

34  
201

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE ECONOMIA**



**EL SISTEMA PUBLICO FEDERAL PARA EL  
FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA 1970-1982**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**

**LICENCIADO EN ECONOMIA**

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

**ELISEO DIAZ GONZALEZ**

**Cd. Universitaria**

**1989**

**México, D. F.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **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.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## INDICE

### **Introducción.**

<b>Capítulo I. Los Procesos de Urbanización en el Capitalismo Contemporáneo.</b>	7
1. La Dinámica de la Urbanización.	7
2. Las Actividades Económicas y Las Formas de Ocupación del Espacio. 11	11
a). El proceso de producción y la urbanización.	11
b). Las condiciones generales de producción y el proceso de urbanización.	14
3. Características De la Política Urbana en Los sistemas Económicos. 17	17
4. El Estado y la Gestión de La Fuerza de Trabajo.	17
<b>Capítulo II. El Sistema Federal Para El Financiamiento del Desarrollo Urbano y la Vivienda.</b>	29
1. Antecedentes Jurídicos.	29
2. Los Organismos de Vivienda de Composición Tripartita.	45
3. La Evolución de la Administración Pública Federal en el Proceso de Urbanización.	51
<b>Capítulo III. La Vivienda y El Crecimiento Económico en los Setenta.</b>	58
1. El Problema de la Vivienda.	63
1.1 Las Necesidades de Vivienda.	67
2. La Situación Económica en los Setenta.	70
3. El Movimiento Obrero Frente a la Política Económica.	87
<b>Capítulo IV. La Organización Pública Federal Para El Financiamiento de la Vivienda.</b>	92
1. La Inversión Pública en Vivienda	100
2. El Programa Nacional de Vivienda.	108
3. El Financiamiento Para la Vivienda y la Evolución de La Economía.	111
4. Condiciones Crediticias Bajo las que Operan Los Organismos Públicos de Vivienda.	120
<b>V. Conclusiones.</b>	129
<b>Notas.</b>	134
<b>Bibliografía.</b>	140

sociedad durante el periodo, así como la evolución de la economía del país durante esos años, intentando establecer los vínculos causales entre crecimiento económico y política habitacional. Por último se expone también la situación del movimiento obrero durante los setenta, y la resistencia en contra de las políticas de ajuste del Estado.

Finalmente el capítulo cuarto contiene el análisis de la gestión financiera del Estado en la vivienda para los trabajadores, y se abordan la evolución de la inversión pública en la materia, su relación con la situación económica del país, y el análisis de las condiciones de operación de los organismos que componen el sistema financiero de la vivienda.

El proceso de urbanización es un proceso de asimilación y dominación de la producción agraria por la producción industrial y sus actividades asociadas, expresado en la desaparición de las pequeñas aldeas o asentamientos, que son absorbidos por las grandes ciudades. La urbanización pues, está asociada a la industrialización y por ende al desarrollo del capitalismo. La vivienda urbana por su parte, en tanto que componente de la urbanización, es entendida como un problema que se desarrolla en el capitalismo.

En el país, la distribución de la población en el medio rural y urbano en el periodo 1930-1970 manifiesta con claridad la transformación urbana del país. En 1930 el 33 por ciento de la población habitaba en zonas urbanas, mientras que el resto se dispersaba en un gran número de pequeñas localidades. Para 1960,

moderno desarrollada por Gramsci. Según este autor, el Estado es el complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados. El Estado es pues la totalidad orgánica entre dos momentos, en ocasiones contradictorios, dictadura y hegemonía, dominación y dirección, como la forma a través de la cual una clase social ejerce el predominio en la sociedad.\_2/

Los organismos de vivienda que integran el sistema financiero de la vivienda en los setenta, expresan en el plano formal las relaciones del Estado con los distintos estratos o sectores sociales del conjunto de los trabajadores, relaciones que cristalizan en instituciones económico-sociales y que reflejan el predominio que alcanza en la sociedad determinado grupo o estamento social en una coyuntura económica determinada. De esta manera podemos constatar que en el curso del desarrollo estabilizador con la emergencia de las clases medias, se pone el acento en el financiamiento de la vivienda para ese sector, la crisis de esa etapa y el desarrollo de la etapa del desarrollo compartido se constituye el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que viene a reforzar la alianza del Estado con los trabajadores, y por último en la etapa de la bancarrota del modelo económico y la crisis económica, se fortalece ese sistema con los organismos orientados al financiamiento de los sectores populares urbanos.

La existencia de este sistema de financiamiento es una modalidad de la forma de gestión estatal de la fuerza de trabajo, vinculada al aprovisionamiento continuo de fuerza de trabajo como una

mercancía particular, que responde a una necesidad del capital.\_3/ El objetivo de este tipo de gestión es el mantenimiento del ejército industrial de reserva en un nivel adecuado a las cambiantes necesidades del capitalismo, que es puesto en práctica por conducto de instituciones de carácter estatal, que aseguran la reproducción de la fuerza de trabajo en los límites del mantenimiento de una inseguridad fundamental del empleo y la disciplina laboral.

La base de este sistema de gestión de la fuerza de trabajo es la contradicción entre el estatuto de mercancía de esa fuerza y las exigencias objetivas de la reproducción de los trabajadores. Esta contradicción se deriva de dos aspectos de la fuerza de trabajo: Por una parte, el hecho de que el valor de cambio de esta mercancía no incluye no incluya al conjunto de las necesidades históricas de los productores y, por el otro, del hecho de que el valor de la fuerza de trabajo aparece transformado en la forma precio, esto es el salario, lo que abre la posibilidad para la divergencia entre valor y precio.\_4/

El desarrollo de la contradicción entre valor de la fuerza de trabajo y las necesidades históricas de los productores ocasiona la socialización estatal de una parte del consumo popular, porque las relaciones de distribución que determinan las formas de consumo capitalista, formas de consumo privadas, hacen imposible satisfacer necesidades que requieren una satisfacción no mercantilizada, una forma colectiva de consumo. Las reivindicaciones de los trabajadores en cuanto al reconocimiento social de las nece-

sidades disociadas, aquellas necesidades no reconocidas en el salario, constituye el motor para la aparición de un sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo.\_5/

## I. LOS PROCESOS DE URBANIZACION EN EL CAPITALISMO CONTEMPORANEO.

### 1. LA DINAMICA DE LA URBANIZACION..

El término urbano designa la forma particular de ocupación del espacio por la población, es decir la aglomeración resultante de una fuerte concentración de población con una densidad relativamente elevada, que traerá como consecuencia una diferenciación funcional y social cada vez mayor.

Lo urbano debe entenderse en tanto que fenómeno tendencial, inacabado. Se define no como realidad consumada, situada en el tiempo y desfasada con respecto a la realidad actual, sino, por el contrario, como horizonte y como virtualidad clasificadora. \_1/ El término urbano o 'sociedad urbana' surge propiamente con la industrialización, como "culminación de un proceso en el que, a través de transformaciones discontinuas, las antiguas formas urbanas estallan" \_2/ El proceso urbano representa un proceso de asimilación y dominación de la producción agraria, en el cual la producción agraria se transforma en un sector dominado por el sector industrial. Se transforma de esta manera la aglomeración tradicional, la aldea, que es absorbida por unidades mas amplias concentradoras de población.

Debido a que el proceso de urbanización está asociado a la industrialización, su tratamiento se sitúa en el sistema capitalista de producción. En sentido estricto, la aglomeración urbana es originada por la división del trabajo en la sociedad y en el

taller. A su vez, la aglomeración urbana sirve de base a la división del trabajo en la manufactura y con ello a la producción capitalista.

La división del trabajo en la sociedad y la división del trabajo dentro de la unidad de producción, que manifiestan las relaciones entre urbanización y capitalismo, tiene como supuesto material la magnitud de la población, su densidad y la aglomeración obrera en el taller. La magnitud de la población es determinada por la red de vías de comunicación y la distribución espacial de los medios de producción, del capital y de los medios de consumo colectivo. Por su parte, la división manufacturera del trabajo requiere que la división del trabajo en la sociedad haya logrado alcanzar cierto grado de desarrollo, pero al mismo tiempo, la división manufacturera incrementa la fuerza productiva de la sociedad.

"La aglomeración urbana permite una inmensa expansión de la división del trabajo...el límite de esa división es el tamaño del mercado. Ese tamaño es determinado por las fronteras políticas y por el costo de los transportes. La ciudad rompe esta última barrera, al aglomerar en un espacio limitado una población inmensa."<sup>3</sup> El efecto de la aglomeración urbana sobre el desarrollo de las fuerzas productivas es tal que autores como Singer (1979) y Lefebvre (1980), hablan de una "revolución urbana" en sentido análogo al de revolución industrial. En este sentido la concentración urbana, esto es la ciudad, es considerada una fuerza productiva, pero una fuerza productiva que carece de capacidad transformadora: "La realidad urbana modifica las

relaciones de producción, sin, por otra parte, llegar a transformarlas. Se convierte en fuerza productiva, como ocurre con la ciencia. El espacio y las políticas del espacio 'expresan' las relaciones sociales, al tiempo que inciden sobre ellas."\_4/

La causa principal de la formación de aglomeraciones urbanas es la migración rural, antes que el crecimiento vegetativo de la población en los centros existentes. Este proceso de formación de aglomeraciones es resultado de una expulsión rural, mas que de una atracción urbana, es decir que surgen "mucho más como una descomposición de la sociedad rural que como una capacidad de dinamismo por parte de la sociedad urbana"\_5/

Sin embargo la causa última de la migración poblacional podemos encontrarla en las desigualdades regionales que acompañan al desarrollo del capitalismo en los espacios de la economía regional. Esta articulación de las regiones al sistema capitalista de producción conforma por una lado áreas económicas expulsoras de población y por otro lado, polos de atracción de esa población expulsada. Los factores de expulsión tienen que ver ya sea con factores de estancamiento, o con factores de cambio en las relaciones de producción. Los factores de estancamiento son aquellos relacionados con la presión demográfica sobre la tierra y están determinados por el incremento en el ritmo de crecimiento poblacional, en tanto que los factores de cambio en las relaciones de producción se relacionan con "una reestructuración de las relaciones de producción frente a las imposiciones del desarrollo de las fuerzas productivas en el sistema capitalista"\_6/

Es importante distinguir los factores expulsores de la población debido a que tienen un impacto diferente en la expansión de la economía urbana. Cuando predominan factores de estancamiento la economía urbana absorberá parcialmente los flujos migratorios, y dicha absorción se producirá a través de la expansión del sector terciario de la economía. En cambio cuando tales flujos se deban a factores de cambio, es decir a la integración de regiones con economías de subsistencia a la producción capitalista, la economía de las ciudades tendrá mayor oportunidad de crecer con más vigor, incorporando con mayor medida a los sectores sociales migrantes.

La estructuración del espacio urbano debe entenderse como la obra de 'agentes' o 'actores' sociales, de 'sujetos' colectivos, que operan con impulsos sucesivos, emitiendo y formando de manera discontinua capas del espacio urbano. Estos grandes grupos sociales, que comprenden clases y fracciones de clase, pero que también comprenden instituciones que no se pueden definir únicamente por su carácter de clase, actúa con y/o en contra los unos de los otros. Las cualidades y propiedades del espacio urbano son resultados de sus interacciones, de sus estrategias, de sus éxitos y fracasos, la forma general de lo urbano abarca, reuniéndolas, estas múltiples diferencias.\_7/ La particularidad del desarrollo de la urbanización capitalista radica en que, como lo explica Singer (1980), las fuerzas que tienden al nacimiento de las aglomeraciones urbanas no actúan sobre espacios vacíos, sino que surgen precisamente ahí donde la aglomeración de la población resultante de sistemas económicos anteriores ha alcanzado un

grado suficiente de desarrollo para propiciar la producción en masa.

La ciudad no es un fenómeno autónomo sometido a leyes de desarrollo distintas a las leyes de la acumulación capitalista: No se puede disociar de la tendencia del capital a aumentar la productividad del trabajo socializando las condiciones generales de la producción, de la que es componente esencial la urbanización.<sup>8/</sup> "Lo que explica la autonomía de los fenómenos urbanos es el hecho de que pertenecen a la división del trabajo en la unidad de producción".<sup>9/</sup> La división del trabajo en la sociedad, cuya base principal es la separación campo-ciudad, "pertenecer a las formaciones económicas de las sociedades más diversas y no como la división manufacturera del trabajo o la de la fábrica, únicamente a la formación capitalista. Por eso el fenómeno urbano ha precedido al nacimiento del capitalismo y algunos de sus rasgos no proceden directamente de tal sistema.

## 2. LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y LAS FORMAS DE OCUPACIÓN DEL ESPACIO.

a) El proceso de producción y la urbanización. El término urbanización denota tanto la constitución de formas espaciales específicas de las sociedades humanas, caracterizadas por la significativa concentración de las actividades y población en un espacio restringido, como a la existencia y difusión de un particular sistema cultural, la cultura urbana. Castells (1980) llama la urbanización como la producción social de formas espaciales para referirse al proceso a través del cual una proporción significa-

tivamente importante de la población de una sociedad se concentra en un cierto espacio.\_10/

La ciudad moderna nace con la manufactura y la industria. La configuración del proceso de urbanización está asociado a las leyes económicas que rigen el modo de producción capitalista. El rasgo principal del modo de producción capitalista es la tendencia a la concentración y centralización del capital. La concentración del capital y la concentración espacial de las actividades poseen un nexo causal común.\_11/ Del mismo modo como la concentración espacial desborda los límites que a su reproducción le imponen las fuerzas productivas, también la concentración espacial tiene a superar lo deseable para el proceso productivo. La producción sólo absorbe las economías de aglomeración resultantes de la urbanización capitalista, en cambio, las deseconomías del congestionamiento la absorbe el conjunto de la sociedad.

El proceso de urbanización está relacionado con la descomposición previa de las estructuras sociales y la emigración de la población rural hacia los centros urbanos, y la transición de una economía doméstica a una economía manufacturera y de esta a una economía fabril. El resultado de este proceso es una mayor concentración de mano de obra, la creación del mercado interno y la configuración de un medio industrial.

Debido a que la industrialización es un fenómeno producido por el modo de producción capitalista, cuya lógica refleja, la urbanización derivada de la industrialización refleja también la lógica

capitalista y se expresa en el desorden urbano. La racionalidad técnica y el predominio de la tasa de ganancia conducen, por un lado, a borrar toda diferencia esencial entre ciudades y a fundir los tipos culturales en el tipo generalizado de la civilización industrial capitalista; por otro lado, tiende a desarrollar la especialización funcional y la división del trabajo en el marco geográfico, y por tanto, a crear una jerarquía funcional entre aglomeraciones urbanas.

La problemática de la urbanización contemporánea esta definida por tres conjunto de problemas: La concentración del crecimiento del urbano en los países subdesarrollados, sin correspondencia con el crecimiento económico asociado a la urbanización de los países capitalistas desarrollados; la aparición de nuevas formas urbanas, como es el caso de las metrópolis; y la aceleración en el ritmo de la urbanización en todo el mundo.

Los factores que conducen a la concentración urbana y la formación de ciudades metropolitanas son: a) Los estímulos del mercado que determinan los requisitos mínimos de operación al fovorecer la concentración empresarial del capital. En la medida en que las empresas se agigantan, tienden a concentrar la mayor parte de sus establecimientos en la misma área para facilitar su control administrativo; b) Los costos de los servicios de infraestructura cuya explotación racional lleva a la concentración urbana hasta el punto en que se pasa a deseconomías de escala; c) la condicionalidad que el establecimiento de las empresas ejerce sobre la localización de las residencias de sus dirigentes, y la

atracción de la vida metropolitana sobre las personas con capacidad para influir en la decisión de localización.

La concentración urbana derivada de los procesos de hiperurbanización, característica principal de los procesos de urbanización de los países subdesarrollados, constituye por el contrario un obstáculo al desarrollo económico, en la medida en que "inmoviliza recursos e inversiones productivas encaminadas a organizar y proveer los recursos necesarios a concentraciones humanas no estructuradas en función de una tarea productiva. La especificidad de este proceso está dada por la concentración en grandes ciudades sin integración en una red urbana, lo cual diferencia las aglomeraciones gigantes de los países avanzados, que constituyen organismos espaciales de articulación económica; la inexistencia de una continuación en la jerarquía urbana; la distancia social y cultural entre las aglomeraciones urbanas y las rurales; y la yuxtaposición de dos ciudades, la indígena y la occidental, en aquellas aglomeraciones heredadas del colonialismo.\_12/

) Las condiciones generales de la producción y el proceso de urbanización. Toda forma social, como lo es el espacio físico, puede comprenderse a partir de la articulación histórica de varios modos de producción, en donde el modo de producción se entiende como "la matriz particular de combinación entre las instancias" fundamentales de la estructura social: la instancia económica, político-institucional, e ideológica, esencialmente.\_13/ La expresión espacial de la estructura social incide en la diferenciación de las zonas urbanas: la instancia económica por

ejemplo define los espacios urbanos destinados a la localización industrial, comercial y en general al asiento físico de los medios de producción y la localización fabril y del equipamiento comercial; y también, a las áreas habitacionales de los contingentes obreros, técnicos y administradores, que dan sustancia al proceso productivo. La instancia político-institucional estaría definiendo los espacios destinados a la gestión gubernamental y de la superestructura política de la sociedad, en tanto que la instancia ideológica estaría reflejada en el equipamiento destinado las prácticas ideológicas que se llavan a cabo en la sociedad. El sistema que articula estas instancias de la estructura social al interior de una unidad urbana es el sistema urbano.

En términos más amplios podemos considerar a la producción de formas urbanas, en particular a las ciudades modernas, como una resultante de la aglomeración de las condiciones generales que reúne la producción capitalista. Marx había ya establecido la necesidad del capital de valerse de inversiones de capital desvalorizadas en los circuitos exteriores de la producción capitalista, para dar continuidad al proceso de circulación capitalista D - M - D', resaltando la importancia de los transportes y las comunicaciones. A estos elementos se puede agregar también la importancia de las aglomeraciones, entendida como el lugar en donde se reúnen los medios de producción y circulación material del capital; formas que apoyan la validación social de las mercancías.

Las condiciones generales de la producción es un concepto que

engloba al proceso inmediato de producción, a la unidad de producción y al proceso general de producción y circulación del capital. De acuerdo con Marx, la revolución en la producción industrial y en la producción agrícola, hizo necesaria una revolución en las condiciones generales de la producción, es decir en los medios de comunicación y los transportes. El posterior desarrollo del capitalismo abrió paso al surgimiento de nuevos elementos que se suman a estas condiciones generales: los medios de consumo colectivos que se agregan a los medios de circulación material y, además, la concentración de los medios de producción y reproducción (del capital y la fuerza de trabajo) en las formas sociales capitalistas. <sup>14/</sup> Las condiciones generales conforman la nueva fuerza productiva constituida por la ciudad y el espacio capitalista, y pueden distinguirse en las condiciones generales de la producción y circulación del capital, y las condiciones de la reproducción de la fuerza de trabajo.

Los elementos constitutivos de esas condiciones son: el conjunto de la infraestructura física necesaria para la producción; los equipamientos colectivos de consumo que permiten la reproducción de la fuerza de trabajo; y el conjunto de empresas privadas pertenecientes al sector productivo o al sector de la circulación, cuya cooperación en el espacio permite incrementar la productividad del sistema en ese espacio. De esta manera, la concentración urbana constituye una economía de gastos generales para el capital <sup>15/</sup>, y en esa medida es una fuerza productiva. La urbanización produce y reproduce las condiciones generales para el funcionamiento del capitalismo.

Los elementos que conforman esta fuerza productiva son producidos por el sector privado o mediante capital desvalorizado, los fondos publicos. Como la producción capitalista en general, la producción de esos valores de uso urbanos es un proceso ciego: la producción capitalista es una multitud de procesos privados de apropiación del espacio, por lo que la reproducción de las condiciones generales se encuentra en todo momento cuestionada. Aquí es en donde el movimiento de socialización capitalista y las relaciones de producción propias de este sistema entran en contradicción.

### 3. CARACTERISTICAS DE LA POLITICA URBANA EN LOS SISTEMAS ECONOMICOS.

A) Las formas de intervención del Estado en la urbanización.- La gestión estatal en la urbanización se presenta tanto en el plano de la reproducción de los medios de circulación del capital como en la reproducción de la fuerza de trabajo. Ambos tipos de gestión tienen el fin ultimo de hacer posible la continuidad del proceso de acumulación del capital, garantizando el mantenimiento de niveles de ganancia adecuados para el capital y garantizando la permanencia o la concurrencia de los elementos constitutivos del proceso productivo, es decir los medios de producción y la fuerza de trabajo.

Lo que interesa destacar en este plano es la causa de la gestión estatal de la fuerza de trabajo, que sirva para explicar la intervención del Estado en la satisfacción de las necesidades habitacionales de los trabajadores en particular y los sectores

populares en general. La gestión habitacional, en tanto que forma de gestión estatal de la fuerza de trabajo, está determinada por una necesidad que surge dentro del proceso de la acumulación capitalista y es explicada por la naturaleza misma del Estado moderno.

La sobrevivencia del modo capitalista de producción está condicionada por la necesidad de la reproducción constante del capital, es decir, la constante reconversión del plusvalor en capital. Esto significa la búsqueda constante y creciente de mayores volúmenes de plusvalor, obtenidos mediante los mecanismos de la plusvalía relativa, y que traen como consecuencia el mayor crecimiento de la parte del capital que se destina a la adquisición de equipos y materiales para el proceso productivo (capital constante), que la parte del capital que se destina para la adquisición de fuerza de trabajo (capital variable). Este desarrollo desigual se observa en la evolución de la composición orgánica del capital, que relaciona la composición técnica con la composición de valor del capital. Esto que Marx denomina la ley de la acumulación de capital lo lleva a enunciar la ley de población del sistema capitalista de producción.

El mayor dinamismo del capital constante respecto del capital variable significa la menor absorción de la fuerza de trabajo por el aparato productivo y la formación de un ejército industrial de reserva que representa a la población obrera excedentaria creada por el capitalismo. Para poder absorber a esa fuerza de trabajo, la acumulación de capital tiene que acelerarse aún más sin embargo, siempre existe un contingente de desempleados que aumenta o

disminuye de acuerdo con los ritmos de expansión de la acumulación.

Esto que Marx denomina la ley de población del sistema capitalista de producción representa una condición desfavorable para la negociación salarial de la clase obrera, que garantiza el pago de la fuerza de trabajo por debajo de las necesidades de su reproducción. Pero como la reproducción de la clase obrera es una condición fundamental para la existencia del sistema, y la lucha de la clase obrera constituye una amenaza latente para esa sobrevivencia, se hace necesaria la intervención del Estado para garantizar la presencia de las condiciones necesarias para la reproducción capitalista. Esto explica la gestión estatal de la fuerza de trabajo, que busca la reproducción de la fuerza de trabajo de acuerdo con las necesidades del capitalismo, y en la cual el establecimiento de condiciones habitacionales no solo es un factor total en la reproducción sino que históricamente ha constituido un demanda fundamental de los trabajadores.

El proceso de producción capitalista se fundamenta en el proceso de trabajo y las relaciones de producción. Las relaciones de producción implican la presencia de relaciones políticas e ideológicas que son funcionales a la reproducción de la dominación capitalista. Es por eso que el proceso de producción y de explotación es al mismo tiempo proceso de reproducción de las relaciones de dominación-subordinación política e ideológica. De aquí se deriva la presencia, específica en cada modo de producción, del Estado, que concentra, condensa, materializa y

encarna las relaciones politico-ideologicas en las relaciones de producción y en su reproducción.\_16/

El surgimiento del Estado moderno es resultado de la división de la sociedad en clases, producto de la división social del trabajo y las relaciones sociales de producción que se instauran con ella. El Estado consolida y desarrolla las relaciones de producción y por conducto de ellas es como el Estado se relaciona, en un primer momento, con las clases sociales y la lucha de clases. \_17/ Estas relaciones Estado-lucha de clases no significan, para el Estado, el ejercicio de la dominación política como única función. El papel del Estado va más allá al condensar funciones económicas y políticas que no siempre pueden asociarse con la dominación política de las clases subalternas. Apoyados en la definición de Gramsci podemos asumir que el Estado es .."el complejo de actividades practicas y teóricas con las cuales las clases dirigentes no sólo justifican y mantienen su dominio, sino también logran obtener el consenso activo de los gobernados..."\_18/

Bajo esta concepción, el Estado no es ya el aparato coercitivo que conforma a las masas populares de acuerdo al tipo de producción y la economía en un momento dado, por el contrario, el Estado representa aquí un equilibrio entre la sociedad politica y la sociedad civil, es decir, la hegemonía de un grupo social sobre todo la sociedad que es ejercida a través de las organizaciones privadas, como la iglesia, los sindicatos, las escuelas, etc.\_19/.

El Estado es una totalidad orgánica de dos momentos, en ocasiones contradictorios: Dictadura y hegemonía, dominación y dirección, como forma a través de la cual una determinada clase social ejerce el predominio en la sociedad, y por medio de la segunda vía, obtiene la adhesión de los gobernados al tipo de sociedad en la cual viven. Esta doble característica no implica la presencia de dos fenómenos separados. "El Estado como dictadura de clase y el Estado como sociedad, no son más que dos momentos reales y activos de un único fenómeno general y expresan en última instancia el hecho de que la supremacía de una clase social se manifiesta en dos planos diferentes, como 'dominio y como dirección intelectual y moral'...un grupo social es dominante de los grupos adversarios que tienden a 'liquidar' o a someter aún mediante la fuerza armada, y es dirigente de los grupos afines o aliados. El concepto de dictadura hace referencia a las relaciones de enfrentamiento entre las clases opositoras y la clase dirigente y clases aliadas, en tanto que el concepto de hegemonía alude a las relaciones entre la clase dirigente y las clases aliadas."\_20/

El Estado tiene un papel constitutivo en las relaciones de producción y en la reproducción de las clases sociales, en razón de que no se limita sólo a la represión física o a la inculcación ideológica. Suponer que el papel del Estado se limita al binomio represión-ideología, supondría reconocer al aparato económico como una instancia 'autoreproducible y autorregulable', en donde el Estado se limitara a definir las reglas del juego económico para encuadrar a esa actividad, lo cual es inaplicable sobre todo

para el Estado contemporáneo que interviene en las entrañas mismas de la reproducción del capital. "En suma, el Estado actúa también de manera positiva, crea, transforma, produce realidades" 21/. El aspecto ideológico de engaño está siempre presente en las iniciativas económicas emprendidas por el Estado, pero esto no impide que también actúe a través de la producción del sustrato material del consenso de las masas con respecto al poder.

Las funciones del Estado se encarnan materialmente en sus aparatos. Ya Althusser, apoyado en la concepción del Estado que reconoce su funcionamiento a partir del binomio represión-ideología, diferenciaba estos aparatos en aparatos represivos y aparatos ideológicos del Estado. La intervención del Estado en las relaciones de producción tiene su expresión en la materialidad del aparato económico estatal. "El aparato económico del Estado posee, en el conjunto de su textura, un carácter político. La contradicción fundamental de este aparato se sitúa entre tácticas esencialmente polarizadas en torno a los intereses del capital y de su fracción hegemónica, el capital monopolista, y las impuestas por la lucha de las clases explotadas: Esa contradicción atraviesa, en gradación diversa, al conjunto de las redes y ramas del aparato económico del Estado." 22/

El conjunto de la acción del Estado, ya se trate de la violencia represiva, la inculcación ideológica, la normalización disciplinaria, la organización del espacio y el tiempo o la creación del consentimiento, está relacionado con estas funciones económicas.

#### 4.- El Estado y la gestión de la fuerza de trabajo.

La intervención económica estatal tanto en el ámbito de la producción como en el ámbito de la circulación, se sintetiza en la gestión de la fuerza de trabajo asalariado y la gestión de la moneda equivalente general. El primer tipo de gestión está ligada al aprovisionamiento continuo de mano de obra y la segunda está ligada a la acumulación del capital dinerario por medio de la política económica. La gestión de la fuerza de trabajo como mercancía particular es el eje principal de la intervención económica estatal, y..."responde a una necesidad del capital que no puede ser satisfecha por el mismo. \_23/

Este tipo de intervención estatal queda siempre condicionada por el carácter capitalista del uso de la fuerza de trabajo. Este uso combina dos aspectos diferentes y complementarios: la disciplina en el trabajo y la inseguridad en el empleo, lo cual significa una intervención estatal inmanentemente exterior a este proceso.

Como fue establecido anteriormente, el mercado de trabajo funciona en el marco de un ejército proletario de reserva cuyo volumen aumenta o disminuye según las necesidades de la acumulación capitalista. Este ejército de reserva, necesario para el funcionamiento de la economía capitalista, y privado de medios de subsistencia, es necesario mantenerlo para que la fuerza de trabajo este siempre disponible. Aquí es donde intervienen instituciones no capitalistas, de carácter estatal (aunque también instituciones no estatales), que aseguran la reproducción de la fuerza de trabajo en los límites de una inseguridad fundamental

del empleo y en forma que garanticen el mantenimiento de la disciplina en el trabajo. Estas instituciones están dirigidas a subsanar una necesidad que el capitalismo crea y no está en condiciones de satisfacer. \_24/

Estas instituciones actúan en un campo definido por una doble determinación: las necesidades de la acumulación capitalista y las relaciones de clase, esto es la lucha de clases. Para el caso particular de la intervención estatal en la provisión de viviendas para los trabajadores y los sectores populares, podemos considerar que el aparato financiero de viviendas constituye un mecanismo para la gestión de la fuerza de trabajo. La acción estatal en esta materia no puede ser vista únicamente como la búsqueda de legitimidad del Estado, sino más bien es el resultado de diversas relaciones causales: la conquista de posiciones de los sectores obreros y las clases explotadas, la propaganda y legitimidad y, la construcción del sustrato material. Sobre todo esta intervención es funcional a la acumulación de capital, por tanto las inversiones estatales en esta materia no pueden analizarse al margen de la evolución económica ni del ciclo de la inversión productiva en general.

Topalov denomina como sistema para el mantenimiento de la fuerza de trabajo al conjunto de instituciones estatales avocadas a la gestión de la fuerza de trabajo. Este sistema se basa en la contradicción entre el estatuto de mercancía de la fuerza de trabajo y las exigencias objetivas de la reproducción de los trabajadores. Esta contradicción deriva por una parte, del hecho

de que el valor de cambio de esta mercancía no incluye al conjunto de las necesidades históricas de los productores, y por otro lado, que el valor de la fuerza de trabajo aparece transformado en la forma precio, el salario, expresión monetaria del valor de la fuerza de trabajo. \_25/

Una parte de las necesidades de los productores no es socialmente reconocida en el valor de la fuerza de trabajo, es una contradicción de necesidades-valor de cambio. Por otro lado, el salario puede alejarse del valor de la fuerza de trabajo, las propias características de la forma salario tiende hacia esa separación y existe por consiguiente una contradicción entre valor y salario. Ambas contradicciones ocasionan la socialización estatal de una parte del consumo de los sectores populares. Las necesidades son la forma subjetiva de las exigencias objetivas de la reproducción. Su determinación es social, cultural e ideológica. Las reivindicaciones son la expresión colectiva de las exigencias objetivas de la reproducción. Esta forma de expresión depende en gran parte de las formas de organización colectiva de los trabajadores, de las estrategias de sus organizaciones, etc. El precio de la fuerza de trabajo no reconoce todas las exigencias objetivas de la reproducción de los productores, no reconoce sino las exigencias del capital, es decir que reconoce sólo al valor del conjunto de las mercancías necesarias para la reproducción de la fuerza de trabajo que el capital necesita en un momento dado. El otro conjunto de necesidades de los trabajadores serán negadas en el salario, son necesidades no solventes, que abrirán paso a la reivindicación del reconocimiento social

directo de esas necesidades en forma diversa al salarios, es decir bajo la forma de subsidios sociales y equipamientos colectivos.

La reivindicación de los trabajadores para el reconocimiento social directo de estas necesidades disociadas constituye el motor para la aparición de un sistema para el mantenimiento de la fuerza de trabajo, que se compone por instituciones que cumplen dos actividades: transferencias en la forma monetaria, tales como asignaciones familiares, subsidios de enfermedad, etc., y por otra parte, el suministro directo de valores de uso, tales como escuelas, hospitales públicos, viviendas, transportes publicos, etc. Estos equipamientos constituyen una forma de satisfacción no mercantilizada, socializada, no capitalista, de necesidades no reconocidas en el salario.

El sistema de mantenimiento de la fuerza de trabajo reúne tres características contradictorias: a) el sistema publico de mantenimiento moviliza fondos publicos, capital desvalorizado que es una ayuda para la acumulación del capital en su conjunto: Es un apoyo no selectivo a la tasa de ganancias en general; es, al mismo tiempo, la cobertura real de una parte del valor de la fuerza de trabajo. En la fase monopolista del capitalismo, este apoyo no selectivo se transforma en un apoyo directo a la acumulación monopolica. b) Cuando el Estado se hace cargo de las necesidades bajo la forma de prestaciones monetarias, crea una demanda solvente para la producción capitalista. Por el contrario, cuando toma directamente a su cargo el abastecimiento de valores de uso, cierra al capital privado un campo para su valo-

rización. c) Las instituciones que administran el sistema publico de mantenimiento pueden entrar en crisis junto con el sistema mismo. Los aparatos que integran este sistema pueden introducir, si las clases dominadas han conquistado posiciones de poder, un elemento de crisis de Estado.

Para la teoría económica la vivienda, al igual que el resto de los bienes de consumo durable, es un activo real en donde invierten las unidades familiares. En el mercado de capitales las unidades familiares pueden optar por invertir en activos financieros o en activos reales, en donde la tasa de interés determina la dirección de la elección. El equilibrio del mercado de capitales se determina en un nivel en el cual la tasa de interés iguala la demanda de dinero con la oferta monetaria y la inversión con el nivel de la renta nacional. 26/

La similitud de los activos reales con los activos financieros, por ejemplo los bonos, radica en que ambos generan un interés o renta periodica, y al final del periodo de inversión puede recuperarse el principal más una tasa de interés. La vivienda produce una renta periodica, representada por un ingreso virtual consistente en el alquiler que el propietario de ese activo deja de pagar, y puede ser enajenado en el momento en que otras inversiones sean mas atractivas, recuperándose de esta manera la inversión originalmente efectuada más un margen de utilidad producto de la capitalización del activo.

Es importante tener en cuenta este enfoque porque es el sustento en que se basa el cálculo de las cuentas nacionales, en donde el

gasto en vivienda es considerado dentro del concepto de inversión. Para efecto de las cuentas nacionales la inversión se divide en inversión en equipo, en construcción y en vivienda residencial. También es importante su consideración porque en coyunturas de desequilibrio financiero la inversión residencial efectivamente se comporta como activo financiero que es demandado cuando la tasa de interés o el estado de las expectativas de inversión son desfavorables para la inversión productiva. Este tipo de inversiones forman parte de la especulación inmobiliaria y pueden ser considerada la función de los especuladores inmobiliarios, pero también el resto de las familias que poseen viviendas modestas pueden llegar a comportarse como inversionistas que buscan una maximización de su utilidad.

## CAPITULO II: EL SISTEMA FEDERAL PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO Y LA VIVIENDA.

### 1. Antecedentes Juridicos.

El marco jurídico de actuación del sistema federal para el financiamiento del desarrollo urbano y la vivienda, está circunscrito dentro de dos límites: Uno, asociado a la legislación urbana, que regula el proceso de la urbanización, y; otro, que es resultado del proceso de fortalecimiento del Estado mexicano y asociado a su intervención en la economía, y que se relaciona con el conjunto de piezas legales que sustentan dicha intervención económica. Estos dos aspectos expresan el doble carácter de lo que se conoce como la política urbana: Por una parte, la inversión pública o bien, el gasto público destinado a la creación y mantenimiento de las condiciones materiales de existencia de la fuerza de trabajo y la creación de condiciones materiales para la circulación del capital, expresado en las inversiones en vivienda popular, infraestructura y equipamiento, y el gasto en la planeación del desarrollo urbano; y por otra parte, el impacto en la organización del espacio derivado de la actividad económica desplegada por el propio Estado, a través de las empresas públicas.

El marco de la presente investigación comprende únicamente el análisis de los organismos que participan en la gestión estatal de la fuerza de trabajo, en particular en lo referente al finan-

ciamiento de la vivienda. La exposición de éste apartado integra el análisis de los ordenamientos legales que crean a estos organismos financieros y los ordenamientos que los vinculan al marco constitucional, considerando en todo momento que la política de vivienda forma parte de la gestión urbana estatal.

Los organismos orientados a la atención de las necesidades sociales de vivienda y en general de equipamientos colectivos de consumo, surgen como resultado de las necesidades materiales de reproducción de la fuerza de trabajo, creadas por el capitalismo y que el funcionamiento normal del aparato económico es incapaz de satisfacer; por otra parte, los organismos que atienden las necesidades de infraestructura representan la participación estatal directa en el proceso de acumulación del capital, expresada en el apoyo material -creación de infraestructura- y financiero, dirigido a la producción de mercancías y su circulación.

El auge registrado durante el periodo de estudio en la gestión urbana estatal, asociado con la ampliación de la actividad económica estatal que concurre durante esta época, se manifiesta en la conformación de un cuerpo legal que viene constituyéndose en el marco formal para la gestión urbana estatal. La intervención del Estado en el financiamiento de la vivienda popular, surge a la par que la política urbana, en un fenómeno que no puede dissociarse. La gestión urbana del Estado se basa en el artículo 27 constitucional, que dispone que "la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares.

constituyendo la propiedad privada." Y en un refuerzo de la capacidad inductiva del Estado: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana."

Con base en las normas del artículo 27 se expide en 1976, en un clima de enfrentamiento entre el Estado, por un lado, y la burguesía y las clases medias, por el otro, la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo objeto es establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno para la regulación y ordenación de los centros de población, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los asentamientos humanos y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Hasta antes de la expedición de esta Ley, la gestión urbana estatal se fundamentaba en un conjunto de disposiciones pertenecientes al derecho civil en el ámbito de competencia de los estados y al derecho agrario y administrativo en el ámbito federal. 1/ La regulación estatal del desarrollo urbano y la gestión habitacional del Estado discurre en forma paralela al proceso de

modernización y evolución económica del país, al tiempo que estimula el desarrollo de la economía y la diversificación de la estructura social. Entre 1920 y 1940, el proceso de consolidación del nuevo Estado se acompaña con la promulgación de la Ley de Tierras Ociosas de 1920, la creación del Banco Nacional Urbano y obras Públicas (1933), la Ley de Expropiación y la de Nacionalización de Bienes.

A partir de la consolidación del proceso industrializador en la década de los cuarenta y la intensificación de la migración campo-ciudad, se funda el Banco de Fomento a la Vivienda (1943), se expide un decreto que encarga al Gobierno del Distrito Federal la construcción de casas para los trabajadores, se expide la Ley de Vías de Comunicación y el Reglamento para Ocupación y Construcción de Obras en Mar Territorial, Playas y Zonas Federales (1940); el Reglamento para la División Ejidal (1942) y la Ley de Bienes Nacionales (1944). En 1941 se adopta una importante disposición para la regulación y fomento del financiamiento de la vivienda con la expedición de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que capacita a los bancos privados de ahorro y préstamo para el otorgamiento de créditos para vivienda. La nueva disposición bancaria permitirá al Estado canalizar mayores recursos a la construcción de vivienda, no obstante que regía sólo para instituciones bancarias e instituciones auxiliares privadas exceptuando al Banco de México y las instituciones nacionales de crédito. En 1962 se introducen en esta Ley modificaciones sustantivas, que serán afinadas en 1978, que reforzarán los mecanismos para dirigir recursos banca-

rios a la vivienda de interés social. Destacan cuatro disposiciones que coadyuvan a la configuración del mecanismo bancario para el financiamiento habitacional:

a). La autorización a las instituciones de depósito y ahorro para establecer planes especiales de depósito en cuentas de ahorro, en beneficio de ahorradores interesados en obtener préstamos con garantía hipotecaria para la construcción de habitaciones de interés social.

b). La obligación de esas instituciones para colocar el 30 por ciento del importe del pasivo por los depósitos de ahorro en préstamos para la vivienda de interés social.

c). La autorización a las sociedades de crédito hipotecario para recibir préstamos de organizaciones oficiales destinados a fomentar la vivienda de interés social, de acuerdo a normas fijadas por el Banco de México, utilizando como garantía de esos préstamos los propios créditos a los que se destinasen.

d) La obligación de las sociedades de capitalización de mantener invertidos cuando menos un 5 por ciento de su pasivo exigible en bonos para la habitación popular que fuesen emitidos por instituciones de crédito, además de otro 5 por ciento en habitaciones de alquiler construidas por esas instituciones; en la edificación de habitaciones populares destinadas a ser vendidas mediante procedimientos de amortización periódica; en préstamos hipotecarios con interés no mayor del 7 por ciento anual, destinados a la construcción de vivienda popular; y en bonos de habitación popular emitidos por las instituciones nacionales.

La reorientación del crédito por medio del encaje legal comprendía la obligación de los bancos de depósito y ahorro para canalizar al financiamiento de la vivienda el 50 por ciento de los nuevos depósitos efectuados a partir del 8 de enero de 1960, siempre que ese monto no superara el 30% de los nuevos depósitos hechos a partir del 1o. de junio de 1963.\_2/

Estas reformas se dirigían a la constitución de un sistema financiero de la vivienda apoyado, por un lado, en el ahorro de los demandantes de vivienda, y por otro, en el establecimiento de mecanismos de intermediación bancaria donde la banca captaría recursos vía emisión de bonos hipotecarios colocados entre el público ahorrador o bien en instituciones financieras. Debido a que estos financiamientos, por su propia naturaleza, son de plazo amplio, la captación bancaria para estos propósitos sólo era posible en virtud de la estabilidad de precios prevaleciente en la economía, en donde los ahorradores podían invertir su dinero en depósitos de largo plazo a tasas fijas de interés, y por consecuencia, al estado de las expectativas de los inversionistas.

Este sistema financiero funcionaba entonces como un mercado regulado por el Estado, en donde los demandantes de depósitos bancarios o de instrumentos de inversión de largo plazo prestaban recursos financieros a los demandantes de vivienda, con la intermediación de una institución bancaria y contando con la regulación del Estado. En el otro caso, el propio demandante de vivienda participaba en un sistema de ahorro en donde, a través

de depósitos periódicos, se constituía en acreditado de una institución bancaria mediante la obtención de un crédito para adquirir una vivienda o bien de una vivienda construida. Es claro que este sistema funcionaba en virtud de la estabilidad económica, el pleno empleo y la situación salarial de los trabajadores y el auge de las clases medias motivado por el proceso de modernización económica y social. Sin embargo la culminación del desarrollo estabilizador resultó en una elevada concentración del ingreso, que significó la aparición de grandes masas de población empobrecida, y los primeros signos de la crisis que aparecen en la primera parte de los setentas, llevaron a la reorientación del tipo de gestión habitacional del Estado.

Otra disposición que regulaba el financiamiento de la vivienda era el Acuerdo que Regula la Inversión de las Instituciones de Capitalización, Seguros y de Fianzas en Habitaciones Populares, expedido en 1957 y que establecía que los préstamos hipotecarios debían comprender hasta el 65 por ciento del valor del inmueble; el valor del terreno no debía exceder un 35 por ciento del valor total de la vivienda, el plazo de amortización sería de 15 a 20 años y la tasa de interés se fijaba en 7 por ciento. El dictamen de las acciones beneficiadas con este mecanismo debería ser aprobado por el Instituto Nacional de Vivienda y el financiamiento debía ser también aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En 1952-1958 se manifiesta con mayor rigor el fenómeno de la urbanización y se promulgan otro nutrido grupo de leyes estatales

de planificación, reglamentos de construcción y otros ordenamientos. Se constituye la Urbanizadora de Tijuana, S. A. (1958) con el objetivo de construir, urbanizar y freaccionar por su cuenta; en el ámbito federal, se promulga el Reglamento de la Zona Urbana Ejidal y la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías (1957). Al mismo tiempo aumentan los programas habitacionales, se funda el Instituto Nacional de la Vivienda (1954), la Dirección de Pensiones Militares (1955), se inician los programas habitacionales de Pemex y, en 1959, se transforma la Dirección de Pensiones Civiles en el Instituto De Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Al principio de los sesenta la política de financiamiento a la vivienda estaba dirigida a promover la eficiencia de los mecanismos ya existentes, para lo cual se expide el Reglamento Sobre las Instituciones Nacionales y Organismos Auxiliares de Crédito (1959), creado como una respuesta al desarrollo económico del país, el crecimiento del sector bancario estatal y la necesidad de coordinar estas instituciones con las instituciones privadas. Esta nueva disposición pretendía implantar una política crediticia unitaria mediante una vinculación orgánica entre las autoridades financieras, las instituciones nacionales de crédito y las organizaciones auxiliares, así como los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal en dichas instituciones con fines de fomento económico. En este Reglamento se autorizaba al Banhopsa para adquirir compromisos en moneda extranjera en el exterior, lo que facilitará la canalización de recursos financieros de banco extranjeros y organismos multilaterales para apoyar el desarrollo

urbano y los programas habitacionales del Estado.

Durante la administración de Gustavo Diaz Ordaz se reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares para crear el Programa Financiero de Vivienda, reforzado financieramente por un préstamo del Banco Intamericano de Desarrollo (BID) mediante el cual se crea el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi). Posteriormente se crea el Fondo de Garantía y Apoyo a Créditos para la Vivienda (Foga), que respaldaba las operaciones de descuento bancario llevadas a cabo por ante Fovi. Este importante mecanismo financiero creado por el Estado constituía una medida regulatoria tendiente a revertir la tendencia observada en la banca de privilegiar el financiamiento de corto plazo, y evidenciaba el insuficiente flujo financiero que la banca estaba canalizando a esta actividad en razón de la rápida urbanización que vivía el país .

El Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda se capitaliza principalmente con créditos procedentes de la Agencia Para el Desarrollo Internacional, de Estado Unidos, y del Banco Interamericano de Desarrollo, facilitados de acuerdo con el programa de la Alianza para el Progreso. Tanto este Fondo como el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda se establecen bajo la jurisdicción del Banco de México.

En 1969 se crean también el fideicomiso para la construcción de casas-habitación para obreros del Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y en 1970 se crea la Dirección de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal, y se derogan los

artículos de la Ley de Instituciones de Crédito referidos a ahorro y prestamo para la vivienda por ser inoperantes. Los antecedentes de la creación de la Dirección de Habitación Popular se encuentran en los programas de vivienda iniciados por el DDF en 1934, con motivo del decreto presidencial que le encargaba la construcción de viviendas económicas para sus trabajadores.

Para fin de los sesenta los hechos mas elevantes son la expedición de una nueva ley de Bienes Nacionales (1969) y la creación del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris) en el Estado de Mexico, con el objetivo de regularizar la tenencia de la tierra, en respuesta al elevado incremento de la ocupación irregular de terrenos por parte de los nuevos pobladores urbanos.

Con estos antecedentes llegamos a la década de los setenta en donde la política urbana toma un perfil mas definido, expresada en la creación de organismos de cobertura nacional que vienen a sustituir la actitud meramente legislativa con que se habia enfrentado la problematica de la vivienda y el desarrollo urbano.

La administración de Luis Echeverría (1970-1976) adopta como politica de gobierno la llamada estrategia de desarrollo compartido que, entre otros, postula los objetivos de redistribuir el ingreso, crear empleos y reducir la dependencia externa con el desarrollo de una politica concreta en materia de planificación urbana-regional puesta en práctica mediante la inserción de la dimensión territorial en las politicas económicas generales. 3/ Esta nueva politica tendrá expresión institucional en la Administración Pública Federal, que sufrirá una gran ampliación con el

surgimiento de nuevas instituciones dedicadas a la gestión habitacional y urbana. En 1970 se crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (Indeco), organismo público descentralizado creado en sustitución del Instituto Nacional de la Vivienda con el objetivo de construir y financiar la adquisición de vivienda popular así como la constitución de reservas territoriales para resolver el problema habitacional.

Otro conjunto de medidas puestas en práctica en relación con la regulación urbana son la emisión del acuerdo que autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para autorizar a las instituciones fiduciarias la adquisición de inmuebles en fronteras y costas, en favor de extranjeros (1970), la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria (1972) que juega un papel decisivo en el ámbito urbano al regular la transformación del suelo rural en suelo urbano, y la creación del Fideicomiso de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales (Fidein), creado con el objetivo de promover el desarrollo industrial en localidades de escasa concentración, descentralizar a la industria y disminuir las desigualdades regionales, estimulando la descentralización mediante exenciones fiscales para las industrias. Se llevaron a cabo también diversas acciones que tuvieron importancia relevante en el nuevo perfil regional que encara el país a partir de los setenta.

La creación de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas en 1971 pretendía constituirse en polo de desarrollo de la zona costera de Guerrero y Michoacán y consistió en la creación de un complejo industrial de empresas interconectadas técnicamente para el con-

sumo de acero. Se establecimeitno dio nacimiento a la Ciudad Lázaro Cárdenas para la que se expropiaron grandes extensiones de terrenos que serían administrados por el Fideicomiso de Ciudad Lázaro Cárdenas (Fidelac), encargado de la urbanización y dotación de vivienda para los trabajadores de la siderurgia...4/

Se crea también la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972), con el fin de estimular el desarrollo de esa región mediante el aumento de la explotación de los recursos naturales y el fomento a la industria de transformación. Una importancia semejante tuvo el Programa Integral de Desarrollo Rural (Pider), creado en 1973 con el fin de otorgar apoyo financiero para estímulo del desarrollo agropecuario y el arraigo de la población campesina; la creación de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de Baja California (1973) con el objetivo de promover el desarrollo turístico y el comercio e industrialización de productos marinos; los Centros Coordinadores Indigenistas (1973) para la atención de los problemas de la población indígena del país; y finalmente la constitución de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975), compuesta por altos funcionarios del Poder Ejecutivo Federal y encargada de la preparación de los planes de desarrollo regional.

En el plano de la legislación y las adecuaciones administrativas se implantan también diversas acciones de importancia urbano-regional: La constitución de los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estado de La República, para

coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Gobierno Federal y elaborar los planes estatales de desarrollo económico ; la expedición de la Ley General de Población (1973), que pretende introducir la dinámica, estructura y distribución de la población en los programas de desarrollo económico y social del Gobierno Federal. Para instrumentar este objetivo se creó el Consejo Nacional de Población (1974). También cobra gran relevancia la expedición de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1975), con el objetivo de promover el desarrollo integral del DF, organizar su crecimiento e implantar disposiciones sobre usos del suelo, reservas territoriales y renovación urbana.

Por último el periodo concluye con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, en 1976, que se propone racionalizar el ordenamiento y regulación de las localidades urbanas y rurales del país. Este ordenamiento se convirtió en la superestructura legal sobre la cual descansa la planeación del desarrollo de los centros de población.

Hasta aquí, este largo periodo se caracterizó por un marcado interés del Estado por sentar las bases jurídicas para su intervención en el ámbito territorial. 5/ Hasta 1940 se define el marco legal fundamental que permitirá el despliegue de las políticas urbano-regionales del Estado , a la par que se creaban las instituciones nacionales que apoyarán la creación de las condiciones generales de producción para sustento del desarrollo industrial. A partir de 1940, el crecimiento económico y el proceso de urbanización se aceleran por influencia de las políticas

gubernamentales, esencialmente de orden sectorial, influyendo sobre la organización territorial de la población y de las actividades económicas. Paralelamente en el ámbito de la superestructura jurídica, se despliegan un conjunto de ordenamientos legales que regulan la actividad urbana y que se generan a partir de estímulos particulares de problemas concretos. De esta forma se crean en los niveles federal y estatal de gobierno, en forma dispersa, diversas leyes, reglamentos, y otros ordenamientos jurídicos, que darán pie a la necesidad de crear una legislación fundamental que regula en los diversos órdenes a los asentamientos humanos. Esta ley es la LGAH, a partir de la cual habrá de estructurarse toda la reglamentación en la materia.

Puede considerarse que hasta 1970 el interés real del Estado se centraba en el desarrollo económico sectorial, y las políticas no reparaban en las implicaciones de la concentración territorial. Durante 1970-1976 el desarrollo económico es concebido dentro de una estrategia de desarrollo regional en la cual la formación de polos de desarrollo y la conformación de ambientes urbanos idóneos empieza a ser un objetivo central de esa estrategia. La etapa que discurre entre 1977 y 1982, se caracteriza por la institucionalización del sistema nacional de planeación urbana, que nace ligado al sistema de planeación económica y social. La expedición del Plan Nacional de Desarrollo (PND) es anunciada por el propio Presidente de la República como "el punto a partir del cual se puede planear, íntegra, a la nación" \_6/. La planeación no se sustentaba en un plan económico que estructurara la planeación social sino, a la inversa, la planeación económica

quedaba sometida a las directrices de un plan de desarrollo urbano.

La instauración del sistema nacional de planeación urbana se apoyaba en el nuevo perfil urbano industrial que había alcanzado el país ya para la segunda mitad de los setenta. En 1977 el sistema urbano nacional estaba constituido por alrededor de 230 ciudades que reunían a una población de 31.2 millones de habitantes y que tenían una participación del sector agropecuario en el PIB inferior al 10 por ciento. 7/ La insitucionalización del sistema de planeación se acompañó de un conjunto de iniciativas para reorientar la administración pública. Se crean los Convenios Unicos de Coordinación (1976) para atender los problemas regionales mediante el fortalecimiento de las finanzas públicas y la participación de los gobiernos estatales en la planeación regional; se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que constituirá el eje de la puesta en operación del sistema de planeación urbana nacional; se crea también la Unidad de Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas u Grupos Marginados (COPLAMAR) para aplicar medidas inmediatas para el mejoramiento de la situación de las comunidades marginadas; se crea también la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (1977) con el fin de estudiar la problemática urbano-regional con un enfoque multidisciplinario y con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo afines a la temática, y constituir el instrumento de coordinación, colaboración y comunicación entre los distintos organismos públicos relacionados con el desarrollo urbano-regional. Sus funciones consistían en definir lineamientos de política

y vigilar el cumplimiento de los programas específicos del PNDU.

En 1977 es creada también la Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (CODEF), cuyo objetivo era programar las acciones para impulsar el desarrollo de estas zonas, y sustituía a la Comisión Intersecretarial que sobre la frontera norte venía funcionando desde 1972. Sus propositos eran impulsar la sustitución de importaciones, fomentar las exportaciones, mejorar las situación de las ciudades fronterizas, fomentar las actividades agropecuarias y apoyar la producción y distribución de mercancías en el mercado local, ejecutando el Plan Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

En 1978 se crea el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, elaborado por la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, que jerarquizaba los aspectos de mayor importancia para la política de ordenamiento del territorio. Este Plan incluía los programas de acción concertada, destacando el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, el de Estimulos a La desconcentración Territorial de las Actividades Industriales y los programas de dotación de infraestructura par a apoyo de puertos y de los energéticos, que fueron los conductos para la canalización de grandes inversiones publicas durante el sexenio lopezportillista. Por último se expide el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979), que contemplaba metas para la descentralización industrial que proponía alcanzar mediante la utilización de incentivos fiscales y subsidios en la compra de combustible; y la expedición del Plan Global de Desarrollo (1980), que planteaba un estrategia urbano-regional que pretendia crear

las condiciones necesarias para lograr el crecimiento mas autónomo de las regiones y de los asentamientos humanos, integrando el desarrollo económico y social al espacio territorial mediante la modificación de los flujos migratorios, de urbanización y de localización industrial, estimulando el desarrollo hacia las costas y las zonas fronterizas, dentro de una estrategia de desconcentrar concentrando.\_8/

## 2. Los Organismos de Vivienda de Composición tripartita.

El Fondo Nacional de la Vivienda es un mecanismo financiero creado para atender el problema de la habitación popular. Es un sistema a través del cual se captan recursos sobre el 5 por ciento del salario ordinario de los trabajadores, con el objeto de constituir un fondo que permita un mayor financiamiento para la construcción y el financiamiento de la adquisición de vivienda de los trabajadores. Está constituido por el Instituto del Fondo de Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), el Fondo de la Vivienda del Insitituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado (Fovisste) y el Fondo de la Vivienda para los Militares (Fovimi). Estos organismos atienden a los trabajadores sujetos de cualquier empresa o patrón, siempre que coticen al Instituto, los trabajadores al servicio del Estado y a los trabajadores y miembros de las fuerzas armadas.

La constitución del Fondo de la Vivienda obedece a dos motivos principales: Antes de su creación, la vivienda popular promovida por el sector público y privado se hacía en exclusiva dentro del sistema bancario, excluyente del conjunto de los trabajadores con

ingresos mínimos y que beneficiaba únicamente a la población con capacidad de crédito; por otra parte, los patrones no cumplían con la disposición constitucional que establecía la obligación de proporcionar vivienda a sus trabajadores, especificada en la fracción XII del artículo 123 del texto original de la Constitución. La disponibilidad de crédito para la vivienda de bajo costo, no obstante las nuevas orientaciones para el otorgamiento del crédito derivadas de las reformas de principios de los sesenta, seguía siendo muy restringida. Esas reformas habían permitido que la situación del crédito hipotecario mejorara debido al mayor interés despertado entre las instituciones bancarias por los instrumentos hipotecarios basados en las viviendas de bajo costo y viviendas multifamiliares. Sin embargo los préstamos hipotecarios eran otorgados a un costo muy elevado, lo cual significaba cerrar el acceso a estos satisfactores a la mayor parte de la población. \_9/

Los principales problemas financieros de la economía mexicana durante 1940-1965 eran una propensión hacia la liquidez excesiva, la insuficiencia del financiamiento y del capital a largo plazo y un nivel y estructura de tasas de interés inadecuados. El alto grado de liquidez se debía a la preferencia de los ahorradores por los instrumentos financieros líquidos y al mantenimiento a niveles prácticamente constantes de los valores de mercado de una gran variedad de títulos de renta fija. En consecuencia, las instituciones bancarias y financieras estaban imposibilitadas para otorgar financiamientos de largo plazo. La solución a este problema radicaba en lograr que esas instituciones emplearan

instrumentos financieros menos líquidos como medio para movilizar recursos en el mercado de dinero y de capitales, y la política monetaria de principios de los sesentas, dirigida a forzar a las financieras a utilizar en mayor grado la emisión de bonos, estaba encaminada a ese objetivo. Pero el costo de estas medidas, aunado a la necesidad de conservar la estabilidad monetaria, que fue objetivo de política desde 1954, reforzaba la estructura inadecuada de tasas de interés que encarecía el costo de captación por medio de esta clase de instrumentos. La estructura de las tasas pasivas de interés se muestra a continuación:

TASAS DE INTERES 1940-1960  
(Promedios anuales-porcentaje por año)

	1940	1950	1955	1960
Tasa oficial de descuento	3.0	4.5	4.5	4.5
Bonos del Gobierno	3.0	8.0	5.0	8.0
Depósitos de ahorro	4.0	4.5	4.5	4.5
Prestamos comerciales	n.d.	10.9	10.2	11.5
Prestamos hipotecarios	n.d.	10.3	10.3	12.0
Cedulas hipotecarias	8.0	8.0	8.0	8.0
Bonos financieros	n.d.	8.0	8.0	8.2
Bonos industriales	8.0	8.0	8.5	10.0
Prestamos de las financieras	n.d.	n.d.	11.5	12.0
Indice compuesto	n.d.	10.7	11.4	14.0

FUENTES: Fondo Monetario Internacional. International Financial statistics, y Sidney Homer, A History of Interest Rates (New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 1963); también informes anuales del Banco de México. Citado en Dwight S. Brothens y Leopoldo Solís, Evolución Financiera de México, Cempla 1967, página 68.

Como puede observarse en el cuadro el costo de la captación de recursos via instrumentos hipotecarios eran muy elevado y en consecuencia los créditos otorgados para este fin resultaban consecuentemente también muy altos. El comportamiento de las tasas reales de interés tuvo una clara tendencia ascendente

debido a que, no obstante que las tasas nominales presentan una escasa variación, la tasa inflacionario conserva una fuerte tendencia al descenso.

Las viviendas dotadas por los empresarios eran muy escasas, y sólo en las empresas donde existía un sindicato fuerte los trabajadores eran capaces de hacer cumplir la prescripción constitucional. Así sucedía en Pemex, en algunos ingenios azucareros y en empresas de la rama de las fundidoras, para señalar algunos casos. También en el sector público existía este problema, aunque con menor gravedad debido a que los salarios de los empleados eran más elevados y en ciertos casos podían acceder a un crédito bancario. Sin embargo, en el caso de los trabajadores del DDF, como ya se apuntó, las autoridades pusieron en práctica programas de vivienda para sus empleados ya desde 1940.

Podemos identificar como causas del nacimiento de esta nueva modalidad para la dotación de habitación a los trabajadores, por un lado, a la validación estatal del pago de la fuerza de trabajo por debajo de su valor que realizan los capitalistas para sostener márgenes de ganancia suficientemente atractivos y garantizar la reproducción del capital; por otro lado, a la presión social ejercida por la lucha de los trabajadores para combatir el deterioro de los niveles de vida, presente desde el inicio del periodo del desarrollo estabilizador, y que a fines de los sesenta amenazaba la estabilidad social y política del sistema. Las fuerzas que empujaban a la modernización y a la urbanización del país estaban compuestas por la emergencia de nuevos sectores de

las clases medias para quienes los mecanismos tradicionales de acceso a la vivienda resultaban inadecuados, y por los nuevos pobladores urbanos producto de corrientes migratorias a las ciudades determinadas por la crisis agrícola y la atracción ejercida por la vida urbana, funcionales a la industrialización, que vinieron a constituir contingentes jóvenes de trabajadores que demandaban habitaciones dignas y a quienes los bajos salarios les impedía acceder a esos mismos mecanismos crediticios.

Resultado de esta situación se crea en 1972 el Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, que integra a los tres organismos ya señalados. Fue necesario reformar la fracción XII del artículo 123, sustituyendo la modalidad para el cumplimiento de la obligación de los patrones de otorgar viviendas a los trabajadores por la obligación de aportar recursos para el Fondo de la Vivienda: "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones." Al mismo tiempo la reforma consideraba de utilidad pública la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Esa

ley regularia además las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrían adquirir las viviendas mencionadas.

Se sustituye con esto no sólo la forma de proporcionar vivienda a los trabajadores sino la obligación de los patrones de hacerlo por su cuenta. También fue reformada la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución, en donde quedó establecido que dichas aportaciones patronales serían del 5 por ciento sobre los salarios ordinarios de los trabajadores.

Como resultado de estas reformas legislativas se crea el Infonavit, como un organismo público de vivienda creado en abril de 1972 a iniciativa del Poder Ejecutivo Federal. Sus funciones, al momento de su creación, son otorgar créditos a los trabajadores para que puedan adquirir en propiedad una vivienda, mejorar y ampliar la propia o bien saldar deudas (de sus viviendas) contraídas con anterioridad. Esta última función desaparece en 1979. Es también el organismo encargado de financiar y promover la construcción de viviendas que serán otorgadas a los trabajadores mediante un crédito.

Meses más tarde se reforma el apartado B del artículo 123, que rige la relación laboral de los trabajadores al servicio del Estado; esa reforma, junto con las efectuadas sobre la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley de pensiones Militares y de Seguridad para las Fuerzas Armadas, servirán de base para la creación del Fondo de Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) Y el Fondo

de Vivienda para los Militares (FOVIMI).

El Apartado B del artículo 123 establecía antes de la mencionada reforma que "Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta conforme a los programas previamente aprobados". Después de la modificación quedó establecido que "se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados; además el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos a favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos, créditos baratos y suficientes para que adquirieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas o bien para construir las, repararlas o mejorarlas, y pagar pasivos adquiridos por estos conceptos."

### 3. La evolución de la Administración Pública Federal en el Proceso de Urbanización.

La política urbana del Estado mexicano es elaborada en las dependencias del Gobierno Federal, en algunos casos a nivel de una o varias direcciones generales de alguna Secretaría de Estado, en coordinación con diferentes sectores, y a partir de 1977 y hasta 1982 en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Como el diseño de la política en general, la política urbana es atribución exclusiva del Ejecutivo Federal, y el Poder Legislativo se limita a sancionar las disposiciones de orden general en que se sustenta dicha política. 10/ La ejecución de esa política es atribución de los organismos centralizados y descentralizados.

integrados en el sector paraestatal, el cual, a lo largo del periodo de estudio, vive una etapa de gran expansión, expresada particularmente en la proliferación de empresas públicas que adoptan la figura del fideicomiso.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal distingue la administración pública centralizada, en la que se integran todas las dependencias del Ejecutivo Federal, incluyendo a los órganos del Poder Legislativo y del Poder Judicial; y la administración pública descentralizada, donde se integran todas las empresas públicas considerando como tales a los fideicomisos, las asociaciones civiles y las sociedades por acciones en donde intervenga el Estado. En la acción pública, son las dependencias centrales quienes elaboran la política gubernamental, que es ejecutada por las entidades pertenecientes al sector paraestatal. Las empresas públicas representan la concreción de la política gubernamental y por consecuencia, son resultado de relaciones políticas y sociales y constituyen el mecanismo a través del cual se concretiza la intervención del Estado en las relaciones económicas.

En el periodo que nos ocupa se crean un gran número de fideicomisos públicos, que surgen por nueva creación o bien de la adecuación de otro tipo de empresas públicas, con objeto de atender aspectos particulares de la problemática urbana y habitacional, sea en el plano nacional, regional o local. Estas empresas tienen un carácter esencialmente político, "vinculado a la evolución del Estado y, por ende, a los tipos de organización del poder y de los procesos sociales con sus múltiples proyecciones." 11/ En el plano legal, la creación de estos organismos descansa en dos

bases: a) obedecen al designio del articulo 3o. de la Constitución que considera a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un regimen político, sino como "un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"\_12/; además, se apoyan en las formas de propiedad establecidas constitucionalmente, que da estatuto legal a la propiedad pública.

Este tipo de organismos combinan aspectos de la ejecución de la política urbana con lo relacionado con la política habitacional, y son ejemplos de ellas el Fideicomiso Puerto Vallarta (1973), el Fideicomiso Fomento Metroplitano de Monterrey (1973), el Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco (1976), el Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de Ciudad Lázaro Cárdenas (1973), el Fideicomiso Metropolitano de Tijuana , la Promotora de Desarrollo Urbano de Tijuana S.A. de C. V. (1981), el Fondo de las Habitaciones Populares (1981) y el Fondo Nacional de Desarrollo Portuario (1975), entre otros.

En virtud de que la facultad fiduciaria recae en la SHCP, estos fideicomisos son controlados o dirigidos por esa institucion a traves de alguna institucion nacional de credito, Banobras en muchos casos, lo que representa una incongruencia debido a que es otra dependencia la que diseña la política urbana, lo que propicia la ineficiencia en el cumplimiento de sus fines.

Diversos estudios se avocaron a explicar el crecimiento del sector paraestatal. 1) Para algunos estudiosos la creación desmesurada de este tipo de organismos, que vinieron a sumarse a los

organismos ya existentes y orientados a la atención de la problemática urbana, tales como los organismos de vivienda, y otras entidades, se debe a dos factores: Por un lado, responde al papel contemporáneo del Estado, su conversión en empresario; y por otro, a la prevención constitucional de las garantías individuales, que, a diferencia de otros países en donde la propiedad es algo previo a la ley, establece el derecho a la propiedad.\_13/ "En la letra y en el espíritu de la constitución de 1917 se asocia, entre otros elementos, a la propiedad con el trabajo y por esta vía se permite el despliegue de formas de asunción estatal o social del dominio sobre bienes ociosos o aprovechados en sentido adverso o diverso al requerido por la comunidad nacional." \_14/

2. Para otros el intervencionismo estatal creciente y el impacto del gasto ha tenido que llevar aparejado el crecimiento de la administración pública, como conjunto de dependencias y entidades a las que toca instrumentar la participación estatal. Las exigencias de la realidad económica y política del país suscitaron que en lugar de acudir al expediente de crear departamentos administrativos con la finalidad de proporcionar servicios públicos o atender tareas de índole técnica, se optara por crear organismos descentralizados, empresas públicas o fideicomisos para concesionar servicios públicos o la explotación y aprovechamiento de bienes del Estado. Las razones para la elección de esa opción fueron que, dadas las características del sistema político, el establecimiento de Secretarías de Estado o departamentos administrativos repercute directamente en el juego político, modificando

la distribución del poder, en tanto que la creación de entes paraestatales no lo trastoca directamente. Al utilizarse las formas paraestatales se esperaba obtener la colaboración de los particulares, que no tenían plena cabida en la estructura de una dependencia centralizada y se esperaba que la atención de las cuestiones de su competencia fuera de carácter técnico y sustraída a los influjos de orden político. \_15/

En síntesis, bajo esta concepción, la creación de numerosos fideicomisos públicos que manejan bienes o recursos estatales y que se avocan a la realización de fines que no podrían lograrse con igual eficiencia por dependencias centralizadas o por organismos descentralizados, tiene el propósito de que dispongan de agilidad operativa y de que respeten principios técnicos que podrían vulnerarse de haber optado por otro tipo de organismos. Sin embargo, el Ejecutivo Federal va mermando los poderes en los que se manifiesta la relación jerárquica y los entes descentralizados disponen de un amplio margen de maniobra para tomar decisiones técnicas y sustraerse a las indicaciones imperativas de la administración central. 3. Otros estudios \_16/concluyen que el actuar burocrático se debe a influencias de estructuras socio-económicas y políticas externas a las organizaciones, por lo que su comprensión requiere de la fusión de enfoques administrativos con los de la ciencia política para entender el funcionamiento organizacional dentro del contexto social. Es necesario ubicar a la organización dentro del marco social donde encuentra recursos y se legitima, especificando su principal papel, el político, como productora y reproductora de las específicas relaciones

sociales. El contexto social debe ser integrado en la dinámica burocrática y no solamente considerarse como factor que influye en el funcionamiento de esa dinámica.

"La acción estatal, además de ser un único proceso, requiere ser entendida dentro de un contexto social de determinación, donde estas acciones no sean vistas como resultante de un desempeño organizacional, sino como indicador para comprender un específico tipo de relaciones sociales, que encuentren manifestación en el plano político. Así, este desempeño sería la síntesis de los procesos sociales y gubernamentales, procesos que por su carácter reproductor o transformador de las relaciones sociales, se encuentran en la esfera de la política."\_17/

Bajo estas consideraciones, podemos entender el surgimiento de este tipo de empresas públicas como una respuesta del Estado a la emergencia de la fuerza de los sectores populares urbanos, en donde la precaria existencia material los empuja a crear condiciones de explosión social que exigen inmediata solución. Esta demanda inmediata de bienes de consumo colectivo, es creada por el surgimiento espontáneo de asentamientos humanos derivado de la instalación de una empresa productiva en una región, a la vez que la localización de grandes inversiones federales en regiones abiertas al desarrollo industrial. Es el caso de lo que sucede en Ciudad Lázaro Cárdenas con el establecimiento de la Siderúrgica Las Truchas, o bien como sucede con Altamira, Tamps., o en la Laguna El Ostión, en Oaxaca, lugares donde se proyectaba construir enormes complejos portuario-industriales. Este razona-

miento puede extenderse a las organizaciones públicas creadas para atender la demanda de bienes de consumo colectivo en ciudades portuarias o turísticas, guardadando por supuesto las diferencias de ambos procesos.

Para finalizar, respecto al sistema financiero para la vivienda establecido por el Gobierno Federal, de acuerdo con la fuente de recursos, podemos identificar cuatro mecanismos de apoyo a programas de vivienda:

1) El derivado de la política monetaria, que obliga al capital privado a subsidiar o apoyar con créditos blandos a las instituciones bancarias nacionales para desarrollar programas de vivienda o bien directamente al público mediante operaciones que nes bancarias nacionales para desarrollar programas de vivienda o bién directamente al público mediante operaciones que despues son redescontadas con fideicomisos públicos. En este caso se trata de un capital mixto, público y privado.

2). El derivado de la cooperación de los trabajadores, el apoyo de los patrones y el Estado. Son fórmulas de cooperación obrero-patronales, que por la características del origen de los recursos, permiten una operación financiera de bajo costo y por tanto el otorgamiento de créditos bajo condiciones muy blandas.

3). El apoyo directo, estrictamente financiero-estatal, que opera a través de fuente de recursos externas, o de capital estatal procedente de Nafinsa o Banobras.

4) Por último, el que se deriva del capital extranjero, ya sea de

organismos multilaterales o de bancos privados extranjeros, que aportan recursos para apoyo a programas de vivienda y que son ejercidos por organismos federales.

### CAPITULO III. LA VIVIENDA Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO EN LOS SETENTA.

En el periodo analizado se constituye la estructura del financiamiento publico a la vivienda, que permanece en esencia inalterada hasta avanzada la década de los ochenta pues operaban ya los organismos que accionan la participación estatal en esta materia. En 1970-1973 funcionaban ya aquellos organismos que atienden a los sectores de las clases medias, como el Banco Nacional de Obras y Servicios Publicos (Banobras), a través de su ventanilla Fondo de Casas Baratas que se transforma a partir de 1981 en el Fondo de las Habitaciones Populares; operaba desde 1963 el mecanismo financiero denominado Programa Financiero de Vivienda, que era el más importante en cuanto a los montos de recursos que canalizaba para la vivienda de interés social; la Comisión de Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal (Codeur), que entre sus funciones tenía la de apoyar financieramente a los demandantes de vivienda popular y había sido creado en 1971; y el Indeco, que era un organismo de cobertura nacional y que tenía entre sus amplias funciones apoyar también la demanda de habitaciones populares. Al igual que Codeur, el Indeco estaba orientado a la satisfacción de la demanda habitacional de los grupos no asalariados especialmente los marginados del empleo formal.

Hasta entonces la satisfacción de las necesidades sociales de vivienda se regía por el precepto constitucional que obligaba a

las patrones a dotar de vivienda en propiedad o en renta a sus trabajadores. Por esa razón los organismos públicos estaban diseñados para atender a los grupos sociales no sometidos a una relación obrero-patronal y a estimular el flujo de recursos bancarios para atender las necesidades habitacionales de las clases medias. Sin embargo la prescripción legal sólo se hacía realidad en algunas grandes empresas y en otras pertenecientes al sector paraestatal.

Es a partir de 1973 cuando se refuerza la estructura financiera de la vivienda sustituyendo el espíritu de la definición constitucional por un planteamiento cooperativo en donde participarán el Estado, los trabajadores y los patrones. A partir de esta nueva definición se crea el Fondo Financiero para la Vivienda de los Trabajadores, que se constituye en un mecanismo que viene a suplir la obligación de los capitalistas, consustancial a la operación capitalista de adquisición de la fuerza de trabajo, de remunerar a dicha fuerza en un monto que permita su constante reproducción. Empero, con ello no sólo se crea una forma de eliminar esta obligación de los capitalista, sino también se crea un nuevo instrumento para el sometimiento y control de los trabajadores pertenecientes a las organizaciones sindicales oficiales. La creación de estos organismos es determinada en último término por las características del proceso de acumulación capitalista y las consecuencias de dicho proceso sobre las condiciones de vida de los trabajadores mexicanos. Hasta fines de los años cincuenta dominan el panorama de la vivienda pública un tipo de organismos públicos dirigidos al apoyo de la vivienda popular,

debido a que se busca resolver los conflictos sociales provocados por grupos ajenos al proceso industrializador que configuraba una clase obrera en expansión y con ingresos elevados. Se trata de los grupos sociales marginados como consecuencia de ese proceso, que sobreviven en las ciudades y de los que eran expulsados por la transformación capitalista de las relaciones agrarias y la crisis de la agricultura.

A partir de los sesenta se abre una nueva etapa donde la preocupación central del gobierno será la atención de los amplios sectores sociales de clase media empobrecida a consecuencia de la inequitativa distribución del ingreso propiciada por el desarrollo estabilizador, y que había surgido como resultado del proceso de modernización económica. Es cuando surgen organismos del tipo de las insitituciones que administran el Programa Financiero de Vivienda, y se multiplican las operaciones del Banobras, que en ese momento eran los principales mecanismos públicos para el financiamiento de la vivienda de interés social.

El deterioro del modelo de acumulación, o si se quiere del patrón de acumulación vigente, y los primeros signos de la crisis surgidos a principios de los años setenta, aunado a la fortaleza de la dirección obrera surgida en los cuarenta y que vio acrecentado su poder por el desarrollo de las relaciones capitalistas de producción, planteaba al Estado la necesidad de hacer mas eficiente el apoyo oficial a la solución de la problematica habitacional del conjunto de los trabajadores de las ciudades, y

sustituir los fundamentos de la construcción de vivienda obrera por un nuevo mecanismo donde participaran el propio Estado, los trabajadores y los patrones.

La coexistencia de ambas modalidades del financiamiento de la construcción de la vivienda de interés social habrá de ser la característica fundamental de la acción pública habitacional durante el periodo 1970-1982. No obstante, para fin del periodo, la profundización de la crisis económica con sus secuelas de desempleo, absorción insuficiente de la nueva población económicamente activa y el deterioro del nivel de vida del conjunto de los trabajadores, obligarán al Estado a crear nuevos mecanismos de apoyo a la construcción de vivienda popular, e igualmente habrán de obligar al cambio de orientación de los programas de los organismos existentes para satisfacer esta nueva demanda. Esto se persigue a través del "abaratamiento" del crédito oficial y la aplicación de grandes subsidios públicos.

Estas tres etapas que describen en sus rasgos más generales la evolución del sistema de financiamiento público de la vivienda, constituyen a su vez un factor que contribuye al accionar del sistema de producción. Por una parte, el financiamiento otorgado a los individuos para adquirir una vivienda se transforma en un flujo monetario que fortalece la demanda efectiva, en tanto que el financiamiento dirigido a la construcción de vivienda además de constituir una mayor demanda efectiva, fortalece el proceso de inversión en la economía. El efecto de ambos procesos sobre el mercado inmobiliario es diverso. En el primer caso, se fortalece

la demanda habitacional y puede provocar un mayor desequilibrio en la oferta y demanda de viviendas, lo que tiende a incrementar los precios de alquiler y de venta, en tanto que bajo la segunda modalidad se amplía la oferta habitacional y puede provocar la estabilización o la disminución de esos precios.

El peso que los diferentes mecanismos financieros tienen dentro del sistema público para financiamiento habitacional es una función directa de las relaciones de clase existentes en el capitalismo mexicano. Los recursos de los organismos agrupados dentro del Fondo Financiero para la Vivienda de los Trabajadores dependen directamente del nivel de empleo y del nivel de los salarios reales, en tanto que los recursos del Programa Financiero de Vivienda está determinado por el proceso de ahorro y la captación bancaria, y por la política monetaria es decir, por las prioridades fijadas por la política económica. Esto significa que ante la debilidad del movimiento obrero la crisis económica se traducirá en una elevación del desempleo y los salarios y consecuentemente en una disminución de los recursos de inversión disponibles para vivienda. En cambio el fortalecimiento del ahorro o la intención gubernamental, por incrementar los niveles de inversión y consumo en la economía, puede llevar al incremento del financiamiento bancario de la vivienda y del financiamiento apoyado en recursos presupuestales o recursos externos, y con ello a favorecer la demanda habitacional de los sectores sociales de las clases medias. Los límites del aparato económico estatal para promover la satisfacción de la demanda habitacional de los

trabajadores están dados por la regulación estatal del mercado de trabajo que "funciona en el marco de un ejército proletario de reserva cuyo volumen aumenta o disminuye según las necesidades de la acumulación capitalista, pero nunca es absorbido completamente. Este ejército de reserva, privado de medios de existencia, es necesario mantenerlo para que la fuerza de trabajo este siempre disponible...es aquí donde interviene instituciones no capitalistas, de carácter mas o menos estatal que aseguran la reproducción de la fuerza de trabajo en los límites del mantenimiento de una inseguridad fundamental del empleo y en forma que garanticen el mantenimiento de la disciplina en el trabajo".<sup>1</sup>/ Estas insituciones van desde la beneficiencia hasta la seguridad social y sufren mutaciones de acuerdo con las transformaciones de la acumulación de capital y de las relaciones de clase.

#### 1. El problema de la vivienda.

Se habla de problema habitacional debida a las diferencias que existen entre las necesidades sociales y la disponibilidad de viviendas. Las necesidades sociales de vivienda están referidas en particular a la calidad de la vivienda, a la obligación de la sociedad a proporcionar a las familias una morada digna que reúna las condiciones adecuadas para propiciar la sobrevivencia digna y la superación social y cultural de las familias. En los países subdesarrollados, amplios sectores de la población está impedida para adquirir una vivienda (entre otros satisfactores básicos) a través del mercado, en virtud de sus exiguos niveles de ingreso. No obstante, las familias tiene un lugar donde habitar, aunque

esos lugares sean en muchos casos viviendas insalubres e inseguras y las personas viven en condiciones de hacinamiento muchas veces infrahumanas.

El problema de la vivienda se encuentra vinculado íntimamente a las modalidades del crecimiento del país. Las desigualdades económicas entre las clases sociales provocadas por el modelo de desarrollo económico del país, donde en el polo inferior se ha concentrado un amplio grupo de población que vive en la pobreza, aunado a un rápido incremento demográfico, son los dos factores que han determinado la evolución y persistencia del problema habitacional. La evolución de la crisis agrícola desde la década de los años sesenta, estimulada por la falta de apoyo oficial al campo, redujo los ingresos reales de la población campesina lo que provocó la expulsión de esa población, que la llevó a radicar a las ciudades. Otros factores que complementaron la emigración a las ciudades, fueron fuerzas de atracción, como la centralización de los servicios educativos y las mejores expectativas personales de movilización social que ofrecen las grandes metrópolis, además de los factores de expulsión que operaron en las zonas rurales, como la ya mencionada pauperización en el campo y la concentración regional de las actividades económicas. \_2/

Esta corriente migratoria empeoraron las carencias de vivienda en aquellas ciudades que constituían polos de atracción poblacional, intensificando la especulación con el suelo urbano, la proliferación de asentamientos humanos irregulares. Sin embargo las condiciones habitacionales en el campo no mejoraron, por el contra-

rio tambien se vieron agravadas.

Las causas que determinan el bajo nivel de ingreso de la población mayoritaria del país, factor decisivo en el problema de la vivienda, radica en dos factores fundamentales. Por un lado, la insuficiente absorción de la población económicamente activa al sector formal de la economía, es decir, a un trabajo remunerado que ampare a los trabajadores con la extensión de las prestaciones sociales exigibles a los patrones. Por otra parte, dentro del conjunto de los trabajadores subsumidos en una relación capitalista, el precio de la fuerza de trabajo tan reducido que impide a los trabajadores la adecuada satisfacción de sus necesidades materiales para reproducir su fuerza de trabajo. Este es un problema referido a la estructura económica del país, y particularmente a las relaciones económicas y sociales establecidas entre el Estado, la burguesía y los trabajadores.

El alto déficit de viviendas es resultado directo de los altos niveles de desempleo y subempleo que sufre la economía, consustanciales al capitalismo mexicano, y el acelerado ritmo demográfico. Esta situación choca con la generalización de las relaciones capitalistas de producción en la construcción de vivienda y en la tenencia del suelo urbano, que funciona con base en altas tasas de rentabilidad que llevan al encarecimiento de estos bienes. Por el lado de la demanda, tenemos una población con ingresos inferiores, cuya situación tiene a agravarse paulatinamente durante todo el periodo de estudio, y una población

urbana en constante expansión, producto de las corrientes migratorias y el elevado índice de natalidad. Por el lado de la oferta, tenemos el problema de la escasez del suelo urbano, producto de la coexistencia de regímenes de tenencia de la tierra contrarios a la rápida comercialización, y el acaparamiento de tierra urbana en pocas manos que capitalizan en su favor la valorización del suelo provocada por el desarrollo urbano y al mismo tiempo inducen a alza de los precios, y tenemos también una industria de la construcción que opera con elevados índices de rentabilidad que impide ofrecer vivienda a bajo costo y una insuficiente producción de materiales de construcción.

Este fenómeno es difícil de apreciar numéricamente ya que las estadísticas sobre empleo en México sólo toman en cuenta a aquella parte de la actividad económica vinculada directamente al mercado. Las características adoptadas por el proceso de industrialización-urbanización ha dado lugar al surgimiento de un amplio abanico de situaciones ocupacionales a las que se asocian niveles diversos de retribución; así, se encuentran desde asalariados con altas remuneraciones hasta asalariados que no perciben ni el salario mínimo legalmente establecido; también este mismo tipo de trabajador que ofrece cualquier clase de servicio a cambio de remuneraciones insignificantes; trabajadores domésticos y personas que ofrecen otro tipo de servicios personales, sea para empresas o domicilios particulares, hasta las amas de casa que laboran en su hogar y contribuyen a la reproducción de la fuerza de trabajo de sus familiares que si tienen un empleo.

Hasta 1976 el porcentaje de personas que tenían trabajo y cuya edad oscilaba entre quince y sesenta y cuatro años, ascendía a 47.5 por ciento, es decir que menos de la mitad de la población mexicana en edad de trabajar carecía de empleo o bien era subempleada. Estas cifras, pese a que incluyen a aquella parte de la población en edad de trabajar pero que no busca un empleo, tales como los estudiantes, amas de casa, etc., dejan ver que la magnitud del desempleo y el subempleo en México constituyen una fuerte presión para la situación salarial de aquellos trabajadores incorporados al mercado de trabajo, lo que hace posible mantener el precio de la fuerza de trabajo a niveles inferiores a los requeridos para su reproducción. Jose Luis Reyna demuestra, para los años 1976-1978, cómo este poder fue importante para los raquíticos salarios que percibieron los trabajadores.

#### .1.1 Necesidades de Vivienda.

El déficit de viviendas estimado para 1970 ascendió a 5.8 millones de unidades, considerando dentro de esa cantidad el número de familias sin viviendas, la reposición de las deterioradas y las necesarias para eliminar el hacinamiento. <sup>3</sup> Otras estimaciones valoraban este déficit en un rango de 2.3 y 4.0 millones. <sup>4</sup> La diferencia entre ambas estimaciones es explicada por las diferencias en los parámetros supuestos en la cuantificación, principalmente los referidos a las viviendas deterioradas u que requieren reponerse. En la primera estimación el 43 por ciento del déficit se debe a la mala calidad o al mal estado de los materiales que componen las viviendas, criterio que difiere

en la segunda estimación. En cualesquiera de esas estimaciones el déficit habitacional es elevado y representa entre el 29.9 y el 69.9 por ciento del stock de viviendas existentes en ese año. De acuerdo con la estimación hecha por Schteingart y Garza (1977) se requerían 1.6 millones de viviendas en las ciudades en tanto que en las zonas rurales se requerían 4.2 millones. El déficit medio para el total de ciudades era del 45.3 por ciento de las viviendas existentes, y existe una correlación estrecha entre tamaño de las ciudades y déficit y es en las zonas metropolitanas en donde esa carencia es mayor.

Para 1976 el 65 por ciento de las familias ser encontraban imposibilitadas de adquirir una vivienda por el mecanismo del mercado, por lo que sólo podían acceder a este satisfactor por medio de sus propios recursos, lo que lleva a que las viviendas así obtenidas sean consideradas en muchos de los casos como viviendas precarias localizadas en ciudades perdidas o asentamientos irregulares. .5/

Para 1980 según estimaciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) .6/, dicho déficit era aproximadamente de 4 millones de viviendas, lo que significa que el 30 por ciento de la población tenía necesidad de una vivienda. Considerando lo anterior podemos considerar que si bien la acción habitacional del Estado, a través de los organismos y mecanismos diversos, ha tenido una importante participación en la reducción del déficit acumulado de viviendas, dicha acción ha sido muy limitada y sólo ha beneficiado a un sector muy reducido de la población.

De acuerdo con cifras del X Censo de Población y Vivienda \_7/ el inventario nacional de viviendas aumentó anualmente a una tasa de 3.6 por ciento entre 1970 y 1980, por lo cual el stock se incrementó de 8.4 millones en 1970 a 12.2 millones en 1980. La población en cambio, aumentó anualmente en 2.9 por ciento y pasó de 50.7 millones de habitantes en 1970 a 67.4 millones en 1980. Haciendo una comparación global observamos que mientras el stock de viviendas existentes se incrementó en esos diez años en 48 por ciento, la población creció en el mismo lapso en 32.9 por ciento.

Esta aparente mejoría contrasta con el aumento en las necesidades de viviendas que se registra en ese periodo y que se manifestó en la proliferación de asentamiento irregulares en las ciudades grandes y medias del país, la especulación inmobiliaria y el encarecimiento de las viviendas, frente al paulatino deterioro del salario real provocado por la aparición del fenómeno inflacionario. Este fenómeno también llega a incidir negativamente en los programas públicos de vivienda dificultándose de esta manera la posibilidad de producir viviendas para los trabajadores de menores ingresos.

La imposibilidad de los grupos sociales para acceder a una vivienda producida industrialmente es un problema de raíces estructurales que está asociado al modelo de acumulación de la economía mexicana. Las condiciones privilegiadas de explotación

que prevalecen en la economía mexicana y que representan una garantía de grandes utilidades para la burguesía, condición clave para hacer atractiva la inversión productiva, ha creado una estructura de distribución del ingreso polarizada donde amplios sectores de la población perciben ingresos abajo de los necesarios para hacer asequible una vivienda.

La evolución de la economía durante 1970-1982 tiene como signo distintivo a la crisis, que habrá de provocar el deterioro paulatino de las condiciones de vida del proletariado y las capas medias, no obstante la mejoría que se aprecia en el salario real de los trabajadores en algunos años del periodo. Las causas de la crisis en la década los setenta, se encuentran en las características específicas del patrón de acumulación implantado desde mediados de los cincuentas, que tiene su auge en los años sesenta y muestra signos de agotamiento al final de esos años y tiende a desarticularse en los setenta en medio de una crisis económica que se vincula con la recesión internacional del capitalismo. \_8/

## 2. La Situación Económica en los Setentas.

En 1971 la crisis de la economía mexicana se manifiesta en fuertes presiones inflacionarias y en la contracción de la inversión privada, luego de que el prolongado lapso de estabilidad de precios llega a su fin al término de la década de los sesenta.

El gobierno hace frente a las presiones inflacionarias y a la

tendencia al desequilibrio externo y al déficit fiscal con un ajuste al gasto público, que buscaba provocar el descenso de la tasa de crecimiento del PIB hasta el 5 por ciento, a fin de evitar el aumento de las importaciones. El ajuste resultó excesivo y el crecimiento del PIB se contrajo hasta 3.4 por ciento, provocando el estancamiento de la economía.

Con el descenso de la actividad económica el déficit externo se disminuyó en 23.2 por ciento respecto al año anterior, merced a la contracción de la inversión pública que se reduce en -9.4 por ciento, y a la disminución real de la inversión privada. El descenso de la inversión bruta total provoca la caída de las importaciones y también del producto per capita, que se acompaña de una reducción del consumo privado de 8.9 por ciento en 1970, al 5.1 por ciento en 1971.

La baja en la inversión total y en la tasa de crecimiento del producto provocan un aumento de la desocupación y un descenso en la utilización de la capacidad productiva instalada. Este fue el principio de las dificultades y de la contradictoria evolución que habría de seguir la economía a partir de 1971.

Para 1972 el gasto público se incrementa en 24.6 por ciento y la inversión pública se eleva aceleradamente impactando en el aumento del consumo privado. Como también se incrementa el valor de las exportaciones, el PIB registra un incremento del 7.3 por ciento, no obstante la persistencia de las presiones inflacionarias y la continuada disminución de la inversión privada. Sin

embargo la expansión del gasto público, que estimuló el crecimiento del producto, junto con un insuficiente crecimiento de los ingresos públicos, llevaron a la casi duplicación del déficit gubernamental que se incrementó en 97.7 por ciento respecto 1971.

El financiamiento del déficit público se efectúa por medio de la colocación de deuda pública y el acceso a recursos del exterior, con lo cual la deuda externa creció en 11.4 por ciento, al pasar de 4545.8 millones de dolares en 1971, a 5084.6 millones en 1972, en tanto que la deuda interna aumenta en 26.1 por ciento al pasar de 5885.7 millones de pesos en el primer año a 7424.0 millones en 1972. Es en estos dos primeros años cuando se pone en práctica la política económica de freno y arranque, característica del periodo echeverrista.

Respecto a la política habitacional del Estado, hasta 1970 había predominado la concepción del problema de la vivienda como un problema de estricto orden financiero, razón por la cual se promovieron primordialmente programas financieros de vivienda dirigidos a la población de mayor ingreso y la construcción habitacional era un campo reservado para la inversión privada. Ambas consideraciones llevaron a que la construcción de vivienda se orientara unicamente a la habitación de alto costo, fuera del alcance de la capacidad de compra de los trabajadores. 10/.

La imposibilidad de emprender acciones redistributivas del in-

greso por la vía de la política fiscal, llevó al gobierno de Echeverría a explorar otros campos de las concesiones económicas a los sectores populares como la forma de construir el consenso necesario para preservar la estabilidad política. Esto trae como consecuencia el diseño de una política social que presenta dos vertientes: La política aplicada de aumentos salariales de emergencia y la política de vivienda por medio los organismos tripartitas que cubrían las funciones de mediación requeridos por el gobierno.\_11/

Ambos aspectos de la política social fueron decididamente apoyados por las centrales sindicales progubernamentales, que ante el emergente movimiento sindical independiente que amenazaba con socavar a las bases sindicales, buscaba contrarrestar la protesta obrera ante el abatimiento de los salarios reales y los niveles de vida, canalizandola por causas institucionales.

La actitud de los empresarios frente a la política de vivienda del regimen echeverrista, puesta en marcha a partir de la modificación del texto constitucional que establecía la obligación patronal para dotar de vivienda a los trabajadores y su sustitución por un texto menos avanzado y mas colaboracionista, fue de no oposición y hostilidad. De hecho el Estado legitimaba con esta reforma el incumplimiento empresarial de la disposición constitucional.

La muestra mas clara de este cambio de rumbo en la política habitacional del Estado a principios de los años setenta fue la

creación de la Dirección General de Habitación Popular del DDF y la creación del INDECO, en 1971. El INDECO era un organismo encargado de contribuir a la solución del problema habitacional, procurar la regeneración de las zonas deprimidas y promover el desarrollo de las comunidades urbanas y rurales. En esta nueva orientación la solución al problema habitacional estaba comprendida dentro de la problemática de la calidad de la vida de las comunidades, y por eso el planteamiento habitacional formaba parte de un grupo de acciones que tendían a mejorar las condiciones de existencia de los sectores populares. Estas actividades iban desde la investigación de las necesidades habitacionales específicas de las distintas regiones del país, hasta el diseño de mecanismos para promover la cooperación comunitaria para obras de beneficio colectivo y la creación de cooperativas de producción, pasando por la construcción de viviendas y la creación de reservas territoriales para sustentar los programas habitacionales y urbanos. 12/

Estas nuevas estrategias formaban parte también de la concepción estatal prevaleciente que veía en la expansión del gasto público al motor que dinamizaría a la actividad económica. En 1973 la economía registró una tasa de crecimiento de 7.6 por ciento, debido a la elevada inversión pública, que creció en 22.9 por ciento respecto a 1972, y a un repunte de la inversión del sector privado. El crecimiento del producto estuvo sustentado en el incremento de la inversión bruta total y en el incremento del consumo privado explicado por el aumento en los salarios reales

observado en 1973. 15/ Sin embargo este crecimiento, en buena medida apoyado en la expansión del déficit público, aunado al descenso de la producción agrícola, la excesiva expansión monetaria y la inflación internacional, llevaron a un elevado crecimiento de los precios. El índice nacional de precios al consumidor que entre 1970 y 1972 había sido apenas superior al 5 por ciento, aumenta en 1973 al 12.1 por ciento.

Continuó el deterioro de las finanzas públicas que enfrentaron un crecimiento del déficit fiscal de 42.2 por ciento, pasando de representar el 4.5 por ciento del PIB en 1972, al 6.0 por ciento en 1973, resultado de un elevado incremento del gasto público que creció en 16.7 por ciento respecto al año anterior.

El ritmo de la actividad económica en los dos años previos había llevado a un desequilibrio de las cuentas externas cuyo déficit se incrementó en 54.4 por ciento, como resultado del aumento de la deuda externa y de las importaciones. Estos resultados macroeconómicos adversos llevaron a una contracción de la actividad económica en 1974 en la cual el PIB crece al 5.9 por ciento y en los años posteriores habría de descender dramáticamente. El menor crecimiento económico fue resultado de un descenso del gasto y la inversión públicas, que fue parcialmente compensado con un repunte de la inversión privada que se incrementó en 20.1 por ciento, insuficiente para evitar la caída de la inversión bruta total. La reducción presupuestal se tradujo en una disminución del ritmo de crecimiento del déficit público, aunque la disminución del producto provocó que el déficit público como

proporción del PIB aumentara de 6.0 a 6.3 por ciento, mientras que el endeudamiento externo continuó aumentando. El incremento de la inversión privada tuvo como consecuencia el incremento en el volumen de importaciones, lo que aunado con el aumento de los pagos a factores del exterior ahondó el desequilibrio externo.

Los salarios tuvieron un incremento real de 12.5 por ciento respecto al año anterior, lo cual, frente a una panorama de descenso de la producción, llevó a fuertes aumentos de precios que elevaron el índice inflacionario en 23.7 por ciento, el más alto del periodo 1970-1976. El aumento salarial fue inevitable dado que las relaciones entre las cúpulas obrera y el gobierno se habían tornado muy tensas debido a la manifiesta intención gubernamental por disminuir el peso político de la dirigencia oficial, y durante el año se presentaron un gran número de emplazamientos a huelga por demandas salariales.

El aumento de la inflación y del déficit en cuenta corriente crearon un situación de desequilibrio financiero que llevó al desencadenamiento de la especulación financiera, que elevó la sobrevaluación del peso surgida del desequilibrio de precios internos y externos provocado por la mayor inflación interna que la inflación de la economía internacional. Reaparece la fuga de capitales hacia el exterior y las importaciones y el gasto de los mexicanos en el extranjero aumentan también, y el gobierno responde incrementado la contratación de préstamos en el extranjero para hacer frente a los requerimientos de medios de pago

internacionales.

Para 1975 la inversión pública se incrementa de nuevo, en tanto que la inversión privada disminuía en términos reales, provocando con ello la disminución de la inversión bruta total y el descenso del ritmo de crecimiento del PIB que crece al 4.1 por ciento. La disminución de la inversión privada provoca la disminución en las importaciones, sin embargo el estancamiento en las exportaciones y el aumento en el pago del servicio de la deuda se combinaron para la persistencia del déficit externo, que había disminuido respecto al año anterior.

El incremento en la inversión pública provocó un mayor déficit fiscal y un incremento del endeudamiento con el exterior. No obstante el aumento en el déficit presupuestal, la inflación creció a un ritmo menor que en el año anterior debido a la contracción de la demanda efectiva determinada por la contracción de los salarios reales que disminuyeron en 13.2 por ciento respecto a 1974. El aumento en el crédito externo fue determinado por la política monetaria fijada con el objetivo de mantener la paridad cambiaria, sin embargo el efecto de esa política fue que la especulación adquirió mayor virulencia y aumentó la fuga de capitales.

En 1976 las tendencias económicas observadas culminan con una fuerte crisis. El gobierno cancela todos los intentos por sostener la actividad económica y el tipo de cambio. Disminuyen la inversión pública (-12.4%), la inversión privada (-0.2%) y en

## ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

consecuencia la inversión bruta total (-5.6%), provocando que el PIB creciera sólo al 1.4 por ciento.

La disminución del gasto público tuvo un efecto positivo en la disminución del déficit fiscal, sin embargo el endeudamiento externo e interno registraron aumentos significativos. No obstante los incrementos salariales reales, la disminución del déficit presupuestal provocó una disminución de las presiones inflacionarias que sólo repuntaron a finales del año después de la devaluación monetaria, provocando que el índice de precios alcanzara el mismo nivel que en el año anterior.

El descenso en la actividad económica trajo consigo la disminución de las importaciones, mientras que las exportaciones se incrementaron en 18.9 por ciento respecto al año anterior, lo provocó el mejoramiento del saldo de la balanza comercial no así de la balanza de pagos, que continuó siendo deficitaria debido a la fuga de capitales y al aumento de los pagos por concepto del servicio de la deuda.

Desde principios de año aumentan la especulación y la fuga de capitales, que tienen un fuerte impacto en la captación bancaria interna. Las presiones contra el peso provocan la devaluación monetaria del 31 de agosto, mientras la economía estaba a la deriva y el nuevo gobierno se aprestaba a proclamar la nueva estrategia económica para 1977-1982, esta vez fuertemente condicionada por el Acuerdo de Facilidad Ampliada firmado con el Fondo

Monetario Internacional poco despues de la devaluación de agosto. Uno de los factores que contribuyeron al estancamiento de la inversión privada durante el periodo 1970-1976 fue la situación del monto y costo de los recursos bancarios, afectados por el déficit fiscal y la estructura de su financiamiento.<sup>16/</sup> En la medida en que el sector público recurría al crédito bancario para financiar el déficit presupuestal, se reducía el crédito disponible para el resto de la economía. Como proporción de los recursos crediticios totales, el financiamiento del sector publico se incrementó de 40.8 por ciento en 1971, a 94.7 por ciento en 1976, y en cuanto su relación con el PIB, pasó de representar el 2.5 por ciento al inicio del periodo al 9.8 por ciento en el último año. Además del efecto del déficit fiscal, influyó tambien la desaceleración del ritmo e la captación bancaria y los sutanciales aumentos en el regimen del encaje legal efectivo, incrementado de 34.9 por ciento en 1971 al 48.1 en 1976.

Esta variación del encaje legal incidió no sólo en el total de recursos disponibles, sino tambien en la participación de la banca comercial en la derrama crediticia. El financiamiento otorgado por la banca comercial como porcentaje del financiamiento total disminuyó de 46.5 por ciento en 1970 a 28.9 por ciento en 1977.

La importancia relativa del financiamiento otorgado por la banca de desarrollo también fue determinado por el comportamiento de las finanzas públicas y el financiamiento del déficit del sector público. Sin embargo, debido a que estas instituciones no

estuvieron sujetas al regimen del encaje legal y a que canalizaron buena parte de los recursos externos contratados por el Gobierno Federal, la reducción de su financiamiento fue atenuada.

Con el fin de canalizar selectivamente el crédito de la banca comercial a adecuar la estructura de crédito a las funciones específicas de cada tipo de institución, en 1974 se establecen reservas obligatorias a los bancos de depósito y ahorro, a las sociedades financieras y a las hipotecarias, para canalizar recursos crediticias a las actividades económicas prioritarias, entre las cuales eran considerada la construcción de vivienda de interés social y las habitaciones de tipo medio. Esta medida tenía sus antecedentes en la obligación de la banca comercial, establecida en los sesenta y principios de los setenta, para destinar un porcentaje de sus recursos a esas actividades.\_17/

Posteriormente con la transformación de las instituciones financieras especializadas en banca múltiple, se simplificó la estructura del encaje legal y el sistema de canalización selectiva del crédito. Para 1979-1982, aproximadamente una tercera parte de la captación era canalizada por este sistema a las diferentes actividades señaladas como prioritarias.

El periodo 1977-1981 marca la recuperación de la actividad económica a los niveles históricos de crecimiento. Todos los indicadores macroeconómicos ascienden a los niveles anteriores a 1970, a base de las disponibilidades financieras del gobierno del país

derivadas de dos factores: Una plataforma de producción petrolera para exportación que aseguraba el flujo de divisas necesario para el mejor funcionamiento del modelo económico, y a la disponibilidad de gruesos volúmenes de crédito externo, provenientes de la banca privada internacional, determinados por la enorme liquidez de los mercados financieros internacionales.

El desarrollo de la política económica estaría condicionada por el acuerdo suscrito con el FMI, que sometía la política de gasto público al objetivo de la reducción del déficit presupuestal; establecía rígidos controles al crecimiento de la demanda agregada, en la meta de disminuir la inflación y estabilizar la economía. Sin embargo, el caudal de divisas motivado por la expansión de la plataforma de exportaciones petroleras y el continuo ascenso de sus precios, permitió al gobierno desbordar los marcos de la austeridad fondomonetarista, de suerte que en la práctica fueron eludidos los controles del gasto público y la contracción económica. Esta fue la razón por la cual fueron superadas las metas impuestas por el FMI, particularmente las referidas al gasto e inversión pública, déficit público y crecimiento del PIB.

En 1978 el estímulo a la demanda agregada, que inició el principio de la recuperación económica, fue consecuencia tanto de la reactivación del gasto público como del incremento de la demanda privada. La oferta interna respondió al estímulo inicial de la demanda agregada y se produjo un incremento de las importaciones. Esto permitió una mayor disponibilidad intrna de bienes, que permitió que el crecimiento de la economía se acompañara con una

disminución de la inflación. El PIB después de que en 1977 había crecido al 3.4 por ciento, creció en 1978 al 8.7 por ciento, entanto que al aumento anual de los precios al consumidor se redujo de 16.2 por ciento al 10.7 en 1978.

La política económica estuvo basada en un vigoroso programa de inversiones públicas dirigidas a expandir el sector petrolero, estimular a la inversión privada, y en diversas acciones tendientes a incrementar la disponibilidad de recursos del sector público y privado, tales como la reforma tributaria propuesta para fortalecer la capacidad recaudatoria del gobierno y modernizar el sistema tributario; diversas acciones orientadas a estabilizar el mercado cambiario y a estimular el ahorro financiero, como el programa depósito en dólares-crédito en moneda nacional, que perseguía eliminar el riesgo cambiario de las empresas que contrataban créditos en el extranjero; y otras disposiciones dirigidas a modificar la estructura y operación de los mercados financieros, como la simplificación en los mecanismos del encaje legal a través del establecimiento de una tasa uniforme para el total de los pasivos bancarios, la flexibilización de los niveles y la estructura de las tasas pagadas sobre instrumentos ofrecidos al público, iniciada en 1977, y la liquidación de los bonos hipotecarios y financieros. Las características de estos instrumentos de captación se encontraban desvirtuadas ya que se habían convertido en la práctica en depósitos a la vista con interés por lo que en 1977 no se autorizaron nuevas emisiones y se estableció un régimen de disminución gradual de su circulación, que comenzó

a operar a partir de julio de ese año y sería totalmente extinguida en octubre de 1979.

Con objeto de aumentar el monto de recursos a disposición del sector público, establecer una mejor regulación de la base monetaria y complementar las disposiciones del encaje legal y de las tasas de interés, favoreciendo que el mercado financiero estableciera el nivel de las tasas de interés de acuerdo a las expectativas inflacionarias y frenar la fuga de capitales, el Congreso de la Unión autorizó al Ejecutivo Federal la emisión de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) que serían colocados a través de operaciones de mercado abierto.

Este grupo de medidas favorecieron el incremento de de la captación bancaria a partir de mediados de 1977, permitiendo el aumento del crédito bancario en el año siguiente. Entre 1978 y 1981 la política económica siguió los lineamientos establecidos en 1977. La economía creció rápidamente bajo el impulso de la demanda agregada, estimulada por la constante elevación del gasto público que creció a una tasa promedio de 13.3 por ciento en términos reales. La inversión pública y privada creció en promedio a una tasa de 15 por ciento anual favoreciendo un crecimiento promedio del PIB de 8.3 por ciento, medido a precios de 1970.

El alto ritmo de crecimiento de la economía fue posible por un aumento sin precedentes de la capacidad para importar, derivado del incremento de la exportación petrolera. de la activa contratación de crédito externo y del mejoramiento de los términos de

intercambio. De 1977 a 1981 las importaciones crecieron a una tasa anual de 43.5 por ciento en promedio, estimuladas por el crecimiento de la inversión privada y la sobrevaluación del tipo de cambio, lo que representó amplificar la magnitud del desequilibrio externo.

El incremento en los ingresos públicos por concepto de las exportaciones petroleras, que de 1977 a 1981 aumentaron más de cinco veces en términos reales, junto con la utilización intensa del endeudamiento externo y la expansión de la base monetaria como fuentes de financiamiento, provocan que el Gobierno Federal desatienda la actualización de los precios de los bienes y servicios prestado por el sector público. El rezago en estos precios es un factor que contiene el crecimiento de la inflación, no obstante que se incrementa de 16 por ciento en 1978 a 30 por ciento en 1980, pero en la realidad significó diferir y acumular mayores tensiones inflacionarias que estallarán en 1982.

En 1981 la relación de los términos de intercambio empieza a cambiar desfavorablemente para la economía mexicana traduciéndose en un descenso del valor de las exportaciones petroleras, al tiempo que disminuyen las exportaciones de materias primas y la afluencia turística hacia el país. Desde principios del año el precio del petróleo empieza a debilitarse y para el inicio del segundo semestre las exportaciones cayeron sustancialmente, lo cual significó una reducción de las divisas por ese concepto. Lo anterior, junto con el encarecimiento del crédito externo provo-

cado por la recesión internacional, tuvieron graves consecuencias sobre la balanza de pagos. Esta situación llevó al gobierno a aplicar un programa de ajuste económico en el segundo semestre, que buscaba reducir el déficit financiero del sector público. Primeramente el gasto presupuestal se redujo en 4 por ciento, fueron contraladas las importaciones mediante la introducción del permiso previo al tiempo que se incrementaban algunos aranceles, y se aumentaron el precio de las gasolinas en más del 100 por ciento. No obstante estas medidas, el déficit del sector público en términos reales cerró a finales de año con una cifra dos veces mayor a la registrada en el año anterior, y la deuda pública externa aumentó en 20 mil millones de dólares.

Durante 1981 y 1982 la crisis de la economía mexicana se expresa en una profunda crisis financiera caracterizada por la dolarización de las cuentas bancarias y la fuga de capitales. Las presiones sobre el tipo de cambio y la recesión en los Estados Unidos y otros países industrializados se combinaron con el alza en las tasas de interés y el debilitamiento del mercado petrolero para ampliar el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y el déficit público. El ajuste en las finanzas públicas resultó insuficiente para revertir el déficit en la balanza de pagos y fue inevitable la disminución de las reservas internacionales. A principios de 1982 continuó la especulación contra la moneda y la fuga de capitales, que sumados al pago del endeudamiento de corto plazo en que se incurrió en el primer semestre de 1981 y los menores ingresos petroleros, presionaron a las

finanzas del sector público de tal manera que el déficit presupuestal resultó superior al registrado en el año anterior. Esto obligó a abandonar el deslizamiento cambiario y el 18 de febrero se inició un periodo de flotación monetaria que llevó a una devaluación del peso del 67 por ciento a fines de ese mes. Frente a esta nueva devaluación se implantó otro programa de ajuste que contemplaba reducciones presupuestales, apoyos financieros a empresas, fortalecimiento del control de precios y liberalización comercial mediante reducciones arancelarias y una mayor flexibilización de la política de tasas de interés y del tipo de cambio a fin de evitar posteriores devaluaciones.

Posteriormente en el mes de abril fue reforzado el paquete de medidas de ajuste económico con la mayor reducción del presupuesto público que se contrajo en 8 por ciento, fuertes incrementos en los precios del sector público y un control cuantitativo de las importaciones. Estas medidas buscaban una reducción sustancial del déficit público, del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y limitar el endeudamiento público externo. Esta permanente contracción del gasto público durante 1982 provocó una drástica reducción de todos los indicadores macroeconómicos. El PIB se contrajo a una tasa de -0.5 por ciento respecto a 1981.

Como la fuga de capitales no era frenada, en agosto de implantó un fallido sistema de control de cambios que establecía un dolar preferencial y otro de utilización general. El primero se aplicaría a la importación de bienes prioritarios requeridos para la

actividad productiva, al pago de interés de la deuda externa pública y privada y de las obligaciones del sistema bancario mexicano con el exterior. Las divisas de este mercado provendrían de las exportaciones petroleras y los créditos adicionales del sector público. El tipo de cambio de utilización general sería determinado por el libre juego de las fuerzas del mercado correspondientes a transacciones no comprendidas en el mercado preferencial. Finalmente la profundización de la crisis financiera llevaron a la nacionalización de los depósitos en dólares del sistema bancario, la declaración de una moratoria temporal a los pagos de la deuda externa del país y a la nacionalización bancaria en septiembre de 1981. El ascenso del nuevo gobierno adopta como una de sus primeras medidas la derogación del control de cambios y en noviembre se autoriza a las casas de bolsa y a las casas de cambio situados en la frontera norte a efectuar operaciones cambiarias por cuenta del Banco de México.

#### . El movimiento obrero frente a la política económica.

La actitud del movimiento obrero frente a la situación de la economía y la política económica puede distinguirse en tres etapas. En la primera etapa, que va de 1970 a 1973, dos situaciones determinaban el quehacer del movimiento obrero: el surgimiento de la insurgencia sindical y la existencia de claras contradicciones entre el presidente Echeverría y la burocracia sindical oficialista.

La dinámica de la insurgencia se expresaba en la organización de sindicatos nuevos fuera del control oficial, la reorientación de sindicatos ya existentes que se devinculaban del sindicalismo charro, y el fortalecimiento de las corrientes propiamente políticas dentro del movimiento sindical (la Tendencia Democrática del SUTERM, el Movimiento Sindical Ferrocarrilero, el Frente Auténtico del Trabajo y el Frente Sindical Independiente). Esta insurgencia patentizaba el desgaste que los aparatos de control corporativo habían venido sufriendo.

La presencia del movimiento insurgente y las contradicciones entre la cúpula del sindicalismo oficial y el Presidente de la República no tuvieron consecuencias relevantes en la política económica de los primeros años, ya que no se tomaron medidas de significación estratégica, excepto la creación de los nuevos institutos de vivienda, que fueron sucesos aislados.

En la segunda etapa, iniciada en la segunda mitad de 1973, la situación crítica adquiere expresiones concretas y el proyecto estratégico es avasallado por la coyuntura y las condiciones de vida de los sectores laborales empiezan a ser afectados por la inflación. El gobierno y la burocracia sindical encuentran en ello un punto de confluencia y superan de esa manera el período de enfrentamiento.

Es bajo el signo de esta unidad cuando aparecen en 1973 y 1974 las amenazas de huelga general proferidas por los dirigentes sindicales oficialistas y también es cuando tienen lugar los

informes presidenciales con el más marcado contenido obrerista de los cuarenta años anteriores. Se crea por esos años el Comité Nacional Mixto de protección al salario y se pasa de,ns revisiones salariales bianuales a las revisiones anuales. La acción obrera impulsada por el oficialismo tenía un caracter defensivo y carecía de un proyecto estratégico alternativo.

Se intensifica la acción obrera reivindicativa y se despliega una intensa actividad que tiene relación estrecha con el proceso de agudización de la crisis económica. Esto se refleja en el número de conflictos presentados en la Junta de Conciliación y Arbitraje que aumentó de 1271 en 1971-1972 a 7655 en 1975-1976.

La tercera etapa está definida por la derrota de la insurgencia sindical. Se inicia con la devaluación de 1976 y la aplicación del paquete estabilizador adoptado por el nuevo gobierno. La ejecución de la política de estabilización estaba basada en una rigurosa contención salarial y un estricto control del gasto público especialmente el destinado al sector social. La aplicación de esta medidas fue posible, no obstante la natural oposición del movimiento obrero a las políticas de este corte, debido a que la acción defensiva librada por el movimiento obrero en los tres años anteriores, protagonizada por la burocracia sindical oficial, se tradujo en el fortalecimiento de su capacidad conductora sobre las masas de trabajadores. De esta manera fue mas factible la penetración entre los trabajadores del ambiente ideológico impuesto por el poder de la burguesía, en el sentido de

que la crisis económica reclamaba la unidad de todos los mexicanos. El otro factor que hizo posible la 'exitosa' aplicación del programa de ajuste, fue la derrota sufrida por el movimiento sindical independiente que le llevó a perder su capacidad movilizadora.

La actitud tomada por la burocracia sindical en la última etapa aumentó su peso dentro del bloque dominante pero, al mismo tiempo, se deterioró la dinámica de su capacidad de control. Esto lo llevó a retomar el proyecto estratégico de recuperación de los valores ideológicos de la revolución mexicana, que se define en la reforma económica que empieza a promoverse desde finales de los setenta. \_19/

En la segunda mitad de los setenta y principios de los ochenta, los planteamientos y acciones de los sindicatos mexicanos procedían de aquellos elaborados antes de la devaluación de 1976, particularmente de la Declaración de Guadalajara. La crisis económica de mediados de los setenta, fue el catalizador para desterrar la inercia que vivían las organizaciones e impulsó a las viejas direcciones sindicales a levantar las demandas obreras.

El deterioro de las condiciones de vida de los obreros tuvo el efecto de crear una efervecencia movilizadora protagonizada por el movimiento sindical independiente del Estado y al mismo tiempo permitió el fortalecimiento de las centrales obreras ligadas al Gobierno, debido al control que ejercen sobre los contingentes de

trabajadores en el momento cuando eran impuestos los topes salariales. Esto les confirió un papel estrategico en el cumplimiento de las metas económicas propuestas ya que sobre ella descansaba la contención salarial.\_20/

## CAPITULO: LA ORGANIZACION PUBLICA FEDERAL PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA.

Una de las características principales de la política social del regimen echeverrista es que tanto la solución como la administración de las prestaciones salariales de los trabajadores se ponen en manos del Estado. Así lo demuestra el importante papel desempeñado por la Comisión Nacional Tripartita en la gestión estatal de la relación trabajadores-patronos. Creada el primer año de gobierno, la comisión "pretendía institucionalizar el pacto social y conciliar intereses bajo el tutelaje presidencial";\_1/ esa comisión estaba integrada por cinco comisiones que pretendían dar soluciones técnicas y legales a los conflictos obrero-patronales. Ocurren a ella representantes del Estado, los trabajadores y el sector privado, que dirimían los conflictos acerca de salarios mínimos, participación de utilidades, seguro social y fomento a los recursos humanos para la industria, dejando en manos del gobierno la solución final sobre cualquier asunto. De esta manera, al pasar al control del Estado la solución y el manejo de las prestaciones complementarias al salario, se atenuaba el enfrentamiento entre el capital y el trabajo, ocultando el antagonismo de clase y reforzando en el gobierno el papel de mediador entre las clases fundamentales, quien podía utilizar a una para golpear a la otra.\_2/

Considerados por el gobierno como un instrumento de mediación política, los organismos tripartitas reflejaban la intención gubernamental por conservar y reforzar el consenso entre los trabajadores por vía de la satisfacción de las demandas económicas, con la apertura de canales para el desarrollo del capital; se trataba de una estrategia reformista para el mantenimiento de la estabilidad política que fue decididamente apoyada por la burocracia sindical, lo que demostraba la interdependencia entre ella y el gobierno.

Es importante considerar lo anterior, porque es en el seno de esta comisión en donde surge la iniciativa para la creación del Fondo Nacional De Vivienda de los Trabajadores, en diciembre de 1971, y porque el carácter participativo de este organismo será el modelo para el funcionamiento del Fondo. De esta manera, la creación del Infonavit y el Fovissste obedecen a la lógica gubernamental por conciliar, por un lado, el fortalecimiento del consenso de los trabajadores y, por el otro, el apoyar la acumulación de capital.

El apoyo financiero a la vivienda otorgado por la banca privada y mixta presenta un tendencia similar a la observada en el total del financiamiento bancario durante la década de los setenta. Entre 1970 y 1973, el financiamiento bancario habitacional crece a una tasa promedio anual de 7.4 por ciento, en terminos reales. Es a partir de 1974, cuando la captación bancaria empieza a tomar un ritmo descendente, cuando el financiamiento para la vivienda también empieza a reducir su crecimiento, y no es sino hasta 1978 cuando este rubro de financiamiento alcanza los niveles logrados

en 1973. Los años críticos para la captación bancaria (1974-1977), en donde la fuga de capitales y la dolarización de los depósitos bancarios es mayor (estos se regían por una tasa de encaje legal inferior a los depósitos en moneda nacional), provocan la disminución de los recursos financieros disponibles para vivienda, no obstante que la tasa de reserva obligatoria fue incrementada en el transcurso de esos años. El monto del financiamiento bancario a la vivienda, en tanto que está ligada a la evolución de la captación bancaria, sufre constantes disminuciones entre 1970-1976.

Este mecanismo bancario había logrado una importancia protagónica durante la segunda parte de la década de los sesenta, cuando el Programa Financiero de Vivienda y el Banobras constituían los principales organismos protores de la vivienda de interés social. Durante 1965-1970 la intervención del Estado logró promover la construcción de 119 mil viviendas, y en 90 por ciento de las cuales participó el PFV. Ante el descenso en la construcción directa de vivienda por parte de los institutos de seguridad social, el Instituto Nacional de Vivienda y el Departamento del Distrito Federal, que en conjunto construyeron sólo 11 mil viviendas, con el concurso de la banca privada fueron construidas 76 mil viviendas y con la acción directa de FOVI 15 mil, en tanto que el Banobras contribuyó con 16 mil 600 viviendas.\_3/

A la par que disminuyen los recursos canalizados por medio del mecanismo bancario, que engloba las operaciones de descuento (FOVI) y el monto de recursos aplicados por la Banca Nacional

(Banobras), los recursos de inversión utilizados por el Infonavit y el Fovissste aumentan en importancia.

Es claro que a partir de 1974 empieza a cambiar el eje de la política de financiamiento habitacional: Si en 1973 y 1974 el mecanismo bancaria contribuyó con el 65.7 y el 45.4 por ciento de las viviendas construidas mediante el apoyo del sector público, para 1975 y 1976, serán los organismos pertenecientes al Fondo Nacional de la Vivienda quienes contribuirán con el mayor número de viviendas: el 68.6 por ciento en el primer año y 60.2 por ciento en el segundo.

Este viraje en el financiamiento habitacional estuvo determinada por los cambios institucionales que arrancan desde principios mismo de la década de los setenta. Esta nueva estructura de organismos financieros de la vivienda así formada, por su parte, obedecía a la fragilidad del mecanismo de descuento bancario para orientar importantes volúmenes de recursos a ese fin, por una parte debido a la dependencia establecida respecto a la evolución de la captación bancaria y, por otra parte, debido también a la inviabilidad del financiamiento bancario de tipo tradicional, aquel representado por los bonos y las cédulas hipotecarias, que como reconocía J. Puente Leyva, eran otorgados bajo requisitos bancarios inalcanzables para la mayor parte de la población. \_4/

Adicionalmente la decisión presidencial definitiva para poner en practica el nuevo mecanismo de financiamiento a la vivienda, concebido desde los primeros años del gobierno de Díaz Ordaz, formó parte de la política social del regimen echeverrista diri-

gida a fortalecer el consenso del sistema político dentro del conjunto de los trabajadores.

En el periodo 1977-1982, el rango distintivo es la nueva orientación impuesta por el Programa Nacional de Vivienda, que postulaba la promoción de la vivienda popular mediante el otorgamiento de apoyos técnicos y financieros a los procesos de autoconstrucción. Esto se expresa en la creciente importancia que cobra el Indeco dentro de la acción habitacional del Estado, que en 1979 llega a financiar una cuarta parte del total de las viviendas creadas por esa acción, momento en que operaba tan solo el 1.5 por ciento de los recursos financieros totales dirigidos a este fin.

Un aspecto importante de la problemática del financiamiento de la vivienda durante el periodo en conjunto, pero que es acentuada en los años 1977-1982, es el encarecimiento de la vivienda de interés social promovida por los mecanismos bancarios y por los organismos del Fondo Nacional de la Vivienda, no sólo como resultado del proceso inflacionario que afecta en forma significativa a la industria de la construcción, sino también por efecto de giro en la política de estas instituciones que empiezan a favorecer la promoción externa de los programas habitacionales. En el caso de FOVI, en 1973-1976 el financiamiento era aplicado por las pequeñas instituciones en las promociones públicas, en tanto que en 1977-1980, predominan las promociones privadas. Este paso provoca el incremento en el costo del crédito, pues bajo la primera modalidad los beneficiarios debían pagar un enganche del 15 por ciento y amortizar la deuda en 15 años a una tasa del 6

por ciento, y bajo la segunda modalidad el enganche se eleva al 20 por ciento y la tasa de interes se ubica entre el 9 y 14 por ciento. \_5/

La consecuencia que tuvo el encarecimiento en la disminución del número de viviendas producidas, se agravó por la constante disminución de las inversiones realizadas durante 1973-1976, que provocaron que de producir el 57 por ciento de las viviendas en 1973 (29 mil unidades) se descendiera hasta el 18 por ciento de las mismas (aproximadamente 13 mil).

Para ilustrar este fenomeno basta reconocer que entre 1973 y 1979, los créditos denominados VIS A y VIS B, registraran incrementos del orden de 458 y 556 por ciento respectivamente, mientras que el salario mínimo se incrementó en el mismo periodo en 231 por ciento. \_6/

En el caso del Infonavit este cambio de política fue el resultado de las constantes presiones ejercidas por la burguesía y la dirigencia sindical oficial sobre este organismo. La burguesía por un lado, veía con malos ojos que el Infonavit invadiera espacios económicos reservados a la iniciativa privada, y las grandes centrales que veían en un principio que esta institución no estaba cumpliendo con las expectativas que se habían esperado, y tenía todas las posibilidades en ser el instrumento para obtener mayores prebendas y, además, constituirse en un instrumento para el control y sometimiento de los trabajadores agrupados en ellas. En particular, la CTM vio en el Infonavit un logro suyo, por lo que intentaría orientar su funcionamiento y acción en

favor de los intereses de las grandes centrales, especialmente en lo que hace al otorgamiento de los créditos y la construcción de vivienda.\_7/

Estas discrepancias sobre el funcionamiento que debieran cumplir los organismos recientemente creados, surgieron porque el gobierno se erigió en el abanderado e impulsor de las reivindicaciones de los trabajadores, muchas veces rebasando a las propias organizaciones oficiales. Este rol se va delineando claramente a partir de 1972, cuando el proceso inflacionario comenzó a mermar el poder adquisitivo del salario.

A mediados de 1974, la inflación y el deterioro de la situación económica, la agudización del enfrentamiento del gobierno con los empresarios y el ascenso de las luchas del sindicalismo independiente, obligan a Echeverría a restablecer la alianza con la burocracia sindical.

El acercamiento entre la CTM y el gobierno alcanza su culminación cuando esa central "destapa" al candidato del PRI a la presidencia de la República para el periodo 1976-1982, Jose López Portillo. Durante la gestión lopezportillista, esa alianza hizo posible la estabilidad política y social del gobierno no obstante los agudos efectos sociales de la crisis económica que se hizo sentir en la primera mitad de su periodo, combatida mediante medidas de contención salarial.

Esto se dejó sentir en el infonavit, que a partir de 1975 modificó sus pautas anteriores y se orientó en una dirección mas conveniente a los intereses de la burocracia sindical oficialista y

los empresarios. En este año se incrementaron las promociones externas, que para 1976 llegaron a representar la cuarta parte del total de las promociones de vivienda del organismo.

Este cambio sustancial en la modalidad de operación del organismo trajo como consecuencia una reducción de los ingresos u del beneficio obtenido por los trabajadores, pero aseguró un mayor control político y sindical sobre la distribución de las viviendas. Esto significó a su vez que el Instituto disminuyera el ritmo de creación de su oferta de vivienda, lo que puede observarse al considerar que, de acuerdo a cifras de la propia institución, hasta 1979 sólo había otorgado viviendas al 2 por ciento de los solicitantes. \_8/

La burocracia sindical argumenta que este funcionamiento permite al trabajador ejercer un control mas directo sobre el tipo de vivienda que desea construir y el lugar de su ubicación, y de esa manera las viviendas tienen mayor aceptación. En realidad el sistema de representación sindical que rige al funcionamiento del Infonavit, como por las prácticas concretas observadas, han desvirtuado el sentido avanzado que tiene la gestión sindical de los créditos y sobre todo no ha contribuido a innovar en la búsqueda de soluciones al problema habitacional.

Los primeros efectos observados con el cambio de modalidad en la operación de los créditos, el paso de las promoción interna a la promoción externa de los programas habitacionales, puede resumirse de la siguiente forma:

-Todos los créditos que se canalizan a la construcción de viviendas se destinan exclusivamente por la línea de vivienda terminada, que se basa en métodos constructivos tradicionales.

- Existe unanimidad entre técnicos, usuarios y autoridades, en que los nuevos conjuntos son inferiores en equipamiento urbano a los construidos con anterioridad.

- La corrupción en la construcción y localización de los conjuntos ha aumentado debido a que los dirigentes sindicales tiene pleno dominio de las decisiones respecto a la ocupación de terrenos y la selección de las empresas constructoras.

- Se otorga preferencia a la CTM en la concesión de los créditos, que son utilizados con "criterios clientelísticos en donde se hacen concesiones a partir de favores o lealtades políticas, como una forma de disuadir a la base obrera de que la impugnación a los líderes sindicales oficiales y las luchas por la independencia sindical cierran toda posibilidad de acceso a la vivienda.\_9/

### 3.1 La Inversión Pública en Vivienda.

El Infonavit es sin duda el organismo de más importancia dentro del sistema federal de financiamiento de la vivienda de interés social. En virtud de que se trata de un fondo en donde los aportantes son tanto patrones y gobierno, no puede ser considerado como un fondo público estrictamente, si atendemos únicamente el origen de sus recursos y su forma de administración; pero si tomamos en cuenta que es un organismo creado por iniciativa estatal, donde el Estado precisamente aparece como promotor de su

surgimiento, y de esa manera como mediador del conflicto de clase expresado en la lucha por la vivienda, entonces podemos considerarlo como un organismo de carácter estatal.

La importancia de este organismo en la inversión pública habitacional durante el periodo analizado alcanza su más alto nivel en 1978, cuando sirve de conducto para la aplicación del 55 por ciento de la inversión total. Dentro de ese total, son consideradas, además de las inversiones de este organismo, las inversiones realizadas por FOVI-FOGA, Banobras, Indeco, DGHP-Codeur, Fovimi-Issfam y el Fovissste. A partir de 1977 el porcentaje de participación dentro de las inversiones totales empieza a disminuir debido a que el programa financiero de vivienda (FOVI-FOGA) empieza a canalizar un porcentaje mayor de recursos. No obstante, la importancia de ese organismo continúa siendo relevante, pues al final del periodo llega a concentrar poco más del 40 por ciento de los recursos totales.

Una primera conclusión que podemos derivar de lo anterior es que el conjunto de los trabajadores de las empresas privadas son en mayor grado los beneficiarios del sistema público de financiamiento a la vivienda, y dentro de ese conjunto, son los trabajadores agrupados en los sindicatos pertenecientes a las grandes centrales oficiales que tienen una mayor influencia en el organismo.

La operación del Infonavit a través de las denominadas promociones internas, es decir, los programas de vivienda desarrollados mediante la intervención directa del organismo en el proceso

constructivo, marginaba la intervención de las promotoras sindicales y con ello eliminaba sus expectativas económicas en la construcción de vivienda. De la misma forma, la asignación directa de los créditos por parte del propio organismo, impedían a los líderes sindicales el manejo discriminatorio de los mismos, lo que no favorecía la utilización de criterios políticos y económicos afines a sus intereses.10/

En cuanto a la contribución de este organismo a la oferta de vivienda, al igual que para el resto de los organismos, no es posible establecer series estadísticas confiables toda vez que el proceso de construcción de viviendas se desarrolla en espacios temporales multianuales, y por consiguiente son distintas las etapas del proceso comprendidas en un año y diferentes los montos anuales de inversión requeridos. En razón de esto, el monto anual de inversiones para cada organismos registra grandes variaciones año con año y es difícil establecer las tendencias de la inversión anual. Durante los años de 1973-1976, el Estado, a través de los organismos señalados, construye en total 253,139 viviendas. Tamando en cuenta que según datos censales, en 1970 existían en el país 8,367,400 viviendas, de acuerdo con la tasa de crecimiento del stock de viviendas del decenio 1960-1970, durante 1973-1976 deben haberse incorporado 980,399 viviendas al stock existente. Eso significa que la contribución del sector público a la oferta total de vivienda durante esos años fue de 25.8 por ciento.

Este esfuerzo público para construir viviendas estuvo respaldado por un crecimiento de la inversión habitacional por parte del

Estado, de 16.8 por ciento promedio anual en términos reales. 11/ muy superior al ritmo de crecimiento de la inversión pública total que, en un promedio aritmético simple, crece al 6.25 por ciento anualmente.

Esto significa que hasta 1976 el Estado contribuía con una cuarta parte a la ampliación del stock de viviendas, y las tres cuartas parte restantes eran viviendas construidas mediante los procesos de autoconstrucción llevado a cabo por los sectores populares y la construcción por el sector privado al margen de los mecanismos financieros promovidos para ese fin por el Estado. Del número total de viviendas promovidas por el sector público, 40.1 por ciento fueron construidas o promovidas por el Infonavit durante 1973-1976.

El Fovissste por su parte, tiene una importancia creciente dentro del conjunto de la inversión pública habitacional desde el inicio de sus operaciones. Esta tendencia ascendente en la aplicación de recursos por esta institución continúa vigente hasta 1978, año en el cual canaliza el 25.6 por ciento de los recursos invertidos por el sistema público financiero de la vivienda, pero a partir de 1979 esta tendencia se invierte y para 1982 sólo invertirá el 11.2 por ciento de ese total.

Durante la primera etapa y hasta 1978, el sistema público de financiamiento a la vivienda dirige a los trabajadores organizados el 64 por ciento de sus recursos, y a las clases medias el 25 por ciento. Esto significa que durante 1973-1978 el 89 por ciento de los recursos van dirigidos a satisfacer las necesidades de

vivienda de ambos grupos sociales. Debemos considerar que los sindicatos agrupan sólo a una parte de los trabajadores mexicanos y por consiguiente, cuando nos referimos a las necesidades habitacionales de los trabajadores organizados, no nos referimos al conjunto de la problemática habitacional, debido a que una gran proporción de los trabajadores del país no pertenece a organización sindical alguna y su demanda de vivienda no es atendida por este conducto. El grupo de clases medias al que se hace referencia, es el conjunto de la población económicamente activa que percibe ingresos superiores a 2.5 veces el salario mínimo y hasta 10 veces dicho salario.

Para la segunda etapa del periodo esta tendencia se ve más agravada ya que ahora el porcentaje de financiamiento para los trabajadores organizados se eleva a 64.6 por ciento, mientras que el financiamiento dirigido a las clases medias se incrementa a 28.6 por ciento, para hacer que el total del financiamiento dirigido a ambos grupos ascendiera en ese lapso al 91.2 por ciento del financiamiento total del sector público para vivienda.

Estas consideraciones nos conducen a una segunda conclusión y es que el papel del Estado en el financiamiento habitacional es muy insuficiente, por ello la participación estatal en la producción anual de viviendas es inferior al que juega el sector privado y muy inferior al desempeñado por los grupos populares que autoconstruyen sus viviendas. Sin embargo la participación estatal en el financiamiento de la vivienda tiene un ritmo creciente al participar en una proporción cada vez mayor en el total de

viviendas construidas anualmente. Esta mayor participación, al contrario de lo que sería deseable, no sustituye los procesos autoconstructivos, que proporciona viviendas inadecuadas o precarias para sus moradores, sino sustituye a la inversión del sector privado quien tiene cada vez menor participación en la producción anual de viviendas. Esto puede ser una consecuencia del encarecimiento del crédito bancario tradicional, que hace que las unidades familiares se vean impedidas a acceder a este mecanismo, con lo cual se reduce el tamaño de la población con ingresos suficientes para sustentar el proceso constructivo de su vivienda; paralelamente a lo anterior, el proceso inflacionario que vive la economía del país, en el cual la industria de la construcción presenta niveles inflacionarios superiores al índice general de precios que tornan cada vez más inaccesibles las viviendas producidas por el mercado inmobiliario.

Entre 1950 y 1971 del total de viviendas construidas, un 27.6 por ciento correspondían al sector privado, 64.6 por ciento al sector social y sólo 7.8 por ciento al sector público. Para el periodo 1977-1980 estas proporciones se modificaron sin alterar en forma sensible la estructura anterior: 18.3 por ciento correspondió al sector privado, 85 por ciento al sector social y el sector público participó con el 18.7 por ciento de las nuevas viviendas. 12/ Considerando entonces que el sistema financiero de la vivienda del sector público está orientado a cubrir las necesidades habitacionales del sector de trabajadores organizados y al sector de la clase media, y la evolución de la estructura de participación en la producción de viviendas nuevas de los sectores públi-

co, social y privado, podemos concluir que el Estado mediante sus acciones habitacionales ha ido desplazando a la industria de la construcción del financiamiento de la producción de viviendas de interes social, pero no ha buscado resolver la problemática habitacional de los sectores populares. Se ha desplazado a la inversión privada de la industria de la construcción aplicada a este fin, más no de la construcción en si misma, debido a que el Estado no construye viviendas sino que esa intervención se realiza mediante la contratación de empresas privadas, por los diferentes organismos, quienes llevan a cabo la ejecución física de los programas habitacionales siguiendo normas de diseño y especificaciones elaboradas por esos organismos.

Por otro lado, el Banobras a traves de su fondo de habitaciones populares, dirige cada año un porcentaje menor de recursos financieros a la consrucción de viviendas, no obstante que a partir de 1981 el Fondo de Habitaciones Populares se independiza del Banco, y adquiere personalidad jurídica y patrimonio propio. En 1973, el Banobras como institución financiera de la vivienda era la tercera más importante, despues del Infonavit y del Programa Financiero de la Vivienda, por el monto de recursos operados que en ese año representaron el 16 por ciento del total de recursos. Es evidente que con la instauración de los organismos de vivienda que atienden al conjunto de los asalriados organizados, los mecanismos financieros como Banobras tenderían a reducir sus operaciones o desaparecer.

Despues del primer año considerado, las inversiones ejercidas por el Banco van disminuyendo paulatinamente hasta llegar en 1979 a

operar tan sólo el 2.3 por ciento del total de recursos invertidos. En 1981 y 1982 se incrementa el volumen de sus recursos pero su participación en el total no será mas significativa.

Al igual que el Banobras, el Indeco sufrirá esta misma tendencia a la disminución de participación relativa en el total de recursos financieros para la vivienda, pasando de operar el 4.7 de los recursos totales en 1974 al 1.5 por ciento en 1979. En los dos años siguientes esa participación aumenta pero para 1982 desaparece, pasando sus atribuciones y recursos al Fonhapo y a los organismos de vivienda de los estados. No obstante la importancia de este organismo por el sector social de atención al cual estaba dirigido, los sectores populares no incorporados al mercado formal del empleo y con ingresos mínimos, el volumen de recursos fue siempre muy raquitico siendo 1979 el año en el cual destina el monto mas elevado de recursos de inversión.

En el caso de Fovimi-issfam, el organismo que atiende las necesidades habitacionales de los miembros del ejército, su participación en los recursos totales es muy reducida debido al sector minoritario a que dirige su actividad, y es en 1976 cuando canaliza el volumen mayor de sus recursos (2.9 por ciento del total.). A partir de entonces, debido a la expansión de los recursos de inversión en los dos mas grandes organismos, su importancia irá perdiendo peso.

El Programa Financiero de Vivienda (FOVI-FOGA) destinaba en 1973 recursos equivalentes al 28.7 por ciento del los recursos totales del sector público, porcentaje que irá disminuyendo durante la

primera etapa, debido al descenso en la captación bancaria, y llega a representar en 1976 el 10 por ciento de esos recursos. Posteriormente en la segunda etapa del periodo considerado, empieza a fortalecerse su participación dentro del sistema de financiamiento que lo llevará al final del periodo a ser el conducto del 29 por ciento del total de la inversión.

Esta dinámica del Programa Financiero de la Vivienda evidencia lo limitado de los objetivos que inspiraron la creación de los organismos del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores ya que, no obstante que se esperaba un abatimiento de la demanda habitacional como consecuencia de la aparición de los nuevos organismos, razón por la cual fue reduciéndose los recursos de mecanismos como lo operados por Banobras, Indeco y Fovi-Foga, fue necesario incrementar sustantivamente los recursos de este último en 1977-1982, por medio de ampliar el número de instituciones bancarias al regimen del encaje legal incorporando a las instituciones bancarias nacionales.

Por último, los organismos sectorizados y no sectorizados en la SAHOP que comprenden a FOMERREY, FIDACA, FIDECAL, Fideicomiso Puerto Vallarta, el Convenio Unico de Coordinación, Convenio Sahop-Coplamar y al PIDER por un lado, y por el otro al Fondo de Habitación y Servicios Sociales de la CFE y la Coordinación de Construcción de Obras Administrativas y Sociales de Pemex, los datos disponibles para 1980-1982 indican que tienen una participación muy exigua dentro del total de recursos de vivienda del sector público, apenas de alrededor del 2 por ciento en los tres años. No obstante la importancia de las acciones de vivienda de

la CFE y de PEMEX, llega a ser superior a la de algunos organismos de cobertura nacional.

### 3.2 El Programa Nacional de Vivienda.

A fines de 1979 es dado a conocer el Programa Nacional de Vivienda (PNV) que fue elaborado por la SAHOP y contó con la participación del sector académico y algunos organismos federales de vivienda. El Programa partía de reconocer que la solución a la problemática de la vivienda no es de responsabilidad exclusiva del Estado, sin embargo es una expresión natural de la estructura socioeconómica y por tanto es un resultado de un proceso que parte de la creación de empleo y del ordenamiento territorial, e incorpora aspectos fundamentales relativos al suelo urbano, infraestructura, equipamiento y ecología. A partir de esta definición del problema y sus causas se admitía que la solución al problema habitacional debía darse en el contexto del desarrollo urbano y en el marco del desarrollo socioeconómico. Con base en todo lo anterior el Estado descansaba parte de su responsabilidad en materia habitacional en manos de la propios grupos demandantes y quedaba descartada en definitiva la posibilidad de que el Estado promoviera o ejecutara programas de construcción masiva de viviendas.

La política nacional de vivienda propuesta por el PNV consistía en proporcionar "los lineamientos para crear las condiciones sociales necesarias para que cada mexicano, con su capacidad de trabajo, pueda tener oportunidad de disponer de una vivienda

decorosa..."\_13/ El objetivo de dicha política era mejorar las condiciones habitacionales de los sectores populares y estructurar las acciones de vivienda a partir de la realidad económica y social y en congruencia con los planes y programas sectoriales. También proponía apoyar la autoconstrucción, la vivienda cooperativa, la construcción de vivienda en arrendamiento, la vivienda rural y la vivienda de emergencia. Un factor estratégico importante del programa era la participación de la población en la construcción de vivienda, la ampliación de los programas existentes, y crear las bases para la participación de la iniciativa privada, conjugadas estas acciones en la Alianza para la Vivienda.

Debido a la naturaleza de la planeación en México el cumplimiento del programa no era obligatorio para el conjunto de las fuerzas sociales y sólo regía para las instituciones gubernamentales. Por ese motivo, sólo el Indeco puso en marcha acciones derivadas de los lineamientos expuestos en el programa. Dos acciones fundamentales emprendidas por este organismo fueron la operación del Sistema de Tierra para los Asentamiento Humanos, consistente en la constitución de reservas territoriales para uso habitacional con base en la donación de terrenos vacantes de las áreas ejidales expropiadas por la Corett, y el Sistema Nacional para la Vivienda Popular, en donde se contemplaba el desarrollo de programas de vivienda progresiva, vivienda terminada y mejoramiento de viviendas. El programa de vivienda progresiva estaba dirigido a población con ingresos de entre 0.5 y 2.5 veces el salario mínimo, previendo realizar 300 mil de esas acciones entre 1980-

1982, y los programas de vivienda terminada y mejoramiento de vivienda eran dirigidos a la población con ingresos por arriba de 2.5 veces el salario mínimo, y serían financiados con recursos bancarios. Ambos programas tuvieron un cumplimiento muy raquítico pues para 1982, poco antes de que este organismo fuera extinguido, sólo habían sido desarrolladas 42 mil acciones de vivienda.

Los recursos del Indeco provenían de una mezcla de recursos fiscales en una proporción de 30 por ciento, 60 por ciento provenientes de crédito interno otorgado por la banca nacional y 10 por ciento proveniente de aportaciones de la comunidad. Esta mezcla de recursos permitiría al organismo el otorgamiento de créditos con un bajo costo financiero, pues esas acciones eran financiadas a una tasa de interés equivalente a una cuarta parte de las tasas de interés activas de la banca comercial.

El cumplimiento del Programa por el Infonavit significó consolidar el carácter financiero del organismo adoptando el sistema de promoción externa de los programas de vivienda. En 1979 el 97 por ciento de los recursos destinados a la construcción de vivienda fue ejercido por medio de esta nueva modalidad. Otros compromisos derivados de la concertación promovida por el Programa fueron canalizar el 70 por ciento de los recursos ejercidos fuera del Distrito Federal, destinar un 40 por ciento de ellos para vivienda de acreditados de ingresos mínimos, apoyar los centros de población prioritarios seleccionados por los planes sectoriales y apoyar los programas de vivienda del sector público.

### 3.3 El Financiamiento para la vivienda y la evolución de la

### Economía.

La relación del monto de inversión operado por el Estado para el financiamiento de la vivienda y el crecimiento económico está determinada por el origen de los recursos que cada uno de los organismos emplea en el cumplimiento de sus fines. El Infonavit, Fovissste y Fovimi-issfam que componen el Fondo Nacional de Vivienda, son organismos que reciben aportaciones patronales sobre un porcentaje de los salarios nominales de los trabajadores, y en menor medida aportaciones gubernamentales. Esto les da cierta autonomía respecto al presupuesto público y, en la medida en que predomina el primer tipo de recursos, su capacidad promotora está dada en función de la situación económica general del país, por la evolución de la inversión pública y privada, es decir, el proceso de la acumulación capitalista, el crecimiento del PIB y el nivel de empleo.

Esta vinculación del presupuesto de estos organismos con el ritmo de la actividad económica es más acentuada si consideramos que prácticamente no cuentan con recursos de inversión propios, fruto de la recuperación crediticia, debido a que el índice de recuperación de los créditos otorgados es muy pequeño. Durante 1973-1982 el porcentaje de recursos provenientes de las aportaciones para el Infonavit fue de 100 por ciento, para Fovissste del 93.9 por ciento y para Fovimi-Issfam de 83 por ciento. Los recursos residuales provienen de fuentes presupuestales y de recursos propios.

El otro grupo de instituciones que captan sus recursos principalmente del sistema bancario y fuentes externas, el ritmo de sus

inversiones queda determinado por la evolución de la captación bancaria y por la política monetaria, en particular la referente a la política de encaje legal y la orientación selectiva del crédito. Debido a que la canalización del crédito se efectúa mediante operaciones de descuento que resultan de decisiones de política monetaria, el flujo de estos recursos no tiene una relación directa con la tasa de interés pues precisamente la existencia de este tipo de operaciones es resultado de la decisión de contrarrestar el impacto negativo de la elevación de esas tasas.

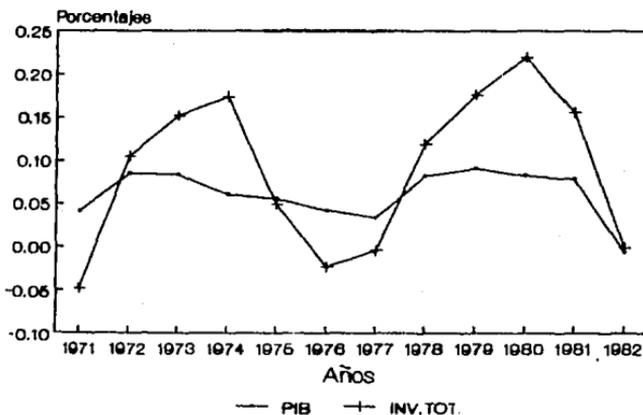
Lo anterior es especialmente aplicable para el Programa Financiero de Vivienda (FOVI-FOGA), que opera en un 90 por ciento con recursos de la banca privada, y es también aplicable al Banobras, no obstante ser una institución nacional de crédito en la cual la captación de ahorro es una tarea gubernamental como lo es también la colocación de valores en el extranjero y la contratación de deuda pública externa.

Por otra parte, el Indeco y Codeur son dos organismos que operaban fundamentalmente recursos presupuestales, sobre todo a partir de 1977. Hasta 1976 ambos organismos funcionaban en base una mezcla de recursos compuesta por recursos provenientes de crédito interno y recursos presupuestales. Al igual que los organismos pertenecientes al Fondo Nacional de la Vivienda, el deterioro de las condiciones financieras de estas instituciones, debido a que las tasas reales de interés para el otorgamiento de créditos disminuyen al ritmo en que crece la tasa de inflación, condujeron

a una fuerte reducción de los recursos propios disponibles y estrecharon su dependencia respecto de los recursos que les aportaba el Gobierno Federal.

1. El comportamiento de las inversiones realizadas por los organismos pertenecientes al Fondo Nacional de la Vivienda mantiene estrecha correspondencia con la evolución observada en el PIB, el empleo y la inversión. El monto de recursos invertidos por estos organismos hasta 1976 crecen a una tasa promedio anual de 39.3 por ciento, pues no obstante los desequilibrios económicos y la irregular tendencia seguida por la inversión y el PIB año tras año, al final se registró un importante incremento de la actividad económica. La evolución del PIB y la inversión total se presenta en la siguiente gráfica:

PRODUCTO INTERNO BRUTO E INVERSION TOTAL  
Crecimiento Anual



Como puede observarse ea partir de 1971 y hasta 1974 la economía presenta una tendencia sostenida de crecimiento, que se revierte posteriormente para arribar a la recesión de 1976 y 1977. A partir de ese año y de 1978 la economía de nuevo registra elevados índices de crecimiento estimulados por un fuerte expansión de la inversión total y en especial de la inversión pública.

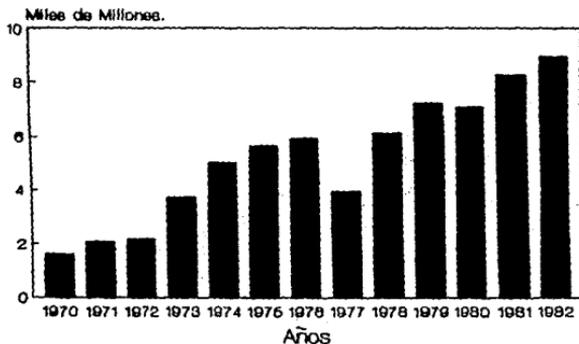
La evolución de la inversión total en vivienda presenta en terminos generales rasgos similares de desarrollo. A partir de 1973 inicia su expansión, resultado del surgimiento de los nuevos organismos, lo que repercute lógicamente en un mayor crecimiento de esa inversión. Al igual que las variables macroeconómicas mas importantes, este crecimiento se frena en 1976 y será a partir de 1978 cuando vuelva a registrar un repunte.

Este comportamiento de la inversión total en vivienda se produce debido a que el canal mas importante para la aplicación de este tipo de recursos son los organismos pertenecientes al Fondo Nacional de la Vivienda, y en particular el Infonavit. Al tener un mayor peso dentro del total de las inversiones ejercidas, las variaciones que sufran los recursos invertidos por este organismo tendrán un efecto desplazamiento en la tendencia de la inversión total.

Las inversiones de estos organismos crecen durante 1973-1976 a una tasa de 39.3 por ciento, en 1976-1977 disminuye el valor absoluto de sus inversiones a una tasa de 35.2 por ciento, y en los años 1977-1982 registra un ritmo de crecimiento de 12.7 por

ciento. Entre 1977 y 1980, los años de la recuperación económica y cuando se alcanzan los niveles mas altos de crecimiento en el PIB y el empleo (4% incremento anual), es cuando el ritmo de inversión habitacional es mayor. Para 1981 la inversión, el empleo y el producto interno empiezan a descender y caen bruscamente en el último año, en tanto que la inversión de estos organismos se estabiliza en el nivel de 1980 como resultado de las menores aportaciones y la disminución de los recursos provenientes de la recuperación crediticia.

#### Inversión Pública en Vivienda a Precios de 1970

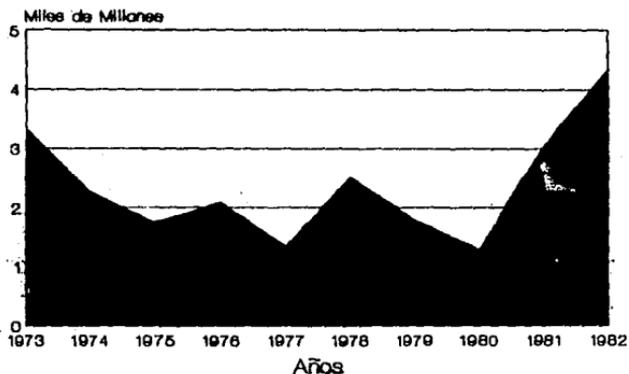


Fuente: Bshop.

2. Los organismos que operan recursos bancarios presentan una tendencia inversa a la observada en los organismos del Fondo Nacional de la Vivienda, debido a que la disponibilidad de los recursos de estos organismos está determinada por la situación de

la captación del ahorro. Considerando las inversiones de Fovi-Foga, incluyendo dentro de ellas a las inversiones del Banco de Mexico, Banobras, y hasta 1976 las efectuadas por el Indeco y Codeur, que funcionaban como mecanismos financieros que operan recursos bancarios, el ritmo de crecimiento de la inversión disminuye a una tasa de 12.7 anual entre 1973 y 1976, en contraste con el incremento registrado en 1970-1973.

**Financiamiento Bancario  
PFV, Banobras, Indeco y Codeur**

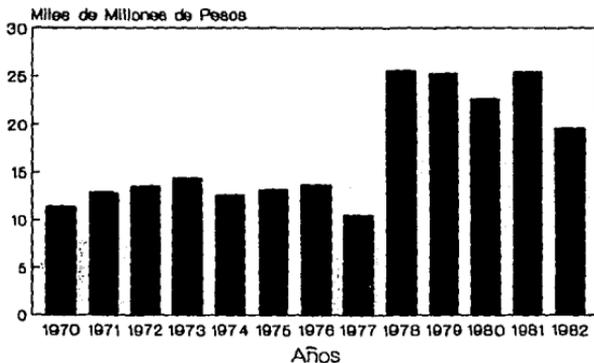


Durante el segundo periodo (1977-1982) el crecimiento en este

tipo de inversiones alcanza una tasa de del 21.3 por ciento, acentuándose particularmente en los dos últimos años, cuando crecen a una tasa de 35 por ciento anual.

Por otro lado, el financiamiento para la vivienda de interes social otorgado por la banca privada y mixta, que es una parte del monto de recursos antes considerado, observa la misma tendencia: crecimiento elevado hasta 1973, disminución durante 1974-1976, y recuperación-expansión en 1977-1982. Al igual que el anterior, este tipo de financiamiento está vinculado a la evolución de la captación bancaria y la situación financiera, que durante los años setenta se vio afectada por los ataques especulativos contra el peso, la dolarización de los depósitos bancarios y la fuga de capitales.

### Credito del Sistema Bancario Para Vivienda de Interes Social



La correlación de estas variables con la evolución financiera se aprecia en el comportamiento del financiamiento otorgado por la banca privada y mixta, que creció a una tasa promedio de 7.3 por ciento en 1970-1973, y de este último año y hasta 1976 sufre un virtual estancamiento (crecimiento del 2.3 por ciento anual), para tomar un mayor dinamismo en el segundo periodo. Este último repunte es también especialmente notorio en los dos primeros años de la década de los ochenta, cuando se presentan tasas de crecimiento del 14 por ciento.

3. Por último, los organismos que operaron recursos presupuestales, no obstante que el monto es una pequeña proporción de los recursos financieros del conjunto de los organismos y de que su utilización ha sido esporádica y parcial, en el sentido de que se utilizan como parte de una mezcla de recursos, observa una estrecha correlación con el desempeño del gasto y la inversión públicos y, debido a la estrecha relación entre inversión pública-crecimiento económico, con el crecimiento del PIB.

Dentro del periodo considerado, es a partir de 1977 cuando el Estado empieza a destinar recursos presupuestales de cierta importancia para atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, canalizados por conducto de los organismos creados a principios de la década de los setenta, el Indeco y Codeur. Aun cuando continuaban operando como mecanismos financieros del sistema bancario, el peso de los recursos fiscales tiende a ser cada vez mayor debido a que la recuperación crediticia de estos organismos era muy reducida en razón de los elevados subsidios que otorgaban. De esta manera la acciones de estos organismos pasaban a depender en mayor medida de la inversión pública. Esta dependencia respecto los fondos estatales es lo que provoca que a fines de los setenta estos organismos desaparezcan, como consecuencia del creciente deficit del sector público que fue imponiendo la necesidad de reducir el nivel del presupuesto estatal.

Para ejemplificar esta creciente dependencia de los subsidios

estatales baste considerar que en 1979, del total de recursos autorizados al Indeco el, 84.4 por ciento eran recursos provenientes de los subsidios estatales y sólo el 15.6 por ciento eran recursos propios derivados de las recuperaciones.

#### 3.4 Condiciones Crediticias bajo las que operan los organismos públicos de vivienda.

Una característica del financiamiento de fomento otorgado por las instituciones públicas durante el periodo de estudio, es la creciente brecha entre las condiciones de operación financiera de estas instituciones y las condiciones financieras prevaletientes en el mercado. Esto es resultado del rezago en las condiciones de operación de estos organismos respecto al ritmo de la inflación, motivado por las dificultades sociales implícitas en las acciones tendientes a ajustar la administración financiera a las cambiantes condiciones económicas.

El otorgamiento de créditos por parte de los organismos que componen el Fondo Nacional de la Vivienda, no obstante que el cambio de orientación efectuado en 1977 los convierte en organismos financieros, lo cual representaba un retorno a las concepciones anteriores que enfocaban el problema habitacional como de estricto orden financiero, no toman en cuenta criterios de racionalización financiera de tal suerte que la recuperación de sus inversiones son muy reducidas, lo que limita la ampliación de sus operaciones y con ello contribuyen al incremento del déficit habitacional.

¿Cual es el planteamiento general implícito en las condiciones crediticias de los organismos de vivienda? Las restricciones impuestas a los pretatarios deberían buscar evitar el riesgo de la inversión, o influir sobre la adjudicación para dimensionar la demanda habitacional. Cada uno de estos organismos ha sido creado para atenderla demanda específica de un sector de la población demandante y de aquí se deriva la primera restricción. El requisito fundamental para acceder a un crédito de alguno de los organismos es que el demandante de crédito pertenezca al sector que atiende el organismo prestamista y, además, que no sea propietario de una vivienda. El resto de los requisitos exigidos por los organismos no tiene un finalidad concreta.

Para el caso de los organismos que atienden a los sectores mas amplios de la población, tales como el PFV, Indeco, Codeur y Fonhapo, los requisitos impuestos no parecen buscar un objetivo específico, con excepción del mecanismo bancario que impone requisitos tendientes a asegurar la recuperación del crédito, aunque la aceleración de la inflación en el curso del periodo de estudio hace fracasar esta exigencia. La principal limitación exigida por estos organismos para evitar que la demanda de créditos no exceda a la oferta de recursos y de esta manera evitar la saturación de las líneas de crédito, está dada por la desinformación y las dificultades de orden burocrático que enfrentan los demandantes para acceder a ellas, aunado a la desorganización de los grupos sociales beneficiarios. Además, lo que parece ser la limitante real mas importante, es la incapacidad de los demandantes de vivienda para contratar cualquier tipo de crédito

por blando que sea, debido a la exigua renta que perciben las unidades familiares y a la incertidumbre de que esa exigua renta pueda conservarse o incrementarse en el futuro. Las unidades familiares que viven en estas condiciones de pobreza extrema se excluyen de los mecanismos crediticios debido a que están incapacitadas para asumir un crédito y cumplir con la obligaciones financieras implícitas.

Los organismos que operan con recursos provenientes del presupuesto público están limitados, en cuanto a la disposición de sus fondos, por el valor real de los créditos recuperados y por la dimensión del presupuesto gubernamental y el déficit público. En cambio, los recursos del Programa Financiero de Vivienda están limitados por la magnitud de la captación del sistema bancario y por la política monetaria, que fija el tamaño del encaje legal y las proporción de los créditos que la banca debe destinar a financiamientos selectivos.

Para el grupo de organismos pertenecientes al Fondo Nacional de la Vivienda, el objetivo de equilibrar la relación ingreso-gasto está ausente en su operación debido a que cuentan con fuentes constantes de recursos, que además tiene una cierta indexación informal con la evolución general de los precios. En virtud de que sus recursos provienen de un porcentaje de la nómina salarial de las empresas, el impacto del crecimiento de los precios en el deterioro de sus presupuestos se compensa por la vía del incremento de los salarios. Por esta razón las inversiones que realizan estos organismos son en realidad inversiones a fondo perdido, ya que la recuperación de esos recursos no constituye

una limitante que llegue a impedir el funcionamiento de estos organismos. La expansión del capital de estos organismos está entonces condicionada por el crecimiento del salario real y el crecimiento del empleo.

La acción habitacional del Estado está sustentada en tres soportes, que determinan su evolución en el periodo analizado: a) Los fondos de la vivienda cuentan con recursos constantes y con una tendencia decreciente, indexados en forma deficiente a la evolución general de los precios en la economía; b) Un presupuesto público necesariamente deficitario, que se intenta corregir al final del periodo, y que sirve de canal al flujo permanente de recursos a los organismos que operan con recursos fiscales y; c) Otro flujo financiero constane derivado, por una lado, de la evolución de la captación del sistema bancario, también con una tendencia descendente aunque con importantes altibajos, y, por el otro, de la contratación de créditos externos con bancos privados y organismos multilaterales.

Este conjunto de fuentes de recursos para la vivienda encuentran durante el periodo de analisis obstaculos que son superados con diversas modificaciones en la forma de funcionamiento del sistema financiero de la vivienda, pero apuntan una tendencia a la crisis que conducirá al agavamiento del problema habitacional del pais. Por una lado el deterioro de los ingresos públicos por una politica fiscal regresiva y la evasión fiscal, en contraste con las necesidades de expansión del gasto publico para sostener la actividad económica y atender las necesidades de los grupos

sociales desfavorecidos, que conduce a una crisis fiscal del Estado que se expresa en el desproporcionado aumento de la deuda pública externa y alimenta el ciclo de deficit externo-devaluación. La crisis de las finanzas públicas llevará a la cancelación de los organismos que invierten recursos fiscales en la construcción habitacional.

Adicionalmente la disminución de la captación y la dolarización de los depósitos bancarios, conduce a una disminución de los recursos disponibles para financiamiento de vivienda, que será enfrentado por dos caminos: primero extendiendo el regimen de encaje legal ha las instituciones bancarias nacionales, y posteriormente incrementando la tasa de encaje destinado para financiamiento habitacional. En este renglón del financiamiento de la vivienda de interes social es en donde la tendencia al deterioro del monto de recursos disponibles para este fin encuentra mejores posibilidades de revertirse. La nacionalización bancaria y, paradójicamente la dificultad estructural de la banca para otorgar financiamiento de largo plazo, son factores que juegan en favor de aumentar el financiamiento bancario a la vivienda. Sin embargo, por la naturaleza de estos recursos, sólo pueden dirigirse a los sectores sociales de altos y medios ingresos, por lo que es difícil que se constituya en alternativa para la construcción de vivienda para los sectores populares.

Por último, la fuente de recursos de los organismos tripartitas tienen también una tendencia descendente en virtud de la crisis de la economía mexicana que se vive en los años setenta y la tendencia a profundizarse en los años posteriores. Esta

disminución de recursos es reforzada por la descapitalización sufrida por estos organismos en razón de los bajos niveles de recuperación crediticia.

El crecimiento observado en el volumen de recursos operados por el conjunto del sistema financiero de la vivienda durante el periodo estudiado, reflejado en un crecimiento del número de viviendas construidas por el sector público a una tasa promedio anual de 10 por ciento para todo el periodo, y en el aumento de su participación en la construcción total de vivienda, se presenta en el contexto de esta tendencia al agotamiento de las fuentes de recursos. Por ello, no obstante el crecimiento del stock de viviendas, el déficit histórico de viviendas continuó aumentando en los años estudiados.

De acuerdo con datos censales, durante el periodo 1970-1980 el stock de viviendas crece a una tasa promedio anual de 3.8 por ciento. Suponiendo que esa tasa de variación hubiera persistido para 1982, en este año se habrían incorporado 481,040 viviendas al stock existente, de las cuales el 25 por ciento habrían sido producidas con apoyo del financiamiento público. Recordemos que hasta 1971 la participación del sector público en el incremento anual de vivienda fue de 7.8 por ciento, mientras que entre 1977-1980 dicha participación fue de 18.7 por ciento.

Las condiciones de operación de los organismos bancarios que dirigen financiamiento habitacional buscan principalmente controlar el riesgo de la inversión y por tanto, su premisa principal es recuperar las inversiones. Esto es resultado de las caracteri-

sticas del sector social a quien va dirigido ese financiamiento, que son las capas medias con altos ingresos. Banobras establecía como requisitos para otorgar créditos que el beneficiario tuviera un ingreso familiar que asegurara disponer del 25 por ciento de ese ingreso para el pago de la vivienda. y no ser propietario de inmuebles en la zona donde se localizaría su vivienda. Exigía un enganche de entre 4 y 20 por ciento dependiendo del tipo de vivienda, y utilizaba amortizaciones constantes o crecientes. En 1970 la tasa de interes contratada osciló entre 8 y 10 por ciento, y para 1976 era de entre 10 y 12 por ciento, equivalentes al Costo Porcentual Promedio de la captación bancario estimado para 1976 en 11.8 por ciento. Hasta ese año el financiamiento otorgado por esta institución otorgaba un subsidio comparativamente pequeño, consistente en la diferencia entre al CCP y las tasas de interes activas. Los créditos se otorgaban al costo de la captación de recursos, pero esas condiciones no podrán sostenerse durante el resto del periodo, porque el proceso inflacionario, el deterioro de las condiciones financieras del país y la disminución de la capacidad de compra de la población, obligarán a una importante reducción en el costo financiero de los recursos destinados a vivienda.

El PFV establecía como requisito para otorgar créditos que los beneficiarios contaran con recursos suficientes para amortizar el crédito. Pero también se otorgaban créditos a beneficiarios de ingresos mínimos, a través del fideicomiso del Banco de México y algunos organismos de vivienda, bajo condiciones financieras mas blandas que las impuestas a la vivienda de interés social o

media. Para 1976 los créditos eran otorgados bajo condiciones financieras equivalentes al 80.5 por ciento del CPP y hasta 1.02 veces ese parámetro. Para 1978 el costo financiero oscilaba entre 62.9 y 88.1 del CPP, y para 1982 era de entre 23.6 y 82.4 por ciento ese indicador. Este abaratamiento del crédito bancario habitacional era resultado de la presión ejercida por la crisis financiera sobre las tasas de interés pasivas, empujadas al alza por la competencia que ejercía el mercado financiero norteamericano para la captación del ahorro nacional, y que no tenía correspondencia con los costos internos. Como consecuencia de este proceso, el subsidio otorgado por el Estado en el financiamiento habitacional crecía en la medida en que la crisis financiera encarecía los recursos para el financiamiento de la economía.

Sin embargo el precio de las viviendas y las condiciones financieras tales como el enganche y el plazo de amortización contribuían a disminuir el impacto de ese abaratamiento en el aumento de la demanda habitacional. Estas condiciones fueron modificadas a partir del paso de las promociones públicas a las promociones privadas de los programas habitacionales. En 1973-1976 el financiamiento del PFV era aplicado a través de pequeñas instituciones a través de promociones públicas, para 1977-1980, predominan la promoción por parte de empresas inmobiliarias privadas. En tanto que en el primer tipo de promoción se exigía un enganche de 15% y amortización a 15 años, bajo las segundas el enganche ascendió al 20% del precio de la vivienda y la tasa de interés aplicable era más elevada. \_15/

Los Organismos dedicados al financiamiento de la vivienda popular, es decir, la DGHP, posteriormente transformada en CODEUR y el Indeco, no obstante que sus recursos eran canalizados a tasas de interes inferiores a las empleadas por el sistema bancario, el conjunto de los requisitos exhibles para el otorgamiento de los créditos estaban dirigidas a reducir el riesgo de las inversiones y por otro, a reforzar el control político de los habitantes de los asentamientos irregulares y vecindades ruinosas, a quienes dirigian su atención esos organismos. En el caso de la DGHP-CODEUR, la asignación de viviendas era efectuada directamente por la Confederación de Organizaciones Populares (CNOP). 16/, y los requisitos eran contar con un ingreso familiar proveniente de alguna actividad que les permitiera hacer frente a los pagos, pertenecer a un nucleo familiar integrado y no poseer vivienda.

Finalmente en los organismos del Fondo Nacional de la Vivienda, los requisitos exigidos se limitan a demostrar la inscripción de los beneficiarios dentro del instituto de vivienda, y haber efectuado aportaciones al menos durante los últimos seis meses anteriores a la asignación del crédito.

## V. CONCLUSIONES.

El estudio sobre el sistema de financiamiento de la vivienda nos permite concluir que su conformación y desarrollo está determinado por la evolución de las condiciones económicas y las transformación de las relaciones de clase. De manera particular podemos concluir que:

-El problema habitacional, es decir el desfase entre la oferta de vivienda que la sociedad es capaz de proveer y la magnitud de las necesidades sociales, es una resultante de la rápida urbanización del país estimulada por la industrialización y la disolución de las relaciones agrarias que llevan a la emigración de la población hacia los centros urbanos.

-La magnitud de esa población migrante y el rápido crecimiento demográfico, llevan a la formación de contingentes de fuerza de trabajo que la economía urbana es incapaz de absorber y por consiguiente de proveerles los satisfactores esenciales, como la vivienda, lo cual, aunado a los bajos salarios y al incumplimiento patronal de la obligación de otorgar viviendas a sus trabajadores, conducen a la formación de una demanda de viviendas de tal magnitud que obliga a la intervención estatal para equilibrar la oferta habitacional a esas necesidades sociales.

-Como el espacio urbano constituye una fuerza productiva para la industria, al facilitarle mercados para la realización de su producción y el lugar de asentamiento para la fuerza de trabajo, la intervención del estado en la construcción de viviendas para los trabajadores, al ser factor esencial en la reproducción de la fuerza de trabajo, posibilitante de la reproducción permanente del proceso de acumulación de capital, constituye un apoyo fundamental para la reproducción de la economía capitalista.

-Esa intervención del Estado constituye una forma de gestión estatal de la fuerza de trabajo, complementaria a la gestión estatal de los medios de circulación del capital, ambas engloban a la intervención del Estado en la acumulación del capital.

-Esta función del Estado es resultado de que su papel en la sociedad contemporánea no se limita exclusivamente a la dominación política, como forma de justificar y mantener el dominio de las clases dirigentes, sino que el Estado cumple la función de construir el consenso de los gobernados hacia el sistema de dominación. Esto lleva a la conclusión de que el Estado requiere no sólo de un aparato político para cumplir sus fines, también requiere de la conformación de un aparato económico que utiliza para poner en práctica el segundo aspecto de su función social, del cual forma parte el sistema financiero de la vivienda.

-La intervención del Estado en la creación de los medios de circulación material del capital y la gestión estatal de la fuerza de trabajo, son dos actividades que corren paralelas a la conformación del aparato económico del Estado iniciada a partir

de la fase posrevolucionaria. Esta intervención se expresa en la promulgación de ordenamientos jurídicos e institucionales que constituyen el diseño de la política de urbanización, presentada a través de un proceso continuo que tiende a la configuración del aparato legal e institucional para la instrumentación de esa política. Este proceso de creación de la política de urbanización y la política habitacional, expresa las cambiantes condiciones sociales y la modificación en el curso del desarrollo del Mexico posrevolucionario, de grupo sociales y sectores de clase en una reestructuración de los bloques de poder, a los que responde la política global.

-Hasta 1970 la política habitacional del Estado mexicano, en el ámbito financiero, se concretaba en la canalización del ahorro bancario hacia la construcción de viviendas. Hasta ese momento la vida urbana era dominada por la irrupción de las capas medias de la población en un proceso de movilidad social que era determinado por las condiciones de crecimiento económico y por que la migración campo-ciudad no alcanzaba todavía volúmenes críticos para la absorción industrial.

-A partir de ese año la política habitacional se dirige más decididamente a atender las necesidades habitacionales de los trabajadores de los sector público y privado, marginados de este satisfactor debido al incumplimiento patronal del precepto constitucional que obligaba a dotar de viviendas a sus trabajadores, y a los nuevos pobladores urbanos, llegados a las ciudades por la disolución de las relaciones agrarias y la crisis de la

producción agrícola, iniciada desde fines de los años sesenta. Esta nueva orientación de la acción habitacional del Estado representa el cambio en la perspectiva estatal que deja de ver en el problema habitacional causas únicamente financieras, para acentuar ahora una causalidad socio-económica mas compleja.

-La operación del sistema financiero de la vivienda refuerza el control estatal de los trabajadores por conducto del sometimiento y control de las grandes centrales sindicales . El conjunto de los trabajadores de las empresas privadas son en mayor medida los beneficiarios del sistema financiero de la vivienda, y en especial los trabajadores organizados en sindicatos pertenecientes a esas centrales.

- El papel del Estado en el financiamiento habitacional, aunque creciente, es insuficiente debido a que es inferior al desempeño habitacional de los sectores privado y social, en particular de este último, que comprende los sectores populares urbanos que acceden a ese satisfactor mediante procesos de autoconstrucción de vivienda que les proporciona habitaciones precarias e inadecuadas, que por sus condiciones de durabilidad que favorecen su rápido deterioro, contribuyen al aumento del deficit habitacional en el mediano plazo.

- Existe una elevada correlación entre el proceso de encarecimiento de la construcción de viviendas, debido al proceso inflacionario que es especialmente acelerado en la industria de la construcción, y la tendencia al abaratamiento del credito habitacional proporcionado por el sistema financiero de la

vivienda que se expresa en el otorgamiento de mayores subsidios por parte del Estado.

- Por último, debido a que las fuentes de recursos de los organismos definidos dentro del sistema de financiamiento de la vivienda presentan una tendencia al abatimiento, debido al agotamiento del patrón de acumulación de la economía mexicana, que se expresa en la crisis económica y sus repercusiones en los planos fiscal y financiero, es de esperarse mayores dificultades para la canalización de recursos a ese fin, y por consiguiente el agravamiento de la problemática habitacional.

## N O T A S

### INTRODUCCION.

1. COPLAMAR: Necesidades Esenciales de Mexico: Vivienda, situación Actual y Perspectivas. Siglo XI editores, 1983.
2. Gramsci, Antonio: Notas Sobre Maquiavelo...p. 6.
3. Susanne de Brunhoff: Estado y Capital, Ed. Villalar, España, 1978.
4. Topalov, Christian: La urbanización Capitalista. Edicol, Mexico, 1981.

### CAPITULO I.

1. Henri Lefebvre: La Revolución Urbana. 3a ed., España, Alianza Editorial 1980, Pag. 27
2. Idem. pag. 8
3. Paul Singer: Economía Política de la Urbanización. 4a. ed., México, Ed. Siglo XXI, 1979, Pp. 17-18.
4. De acuerdo con Lefebvre, Op. cit., pag. 21 el desarrollo de la sociedad urbana se sintetiza en dos fases críticas: la agraria, que habiendo dominado durante mucho tiempo pasa a subordinarse a la realidad urbana, impulsada por el comercio y la industria; y la urbana, en donde la industria dominante se torna en subordinada de la misma realidad urbana.
5. Manuel Castells: La cuestión Urbana. 7a ed., México, Editorial Siglo XXI, 1980, Pag. 57.
6. Singer, pag. 82

7. Lefebvre, OP. Cit. pag. 133.
8. Jean Lojkin: El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana. 2a ed., México, Editorial Siglo XXI, pag. 130.
9. Idem. pag. 133.
10. Castells, pag. 26.
11. Paul Singer, op. cit. pags. 37-38. No obstante, la industrialización no fortalece a la ciudad; por el contrario, provoca su casi total desaparición como sistema institucional y social relativamente autónomo y organizado en torno a objetivos propios (Véase Castells, Pag. 22)
12. Castells. Págs. 52-53.
13. Castells, Pag. 153.
14. Christian Topalov: La urbanización Capitalista. Editorial Edicol, México, 1979, Pag.21.
15. Topalov, Pag. 26.
16. Nicos Poulantzas: Estado, Poder y Socialismo. 4a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1983. Págs. 25-26.
17. Idem. Pag. 27.
18. Juan Carlos Portantiero: Los Usos de Gramsci. Editorial Folio Ediciones, 2a. ed., México, 1982.
19. Antonio Gramsci: Notas sobre Maguiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno. México, Juan Pablos Editor, 1975, Págs. 16-17
20. Idem. Pag. 19.
21. Poulantzas, Pag. 31.
22. Idem. Pag. 210.
23. Susanne de Brunhoff: Estado y Capital, Madrid, Editorial Villalar, 1978, Pag. 8 y ss.
24. Topalov. op.cit.
25. Idem. Capítulos 2 y 3.
26. Véase Rudiger Dornbush y Stanley Fischer, Macroeconomía, 3a. edición, Ed. McGraw-Hill, Mexico 1985, Cap.4, págs, 120-123.

CAPITULO II

1. Joaquin Alvarez V., et.al. El Proceso de Juridización del Suelo Urbano, en Revista Jurídica, Mexico, Universidad Iberoamericana, 1978, págs. 620-631.
2. Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís, Evolución Financiera de Mexico. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Mexico 1967.
3. Gustavo Garza, Desarrollo Economico, Urbanización y políticas urbano-regionales en Mexico (1900-1980), en Revista Demografía y Economía, El Colegio de Mexico, 1983, Vol. XVII Núm. 2(54).
4. Daniel Hiernaux Nicolas y Elsa Lancelli, Política de Tierra y Organización Territorial en la región de Ciudad Lázaro Cárdenas, Michoacán en Relación Campo-Ciudad: La Tierra, Recurso Estratégico para el Desarrollo y la Transformación Social; editado por la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Mexico 1983.
5. Gustavo Garza, op.cit.
6. Federico Gomez P., Bajo el aparente rechazo presidencial al Plan de Asentamientos Humanos. En Revista Proceso, No.64, Mexico, 1978, pag. 16.
7. Gustavo Garza, op. cit. pag. 167
8. Gustavo Garza, pag. 176.
9. D. S. Brothers y L. Solís, págs. 278-280.
10. Javier Arteaga, Política Estatal y Burocracia Regional, Cuadernos del CIDE No. 4 Mexico abril de 1982.
11. Alejandro Carrillo C. y Sergio Garcia R., Las Empresas Públicas en Mexico. Mexico, Editores Miguel A. Prrúa, 1983.
12. Carrillo Castro y Garcia Ramirez, pag. 5-8.
13. Idem, págs. 8-33.
14. Idem, pág. 8
15. Francisco Ruiz M., Evolución de la Estructura Jurídica de la Administración Pública Federal. En Nueva Administración Pública Federal, Mexico, Editorial Tecnos, 1978. Págs.100-105.
16. Javier Arteaga, op.cit.
17. Idem.

CAPITULO III.

1. Susanne de Brunhoff: Estado y Capital, Pag. 25.
2. Rafael Gonzalez R.: La Vivienda, un desafio Atroz, Partes 1 y 2, en Comercio Exterior. Mexico, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, mayo, julio y agosto de 1984, pp. 390-396.
3. Teresa Rendón: El empleo en Mexico: Tendencias recientes, Revista Investigación Económica Num. 161, julio-septiembre 1982.
4. Martha Schteingart y Gustavo Garza: La Acción Habitacional del Estado en Mexico. Mexico, El Colegio de Mexico, 1977 p.17
5. Ibid., pag. 19, hace referencia a las estimaciones de Jesús Puente Leyva, J. Silva Herzog y a las de la Secretaria de la Presidencia.
6. Idem, p. 42.
7. Martha Schteingart: "El Sector Inmobiliario y la Vivienda en Crisis", en La Vivienda en Mexico, Mexico, El Colegio de Mexico, 1984. La autora cita como fuente al texto elaborado por Coplamar: Vivienda: Necesidades esenciales en Mexico. Situación Actual y Perspectivas al año 2000. 2a. ed., Mexico, Siglo XXI Editores, 1983.
8. Rafael Gonzalez R., op. cit. pag. 396.
9. Jose Ayala, et. al.: "La crisis Economica: Evolución y Perspectivas" en Mexico Hoy. Pablo Gonzalez Casanova y Enrique Florescano (coordinadores), Mexico, Siglo XI Editores, 1979, pp. 19-94.
10. Ibid, 19-52.
11. Americo Saldivar: Ideología y Política del Estado Mexicano (1970-1976). 4a. edición, Mexico, Siglo XXI Editores, 1985, p.134. Cita a Schteingart y Garza, op. cit. 1978 pag. 32-51.
12. Saldivar op. cit. pag.109.
13. Rafael Gonzalez R., op.cit. 2a. parte, pags. 592-598.
14. Jose Blanco: "Genesis y Desarrollo de La Crisis en Mexico, 1962-1979." en Investigación Económica. num 150. Vol XXXVIII. octubre-diciembre 1979. El periodo 1970-1978, en lo relativo a la evolución económica, es abordado con base en este texto.
15. Secretaria de Hacienda y Credito Publico: "Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988". en

Diario Oficial de la Federación, 20 de septiembre de 1985.

16. Ibid., pag. 29-30.
17. Banco de Mexico : Informe Anual 1982. Mexico. Banco de Mexico. 1983.
18. Eduardo Gonzalez: Empresarios y Obreros: Dos grupos de poder Frente a la Crisis y la política económica en los Setentas. en Rolando Cordera: Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Mexico. Fondo de Cultura Económica. 1981 pag. 638-665.
19. Raul Trejo y Jose Moldenberg: "Los trabajadores Ante la Crisis", en Rolando Cordera: Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, op.cit. En los años posteriores a la devaluación de 1976, el balance resultaba desfavorable para el movimiento obrero, pero muy favorable para las cúpulas de las organizaciones, mismas que en ese lapso aumentaron notablemente su capital político. El fortalecimiento de la CTM y el Congreso del Trabajo, paradójicamente, ocurre cuando sus bases mas se debilitan. Ver Jose Luis Reyna, op.cit., p.396.

#### CAPITULO IV.

1. Americo Saldivar, op.cit. pag. 112.
2. Idem. pag. 113.
3. Rafael González, op. cit. pag. 594-596
4. Jesús Puente Leyva, op. cit.
5. Martha Schteingart: Elementos para una balance de la Acción Habitacional del Estado en Mexico (1970-1980). En Revista Habitación, año 2, No. 7/8, julio-dic.. 1982, Págs. 92 y ss.
6. Idem.
7. Beatriz García P., y Manuel Perló C.: Estado, Sindicalismo Oficial y Políticas Habitacionales: Analisis de una década del Infonavit. En La Situación de la Vivienda Urbana. Colegio de Mexico, 1985. Págs. 149-150.
8. Citado en B. García y M. Perló, op.cit., pag, 155.
9. Idem., pag. 156.
10. Ibid., pag. 151.

11. Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas: Memoria 1976-1982. Sahop Tomo I. P.E.F. Mexioco 1982.
12. Manuel Velazquez de la Parra: La Acción Habitacional del Estado en Mexico. En La Situación de la Vivienda en Mexico, págs., 161-174.
13. Pedro Ramirez Vazquez: Intervención en la presentación del Programa Nacional de Vivienda, reunión del 3 de diciembre de 1979. En Revista CIDIV, s/n, 1980, Indeco, págs. 6-27.
14. Manuel Velazquez de la P. op.cit.
15. Martha Schteingart: Elementos..pág. 92 y ss.
16. Martha Schteingart y Gustavo Garza, op. cit., p.122.

## BIBLIOGRAFIA

- Alvarez, Joaquin: "El Proceso de Juridización del Suelo Urbano", en Revista Jurídica. México, Universidad Iberoamericana, 1978.
- Arteaga, Javier: Política Estatal y Burocracia Regional. Núm. 4, México, CIDE, abril 1982.
- Blanco, Jose: "Genesis y Desarrollo de la Crisis en México, 1962-1979." En Revista Investigación Económica, Núm. 150, Vol. XXXVIII. Oct.-Dic. 1979. Facultad de Economía, UNAM.
- Brothers, Dwight S. y Leopoldo Solís: Evolución Financiera de México. México, CEMLA, 1967.
- Brunhoff, Susanne: Estado y Capital. Madrid, Editorial Villalar, 1978.
- Buelink, J. Horacio: "Sistemas de Financiamiento para Vivienda", en Revista Vivienda, Vol. VI, Núm. 1, México, Infonavit, Enero/febrero 1979.
- Campillo Sáenz, Jose: "Infonavit: Presetación del Programa Nacional de Vivienda al C. Presidente de la República", en Revista CIDIV, año 2, Núm. 11, México, Indeco, Ene/feb. 1980.
- Carrillo C., Alejandro y Sergio García R.: Las Empresas Públicas en México. México, Editorial Miguel A. Porrúa, 1983.
- Castells, Manuel: La Cuestión Urbana. 7a. edición, México, Siglo XXI Editores, 1980.
- Ceceña, Jose Luis: La Planificación Económica en los Países de Orientación Capitalista: El Caso de México. México, UNAM, 1982.
- COPLAMAR: Vivienda: Necesidades Esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas al Año 2000. 2a. edición, México, Siglo XXI Editores, 1983.
- Cordova, Arnaldo: Sociedad y Estado en el Mundo Moderno. México, UNAM, 1973.
- Dornbusch, Rudiger y Stanley Fischer: Macroeconomía. Editado por MacGaw-Hill, México 1985.
- García P., Beatriz y Manuel Perló C.: "Estado, Sindicalismo Oficial y Políticas Habitacionales: Analisis de una Decada del Infonavit", en La Vivienda en México. México, El Colegio de México, 1985.
- Garza, Gustavo: "Desarrollo Económico, Urbanización y Políticas

Urbano-Regionales en México (1900-1980)", Revista Demografía y Economía, Vol. XVII Núm. 2 (54), El Colegio de México, 1983.

Garza, Gustavo: La Planificación Urbano-Regional en el Marco de la Crisis (1983-1984), México, Colegio de México, 1984 (Mimeo).

Gonzalez, Eduardo: "Empresarios y Obreros: Dos Grupos de Poder Frente a la Crisis y La Política Económica en los Setentas", en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, Rolando Cordera (Selecc.), México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

Gonzalez R., Rafael: "La Vivienda un Desafío Atroz", parte I, II y III, en Revista Comercio Exterior, México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Número de mayo, julio y agosto de 1984.

Gramsci, Antonio: Notas Sobre Maquiavelo, Sobre Política y Sobre el Estado Moderno, México, Juan Pablos Editor, 1975.

Hersant, Bettinger: El Fideicomiso en México para El Desarrollo y la Adquisición de Inmuebles Urbanos: Sus Aspectos Tributarios, México, Universidad Anáhuac, 1975 (Tesis profesional).

Hiernaux N., Daniel y Elsa Lancelli: "Políticas de Tierra y Organización Territorial en la Microregión de Ciudad Lázaro Cárdenas, Mich.", en Relación Campo-Ciudad, Editorial SIAP, 1982.

Lara Gaitán, José A.: "Intervención en la Presentación del Programa Nacional de Vivienda", en Revista CIDIV, Núm. 3, México, Indeco, 1980.

Lefebvre, Henri: La Revolución Urbana, 3a. edición, España, Alianza Editorial, 1980.

Lojkin, Jean: El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana, 2a. edición, México, Siglo XXI Editores.

Marx, Carlos: El Capital, Tomo III, 3a. edición, México, Siglo XXI Editores, 1975.

Portantiero, Juan Carlos: Los Usos de Gramsci, Editorial Folio Ediciones, 2a. edición, México 1982.

Poulantzas, Nicos: Estado, Poder y Socialismo, 4a. edición, México, Siglo XXI editores, 1983.

Quijano, José Manuel: México: Estado y Banca Privada, Primera edición, México, CIDE, 1981.

Ramírez Vazquez, Pedro: "Intervención en la Presentación del Programa Nacional de Vivienda", en Revista CIDIV, núm. 3, México, Indeco, 1980.

Rendón, Teresa: "El Empleo en México: Tendencias Recientes", en Revista Investigación Económica R 161, julio-sept., 1982, Facultad de Economía, UNAM.

Reyna, Jose Luis: "El Movimiento Obrero en una Situación de Crisis: México 1976-1978", en Revista Foro Internacional, Vol. XIX, Núm. 76, México, El Colegio de México, ene-mar, 1979.

Rozemberg, D. L.: El Capital de Carlos Marx, México, Ediciones de Cultura Popular, 1978 (comentarios al Primer Tomo).

Ruiz Massieu, J. Francisco: "Evolución Jurídica de la Administración Pública Federal", en Nueva Administración Pública Federal, México, Editorial Tecnos, 1978.

Saldívar, Americo: Ideología y Política del Estado Mexicano (1970-1976), 4a. edición, México, Siglo XXI Editores, 1985.

Schteingart, Marta y Gustavo Garza: La Acción Habitacional del Estado, México, el Colegio de México, 1977.

Schteingart, Marta: "Elementos para Un Balance de la Acción Habitacional del Estado en México (1970-1980)", en Revista Habitación, año 2, núm. 7/8, julio-dic., 1982.

Schteingart, Marta: "El Sector Inmobiliario y la Vivienda en Crisis", en La Vivienda en México, México, El Colegio de México, 1985.

Secretaría de Asentamiento Humanos y Obras Públicas: Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Estados Unidos Mexicanos, 1982, Poder Ejecutivo Federal.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas: Memoria de Labores 1976-1982, Poder Ejecutivo Federal, México, 1982.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: "Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988", Diario Oficial de la Federación, 20 de sept. de 1985.

Singer, Paul: Economía Política de la Urbanización, 4a. edición, México, Siglo XXI Editores, 1979.

Topalov, Christian: La Urbanización Capitalista, Editorial Edicol, 1979.

Trejo P., Raúl y Jose Woldenberg: "Los Trabajadores ante a la Crisis", en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, Rolando Cordera (Selecc.), México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

Velazquez de la Parra, Manuel: "La Acción Habitacional del Estado en México", en La Situación de la Vivienda en México, México, El Colegio de México, 1985.