nuestra independencia y nuestra libertad, proponemos satisfacer la demanda de empleos y salario remunerador para resolver las necesidades de educación, de salud, de nutrición y de vivienda". 4/

Asimismo, en la undécima asamblea nacional del PRI en donde se aprobó el Plan Básico 1982-1988 y la Plataforma electoral, en el documento resultante, se fijaron los lineamientos generales que habrían de normar la consulta popular, ahí se afirmó que:

" La posesión de una vivienda digna es un elemento fundamental de los derechos básicos del ser humano. El desordenado desarrollo de nuestras ciudades, --aparajado con elevadas tasas de crecimiento poblacional, ha incidido en un considerable aumento de las necesidades de vivienda. Para hacer realidad esta aspiración de las grandes mayorías, el partido demanda la coordinación integral en la provisión de este servicio. Así como una reconstrucción de las acciones orientadas a la vivienda de interés social". 5/

Las anteriores declaraciones oficiales denotan la impor

tancia que otorgaría a la problemática de la vivienda la nueva administración, aunque sin hacer referencia a las causas estructurales que la originaron y la han agravado.

En abril de 1983 se estructura y da a conocer el Programa de Vivienda de Acción Inmediata cuyo objetivo principal fue el de iniciar una serie de acciones dirigidas a dar solución de fondo al problema de la vivienda con base en la ordenación de la población y la regulación del desarrollo urbano.

El programa proponía: contar con reservas territoriales de propiedad federal; apoyo emergente a la vivienda y al empleo; mejoramiento de la vivienda; programa especial de Vivienda Obrera en el Distrito Federal y Programa Piloto en los Estados; Programas normales de Vivienda; Reformas Legales y en este punto el propósito de tales reformas sería según el Programa:

" Reglamentar la garantía del artículo 4o. Constitucional relativo al Derecho de Vivienda a fin de articular los mecanismos legales e institucionales en una política nacional integral.

Fomentar las sociedades cooperativas de vivienda y material.

Preservar la vivienda de interés social a través de la institución del patrimonio familiar.

Establecer normas equitativas para la regulación del arrendamiento y

Agilizar y reducir los trámites para la construcción de viviendas". 6/

Estos propósitos, de entrada mostraban un claro y decidido interés por hacer frente a los problemas habitacionales, pero a la hora de plasmarlos ya no en hechos concretos sino en la Ley de Vivienda algunos quedaron en meros propósitos - como el referido a la regulación de los arrendamientos.

En cuanto a las "modificaciones al mecanismo de pagos de los créditos para vivienda de interés social" propósito - contenido también en el Programa establecía básicamente los siguientes puntos:

" Asegurar el uso intensivo de los recursos disponibles del sistema bancario que en el presente año, incluyendo las disponibilidades del FOVI/ Programa Financiero de Vivienda, ascienden a la cantidad de 55 mil millones de pesos.

Distribuir uniformemente en el tiempo los costos de los créditos para evitar que graviten excesivamente sobre el salario en las etapas iniciales del financiamiento.

Aumentar la cobertura de la población para los --- tres tipos de vivienda considerados de interés social, a cuyo efecto se reducirán las proporciones actualmente exigibles en cuanto al salario. Esto último hará accesible el crédito a la población de ingresos equivalentes a dos veces el salario mínimo, que a la fecha se encuentra desplazada del beneficio del crédito" 7/

Estos propósitos pareciera que llevaban el más decidido interés político para dar salida a un problema social tan rezagado, sin embargo, la situación real evidencia el carácter demagógico de tales enunciados. En una investigación directa hecha a dos instituciones de la banca nacionalizada sobre el funcionamiento de los créditos hipotecarios, informaron lo siguiente: los créditos hipotecarios para vivienda media que es la única modalidad en que se otorgan créditos individuales, lo hacen siempre y cuando el solicitante compruebe ingresos de 175 000 pesos mensuales y dan el financiamiento del 70% sobre el valor del inmueble con tasas de interés del 57% y serán movibles en función principalmente del porcentaje en que se incremente el salario.

Para las viviendas de interés social, el Banco no da el financiamiento directamente a los solicitantes sino a través de un promotor (para ello, el mismo banco proporciona la lista de promotores) y todos los trámites son directamente con esos agentes inmobiliarios, fuera de este mecanismo, no hay ningún préstamo para vivienda de interés social. Las tasas de interés en este tipo de casas, van del 15 al 30% con mensualidades movibles en función del salario, además para obtener el financiamiento para vivienda de este tipo hay que comprobar ingresos de 2.5 veces el salario mínimo.

De esta forma vemos que el discurso político plasmado en Programas, Planes y Proyectos es muy distinto a la realidad.

Posteriormente, se da a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, donde se reconoce ampliamente que la problemática actual del desarrollo urbano y la vivienda, se deriva de la gran inercia de un patrón territorial tradicionalmente disperso y centralizado, agravado por la insuficiente puesta en práctica de la política regional urbana de vivienda, y de factores estructurales como la desigualdad en la -- distribución del ingreso y una desmedida especulación inmobiliaria, además en el documento se reitera que la vivienda -- es una necesidad básica cuya satisfacción condiciona a los -- otros mínimos de bienestar (educación, salud y alimentación). "Es factor clave en el proceso de desarrollo social, por --- tanto, se ratificará explícitamente su carácter de derecho -- social de todos los mexicanos" 8/.

Dada la magnitud del problema, en términos generales -- el Plan Nacional de Desarrollo plantea objetivos específicos como: alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado en el te rritorio, fortalecer el control del Estado en sus tres niveles de gobierno sobre los procesos de aprovechamiento del --

suelo urbano y promover la participación y concertación de acciones con los sectores privado y social.

De manera particular los propósitos y estrategias de vivienda en el PND son:

"-Apoyar la superación de las carencias en materia de vivienda urbana y rural, a través de la acción directa pública en sus tres niveles de gobierno.

-Modificar las bases de desenvolvimiento de la vivienda, supeditando su evolución económica al desarrollo social, así como orientar las acciones de los sectores público, privado y social, por medio de la acción popular concertada.

Las líneas generales de acción para lograr los objetivos anteriores, se enmarcan según el PND en las siguientes acciones:

-Sustraer el suelo urbano de la especulación mediante la constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de tierra para vivienda de interés social.

-Impulsar tanto la construcción de infraestructura y de servicios como la autoconstrucción a través de la participación organizada de la comunidad, así como la creación de cooperativas de vivienda de materiales de construcción.

-Fomentar el desarrollo de sistemas y tecnologías constructivas adecuadas social y regionalmente.

-Replantear los sistemas de financiamiento para ampliar su cobertura, buscando que el mayor volumen de recursos se canalicen a los más desprotegidos.

-Mejorar la coordinación administrativa entre los organismos del sector, a fin de lograr mayor eficiencia" 9/

La política de vivienda contempla la creación del Sistema Nacional de Vivienda que norme y conduzca su desarrollo, y para ello, se plantean las siguientes líneas de acción:

- "Participación en los mercados inmobiliarios y de la tierra para la vivienda a fin de controlarlos y evitar la especulación. El reconocimiento y apoyo práctico y jurídico de las nuevas formas y modalidades que adopte la vivienda tanto rural como urbana. La legitimación y apoyo prioritario a la conformación de asociaciones y agrupaciones comunitarias de autogestión habitacional.

- Fortalecimiento y reorientación de la capacidad instalada de la industria de la construcción de vivienda para renta haciéndola atractiva para el inversionista y controlando los alquileres en función de un porcentaje socialmente aceptable del salario.

- Reorientación de los sistemas financieros de la vivienda, adecuando los créditos a la capacidad de los demandantes, otorgándolos preferentemente a los grupos sociales organizados, a la producción de sus componentes y materiales de construcción y a la vivienda en arrendamiento. Se apoyará el establecimiento de cajones financieros preferentes tanto para la autoconstrucción como para el cooperativismo de vivienda". 10/

En este contexto, los planteamientos del PND parecieran ser un conjunto de buenas intenciones. Vuelve a ratificar el derecho social de todos los mexicanos a la vivienda. En

los lineamientos de estrategia señala que se modificarán las bases del proceso de desenvolvimiento de la vivienda, para supeditar su evolución al desarrollo social, pero obviamente esta buena intención contrasta con el carácter mercantil que en la ciudad capitalista cumple ese bien y la actitud del mismo Estado al relegar sus funciones de constructor en agentes privados, cuya lógica obviamente será la obtención de la mayor ganancia, evidentemente supedita la evolución del desarrollo social, pero a favor del interés capitalista.

A casi dos años del inicio de la administración actual, el problema se agrava día a día; según una fuente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del Banco de México y del INFONAVIT, dice que: "actualmente es de aproximadamente 5 millones el déficit de viviendas. Sólo en el Distrito Federal, hacen falta más de un millón para cubrir la demanda". 11/

El titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en reciente declaración dijo: "que no sabe cual es el real déficit de vivienda en el país, que se dan muchas cifras y que esa dependencia apenas inicia los estudios para conocer la situación real" 12/

Y mientras las autoridades correspondientes declaran --

desconocer el déficit habitacional, los problemas en ese terreno se agigantan principalmente a través de los desalojos y enfrentamientos entre colonos y fraccionadores. "Mercado inmobiliario ilegal en la capital, a través de las reservas territoriales, comunales y ejidales en Delegaciones como: Tlalpan, Iztapalapa, Alvaro Obregón, Xochimilco, etc., cuyas consecuencias son también fraudes, especulación y un ambiente cada vez más riesgoso". 13/

De igual forma, los desalojos es otra acción cotidiana asociada al problema en cuestión, realizados bajo el pretexto de "reordenar" el espacio urbano. */

Además, la campaña de desalojos que está realizando el gobierno capitalino ha afectado incluso a asentamientos de varios años atrás. "Los desalojos que actualmente realiza el gobierno capitalino afectarán inclusive a colonias creadas hace más de 20 años". 14/

Esta situación habla por sí sola del acrecentamiento del problema y evidencia que por lo menos en el Area Metropolitana de la Cd. de México, la realidad en cuanto a su solución está aún distante y algunas veces disociada del discurso político. Por una parte, se reconoce que las invasiones y la venta ilegal de terrenos son el resultado de la incapacidad del mercado inmobiliario para ofrecer terrenos baratos a la población de escasos recursos y se ofrece "ampliar dicho mercado mediante la intervención estatal para poner al alcance de esos grupos de escasos recursos, terrenos baratos para la construcción de sus viviendas". 15/ y por otra parte, se acrecientan las maniobras de desalojos.

*/ La prensa nacional publicó las siguientes notas: "Ordena el Departamento del Distrito Federal a los Delegados, desalojar asentamientos irregulares que descubran". (Universal, 30 de enero de 1984). "Pretenden desalojar a 3 mil familias de Belvedere para construir en sus terrenos, una colonia residencial". (Uno más Uno, 2 de abril de 1984). "Expropiará el Departamento del Distrito Federal áreas pobladas del Ajusco para ordenar los asentamientos". (Uno más Uno, 29 de mayo de 1984).

El Plan Nacional de Desarrollo expresa también, que se buscará la acción concertada de los sectores público, privado y social para la solución del problema. A lo largo de este trabajo, se ha mantenido la tesis de lo limitado y condicionado del papel que cumple el Estado en este renglón, y -- por su parte, para el sector privado la inversión en vivienda históricamente ha significado solamente una forma de valorizar el capital invertido, haciendo a un la do toda motivación social. Este sector reconoce que el problema de la vivienda es de los más graves que hay no sólo en el Distrito Federal, sino en todo el país, pero para ello, sólo los estímulos y seguridad en su inversión serán las únicas soluciones al problema. "El problema de la vivienda se resolverá mediante estímulos, seguridad y apoyos fiscales al inversionista inmobiliario, no a través de controles a las rentas, que sólo limitan el derecho de propiedad, incrementan el burocratismo en la atención de los problemas sociales y agravan más la falta de habitación". 16/

Otro planteamiento del PND se refiere a "sustraer el -- suelo de la especulación para el establecimiento de oferta pública de tierra para vivienda de interés social: esta medida, de llevarse a cabo facilitaría (como en el caso de los terrenos ejidales), el acceso a estas reservas a grupos que tuvieran el capital necesario para su adquisición, además --

con esta acción, pareciera que el Estado capitalista estuviera compitiendo con la iniciativa privada en la venta de la tierra. Asimismo, esta acción en caso de llevarse a cabo, permitiría al Estado sentar las bases para un verdadero control del suelo.

El documento establece asimismo, la organización de la comunidad para impulsar la construcción tanto de la infraestructura como de servicios y la autoconstrucción de viviendas. Este proceso es seguro que no va a darse a través de una actitud espontánea de los grupos necesitados de vivienda sino por medio de dirigentes expertos que conocen a fondo el negocio de los fraccionadores clandestinos, (abriendo de esta forma, otras posibilidades operativas al capital inmobiliario). Aunque es aceptable que tanto la autoconstrucción como las cooperativas pueden ser medios para obtener una vivienda independientemente del uso que se le pueda dar, incluso el especulativo. La única manera de evitar la plaga especulativa de este bien, sería la participación directa del Estado constructor.

Continuando con el análisis del PND encontramos que en esta misma línea de acción se indica el fortalecimiento y reorientación de la capacidad instalada de la industria de -

la construcción. Ante estas expectativas, la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción se apresura a declarar que dispone de suficiente material para el programa de vivienda; "La CNIC firmó que el país dispone de los materiales e infraestructura suficiente para llevar a la práctica el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda, además se tiene capacidad para producir mayor número anual de viviendas que las que incluye dicho programa" 17/

Asimismo, los productores de materiales para construcción declararon estar de acuerdo en ofrecer su apoyo al Gobierno para este programa, dado a "precios de gobierno" en materiales de construcción si hay además estímulos y no se cobra el IVA." 18/

Con estas declaraciones, se confirma el hecho de que tanto el aparato industrial, como el comercial, el promocional y de intermediación de la construcción, desde el momento que están en manos del sector privado actúan dentro de la lógica del sistema capitalista cuyo objetivo central es la acumulación y especulación de acuerdo al libre juego de la oferta y la demanda.

Se ha mencionado en este trabajo, el interés y hasta

cierta presión que siempre ha manifestado la industria de la construcción en torno a las obras de infraestructura emprendidas por el Estado, para ser este sector el beneficiado con el contrato de dichas obras.

" El centro impulsor de la Construcción y la Habitación manifestó su apoyo al Programa Nacional para el desarrollo de la Vivienda, de acuerdo con -- los objetivos marcados para 1984, que comprenden -- 109 000 viviendas terminadas, 118 000 pies de casa, 23 000 viviendas mejoradas y 20 000 acciones -- de habitación; y le hicieron saber al Secretario -- de Desarrollo Urbano y Ecología que la planta industrial tiene todos los insumos necesarios para -- la construcción de vivienda". 19/

De esta forma, tras el anuncio hecho por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en relación a las numerosas acciones que en materia de vivienda, se emprenderán, otras muchas empresas relacionadas con este rubro mostraron su beneplácito con el programa y ofrecieron su amplio apoyo a él.

Es por tanto, factible que la canalización de recursos para el mencionado Programa de Vivienda, vuelva a seguir los mismo canales de programas anteriores, es decir, a través de constructoras privadas en lugar de ser el mismo Estado el -- constructor a fin de que a los recursos destinados al Programa se les diera el efectivo carácter social requerido.

El Plan menciona también, el auspicio a la construcción

de vivienda para renta haciéndola atractiva al inversionista. En este punto, donde supuestamente el Estado dará estímulos a los inversionistas en vivienda para renta, pero al mismo tiempo propone el control de los alquileres. Ante este planteamiento surge la pregunta ¿cómo resolver el problema de la vivienda para alquiler con renta controlada, sin -- desalentar la inversión, cuando es precisamente el negocio es especulativo con este bien, lo que hace atractiva la inversión.

"A corto y mediano plazo no habrá un crecimiento significativo en la construcción y arrendamiento de viviendas populares en nuestro país, ya que este problema social y estructural de difícil solución en condiciones de expansión se hace prácticamente insoluble en una coyuntura de crisis". 20/

Otro factor que ha puesto en duda la intención de la presente administración para enfrentar el problema de la vivienda, es sin duda, la negativa del Congreso a legislar sobre la cuestión inquilinaria. "Rechazó la mayoría priista de la --- LII Legislatura, legislar en materia inquilinaria" 21/

Lo anterior evidencia dos aspectos importantes. Por un lado, los pronunciamientos de apoyo ilimitado por parte de las diversas negociaciones privadas relacionadas con la Construcción a los recién propuestos programas estatales de vivienda. Esta probable y amplia cobertura de los programas habi-

tacionales, desde el punto de vista de la lógica de esos organismos significa la oportunidad de valorizar aún más sus capitales (ver cita 15). Es decir, se repite la misma lógica de operación que tuvieron en el pasado.

Por otro lado, la negativa del Congreso de legislar a favor de los inquilinos así como la disponibilidad estatal de dar amplia participación en los mencionados programas habitacionales al sector privado, permiten suponer que el Estado trata de conciliar intereses. Por una parte, ayudar a dinamizar al sector privado de la Construcción y por otra, enfrentar un problema socioeconómico de gran complejidad, pero seguimos cuestionando en qué medida favorecerá al problema habitacional ese intento de concertación de intereses.

Continuando con la cronología y análisis de los documentos, en febrero de 1984, publica el Diario Oficial, la Ley Federal de Vivienda, donde se plasman los principales lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo sobre este rubro, -- además se notifican reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos.

Posteriormente, en marzo del mismo año, el Gobierno Federal, estructura y da a conocer el "Programa Nacional pa-

ra el Desarrollo de la Vivienda" y un nuevo sistema de financiamiento para la adquisición de ella.

El programa tiene como objetivo central, lograr una cobertura más amplia en materia de vivienda popular con apoyo de la inversión pública, para alcanzar una mayor disponibilidad social de vivienda.

En la estrategia a seguir, se contemplan apoyos financieros, tecnológicos y organizativos para establecer un desarrollo integral de la vivienda.

De acuerdo a lo anterior, para 1984, las dependencias, entidades y organismos públicos, relacionados con la problemática de la vivienda han programado una inversión de:

"257 mil 342.7 millones de pesos, de los cuales --
184 mil 515.1 millones de pesos, se destinarán a la vivienda terminada (tipo 1), 36 mil 476.2 millones para la vivienda progresiva (tipo 2), 3 mil 966.0 millones para llevar a cabo el mejoramiento de vivienda (tipo 3) y por último, 32 mil 385.4 millones de pesos han sido destinados a parques de materiales y adquisiciones de tierra (tipo 4). el mismo programa contempla una inversión adicional de 100 mil 270 millones de pesos" 22/.

El nuevo sistema de financiamiento elaborado por el Banco de México para tener acceso al "Programa Nacional de Vi--

vienda", permitirá-según dicen- a una gran mayoría de la población, la adquisición de una vivienda, pues las erogaciones para su pago, estarán de acuerdo a la evolución del salario mínimo. Es decir, que conforme se incremente el salario mínimo subirán las erogaciones en un 70% del nuevo incremento salarial por la cantidad que se venía pagando. El siguiente ejemplo clarifica la forma de calcular las erogaciones por créditos: suponiendo un incremento salarial del 32% y una erogación de 17 340.00 pesos mensuales, como el 70% -- de 32 es 22.4% y el 22.4% de 17 340.00 pesos es \$3 884.00, - esta cantidad deberá sumarse a los 17 340.00 que se habían - venido pagando mensualmente por lo que la nueva erogación se elevará a \$21 224.16 mensual que deberá estar vigente mientras no se modifique el incremento salarial sobre el que se calculó. Esta modalidad pareciera constituir un máximo avance en el problema, sin embargo, es obvio que una familia que percibe sólo este ingreso que es sólo para satisfacer el mínimo de sus necesidades, pueda destinar parte de él para la compra de una vivienda. Con ello y en relación al ingreso familiar, se vuelve a caer en el sistema utilizado por los organismos de vivienda como el INFONAVIT cuya adjudicación de habitación es sólo para los cotizantes de ese organismo y que reciben un ingreso superior al mínimo.

Asimismo, el nuevo sistema propone ampliar y mejorar la cobertura social del financiamiento aceptando solicitudes que tengan ingresos entre 2 y 7.5 veces el salario mínimo.

Sin embargo, esta última medida sólo será posible si los bancos adquieren el compromiso de financiar automáticamente los intereses que el acreditado no pueda pagar con los abonos fijados, lo cual resulta solamente una utopía.

Añade además el texto del Programa que los financiamientos se contratarán sin establecer un plazo determinado de pago, sin embargo, lo más probable es que el plazo de los créditos sea inferior a 15 años.

El Programa establece que los mecanismos de procedimiento para determinar la erogación neta mensual y la tasa de interés, quedan sujetas a las consideraciones siguientes: para la erogación se multiplicará por 30 el salario mínimo diario general del Distrito Federal, vigente al primero de febrero inmediato a la contratación del crédito; el resultado obtenido se multiplicará por un factor que va de 0.5 a 2.30, el cual estará en función del tipo de vivienda de que se trate y la zona geográfica en que ésta se encuentre localizada. A su vez, la erogación neta se irá ajustando al primero de febrero de cada año hasta cubrir el crédito. Además, (como ya se mencionó), se sumará la cantidad que se obtenga, al aplicarse un porcentaje equivalente al 70% del incremento porcentual que haya experimentado el salario mínimo vigente en

el Distrito Federal, durante los 12 meses inmediatos anteriores a la fecha del ajuste.

Respecto a los intereses, los créditos retribuirán tasas distintas, según la etapa de vigencia que esté transcurriendo para su pago. "De acuerdo con este nuevo sistema de financiamiento para 1984 se han fijado las siguientes tasas de interés: vivienda tipo 1, al 15%; tipo 2, al 19%; tipo 3, al 25%; y el tipo 4 al 30%". 23/

Un poco antes de la estructuración y anuncio del Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dió a conocer una multimillonaria inversión para construcción de viviendas; declaró que se construirían mil viviendas diarias (aunque posteriormente aclaró que se trataba "sólo de acciones de vivienda") sin aclarar en qué consistirán. Para ello, el Gobierno Federal destinará 357 000 millones de pesos y se beneficiará a un millón y medio de personas. "El titular de la SEDUE precisó que dicho programa representa 142% más que la inversión que en 1983 se destinó a vivienda" 24/

Inicialmente se erogarán 257 000 millones de pesos y --

adicionalmente se invertirán 100 000 millones de pesos más. Una parte provendrá del Programa Financiero de Vivienda y -- se manejará por conducto del Sistema Bancario Nacional; otra del FOVISSSTE, una más del Fondo de Habitaciones Populares y otra partida provendrán por conducto del Fideicomiso "SEDUE de Vivienda en Alquiler". 25/

Como se ve, la intervención del Estado en la nueva Administración, busca a través de multimillonaria inversión a -- partir de este año -1984 según indican los programas- abordar el problema habitacional; se continúa la misma táctica - de creer que con grandes inversiones y auxilios financieros se enfrenta la parte esencial del problema y se vuelven a - dejar de lado los orígenes del desajuste; el discurso político y su accionar en materia de vivienda se queda nuevamente en las manifestaciones exteriores del problema. Se es- capa o se pretende escapar u ocultar la cabal comprensión y aceptación de él, y que tras esas manifestaciones externas - se oculta la verdadera causa estructural que lo ha producido: la cada vez más desigual distribución del ingreso.

Las relaciones sociales de producción son las que deter- minan la distribución de la riqueza social, por tanto, mien- tras éstas no se modifiquen, no puede haber verdadera inci- dencia positiva en el problema de la vivienda.

Por otra parte, la nacionalización de la banca pone al alcance del Estado la posibilidad de cambiar las condiciones crediticias al servicio de un sistema más equitativo, y sobre todo orientado a satisfacer las necesidades de los grupos de más bajos ingresos.

En el siguiente y último inciso, y de acuerdo a los planteamientos anteriores, donde se ha visto la incorporación de algunas acciones y políticas de la nueva administración (sexenio 1982-1988), al problema habitacional, se plantearán las perspectivas del mismo. Para ello, y a fin de abordarlo y al mismo tiempo ubicar las nuevas medidas de política habitacional de una manera más amplia y más a fondo, se hace una pequeña recapitulación del inciso 4.1.

4.2 Definición actual del problema ^{*/}

Hasta hoy, el problema habitacional, dista mucho de haber disminuido como lo demuestran los casi diarios reportajes periodísticos que hablan del tema, igualmente lo reafir-

^{*/} Para el desarrollo de este inciso nos apoyamos de manera importante en el trabajo de GAMPO para CONAMUP "Documento al So. Foro de CONAMUP". México, Febrero de 1984.

man grandes núcleos de habitaciones sin vivienda tanto del medio urbano como en el rural.

Podemos observar cómo la intervención gubernamental en vivienda y desarrollo habitacional a pesar de los distintos planes, programas y proyectos, ha sido sumamente reducido, raquítico, si se toma en cuenta el universo poblacional al que hay que cubrir; los cientos de familias hacinadas en las zonas proletarias de las áreas urbanas, los miles de habitantes sujetos a arbitrarias y rapaces condiciones inquilinarias que no tienen posibilidades de adquirir financiamiento para su propio hogar, la gran cantidad de trabajadores que tienen que sufrir la maraña burócrata para que algunas de las instituciones de vivienda, les autorice un crédito, para ese fin; los grandes núcleos de campesinos que ocupan viviendas construidas con materiales, métodos y diseños ancestrales, donde los espacios son cerrados, insalubres y faltas de los más elementales servicios sanitarios.

En cada sexenio, la administración en turno según su estrategia y proyecto sexenal ha intentado abordar el problema, pero como se ha visto, éste dista mucho de disminuir. En la campaña presidencial lopezportillista se advertía en el discurso político, la preocupación por el problema habitacional. Muchas fueron las referencias a su tamaño, a la deshu-

manización resultante de las grandes concentraciones; de --
 igual manera, se mencionaban las carencias en orden al nivel
 de los servicios públicos, a la vivienda y al transporte.

En este contexto, cabe destacar la presencia y pronun--
 ciamientos significativos del Movimiento Urbano Popular que
 aglutina a grupos de colonos, inquilinos, solicitantes de --
 vivienda y trabajadores no asalariados que se han unido y --
 buscan la defensa y mejoramiento de sus condiciones de vida
 y consumo principalmente en lo referente al acceso al suelo
 urbano, la vivienda y los servicios colectivos, incluyendo -
 también su participación en el terreno político-democrático.
 Actualmente se agrupan en torno a la Coordinadora Nacional
 del Movimiento Popular Urbano (CONAMUP) como forma organiza--
 tiva superior de las luchas urbanas. "La CONAMUP es una ---
 Coordinador de organizaciones políticas de masas y de las lu--
 chas del sector urbano popular, autónoma e independiente de
 la burguesía, del Estado, sus aparatos de control y de parti--
 dos políticos y que lucha por las reivindicaciones económi--
 cas, políticas y democráticas del sector". ^{26/} El GAMPO --
 por su parte, también como su nombre lo indica, es un grupo
 de apoyo al movimiento popular.

La CONAMUP representa un avance significativo en la cen

tralización sectorial de las luchas y tiene como objetivos inmediatos enfrentar en mejores condiciones la política urbana actual del Estado que muchas veces se impone y reprime -- las demandas populares. Para el caso concreto de la vivienda y demás servicios sociales estas organizaciones han levantado un programa de demandas que contemplan el derecho a un lugar donde vivir, créditos para la vivienda popular, respeto a la lucha del pueblo por el suelo, servicios públicos a bajo costo y la no reducción del gasto social entre otras.

Continuado con el análisis de la política estatal en el problema habitacional, a lo largo de este trabajo, hemos intentado demostrar que ni en etapas anteriores, ni en el -- sexenio precedente fue posible su control (ni siquiera se -- logró mediatizarlo), pues el déficit se vió notablemente incrementado. Tan solo para el caso del AMCM en 1980 se mencionaba que "existe un déficit de 50 mil viviendas en el Distrito Federal" 27/. Actualmente se dice que el déficit es -- "de más de un millón de viviendas en el D. F.". 28/

Bajo este panorama el actual régimen (1982-1988), plantea la realización de un gigantesco programa con el fin de -- enfrentar el problema.

La aprobación de la Ley Federal de Vivienda así como --

las modificaciones hechas a la Ley General de Asentamientos Humanos, es un hecho de singular importancia para todo lo -- relacionado con la problemática habitacional; constituye la respuesta política actual del Estado Mexicano al derecho --- constitucional a la vivienda. Esta acción establece las bases legislativas para que por primera vez en la historia mexicana aparezca un proyecto estatal relativamente definido y coherente en torno a la vivienda y al suelo urbano.

De esta forma, el Estado con la aprobación de estas leyes junto con los diversos planes que le han servido de entorno, con los fideicomisos e instancias gubernamentales en la materia, así como las funciones asignadas a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dependencia estatal bajo cuya rectoría, se realizarán las diferentes acciones en materia de suelo y vivienda, se definen en esta administración, el conjunto de elementos técnicos, instrumentales, legislativos y administrativos en su política de suelo y vivienda, sin embargo, hay un hecho que llama la atención: --- "los elementos políticos los dan por descontados" 29/

"Esta situación obligará a las organizaciones populares, que por alguna causa queden fuera de los -- programas oficiales, a que sus luchas por suelo y vivienda se den desde un principio en el terreno netamente legal, para lo cual se requerirá manejar ampliamente conocimientos técnicos, administrati--

vos y legislativos, a fin de dar una respuesta política, consistente y articulada, acorde a la nueva situación". 30/

La importancia de la Ley Federal de Vivienda es también porque viene a ser la reglamentación del artículo 4o. de la Constitucional de la República; es también el resultado concreto y final del conjunto de modificaciones que en materia de suelo y vivienda, se hicieron en la Ley General de Asentamientos Humanos y la de Bienes Nacionales.

La Ley, en la versión final, después de las modificaciones que le fueron hechas a las distintas iniciativas, ha quedado como una ley básicamente discursiva, porque a lo largo de todos sus artículos presenta diversos planteamientos sumamente generales que carecen de contenido e instrumentos específicos para avanzar sobre soluciones concretas al problema de la vivienda.

De esta manera, difícilmente la Ley, como está formulada podrá dar alternativas al grave problema habitacional del país.

Un aspecto de relevante importancia que debió haber sido prioritario y reiterativo por la gravedad que actualmente

reviste, es el referente a la legislación inquilinaria; la Ley no abordó absolutamente ningún punto referente a este problema, a pesar de estar contenido en las líneas generales de acción del Plan Nacional de Desarrollo (PND), (Pág. 255).

Por otro lado, en la Ley Federal de Vivienda, versión final, se modificaron algunos aspectos que habían sido considerados en el documento original. Por ejemplo, inicialmente se señalaba como de utilidad pública, la producción y distribución de materiales básicos para la producción de vivienda de interés social, sin embargo, esta parte se modificó esencialmente, al eliminarle el carácter de utilidad pública, quedándose en mera declaración al no señalar los mecanismos o medios para poder llevarse a cabo dicha acción.

En otra parte, el documento inicial que dió origen a la ley, se planteaba la posibilidad de expropiar empresas constructoras de materiales básicos; se eliminó esa frase, para dejar dicha acción como un hecho voluntario para establecer convenios con organizaciones sociales y particulares, cuando es sabido de antemano, que es precisamente, en la industria de la Construcción donde se ejercen prácticas monopolísticas que permite manipular los precios en el alza de los materiales de construcción principalmente en circunstancias de

inflación como la que actualmente se vive. "Asimismo, inicialmente se planteaba que la Secretaría de Comercio se obligaría a formular un paquete de materiales básicos de construcción, teniendo la facultad de regular los precios". 30/ En versión final se elimina el "control de precios" por parte de esa dependencia, dejándose en manos de los comerciantes especuladores, el mercado de materiales básicos de construcción.

En relación a las cooperativas en la Ley, se estimulan y fomentan siempre y cuando existan como grupos de colonias organizadas, pero obviamente su fuerza política como grupo oscilará en torno, y hasta el límite, que el Estado permita, situación que hace pensar en la pretensión por parte del Poder Público, de tener un mayor control de los grupos sociales.

Con respecto a la Ley de Bienes Nacionales y la Ley General de Asentamientos Humanos, destaca el párrafo referente a que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, podrá extender beneficios a las personas físicas o morales que pretenden llevar a cabo proyectos habitacionales de interés social, así como resolver las necesidades de vivienda a las personas de escasos recursos en una zona o área determinada.

En cuanto a la Ley General de Asentamientos Humanos, es importante reconocer lo positivo del hecho de que el municipio adquiera nuevos poderes en materia urbana.

Hasta aquí se ha analizado someramente tanto la Ley Federal de Vivienda y sus modificaciones como las reformas y adiciones a la Ley General de Bienes Inmuebles y a la Ley -- General de Asentamientos Humanos.

Dentro de este marco, planteamos las posibles perspectivas para el problema habitacional.

El punto de partida para pensar que la administración actual (1982-1988), abordaría el problema de la vivienda de una forma integral, era la prioridad que debería adquirir la legislación inquilinaria, sin embargo, este punto que requeriría solución inmediata dada la gravedad que actualmente reviste, se pasó por alto. "Definitivamente no habría ley inquilinaria sólo fórmulas de solución, declaró el Presidente de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados" 32/

Asimismo al declarar el fomento, producción y distribución de los materiales de construcción, sin aclarar las condiciones en que se hará ni por parte de quien, es de suponerse la entrada masiva de esa industria en los nuevos progra--

mas habitacionales, con expectativas meramente capitalistas de ganancia y lucro.

Se plantean también beneficios a las personas físicas o morales que pretenden llevar a cabo proyectos habitacionales de carácter social. Es seguro que la lógica que los llevará a este terreno obedece igualmente a la ganancia. "El problema de la vivienda se resolverá mediante estímulos, seguridad y apoyos fiscales al inversionista inmobiliario, no a través de controles a las rentas que sólo limitan el derecho de propiedad, afirma CONCANACO". 33/

4.2.1 Los programas de autoconstrucción como alternativa en la política habitacional del actual régimen.

En lo referente a la autoconstrucción y al cooperativismo de vivienda, la duda en cuanto al éxito de estas acciones estriba en que no obstante ser esta medida (la autoconstrucción)^{*/} una aparente forma de solución. Sin embargo, constituye un problema en la medida que haya producido a grandes rasgos un deterioro relativo en las condiciones habitacionales del usuario de la vivienda autoconstruida. Es decir, --

^{*/} Autoconstrucción. Corresponde a una extensión de su jornada normal, un trabajo no pagado, pero necesario para el trabajador.

que el costo social que la familia del autoconstructor tiene que pagar, mientras que se termina la vivienda, es muy alto. Por otro lado, la vivienda autoconstruida, es ciertamente -- más barata en lo referente al precio del suelo, al aporte -- por mano de obra, pues generalmente corresponde a una extensión de la jornada normal del trabajador, aunque necesaria -- para él y para su familia, pero en referencia a los materiales, resulta evidente que lejos de lograr un abaratamiento -- de la vivienda por este concepto, al producirse estos materiales industrialmente tienen precio de mercado y además, -- cuando se adquieren en cantidades al menudeo como generalmente sucede, ese precio resulta mucho mayor. "Los programas de autoconstrucción de vivienda no han cumplido con sus objetivos por que a pesar de los múltiples planes y programas gubernamentales se ha carecido de una organización social que los impulse". 34/

Por otra parte, en la sociedad actual, se ha manejado -- casi hasta el convencimiento que en el problema habitacional, -- la "autoconstrucción es la solución", pero no hay que perder de vista que el salario de todo trabajador, debe cubrir el valor de todos aquellos bienes necesarios a la reproducción de la vida material del obrero o trabajador y su familia. La vivienda socialmente adecuada forma parte de esos -- bienes necesarios a la reproducción del obrero y su familia.

por tanto su valor debe ser cubierto en el salario que se le paga, y si no es así, entonces no se están satisfaciendo las necesidades mínimas del obrero y por tanto, se le está explotando más allá de los límites "normales" de una sociedad capitalista.

En el caso de la autoconstrucción, se requiere alargar la jornada normal para obtener ese mínimo de bienestar. Si el consumo de vivienda, "normalmente" debe significar entre un 35 y un 50% del salario del trabajador, esa cantidad que en el caso de la autoconstrucción, significa una ganancia -- más para el patrón, o un grado más de explotación para el -- trabajador.

La promoción estatal al proceso de autoconstrucción como solución al problema significa más bien ausencia de alternativas.

Por otro lado, para algunos grupos que poseen cierto capital, la autoconstrucción, puede ser también un proceso especulativo, en la medida en que construirán viviendas dentro de esta modalidad, no por carencia de ella, sino por negociar con ellas.

Para el caso de las cooperativas, puede suceder que caigan también en la lógica de la especulación al ser organizadas y manejadas por dirigentes ampliamente conocedores de este campo, la cual les permitirá cumplir el papel de pequeños agentes inmobiliarios, y aún cuando estén constituidas como cooperativas, tendrán como objetivo el obtener cierto margen de ganancia en la agrupación. (Así lo manifestó un dirigente de la Cooperativa de Vivienda SINATEL).

En términos generales pareciera ser, que la política -- global del Estado para los habitantes de las ciudades es la de reducir los gastos del gobierno "descargando" el peso de la construcción de vivienda y servicios hacia los trabajadores por medio de los planes de autoconstrucción y cooperativa, en ese sentido se aparenta favorecer a las masas, pero se hace que la responsabilidad recaiga sobre los mismos demandantes de vivienda y al mismo tiempo se tienen nuevas -- formas de utilización y control político de la población.

Los planes de autoconstrucción aparecen como la alternativa más viable, ya que las posibilidades para grandes núcleos, de población de bajos ingresos de obtener una vivienda a través de los organismos del Estado como el INFONAVIT o el FOVISSSTE, están cada vez más alejados, primeramente porque la mayoría de la población más necesitada, no tiene una

relación formal de trabajo y por tanto queda excluida de esos planes y en segundo lugar, porque esas instituciones benefician a familias que perciben entre 2 y 3 veces el salario mínimo. El FONHAPO, organismo que tiene un esquema financiero más accesible y un mayor control del suelo (por vía del avalúo), presupone ingresos de dos veces el salario mínimo. (Oficialmente atiende a solicitantes que perciben de 1 a 2.5 veces el salario mínimo, pero con la condición de que estén dentro de alguna sociedad cooperativa).

En conclusión, la nueva política del Estado de suelo y vivienda, se ha hecho más "técnica y restrictiva"; con apariencia de mayor contenido social, dentro de un marco legal. Proporcionar vivienda del interés social a las masas, no es sólo un problema técnico y de finanzas; el problema implica cuestiones de la comercialización de los materiales de construcción y el suministro accesible para la vivienda popular, la conversión en fraccionamientos urbanos populares de las tierras ejidales de las zonas aledañas, y no convertirlas en fraccionamientos exclusivos como ha sucedido por ejemplo en la zona de Satélite, Echegaray, etc. y sobre todo, las medidas de política habitacional, tendrían que ver ampliamente hacia el futuro cuando los requerimientos sean aún mayores.

" Un informe de la Subsecretaría de Vivienda de la SEDUE establece que en los próximos 17 años, el país tendrá que construir un número de casas habitación similar al que existe en países como Canadá Argentina y España. En el año 2000 se espera una población de 104 millones de habitantes; de estos, el 80% radicará en zonas urbanas y como consecuencia aumentará la demanda de varios servicios, principalmente de vivienda, para satisfacer esa demanda se requerirá construir 400 mil casas-habitación anualmente". 35/

Y mientras el problema se agranda, fuentes oficiales como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), señala que "jamás se resolverá el problema de la vivienda con desempleo y salarios bajos". 36/ y fuentes privadas como la Sociedad de Críticos de Arquitectura, indica que: "debe ahorrarse íntegro el salario mínimo durante 30 años para adquirir una vivienda". 37/

En este contexto el escenario futuro del problema habitacional se muestra bastante sombrío.

Por todo lo expuesto se verá que el problema más que técnico y de finanzas es de orden estructural y es ante todo el resultado de otros desajustes históricos que a lo largo de varias décadas han estado presentes en nuestro modelo de desarrollo; situación que a su vez se explica por las características específicas que asume el proceso de acumulación y las relaciones sociales que han estado presentes en torno a

él. Es decir, que la penuria de la vivienda expresada como problema es el resultado de un cúmulo de factores que han -- conformado nuestra desigual sociedad. Si retomamos el análisis del proceso de industrialización y de todos los factores que le sirvieron de apoyo, se evidencia que si bien es cierto que este hecho modernizó el aparato productivo del país, también es cierto que no propició un desarrollo equilibrado en todos los demás sectores y de ahí que los posteriores desajustes socioeconómicos repercutieran en la base más débil de la pirámide social. El proceso de industrialización presupuso también la formación de un elevado ejército industrial de reserva, lo cual permitió mantener el valor de la fuerza de trabajo en niveles sumamente deprimidos, pues la creciente oferta de trabajo presionaba sobre una demanda altamente inelástica. De esta forma, el EIR se convirtió en uno de los factores primordiales para permitir la creciente acumulación de capital en favor de las grandes empresas industriales y de servicios, pues facilitó en forma permanente una alta tasa media de ganancia al mantener abatido el valor de la fuerza de trabajo. De ahí que la inequitativa distribución de la riqueza y una excesiva concentración de la misma, sean la manifestación que pudiera llamarse externa, de los factores que hemos analizado, y sean también los elementos que han impedido a las grandes mayorías el acceso a los más

elementales satisfactores como en este caso lo es la vivienda.

Asimismo podríamos señalar como otro elemento componente del fenómeno enunciado, lo que pudiera llamarse falta de decisión política para la instrumentación de mecanismos de corrección o modificación de aquellos elementos que han hecho (y continúan) haciendo recaer sobre la clase trabajadora y en general sobre los sectores menos favorecidos, los desequilibrios del desarrollo económico, que además contienen gérmenes de una injusticia que evidentemente ha dañado a todo el sistema.

El empeoramiento de la distribución del ingreso de los sectores populares, ha llevado a un ensanchamiento de la brecha existente entre los precios de la vivienda y las posibilidades de acceso a la misma por parte de esos sectores -- quedando actualmente fuera del mercado inmobiliario "cerca del 65% de la población" 38/

Si se ha de atribuir a la actual administración (1982--1988), haber revestido de singular importancia a la vivienda como factor de desarrollo y condición de los satisfactores básicos de la familia y del individuo, elevándola a derecho constitucional y en consecuencia considerada como prioridad

nacional, la decisión de resolver tal problemática implica - la atención de otros desajustes que le son afines y condicio nantes y por tanto, deben ser modificados.

C I T A S

- 1 / Informe del Banco de México, 1982. P. 52
- 2 / Diemex Wharton. Nov. de 1983. P. 1
- 3 / Consulta Popular sobre vivienda. Parte del Discurso de MMH en Monterrey, N. L. Nov. de 1981. IEPES PRI. México, 1981. P. 26
- 4 / Consulta Popular. Op. cit. P. 27
- 5 / Ibidem. P. 27
- 6 / Programa de Vivienda de Acción Inmediata. SEDUE. México, ---
Abril de 1983. Publicada en periódico Uno más Uno. 27 de --
abril de 1983.
- 7 / Programa, Op. cit.
- 8 / Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, SPP. México, 1983. -
P. 254
- 9 / Plan Op. Cit. Pp. 254-255
- 10 / Ibidem.
- 11 / Periódico Uno más Uno 30 de abril de 1984.

- 12/ Periodico El Universal, 27 de abril de 1984.
- 13/ Periodico Excelsior, 2 de abril de 1984.
- 14/ Periodico el Universal, 25 de abril de 1984
- 15/ Periodico Novedades, 5 de junio de 1984.
- 16/ Periodico El Universal, 8 de noviembre de 1983.
- 17/ Periodico Excelsior, 10. de marzo de 1984.
- 18/ Periodico El Universal, 9 de abril de 1984.
- 19/ Periodico Excelsior, 28 de marzo de 1984.
- 20/ Periodico Excelsrio, 30 de abril de 1983
- 21/ Periodico Excelsrio, 21 de diciembre de 1983.
- 22/ Revista "Mercado de Valores No. 10". NAFINSA. México, marzo de 1984. P. 236 y periodico Excelsior, 22 de febrero de 1984.
- 23/ Revista Op. cit. P. 236.
- 24/ Periodico Excelsior, 22 de febrero de 1984.

- 25/ Periódico Excelsior, 22 de febrero de 1984.
- 26/ Maldonado, L. "El movimiento urbano popular mexicano en la - década de los 70". Rev. TESTIMONIOS No. 1. UAG. México 1983 P.25.
- 27/ Perspectiva. Rev. Editada por Sistema Nacional de Informa--- ción y Comunicación Obrera. Congreso del Trabajo. México, - sept. de 1980.
- 28/ Periodico Uno más Uno. 30 de abril de 1984.
- 29/ GAMPO. "Documento al 5o. Foro de CONAMUP". México, febrero - de 1984.
- 30/ GAMPO. Op. cit.
- 31/ Ibidem.
- 32/ Periodico El Financiero. 3 de mayo de 1984.
- 33/ Periodico El Universal. 8 de noviembre de 1984.
- 34/ Periodico El Nacional. 30 de abril de 1984
- 35/ Periodico El Financiero. 2 de abril de 1984

36/ Periodico El Financiero, 2 de abril de 1984.

37/ Periodico Excelsior. 23 de enero de 1984.

38/ Periodico El Financiero, 12 de noviembre de 1984.

CONCLUSIONES.

La consolidación de las relaciones capitalistas de producción en México es posibilitada por el impulso sin precedentes dado al proceso de industrialización que se tradujo en un cambio drástico en la distribución del ingreso y en la correspondiente e inequitativa y concentradora asignación del excedente social, situación a la que fue paralela la contensión de los conflictos entre las clases.

La estabilidad política interna y el apoyo corporativo del sector obrero ligado indisolublemente a la estructura del Estado que ejercía (y sigue ejerciendo) sobre ellos el más absoluto control, así como el apoyo económico otorgado por el mismo Estado a la clase capitalista, fueron las condiciones esenciales para la consolidación y desarrollo del capitalismo en México. Se esperaba, -o al menos era lo que se decía- que con las altas tasas de ganancia en la industria, se podría capitalizar la economía, lo cual traería en consecuencia -con la reinversión de utilidades- un crecimiento sostenido en la generación de empleos industriales, comerciales y en el campo, con lo que se compartiría el desarrollo. También se esperaba que con el financiamiento que hacía el sector agrícola al industrial, al desarrollarse este último

podría expandir su grado de avance hacia el campo y mejorar en lo general sus condiciones de productividad e ingreso. Según tal supuesto de relación entre agricultura e industria, le correspondía al sector industrial absorber el excedente de población activa que expulsaría el sector agrícola y de esta manera lograr el crecimiento autosostenido general de la economía. Sin embargo, lo anterior quedó en mero supuesto y lo real es que la concentración del ingreso en que se sustentó el dinamismo de la industrialización fue a través del abaratamiento de la fuerza de trabajo con un nivel de salario más bajo que el necesario para su reposición, situación que se tradujo en la imposibilidad de la clase trabajadora de tener acceso a muchos factores de consumo fundamentales como es el caso de la vivienda, por tanto, la problemática habitacional es efecto de una causa mucho más compleja. El proceso de acumulación requería de amplísimos contingentes de trabajadores cuya fuerza de trabajo debería ser puesta al servicio de la valorización capitalista. Estos requerimientos del capital propiciarían el crecimiento poblacional desmesurado de algunas áreas urbanas aumentando el déficit habitacional.

Los resultados de tal proceso han sido marcadamente desiguales y contradictorios porque sus beneficios se han con-

centrado social, regional y económicamente y ésto, como se menciona, ha propiciado grandes y profundos desajustes sociales.

Las migraciones campo-ciudad acrecentadas desde el período mencionado y resultantes de un campo descapitalizado, van a estar influidas en alto grado por las características del proceso de acumulación de capital, es decir, que la restricción de la inversión tanto pública como privada en el desarrollo rural, contrajo notablemente las oportunidades de empleo en ese ámbito y limitó la capacidad y flexibilidad productiva de ese sector con los correspondientes efectos negativos sobre el ingreso de la población rural, máxime que el salario de la fuerza de trabajo ha sido menor en el campo que en las ciudades. A su vez, el flujo migratorio al mismo tiempo que contribuye a incrementar el ejército industrial de reserva propicia las condiciones para una constante baja en el salario real de los trabajadores y representa una mayor presión poblacional en aquellos centros urbanos donde ha sido más intensa su concentración como es el caso del Área Metropolitana de la Ciudad de México; asimismo también ejercerá presión sobre las oportunidades de empleo, de servicios públicos y de vivienda.

Por otra parte, la imposibilidad de la clase trabajadora para frenar el creciente descenso en sus niveles de vida a pesar del incremento en la producción (de la cual es factor esencial), y la búsqueda de una mayor participación en el producto nacional, se ha visto siempre limitada por la férrea estructura sindical heredada de años anteriores y que desempeñó (y sigue desempeñando) el papel de un verdadero muro de contención, de tal forma que a lo largo de cuatro décadas, los trabajadores principalmente urbanos han pagado en carne propia los costos de industrialización del país mediante el continuo deterioro de sus condiciones de vida.

Con las anteriores y específicas condiciones se dió lugar a partir de los años 40 la instauración sólida y estable de la industrialización en México.

En este contexto, el crecimiento económico se asocia a la concentración del ingreso en reducidos sectores de la población que no sólo NO tiene problemas habitacionales sino que incluso, han satisfecho ampliamente todas sus necesidades. En cambio, gran parte de la población formada por los sectores de bajos ingresos como obreros, campesinos y algunos estratos de la clase media, carecen de ese mínimo de bienestar.

En este marco, y ante el creciente deterioro en las condiciones de habitabilidad de importantes sectores de bajos ingresos, entre 1940 y 1960 surgen varias iniciativas estatales en materia de vivienda. Sin embargo, el conjunto de acciones realizadas así como los organismos creados no afectaron ni mucho menos mejoraron las condiciones habitacionales de esa población durante ese período. No obstante uno de los hechos más importantes del Estado en este campo fue sin duda el referido al Decreto de Congelación de Rentas para el área del Distrito Federal, acción realizada entre 1942 y 1948. Posteriormente en 1954, participa con la creación del Instituto Nacional de la Vivienda cuyas funciones fueron más bien de tipo normativo y de análisis y propuestas políticas más que de acciones concretas, sin embargo, esta institución fue el primer intento estatal para enfrentar el problema habitacional de manera global, aunque lo limitado de su cobertura económica dada la magnitud del problema, no sólo imposibilitó su éxito en el control del fenómeno sino que éste se incrementó notablemente. De tal forma que a mediados de la década del 60 en algunos centros urbanos con grandes aglomeraciones como el caso del Área Metropolitana de la Ciudad de México, gran parte de la población de escasos recursos buscaría la salida al problema habitacional a través del mercado inmobiliario popular.

Aparece el poblamiento masivo en terrenos irregulares y sin servicios. Es decir, que para esa gran masa de población de escasos recursos, ante la imposibilidad de convertirse en demandantes solventes de viviendas en el mercado privado van a resolver esa necesidad habitacional mediante la ocupación de terrenos irregulares o en el mejor de los casos, en fraccionamientos ilegales y donde los mecanismos por obtener un lote en esas condiciones conlleva una serie de complejas relaciones que abultan notablemente tanto su costo económico como social.

De esta forma y ante la ausencia de acciones estatales, hay permanente transgresión de la ley por agentes que se dedican a especular con el suelo, promoviendo los asentamientos irregulares. La actitud pasiva del Estado en estos sucesos responde por una parte a la necesidad de dar salida a los apremiantes requerimientos de los grupos más necesitados pero además, en el fondo, es la necesidad de dar salida a las demandas de reproducción de la fuerza de trabajo necesaria para el capital.

En el período de 1963-1970 hay una preocupación mayor del aparato de Estado por el problema habitacional aunque su participación se concretará en forma prioritaria a suci-

tar las condiciones para dinamizar un mercado capitalista de vivienda. Asimismo se dinamiza a la Industria de la Construcción a través de los grandes programas estatales en los que ésta participaría.

En el sexenio 1970-1976 el gobierno intervino más a fondo en el mencionado problema; se busca a toda costa y a grandes costos disminuir el déficit habitacional. En ese periodo se dió origen a la más importante acción habitacional registrada por el Estado Mexicano con la creación del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), cuya forma de operar en la producción de vivienda sería a través de las promociones directas y las externas.

En el sexenio pasado (1976-1982), esa institución va a limitar su acción directa y operará principalmente a través de las promociones externas, es decir, se convierte básicamente en un organismo financiero de vivienda ligándose de esta manera con los intereses del capital financiero a través de las constructoras y promotoras con las que contrata, ocurriendo de esta forma un aumento en la concentración de capital por medio de las mismas inversiones que el Estado realiza en la construcción de viviendas y que en última instancia constituye un traslado de recursos financieros del sector estatal al sector privado de la construcción.

En el actual régimen (1982-1988), las políticas de vivienda se presentan en un marco sumamente importante; hay un avance significativo cuando el derecho a la vivienda se eleva a rango constitucional con la promulgación de la Ley Federal de Vivienda, que junto con la modificación hecha a la Ley General de Asentamientos Humanos, sientan las bases para lo que pareciera ser una decidida voluntad política por resolver el problema habitacional de manera integral y con verdadero sentido social, sin embargo, al no modificarse el fenómeno que en este trabajo hemos considerado como sustancial en el problema habitacional y que es el referido a la tan desigual distribución del ingreso, la Ley de Vivienda y demás políticas en este sentido del actual régimen corren el riesgo de no poder concretarse, pues las posibilidades para los trabajadores y demás grupos de escasos recursos, por la obtención de una vivienda siguen siendo casi nulas y al contrario, a causa de la inflación tan elevada producto de la actual crisis, sus ingresos reales han decrecido notablemente; el precio de las viviendas es inalcanzable para el exiguo salario que percibe el trabajador. De esta forma, no obstante la multimillonaria inversión que el Estado ha anunciado invertirá en este rubro, lo real de la situación es que para obtener una vivienda de interés social el trabajador necesita entre otros múltiples requisitos tener un ingreso mínimo de 2 a 2.5 veces el salario mínimo y según el último Censo de Población y Vivienda, para 1980 sólo el 15.6% de los trabajado

res se colocaban en ese rango; el 20.6% percibía el mínimo; el 25.3% recibía menos del mínimo y el 19.6% no recibía ingresos y aunque organismos estatales como el FONHAPO atienden grupos que perciben entre 1 y 1.5 veces el salario mínimo, lo real es que el trabajador que tiene como único ingreso el salario mínimo difícilmente puede dedicarlo a la obtención de una vivienda, dado que como su nombre lo indica, ese salario es el mínimo para satisfacer el mínimo de sus necesidades.

Concluimos que al establecer la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho a la vivienda para cada mexicano así como que a la tierra se le de el uso que el interés público determine, pensamos que existen los instrumentos legales para hacer efectivo ese satisfactor mínimo a toda la población que lo requiera. Por tanto, si ese derecho está ampliamente reconocido y legalizados por el Poder Público, debe estar disociado de su poder adquisitivo, no debe por tanto, estar sujeto al libre juego de la oferta y la demanda.

A lo largo de este trabajo hemos visto que al problema habitacional se le ha ubicado (y se le sigue considerando) principalmente bajo el "ámbito financiero" ^{1/} sin embargo,

1/ En relación a este punto de vista véase:

Memoria de las conferencias de mesa redonda sobre la habitación popular. México, BNHOP, 1950. Citado por Puente L.J. en el art. "La preocupación por el problema habitacional en México". El Perfil de México 1980, Ed. S. XXI, México, 1982. P. 260.

Asimismo en referencia a esta posición N. Stolarski dice: "...En cuanto a los programas públicos de vivienda prevalece aún el criterio de que la solución al problema de la vivienda es de orden fundamentalmente financiero y técnico..." Stolarski N. en "La Vivienda en el Distrito Federal". Dirección General de Planificación. DDF México, 1982.P.154 Mimeo.

esta problemática sólo podrá ser entendida y solucionada si se le trata a partir de las relaciones sociales que le dieron origen y que la han configurado como lo es la inequitativa distribución del ingreso. De no hacerse así, se perpetuará y acumulará indefinidamente. Así mismo, se reclama para su enfrentamiento una vigorosa decisión política que haga cumplir los preceptos constitucionales por encima de las presiones de los grupos que ostentan el monopolio de la tierra principalmente urbana.

Hemos de considerar en este contexto que las políticas habitacionales con aparente enfoque social han favorecido fundamentalmente a algunos estratos capitalistas dinamizando el mercado privado de la vivienda, de la Industria de la Construcción y del mercado de materiales para la construcción principalmente en la década de los sesenta. Para la siguiente década la acción estatal en este campo favoreció básicamente a las fracciones de capital que operan en la promoción inmobiliaria como es el caso del capital financiero inmobiliario y el mencionado mercado de materiales de construcción, así como también resultaron favorecidas las cúpulas sindicales que de esta manera subordinan una vez más a la clase trabajadora, haciendo creer a diversos grupos que por el hecho de estar inscritos en los Fondos, tiene derecho a una vivienda y deben ser beneficiados con ella, estrategia -

que siguen los líderes sindicales en aras de la dominación - que ejercen sobre el grupo de obreros que representan.

Dentro de este entorno general, hacemos las siguientes proposiciones anticipando que algunas de ellas parecieran no muy viables porque implican de alguna forma la afectación de la propiedad privada, aunque en estricto rigor serían medidas posibles dentro de los lineamientos que marca nuestra -- Constitución.

1/ La aplicación real de los artículos 123 Constitucional que consagra el derecho a la vivienda de los trabajadores, y el 27, que manifiesta la propiedad originaria de la nación sobre todas las tierras nacionales y el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades - que dicte el interés público. Estas cláusulas institucionales, constituyen la base de sustentación para una participación activa y decidida del Estado en la búsqueda de una solución al problema habitacional a través de acciones como la creación de reservas territoriales para vivienda popular entre otras.

Así mismo, se propone otorgar mayores espacios tanto políticos como jurídicos y de acción a las comunidades -- principalmente urbanas que pugnan por convertirse en -- protagonistas de la transformación del ámbito donde se desenvuelven.

2/ Que si debido a los factores que se han analizado, no - es posible para el trabajador lograr obtener por la venta de su fuerza de trabajo un salario remunerador, es - decir, que si no puede tener un aceptable nivel adquisitivo, pugnar porque por lo menos, la inversión que el -

Estado realiza bajo el rubro "Beneficio Social" que incluye aquellos servicios que el Gobierno absorbe como parte del salario indirecto del trabajador, no se vea mermada.

- 3 / Que a través de un verdadero proceso de planeación se localicen y realicen polos de desarrollo regional, los cuales se orientan a lograr un desarrollo equilibrado entre el capital y el factor trabajo y de esa forma, ir eliminando las disparidades regionales, las cuales han propiciado las excesivas concentraciones económico-demográficas en pocos centros urbanos principalmente en el área metropolitana de la Ciudad de México.
- 4 / Que en aquellas áreas urbanas donde se registre fuerte tendencia a la monopolización y especulación con la tierra, ésta sea municipalizada.
- 5 / Que las viviendas asignadas por los organismos estatales conserven siempre su carácter de interés social de tal forma que si posteriormente la persona asignataria quisiera enajenarla, sea el mismo organismo estatal que inicialmente la otorgó quien la readquiera, esto con el fin de no dejarla caer en el mercado privado de la vivienda.
- 6 / Que los servicios del INFONAVIT, FOVISSSTE, y demás organismos de vivienda actúen con plena eficiencia y sobre todo, que orienten lo mejor posible su presupuesto minimizando gastos de administración y maximizando la parte que se destina a la construcción de viviendas.

B I B L I O G R A F I A

Cabral, Roberto

Industrialización y Política Económica".
Trimestre Económico No. 39
 FCE. México, 1981

Castells, Manuel

"La Cuestión Urbana".
 Ed. Siglo XXI. 1a. Ed. México, 1974

Castells, Manuel

"Apuntes para un análisis de clase de la política urbana del
 Estado Mexicano".
 En Rev. Mexicana de Sociología No. 4 Oct.-Dic. de 1977.

Cordera R. y Tello C.

"México. La Disputa por la Nación".
 Ed. Siglo XXI. 4a. ed. México, 1983.

Gampo.

"La nacionalización de la Banca y el MUP".
 En Rev. Testimonios No. 1 Ed. UAG. México, 1983.

García B. y Perló M.

"Las Políticas habitacionales del Sexenio; un Balance inicial".
 En Rev. Habitación No. 2/3, 1981. FOVISSSTE

González, G.

"El Distrito Federal; Algunos Problemas y su Planeación"
 UNAM. México, 1983.

Herman, Max

"Investigación Económica. Su Metodología y su Técnica.
 Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1980.

Legorreta, J.

"El Proceso de Urbanización en Ciudades Petroleras".
Centro de Ecodesarrollo. México 1983.

Moctezuma, P. y Navarro, B

"Acumulación de Capital y Utilización del "espacio" urbano -
para la Reproducción de la Fuerza de Trabajo".
UNAM. IIE. México, 1983.

Navarrete, I.

"La Distribución del Ingreso y el Desarrollo Económico".
UNAM. IIE. México, 1960.

Padilla, E.

"México: Desarrollo con Pobreza".
Ed. Siglo XXI, 9a. ed. México, 1979.

Perló, M.

"Políticas Urbanas del Distrito Federal 1920-1980".
En Rev. Vivienda, Vol. 6, No. 6, 1981. Public. INFONAVIT.

Perló, M.

"Políticas de Vivienda en México".
En Rev. Mexicana de Sociología No. 3. Julio-Septiembre 1979.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. S.P.P. México, 1983.

Pradilla, E.

"Ensayos sobre el Problema de la Vivienda en América Latina".
Ed. UAM. 1a. Ed. México, 1982.

Programa Nacional de Vivienda.

Publicación Secretaría de Programación y Presupuesto.
México, 1978.

Puente, J.

Art. "La Preocupación por el Problema Habitacional en México".
En El Perfil de México en 1980. Ed. Siglo XXI. México, 1982.

Revistas "Habitación" No. 2/3, 4, 6, 7/8

Publicaciones del FOVISSSTE. México, 1981. 1982.

Revista "Multidisciplina" No. 3

Publicación de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales
Acatlán, UNAM. 1981.

Rivera, M. y Gómez P.

"México: Acumulación de Capital y Crisis en la Década de los
sesenta.
En Rev. Teoría y Política No. 2, México, 1980.

Ruy Mauro, Marini

"Subdesarrollo y Revolución".

Ed. Siglo XXI. ed. México, 1980.

Schteingart, M. y Garza, G.

"La Acción Habitacional del Estado en México".
ed. El Colegio de México, México, 1978.

Schteingart, M.

"El Sector Inmobiliario Capitalista y Formas de Apreciación
del Suelo Urbano: el caso de México".
En Rev. Economía y Demografía, No. 40. 1979.
Ed. por El Colegio de México. 1979.

Stern, C.

"Las migraciones rural-urbanas".
Cuaderno del CES No. 2 Ed. el Colegio de México. 1977.

Singer, P.

"Economía Política de la Urbanización".
Ed. Siglo XXI. Sa. ed. México, 1981.

Stolarski, N.

"La Vivienda en el Distrito Federal, Situación Actual y Perspectivas".

Dirección General de Planificación. DDF México, 1982. Mimeo.

Sunkel, C. y Paz P.

"El Subdesarrollo Latinoamericano y las Teorías del Subdesarrollo".

Ed. Siglo XXI, 9a. Ed. México, 1976.

Varios autores.

Memoria. Reunión nacional sobre la problemática del suelo en México.

Sociedad Mexicana de Planificación. México, 1982.

Varios autores.

"Las Políticas Habitacionales del Estado Mexicano".

Ed. por Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C., México, 1977.