



73
29°

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

LA POLÍTICA DE VIVIENDA; SUS MECANISMOS DE
INVERSIÓN Y FINANCIAMIENTO, 1988 - 1992

T E S I S

Presentada por:

ROCIO PALACIOS IZQUIERDO

Para obtener el grado de:

LICENCIADA EN ECONOMÍA

ASESOR: JOSÉ MANUEL FLORES RAMOS

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MÉXICO, D. F.

DICIEMBRE DE 1993



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.

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

I. MARCO TEORICO	1
1.1 Las causas señaladas para la retracción estatal y el cambio estructural	2
1.2 Dos Enfoques Explicativos	5
1.3 Las vías del redimensionamiento postuladas bajo el enfoque neoliberal	12
1.4 Etapas del proceso de ajuste	16
1.5 Política y gasto sociales	18
2. CONTEXTO Y REFORMULACION DE LA POLITICA DE VIVIENDA, AL INICIO DE LA DECADA DE LOS 90'.....	25
2.1 Factores que conducen a la reformulación de la Política de Vivienda	26
2.1.1 Crisis Económica	28
2.1.2 Problemas Políticos	33
2.1.3 Gasto Social e inversión en vivienda	34
- Problemática de vivienda a raíz de la crisis económica de los 80'.....	41
2.1.4 Influencia del exterior para la adopción de ciertas políticas y programas económicos y sociales	46
2.2 La Política de Vivienda en el Nuevo Periodo de Gobierno; 1988-1994	49
2.2.1 Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida	50
2.2.2 Contenido de la Política y el Programa Nacional de Vivienda, 1990-1994	52
2.2.3 Orientación de la reformulación de la política de vivienda	56
3. IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE VIVIENDA EN EL PERIODO; 1989-1992	60
3.1 Actores que participan	62
3.1.1 Actores Públicos	62
3.1.2 Actores Privados	64
3.1.3 Actores Comunitarios o Sociales	64

3.2 Orientación y tipo de programas desarrollados por los organismos de vivienda	65
3.3 Cambios en el Sistema Financiero y en el financiamiento a la Vivienda	72
3.3.1 Atracción de recursos de los mercados de dinero y capitales a esta actividad	75
3.3.2 Promoción del sistema de financiamiento compartido	79
3.3.3 Modificación de mecanismos de asignación de créditos	79
3.3.4 Modificación de mecanismos de amortización, recuperación de la inversión	85
3.3.5 Establecimiento de mecanismos de ahorro previo	86
3.4 Subsidios a la vivienda y al suelo	92
3.5 Otras medidas liberalizadoras para el mercado inmobiliario	95
3.5.1 Acuerdo y convenios para el fomento y desregulación de la vivienda	95
3.5.2 Abrogación de la normatividad sobre rentas congeladas	98
4. EVALUACION DE LA INVERSION Y EL FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA; 1989-1992	99
4.1 Problemas que presenta la evaluación de vivienda....	100
4.2 Resultados de la Política de Vivienda	102
4.2.1 Unidades Concluidas.....	102
4.2.2 Inversión canalizada a Vivienda.....	107
4.2.3 Tipo de Actividades y programas; resultados globales	113
4.3 Los programas de vivienda a través del PRONASOL.....	115
4.4. Distribución geográfica de la Inversión en Vivienda.	121
4.5 Viviendas Construidas- Déficit de Vivienda	125
5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS	131
REFERENCIAS BIBLIO-HEMEROGRAFICAS	144

INTRODUCCION

El presente estudio tiene como finalidad, analizar la política de vivienda, a partir de considerar los objetivos distributivos que le son asignados por el Estado, las medidas llevadas a cabo para resolver el problema habitacional existente a finales de la década de los 80's, sus resultados. Se ha tomado como base del análisis de la implementación de esta política, la inversión y el financiamiento otorgados a la vivienda, debido a que constituyen algunos de los principales medios para realizar una transferencia de recursos económicos.

El problema de vivienda en México no es nuevo, consiste en términos técnicos en un déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y se manifiesta en una falta de acceso por parte de los grupos de población de bajos ingresos al mercado habitacional, sin embargo al concluir la década de los ochentas, casi todos los grupos poblacionales y sectores productivos presentan un deterioro en su economía por los efectos de la crisis y de las medidas de política económica seguidas, lo cual se percibió como restricciones en la demanda agregada.

Por un lado, los organismos ejecutores y financiadores de vivienda enfrentan una descapitalización provocada por el mantenimiento en los ritmos de producción e inversión y por otro lado, el poder adquisitivo de la población ha disminuido impidiéndoles destinar cantidades crecientes de su ingreso a la adquisición, reparación o ampliación de vivienda.

El ambiente de incertidumbre e insuficiencia de credibilidad política creado a nivel nacional por los efectos de la crisis económica, estuvo conjugado con el inicio de cambios en el contexto internacional que exigían una liberalización de la economía en los países en vías de desarrollo y de los países del Este.

En este contexto, se buscaban entonces tres grandes objetivos nacionales: crecimiento económico, liberalización de la economía y reducción de los costos sociales, en tanto en México, como en el resto de América Latina, la crisis había generado pobreza y esto representaba un riesgo latente a la estabilidad política de cada país y un obstáculo económico a la intervención directa extranjera.

En este sentido, en México el gobierno entrante a finales de 1988, inició un conjunto de políticas dirigidas a reactivar la economía, quitar las restricciones a la demanda y eliminar los conflictos políticos, con la finalidad de mejorar la situación interna del país.

Reducir o eliminar paulatinamente las restricciones a la demanda agregada requería que se llevara a cabo un reasignación de recursos económicos y políticos en la sociedad y crear un ambiente de certidumbre, siendo aquí donde las políticas con un carácter social tendrían un papel muy importante.

Las medidas de este tipo, emprendidas durante la nueva administración, fueron respaldadas con un elemento ideológico, como lo es, la filosofía de liberalismo social, cuya base de sustentación fundamental es el neoliberalismo económico, que exige una mayor participación del sector privado en la economía y en la sociedad, a costa de reducir la intervención directa pública.

Cabe señalar que a lo largo de la década de los ochenta las medidas implementadas por los gobiernos latinoamericanos, incluyendo a México tuvieron una orientación apegada a los lineamientos neoliberales u ortodoxos, sin embargo, a finales de esa década y principios de los 90, se recurrirá con mayor frecuencia, aunque quizá no con mayor amplitud o dominio generalizado, de medidas menos rígidas, sugeridas por otros enfoques como es el neoestructuralismo.

Así, como parte de los objetivos gubernamentales se incluirá buscar el crecimiento económico de la economía con equidad social, pero selectiva y/o focalizada. De tal forma que ciertas políticas sociales o ámbitos de algunas de ellas, se convertirán en políticas compensatorias a los costos sociales provocados por los programas de ajuste económicos.

En este tenor, la inversión y el financiamiento a la vivienda seguidos durante 1988-1992, se plantean como instrumentos para reasignar recursos económicos entre los diferentes grupos sociales, sin embargo, sus efectos redistributivos estarán determinados por las tendencias privatistas en la economía (desregulación, y mayor participación de recursos privados en la inversión y el financiamiento); en la administración pública y en la sociedad, provocando que la nueva relación estado-sociedad, se modifique a favor del sector privado

Es decir, que los efectos redistributivos pretendidos de la política habitacional estarán supeditados a las tendencias de privatización en materia de vivienda.

El presente documento está estructurado en cuatro capítulos y un apartado de conclusiones y perspectivas.

En el capítulo 1: Marco Teórico, se establecen los argumentos conceptuales-metodológicos que sustentan el desarrollo de la tesis. Hace referencia a dos enfoques explicativos: el Neoliberal y el Neoestructuralista. De ellos se retoman fundamentalmente, las recomendaciones generales de política para llevar a cabo programas de ajuste económico; el papel que juega el Estado en cada uno de ellos, y el asignado a las políticas sociales. Enfatiza también, los mecanismos para el redimensionamiento estatal propuestos por el enfoque Neoliberal: desregulación, administración indirecta, privatización, entre otros.

Esto con el fin de señalar las diferencias conceptuales entre dichos enfoques, mostrar en el desarrollo de la tesis como ambos enfoques se mezclan en los lineamientos, discurso político e incluso en algunos programas de vivienda implementados por el actual gobierno y, contar con un marco de referencia que permita identificar las medidas tomadas para resolver el problema habitacional.

En el capítulo 2: Contexto y reformulación de la política de vivienda, al inicio de la década de los 90. Se analiza el contexto económico-político en el cual se define la política de vivienda, resaltando los efectos de la crisis económica en las necesidades habitacionales. Se expone el diagnóstico de vivienda a finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa. Además de ello, se identifican los problemas políticos y la influencia del exterior como factores principales que hacen que la política de vivienda sea una vez más reformulada, de una manera congruente a los objetivos de liberalización económica y equidad, perseguidos por el actual gobierno. También se analiza el contenido y orientación de la actual política de vivienda; sus objetivos y estrategias

El capítulo 3: Implementación de la política de vivienda en el periodo; 1989-1992. Se centra en el análisis de los mecanismos y fuentes de financiamiento a la vivienda: ahorro previo, cofinanciamiento y atracción de recursos del mercado de dinero, así como de los agentes económicos y programas con mayor impulso, y, de los subsidios otorgados a los constructores y propietarios de vivienda y a otros grupos selectivos de la población.

En el capítulo 4: Evaluación de la inversión y el financiamiento a la vivienda; 1989-1992, se realiza una evaluación de los cuatro años de ejecución de la política objeto de estudio. Este tipo de evaluación adquiere un carácter parcial, en tanto la duración de la política está contemplada para seis años. Se centra en el análisis de los resultados alcanzados, considerando las limitantes que enfrentó la elaboración de este apartado.

Como parte de este capítulo, se analizan los resultados generales de los programas de vivienda realizados e inversión ejercida y, de manera específica los llevados a cabo a través del Programa Nacional de Solidaridad, debido a la importancia que este tiene en la atención de grupos y zonas en extrema pobreza.

En el Capítulo 5: Conclusiones y perspectivas. Se presentan de manera integral las conclusiones derivadas del presente estudio; incluye las medidas adoptadas en materia inquilinaria en 1993; y, se señalan algunas directrices o líneas de acción que se vislumbra se tomarán para continuar con las políticas liberalizadoras en el campo habitacional.

I. MARCO TEORICO

"La distinción entre lo público y lo privado ha sido fundamental en la forma de entender la naturaleza, la función, el ámbito y la responsabilidad del Estado. En esta perspectiva el Estado se hace cargo sólo de lo público. El ámbito de lo privado es el relativo a los diversos intercambios libres (competitivos o cooperativos) entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas.

El ámbito de lo público rebasa, en cambio, esta restricción individual, privativa, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad de todos los individuos. Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos; en vez de mortificar sus libertades y cálculos, se constituye para su garantía, respaldo y extensión general.

El énfasis en la libertad y utilidad individual, de todos los ciudadanos -sin excepción- es lo propio de la definición de lo público: su normatividad y su utopía" (Aguilar Villanueva, Luis F.; 1990; 243)

I. MARCO TEORICO

El cambio de modelo de desarrollo económico en México constituido ahora en términos generales como de "apertura económica, tiene repercusión en las relaciones entre la sociedad y el Estado. Este modelo se dirige a limitar la acción gubernamental - "más sociedad y menos Estado"- y se basa en una estrategia de modernización, entendida ésta como un proceso de cambio hacia nuevas formas de organización. Esta nueva estrategia de desarrollo implica cambios profundos en casi todas las esferas de la actividad social. Estos cambios han sido propiciados por el agotamiento del modelo de desarrollo seguido durante varias décadas y a las presiones que a nivel internacional se están ejerciendo para propiciarlo. "Los cambios que en la búsqueda de la modernización se están promoviendo, son inducidos y algunos de ellos impuestos para innovar y adaptar nuestras estructuras a la nueva realidad internacional" (Huichán; 1990; 331)

La estrategia de modernización se ha desarrollado a través de dos procesos principales: el de transformación económica y el de modernización política.

"No son, sólo las transformaciones económicas las que nos permiten definir la etapa actual del desarrollo de la sociedad mexicana. Son también, y de manera muy decisiva, los profundos cambios operados en la esfera política.

La modernización económica y modernización política gravitan con gran paso en el presente de la sociedad mexicana " (Merino Huerta, Mauricio; 1990; 182)

1.1 Las causas señaladas para la retracción estatal y el cambio estructural

Aún cuando son múltiples los motivos que han conducido al cuestionamiento de lo que el Estado hace y debe hacer, las críticas de tipo económico y político han sido las más importantes además de la ideológicas¹.

Las críticas de tipo económico, se han centrado en los efectos negativos de la expansión del gasto público, y en los efectos de la inhibición de las capacidades de innovación debido a la excesiva regulación del mercado.

¹ Como más adelante se expone, las posiciones neoliberales establecen una correlación directa entre prestación óptima y prestación privada de los servicios sociales en favor de un proceso de privatización

La inflación y el déficit del sector público, constituyen " el obstáculo mayor al crecimiento de una gran parte de la región (América Latina), sobre todo porque infunden inseguridad e incertidumbre en el panorama económico, y los resultados son obvios como lo demuestra la reducción en los niveles de inversión, la salida de capitales, la especulación financiera y cambiaria, y otros factores igualmente inquietantes" (Andrieu; 1990; 11)

Desde el punto de vista político, las críticas se refieren a los abusos de poder, el despilfarro, la ineficiencia e incluso la corrupción" Estos cuestionamientos a los aparatos administrativos se extendieron con frecuencia a los sistemas políticos que vieron así afectadas sus bases sociales y su grado de legitimidad (Almada; 1990;18)

Las políticas de gobierno que implicaban fuertes gravámenes fiscales y pesadas regulaciones terminaban por favorecer a " coaliciones distributivas" que parasitaban al amparo de las lógicas de acción colectiva. Sus políticas habían terminado por ser influidas, determinadas o capturadas por poderosos grupos de interés, por clientelas electorales y por movimientos sociales de demandas exclusivas, convirtiéndose la política del gobierno en una política particularista de " intereses estrechos" (Aguilar Villanueva; 1990)

El dispendio, los errores, las ineficiencias, la improvisación, que habían caracterizado a buena parte de las políticas diseñadas por los gobiernos de los estados intervencionistas o asistencialistas, se originaban en su estilo particularista y clientelístico de hacer política. (Aguilar Villanueva; 1990)

Bajo estos aspectos negativos y críticas al gobierno y a sus políticas, se reactivaron los supuestos teóricos de la economía neoclásica y se adoptaron posiciones políticas liberales (Aguilar Villanueva ;1990)

El conjunto de estas y otras críticas desemboca desde el punto de vista económico, en la rehabilitación del mercado, que se considera como el medio más racional y justo para armonizar los comportamientos y para distribuir los recursos. Desde el punto de vista político se enfatiza la necesidad de una mayor democracia, de más y mejor participación social en los procesos de decisión y en la elaboración de las leyes. Se revaloriza así el papel de los partidos políticos, de los parlamentos, de los medios de comunicación, de las autoridades locales y de los jueces." Se trata, en suma, de establecer contrapesos efectivos y múltiples que eviten el desarrollo desmesurado de un poder distante e ilimitado" (Almada; 1990;18)

La mayoría de los autores consultados coinciden en identificar que la crisis económica de los 80' ha sido después de la depresión de los años 30 la más difícil y compleja de la historia, así como en identificar a los problemas de la deuda externa, la imposibilidad de financiar el desarrollo económico y el cese de la entrada de capitales externos a los países en vías de desarrollo, como los principales factores que provocaron que estos países recurrieran a negociaciones con organismos multilaterales de crédito como son el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial², los cuales condicionaron el acceso al financiamiento a la aplicación de programas de ajuste.

"Los programas de asistencia financiera del Fondo Monetario Internacional y los programas de ajuste estructural del Banco Mundial son los ejemplos concretos y prácticos más representativos de este nuevo rostro de la ortodoxia neoliberal. Además cabe esperar más estrechas relaciones entre ambos organismos en materia de coordinación de sus políticas para la estabilización y el ajuste " (Meller, 1988 en Sunkel y Zuleta : 38)

" Dichos organismos han condicionado el otorgamiento de nuevos créditos a la aplicación de una serie de reformas económicas, políticas e institucionales, de marcado corte neoliberal, en los países deudores y que por sus profundos alcances de corto y largo plazo se conocen como programas de ajuste estructural. Todo con el propósito explícito de recuperar los equilibrios macroeconómicos y la tasa de crecimiento potencial, así como de asegurar la viabilidad de mediano plazo en la balanza de pagos" (Zunkel y zuleta;1990;35)

Es necesario tener en cuenta que el cambio estructural, constituye desde tiempo atrás un objetivo de los países Latinoamericanos, sin embargo ahora aparece como un propósito planteado por los organismos financieros internacionales pero con un contenido diferente, divorciado en alguna medida de los intereses de dichos países

Durante casi toda la década de los ochenta las medidas implementadas por los gobiernos latinoamericanos en desarrollo tuvieron una orientación apegada a los lineamientos neoliberales u ortodoxos³, siendo a finales de esa década y principios de los

² Véase Zunkel y zuleta(1990)

³ Los enfoques teóricos aplicados de carácter ortodoxo o neoliberal han mantenido la posición dominante en la conducción de la deuda(Ffrench Davis;37)

90, que se recurrirá con mayor frecuencia, aunque quizá no con mayor amplitud o dominio generalizado, a adoptar medidas menos rígidas, sugeridas por otros enfoques como es el neoestructuralismo.

El fracaso de las políticas ortodoxas para enfrentar el problema de la deuda externa y sus repercusiones en los grupos sociales cuyos ingresos provienen del mercado de trabajo, han provocado una paulatina modificación en las propuestas de los organismos financieros internacionales.

A efecto de distinguir ambos paradigmas⁴, indicaré en términos generales en que consiste cada uno de ellos y enfatizaré fundamentalmente sus recomendaciones de política, así como el papel asignando en cada uno de ellos al Estado y las políticas de tipo social. Esto se realiza así, debido a que el tema de vivienda, se ubica dentro de este tipo de políticas

1.2 Dos Enfoques Explicativos

Tanto el Neoliberalismo como el Neoestructuralismo abarcan respectivamente a un grupo amplio de autores y hasta subgrupos de autores, cuyas diferentes posturas llegan incluso a distinguir diversas corrientes de pensamiento, dentro de un mismo paradigma.

El paradigma Neoliberal surge básicamente de la renovación de la escuela económica neoclásica, la cual fue teniendo ampliaciones y ramificaciones. En él se incluyen los enfoques monetarista tradicional (Friedman, M y Harberger, A; de Chicago), al monetarismo de la balanza de pagos (Johnson, H y Frenkel, J) y el de la Nueva Macroeconomía Clásica también conocida como de Expectativas Racionales (Lucas, Robert; Sargent, Thomas; y Wallace), entre otros enfoques.

⁴ Los paradigmas de política económica, consisten en repertorios de orientaciones básicas que centran la atención en un conjunto limitado de variables independientes (instrumentos de política económica y variables exógenas) y de variables dependientes (objetivos de política económica). El paradigma aporta una perspectiva y es como un lente a través de cual se percibe la realidad. Es una visión del funcionamiento del sistema que corresponde a un conjunto de variables como de relaciones que vinculan dichas variables entre sí. Es un marco orientador que simplifica la complejidad de lo real, suministrando un repertorio de preguntas y de pautas a seguir en su respuesta (por ejemplo: preguntas acerca de la asignación de recursos y respuestas en términos del modo de funcionamiento del mercado)
Feinstein, Osvaldo

El Neoestructuralismo, tiene su origen en la corriente de pensamiento estructuralista de los años 50 con una perspectiva Latinoamericana, siendo sus renovaciones las que dieron origen al Neoestructuralismo, mismo que hasta la presente fecha, sigue teniendo actualizaciones (Lustig, N; Rosales, O; French Davis). A diferencia del estructuralismo tradicional incorporó políticas económicas de corto y mediano plazo de carácter instrumental, que buscan el manejo de variables macroeconómicas.

Neoliberalismo

Este enfoque 1) se basa en planteamientos teóricos que trabajan con cambios marginales y en una economía homogénea b) establece que el ajuste es más rápido y benigno en una economía liberalizada c) Realiza un análisis estático comparativo, buscando lograr una eficiencia microeconómica, cuya suma para el conjunto determina el bienestar social, sin considerar suficientemente los efectos macroeconómicos sobre el empleo, la distribución y la inversión productiva d) Tiene la tendencia a considerar un sólo desequilibrio a la vez, que se supone resultado de políticas públicas erróneas y considera que el óptimo paretiano es alcanzable e) Recurre a la utilización de un sólo instrumento de política por cada problema que procura analizar, sin perjuicio de aplicar conjuntos de políticas económicas f) Propone respuestas iguales a los mismos problemas, prescindiendo del contexto histórico, político, económico en que se ubica el análisis g) La liberalización económica garantiza la desconcentración del poder político. La amplia libertad económica se postula como un requisito previo para la libertad política plena y, h) Postula el internacionalismo económico y supone una tendencia a la obsolescencia del Estado-nación. La unidad principal de análisis es la unidad microeconómica.

Neoestructuralismo

Establece : a) ajustes lentos y/o posiblemente desequilibradores en una economía nacional heterogénea; los costos de transición afectan fuertemente el equilibrio final según cual sea la trayectoria seguida en el proceso de ajuste; b) El tipo de análisis que realiza presta atención a la dinámica de los procesos de ajuste; prevalece la búsqueda de eficiencia macroeconómica, que considere los efectos en la tasa de utilización de los recursos productivos y en la formación de capital físico y humano c) Reconoce la existencia de desequilibrios múltiples y que varios de ellos son de origen estructural: la búsqueda de eficiencia se ambienta en un mundo real " subóptimo" (de segunda mejor alternativa); d) Considera la aplicación simultánea de un

conjunto de políticas a un grupo de problemas, estableciendo prioridades para la cronología y la intensidad de cada política; e) las respuestas son variables, según los momentos históricos y la insitucionalidad vigente f) La regulación económica selectiva y la mejora de la distribución del poder se retroalimentan. Una excesiva concentración económica favorece la concentración de grupos minoritarios g) La unidad principal de análisis es el Estado-nación. Se concentra la atención en la maximización deliberada y no espontánea, del bienestar social nacional

Recomendaciones de política[□]:

Paradigama Neoliberal

- Gobierno pasivo y políticas económicas neutrales
- Producción libre de interferencias públicas: redistribución eventual solo ex post, preferentemente en transferencias monetarias
- Estado no productor. Privatización de empresas públicas. Hincapié en la empresa privada

Paradigma Neoestructuralista

- Gobierno activo y políticas económicas selectivas.
- Intervención selectiva en el sistema productivo para generar mayor equidad: producción para satisfacer necesidades básicas, servicios igualizadores, actividades que hacen uso intensivo de mano de obra.
- Pluralismo en las formas de propiedad y gestión, que incluyen empresas públicas activas y líderes en sectores proritarios y diversos tipos de empresas privadas. Las empresas públicas y privadas se consideran complementarias.

□ Están tomadas de Ffrench-Davis, Ricardo (1990) "Esbozo de un planteamiento neoestructuralista" en Revista de la CEPAL No.34. Santiago de Chile. Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (41 y 42)

- Atomización de los agentes económicos; desestimulos a los sindicatos y asociaciones profesionales.
- Sistema tributario neutro, salvo sesgos para promover el ahorro y la inversión privados
- Sistema financiero libre, orientador espontáneo de la estructuración de la oferta y demanda de bienes y servicios; tasa de interés flexible, determinada libremente por el mercado. Banco central autónomo de la autoridad política.
- Libre comercio
 - . Apertura indiscriminada y unilateral a todo el mundo, independiente de las tendencias vigentes en los mercados internacionales; "país pequeño incapaz de influir en el marco externo.
 - . Arancel nominal uniforme y bajo lo más cercano posible a cero como objetivo; eliminación de mecanismos para-arancelarios
- Desarrollo de organismos intermedios: sindicatos, cooperativas, Juntas de vecinos, asociaciones profesionales, etc.
- Sistema tributario progresivo, redistribuidor de gastos y reasignador de recursos productivos
- Sistema financiero regulado, al servicio del desarrollo productivo, con tasas de interés real reguladas, y con canales de acceso y tasas de interés preferenciales para productores pequeños e incipientes. Banco Central subordinado al Poder Ejecutivo, en un plano similar al de la política fiscal y de desarrollo productivo.
- Inserción selectiva
 - . Graduación condicionada al funcionamiento de la economía internacional; tratamiento preferencial a países asociados en procesos de integración e intercambio negociado.
 - . Arancel efectivo diferenciado; uso de mecanismos para-arancelarios ante la inestabilidad externa, con el fin de orientar las compras estatales y regular ciertas transacciones entre filiales de empresas transnacionales.

- . Fomento de las exportaciones mediante el tipo de cambio y la liberalización de las importaciones; la diversificación de productos y mercados es el resultado espontáneo del libre comercio.
- . Subsidios diferenciados compensadores; negociaciones con otros gobiernos y empresas transnacionales para mejorar el acceso a mercados externos
- Tipo de cambio único: tasa libre (monetarismo a la manera de Friedman, o de economía cerrada) o fija (enfoque monetario de la balanza de pagos). El tipo cambio real de mercado se supone no modificable por el gobierno, salvo en el corto plazo
- Tipo de cambio real regulado; único o dual, según las diferencias entre el comportamiento del intercambio de bienes y el de servicios, y de los movimientos de capitales; tasa regulada o programada con miniajustes
- Los movimientos de capitales, sean créditos o inversión extranjera, deben ser libres y su asignación debe quedar librada al mercado; la inversión extranjera debe competir libremente con los empresarios nacionales, sin restricciones sectoriales.
- Los movimientos de capitales deben ser regulados para evitar impactos macroeconómicos desequilibrados; su uso debe ser dirigido a compensar fluctuaciones de los términos del intercambio y a complementar el ahorro nacional; la admisión de la inversión extranjera debe ser selectiva para promover aportes de tecnología y acceso a mercados externos.
- Las ventajas comparativas son definidas y fácilmente identificables en un mercado libre. No hay sectores productivos prioritarios.
- Hay ventajas comparativas difusas, en los sectores con ventajas adquiribles; el desarrollo nacional se basa en esfuerzos de adquisición de ventajas comparativas, los que deben ser selectivos.

Diferencias principales entre los enfoques Neoliberal y Neoestructuralista

- "El enfoque Neoliberal presupone que, en ausencia de trabas gubernamentales, los mercados son homogéneos e integrados; por tanto, las señales del mercado fluyen fácilmente, de manera transparente, entre mercados". Por lo tanto no se reconocen desequilibrios estructurales, salvo los generados por el Estado. (Ffrench Davis ;42)
- El Neoliberalismo se basa en la teoría microeconómica de "optimización de precios", por lo que sus recomendaciones de política descansan en la "maximización de la liberalización" (Ffrench Davis ;42)

El enfoque neoestructuralista, asigna un papel trascendental a la heterogeneidad estructural: de los mercados externos, entre las etapas del ciclo económico y las respuestas respectivas; así como entre los diferentes sectores y regiones económicas - empresas grandes y chicas, campesinas y urbanas, nuevas y maduras -; así como de los grados de movilidad de los recursos y de flexibilidad de los precios.

De ahí la recomendación de regular los movimientos de capitales, los tipos de cambio y la política comercial (opus cita; 43)

- La propensión Neoliberal es la reducción de la demanda agregada si hay un déficit en cuenta corriente, aún cuando la producción descienda y la inversión se contraiga (Ffrench Davis; 43)

Con base a la experiencia latinoamericana en cuanto programas de ajuste, estos han descansado en políticas de reducción de la demanda. Las políticas reasignadoras de la oferta y del gasto han mantenido un papel menor.

El Neoestructuralismo hace hincapié en una mejor dosificación del descenso de la demanda agregada y de las políticas reasignadoras. Recomienda políticas selectivas en materia de gasto público, tributación, crédito, comercio y tipo de cambio. Si bien admite una reducción de la demanda agregada (del gasto público por ejemplo) esta debe hacerse de manera localizada o selectiva, procurando mantener la demanda efectiva, fortalecer la formación de capital, reducir el consumo solo prescindible, sin hacer recaer el programa de ajuste en una baja de salarios. (French Davis ;43)

- El Neoliberalismo confia mucho en la eficiencia del sector privado y desconfía en el extremo del sector público, por lo cual la intervención del Estado en la economía debe ser limitada. El Neoestructuralismo en cambio, requiere un Estado más activo. Bajo la concepción de "heterogeneidad estructural", es preciso ser selectivo: abordar un volumen de acciones que el Estado sea capaz de realizar con eficiencia social, y concertar sus esfuerzos, ahí donde surtan mayores efectos macroeconómicos (French Davis 43 y 44)

El neoestructuralismo, tiene como rasgo más destacado el de ofrecer políticas selectivas en contraposición con las políticas teóricamente neutrales del neoliberalismo (French Davis 39). Estas otorgan igual tratamiento a todo tipo de bienes, recursos o regiones.

No obstante que, ambos enfoques admiten una mejor integración comercial con el exterior y la reducción del gasto público, de acuerdo con el Neoestructuralismo estos procesos deben ser graduales y selectivos. Así mismo, ambos enfoques reconocen la formación de capital humano, sin embargo en la práctica los programas ortodoxos de estabilización y de ajuste macroeconómico terminan por desalentar la formación de capital humano y reducen el financiamiento de la educación y la tasa de utilización de los recursos disponibles (French Davis)

Los Neoliberales como los Neoestructuralistas coinciden a finales de la década de los 80, en la necesidad impostergable de efectuar profundas transformaciones en la estructura de los países en vías de desarrollo, sin embargo, surgen amplios distanciamientos a la hora de discutir el programa de las políticas para inducir dichos cambios, así como en torno al peso relativo estratégico del Estado y del Mercado en el proceso de recuperación y consolidación del desarrollo (Sunkel y Zuleta :1990;49)

Aún cuando en la actualidad ambos enfoques proponen en la práctica adoptar algunas medidas comunes, la importancia contextual o relativa de cada una de éstas, así como su razón o argumento para implementarse (lógica) hacen que se separen estas medidas de acuerdo al enfoque y perspectiva en la que se insertan.

1.3 Las vías del redimensionamiento postuladas bajo el enfoque neoliberal.

Se conciben cuatro vías de redimensionamiento público: 1) la desregulación, 2) la privatización, 3) la descentralización 4) la administración pública indirecta (Almada, Carlos F.; 1990). Sin embargo, la privatización de los dominios públicos y la desregulación jurídica y administrativa de la economía se convierten en los ejes centrales de esta nueva estrategia de organización y reestructuración estatal (Suárez Farias, Francisco; 1989)

- La privatización

Este concepto puede ser entendido en un sentido amplio y en un sentido restringido. En un sentido restringido o estricto consiste en la transferencia de activos o propiedades públicas al sector privado.

En un sentido amplio, supone la existencia de un Estado Mínimo y la integración de los principios de competencia y disciplina del mercado y realidad económica en la mayoría de las funciones públicas, incluso de algunas consideradas tradicionalmente como expresiones de la soberanía estatal, tales como el sistema penitenciario o el orden público (opus cita; 18 y 19)

Es decir se concibe como una tendencia general de la sociedad con oposición a un Estado interventor. De tal forma que la desregulación, la administración indirecta y la descentralización, son parte del proceso de privatización. Si se observa la definición restringida entonces, la privatización, es al igual que cada uno de los tres procesos mencionados, un mecanismo más de la reestructuración estatal.

El proceso general de privatización "ha inducido un nuevo estilo de administración y estructuras más ligeras y más orientadas a la satisfacción de las demandas de los usuarios (consumidores). De igual suerte ha reforzado la utilización más generalizada por las administraciones públicas de estudios microeconómicos, de métodos de evaluación del desempeño y la productividad, de contratación externa de ciertas actividades y de aplicación de precios y tarifas realistas, etcétera. En suma, ha contribuido a una mayor racionalidad y a una mayor conciencia de los costos directos e indirectos de las burocracias, así como aceptar que existen opciones distintas a la asunción directa por parte del Estado de toda nueva tarea social " (Suárez Farias, Francisco ;19)

Es un proceso que para que se de, deben reunirse ciertos elementos, entre los que se encuentran: a) definición de lo irreductiblemente estatal; b) un contexto político, económico y social razonablemente predecible c) la presencia de un sector privado suficientemente fuerte y con genuina mentalidad empresarial, d) un adecuado marco jurídico que salvaguarde los intereses fundamentales del patrimonio público e) así como la existencia de condiciones propicias para que las empresas transferidas (al sector privado) se presenten y crezcan

- Desregulación *

Considerando el sentido amplio de privatización y en un contexto de liberalización, la apertura de una actividad a las presiones de la competencia económica, implica una desregulación, al excluirla de la legislación pública y/o retirarle el estatuto jurídico especial que la beneficiaba frente a otros posibles competidores " Así el traslado de los monopolios públicos a propietarios privados es una forma clásica de privatización, pero también es un modelo incuestionable de desregulación" (Suárez Farias, Francisco:1989; 25) (Una empresa se vende y se desregula)

Sin embargo, es posible privatizar sin desregular, al continuar la tutela del gobierno sobre la contratación del bien o servicio y excluirlo de las fuerzas competitivas del mercado. De este modo se puede trasladar el dominio y propiedad de un agente público hacia un sujeto privado, pero manteniendo el Estado el establecimiento de las normas o políticas generales (Se vende una empresa pero se regula)

Por otro lado, es posible desregular sin privatizar, al permitir una abierta y amplia competencia comercial en el sector público sin trasladar su propiedad al sector privado. El Estado obliga a las empresas públicas a competir en los concursos del propio gobierno, pero en igualdad de condiciones frente a los particulares ⁷

* En la práctica este término ha estado vinculado a la liberalización o eliminación de normas sancionadoras, retiro de medidas proteccionistas y reducción o desaparición del control gubernamental.

⁷ "En un caso extremo es posible nacionalizar una actividad o industria y desregularla al mismo tiempo, como lo hizo el gobierno francés al inicio de la actual década (80') al

De acuerdo con el discurso neoliberal, la proliferación normativa ha ocasionado en muchos países, por la complejidad excesiva que genera, una insuficiente ejecución, una aplicación literal, escrupulosa y paralizante o bien la aparición de múltiples excepciones de dudosa legalidad (de prácticas antijurídicas)

En el nivel teórico, la desregulación aparece como un medio para restituir a las normas jurídicas su valor profundo. Se busca lograr sistemáticamente, "la simplificación", compensación y armonización de los textos jurídicos, que estos sean un conjunto coherente y accesible (Almada; 1990:18). En un concepto práctico, engloba el conjunto de medidas que tienden a disminuir su peso y volumen.

En los países en desarrollo desde el punto de vista político se trata de la abrogación pura y simple de normas que, por ejemplo en materia comercial, consagran la existencia de monopolios, limitan excesivamente la competencia o simplemente otorgan a los poderes públicos facultades excesivas que limitan el desarrollo de las fuerzas productivas

- Descentralización

El Estado se contrae no únicamente frente a la sociedad civil, sino además en relación con las autoridades regionales y locales. La astringencia de las finanzas públicas orienta a transferir determinadas competencias a las autoridades provinciales (estatales) y municipales que pueden ejecutarlas con menores costos. De hecho, hay una tendencia general a enfatizar la importancia de la descentralización.

De acuerdo al neoliberalismo, el poder, no debe estar en manos del Estado sino de la sociedad de manera dispersa; no debe estar concentrado ni centralizado en el gobierno y sus órganos, en tanto de ser así, restringe la libertad de elección económica y política de los individuos.

nacionalizar la banca privada pero liberalizar los mercados financieros (Suárez Fariás, Francisco; 1989; 25)

- La administración pública indirecta

Esta modalidad, constituye nuevas formas de administración pública al exterior de las jerarquías tradicionales de las administraciones centrales y locales.

Se busca la multiplicación de entidades denominadas como semi-públicas o semi privadas, independientes con poder reglamentario y que en ocasiones poseen un tinte corporativo. Esta modalidad, incluye también, que las autoridades públicas puedan proveer dinero (financiamiento) sin prestar el servicio mismo

En los países desarrollados: "generalmente este tipo de organizaciones surgen de la iniciativa del ejecutivo o del legislativo, pero no dependen jerárquicamente de ellos, aún cuando pueden compartir su personalidad jurídica" (Almada, 1990; 19)

"Los motivos de su desarrollo son diversos, pero normalmente tiende a asegurar su autonomía en relación con el Ejecutivo e incluso a los parlamentos, a efecto de asegurar objetividad decisoria o simplemente flexibilidad operativa" (Almada; 1990;19)

"Sobre todo en los países de tradición anglosajona y en el norte de Europa, ha surgido una serie de entidades que constituyen una zona "gris" entre lo público y lo privado que no encajan en el tradicional concepto de descentralización funcional" (Almada;1990;19)

A finales de los 80" y principios de los 90' los programas de ajuste serán modificados, a partir de incluir medidas compensatorias respecto a los costos provocados por las medidas de carácter ortodoxo en la población. Bajo esta visión, los programas de ajuste implementados serán entonces denominados como programas heterodoxos. Por lo que ningún enfoque, visión o esquema teórico propuesto es aplicado ni textualmente, ni exclusivamente.

La mixtura que en ciertos momentos y en ciertos tipo de políticas se aplican en un mismo país, llegan a ser contradictorias, atendiendo fines también contrapuestos dentro de un mismo sector de política, tal es el caso, del sector vivienda.

En este tenor, se plantea que en México a partir del actual sexenio (1988-1994), y no obstante al programa de ajuste heterodoxo iniciado desde diciembre de 1988, la política de vivienda es dominada por medidas neoliberales e incluye en terminos prácticos y con menor importancia algunos medidas y objetivos derivados del paradigma neoestructuralista.

1.4 Etapas del proceso de ajuste

De acuerdo a una nueva línea de trabajo del Banco Mundial, presentada por Selowsky[•] en el Foro Económico Internacional celebrado en Ginebra en 1989 (Ver Sunkel y Zuleta; 40) se propone un ajuste estructural con crecimiento, en el que pueden ser identificadas tres etapas, por las que deben transitar los países latinoamericanos para recuperar el crecimiento de mediano plazo, reduciendo sus niveles de endeudamiento externo.

En esta línea de trabajo y perspectiva de análisis, se postula la gran complementariedad entre las mejoras en las políticas internas y el apoyo del financiamiento externo, la cual es distinta en cada etapa del ajuste. Reconoce que las reformas económicas internas sin financiamiento externo adicional ponen en riesgo el proceso, convirtiendo el ajuste social y políticamente muy costoso. Sin embargo, contar con apoyo externo y no emprender las reformas necesarias, los fondos finalmente salen como fugas de capitales, financian el consumo improductivo del gobierno o proyectos de inversión de muy baja rentabilidad social. El objetivo principal de cada etapa del ajuste es promover las precondiciones, o el entorno, que estimulen un alto nivel de inversiones socialmente productivas por parte del sector privado, tanto nacional como extranjero, al cual se identifica como el motor del crecimiento.

Primera Etapa. El objetivo básico de esta etapa es conseguir una estabilidad macroeconómica mínima, reduciendo los niveles de inflación y la tasa de interés real. Esto implica a) generar un incremento sostenido del superavit fiscal primario (ingresos menos gastos, excepto pago de intereses) y b) conseguir un nivel crítico de financiamiento externo o de disminución de la transferencia neta de recursos, que permita reducir los efectos recesivos del tal ajuste fiscal.

Uno de los elementos novedosos en esta visión del Banco Mundial, es que reconoce en esta etapa de ajuste, algunas medidas menos recesivas, contenidas en los planes heterodoxos de estabilización y que tienen relación con acuerdos transitorios que quelen los salarios y precios de modo de garantizar la rápida convergencia de la tasa de inflación a un nivel compatible con el nuevo ritmo de expansión monetaria.

[•] Selowsky, M. (1989) Preconditions necessary for the recovery of Latin America's growth. Latin America Meeting of the World Economic Forum, Ginebra, 22 y 23 de Junio. Mimeo. Citado en Rosales (1990)

Segunda Etapa. Una vez que se logra un nivel mínimo de estabilidad macroeconómica, se arriba a la segunda etapa definida por la aplicación de reformas estructurales orientadas a incrementar la competitividad externa e interna de los mercados de bienes, insumos y financieros, junto con una racionalización del sistema global de reglamentaciones y reformas institucionales que promuevan el aumento sostenido del ahorro público.

Las políticas se dirigen a una reasignación eficiente de los recursos y a la recuperación de los niveles de importación y de la capacidad productiva plena. Entre estas destacan reformas comerciales que otorguen iguales incentivos a las exportaciones y a la sustitución de importaciones, la desregulación de las tasas de interés y la descompresión del sistema financiero, y políticas de puertas abiertas para la inversión extranjera.

Esta etapa debe asegurar que los incentivos se basen en reglas de juego transparentes y en las señales del mercado en vez de hacerlo en la asignación discrecional de los recursos por la vía de las políticas públicas. Se espera, así mismo, en esta etapa, que el financiamiento externo adicional se emplee para importar insumos intermedios, permitiéndoun mejor uso de la capacidad instalada.

Tercera Etapa. Esta etapa constituye una fase de consolidación de las reformas y el objetivo principal es la recuperación sostenida de los niveles de inversión privada, nacional y extranjera. Aquí las precondiciones para el crecimiento sostenido están dadas y se manifiestan en un deseo de los agentes inversionistas privados nacionales por invertir dentro del país debido a sus altos niveles de productividad social y privada.

En esta etapa es crucial el financiamiento externo para aumentar la inversión privada interna, reducir el nivel de sobreendeudamiento externo de las economías latinoamericanas, de forma tal de disminuir el clima de incertidumbre y fomentar la confianza de los inversionistas nacionales y evitar que crisis externas o la prolongación en las negociaciones de la deuda amenacen con revertir las reformas estructurales.

El financiamiento externo es importante en cada una de las tres etapas y su utilidad varía en cada una de ellas. Así en la primera etapa, permite que el ajuste sea menos recesivo; financia parte del déficit fiscal, reduciendo el endeudamiento interno del sector público. En la segunda etapa, facilita la recuperación del nivel de las importaciones aportando recursos frescos. En la tercera etapa, estimula una recuperación de las inversiones, procediéndose a una disminución de la deuda.

En esta etapa, la disminución de la deuda contribuye a reducir la incertidumbre y vulnerabilidad frente a choques externos, así como evitar una reversión en las reformas estructurales. La reducción de la deuda, es entonces posible en la tercera parte del ajuste.

1.5 Política y gasto sociales

En los países capitalistas llamados en vía de desarrollo, las políticas sociales, entendidas estas como aquellas que atienden las necesidades en materia de educación, salud, seguridad social y vivienda, tradicionalmente han estado vinculadas a una mayor intervención estatal.

La fuerza o importancia del Estado en las sociedades Latinoamericanas, (sobre todo de los años sesenta y setenta) fue asociada entre otras cosas al atraso económico, extrema heterogeneidad socio-económica y fuerte dependencia externa (Schmitter 1974; Sonntag y Valencillos 1977; Evers 1979; Grindle 1986; Wiarda 1974; Ver Méndez s/f) Sin embargo, los cambios económicos y políticos suscitados en las décadas de los ochenta y noventa en los países Latinoamericanos, entre ellos: niveles altos de inflación, y de endeudamiento externo con bajos de producción, así como el resurgimiento de la democracia que viene a cuestionar el predominio del autoritarismo, en algunos países, han planteado la necesidad de modificar los esquemas de desarrollo y han conducido a la redefinición de la intervención del Estado en el campo social*

Las actividades económicas en los países capitalistas más desarrollados, pueden en algún momento dado requerir de la baja intervención del Estado, para regular el mercado, sin embargo, en las cuestiones sociales no es así, debido a la naturaleza de las políticas sociales.

En los países desarrollados, se ha fomentado la creencia que la economía, basada en el mercado puede y debe funcionar con una intervención estatal mínima o debe ser realizada en condiciones especiales.

* El paradigma Keynesiano fue hasta la década de los 70' el dominante, sin embargo al terminar el periodo de expansión de la postguerra y al comenzar una fase de recesión con inflación (estanflación) comenzó el cuestionamiento de este paradigma. La estanflación apareció como una anomalía la cual no era explicable en el marco de dicho modelo (Feinstein, D, 1984)

No obstante, considerando la función de mediador que cumple el Estado, este tiene el poder de salvaguardar el bien común cuando así es requerido,¹⁰ por lo que tiene la capacidad de sustraer en diferentes formas y medios riqueza e ingresos de la sociedad y modificar su asignación. De esta manera el Estado reconcilia los factores que sin él quedarían irreconciliables, tratando de mantener el equilibrio de las fuerzas sociales.

Bajo esta concepción las políticas sociales implementadas por el Estado y no por los agentes privados, poseen un carácter valorativo y, toman como metas y criterios la equidad, la justicia y el bienestar social. Estos objetivos de justicia e igualdad pueden conllevar a establecer un número de programas que los operativicen y que los agentes económicos deben adoptar o serán sometidos a su efectos, sin embargo ante posibles resistencias, el Estado puede recurrir al uso de ciertos incentivos o incluso al uso de la fuerza física, a la coerción y/o al autoritarismo. Esto no quiere decir que la fuerza física a la que recurre el Estado sólo la utilice para beneficiar a los más necesitados, por el contrario el Estado puede utilizar la coerción en contra de ellos.

Sin embargo lo que interesa aquí es más bien resaltar, el efecto negativo: subjetivo o real, que una medida implantada por el Estado puede tener para algunas organizaciones aún cuando el objetivo expreso sea de justicia o equidad.

Dependiendo del modelo de desarrollo de cada país la interdependencia que exista entre diferentes políticas que adopta el Estado, sean estas sociales y/o económicas pueden ser de carácter complementario u opuesto, donde la función de mediación del Estado deja de operar y propiciar que una o varias políticas se sobrepongan a otras.

¹⁰ James Malloy (1985), establece que las políticas y programas de carácter social, son un medio del Estado para socializar los costos de generación de legitimidad para el sistema y también para socializar los costos de acumulación de capital. Al enfrentar los países de América Latina, los problemas de crisis económica, estos son forzados por ella, a pasar de una política de distribución de los beneficios a una política de distribución diferencial de los costos. En este punto existe un desplazamiento general de la percepción de la política como un juego de "suma de expansión" a un juego de suma cero."

Los objetivos de las políticas de tipo social, pueden ser incompatibles con las políticas de tipo económico, que tienen como fin primordial la maximización de la rentabilidad económica y el beneficio individual y no colectivo.

Todos los países capitalistas en la actualidad persiguen una política social y una política económica, sin embargo el predominio y naturaleza de ciertos agentes sociales y de sus relaciones, así como de los mecanismos de asignación de la riqueza, hacen que una u otras sean más importantes o tengan mayor peso.

La focalización (target-oriented) es la propuesta actual más desarrollada e influyente para modificar el gasto social. El Banco Mundial, aunque impulsado por diferentes instancias, es la entidad que la ha trabajado más intensamente.

En los años ochenta se realizan propuestas de política social centradas en programas destinados a combatir la pobreza extrema, (en el caso de México, éstas adquirieron mayor importancia a finales de esa década), convirtiéndose esencialmente, el concepto de "focalización" en sinónimo de selectividad del gasto social" (Sojo, Ana; 1990)

Al comprobar que hay concentración de algunos servicios sociales en sectores de altos ingresos, o ineficiencia en el gasto social, el Banco Mundial generalmente propone centrarse en los sectores vulnerables " ... los programas sociales pueden ser más eficientes en cuanto a costos y más equitativos; si se generaliza la focalización del gasto público, éste será más eficaz, y en tal caso no habrá trade-off entre eficiencia y equidad" (Banco Mundial, 1988; 13 en Sojo, Ana ;1990)

Esa propuesta se expresa en los términos siguientes:

- contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado mediante las políticas sociales;
- concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la población mediante políticas de focalización;
- restringir la acción del Estado en materia de política social;
- evaluación negativa del concepto de universalidad de los servicios, y crítica de las políticas de corte universal por los problemas que origina y por sus fracasos; se propone que el Estado abandone las políticas universalistas mediante un desmantelamiento relativo y variable de éstas;

- se preconiza una privatización relativa de la política social, según se trate de casos nacionales o sectoriales. En ocasiones incluso se propone que para la " focalización" se utilicen servicios privados. En este ámbito, no se presta mayor atención a los problemas que origina la prestación privada de servicios;
- Se expresa confianza en que la distribución primaria del ingreso y la elevación del nivel de vida, producto del " derrame" y de la reactivación económica, garantizan a los grupos ajenos a la " focalización" la capacidad de pago para utilizar los servicios privados

La crítica neoliberal considera injusta la prestación universal de servicios porque, se afirma, favorece por igual a personas con necesidades y recursos muy diferentes. El Banco Mundial plantea que la universalidad genera desigualdades y propone en ocasiones privatizar los servicios, o bien modificar los aranceles o tarifas de los servicios públicos, diferenciándolos para favorecer a los grupos considerados prioritarios. La propuesta generalmente va asociada con una restricción de la acción del Estado dirigida a grupos prioritarios y con la preferencia por un sistema privado que preste servicios a los sectores con capacidad de pago, e incluso a los grupos vulnerables.

Se expresa una antigua perspectiva sobre política social que, paradójicamente, tiene como consecuencia una política residual, con metas meritocráticas. De acuerdo con los méritos individuales, cada uno podrá satisfacer sus necesidades en el mercado. Desde ahí, los objetivos redistributivos del Estado de Bienestar se denominan " igualitarismo" y se analizan negativamente (Sojo, Ana ;199)

Cabe mencionar que si bien las propuestas del Banco Mundial, establecen que el gasto público debe centrarse en grupos de más alta vulnerabilidad social, con un afán de eficientar el uso de sus recursos, en la práctica sucede que en lugar de tratar de determinar grupos-objetivo a través de la focalización, sus propuestas se orientan a la exclusión de ámbitos de la política social, ya sea a través de promover la privatización de los servicios y/o al circunscribir el acceso e pobres a ciertos servicios. Por ejemplo: en educación, se propone reducir el subsidio estatal a la educación superior e incrementar los recursos para la educación media y primaria, así como privatizar los servicios de salud.

En el sector educativo, la enseñanza primaria se identifica como un bien público y la universitaria como un bien privado. En el ámbito de la salud, se identifica que la mayoría de los servicios curativos pueden considerarse bienes privados y que "los pobres tienden a resultar más afectados por los problemas de salud cuya mejor solución radica en los programas preventivos (Banco Mundial 1987 en Sojo, Ana; 186). Pareciera ser que la acción gubernamental tendría que diferenciar el tipo de enfermedades asociadas o hasta permitidas a los pobres y de aquellos que no lo son. Uno de los elementos vinculados a las propuestas de focalización, es que hace distinción entre un bien público y de un bien privado, basándose más que en "quién es el beneficiario", en la determinación del "costo del bien o servicio". Los bienes que implican un mayor costo per cápita son identificados como bienes privados. Por tanto, para lograr una mayor focalización de los servicios es a través de los esquemas de recuperación de costos.

El término de una "mejor focalización del gasto social" utilizado por los neoliberales difiere del concepto de "selección o selectividad del gasto social" propuesto por los neoestructuralistas. Para estos últimos, la selectividad se refiere estrictamente a establecer determinados beneficiarios¹¹; no es sinónimo de restricción del gasto social. Incluso en situaciones críticas la consideración de la población vulnerable puede implicar un aumento del mismo. El aumento del gasto social sería ineludible en los países que han dedicado un presupuesto exiguo a ese fin. Cuando la restricción del gasto social público se ha visto asociada con un deterioro de las condiciones de vida de la población, es preciso esforzarse por recuperar los niveles adecuados de gasto. (Sojo Ana ;194)

La política de vivienda está inmersa dentro de las políticas sociales y tiene la característica de perseguir al menos teóricamente objetivos y efectos redistributivos. De esta manera, esta política - cuando es explícita- se desagrega en programas específicos, que implican transferencias de recursos en lo económico y/o en lo político. En el ámbito económico, el Estado realiza transferencias de ingresos entre grupos sociales y en el ámbito político lo que distribuye o se pretende distribuir es el poder de decisión en la sociedad, lo cual tiene como referentes a la forma de organización de control social y las relaciones entre Estado y sociedad.

¹¹ Bustelo, Eduardo (1990) considera que es necesario tener en cuenta algunos criterios básicos para operativizar la focalización, entre ellos propone: el nivel de ingreso como el más importante, localización o equidad geográfica, la edad y el sexo.

Aún cuando el Estado puede intervenir en diferentes formas para ayudar a la solución del problema habitacional, existen algunos mecanismos de regulación y lineamientos políticos que no conllevan a un traspaso de recursos económicos o ingresos del sector público al privado, Solo a través de los subsidios es que puede llevarse a cabo un traslado de este tipo de recursos públicos.

Las políticas de subsidios son diversas e incluyen exenciones tributarias a los constructores y/o propietarios de vivienda, el subsidio a las tasa de interés explícito o implícito por la falta de corrección monetaria adecuada; e incluye además, en algunos casos, la construcción y asignación de vivienda de bajo costo por parte de instituciones públicas y en otros, el financiamiento subsidiado por parte de las instituciones de seguridad social. Además existe el subsidio implícito por parte de los servicios de urbanización (agua potable, electricidad, alcantarillado y pavimentación) y de empresas que proporcionan servicios de utilidad pública.

Para Pablo Arellano⁽¹²⁾, los subsidios otorgados por el Estado, afectan a la oferta de un bien y servicio o, a su demanda.

- El subsidio al costo u oferta habitacional: este mecanismo consiste en rebajar o eximir de impuestos a los constructores y/o a los propietarios de vivienda.
- Los subsidios a la demanda, estos tipos de subsidio se dividen en:
 - a) Subsidio al crédito, que es destinado a la compra de vivienda y se otorga cobrando intereses bajos y/o reajustando parcialmente las deudas. Aquí el Estado puede financiar directamente las viviendas o asumir el papel de intermediario.
 - b) El subsidio de una vez a la demanda, este tipo como su nombre lo indica, se dirige al demandante de vivienda, tiene un monto fijo, conocido y se entrega de una sola vez.

Otras formas de distribución es la elevación en la calidad de los servicios, en el caso de la vivienda es importante su tamaño, acabado y materiales de construcción.

¹² Arellano, José Pablo (1982) " Políticas de Vivienda Popular"; lecciones de la experiencia Chilena" en Colección Estudios CIEPLAN, No.9 Santiago-Chile. CIEPLAN

Con esta amplia gama de políticas es generalmente difícil cuantificar y determinar beneficios y beneficiarios, sin embargo conviene esforzarse para identificar los efectos distributivos de los programas que constituyen la política de vivienda. Como en el caso de los programas de seguridad social, uno empieza por preguntarse quienes están afiliados a esta y cómo se distribuyen entre ellos los beneficios (Arellano; 1981;164)

2. CONTEXTO Y REFORMULACION DE LA POLITICA DE VIVIENDA, AL INICIO DE LA DECADA DE LOS 90'

En nuestro país, la vivienda es una de las demandas sociales más sentidas. Desde hace varias décadas es un compromiso inamovible del quehacer gubernamental y a partir de 1983 un derecho consagrado en nuestra Constitución.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Programa Nacional de Vivienda 1990-1994. México, 1990

2. CONTEXTO Y REFORMULACION DE LA POLITICA DE VIVIENDA, AL INICIO DE LA DECADA DE LOS 90'

La política de vivienda como un sector de política gubernamental, surgió en décadas anteriores a la de los 90', por lo que no se puede decir que para el periodo 1988-1992 se haya procedido a la formulación de esta política, sino más bien a su reformulación¹³. En este sentido, el presente capítulo intentará dar respuesta a las preguntas: cuáles fueron los factores que hicieron que se reformulara la política de vivienda?, quiénes la reformularon? y en que consistió su reformulación?

2.1 Factores que conducen a la reformulación de la Política de Vivienda

Las necesidades de vivienda, se estiman en términos de déficit a principios de 1990 en 6.1 millones¹⁴, sin embargo, estas necesidades sólo llegan a representar un conflicto social, en el momento en que la población involucrada se manifiesta abiertamente para demandar una solución al gobierno.

¹³ La política de vivienda empezó a instrumentarse por el Estado, a partir de mediados de los años 20' y ha permanecido desde entonces, dentro de las acciones del gobierno; dentro de la agenda gubernamental aunque no con la misma fuerza. Esto es, ha estado sujeta a una cierta ponderación y ha tenido un cierto peso al interior de las políticas sociales y en relación a las de carácter económico. Han sido el contexto nacional, internacional y algunos factores circunstanciales los que han hecho que esta política tenga una importancia específica en cada periodo.

Para conocer las manifestaciones políticas más tempranas del problema habitacional y las diferentes etapas en las que el Estado ha asumido diferentes posiciones, que van desde una cierta indiferencia, a acciones aisladas y programas constructivos ambiciosos, véase: Saucedo (1988); Durand (1989); Castells (1977); Garza, Gustavo y Schteingart, Martha (1978); y COPEVI (1976).

¹⁴ Con base a la cifra oficial del déficit de 6.1 millones de viviendas, se requiere anualmente construir 260 mil nuevas viviendas para atender las necesidades demandadas por incremento poblacional y se lleven a cabo 308 mil 400 acciones de mejoramiento de viviendas existentes para evitar que el déficit se incremente.

El problema de vivienda adquirió una amplia visibilidad, por lo menos en la Ciudad de México en 1985, cuando una catástrofe natural como fueron los sismos, demandaron la participación activa del gobierno. En esa ocasión los sismos representaron un factor exógeno al sistema y debido a las pérdidas humanas y daños graves que ocasionó a las viviendas y a los servicios públicos, se realizó una gran movilidad social.

Las necesidades de vivienda (véanse cuadros: 10, 11 y 12) tomarán en general, nueva importancia al concluir la década de los ochenta, en tanto su disminución y satisfacción constituyen parte de los indicadores que miden las condiciones de vida de la población, mismas que empeoraron, debido a la permanencia de la crisis económica durante casi toda la década de los 80'

Tres son los factores que hacen que las necesidades de vivienda se conviertan en un problema político y atraigan la atención del sector público:

1) Los efectos de la crisis económica en la población (costos sociales) y en los propios organismos e instancias que intervienen en el campo habitacional (costos financieros), así como los conflictos que esto ocasionó en los diferentes grupos sociales afectados. Por ejemplo: entre financiadores, productores, consumidores y necesitados de vivienda. El encarecimiento del costo del dinero, insumos y materiales, afectaban la oferta de vivienda, en tanto hacían poco redituable financiarla o construirla. El desempleo, subempleo, los bajos salarios y la falta de incremento en ellos, restringían crecientemente la demanda efectiva, en cuanto generaron el empobrecimiento de la mayoría de la población.

El problema de vivienda entonces se traducía en parte, en que los financiadores no querían financiar vivienda por el alto costo de dinero y debido al largo periodo de recuperación de la inversión; de igual manera, a los productores no les era redituable producir vivienda con altos costos de los insumos y materiales y edificarlas para sectores poblacionales con problemas económicos; y, los grupos poblacionales de bajos ingresos necesitaban vivienda y no tenían con que pagarla. El número de población pobre había crecido.

2) La necesidad de modificar dentro del sistema establecido, la relación estado-sociedad y sustentar una ideología explicativa de ello. Desde un punto de vista político, esto se derivó de una pérdida de credibilidad del aparato público, primero por la falta de eficiencia mostrada en 1985, en la administración de algunas áreas vinculadas a la vivienda y desarrollo urbano; por los efectos de las políticas de redimensionamiento público en el

sector laboral; y fundamentalmente, por el proceso de elecciones, seguido en 1988.

3) Influencia del exterior para la adopción de ciertas políticas y programas económicos y sociales.

2.1.1 Crisis Económica

La década de los ochenta se va a caracterizar fundamentalmente por la presencia en México y en la mayoría de los países latinoamericanos, de la crisis económica. En México esta inició a fines de 1981 y se prolongó hasta 1987, solo con ligeros periodos de recuperación como fue para el año de 1984.

Esto hizo que el gobierno federal, intentara contrarrestar los efectos de la crisis económica en el ámbito social, sin embargo, la falta de recursos financieros por un lado, y por el otro, el alto costo del dinero y los topes al crédito externo, pusieron en una situación delicada la actuación del gobierno.

Durante el periodo que va de 1978 hasta principios de 1981, el país vivió el auge petrolero y con ello un proceso de crecimiento de la economía, sin embargo, este crecimiento estuvo subsidiado y apoyado por la intervención gubernamental, lo cual lo llevó a realizar fuertes erogaciones que concluirían en un desequilibrio en sus finanzas públicas.

En 1982, se manifestó abiertamente la crisis económica a través de un alto índice de inflación, en un crecimiento cero de la economía y en un elevado nivel de gasto público compuesto en gran medida por pago del servicio de la deuda externa e interna.

CUADRO No: 1

SITUACION ECONOMICA NACIONAL, 1982

Año	Inflación %	PIB (mmd)	PIB %	Gasto público (% del PIB)	Déficit financ. del sector público
1978	16.2	2 337.4	8.2	31.4	6.7
1979	20.0	3 067.5	9.2	33.0	7.6
1980	29.8	4 470.1	8.3	33.5	7.5
1981	28.7	6 127.6	8.8	39.7	14.1
1982	98.8	9 797.8	-0.6	44.5	16.9

Ante tal situación y siguiendo un esquema económico ortodoxo, se identificó a lo largo de la década de los 80', al déficit financiero del sector público como la fuente principal de la inflación, por lo que la política económica instrumentada a partir de 1983, estará orientada a abatir la inflación a través de reducir el gasto público e iniciar cambios en la estructura administrativa. La distribución del ingreso estaría relegada en tanto se trataba de controlar primeramente el comportamiento de los principales precios relativos: salarios, tasas de interés, precios y tarifas, y tipo de cambio.

Dicho diagnóstico prevalecerá en términos generales hasta 1987, por lo que puede decirse que la política económica supeditó el desarrollo de la política social. En este marco, la política de vivienda instrumentada de 1983-1988, se insertó dentro de los objetivos y estrategias macroeconómicas propuestas por esa administración

Las estrategias de reordenación económica y cambio estructural buscaban cumplir con los objetivos delineados en el Plan Nacional de Desarrollo: 1) conservar y fortalecer las instituciones democráticas, 2) vencer la crisis, 3) recuperar la capacidad de crecimiento, 4) iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. Sin embargo el cambio estructural¹⁰ que se buscaba en el ámbito social no se alcanzó en tanto, se pensaba que una vez logrado el control de la inflación y estabilizada la economía se podrían

¹⁰ Los principales problemas estructurales de la economía de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 son: 1) desequilibrios del aparato productivo y distributivo, los cuales se manifiestan en una incapacidad para enfrentar la competencia externa; 2) insuficiencia del ahorro interno vinculada a una expansión del gasto público y a la falta de nuevos esquemas de financiamiento; 3) escasez de divisas; y, 4) desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo referidas a la distribución del ingreso y a la provisión de bienes y servicios básicos.

La estrategia de cambio estructural se basa en seis orientaciones generales: dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar en el territorio las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional; y, fortalecer la rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar el sector social

iniciar ese tipo de cambios. En la medida que el cumplimiento de reordenación económica tuvo un éxito relativo no se avanzó en la segunda estrategia.

El cuadro siguiente muestra la evolución de algunos de los principales indicadores económicos.

CUADRO No: 2

PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS A FINALES DEL SEXENIO 1983-1988.

Año	Inflación %	PIB (mmp)	PIB %	Gasto Público (% PIB)	Déficit financ. s. páb.
1982	98.8	9 797.8	-0.6	44.5	16.9
1983	80.8	17 878.7	-4.2	41.0	8.6
1984	59.2	29 471.6	3.6	39.3	8.5
1985	63.7	47 391.7	2.5	39.2	9.6
1986	105.7	79 442.9	-3.7	44.8	16.0
1987	159.2	192 934.9	1.5	45.0	16.1
1988	51.0	397 573.6	1.1	39.0	12.3

FUENTE: Banco de México, Indicadores Económicos

Las consecuencias de la crisis económica y de las medidas adoptadas de política económica, para controlar la inflación, fueron: reducción del gasto público social, disminución del salario real, e incremento del desempleo y subempleo; traduciéndose esto, en altos costos sociales durante 1983-1987.

En ese periodo los conflictos laborales aumentaron." En 1983 los movimientos de huelga, se incrementaron en 82 %, precisamente cuando el deterioro de los salarios reales, en términos reales se estimó en 17%. En 1985, la paralización de labores aumentó en 207% anual y para 1987, la situación se tornó distinta, pues las huelgas estalladas se redujeron en 86.4% anual, no obstante a que la pérdida del poder adquisitivo había aumentado"(EL FINANCIERO, 5 de septiembre de 1988)

Las huelgas constituyen una posibilidad de que las demandas de los trabajadores puedan ser cubiertas, sin embargo, la depresión del aparato productivo nacional originó un considerable despido de trabajadores, la disminución de las huelgas estalladas estuvo precedida por la debilidad que mostró el sector obrero ante la política económica aplicada.

Entre las actividades económicas que enfrentaron problemas laborales se encuentran: la industria automotriz, (por ejemplo: cierre de Renault, en 1986) el sector eléctrico y el textil, además del educativo (1987); en las que se llegaron a suscitar violaciones en los contratos de trabajo, tal fue el caso del sector eléctrico en 1987

Después de la puesta en marcha del Pacto de Solidaridad Económica, la situación que ya enfrentaban los trabajadores se recrudeció, sobre todo porque se redujo la posibilidad de negociar incrementos salariales que permitieran recuperar la capacidad de compra. La política que prevaleció en el sexenio pasado tuvo serias implicaciones sobre la capacidad negociadora de los distintos organismos sindicales.

El incremento en el desempleo y la pérdida de poder adquisitivo, hicieron que se redujera o eliminara no solo el ahorro de las familias sino que además se modificara su patrón de consumo. En este contexto, la compra y rehabilitación de vivienda dejan de constituir una prioridad en el consumo de las familias, aunque no así para las condiciones de vida de la población. Ha sido tal el grado de empobrecimiento de las familias que su ingreso sólo les alcanza para cubrir fundamentalmente sus necesidades de alimentación

CUADRO No: 3

GRUPOS DE POBLACION CON POBREZA Y CON POBREZA EXTREMA, MEXICO
(Millones de personas)

	1960	1970	1977	1981	1987
Población Total	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
Grupos de población:					
Pobreza extrema(1)	20.4	19.9	18.8	13.7	17.3
Pobreza (2)	7.1	11.3	15.5	18.4	24.0
SUMA (1+2)	27.5	31.2	34.3	32.1	41.3
Estratos medios(3)	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
Estratos altos (4)	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1

FUENTE: Consejo consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1991) El Combate a la Pobreza. El Nacional.

CUADRO No: 4

PORCENTAJES DE PARTICIPACION DE LOS GRUPOS DE POBLACION EN CONDICIONES DE POBREZA (%)^{1*}

	1960	1970	1977	1981	1987
Población Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Grupos de población:					
Pobreza extrema(1)	56.7	39.2	29.7	19.2	21.3
Pobreza (2)	19.7	22.3	24.5	25.8	29.6
SUMA (1+2)	76.4	61.5	54.2	45.0	50.9
Estratos medios	11.4	27.8	34.6	43.8	37.9
Estratos altos	12.2	10.7	11.2	11.2	11.2

FUENTE: Elaborado con datos del Consejo Consultivo del PNS.

De los cuadros anteriores se observa, que mientras en 1981, el conjunto de población pobre e indigente representaba 45% de la población total del país, para 1987, este porcentaje aumentó a 50.9%. Cabe mencionar que el grupo de estratos medios también se vió afectado por la crisis, ya que su participación en el total de la población, se redujo del 43.8% al 37.9% sin embargo se observó un hermetismo en el grupo de estratos altos, en tanto su participación en el total de la población, fue la misma en 1981 y 1987; por lo que deja ver la impenetrabilidad de este grupo, "los ricos siguen siendo los mismos", pero con un mayor campo de acción y de enlaces.

^{1*} De acuerdo al Consejo Consultivo del PNS, la población en condiciones de pobreza, es aquella que no satisface las necesidades que le podrían dar un bienestar mínimo; y de pobreza extrema, es aquella que no satisface ni siquiera al 60% de esas necesidades. Para la CEPAL, la población en condiciones de pobreza, es aquella cuyo ingreso le permite cubrir sus necesidades de alimentación, además de cualquier otra de sus necesidades básicas: vivienda, educación y salud, por ejemplo; mientras que la población indigente o con pobreza extrema, no satisface ninguna de sus necesidades básicas. (Para mayor información sobre el tema, remitirse a Feres y León; 1990)

2.1.2 Problemas Politicos

Además de las dificultades económicas enfrentadas a finales del sexenio anterior, también existieron dificultades de carácter político, estas podrían resumirse en la división interna del partido oficial (PRI) y que va a traducirse en el proceso de elecciones presidenciales, en oposición y posterior a él, en una crítica abierta a la legalidad del proceso electoral

La división partidista se manifestó claramente a mediados de 1987, cuando los miembros de la Corriente Democratizadora del PRI, encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, abandonaron las filas del partido en el que habían militado, y acordaron con otros partidos y organizaciones de oposición crear el Frente Democrático Nacional que postuló a Cárdenas como candidato a la Presidencia de la República y, después de los comicios del 6 de julio de 1988, constituir el Partido de la Revolución Democrática.

La intolerancia y el autoritarismo del régimen, fueron algunos de los argumentos para que Cárdenas, Muñoz y otros seguidores priistas, se fueran a la oposición. Ellos a partir de una campaña electoral intensa lograron conquistar miles de votos de sus mismos excompañeros de partido, inconformes con la situación política y económica prevaleciente.

"La división interna propiciada en PRI a cinco años se reflejó en las urnas en el aún controvertido proceso electoral de 1988, cuando muchos candidatos priista sufrieron sonoros descabros, -aún el hoy presidente Salinas de Gortari sucumbió en cinco entidades, entre ellas el mismo Distrito Federal - y se perdieron escaños y curules ante la oposición formada por expriistas. Esta misma división interna se agudizó en el proceso de sucesión presidencial en 1987 y le creó contratiempos y serios problemas a Salinas de Gortari, cuya elección, hasta la fecha, sigue siendo cuestionada por parte de los adversarios del priismo." (Cárdenas, Cruz F. " Pulso Político". El Universal. 21 abril, 1992)

2.1.3 Gasto Social e inversión en vivienda

La participación del gasto en bienestar social¹⁷ dentro del total, tuvo una disminución sistemática a partir de 1982. En 1981 el gasto en bienestar social representaba el 17.2% del gasto total, sin embargo en los años siguientes su participación ha sido decreciente e irregular, registrando el nivel más bajo en 1987 con sólo el 9.2% del total.

En el presupuesto para 1988, el gasto social registra un ligero aumento llegando a alcanzar el 10.1% del total, aún con ello la caída es de 7 puntos porcentuales en ese año en comparación con 1981.

Como proporción del gasto sectorial y comparándolo con el Producto Interno Bruto (PIB), la tendencia es similar: el gasto en bienestar social ha disminuido en términos reales

¹⁷ De acuerdo a la clasificación presupuestal hasta 1988, el gasto en bienestar social comprende educación, salud y seguridad social

CUADRO No: 5

Comportamiento del gasto social y de la inversión pública social,
1981-1988

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988(p)
Gto.social/ gto.total(%)	17.2	14.9	16.5	12.4	13.3	11.2	9.2	10.1
Gto.social/ gto.secto- rial (%)	24.7	27.0	24.8	23.2	25.3	26.4	23.8	26.7
Gto.social/ PIB (%)	7.6	7.6	6.1	5.7	4.8	5.9	5.2	5.9
Inversión púb. en bienestar soc/invers.púb total (%)		16.9	10.1	8.8	8.9	11.0	8.5	7.6
Gto.social por hab. (pesos de 1978)	964.1	942.2	703.9	670.1	686.4	650.7	573.1	601.5
Crecimiento anual de gto. soc. por hab. (%)		-2.2	-25.3	-4.8	2.4	-5.2	-11.9	4.9

(p) Presupuestado

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-1986 y
Presupuesto de Egresos de la Federación 1988. Citado en Carrasco
(1988)

Se considera que la composición y comportamiento de las políticas sociales no son homogéneos, en tanto " algunos aspectos del bienestar social evidenciaban un deterioro ciertamente congruente con los profundos quiebres experimentados por el funcionamiento de la economía, otros; entre ellos algunos de los que se consideraban decisivos para el mejoramiento de las condiciones de vida, siguieron emitiendo claras señales de progreso" (Katzman, Rubén y Gerstenfeld, Pascual : 1990; 159)

Inversión sostenida en Vivienda

A diferencia de la inversión en salud, educación y otros rubros del ámbito social, durante la década de los 80' existió una inversión y producción habitacional sostenida, aunque no por ello sin problemas.

Como se argumentó en párrafos anteriores, el gasto público en general y en bienestar social en particular, mostraron un comportamiento decreciente, sin embargo la inversión en vivienda no siguió la misma tendencia. La inversión en vivienda alcanzó a representar el 1.68% del PIB en 1987, mientras que en el breve periodo de abundancia petrolera (1979-1981) el nivel más alto fue del 1.14%.

CUADRO No: 6

LA INVERSION EN VIVIENDA COMO PROPORCION DEL PIB; 1979-1988 (Millones de pesos corrientes)

Año	Inversión (1)	PIB (2)	1/2 (100)
1979	35 100	3 067 500	1.14
1980	36 600	4 470 100	0.82
1981	61 996	6 127 600	1.01
1982	108 568	9 797 800	1.11
1983	164 187	17 878 700	0.92
1984	371 038	29 471 600	1.26
1985	666 390	47 391 700	1.41
1986	1 205 202	79 191 300	1.52
1987	3 237 517	192 801 900	1.68
1988	6 116 991	389 258 500	1.57

FUENTE: SEDUE. Estadística de Vivienda; 1981-1982
Subsecretaría de Vivienda, 1989
SEDUE. Estadística de Vivienda; 1983-1988
Subsecretaría de Vivienda 1989
Banco de México. Indicadores Económicos, 1992

Lo anterior se debió fundamentalmente a la composición de su inversión. Los programas de vivienda tienen como fuentes de financiamiento las siguientes:

- aportaciones patronales del 5% sobre el monto de los salarios de los trabajadores a su servicio^{1*}
- Crédito Interno. Constituido por los recursos del sistema Bancario Nacional, principalmente del Programa Financiero de Vivienda, canalizados a través del Banco de México y las instituciones receptoras (4)
- Proporción del Encaje Legal Bancario (hasta 1988)
- Recursos propios. Esta fuente de financiamiento se refiere a una parte del patrimonio de las instituciones⁹ (la otra parte la conforma las aportaciones del 5%). Entre ellos se encuentran: las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporciona el gobierno federal; y, los bienes y derechos que adquiera la Institución por cualquier título (recuperación de los créditos hipotecarios)
- Recursos Presupuestales(4). Constituidos con base en la asignación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación
- Créditos Puente. Son recursos provenientes del exterior (crédito externo) pero que son canalizados por el Sistema Bancario

De estas fuentes de recursos, las más importantes fueron las no presupuestales. De acuerdo a René Coulomb^{1*}, "alrededor del 85% de la inversión "pública" en vivienda proviene de particulares, a través de los depósitos bancarios (FOVI-BANCA), de la aportación patronal del 5% sobre la masa salarial (INFONAVIT, FOVISSSTE) y de la recuperación de los créditos hipotecarios por parte de los organismos de vivienda"

" En el periodo entre 1983-1988, se amplió gradualmente el encaje legal que el sistema bancario destinaba a la edificación de vivienda, pasando del 3% en 1983 al 6% en 1986" (SEDUE; 1990;18) Así mismo, la inversión de vivienda recibió apoyo crediticio por parte del Banco Mundial a partir de 1985, a raíz de los sismos de ese año, así como por los ajustes técnicos financieros, realizados en 1984, al sistema de financiamiento a la vivienda, recalculándose así, los montos de los créditos hipotecarios en función del número de veces el salario mínimo.

^{1*} Con base a la información proporcionada en Estadística de Vivienda; 1981-1982, SEDUE

^{1*} Coulomb, René. México: la política habitacional en la crisis viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes. Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A.C. México, 1990 pag. 6

Esto último permitió reactualizar periódicamente los saldos insolutos con base a los incrementos del salario mínimo.

Otros factores que explican el sostenimiento de la inversión en vivienda, además de su composición y las modificaciones a los mecanismos financieros de los organismos de vivienda, fueron cumplir algunos objetivos que no son, propiamente el de satisfacer la necesidad básica de vivienda (Coulomb; 1990):

- . asegurar la sobrevivencia de la industria de la construcción, fuertemente impactada por el desplome de la actividad económica y de contrarrestar el impacto de la crisis sobre el empleo. El programa de vivienda en 1987 calculaba generar 700 mil empleos directos (es decir el 37% de la población ocupada en el sector construcción en 1986) y mas de 2 millones de empleos indirectos

- . permitir mantener abierto un espacio de negociación con la clientela corporativizada del partido del Estado, pero también con los sectores crecientes de grupos urbanos organizados fuera del partido oficial.

- . apoyar las nuevas estrategias de localización del capital. particularmente en cuanto a las industrias maquiladoras en la frontera norte del país, a las nuevas plantas automotrices, a los nuevos desarrollos turísticos, y en menor grado, la política de desconcentración de la administración pública

Crédito Externo

De los cuatro programas a cargo del gobierno federal, que se dedicaron al proceso de reconstrucción: Emergente de Vivienda Fase I; Renovación Habitacional Popular; de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco; y Emergente de Vivienda Fase II. El programa llevado a cabo por Renovación Habitacional Popular (RHP), fue el más importante en lo que respecta a reconstrucción de vivienda y al monto de recursos económicos. Logrando obtener una participación del 56% del total de acciones de vivienda de los cuatro programas desarrollados por el sector público y, un 54% incluyendo los programas de organismos no gubernamentales.

El organismo responsable de llevar a cabo el programa - cuyo nombre coincide con este último- se creó en octubre de 1985, sin embargo fue hasta el mes de abril de 1986 que prácticamente inició las obras de construcción y reparación de viviendas debido a una falta de recursos financieros

El presupuesto para 1986 de Renovación Habitacional Popular era de 200 mil 512 millones de pesos, de ellos 97 mil 409 provenían de créditos externos concertados con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento afiliado a Banco Mundial y los 103 mil 103 millones restantes de recursos fiscales.

Los recursos externos para la reconstrucción de vivienda obtenidos por el gobierno federal, provinieron de dos préstamos concedidos por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El primero de ellos fue concedido inicialmente para el Programa de Acción Concertada para el Desarrollo Urbano de la Zona Centro del Golfo e Istmo de Tehuantepec (PACDU); en 1981, por un monto de 164 millones de dólares, de los cuales el gobierno federal acordó con el Banco, transferir 81.8 millones para la reconstrucción de vivienda de bajos ingresos. El Segundo consiste en un préstamo de 400 millones de dólares formalizado el 9 de abril de 1986, destinado a la reconstrucción en el Área metropolitana de la Ciudad de México y del cual 132 millones se aplicarían a la rehabilitación y reconstrucción de vivienda para sectores de bajos ingresos y serían canalizados también a través de FONHAPO (Duhau, Emilio; 1987)

La SHyCp a través de BANBRAS fue la instancia responsable de contraer el crédito por parte del gobierno federal, sin embargo la Secretaría de Desarrollo Urbano a través del FONHAPO (prestario) fue el organismo quien se hizo cargo de administrar y elaborar los programas financieros para la reconstrucción de vivienda del organismo Renovación Habitacional Popular.

Al darse por terminado el programa de obras de RHP - oficialmente en febrero de 1987 y prácticamente en mayo de ese año (Ortega Valadez; 1988), el presupuesto total de ese organismo ascendió a 274 684.5 millones de pesos, de los que 151 301.7 provinieron de recursos fiscales y 123 322.8 millones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que se obtuvieron a través de los agentes financieros BANBRAS y el FONHAPO.

CUADRO No: 7

PROGRAMA DE RECONSTRUCCION DE LA CIUDAD DE MEXICO

Programa	Invers. (Mill pesos)	%	Viviendas o Créditos Asignados	% (3)	% (4)
Emergente de Vivienda, Fase I	80 385.0	15.8	16 077	18.6	17.8
Renovación Habitacional Popular	274 624.5	54.3	48 800(2)	56.3	54.2
De Reconst. Democ. de Tlatelolco	57 000(1)	11.3	9 744	11.2	10.8
Emergente de Vivienda Fase II	94 000.0	18.6	12 000	13.9	13.3
Subtotal	506 009.5	100.0	86 621	100.0	95.1
De Organism. No Gubernam.			3 451		3.9
TOTAL	506 009.5	100.0	90 072	100.0	100.0

(1) Estimación a principios de 1987

(2) Incluye 2 487 viviendas financiadas por organismos no gubernamentales

(3) Sin incluir el programa de organismos no gubernamentales

(4) Incluyendo el programa de organismos no gubernamentales

FUENTE: Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda. Subsecretaría de Vivienda SEDUE. Citado por Ortega Valadez (1988)

Los recursos financieros concertados con el Banco Mundial representaron el 45% del presupuesto ejercido por Renovación Habitacional Popular y, aproximadamente el 24% del total de recursos considerados hasta principios de 1987, por el conjunto de programas de reconstrucción de la Ciudad de México, a cargo del gobierno federal.

Problemática de vivienda a raíz de la crisis económica de los 80'

A finales de 1987 e inicios de 1988, el ambiente económico y político del país podía ser caracterizado de inestabilidad y esto repercutía en todos los sectores de la sociedad, incluyendo el ámbito habitacional

Los problemas económicos a nivel macro, repercutieron en el financiamiento necesario para vivienda. La falta de recursos por parte del sector público para promover el desarrollo económico, la contracción de la inversión privada y el alto costo del dinero, provocado por la inflación, llevaron a enfrentar los siguientes problemas en materia habitacional:

a) falta de recursos disponibles para vivienda (ahorro-inversión); b) descapitalización de organismos productores y financiadores de vivienda; y, c) retraso en los programas de vivienda.

Por otra parte, el deterioro en el nivel de ingreso de la población, repercutió en: d) la proliferación de asentamientos irregulares sobre todo en la zona metropolitana de la Ciudad de México; así como en la turgencia de las viviendas: en la adquisición de suelo para vivienda y en la imposibilidad de comprar vivienda nueva.

a) Falta de recursos disponibles para vivienda (ahorro-inversión)

Debido a los altos índices de inflación y a la incertidumbre que los inversionistas tenían respecto al curso de la economía, y de los compromisos del gobierno federal con el exterior en materia de deuda, éstos no se vieron incentivados a cubrir el riesgo que implicaba destinar sus recursos a la creación de nuevas empresas.

Así mismo, otro factor que impidió o restringió el incremento de la inversión privada fue que los rendimientos bancarios (tasa de interés) estuvieron por debajo de los ofrecidos por las casas de bolsa, por lo que los recursos de los inversionistas se canalizaron a la especulación financiera y no a la inversión productiva. Este fenómeno condujo al crac financiero de 1987.

Según estimaciones de la Banca de Desarrollo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), los ahorros generados por la economía resultaron insuficientes para atender las múltiples y crecientes necesidades de la población; los recursos externos se han ajustado, siendo cada vez más difíciles de conseguir; las

demandas aumentan cada día, como consecuencia del crecimiento de la ciudad por lo tanto, cada vez existen mayores dificultades para resolver el problema habitacional. (El Financiero, 29 de Julio de 1988)

b) Descapitalización de organismos productores y financiadores de vivienda.

Para la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (CANACO), una potente descapitalización había sido provocada por los bajos rendimientos de las inversiones inmobiliarias frente a otras altamente especulativas (El Financiero, 1987)

No sólo los costos de financiamiento se habían elevado, sino también los correspondientes a la producción de vivienda; ambos costos se encontraban por arriba de los precios al consumidor, situación que para los organismos ejecutores y financiadores de crédito para la vivienda, se traducía en una fuerte descapitalización mediante una inflación de costos. Los organismos de vivienda debían realizar el pago de deuda interna a altas tasas de interés.

CUADRO No: 8

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR E INDICES DEL COSTO DE EDIFICACION DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL; 1978-1988
(BASE 1978=100)

AÑO	INDICE NAL. DE PRECIOS AL CONSUMI- DDR*	COSTO DE EDIFICACION		
		GENERAL	MATERIALES	MANDO DE OBRA
1978	100.0	100.0	100.0	100.0
1979	118.2	124.9	127.9	119.1
1980	149.3	161.3	170.3	143.7
1981	191.1	208.1	217.4	190.0
1982	303.6	322.1	335.7	295.6
1983	612.9	592.2	662.4	460.5
1984	1 014.1	926.5	1 041.8	710.3
1985	1 599.7	1 438.4	1 635.3	1 070.6
1986	2 979.2	2 567.7	2 983.5	1 796.1
1987	6 906.6	6 228.5	7 493.5	3 896.2
1988	14 791.2	13 349.7	16 653.0	7 288.7

* Promedio anual

FUENTE: Banco de México, Indicadores Económicos, Agosto 1992

De 1978 a 1982, el índice nacional de precios al consumidor (inflación) fue inferior al índice general del costo de edificación (costos), sin embargo fue mayor a este último durante 1983-1988.

No obstante al comportamiento general del índice del costo de edificación descrito, el costo de los materiales, fue superior durante todo el periodo 1978 a 1988, al índice nacional de precios al consumidor. En ese lapso, el costo de la mano de obra fue menor al costo de materiales, sin embargo el incremento del primer componente, se rezagó en comparación al ritmo de crecimiento seguido por el costo de materiales durante 1983-1988, produciéndose una mayor diferencia en el incremento del costo de ambos componentes (mano de obra y materiales de construcción).

En la Asamblea Nacional del INFONAVIT de mayo de 1988, la parte empresarial consideró como preocupante que los gastos de administración, operación, y vigilancia de la Institución se hayan disparado al 2.46% de los recursos totales. (La Jornada 2 de mayo 1988)

A pesar de la importante cantidad de recursos que se han destinado a la vivienda, el financiamiento a este sector ha tenido grandes problemas, ya que la mayoría de los programas que recuperaban en términos reales la totalidad o un gran porcentaje de los recursos concedidos, con los desequilibrios económicos y con el incremento en la inflación, los sistemas de recuperación se hicieron obsoletos, al no recobrar en términos reales los créditos (El Financiero, 29 de julio de 1988)

c) Retraso en los programas de vivienda.

A excepción de la vivienda nueva incluida en los programas de reconstrucción, generados después de los sismos de 1985, los organismos de vivienda se dedicaron más que a iniciar obras nuevas, a concluir las obras en proceso o pendientes por entregar, presentando serios problemas para ello. A este problema debe agregarse las prácticas irregulares (clientelísticas) en la asignación de las viviendas. El desfasamiento o retardo en la entrega de viviendas y en algunos otros casos, de los programas, originó una serie de protestas.

En una reunión celebrada en julio de 1990 entre la Asamblea Nacional del Movimiento Urbano Popular (ANAMUP) y funcionarios de la SEDUE y FIVIDESU del DDDF, los representantes de ANAMUP denunciaron que ninguna de las coordinadoras que integran esta organización como son la CUD y la CONAMUP, habían recibido créditos en 1990 y los que estaban tramitados hace dos años se encontraban detenidos por trabas burocráticas y debido a que los

recursos de que disponía FONHAPD fueron canalizados a créditos para organizaciones priistas en el Estado de Michoacán con motivo de las elecciones en Uruapan (La Jornada, 5 de julio 1990)

El sector público también suspendió los recursos destinados al fondo de vivienda para los empleados y maestros de algunas instituciones educativas tal fue el caso de la Universidad Autónoma de Puebla, por lo que a consecuencia de ello el grupo sindicalista " Silvestre Revueltas " realizó paros escalonados y toma de tierra (predio Arenilla, propiedad del gobierno del estado). La Jornada, 12 de mayo de 1987.

d) Proliferación de asentamientos irregulares sobre todo en la zona metropolitana de la Ciudad de México, así como en la turgurización de las viviendas.

De acuerdo con el que fuera Secretario General de Gobierno del DDF en 1989, unas 200 mil familias - equivalente a un millón de personas están asentadas irregularmente en propiedades privadas y federales de la Ciudad de México, sin considerar a las zonas ejidales(invasiones a ejidos) de las delegaciones periféricas

Según el Informe BIANUAL 1989-1990, el FONHAPD, señala que hasta 1980 aproximadamente, el 70% de las viviendas las hacían construir sus moradores a través de procesos autoconstructivos que por lo general se prolongaban 15 años o más, los cuales en muchos casos se daban sobre predios con irregularidades jurídicas.

Este proceso autónomo se detuvo sustancialmente a raíz de la crisis económica, que afectó con mayor dureza a las clases populares y quienes con sus escasos recursos debieron atender prioritariamente sus necesidades de alimentación, salud y educación (La Jornada 13 de enero de 1991)

Los problemas antes señalados y otros más empezaron a ser planteados, desde finales de 1986, sobre todo por instancias gubernamentales o afiliadas al gobierno, además de algunas organizaciones de pobladores urbanos y organismos del sector privado. Entre ellas destacan: SHyCP, INFONAVIT, DDF, ANAMUP y CANACO.

Algunas de estas instancias pasaron del señalamiento y en algunos casos de la denuncia del problema, a la identificación de ciertas medidas para enfrentarlo; entre las que destacan INFONAVIT, la SHyCP y el DDF.

INFONAVIT - por ser quizá el organismo que más viviendas financió y con mayor cobertura- siempre fue claro en señalar, a través de su director, los problemas existentes para atender las necesidades habitacionales y los obstáculos que habría que vencer para cumplir los objetivos nacionales en este campo.

La SHyCP, por ser una de las secretarías globalizadoras, y encargada de formular y ejecutar las políticas de financiamiento para el desarrollo e ingresos públicos, fue el conducto para hacer oír las inquietudes del sector financiero y bancario.

Por su parte el DDF, también propuso algunas medidas, atendiendo su calidad de encargado del desarrollo urbano en la Ciudad de México y su Área metropolitana y además por haber sido uno de los principales protagonistas en el proceso de reconstrucción después de los sismos.

De acuerdo a los problemas identificados, las medidas que se expusieron como necesarias para su solución fueron las siguientes:

- Recuperación crediticia por parte de los organismos financiadores de vivienda y restricción a la evasión de cuotas para vivienda, intensificando las labores de vigilancia y supervisión a patrones y acreditados (INFONAVIT La Jornada, 2 de mayo de 1988)
- Ampliación de las cuotas empresariales para vivienda. Representantes de los trabajadores en el INFONAVIT, solicitaron que fueran modificadas las leyes para que las cuotas empresariales se duplicaran del 5 al 10%. Para ello señaló- "ya existía una solicitud específica presentada por la Confederación de Trabajadores de México (CTM) al Poder Legislativo". (La Jornada 2 de mayo 1988)
- Venta de bonos de vivienda con el propósito de captar recursos, complementar los fondos públicos y atraer el interés de la iniciativa privada a los programas habitacionales (SHyCP)
- Llevar a cabo la regularización de la tenencia del suelo, considerando no sólo como criterio único, la reubicación de los asentamientos, sino además, la consolidación de las colonias. Así como abrir la posibilidad para convertir en propietarios a sus moradores y otorgar crédito para la introducción de servicios públicos (DDF, La Jornada, 10 de marzo de 1989)

La propuesta de adopción de diferentes criterios para la regularización de la tenencia del suelo, que implica no necesariamente la reubicación de los asentamientos, pretende evitar el conflicto social, y constituye una enseñanza de lo ocurrido en el proceso de reconstrucción después de los sismos. A partir de la dictaminación hecha por SEDUE y el DDF, respecto a los daños ocasionados por los sismos, las autoridades pretendieron reubicar a la población afectada, sin embargo los damnificados protestaron y se organizaron para no ser reubicados.

- Apoyar la realización de un proceso de reforma urbana que regule el uso y destino del suelo y elimine las prácticas especulativas o conductas antisociales en todos los eslabones de la adquisición (El Financiero 25 de nov. 1986)

En mucho influiría el Banco Mundial en la adopción de políticas de vivienda, establecidas en 1989 y 1990 por el gobierno de México; en tanto su injerencia en los programas de vivienda reinició con su participación en los programas de reconstrucción implementados desde 1985.

2.1.4 Influencia del exterior para la adopción de ciertas políticas y programas económicos y sociales

A finales de la década de lo 80', sucedió el cambio de gobierno federal y en este proceso se enfrentó el dilema de seguir con un plan económico ortodoxo que consistía básicamente en considerar como prioridades nacionales el crecimiento económico y después la distribución del ingreso y el bienestar social; o bien, tratar de disminuir fundamentalmente, los impactos de la crisis en los grupo sociales.

Continuar dando prioridad al cumplimiento de metas económicas, dejando de atender las necesidades básicas de la población, significaría producir o acrecentar los problemas de gobernabilidad del país o de pérdida de legitimidad del gobierno. En cuanto la inconformidad de la población había crecido, debido a los costos de los programas de ajuste y los efectos de la crisis económica.

La opción opuesta, consistía en dar prioridad a las metas sociales y después a las de tipo económico, sin embargo, esta opción aún cuando demostraba una preocupación por el problema de deterioro en las condiciones de vida de la población, económicamente enfrentaba serios obstáculos, en tanto la demanda efectiva y no solo la oferta se encontraban restringidas.

La solución que se eligió entonces, en términos de política económica, fue avanzar en el cumplimiento simultáneo de metas u objetivos económicos y metas sociales. Por lo que derivado de esta estrategia económica llamada "esquema de estabilización heterodoxo" se planteó además de dar un viraje económico del país, llevar a cabo una redefinición de las políticas sociales.

Es en este punto, donde la influencia del exterior es notoria. México y la mayoría de los países que conforman a América Latina, sufrieron una fase recesiva desde el comienzo de la década de los 80' (Feres y León; 1990), por lo que desde 1986, la Organización de las Naciones Unidas y organismos crediticios internacionales, iniciaron la elaboración de estudios relativos a la dimensión de la pobreza en los países latinoamericanos, buscando no sólo determinar su número y ubicación, sino también proveer de información útil para el diseño de políticas para enfrentarla.

La elaboración de estos estudios también beneficiaba a estos organismos, en cuanto observaban las dificultades que tenían los países latinoamericanos frente a sus deudas con el exterior; la necesidad que tenían de recurrir a nuevos préstamos para pagar la deuda antes contraída; e inclusive la posibilidad de una suspensión de pagos. También observaban, que debido a los efectos de la crisis económica, se agudizaban los obstáculos para la movilidad y cohesión sociales.

La posibilidad de una alta inestabilidad política en esos países, era mayor en la medida que ante el deterioro en las condiciones económicas, existía una imposibilidad del gobierno (provocada por sus déficits fiscales) para encargarse de detener ese proceso de manera directa.

La alternativa fue entonces de índole económica y política, una combinación compleja para tratar de identificar el peso de cada una de ellas o la superposición de una con respecto a la otra. En tanto los problemas económicos y políticos existían y la resolución de un tipo implicaba la resolución del otro y viceversa.

La influencia del exterior, fue que a partir de los trabajos iniciados desde 1986 por esos organismos internacionales, surgió para los países latinoamericanos, una estrategia de desarrollo que buscaba una transformación de sus economías y del Estado mismo. Ejemplo de aquellos estudios fue el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con la contribución financiera del Fondo de Población de las Naciones Unidas: FNUAP (Feres y León; 1990).

Mientras que en la década de los 70' el Estado en América Latina, a través del crecimiento de su aparato público, de las grandes inversiones realizadas por éste en infraestructura y de su incursión en áreas productivas, incentivó el desarrollo económico; para la década de los 90' se planteó la transformación del Estado, quien deberá desde entonces, restringir su participación directa en las actividades productivas y limitar su actividad a supervisar los equilibrios macroeconómicos y garantizar un consenso entre los diferentes grupos sociales: la estabilidad política. En este sentido, por lo menos formalmente se concibe como necesario pasar de un Estado Autoritario a un Estado Democrático.²⁰

En este marco, las políticas sociales, son concebidas como medidas compensatorias a los costos sociales provocados por los programas de ajuste llevados a cabo durante la década de los 80' y son en su composición intra e intersectorial selectivas, en tanto sólo deberán apoyarse, aquellas que rindan mayores beneficios sociales, considerando su impacto y cobertura reconocibles, en un entorno macroeconómico en proceso de transformación.

Así, las políticas sociales son delineadas, como parte de la estrategia global de disminución de la pobreza y en la necesidad de un cambio macroeconómico y político de manera paralela.

El Estado debe promover el consenso y una mayor participación social para la satisfacción de las necesidades básicas de los propios afectados y en las decisiones relativas al contenido de los objetivos nacionales.²¹

²⁰ En México y sobre todo a partir de 1992, el propio gobierno federal definió en términos políticos esta transformación como Liberalismo Social " y en términos económicos como la transición de un Estado propietario a un Estado participativo, según lo cual, el bienestar social puede lograrse con la recuperación estable de la economía y mediante la participación de la sociedad, y ya no, a través de la indiscriminada intervención estatal. Véase IV Informe de Gobierno CSG y Discurso del Presidente de la República en el 53o Aniversario del PRI.

²¹ En la práctica, " la existencia de un régimen democrático es, una condición necesaria aunque no suficiente de la participación. La medición de esta dimensión debe considerar múltiples factores, entre los cuales se encuentra la intensidad de la participación, la variedad de esferas en que se produce, y las diferencias existentes entre los distintos estratos sociales en cuanto a las oportunidades de participación" (Katzman y

Conviene resaltar, que la política de vivienda va a ser reformulada bajo la redefinición de las políticas sociales, que buscan lograr la equidad y su aplicación en áreas selectivas. A finales de los 80' y principios de los 90', la combatividad de la población afectada por la repercusión de los sismos en sus viviendas, ha pasado o al menos a perdido visibilidad, y son ahora, los problemas vinculados a su nivel de ingresos, de empleo y en general del conjunto de sus condiciones de vida, los que presionan para que sus necesidades básicas sean atendidas.

2.2 LA Política de Vivienda en el Nuevo Periodo de Gobierno; 1988-1994

La formulación o mejor dicho, la reformulación de la política de vivienda a implementar por la nueva administración: 1989-1994, empezó formalmente en septiembre de 1988, en el momento en que el candidato triunfante del PRI a la presidencia, Carlos Salinas de Gortari, integró la Comisión de Vivienda al interior del IEPES, quien se encargó de proyectar el programa de gobierno en el área y que fue coordinada por el ex-candidato a senador por el Distrito Federal, Arq. Pedro Ramírez Vázquez.

En el discurso otorgado por el candidato del PRI a la presidencia, antes Secretario de Programación y Presupuesto (SPP), en la instalación de la Comisión de Vivienda, señaló desde un inicio algunos de los aspectos que delinearían la reformulación de la política de vivienda. Además de advertir que el problema consista no sólo en dotar nuevas viviendas, sino intervenir en el mejoramiento de las existentes, él indicó lo siguiente:

"La valiosa experiencia obtenida a partir de los sismos de septiembre de 1985 en los trabajos de reconstrucción debe ser aprovechada, para compensar la falta de recursos con una gran coordinación institucional poniendo en juego la solidaridad y la imaginación"

"Lo logrado habla por sí mismo: en menos de dos años, bajo condiciones económicas adversas, hicimos más que en muchas décadas. De lo que se trata ahora en adelante, es de continuar ese esfuerzo con fórmulas eficaces de financiamiento que se apoyen en la acción de todos los sectores de la sociedad"

En este orden reclamó incluir a los campesinos pues dijo y "ya llegó la hora en que la casa de los campesinos interesase tanto como la de los habitantes urbanos".

"El programa de gobierno deberá además, incluir al amplísimo sector de los no asalariados. (Excelsior 6 de septiembre de 1988).

Gerstenfeld; 1990; 182)

2.2.1 Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

En la toma de posesión del titular del Poder Ejecutivo (diciembre de 1988), estableció tres acuerdos que guiarían su administración:

- 1) Acuerdo para la ampliación de nuestra vida democrática
- 2) Acuerdo para la recuperación económica con estabilidad de precios
- 3) Acuerdo para el mejoramiento productivo del nivel de vida

En este último acuerdo, quedaron expresados los primeros lineamientos generales en materia habitacional, mismo que sería integrado como parte de los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

En el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida fueron incluidos cuatro grandes ámbitos:

- Creación de empleo productivo y protección del nivel de vida de los trabajadores
- Atención de las demandas prioritarias del bienestar social
- Protección del medio ambiente
- Erradicación de la pobreza extrema.

Con base a lo establecido en el Plan y en el citado Acuerdo, la política de vivienda se encuentra fraccionada en dos. Por un lado, en lo relativo al ámbito de atención a la pobreza extrema, que se dirige a una población objetivo selectiva, constituida por sectores de población más vulnerables a los efectos de la crisis; y, por otro lado, a una fracción más amplia que se dirige a atender a otros sectores poblacionales (con ingresos medios), rebasando el campo de acción en materia habitacional, del Programa Nacional de Solidaridad, el cual constituye el medio para llevar a cabo el combate a la pobreza extrema

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1989-1994

Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

POLITICA	POLITICA
Atención de las demandas prioritarias del Bienestar Social	Erradicación de la Pobreza
- procuración e impartición de justicia	- procuración de justicia
- educación	- educación
- salud, asistencia y seguridad social	- salud
- alimentación y abasto	- alimentación
- población, desarrollo regional y urbano	- abasto productos básicos
- vivienda y suministro de servicios urbanos	- suelo
. suelo urbano	- vivienda
. vivienda	- agua potable
. agua potable	- preservación de recursos naturales
. alcantarillado y saneamiento	
. transporte	
. electrificación y telefonía	
- cultura y arte	
- deporte y juventud	
- mejoramiento de las condiciones de vida de la Ciudad de México	
	- capacitación para el trabajo productivo
	- proyectos productivos

2.2.2 Contenido de la Política y el Programa Nacional de Vivienda, 1990-1994

En febrero de 1990, con base en el PND, se detallaron los lineamientos de la política habitacional en el Programa Nacional de Vivienda, 1990-1994. En este documento se incluye: un breve diagnóstico, objetivos, estrategias, metas y principales acciones para la ejecución de la política. La elaboración de este programa— según el mismo lo señala— fue realizada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en su función de coordinadora del sector vivienda.

PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA

OBJETIVOS GENERALES

- Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa.
- Propiciar las condiciones suficientes para que la sociedad en su conjunto este en posibilidad de edificar las nuevas viviendas para atender la demanda generada por el incremento poblacional; realizar el número de mejoramientos sustanciales que el inventario existente requiere para que el déficit no aumente; e iniciar el abatimiento del déficit acumulado.
- Convertir a la vivienda en un factor fundamental del ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional.
- Aprovechar el efecto multiplicador de la construcción de vivienda en las numerosas ramas industriales en las que incide para reactivar el aparato productivo nacional y promover el empleo.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Modernizar los mecanismos de coordinación del Sistema Nacional de Vivienda.
- Orientar prioritariamente la acción del Estado a los grupos de menores ingresos y ampliar la atención a los demás sectores de la población
- Modernizar los instrumentos de financiamiento de los programas públicos de vivienda, a efecto de incrementar sus alcances cualitativos y cuantitativos.
- Propiciar el reconocimiento a la función social de la tierra apta para vivienda.
- Orientar los programas de vivienda en apoyo al proceso de descentralización que requiere el país, aprovechando el factor de arraigo que representan.
- Impulsar la modernización del aparato productivo y distributivo de los insumos para la vivienda.

ESTRATEGIA DE VIVIENDA, 1990-1994

ESTRATEGIA GENERAL

- Imprimir la mayor eficiencia a los programas habitacionales del sector público, a efecto de ampliar su cobertura de atención a los grupos de menores ingresos
- Crear nuevas y mejores condiciones para ampliar la participación de la sociedad en la producción de vivienda mediante una intensa concertación entre el sector público y los sectores social y privado.

LINEAS DE ESTRATEGIA PRIORITARIAS

- Coordinación Institucional
- Financiamiento
- Densificación Urbana, Mejora y Rehabilitación.
- Autogestión
- Vivienda en Arrendamiento
- Tierra
- Vivienda Rural
- Insumos
- Normas y Tecnología
- Simplificación Administrativa
- Investigación y Capacitación

Es importante mencionar que en el Programa Nacional de Vivienda, se establecieron como parte de su estrategia general tres estrategias globales:

- La Estrategia de Vivienda propiamente dicha, que es la que se ha enlistado en el cuadro de arriba y está vinculada a cumplir con los objetivos del Sistema Nacional de Vivienda,

- La Estrategia Territorial, está ligada con las prioridades del Sistema Urbano Nacional y en apoyo a la política de descentralización.

- La Estrategia Intersectorial, la cual con base en las atribuciones que confiere la Ley Federal de Vivienda, a la SEDUE, establece las acciones que habrán de coordinarse con las diferentes Secretarías involucradas para cumplir los objetivos habitacionales: Secretaría de Gobernación, SPP, a través de PRONASOL; la SECOGEF, SECOFI, SARH, SCT, SEP, SA, a través de IMSS-Solidaridad; STYPS, SRA y STurismo

Para fines de este trabajo, de las tres estrategias señaladas, me referiré en mayor medida a la primera.

Líneas Estratégicas Prioritarias

- **Coordinación Institucional:** Se plantea el fortalecimiento de la coordinación entre dependencias federales, los organismos de vivienda y los organismos estatales; inducir la descentralización y la desconcentración de la actividad habitacional; y avanzar en la modernización de los organismos de vivienda.

- **Financiamiento:** Continuar la adecuación de los esquemas financieros de los organismos públicos de vivienda; impulsar nuevas fórmulas para atraer recursos del mercado de dinero a esta actividad; promover el financiamiento compartido; y diseñar sistemas de ahorro previo.

- **Densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación.** Esta línea considera promover la utilización de predios baldíos intraurbanos; impulsar en ellos la construcción de vivienda terminada; fomentar la rehabilitación de edificios con viviendas en los centros históricos de las ciudades; ampliar los esquemas institucionales para el mejoramiento de vivienda e introducir servicios básicos; y establecer líneas de crédito para la adquisición y reconstrucción de vivienda.

- **Autogestión.** Incluye otorgar mayor apoyo al proceso de autogestión ya que representa un enorme potencial para la solución del problema habitacional. Para tal fin, se pretende establecer líneas de crédito que permita ofrecer suelo para vivienda y gradualmente avanzar en la introducción de servicios básicos; la puesta en operación de una línea de crédito a la palabra y promover el establecimiento de parques de materiales. En el medio urbano marginado las acciones se llevarán a cabo en concordancia con las políticas de erradicación de la pobreza extrema que promueve el Programa Nacional de Solidaridad.

- **Vivienda en arrendamiento.** Se prevé el estímulo al mantenimiento del actual inventario de vivienda en esta modalidad; el fomento a una mayor oferta de vivienda en renta; la inducción de la producción de este tipo de vivienda de nivel medio; el funcionamiento de programas para la adquisición de viviendas por parte de sus inquilinos; se promoverá que los procedimientos administrativos y judiciales sean cada vez más equitativos y expeditos; se fomentará que el marco jurídico propicie una relación más realista entre arrendador y arrendatario y se implantará un sistema de información que oriente al público sobre los precios de los arrendamientos.

- Tierra. Esta línea de estrategia establece que se impulsará la constitución de reservas territoriales con fines de vivienda y crecimiento urbano; se intensificará la regularización de la tenencia del suelo; se establecerán nuevos mecanismos para cubrir las indemnizaciones por concepto de expropiaciones ejidales y se promoverá que los predios urbanos propiedad del Patrimonio Inmobiliario Federal aptos para vivienda, sean utilizados en los programas habitacionales que llevan a cabo los fondos de trabajadores y los Institutos Estatales de Vivienda.

- Vivienda Rural. De conformidad a la política de erradicación de la pobreza extrema del Programa Nacional de Solidaridad y con el desarrollo de la vivienda rural adecuada a las necesidades del agro mexicano, se generarán mayores opciones de atención a la población demandante, a efecto de mejorar los niveles de bienestar del campesino y elevar sus índices de productividad. En este sentido, se apoyará a la población de las zonas rurales marginadas; se fortalecerá al Fondo Nacional para la Vivienda Rural; se impulsarán los programas de vivienda transitoria para los jornaleros agrícolas temporales; y se otorgará capacitación en las técnicas de autoconstrucción de producción de los materiales para la vivienda

- Insumos. Con medidas tendientes a garantizar el abasto oportuno, suficiente y barato de insumos para vivienda, se contribuirá de manera importante a reducir el costo de las acciones habitacionales. Para ello, se concertará con las cámaras y asociaciones de industriales la obtención de precios preferenciales de insumos; se fomentará el establecimiento de centros de abasto de insumos y materiales; se contribuirá en los procesos de modernización de la producción y distribución de insumos; y se ampliará la cobertura del Sistema de Información "Transparencia de Precios de Materiales para la Construcción"

- Normas y tecnologías. Se promoverá la actualización de los reglamentos estatales de construcción y el establecimiento de normas y especificaciones técnicas; se fomentará el desarrollo de nuevos materiales, insumos, procedimientos y técnicas; se impulsará la generación de proyectos normalizados de vivienda; y en apoyo a la política de protección al ambiente e impacto ambiental se buscará contrarrestar los impactos ecológicos de los programas habitacionales.

- Simplificación administrativa. Se impulsará el Programa de simplificación administrativa de los organismos financieros de vivienda; se continuará con la instalación y operación de Oficinas Únicas Municipales de Trámites para Vivienda; se fomentará la desconcentración de las facultades necesarias a los ayuntamientos; se promoverá la reducción de los impuestos

causados por escrituración, traslado de dominio y registro de hipotecas, así como la adecuada aplicación de los aranceles notariales; y se fomentará ante los gobiernos locales la revisión de sus legislaciones en materia de condominios, para su actualización.

- Investigación y capacitación. Esta línea de estrategia, estipula que se fomentará la investigación y capacitación aprovechando la infraestructura existente en materia de diseño, construcción, conservación y administración; se concertará con el sector privado, así como con organismos nacionales e internacionales la obtención de apoyos para la investigación en vivienda; y se integrará un programa de capacitación y apoyo al sector social.

2.2.3 Orientación de la reformulación de la política de vivienda.

Aún cuando las necesidades de vivienda han existido desde mucho tiempo atrás y se ha adoptado una política habitacional explícita desde la década de los 70', su reformulación para el periodo 1989-1994, se basa en el tipo de estrategia general diseñada con relación a un nuevo entorno macroeconómico; en la modificación de los instrumentos o medios para atender las necesidades de vivienda y en el énfasis otorgado a ciertos sub-ámbitos dentro de este campo, para su atención.

En este sentido, la política de vivienda se vincula al proyecto nacional de crecimiento con equidad. Se revitaliza a través del combate a la pobreza y al hacer uso de instrumentos financieros privados. No obstante a que son once las líneas de estrategia indicadas como prioritarias, a lo largo del programa de mediano plazo (Programa Nacional de Vivienda), se detecta un cierto énfasis en las líneas de estrategia relativas a sistemas de financiamiento; autogestión para la producción; suelo; y vivienda en arrendamiento. Esta última línea de estrategia, incluye como se señaló, programas para la adquisición de vivienda por parte de sus inquilinos.

La política de vivienda a nivel de su formulación, resulta de cierto modo confusa cuando se analizan y cotejan sus instrumentos con la población objetivo a atender, que es la población con menores ingresos.

CUADRO No: 9

RELACION ENTRE LINEAS DE ESTRATEGIA PRIORITARIAS Y OBJETIVOS IMPLICITOS; PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA

OBJETIVOS IMPLICITOS	LINEAS DE ESTRATEGIA
<ul style="list-style-type: none"> - Eficiencia en la utilización de los recursos - Modernización de los organismos - Descentralización y desconcentración 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación interinstitucional - Simplificación administrativa - Tierra
<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de la cobertura 	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> - Utilización plena de la infraestructura y equipamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación
<ul style="list-style-type: none"> - Solución al problema habitacional e introducción de servicios básicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Autogestión
<ul style="list-style-type: none"> - Mantenimiento al actual inventario de vivienda e Impulso a la oferta 	<ul style="list-style-type: none"> - Vivienda en arrendamiento
<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a la tierra y regularización 	<ul style="list-style-type: none"> - Tierra
<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar el nivel de bienestar en el campo y elevar índices de productividad 	<ul style="list-style-type: none"> - Vivienda rural
<ul style="list-style-type: none"> - Reducir tiempos y costos de producción 	<ul style="list-style-type: none"> - Simplificación administrativa - Insumos
<ul style="list-style-type: none"> - Protección del medio ambiente y apego a las condiciones mínimas de calidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Normas y tecnología
<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación y apoyo al sector social 	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación y capacitación

CUADRO No. 11

VIVIENDA URBANA Y RURAL: NECESIDADES Y DEFICIT, 1950-2000

AÑO	POB.	TOTAL	VIVIENDA URBANA		DEFICIT (1) INICIAL		INCREM. (3)		NECESIDADES		OFERTA DE		DEFICIT FINAL/ VIVIENDA TOTAL (8)
			URB.	RURAL	URB.	RURAL	URB.	RURAL	GLOB.(4)	TOT. (5)	VIVIENDA	DEFICIT TOTAL (6)	
			(MILES)										
1950	25792	5259											
1960	34924	6489	3124	3285	2160120								
1970	48215	8286	4064	3422	3976905								
1980	69935	12075	8173	3902	6435970	256711	300435	607146	5045216	366867	4670369	20.7	
1991	71350	12554	8542	4012	6670369	301224	300435	609669	5200010	399910	4977100	29.0	
1992	73020	13054	8973	4001	6977100	305015	300435	613450	5510550	402400	5106150	29.1	
1993	74670	13570	9422	4140	7100150	306089	300435	615324	5723402	411015	5212467	29.1	
1994	76300	14099	9803	4216	7312467	307079	300435	615514	5927301	410170	5509011	29.1	
1995	77920	14625	10356	4279	7509011	308039	300435	614274	6124005	420144	5699014	29.3	
1996	79567	15104	10843	4361	7699011	308616	300435	611051	6311792	432000	5879704	29.7	
1997	81159	15760	11354	4466	7878704	309051	300435	600406	6487270	446790	6004076	29.3	
1998	82839	16250	11804	4474	8060476	296000	300435	604443	6646519	460032	6104007	27.8	
1999	84609	16963	12427	4536	8160407	291546	300435	599901	6704660	472400	6112428	27.2	
1990	86354	17577	12901	4596	8312428	286926	300435	595261	6907709	480022	6101767	26.5	
1991	87936	18267	13550	4657	8410767	281945	300435	590300	7009167	513760	6495307	25.7	
1992	89520	18861	14144	4727	8495307	276390	300435	584833	7080220	537210	6543010	24.7	
1993	91261	19522	14754	4770	8563010	272939	300435	581374	7124100	563005	6540579	23.6	
1994	93000	20226	15309	4820	8540579	270033	300435	581260	7141007	590572	6551275	22.4	
1995	94700	20922	16024	4890	8551275	274954	300435	583209	7134664	622930	6511734	21.1	
1996	96570	21669	16711	4950	8551734	276712	300435	585100	7096002	650721	6462151	20.7	
1997	98400	22443	17420	5023	8462151	270372	300435	586007	7020950	692075	6336003	20.2	
1998	100245	23261	18171	5090	8336003	260223	300435	586625	6925011	721991	6293557	20.7	
1999	102111	24116	18955	5161	8203557	242041	300435	590476	6794032	755040	6030993	25.0	
2000	103996	25010	19778	5222	8070993	236623	300435	592060	6631061	791613	5839660	23.3	

- 0 Estimaciones a partir de 1991
- 1 Se parte del déficit existente en 1990. A 011 se suma las nuevas necesidades. Se le podría llamar déficit inicial
- 2 Es el resultado del crecimiento de la población.
- 3 Es el deterioro de las viviendas, que requieren mantenimiento o reposición.
- 4 Es la suma de las dos columnas anteriores.
- 5 Es la suma del déficit inicial más las necesidades globales.
- 6 Son las estimaciones de construcción de vivienda.
- 7 Es la diferencia entre necesidades totales menos oferta. Es el déficit final para el año inicial. Para el siguiente se parte de esa cantidad.
- 8 Representa el porcentaje del déficit final de vivienda en relación con la vivienda total.

FUENTE: Nacional Financiera (1990). La Economía Mexicana en Cifras, 1990. México.

CUADRO No: 11

DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS EN LAS VIVIENDAS; 1970-1990

Año	Total de Viviendas	Agua Entubada		Drenaje		Energía Eléctrica	
		Con	Sin	Con	Sin	Con	Sin
		1950	5 259	43.4	56.6	----	----
1960	6 409	32.3	67.7	28.9	71.7	17.5	82.5
1970(a)	8 286	61.0	39.0	38.5	61.5	58.9	41.1
1980	12 075(b)	70.7	29.3	51.0	49.0	74.8	25.2
1990	16 035(b)	79.4	20.6	63.6	36.4	87.5	12.5

(a) Cifras a enero

(b) Viviendas particulares

Fuente: SPP-CONAPO Datos Básicos sobre la población de México 1980-2000. INEGI, X y XI Censos Generales de Población y Vivienda

CUADRO No: 12

CONDICIONES DE LAS VIVIENDAS, 1970-1990

	1970		1980		1990	
	Número de Viviendas	%	Número de Viviendas	%	Número de Viviendas	%
HAB. x VIV.	5.8		5.5		5.0	
AGUA ENTUBADA	5 056 167	61.0	8 533 164	70.7	12 729 987	79.4
PISO DE TIERRA	3 403 066	41.1	3 193 418	26.5	3 119 917	19.5
DRENAJE	3 440 466	41.5	6 158 095	51.0	10 202 934	63.6
ENERG.ELEC.	4 876 745	58.9	9 037 717	74.9	14 033 451	87.5
VIV. CON UN CUARTO	3 326 520	40.1	3 615 774	30.0	1 683 699	10.5

% Porcentaje respecto al total de Viviendas

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda 1980 y 1990. México.

3. IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE VIVIENDA, EN EL PERIODO; 1989-1992.

"Buscamos el crecimiento económico, pero sobre una base de mayor justicia.

Estamos construyendo una política social nueva que requiere de la participación de poblaciones y grupos, que de manera transparente, directa y sin trabas burocráticas apoye, con recursos, lo que decida y haga la comunidad.

Esta nueva política social armoniza democracia con justicia, compromiso con hechos, y da prioridad a lo urgente y a quienes más lo necesitan."

III Informe de Gobierno; C.S.G., noviembre de 1991.

3. IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE VIVIENDA EN EL PERIODO; 1989-1992

A diferencia de lo acontecido en el sexenio 1983-1988, la nueva administración intentará disminuir los costos sociales y crecer al mismo tiempo, siguiendo un modelo de desarrollo de transformación productiva con equidad.

En México, en el área política este viraje económico, se expresó en la filosofía del Liberalismo Social. En lo económico se operativiza en la búsqueda de una transformación de las formas de integración comercial a nivel internacional, de los métodos de producción y financiamiento; y, en lo social, en el fomento a la autosatisfacción de necesidades básicas con apoyo financiero y capacitación, así como en el otorgamiento de subsidios selectivos, que incrementen la productividad del trabajo.

La implementación de la política de vivienda se ha caracterizado durante el periodo 1988-1992, por integrar medidas de corto plazo con las de largo plazo, así como por su carácter fundamentalmente político. En tanto el contenido de la política de vivienda estipula que se busca beneficiar a los sectores de más bajos ingresos y sin embargo, la forma en que en términos globales, se están asignando y distribuyendo los recursos por sectores sociales y ámbitos geográficos demuestran otra dirección

Durante los tres primeros años (1989-1991) y todavía a inicios de 1992, la ejecución de la política de vivienda transcurrió por un proceso de reajuste, sobre todo en sus instrumentos de tipo financiero y por redefiniciones políticas-institucionales, que vinieron a concretarse a partir de 1992. En este año, inicia una política de vivienda con orientaciones más claras y que en la práctica benefician más a ciertos sectores o grupos sociales que a otros.

Quiénes participan, cómo participan y " quién recibe qué"²², cuándo y cómo? Estas constituyen las interrogantes a las que el análisis de la implementación de la política de vivienda intentará responder, reconociendo limitaciones en la disponibilidad de información.

El contexto de esta política se caracteriza por una pugna de intereses entre los diferentes grupos públicos, privados y comunitarios.

²² La frase pertenece a Harold Lasswell. Ver su *Politics; Who gets what, when, how*. New York. N.Y. Meridian, 1958.

El conflicto de intereses públicos-privados, se ha ido solucionando con la renuncia de espacios económicos por parte del sector público en diferentes esferas, entre ellas la vivienda, siendo uno de los motivos - aunque no el único- la insuficiencia de recursos.

Las dificultades enfrentadas en la implementación de la política económica, han estado referidas a las decisiones entre la élite en el poder, la cual está representada por el Titular del Poder Ejecutivo y altos funcionarios del Estado, grupos financieros y grupos agrícolas, industriales y comerciales nacionales vinculados a intereses extranjeros. Sin embargo, esta élite tampoco es homogénea en tanto, entre estos grupos también se da una lucha por el poder.

3.1 Actores que participan

En la ejecución de la política de vivienda participan diferentes actores²⁹ públicos, privados- empresariales y, comunitarios.

3.1.1 Actores Públicos

Dentro de los actores públicos que participaron de 1988 a 1992, se encuentran las instancias de alta decisión y regulación de la política, como es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), actualmente la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Cabe señalar que en el transcurso de los tres primeros años de la actual administración, la SEDUE, tuvo la atribución de ser la coordinadora de la política de vivienda y del desarrollo urbano, no obstante a ello, hubieron ciertos problemas de coordinación entre esta Secretaría y el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Aún cuando PRONASOL no es una dependencia u organismo, sino un programa especial, este representa una "institución pública" creada por el Ejecutivo Federal, con el cual se negocia en los órdenes de gobierno estatal y municipal. Hasta principios de 1992 el PRONASOL era llevado a cabo por la Secretaría de Pogramación y Presupuesto (SPP) y era oficialmente una de sus Direcciones Generales, integrada a la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la encargada de su ejecución.

²⁹ Kirschen, al referirse en particular a la política económica, denomina a los actores que participan en la toma de decisiones, elaboran y hacen la política; artifices de la misma. Véase, Kirschen, E y otros (1978). Nueva Política Económica Comparada. Dikos-Tau. S.A., p 21.

Como parte de este programa, orientado a atender a sectores urbanos y rurales pobres, se realizan actividades de carácter sectorial (salud, educación, abastecimiento, regularización de la tenencia de la tierra, entre otros), en los que se incluyen las relativas a vivienda.

Sin embargo, este programa al no contar con metas previamente definidas y al tratar de llevar una actividad directa con los municipios, escapaba el funcionamiento de sus actividades y el control de sus resultados a la coordinación de la SEDUE. La solución que indirectamente planteó el Ejecutivo Federal, a este problema fue sustituir a la SEDUE por la Secretaría de Desarrollo Social, a la cual se incorporó el PRONASOL. La iniciativa presidencial para llevar a cabo esta reforma fue recibida por el Congreso de la Unión para su revisión y aprobación, el día 22 de abril de 1992.

El año de 1992, es un año de reacomodos institucionales-políticos, en el cual se concretizan muchas de las decisiones que se venían gestando desde finales de 1988. Entre ellas (24): la desaparición de una de las Secretarías más fuertes en otro tiempo y que marcaron "línea", en lo relativo a planeación, evaluación y en políticas de desarrollo regional entre otros campos, tal es el caso de SPP. La sustitución de la SEDUE (25) por la SEDESOL y la salida antes de la conclusión de su periodo, del Secretario de Desarrollo Urbano; el cambio del presidente Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la reestructuración de éste.

De acuerdo al decreto que reforma adicional y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) - 25 de mayo de 1992-, se crea en sustitución de

24 Como acontecimientos principales suscitados en este año, que aún cuando rebasan el ámbito de la vivienda, de alguna manera repercuten en ella, fueron: la conclusión de las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio (T.L.C.) y el Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad

25 Esta Secretaría, desde su puesta en operación en 1983 hasta su terminación (1992), se destacó por la poca duración en el encargo de sus titulares, debido a diferentes circunstancias. De 1983 a 1992, la SEDUE conoció a cinco Secretarios: Marcelo Javelly Giscard; Guillermo Carrillo Arena; Manuel Camacho Solís; Patricio Chirinos Calero; y Luis Donaldo Colosio Murrieta, último secretario.

La vida de la Secretaría estuvo en más de una ocasión cuestionada por desastres que exhibieron problemas de eficiencia, como fueron las explosiones en San Juan Ixhuatepec, el terremoto de 1985, y las explosiones recientes en Guadalajara, Jalisco.

la SEDUE, la SEDESOL, conservando la vigencia de la Comisión del PRONASOL y de este programa. Aunque oficialmente la SEDESOL, sustituye a la SEDUE, esto en la práctica es relativo, en cuanto las funciones que le fueron encomendadas, rebasan en gran medida las antiguas atribuciones de la SEDUE. La SEDESOL incorporó las funciones recién integradas a la SHyCP provenientes de la extinta SPP, en lo relativo a desarrollo regional y al PRONASOL, así como alguna funciones de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y del Instituto Nacional Indigenista (INI). Esto significó para algunos críticos "la elevación jurídica del PRONASOL a rango de Secretaría de Estado " (Proceso. No 810, 11 mayo de 1992)

Otro tipo de actores públicos que participan en la política son los organismos y fondos considerados como " públicos" quienes venían realizando funciones de construcción y financiamiento de vivienda. Es importante mencionar que estos, aún cuando han recibido esta denominación no son totalmente públicos si se toma en cuenta la composición y origen de sus recursos, ya que gran parte de ellos son Fondos y la fuente principal de sus recursos no la representa los recursos fiscales. También como parte de estos actores públicos están los gobiernos estatales y municipales quienes, construyen viviendas a través de sus instancias y organismos

3.1.2 Actores Privados

Dentro de este grupo de actores se encuentran los industriales y sus Cámaras, Inmobiliarias y grupos financieros nacionales y extranjeros. En este grupo se incluyen el Banco Mundial y la Banca Comercial^{**}, quienes financian la construcción, adquisición y mejoramiento de viviendas.

3.1.3 Actores Comunitarios o Sociales

Aquí se incluyen a los grupos poblacionales que demandan y/o compran vivienda, los que demandan servicios complementarios a ella y los que autoconstruyen su vivienda, entre estos últimos las cooperativas de vivienda.

De acuerdo a información de 1989, fueron catorce los organismos e instancias que participaron en la construcción y financiamiento de vivienda: 1) INFONAVIT, 2) FOVISSSTE, 3) FOVI, 4) FOVIMI- ISSFAM, 5) PEMEX, 6) FVIDESU, 7) FONHAPD, 8) FICAPRD, 9) FONAVIR, 10) CFE, 11) BANCA Comercial, 12) BANOBRAS, 13) organismos estatales y, 14) programas de reconstrucción

^{**} En 1990 se dió un proceso de reprivatización de la Banca nacionalizada en 1982.

Aunque la Banca Comercial, los organismos estatales y Programas de Reconstrucción, están constituidos por más de una entidad, los he considerado a cada uno de ellos, en una primer momento, como un solo actor.

ACTORES QUE PARTICIPAN EN LA POLITICA DE VIVIENDA (Hasta principios de 1992)

PUBLICOS

Reguladores y decisores

- SEDUE
- PRONASOL

Ejecutores y financiadores (ver aclaraciones)

- | | | |
|------------------|-----------------|------------|
| - INFONAVIT | - FOVIMI-ISSFAM | - BANOBRAS |
| - FOVISSSTE | - FIVIDESU | - FONHAPO |
| - FOVI (Ban.Fom) | - PEMEX | - FONAVIR |
| | - CFE | - FICAPRO |

Ejecutores

- Organismos Estatales y municipales.

PRIVADOS

- Industriales y sus Cámaras (producen insumos para vivienda)
- Inmobiliarias y Promotores industriales de vivienda (construyen y/o venden vivienda)
- Grupos financieros
 - . Banco Mundial
 - . Banca Comercial

SOCIALES O COMUNITARIOS

- Grupos de población que demandan o compran vivienda
- Grupos de población que demandan servicios complementarios
- Grupos de población que autoconstruyen su vivienda, incluye a cooperativas.

3.2 Orientación y tipo de programas desarrollados por los organismos de vivienda.

- El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), FOVIMI-Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), PEMEX Y CFE, son organismos cuya población objetivo ha

sido desde su creación, empleados públicos y de las fuerzas armadas; sin embargo, a excepción de FOVISSSTE durante el periodo de análisis han perdido importancia en la política de vivienda, esto se ha debido en parte, a la reestructuración que ha tenido el sector público desde el sexenio pasado.

Conviene mencionar que el FOVISSSTE no constituye un organismo sectorizado a SEDUE, sino al ISSSTE. En este sentido, se señala que apartir de la reforma a la LOAPF de mayo de 1992 y ante la desaparición de la SPP, se amplió la participación de la SHyCP en los órganos de gobierno del ISSSTE: Junta Directiva y Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda

Por lo que la SHyCP tendrá desde ahora, dos representantes (en lugar de uno), en cada uno de esos órganos; donde el segundo representante de esa Secretaría en la Junta Directiva será designado por la propia dependencia.

Antes de esa reforma, la Junta Directiva del ISSSTE se componía de acuerdo al Artículo 152 de la Ley del ISSSTE- por 11 miembros. Cinco de ellos estaban constituidos por los respectivos titulares de las siguientes Secretarías: SPP, SHyCP, Salud, SEDUE y StyPS; un Director General nombrado por el Presidente de la República; y los cinco miembros restantes eran designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

- Los programas de reconstrucción, aglutinan a: el Programa Emergente de Vivienda FASE II y el Programa de Reconstrucción de la Unidad Habitacional Adolfo López Mateos, Nonoalco-Tlatelolco (PRALM), creados a consecuencia de los sismos. En el periodo de análisis se han dedicado a realizar actividades de mejoramiento a las viviendas

- Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), está integrado al DDF, por lo que su ámbito de actividad está restringido a la Ciudad de México. Este organismo atiende a población de bajos ingresos, y en 1990 amplió el número de sus programas, realizando los programas de vivienda progresiva, lotes con servicios y cofinanciamiento.

- El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y la Banca Comercial, son organismos netamente financieros y se rigen por los precios del mercado. La participación de la Banca Comercial en materia habitacional ha sido creciente en los últimos años.

- Los organismos estatales, construyen vivienda de acuerdo a sus ámbitos de atribución, sin embargo su participación es aún pequeña aunque con una perspectiva de crecimiento lento.

- BANDBRAS reinicia actividades en materia habitacional, en 1990, con tres programas: vivienda terminada, lotes con servicios y con un programa que ya no se ejecutaba: urbanización para uso habitacional.

- El Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), es un organismo muy importante para el periodo de estudio, debido a que financia vivienda destinada a los trabajadores del sector privado, y sus mecanismos de financiamiento están en proceso de ajuste a efecto de ampliar su cobertura e incrementar su eficiencia financiera.

- El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), a través de diferentes readecuaciones que ha tenido en su estructura y normatividad, se ha orientado a atender a población asalariada y no asalariada de bajos ingresos.

- El Fideicomiso " Casa Propia"(FICAPRO) y el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR), se constituyeron al interior de FONHAPO y su participación en materia habitacional se realiza bajo el auspicio de ese organismo

Con base en el diagnóstico gubernamental, respecto a que la población más pobre vive en las áreas rurales y bajo la concepción de que la vivienda es un instrumento de arraigo en las zonas de origen (evitar la migración a las áreas urbanas), se creó el FONAVIR, organismo que se ha dirigido a apoyar la vivienda rural, sin embargo este forma parte del FONHAPO, de quien recibe financiamiento.

Debido al énfasis que se ha dado en este sexenio al sector inquilinario popular y a la vivienda en arrendamiento, ampliaré la información respecto al FICAPRO.

El Programa " Casa Propia" surgió en 1987 con el objetivo de favorecer a las familias que ocupan vecindades o edificios en renta, contando con el acuerdo del propietario para vender el inmueble y, de los inquilinos que lo habitan.

De acuerdo al Decreto que lo crea, con fecha 16 de noviembre de 1987, el Programa " Casa Propia" constituye un programa de adquisición, por parte de los ocupantes de las viviendas y locales comerciales que están integrados a éstas, preferentemente aquellas con régimen de rentas congeladas. Su coordinación quedó a cargo del Departamento del Distrito Federal (DDF), bajo la normatividad de la SEDUE y con el apoyo financiero del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO); y, el 20 de abril de 1988, el Programa " Casa Propia" adquiere la figura jurídica

de Fideicomiso (27)

Este programa desde entonces, además de permitir a los inquilinos adquirir la vivienda que habitan en propiedad, ha permitido apoyar los programas de regeneración del Barrio de la Merced y el del Centro-Histórico de la Ciudad de México, a cargo del DDF.

Entre los requisitos que el FICAPRO solicita, para ser considerados sujetos de crédito están los siguientes:

- Titularidad del contrato de arrendamiento o bien, demostrar la posesión y arraigo en la vivienda o local comercial.
- Tener un ingreso total no mayor a 2.5 veces el salario mínimo vigente para el D.F.
- No tener otra propiedad inmueble
- No haber sido beneficiado por otro programa de vivienda
- Sólo el 10% como máximo de los inquilinos de las viviendas de un inmueble, no cumplan con el perfil socio-económico (que rebasen las 2.5 veces el salario mínimo vigente de ingresos, que sean solteros sin dependientes económicos)

Los inmuebles para incorporarse al programa, deben reunir lo siguiente:

- Encontrarse en condiciones físicas que permitan asegurar la integridad de las familias que los habitan
- Contar con una situación jurídica que permita efectuar la operación de compra-venta.
- Cuando un inmueble se encuentre sujeto a un procedimiento judicial podrá ser incorporado al programa y otorgarse el anticipo de crédito correspondiente, siempre y cuando el grado de avance de dicho procedimiento permita efectuar la operación, o que a juicio del organismo se determine que es factible su regularización antes de la escrituración respectiva
- Contar con una área mínima por vivienda aproximadamente de 15 metros cuadrados.²⁸
- En los casos en que la vivienda tenga una superficie inferior a los 15 metros cuadrados, pero responda a las necesidades de la familia que la habita, el Fideicomiso determinará si puede ser objeto de financiamiento,

²⁷ Sus resultados, se reportan en los correspondientes a FONHAPO

²⁸ La superficie mínima construida de las viviendas financiadas a través del mecanismo de subasta del INFONAVIT es de 45 m².

- analizando el beneficio social familiar en cada caso.
- La porterías y cuartos de servicio podrán ser objeto de crédito, siempre y cuando cumplan con las políticas establecidas.
- Los servicios con que cuente una vivienda, no necesariamente deberán estar integrados a la misma

El programa "Casa Propia", atiende a los sectores de trabajadores asalariados a través de los convenios con INFONAVIT y FOVISSSTE, que han dado origen a los programas compartidos a través de la coordinación institucional, ubicando a la población inquilinaria beneficiada, en el marco del organismo al que le corresponde su atención, esto es bajo sus reglas de operación. Adicionalmente, también atiende al sector medio de la población inquilinaria demandante, a través de créditos concertados con las Instituciones de Crédito (antes Sociedades Nacionales de Crédito)

Respecto a las modificaciones que tuvo la operación de este programa en 1988, fue que a partir de ese año, los recursos del Fideicomiso no sólo se destinan a la adquisición en propiedad de la vivienda; dictamen de habitabilidad; avalúo; memoria técnica^{**}; escrituración y trámites de inscripción en el registro público de la propiedad, sino también para cubrir los gastos de operación del propio fideicomiso, la cobranza normal, judicial y extra judicial que genera el otorgamiento del crédito, en el caso de viviendas es del 4% del total del financiamiento y en el de locales comerciales del 10%.

Así mismo, ahora se modifica la superficie mínima de la vivienda requerida para incorporarse al programa, pasando de 25 metros cuadrados a 15 metros cuadrados.

Los créditos que otorga el programa, así como los que otorgan otros mecanismos de vivienda o instituciones de crédito por intermediación del fideicomiso, se ajustan a las condiciones crediticias vigentes para cada caso, de acuerdo a lo siguiente:

- Los trabajadores no asalariados, están regidos por las políticas y reglas de operación del FONHAPD, a través de su línea de crédito de mejoramiento de vivienda.
- Los trabajadores asalariados incorporados al servicio del Estado, están sujetos a las condiciones de crédito que determina el FOVISSSTE, para la línea de adquisición de vivienda propiedad de terceros.

^{**} Representa un crédito para contratar a consultores y despachos de profesionistas acreditados, la elaboración de la memoria técnica de los inmuebles que permita disponer de los levantamientos topográficos, planos, determinación de indivisos y otros aspectos técnicos requeridos para la escrituración

- Los trabajadores asalariados incorporados al sector privado, están sujetos a las condiciones de crédito que determina para la Línea II: adquisición de vivienda a terceros, el INFONAVIT.
- Los beneficiarios de ingreso medios, se rigen por las condiciones de crédito que corresponden según la institución de crédito que otorga el financiamiento respectivo.

En los casos en los que el FONHAPO dispone de recursos propios para otorgar financiamiento, aplica una comisión por apertura de crédito que es equivalente al 4% del monto total del crédito.

Finalmente en relación a este organismo cabe mencionar, que no obstante a que la vivienda se adquiere en propiedad en las condiciones en que se encuentra al momento de efectuar la operación crediticia, las personas e inmuebles que se benefician con el programa, incluyendo las que se acrediten con recursos provenientes del FOVISSSTE, INFONAVIT o Instituciones de Crédito, pueden contar con apoyos y facilidades en la compra de materiales baratos para el mejoramiento de las viviendas en los parques de materiales del DDF, y asesoría técnica de los proyectos de mejoramiento de la vivienda.

El crédito que en general otorga BANOBRAS a través de sus diferentes líneas, está orientado a apoyar a los grupos de más bajos ingresos, para la autoconstrucción y el mejoramiento de sus viviendas.

CUADRO No: 13

PROGRAMAS Y ORGANISMOS QUE PARTICIPAN, 1990

Vivienda Terminada

• En Propiedad	INFONAVIT BANCA COM. FOVIMI-ISSFAM	FOVISSSTE PEMEX ORG, ESTATALES	FOVI FIVIDESU BANOBRAS*
• En Renta	FOVI	FOVIMI-ISSFAM ³⁰	BANCA COM.

Mejoramiento de la Vivienda

INFONAVIT PEMEX ORG. ESTATALES	FOVISSSTE FOVIMI-ISSFAM PROG. RECONST.	FONHAPO FIVIDESU P.SEDUE
--------------------------------------	--	--------------------------------

Vivienda Progresiva

FONHAPO	ORG. ESTATALES	FIVIDESU
---------	----------------	----------

Lotes con Servicios

FONHAPO FIVIDESU	ORG. ESTATALES	BANOBRAS
---------------------	----------------	----------

Otros Créditos

• Adquisición de Terceros	INFONAVIT PEMEX	FOVISSSTE CFE	FONHAPO
• Construcción Terreno Propio	INFONAVIT	FOVISSSTE	PEMEX
• Pago de Pasivos	INFONAVIT	FOVISSSTE	PEMEX
• Cofinanciamiento	FOVISSSTE	FIVIDESU *	
• Urbanización para uso hab.	BANOBRAS*		

³⁰ Durante 1989 este organismo ejerció recursos en el programa vivienda terminada en renta, sin embargo no se reportan unidades concluidas, lo cual hace suponer que solo cubrió rezagos de años anteriores o bien que no alcanzó a terminarias

Respecto a los Programas vinculados a PRONASOL, estos se financian a través del FONHAPO, por lo que este organismo estableció la línea de "crédito a la palabra", para apoyar la autoconstrucción en fraccionamientos regulares, aumentó el tope de crédito a 2 500 veces el salario mínimo diario; y disminuyó el porcentaje de enganche según el tipo de crédito. El programa "crédito a la palabra" inició su operación en 1990, en Ciudad Juárez beneficiando según datos oficiales a 10 mil familias.

En 1992, se inicia el programa "vivienda digna" y está dirigido para el mejoramiento y construcción de viviendas para la población que no tiene acceso a los programas existentes, y tiene destinados 120 000 millones de pesos (Proceso No 810, 11 de mayo de 1992). Esta cifra respecto al presupuesto del PRONASOL para ese mismo año (6.8 billones de pesos) equivale al 1.8%.

3.3 Cambios en el Sistema Financiero y en el financiamiento a la Vivienda.

- Sistema Financiero

El financiamiento a la vivienda a seguido a los cambios ocurridos en la Banca Mexicana fundamentalmente desde 1989, estos se ubican en cuatro ámbitos: desregulación, adecuación del marco jurídico, modificaciones en el régimen de propiedad y apertura al exterior (NAFIN 1991, nov.)

Desregulación. Las medidas más significativas en este proceso incluyen la autorización a la banca para emitir aceptaciones bancarias con tasas y plazos libres; la eliminación de controles sobre las tasas pasivas de otros instrumentos bancarios; sustitución de encaje legal por un coeficiente de liquidez de 30% ; la eliminación de los cajones selectivos de crédito; y, el financiamiento del déficit fiscal a través de operaciones de mercado abierto.

En conjunto, estas medidas permitieron liberar una parte significativa de la intermediación bancaria y, consecuentemente, modificar la naturaleza y estructura de la captación y elevar el financiamiento a la economía. La liberación bancaria fue complementada por la reforma a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito en 1989, en la que se eliminaron las regulaciones excesivas que restringían las actividades de las sociedades nacionales de crédito, además de mejorar los mecanismos de supervisión del sistema, y fortalecer a las entidades encargadas de la supervisión.

Estas medidas han fomentado también la capitalización de las instituciones, el aprovechamiento de las economías de mercado y una mayor competencia entre los intermediarios.

Nuevo Marco Jurídico. En Julio de 1990 el Congreso de la Unión aprobó dos disposiciones para normar el sistema bancario, bajo el nuevo régimen mixto en la prestación del servicio: la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras

Proceso de privatización. El proceso de desincorporación de la Banca en México se inició en mayo de 1990 cuando el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión para restablecer el régimen mixto del servicio de banca y crédito. Esta propuesta presidencial se enmarca dentro de la estrategia de redefinición del papel del Estado en la economía. El proceso de desincorporación de los bancos se realizó en tres paquetes e inició la subasta de los bancos agrupados en el primer paquete en 1991.

- Sistemas financieros de vivienda

Las reformas al Programa Financiero de Vivienda han incluido, en los últimos años, la desregulación de la inversión obligatoria de la banca, la eliminación de subsidios, los nuevos sistemas de pagos ligados al salario y la distribución de fondos vía subastas de derechos de crédito. Los cambios acumulados han propiciado que los bancos comerciales encuentren más atractivo atender el mercado hipotecario (NAFIN, 1992, julio)

En marzo de 1989, el denominado "encaje legal" ³¹ se transformó en "coeficiente de liquidez". Dicho coeficiente señalaba la inversión del 30% de la captación en moneda nacional de los bancos comerciales en Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES), y/o depósitos en efectivo a la vista con interés en el propio Banco de México, y no más de 70% en créditos o activos libres.

³¹ En diciembre de 1978, se crea la Banca Múltiple y se adopta la fórmula capital/activo para regular a los bancos según su liquidez y riesgo. En Junio de 1979, el Banco de México impone el encaje legal para la banca múltiple. Con estas disposiciones, obliga a los bancos a canalizar cada peso captado en diferentes renglones, por lo que no pueden prestar o invertir arbitrariamente esos recursos. En diciembre de 1985, el Banco de México emite la circular 1935 donde define el régimen de inversión obligatoria para los bancos.

La eliminación del coeficiente de liquidez en 1991, se debió a que al aumentar la captación bancaria, se daba lugar a una demanda creciente de valores gubernamentales, en circunstancias en que la oferta de éstos se venía reduciendo. De esta manera, a través de su circular 34/91, el Banco de México resolvió que a partir del mes de septiembre de ese año, ya no sería obligatorio para las instituciones de banca múltiple constituir coeficiente de liquidez alguno, derivado de los pasivos denominados en moneda nacional.

El gobierno federal continuaría entonces llevando a cabo su política monetaria, a través de intervenciones del Banco Central en el mercado de dinero. Estas intervenciones toman diversas formas, entre ellas las compras y reportos de valores gubernamentales, subastas de créditos o depósitos en el propio Banco y desempeño de su papel de acreditante de última instancia, al admitir sobregiros en las cuentas que les lleva a los bancos (Banco de México; 1992).

Con el fin de evitar que de manera súbita los bancos comerciales contaran con una importante capacidad adicional de crédito, la cual pudiera causar desequilibrios en el mercado, se estableció que para los recursos captados hasta agosto de 1991 el requisito obligatorio de liquidez desaparecerá paulatinamente, de tal manera que los bancos invirtieran el 25% del saldo promedio de dicha captación en BONDES especiales con un plazo de 10 años, cuya amortización gradual iniciará en 1997.

Con la suspensión del coeficiente, el control de la liquidez se realizará fundamentalmente a través de operaciones de mercado abierto y los bancos mantendrán un nivel de liquidez prudencial, de acuerdo a las características y montos de las obligaciones contraídas por cada uno de ellos.

En tanto los BONDES no vencieran, únicamente podrían ser negociados a través de reportos entre las propias instituciones o entre éstas y el Banco de México. Sin embargo tomando en consideración las condiciones prevaletientes en el mercado de dinero durante 1992, el Instituto Central dispuso la liberación parcial de la tenencia obligatoria de los mencionado valores gubernamentales. Con esa medida se persiguieron los siguientes objetivos: otorgar a la banca un mayor margen de maniobra para enfrentar las fluctuaciones de liquidez, aumentar la oferta de recursos prestables y promover en lo posible una disminución de los márgenes de intermediación.

Así a partir del 1o de abril de 1982 las instituciones quedaron eximidas de adquirir BONDES a diez años. Además el Banco de México comenzó a amortizar anticipadamente a la banca comercial los BONDES a plazo de diez años.

En el marco de un proceso de desregulación bancaria, se inició la revisión y actualización de los métodos de financiamiento a la vivienda, con el objetivo expreso, de hacerlos compatibles con la necesidad de incrementar la vivienda en número y calidad; y consolidar la situación financiera de los organismos de vivienda. Para ello se ha recurrido a:

- a) Atraer recursos de los mercados de dinero y capitales a esta actividad.
- b) La promoción del sistema de financiamiento compartido.
- c) Modificación de mecanismos de asignación de créditos
- d) Modificación de mecanismos de amortización, recuperación de la inversión
- e) Establecimiento de mecanismos de ahorro previo

3.3.1 Atracción de recursos de los mercados de dinero y capitales a esta actividad.

- Bonos Bancarios a la Vivienda

Se estructuró un nuevo esquema de financiamiento para el Programa Financiero de Vivienda (en el que participa FOVI), liberando a la Banca de su inversión obligatoria en vivienda.

Se estableció la emisión de certificados de participación inmobiliaria, para financiar proyectos habitacionales en las modalidades de venta y arrendamiento, por medio de las áreas fiduciarias de la banca de desarrollo y comercial y de las casas de bolsa. Así como la emisión de bonos bancarios a la vivienda por la banca comercial.

Con el fin de atender los requerimientos de financiamiento a la vivienda, el 6 de octubre de 1988 el Banco de México autorizó a la banca múltiple, la emisión de bonos bancarios para la vivienda, los cuales constituyen un instrumento bancario a largo plazo. Estos bonos, se estipuló tendrían un valor nominal de 100 000 pesos o sus múltiplos, plazo mínimo de emisión de 3 años, y tasas de interés libremente determinadas por el banco emisor, aunque éstas deben estar referidas a tasas de instrumentos de captación bancaria o a títulos del Gobierno federal; los intereses serían pagaderos por periodos mensuales.

Se permitió la emisión de dos clases de bonos: negociables únicamente entre personas físicas y negociables únicamente entre personas morales. Los bonos adquiridos por personas físicas estarían sujetos al ISR hasta la tasa del 12 por ciento y quedarían exentos por la parte que exceda a dicha tasa; las personas morales acumularían los rendimientos devengados. Para tener mercado secundario, estos títulos deberán quedar inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, a cargo de la Comisión Nacional de Valores (CNV) procediendo su colocación directamente por la institución emisora o a través de casa de bolsa. Las casas de bolsa podrían recibir créditos de las instituciones, destinados exclusivamente a la compra de bonos emitidos por la propia institución acreditante en colocación primaria; sin embargo, en ningún caso las casas de bolsa obtendrían créditos para la compra de bonos en el mercado secundario.

Podrán ser objeto de inversión hasta por el 8% del patrimonio de los fideicomisos de cuenta maestra para personas físicas y hasta por el 10% del patrimonio del fondo invertido de los fideicomisos de cuenta maestra para personas morales. De acuerdo con su régimen de inversión obligatoria, el pasivo derivado de la colocación de estos bonos deberán invertirse en depósitos de efectivo con interés en el Banco de México, en CETES (hasta el 30% del promedio diario mensual del pasivo), en créditos a las arrendadoras financieras y en créditos para la construcción, adquisición o mejora de viviendas, tanto de tipo social como de tipo medio (Banco de México, 1989)

Dado que los bonos de referencia fueron lanzados a la circulación ya muy avanzado el último trimestre de 1988, su saldo al cierre del mes de diciembre resultó apenas de casi cien mil millones de pesos (0.1 billones de pesos)

No obstante de que no se dispone de información específica para los bonos bancarios para vivienda, se señala en los Informes del Banco de México y en El Mercado de Valores de NAFIN, que estos han tenido una adecuada evolución. En estos documentos se indica que los bonos bancarios en general han adquirido mayor importancia a partir de agosto de 1989. Al final de diciembre de 1990 estos instrumentos representaron el 3.6 % de la circulación total de los títulos de largo plazo. En diciembre de 1989 su participación fue de 4.4 %. Además se observó un alargamiento del plazo al vencimiento.

Las últimas emisiones de bonos bancarios para la vivienda realizadas en 1990 tuvieron un plazo de 5 años, dos años más que en 1988 (Banco de México 1991)

Los bonos bancarios estuvieron entre los más dinámicos e importantes de todos los valores bancarios de renta fija en 1991. Su saldo aumentó 36.6% en términos reales. Con una circulación de 10.8 billones de pesos a fines de diciembre, estos instrumentos siguieron en orden de importancia a los pagarés bancarios. Para este año, existen ya cinco clases de bonos bancarios: los de desarrollo (26.9% del total), bonos para la vivienda (27.5%), bonos para el desarrollo industrial (23.3), bonos de infraestructura (13.9%) y bonos con tasa ajustable (8.4%) (Banco de México 1992)

En 1991, también la banca nacional de fomento promovió desarrollos habitacionales con recursos del Programa de Intercambio de Deuda Pública por Capital (SWAPS)

CUADRO No: 14

MERCADO DE VALORES

(Miles de Millones de pesos, saldos a finales de año)

	1988	1989	1990	1991	1992 (p)
TOTAL	137 077.1	213 327.5	336 643.1	584 491.4	711 620.6
Valores de renta variable	31 977.8	60 514.0	96 472.1	303 271.3	402 460.8
Valores renta fija corto pzo.	99 865.1	104 634.7	167 644.6	160 249.3	186 441.6
Valores de largo plazo	5 234.2	48 178.8	72 526.4	120 970.8	122 718.2
. bonos bancarios**	80.8	2 112.1	6 640.1	10 774.8	12 683.2
. certificados de part. inmobili.	42.4	174.5	481.5	3 590.8	4 994.3

(p) Cifras preliminares al mes de junio

FUENTE: Banco de México, Informe Anual 1989, 1990 y 1991
 Para 1992, Poder Ejecutivo Federal; Cuarto Informe de Gobierno, 1992, SHYCP

** Para 1991, los bonos bancarios incluyen: bonos de desarrollo, bonos para la vivienda, bonos para el desarrollo industrial, bonos de infraestructura y bonos con tasa ajustable.

3.3.2 Promoción del sistema de financiamiento compartido.

Este sistema consiste en el otorgamiento de crédito complementario al otorgado por una institución bancaria u otro organismo financiero para la adquisición de vivienda nueva. La forma de financiar a los organismos "públicos" de vivienda y aún a los derechohabientes ha sido a través del cofinanciamiento o financiamiento compartido.

- El INFONAVIT y FOVISSSTE celebraron convenios con el FICAPRO para incorporar a sus derechohabientes a la promoción de financiamiento compartido
- Por otra parte FONHAPO y FOVI ampliaron sus operaciones mediante la ampliación de dos líneas de crédito otorgadas por el Banco Mundial, que suman 650 millones de dólares.

Con el fin de que los bancos comerciales continuaran impulsando el crédito para la vivienda con recursos del FOVI, el Banco de México dispuso que a partir del 4 de junio de 1992, el banco acreditante puede pactar libremente las características y condiciones de las comisiones a cobrar por disposición del crédito y demás servicios derivados de la operación. Estas comisiones no podrán cubrirse con recursos del FOVI, sin embargo se autorizó a que el banco acreditante pueda financiar con sus propios recursos la comisión inicial por apertura de crédito

- El FOVISSSTE ha ampliado su cobertura de atención a través de las líneas de cofinanciamiento y conversión con la banca, y el FICAPRO, no obstante su actividad cada vez más se orienta al otorgamiento de créditos que a la construcción directa de viviendas
- FONHAPO apoya con recursos a FONAVIT y FIVIDESU en 1990 convino con BANCA SERFIN el financiamiento de 20 mil viviendas y revisa su plan crediticio a fin de incrementar su cobertura de atención y su recuperación financiera.

3.3.3 Modificación de mecanismos de asignación de créditos

En el mes de abril de 1989, al liberar las tasas de interés activas como pasivas, dió inicio la revisión y modificación de las disposiciones para normar el financiamiento a la vivienda y a los organismos que participan en él.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

- Subastas de Derechos sobre Créditos; FOVI

El Comité Técnico del FOVI, en sesión de fecha 28 de abril de ese año, acordó que los recursos preferenciales a largo plazo con los que el Banco de México, en su carácter de fiduciario en el citado Fondo, apoyará su programa de vivienda, se distribuyan mediante subastas de derechos sobre créditos (DOF;1989, mayo)

El propósito de este sistema, no es recaudatorio, sino de asignación y distribución de recursos, otorgando eficiencia y transparencia a estos procesos. Evita las decisiones arbitrarias o sujetas a distintas presiones e intereses, con respecto a la disponibilidad de los fondos subsidiados. En su implantación, el FOVI es pionero dentro de la Banca de Desarrollo mexicana e inclusive internacional (NAFIN:1990, julio)

Procedimiento de subasta y posterior a ella

Las posturas que recibe FOVI se agrupan por categorías -según zonas geográficas del país, tipo de vivienda, uso de los créditos (para adquisición o para arrendamiento) u otras- a las que esté referida la subasta de conformidad con la convocatoria respectiva. En esta última se indican los destinatarios, fecha de celebración de la subasta, el monto total de los créditos objeto de la subasta, expresado en número de veces al salario mínimo diario general para el DF multiplicado por treinta, el plazo para presentar las posturas, y en su caso, los límites mínimo y/ o máximo a los que deberán ajustarse las posturas.

En cada categoría las posturas se ordenan de la más alta a la más baja, en función de la aportación que cada postor ofrezca realizar al Programa Financiero de Vivienda de FOVI.

El monto total de los créditos de cada subasta se asigna, de conformidad con el monto máximo financiable de cada proyecto, aceptando primero el proyecto con la postura más alta, y continuando en orden descendente hasta agotar dicho monto total de los créditos de la propia subasta.

El monto máximo financiable de cada proyecto se expresa en número de veces el salario mínimo diario general del Distrito Federal multiplicado por treinta, vigente en la fecha de la asignación.

Los créditos de las subastas son administrados por la o las instituciones de Banca Múltiple que cada postor designe para tal efecto, siempre que las mismas estén de acuerdo con ello.

En cada subasta, sólo pueden ser postores aquellos promotores o constructores de vivienda que acrediten a FOVI, o a la Institución de Banca Múltiple que el propio FOVI autorice para tal efecto. Los requisitos más importantes solicitados para participar en una subasta consisten en la capacidad de ejecución de proyectos de los promotores y constructores, la capacidad financiera del postor para llevar a cabo el proyecto respectivo y, contar con la aprobación técnica por parte de FOVI (DOF; 1989, mayo)

El mecanismo de Subastas, empezó a operar a partir del segundo semestre de 1989 y a partir de 1990, se decidió que sólo por excepción transitoria, se adoptará un techo muy bajo para las pujas de la vivienda de menor de 100 salarios mínimos, quedando el resto e las subastas, sin límites para las posturas.

Los límites máximos y mínimos a las posturas pueden guiar a los postores y darles información de tendencias, pero no pueden convertirse en sustitutos de las fuerzas del mercado o ir en contra de ellas, ni mantenerse como acotamientos inamovibles. En este tenor, el papel de los promotores representa al de los empresarios competitivos, por lo que deberán dejar a las subastas a la competencia.

También en 1990, a partir de marzo, el Banco de México modificó las normas de los créditos para viviendas en propiedad y para arrendamiento tipos A y B, otorgados tanto con recursos del FOVI, previstos en las reglas para las subastas de derechos sobre créditos para financiar vivienda, como con recursos obtenidos de la colocación de bonos bancarios para la vivienda.

Las disposiciones no deberán ser mayores que el resultante de aplicar los siguientes porcentajes al valor total de la propia vivienda: 90% para vivienda tipo A, 85% para vivienda tipo B cuyo valor no exceda de 130 veces el salario mínimo mensual y 80% para la vivienda tipo B cuyo valor exceda del límite anterior, sin que sea superior a 216 salarios mínimos. La comisión que se cobre no deberá sobrepasar el 2.5%, misma que no deberá ser cubierta mediante disposición del crédito.

Para las viviendas de menor valor, hasta 100 salarios mínimos mensuales, se autorizó en octubre de 1990 un incremento de hasta 5% en el monto del crédito. Dicho aumento podrá obtenerse cuando el promotor garantice el pago puntual y oportuno de las erogaciones netas mensuales totales que le corresponda cubrir al acreditado final durante los 2 primeros años del crédito (Banco de México, Informe Anual de Actividades, 1990; 158)

A efecto de apoyar la vivienda con valor hasta 100 salarios mínimos, se ha iniciado a partir de 1991, el diseño de mecanismos para dar flexibilidad en la definición derechos de crédito, haciendo que el promotor permanezca en la misma categoría de la subasta aún ante posibles modificaciones en el valor previsto de la vivienda en el momento de entrar a la subasta.

Cabe señalar que los derechos exigibles de crédito están relacionados con los valores de las viviendas al ser terminadas, por ello se trata de flexibilizar los tramos de valores de vivienda por categoría, de cada subasta (NAFIN ;1991, marzo). Así un promotor puede iniciar proyectos con valores por abajo de los 100 salarios mínimos y moverse dentro de un tramo de valores de vivienda con las mismas condiciones de crédito, aún cuando el valor de venta, determinado a través de un avalúo del Banco, subiera. Esto sin tener que aceptar de manera forzada, condiciones de crédito aplicables a las viviendas con valores mayores a los 100 salarios.

- Subastas de financiamiento; INFONAVIT

Con el propósito de efectuar la asignación de financiamiento para la construcción de viviendas bajo procedimientos más ágiles y hacer que el Instituto cumpla de manera mas eficaz con su función original de organismo financiero, la asamblea general del INFONAVIT expidió las reglas a que se someterán las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, mismas que fueron publicadas el día 20 de octubre de 1992 en el Diario Oficial de la Federación ²³

Conviene señalar que la asignación del financiamiento para la construcción de vivienda por parte de este organismo, ya se hacia desde su creación, a través de concurso, tratándose de programas aprobados por el propio Instituto, sin embargo, a partir de la fecha antes mencionada, se precisa el objeto de las posturas y los pasos para llevar acabo las subastas. Por lo que en el proceso de asignación de los créditos adquiere un papel fundamental la tasa de interés ofrecida por los constructores.

²³ Estas normas abrogan las Reglas a que se someterán las promociones de vivienda, publicadas en el DOF del 11 de mayo de 1978

Procedimiento de las subastas de financiamientos.

Las convocatorias para las subastas de financiamiento se formulan por el consejo de administración del Instituto, tomando en cuenta las promociones de vivienda sindicales y no sindicales que por conducto de los promotores de vivienda, se hagan llegar a dicho consejo.

Entre la información que deben contener las convocatorias destaca la siguiente: el porcentaje del valor de la vivienda susceptible de financiamiento; las áreas geográficas en las cuales se construirán las viviendas, el número mínimo de viviendas a construirse; la o las categorías de viviendas en términos de valor máximo, expresado en número de veces el salario mínimo general diario del DF multiplicado por treinta, vigente al momento de la convocatoria; el monto de financiamiento a subastarse y el plazo de pago del mismo; la tasa de interés mínima, así como en su caso, la máxima a las que podrán presentarse posturas.

El número de derechohabientes que residan en el área geográfica; el monto de la cuota de inscripción, la cual no podrá ser superior al 0.5 al millar del monto de financiamiento solicitado. Los constructores deberán pagar el 50% de dicha cuota por cada proyecto que presenten al Instituto, el 50% restante lo pagarán únicamente los constructores a quienes el Instituto les haya aprobado los anteproyectos de que se trate.

Las posturas se expresan en términos de tasa de interés anual que cada postor ofrezca pagar al INFONAVIT por el financiamiento. La tasa de interés mínima de dichos financiamientos no podrá ser inferior a la estimación del costo porcentual promedio de captación (CPP), que publique el Banco de México, correspondiente al mes inmediato anterior a aquel en que se devenguen los intereses.

Las posturas que el INFONAVIT recibe se ordenan de la más alta a la más baja, en función de la tasa de interés anual que cada postor ofrezca pagar. Se entiende por postores, a los constructores que hayan recibido la aprobación del INFONAVIT para participar en la subasta de que se trate.

El monto total de financiamiento de cada subasta se asigna, de conformidad con las posturas más altas y continuando en orden descendente hasta agotar dicho monto total o de no agotarse el monto citado, hasta atender a todos los postores.

Los financiamientos asignados se documentan mediante contratos de apertura de crédito con garantía hipotecaria o fiduciaria.

Cabe señalar que el postor procederá a vender las viviendas cuando por el avance de las obras así lo estime el INFONAVIT. Las viviendas construidas con los financiamientos, deberán ser vendidas invariablemente a los derechohabientes mencionados en las promociones de vivienda, que hayan recibido previamente asignación de crédito del INFONAVIT, a un precio no mayor al valor establecido en las convocatorias correspondientes.

Una vez que el 85% de la obra haya sido realizada y de no existir derechohabientes del INFONAVIT con asignación de crédito, interesados en adquirir las viviendas construidas, el postor puede solicitar autorización al consejo de administración para vender las viviendas de que se trate, a derechohabientes del INFONAVIT, que estén próximos a alcanzar la puntuación mínima establecida pero que aún no han recibido dicha asignación.

Quando las viviendas construidas son vendidas a derechohabientes a un precio mayor al valor establecido en la convocatoria correspondiente, el postor debe pagar al INFONAVIT en adición a los intereses previstos en el contrato respectivo, intereses a razón de una sobretasa de interés anual no menor a una cuarta parte de la tasa ordinaria del financiamiento. Dicha sobretasa se calcula sobre el saldo del financiamiento a partir de su otorgamiento. En ningún caso dicha tasa podrá ser inferior a la que resulte de sumar, a la variación porcentual del Índice Nacional de Precios al Consumidor, durante el periodo comprendido entre el mes inmediato anterior al del otorgamiento del financiamiento y el mes inmediato anterior a aquel en que se determine la sobretasa citada, una cuarta parte de dicha variación porcentual.

El postor entonces deberá pagar al INFONAVIT una cantidad igual a la que resulte de restar, al precio al cual haya vendido las viviendas mencionadas, el precio señalado en las convocatorias correspondientes. Dicha cantidad será entregada por el INFONAVIT al derechohabiente que ha pagado el precio en exceso. EL INFONAVIT deberá efectuar dicha entrega dentro de un plazo máximo de 5 días hábiles a partir del día en que el Instituto reciba la cantidad correspondiente.

La forma de asignación de los créditos otorgados por el INFONAVIT a los derechohabientes, se modificó³⁴ a partir de octubre de 1992, estableciéndose un sistema de puntuación que tiene por objeto seleccionar a los trabajadores que serán susceptibles de

³⁴ Ver Aviso por el que se dan a conocer reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del INFONAVIT, publicado el 20 de octubre de 1992.

ser acreditados, entre aquellos con mayor necesidad de vivienda. Los factores que toma en cuenta este sistema de puntuación son: la capacidad de pago (salario) y edad del trabajador; el saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro del trabajador; el número de aportaciones al Instituto efectuadas por el patrón en favor del trabajador; y, el número de dependientes económicos del trabajador.

Tanto las agrupaciones sindicales como los patrones, podrán ayudar a los trabajadores a calcular la puntuación que les corresponda, identificando a aquellos que tienen derecho a recibir crédito en forma inmediata por tener una puntuación igual a superior a la mínima establecida, así como acompañarlos en la presentación de la solicitud y en el trámite del crédito respectivo ante el Instituto

Si el trabajador obtiene la puntuación mínima requerida para recibir un crédito, su conyuge podrá obtener un crédito hasta por el 50% del monto máximo que pudiera corresponderle a este último, siempre y cuando sea derechohabiente del Instituto, haya trabajado cuando menos los dos últimos años anteriores a la fecha en que se solicite el crédito y ambos créditos se apliquen a una misma vivienda.

3.3.4 Modificación de mecanismos de amortización, recuperación de la inversión

Para fortalecer su capitalización el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), envió en 1990, 50 mil requerimientos de cobro a las empresas que omitieron total o parcialmente el pago de aportaciones, abonos, cuotas y mantenimiento durante 1987 y 1988.

Estableció la revisión del saldo de los créditos otorgados a los trabajadores, cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el salario mínimo general que rijan en el Distrito Federal

Con las modificaciones a la Ley de INFONAVIT del 24 de febrero de 1992, se estableció que el plazo máximo de amortización del crédito otorgado a los derechohabientes no será mayor a 30 años (antes de dichas modificaciones era de 20 años). En cuanto a los intereses que devengan los créditos concedidos, estos eran desde la creación del Instituto, del 4% anual sobre saldos insolutos, sin embargo, en febrero de 1992 se normó para que se cobraran intereses a una tasa no menor al 4% anual sobre el saldo ajustado de créditos, que determina el Consejo de Administración y a partir de octubre de ese mismo año la tasa ascendió al 6% anual.

Los descuentos que se hagan a los trabajadores para el pago de los créditos que les haya otorgado el Instituto serán por el 25% de sus salarios. El descuento máximo para trabajadores con salario mínimo será del 20% (DOF; 1992, octubre). El precio máximo de las viviendas que podrán ser objeto de los créditos que otorgue el Instituto, será de 300 veces el salario mínimo mensual.

Así mismo, el INFONAVIT otorgó una prórroga con un plazo máximo de doce meses, sin causa de intereses en los pagos de amortización que tenga que hacerle el trabajador por concepto de capital e intereses, en el caso de cuando este deje de prestar sus servicios a un patrón y haya recibido crédito del Instituto.

La Banca Comercial otorga créditos para financiar del 50 al 80 por ciento del valor de la vivienda a plazos que van de cinco a veinte años y FICAPRO estableció un plazo que va de 6 a 12 años para el pago del crédito

3.3.5 Establecimiento de mecanismos de ahorro previo

- Algunos bancos impulsaron esquemas de financiamiento basados en el sistema de ahorro previo como ahorro-vivienda (BANAMEX), INVERCASA (BANCA CREMI) y CREDICASA (COMERMEX)
- Se creó y puso en marcha el Sistema de ahorro para el retiro (S.A.R.)

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)

El SAR surgió en México legalmente, a partir de la modificación y adición a diversas disposiciones jurídicas ⁽²⁵⁾, entre ellas a las leyes: del Seguro Social; del Impuesto sobre la Renta (ISR); y, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Así como, a través del Decreto por el que establece, en favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), este mecanismo.

²⁵ Ver Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, ambos decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, el día 24 de febrero de 1992.

Este Sistema es una prestación de seguridad social para trabajadores del sector privado y público, en la que los patrones y dependencias y entidades gubernamentales, depositan en una cuenta bancaria un porcentaje del sueldo de sus trabajadores, para cuando estos se jubilen. Es también una nueva forma de manejar los recursos de seguridad social, ya que el dinero a favor de los trabajadores se deposita en cuentas bancarias a nombre de los mismos, y los bancos deben informarles de sus movimientos, saldos, rendimientos, etc.

En el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), para el caso del sector privado, se concentran las aportaciones patronales al Seguro de Retiro (nueva prestación) y al Fondo Nacional de la Vivienda o FONAVI, (las aportaciones del 5% al INFONAVIT), en dos subcuentas separadas³⁶, además de las aportaciones que los trabajadores hagan por su cuenta ya sea a través de su patrón o directamente en el Banco. Para el caso del sector público, el Decreto que da vigencia a este mecanismo (27 de marzo de 1992), solo menciona lo relativo al seguro de retiro

Seguro de Retiro

Respecto a las aportaciones al Seguro de Retiro, la obligación de aportar por parte de las empresas está determinada por la obligación de cotizar al IMSS, ya que se trata de una cuota adicional de seguridad social a cargo de los patrones. Es decir deberán cotizar al SAR por cuenta de todos los trabajadores para quienes tienen la obligación de cotizar al IMSS.

La cuota obligatoria al Seguro de Retiro, a cargo de los patrones es del 2% del salario base de cotización al IMSS de los trabajadores, siendo el tope máximo para el cálculo del salario base de 25 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (a julio de 1992, este es de 13 330 pesos diarios)

Las aportaciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, serán por el importe equivalente al 2% del sueldo de tabulador conforme al puesto y nivel de cada trabajador, y cubiertas con cargo al presupuesto de las dependencia y entidades, estableciéndose como límite superior de dicho sueldo de tabulador, el equivalente a 25 veces el salario mínimo general diario que rija en el Distrito Federal, al mes.

³⁶ La documentación y características de estas dos subcuentas, no previstas por las modificaciones a la Ley del IMSS y a la Ley del INFONAVIT, se sujetarán a las disposiciones de carácter general que expida el Banco de México.

Un trabajador no podrá tener más de una cuenta de ahorro para el retiro, esto es así tanto para el sector privado como para el público.

Los patrones, dependencias y entidades de la APF, deberán efectuar una primera aportación del 8% a favor de todos los trabajadores que hayan estado en su nómina el primero de mayo de 1992.

Fondo Nacional de la Vivienda

- En qué consiste

La obligación de los patrones sobre las aportaciones del 5% al FONAVI, no cambia. Las únicas diferencias consisten en que ahora los pagos son por bimestres vencidos y deben entregarse en una institución de crédito (Banco) en forma individualizada, para que éste pueda abonarle a cada trabajador la cantidad que le corresponde

La primera aportación al FONAVI que las empresas deben efectuar de esta manera es la correspondiente al bimestre marzo-abril de 1992, y se realizará por los días en que los trabajadores hayan laborado durante este bimestre, independientemente de que tengan o no relación laboral al 1o de mayo de ese año.

Las empresas deberán cubrir ante la institución de crédito que elijan, las aportaciones del 2o al 6o bimestre de 1992 de todos sus trabajadores, incluyendo a los que tienen crédito del INFONAVIT.

A partir del tercer bimestre de 1992 (mayo-junio), el pago de las aportaciones se efectuará a más tardar los días 17 del mes inmediato siguiente al bimestre que corresponda, o sea los días 17 de los meses de julio, septiembre, noviembre de 1992 y enero de 1993.

Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, así como los intereses de las subcuentas de vivienda, estarán exentos de toda clase de impuestos.

Para la instalación del Sistema de Ahorro para el Retiro, los patrones están obligados a abrir una cuenta global a favor de sus trabajadores, la cual incluye: la primera aportación (del 8%) al Seguro de Retiro y la correspondiente al segundo bimestre (marzo-abril) al FONAVI, la fecha límite para efectuarla fue el día 29 de mayo para las empresas con 100 o más trabajadores y el primero de julio para las empresas con menos de 100 trabajadores.

A más tardar el 10 de septiembre de 1992, las instituciones de crédito deberán individualizar las cuentas globales, mediante la apertura de cuentas a favor de cada trabajador. Los saldos de dichas cuentas se abonarán en la subcuenta de vivienda de las cuentas individuales de cada uno de los trabajadores, en la proporción que corresponda.

Las empresas de 100 o más trabajadores deberán entregar el comprobante de apertura de la cuenta y el entero de las aportaciones, junto con el último pago de sueldo del mes de julio de 1992. Mientras que para las empresas con menos de 100 trabajadores deberán entregar el comprobante a cada uno de ellos junto con el último pago de sueldo del mes de septiembre. Durante el tiempo en que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, tendrá derecho a realizar aportaciones a la subcuenta de vivienda, siempre y cuando las mismas sean, por un monto no inferior a diez días de salario mínimo general vigente en el D.F.

El saldo de las subcuentas de vivienda pagará intereses en función del remanente de operación del INFONAVIT. Para tal efecto, el Consejo de Administración procederá, al cierre de cada ejercicio (a más tardar el 15 de diciembre de cada año), a estimar los elementos de activo y pasivo del Instituto, determinando el remanente de operación para el año inmediato siguiente a aquel al que corresponda.

El 50% de esta estimación se abonará como pago provisional de intereses a las subcuentas de vivienda, en doce exhibiciones pagaderas el último día de cada mes. Una vez determinado el remanente de operación del Instituto, se procederá en su caso, a efectuar el pago de intereses definitivo, lo que deberá hacerse a más tardar en el mes de marzo de cada año.

"El Consejo de Administración del Instituto, deberá observar en todo momento una política financiera y de créditos, dirigida a lograr que los ahorros individuales de los trabajadores, conserven permanentemente por lo menos, su valor real" (D.O.F. 24 de febrero de 1992)

El trabajador que cumpla 65 años de edad o adquiera el derecho a disfrutar una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez, invalidez, incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial del 50% o más, en los términos de la Ley del Seguro Social o de algún plan de pensiones establecido por su patrón o derivado de contratación colectiva, tendrá derecho a que la institución de crédito que lleve su cuenta individual de ahorro para el retiro, le entregue por cuenta del Instituto, los fondos de la subcuenta de vivienda, situándose los en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una

pensión vitalicia o bien entregándoselos al propio trabajador en una sola exhibición

- Uso y destino de los recursos del INFONAVIT.

Los recursos del Instituto se destinarán :

- a) Al otorgamiento de créditos a los trabajadores.
- b) A descontar con la responsabilidad de las instituciones de crédito, créditos que estas hayan otorgado para aplicarse al inciso anterior.
- c) Para descontar, financiamientos que las instituciones de crédito hayan otorgado para la construcción de conjuntos habitacionales para los trabajadores.
- d) Al pago de capital e intereses de la subcuenta de vivienda de los trabajadores.
- e) A la inversión de inmuebles destinados a sus oficinas y de muebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines. (DOF ;1992; febrero)

Al momento en que el trabajador reciba crédito del Instituto, el saldo de la subcuenta de vivienda de su cuenta individual se aplicará como pago inicial de alguno de los siguientes conceptos:

- A la adquisición en propiedad de habitaciones.
- A la construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones.
- Al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

El INFONAVIT, en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo y de conformidad con lo que establece el artículo 30 de su Ley Orgánica, resolvió lo siguiente: las aportaciones patronales del 5% que se reciban a partir del segundo bimestre de 1992, se aplicarán a reducir el saldo insoluto del crédito de vivienda a cargo del propio trabajador acreditado. Los Organos Colegiados del INFONAVIT únicamente decretarán rendimientos en aquellas subcuentas del trabajador que no tengan crédito vigente, otorgado por esta Institución. (Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 1992).

Del monto del crédito otorgado al trabajador deberá descontarse el 5% de gastos financieros y de operación del crédito. En su caso, podrán ser objeto del crédito los gastos de escrituración correspondientes (DOF 1992;20 octubre)

- Cobertura del SAR (primeras aportaciones)

Con la apertura del SAR, se abrieron más de 9 millones 700 mil nuevas cuentas bancarias para igual número de trabajadores, y el monto inicial de aportaciones a través de este mecanismo fue de aproximadamente un billón 684 mil millones de pesos (SHyCP en La Jornada 13 de julio de 1992)

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), las expectativas que se tenían sobre el SAR fueron rebasadas, ya que el monto captado en su primera entrega supera en mucho los 1.5 billones de pesos estimados originalmente. Se captaron más recursos de los que se habla previsto y ello se debió - según SHyCP- a la gran participación de las empresas del sector público, las instituciones bancarias, las autoridades gubernamentales y todos los sectores involucrados en la aportación del SAR.

Mientras que por un lado, se ha pretendido aplicar el principio de universalidad, dentro de la política de seguridad social, esto es, la cobertura total de la población ²⁷, independientemente de si está empleada o no, este intento tiene efectos menos importantes en lo que se refiere a la política de vivienda en el corto plazo, ya que de acuerdo al SAR, una vivienda sólo es accesible a un trabajador de acuerdo a una parte de su ingreso ahorrado, y en el mediano y sobre todo largo plazo.

Con objeto de observar la relación entre la cobertura del SAR y el número de asegurados del IMSS e ISSSTE, comparamos las cifras sobre aportaciones del SAR al 10 de julio de 1992, con los asegurados por esos organismos a finales del año anterior por no disponer de la cifra correspondiente al ISSSTE.

²⁷ Con la incorporación de los trabajadores del sector público al SAR (sólo en el seguro de retiro), además de los que trabajan para el sector privado, se pretendió ampliar la cobertura de este sistema y con ello eliminar la estratificación en la prestación de este servicio: fuerzas armadas, empleados públicos, aristocracia laboral, empleados privados y obreros. Convirtiéndose así, en un mecanismo que cubre a "todos" los trabajadores del país, tanto del sector privado como público, que están inscritos formalmente en una nómina.

Sin embargo, esto no se cumple cabalmente, en tanto los trabajadores del sector público que se incluyeron en el SAR, sólo representan una fracción de éste, siendo los beneficiarios aquellos que laboran en el nivel federal, excluyendo a los trabajadores de los niveles estatal y municipal.

Tal comparación resulta ilustrativa, no obstante que, se reconoce oficialmente el crecimiento del número de asegurados en los últimos años

CUADRO No: 15

COBERTURA SAR; PRIMERAS APORTACIONES, 1992

	1991		1992	
Trabajadores asegurados (miles)	11 333.5	IMSS	11 350.0	IMSS
	2 056.9	ISSSTE	n.d	ISSSTE
Suma	13 390.4			

Trabajadores con SAR (miles)			9 700	-----

Con base en estas cifras alrededor del 30% de los asegurados del IMSS e ISSSTE no recibieron aportaciones del SAR al 1o. de julio de 1992.

3.4 Subsidios a la vivienda y al suelo

En 1991, se aprueba la reducción paulatina del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, del 10% vigente en 1990 a 2% en 1994. En ese año, dicha tasa fue de 8% y en 1992 del 6%. Así mismo se exento del Impuesto sobre la Renta la ganancia por la venta de casa habitación (SHyCP; 1991)

Por otro lado, en 1992 se otorgan reducciones y apoyos fiscales para el pago de contribuciones al DDF, a favor de los siguientes contribuyentes:

1) Los contribuyentes del DF que formen parte de los Programas de Solidaridad que al efecto desarrollen las Delegaciones del DDF, así como de los programas de vivienda progresiva del FONHAPD, gozarán de una reducción equivalente al 95% del monto de la contribución de mejoras (servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado)

2) Se otorga subsidio por concepto de impuesto predial ³⁰ y por los derechos de suministro, uso y aprovechamiento de agua; en favor de los pensionados (por cesantía en edad avanzada, por vejez, por incapacidad de riesgos de trabajo, por invalidez); así como en favor de viudas y huérfanos pensionados, el IMSS, ISSSTE, del ISSFAM (Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores de las Fuerzas Armadas), PEMEX, CFE y Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES)

- El pensionado debe ser el propietario del inmueble en que viva
- El valor catastral del inmueble no excederá de la cantidad de 19 500 000 pesos, cantidad que representa en promedio un valor comercial aproximado de 240 000 000 pesos
- El importe del subsidio por concepto del impuesto predial será el equivalente a la diferencia que resulte entre la cuota bimestral respectiva y la cuota bimestral mínima de 6 585 pesos, de tal manera que sólo se pague dicha cuota mínima.
- El importe del subsidio por concepto de los derechos de suministro, uso y aprovechamiento de agua, será el equivalente al 50% de la cuota bimestral correspondiente a la toma de uso doméstico, sin que en ningún caso la cuota a pagar sea inferior a la cuota bimestral mínima de 6 600 pesos.

3) Se otorga un subsidio por concepto del impuesto predial en favor de las personas físicas propietarias o poseedoras de viviendas adquiridas con créditos otorgados dentro del programa de vivienda del Estado, desarrollados por: INFONAVIT, FOVISSSTE,

³⁰ También en 1992 y para el ejercicio de este año, se otorgó un subsidio por concepto de impuesto predial, con cargo al Presupuesto de Egresos del DDF, en favor de los Veteranos de la Revolución Mexicana o su cónyuges, dentro de los lineamientos siguientes: a) el Veterano de la Revolución Mexicana o su cónyuge, debe ser propietario del inmueble en que vivan, por el cual se aplicará única y exclusivamente el subsidio; b) el importe del subsidio por concepto de impuesto predial será el equivalente a la diferencia que resulte entre la cuota bimestral respectiva y la cuota bimestral mínima de 6 585 pesos de tal manera que sólo se pague dicha cuota mínima

Este subsidio se dió con la justificación de apoyar los casos especiales de algunos grupos de contribuyentes, en razón de sus características particulares y de la importancia que los mismos representan para la colectividad, como son los Veteranos de la Revolución Mexicana.

ISSFAM; Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU); FONHAPO; Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular; INDECO, Programa de Vivienda Casa Propia; Fideicomiso del Programa Casa Propia; Programa Emergente de Vivienda FASE II; Programa de Renovación Habitacional Popular; y los organismos que los hayan sustituido.

- El contribuyente deberá ser el propietario o poseedor del inmueble en que viva, por el que se le haya otorgado el crédito para su adquisición
- El valor catastral del inmueble no excederá de la cantidad de 10 162 500 pesos, cantidad que representa en promedio un valor comercial aproximado de 125 000 000 pesos
- El importe del subsidio por concepto del impuesto predial será el equivalente a la diferencia que resulte entre la cuota bimestral respectiva y la cuota bimestral mínima de 6 585 pesos, de tal manera que sólo se pague dicha cuota mínima.
- Este subsidio terminará en forma anticipada, cuando se cubra todo el crédito otorgado.

4) Se otorga subsidio en favor de los poseedores de inmuebles que se encuentren previstos en los programas de regularización territorial del DDF, incluyendo los que son competencia de la Comisión de la Tenencia de la Tierra, por el importe equivalente al 100% de las contribuciones al impuesto predial, cuyo subsidio se terminará anticipadamente, cuando el inmueble sea regularizado en cuanto a la titularidad de su propiedad.

5) Se otorga un subsidio por concepto de los impuestos, contribuciones de mejoras y de los derechos establecidos en la Ley de Hacienda del DDF, con excepción de los derechos por el uso, suministro y aprovechamiento de agua y de los derechos por servicio de construcción y operación hidráulica en favor de las instituciones de asistencia privada que se hayan adherido al Convenio de Cooperación celebrado entre el DDF y las Instituciones de Asistencia Privada en el DDF, de fecha 20 de abril de 1989.

Los subsidios antes descritos son con cargo al presupuesto de egresos del DDF para el ejercicio fiscal de 1992**.

** Estos subsidios también se aplican para el año de 1993 con la actualización de las cuotas y valores comerciales aludidos. Ver, DOF del 30 de diciembre de 1992.

3.5 Otras medidas liberalizadoras para el mercado inmobiliario

3.5.1 Acuerdo y convenios para el fomento y desregulación de la vivienda

En octubre de 1992, fue suscrito un Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la Vivienda, por el Ejecutivo Federal a través de 6 Secretarías de Estado y el DDF (SHyCP, SEDESOL, SECOGEF, SECOFI, SSA y SRA), 6 organismos financieros de vivienda (INFONAVIT, FDISSTE, FONHAPD, FOVI, BANBRAS e ISSFAM) y por los gobiernos de las 31 entidades federativas

Entre los propósitos de este Acuerdo se encuentran:

- Promover la desregulación y simplificación normativa, administrativa y fiscal de la producción, financiamiento, comercialización de insumos, arrendamiento y adquisición de vivienda, en especial la de interés social y popular
- Propiciar el desarrollo del mercado de vivienda tanto nueva como usada, para inducir una utilización eficiente del inventario habitacional, favoreciendo su mejoramiento.
- Fortalecer programas de autoconstrucción para la edificación y mejoramiento de vivienda urbana y rural
- Fomentar la inversión privada en vivienda en arrendamiento y contribuir a la solución de la problemática existente, adecuando su normatividad
- Desalentar el establecimiento de asentamientos humanos irregulares y promover la regularización de los existentes
- Reducir el costo y agilizar los trámites de titulación de la vivienda de interés social y popular

Derivados de este Acuerdo fueron publicados dos convenios: a) el Convenio de Concertación para agilizar los trámites de producción y titulación de vivienda y b) el Convenio de concertación para el programa de materiales.

El convenio relativo a la agilización de trámites fue firmado por el Ejecutivo Federal (SHyCP, SEDESOL, SECOGEF y DDF), los organismos financieros de vivienda (INFONAVIT, FDISSTE, BANBRAS, FONHAPD, FOVI e ISSFAM) y la Asociación Nacional del Notariado Mexicano A.C., los Colegios de Notarios de las 31 entidades federativas y del DF, la Asociación Mexicana de Bancos y la Federación Nal. de Promotores Industriales de Vivienda A.C.

Este convenio tiene como objetivos simplificar y uniformar procedimientos y trámites, abatir costos, promover la reducción de las cargas fiscales y la disminución e igualdad de aranceles notariales y requisitos bancarios en los programas habitacionales a cargo de la Administración Pública Federal, así como en aquellos que realicen promotores inmobiliarios con financiamiento de los organismos de vivienda de interés social y popular

También tiene como objetivo promover las reformas legales que procedan, en la esfera de su competencia, y sugerir las convenientes a las autoridades locales, dentro de un marco de absoluto respeto a su autonomía, a efecto de lograr la desregulación normativa.

En este convenio, los colegios de notarios de las 31 entidades federativas y del DF, la Asociación Nacional del Notariado Mexicano A.C. se comprometieron a cobrar como únicos honorarios y gastos materiales, en la operaciones de compra-venta de vivienda de interés social y popular en que intervengan o financien los organismos públicos de vivienda o instituciones de crédito lo siguiente:

Quince días de salario mínimo general vigente (DSMGV) en el área geográfica de aplicación, tratándose de la adquisición de vivienda por regularización de la tenencia de la tierra, sin crédito hipotecario.

En caso de requerirse la protocolización de créditos hipotecarios en operaciones de regularización se aplicará el siguiente arancel; 1% con relación al valor del inmueble, tratándose de vivienda de interés social; con una tasa mínima de honorarios de 20 DSMGV en el área geográfica de que se trate y 1% con relación al valor del inmueble, tratándose de vivienda popular; con una tasa mínima de honorarios de 30 (DSMGV)⁴⁰

⁴⁰ En el Acuerdo y los Convenios publicados en el DOF el 20 de octubre de 1992, se señala que vivienda de interés social, es aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por 15 el salario mínimo general elevado al año, vigente en el área geográfica que se trate y, por vivienda popular, a aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por 25 el salario mínimo general elevado al año, vigente en el área geográfica de que se trate.

El convenio de concertación en relación al programa de materiales fue suscrito por el gobierno federal a través de SEDESOL, SECOFI, los organismos de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO FOVI) y, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO), la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANCINTRA), la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC), el Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, A.C. (CIHAC), la Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda, A.C. (PROVIVAC), la Federación de Colegios de Ingenieros Civiles de la República Mexicana, A.C. (FECIC) y, la Federación de Colegios de Arquitectos de la República Mexicana A.C. (FCARM).

Este convenio tiene como objetivos:

- Establecer condiciones para hacer más eficiente la comercialización de materiales para la construcción institucional y autoconstrucción de vivienda, dinamizando el mercado interno y asegurando un abasto creciente de insumos
- promover el abaratamiento de la edificación de vivienda, mediante la normalización de los materiales de construcción;
- garantizar la seguridad y economía en la construcción institucional y autoconstrucción de vivienda, mediante el establecimiento de un sistema para la utilización de materiales y componentes que cumplan con las normas de calidad y diseño.
- apoyar el establecimiento de centros de abasto de insumos y materiales para la construcción;
- proporcionar asistencia técnica y capacitación en beneficio del autoconstructor

Ambos convenios de concertación terminarán su vigencia conjuntamente con el Programa Nacional de Vivienda 1992-1994

3.5.2 Abrogación de la normatividad sobre rentas congeladas

El 21 de diciembre de 1992, el Congreso aprobó un decreto que abroga al firmado en 1948 respecto a los contratos de rentas congeladas de casas o locales de acuerdo a los siguientes plazos, contados a partir del primero de enero de 1993:

- A los dos años, las casas-habitación cuya renta mensual sea de 250 pesos o más.
- A los tres años, las casas-habitación cuya renta mensual sea de más de 100 pesos y menos de 250 pesos
- A los cuatro años, las casas-habitaciónn cuya renta mensual sea hasta de 100 pesos.

A efecto de apoyar a los habitantes de dichos inmuebles, se señala en el DOF, del 30 de diciembre de 1992, que los organismos de vivienda, deberán establecer un programa específico con soporte crediticio, facilidades administrativas y asesoría jurídica para promover la adquisición por parte de los arrendatarios del inmueble que ocupan, así como su rehabilitación.

4. EVALUACION DE LA INVERSION Y DEL FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA; 1989-1992

"La transición en marcha exhibe componentes tanto creativos como destructivos, por lo que puede asegurarse que el ordenamiento institucional resultante estará conformado por fuerzas y tendencias a menudo contrapuestas, de modo que no es fácil anticipar su perfil. El Estado será a la vez, objeto y sujeto de la reestructuración económica y social, dada su indiscutible significancia en ambos órdenes"

"El sector público forma parte del problema y también de la solución de allí la inconsistencia de las políticas que con frecuencia se proponen"

Laheza, Eugenio. El estado y la transformación productiva con equidad, 1990.

4. EVALUACION DE LA INVERSION Y DEL FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA; 1989-1992

4.1 Problemas que presenta la evaluación de vivienda

Entre los problemas que enfrenta la evaluación de la política de vivienda destacan los referidos al tipo de indicadores, la veracidad de la información y su estandarización.

El gobierno federal en 1976, con la reforma administrativa inició un intento de sectorización de la Administración Pública Federal (APF), la cual vino a definirse de una manera más clara aunque no totalmente durante de 1983-1988, siendo en este periodo cuando la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se crea haciéndose cargo de la coordinación de la política de vivienda y de la integración de sus resultados.

La SEDUE en un afán de homogeneizar la información que permitiera reportar resultados comparables de los distintos organismos que participan en ella, estableció programas prioritarios estratégicos y reunió los resultados de instancias no sectorizadas presupuestalmente, como son INFONAVIT y FOVISSSTE, de la BANCA, y FIVIDESU. Sin embargo, estableció un tipo de indicadores ambiguos y que prevalecerían a lo largo de ese periodo, este fue el de " acciones de vivienda".

Cabe hacer notar que la coordinación de esta política tuvo serias dificultades en el periodo sexenal 1983-1988, en tanto hubo en ese lapso tres titulares de la SEDUE.

El primero fue Marcelo Javelly Girard, quien fue seriamente atacado por el tratamiento que dió a los problemas habitacionales y a los indicadores de vivienda. El Secretario declaró en 1984, que en ese año se realizarían 1 000 acciones de vivienda cada día hábil, para resolver el problema habitacional, lo cual no era ni factible, ni cierto, por lo que se convirtió en centro de duras críticas, por parte de la prensa. Su salida fue inevitable. Lo sustituyó en 1985, Guillermo Carrillo Arena, el cual permanecería como titular de SEDUE por muy corto tiempo y su renuncia estaría vinculada a los sismos. Los periodistas fueron poco benévolo con él y reprodujeron en varias ocasiones, el tipo de respuestas que el entonces Secretario daba, cuando estos preguntaban sobre la consistencia y prontitud con que deberían realizarse las obras de emergencia de vivienda y su reconstrucción; gran parte de estas declaraciones fueron publicadas en la revista Proceso

El derrumbe del edificio Nuevo León en la Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco, había provocado una serie de demandas por parte de los habitantes de la Unidad, a las cuales Carrillo Arena, no pudo dar una respuesta consistente o por lo menos política

Al Arquitecto Carrillo Arena se le involucró además, con el derrumbamiento de algunos edificios, ya que años previos a su nombramiento como Secretario, éste había participado en los proyectos de construcción del Hospital General y el Hospital Juárez.

" El 19 de octubre de 1985, el PAN demanda la renuncia del Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, para poder investigar la responsabilidad del funcionario en las fallas registradas en ambos hospitales, debido a que fue él, quien se encargó de su construcción" *1

En 1986, será nombrado Manuel Camacho Solís como nuevo titular de SEDUE. No obstante a este último cambio, la unidad de medida para reportar los resultados en materia habitacional siguió siendo las " acciones de vivienda".

Fue hasta finales de la década de los ochenta y fundamentalmente con la gestión de Patricio Chirinos Calero, nuevo secretario en turno, que se realizó una depuración de las estadísticas básicas de vivienda**2. Esta depuración permitió concentrar información de todos los principales organismos de vivienda, sectorizados y no sectorizados a la SEDUE.

En cuanto a la veracidad de la información puede decirse, que en noviembre de 1988 se imprimió el documento " Sistema de Información para la Planeación de Vivienda; Estadística Básica de Vivienda 1983-1988", sin embargo esta publicación fue sacada de la circulación y sustituida por el documento " Estadística de Vivienda 1983-1988" de octubre de 1989.

En el primer documento se presentaron cifras menores a las registradas en el segundo documento, por ejemplo, el total de unidades concluidas para el periodo 1983-1988, fue en el primero de ellos de 1 194 916 vivienda y en el segundo, la cifra se elevó a 1 395 191

*1 UNAM. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 123. México. 1986.

**2 Fue en febrero de 1990, cuando se publicó la Estadística de Vivienda 1981-1982 que permitió complementar la información publicada para el periodo 1973-1981, por la desaparecida SAHOP

De esta manera el documento " Estadística de Vivienda 1983-1988, elaborado por la Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, de la Subsecretaría, oficializó y estandarizó los resultados de vivienda

Entre los aspectos positivos de este trabajo se encuentra el hecho de que se sistematizó el manejo de la información a través de medios computarizados.

No obstante a ello, los problemas en las cifras finales siguen estando presentes. Para el año de 1990, las cifras que reportó SEDUE y las que manejó SPP en el Informe de Ejecución del PND de ese mismo año no coinciden, siendo otra vez más altas en el caso de la estadística publicada directamente por SEDUE.

Esta reportó una inversión de 9 mil 702 millones de pesos en la conclusión de 351 626 vivienda, mientras que en el documento elaborado por SPP, se informó de una inversión de 8 mil millones de pesos en la construcción de 329 mil 400 viviendas

4.2 Resultados de la Política de Vivienda

Aún cuando el periodo de análisis comprende los cuatro años de la actual administración, sólo se dispone de cifras desagregadas para los tres primeros.

En este sentido, recurriré a analizar los resultados disponibles y después a plantear, más que conclusiones, algunas hipótesis de trabajo.

4.2.1 Unidades Concluidas

Durante los tres primeros años del actual gobierno 1989-1991, fueron concluidas 986 363 unidades o soluciones de vivienda. Sin embargo, son cinco los organismos los que realizan el 88.3% de las unidades de vivienda: BANCA-FOVI (25.3%); INFONAVIT (23.1); FONHAPO (16.5%); organismos estatales (13.2%) y FIVIDESU (10.2%)

Comparando los resultados de 1989-1991 con los alcanzados en el sexenio anterior 1983-1988, se observa un incremento importante en la actividad de los organismos estatales y del FIVIDESU. Por ejemplo: mientras que en el periodo 1983-1988, FIVIDESU obtuvo una participación de 0.9%, durante 1989-1991 alcanza una participación del 10.2% y los organismos estatales pasaron del 4% aproximadamente a 13.2% para dichos periodos.

En este tenor también se puede decir que si bien la BANCA-FOVI e INFONAVIT han mantenido el primero y segundo lugar en la conclusión de unidades de vivienda, estos organismos han tenido un comportamiento diferente. INFONAVIT mostró una tendencia con

variaciones menos pronunciadas, mientras que la BANCA-FOVI ha tenido un comportamiento errático durante 1989-1991, señalando una recuperación en la conclusión de viviendas a finales de 1990, coincidiendo ésta con el el proceso de reprivatización de la BANCA

Cabe mencionar que los dos primeros años del periodo 1989-1992, representaron años de recuperación financiera para los organismos de vivienda, por lo que en 1989 y 1990, algunos de ellos produjeron un número menor de unidades al alcanzado en los años más productivos del periodo 1983-1988, tales son los casos de la BANCA y FONHAPO (Véase gráfica No 1)

Aunque FIVIDESU, tuvo un incremento en su actividad, sólo lo hizo para 1989 y 1990, llegando a superar lo realizado en los seis años anteriores. Esto es, durante 1983-1988, concluyó 11 916 unidades y en dos años del actual periodo, concluyó 96 946 unidades de vivienda, sin embargo conviene hacer notar que de acuerdo a las cifras programadas para 1991, su ritmo de actividad disminuye con respecto al año anterior en aproximadamente 1 333% es decir, en casi 13 veces.

El declive de la actividad del FIVIDESU en 1991, parece estar asociado con el incremento de la actividad del BANOBRAS, organismo que reinicia su actividad en 1990 y que en 1991, tiene un brusco ascenso en la realización de unidades de vivienda. (Véase gráfica No 2)

En el grupo de los cinco organismos e instancias que concentraron el mayor número de viviendas, se dieron cambios en los dos periodos considerados. Mientras que en 1989-1991, como se señaló la BANCA-FOVI, INFONAVIT, FONHAPO, organismos estatales y FIVIDESU, tienen una mayor participación en el número total de unidades de vivienda, durante 1983-1988, quienes la tuvieron fueron en orden descendente : FOVI-BANCA, INFONAVIT, FONHAPO, FOVISSSTE y los programas de reconstrucción. Sin embargo estos dos organismos han dejado de pertenecer a ese grupo y han sido substituidos por los organismos estatales y FIVIDESU.

Llama la atención la baja la participación del FOVISSSTE en el actual periodo, esto debido en parte a los efectos de las políticas de reestructuración del aparato público.

En el caso de los programas de reconstrucción puede decirse, por un lado, que en julio de 1989, entró en su fase de liquidación el Programa Emergente de Vivienda FASE II, el cual fue administrado por el FONHAPO y constituyó uno de los programas que integran al Programa Nacional de Reconstrucción destinado a reponer, renovar y rehabilitar viviendas e infraestructura dañada por los sismos de 1985 y el huracán Gilberto en 1988.

Por otro lado, parte de los recursos para financiar al Programa Nacional de Reconstrucción, provenientes del RAMO XXI: Descentralización y Reconstrucción fueron transferidos a otros programas prioritarios, en particular al PRONASOL (**)

En el caso de los organismos cuyas actividades se dirigen a atender a los trabajadores del sector público, FOVISSSTE e ISSFAM tuvieron un lento crecimiento y, CFE y PEMEX siguieron una fase de estancamiento durante 1989 y 1990, en tanto no lograron recuperar en esos dos años los niveles de actividad alcanzados en el lapso de 1983-1988. No obstante en 1991, PEMEX e ISSFAM incrementaron significativamente el número de unidades a concluir (según cifras programadas)

CUADRO No: 16

VIVIENDA: UNIDADES CONCLUIDAS

COMPARACION ENTRE LOS PERIODOS 1983-1988 Y 1989-1991, MEXICO

ORGANISMO	1983-1988	%	1989-1991(a)	%
INFONAVIT	414 206	29.7	228 461	23.1
FOVISSSTE	92 658	6.6	70 473	7.1
FOVI-BANCA	468 637	33.6	249 415	25.3
BANOBRAS	0	0.0	12 820(b)	1.3
FONHAPO	245 068	17.6	162 470	16.5
FIVIDESU	11 916	0.9	101 016	10.2
PEMEX	23 037	1.7	7 846	0.8
CFE	11 555	0.8	4 699	0.5
F. ISSFAM	2 549	0.2	6 644	0.7
O. ESTATALES	10 744(c)	0.7	130 038	13.2
OTROS ORGAN.	40 656	3.5	8 778	0.9
P. RECONSTR.(d)	66 165	4.7	3 703	0.4
TOTAL	1 395 191	100.0	986 363	100.0

(a) Los datos para 1991, son cifras estimadas

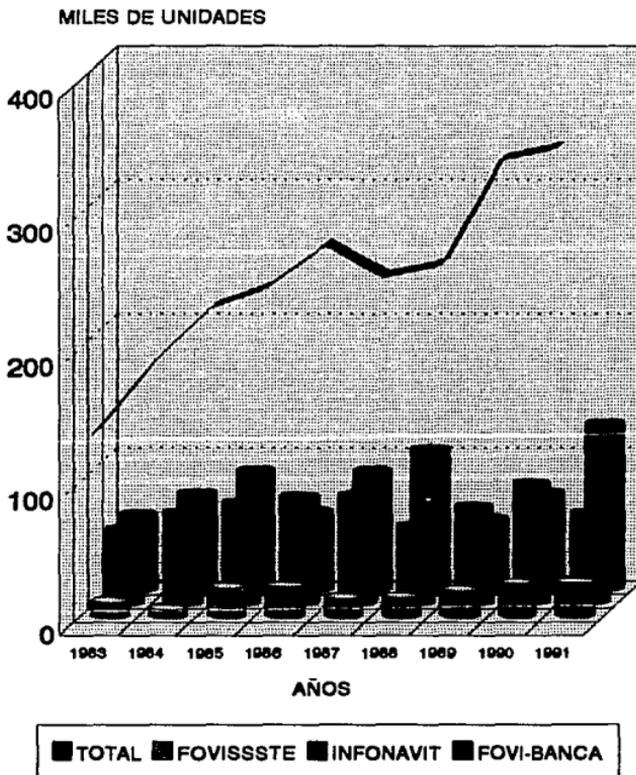
(b) La actividad del BANOBRAS reinicia en México

(c) Se refiere a AURIS, en el Edo. de México

(d) Los resultados en este rubro son a partir de 1986

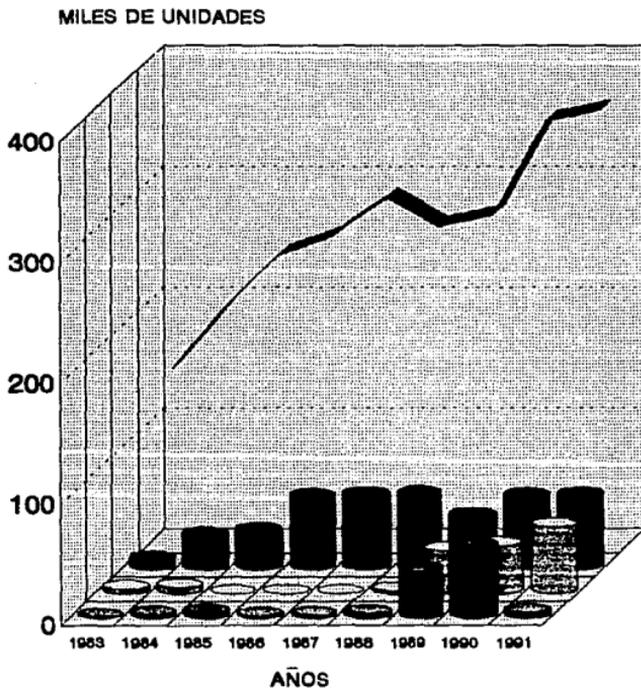
** Ver SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989; Resultados Generales

U. CONCLUIDAS POR ORGANISMO SELECCIONADO; 1983-1991
FOVI-BANCA, INFONAVIT Y FOVISSSTE



FUENTE : SEDUE.Estadística de Vivienda, 1983-1986. Subsecretaría de Vivienda.México, 1989.

U. CONCLUIDAS POR ORGANISMO SELECCIONADO; 1983-1991
FONHAPO, ORG. ESTATALES Y FIVIDESU



■ FIVIDESU ■ ORG. ESTATALES ■ FONHAPO ■ TOTAL

FUENTE : SEDUE. Estadística de Vivienda , 1983 - 1988. Subsecretaría de Vivienda , Mexico, 1989.
 SEDUE . Estadística de Vivienda 1989 y 1990.

4.2.2 Inversión canalizada a Vivienda

Considerando la inversión ejercida vía crédito, la BANCA (comercial y de fomento) e INFONAVIT, han otorgado el 78.5% del crédito total; FOVISSTE, FONHAPD y PEMEX el 14.1% y el resto; FIVIDESU, BANDBRAS, CFE, ISSSFAM, organismos estatales y otros organismos, el 7.4%

Esto denota que existe una desproporción entre el número de unidades concluidas e inversión ejercida por los organismos de vivienda, en tanto existen organismos que producen un alto número de unidades de vivienda y sin embargo ejercen una baja inversión, este es el caso de FIVIDESU, organismos estatales, FONHAPD e INFONAVIT entre los más representativos.

Caso contrario, es el de los organismos e instancias que concluyeron un número menor de unidades de vivienda con un monto mayor. Este hecho se refiere por ejemplo a la BANCA, PEMEX e ISSSFAM. Comparemos el número de unidades de vivienda concluidas con la inversión ejercida, tomando en cuenta la suma de lo realizado en 1989 -1991:

CUADRO No: 17

VIVIENDA: UNIDADES CONCLUIDAS E INVERSION, 1989-1991(a)

ORGANISMO	Unidades	%	Miles de millones	%
INFONAVIT	228 461	23.1	9 216.3	31.6
FOVISSSTE	70 473	7.1	2 126.6	7.3
FOVI-BANCA	249 415	25.3	13 702.9	46.9
BANDBRAS(b)	12 820	1.3	396.8	1.4
FONHAPD	162 470	16.5	1 153.8	3.9
FIVIDESU	101 016	10.2	394.1	1.4
PEMEX	7 846	0.8	856.0	2.9
CFE	4 699	0.5	121.3	0.4
F. ISSSFAM	6 644	0.7	441.0	1.5
O. ESTATALES	130 038	13.2	500.1	1.7
OTROS ORGAN.	8 778	0.9	47.6	0.2
P. RECONSTR.(c)	3 703	0.4	237.5	0.8
TOTAL	986 363	100.0	29 196.0	100.0

(a) Los datos para 1991, son cifras estimadas

(b) La actividad del BANDBRAS reinicia en 1990

(c) Los resultados en este rubro son a partir de 1986

La diferencia entre unidades concluidas y monto de inversión ejercida por organismo, deja entrever que ello se debe a dos diferentes razones: la primera referida al tipo de unidades de vivienda concluidas, vinculadas al tipo de programas objetivo que financia o realiza cada uno de ellos, así como a la calidad y tamaño de las viviendas (caso de la BANCA, FONHAPD, FIVIDESU y organismos estatales); y la segunda a un problema de eficacia.

En las "unidades de vivienda" financiadas por los organismos se incluye: viviendas terminadas (completas); vivienda progresiva o pie de casa (sujetas a ampliación y complementación), así como la adquisición de lotes con servicios, los cuales no son viviendas sino apenas el terreno urbanizado para construirla; mejoramiento de viviendas y la compra de viviendas a terceros, en estos últimos casos se trata de viviendas no nuevas, sino ya existentes.

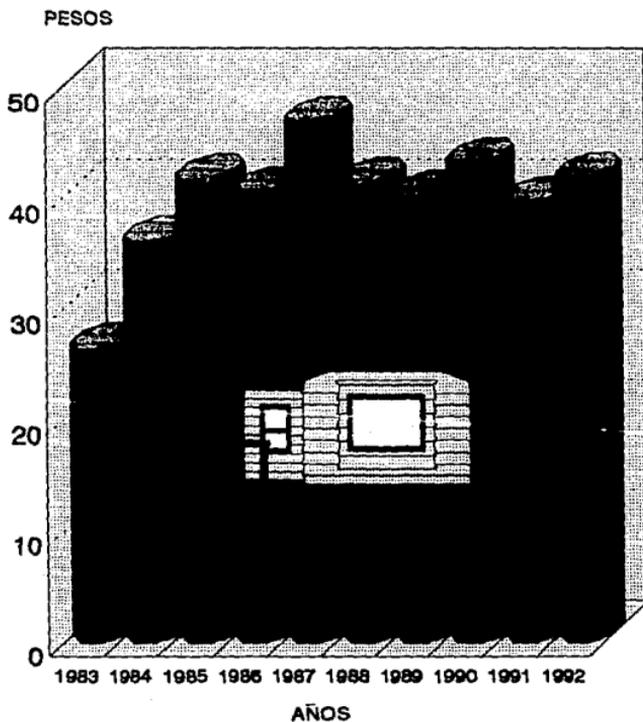
INFONAVIT, FONHAPD y FIVIDESU construyeron un número comparativamente más alto de viviendas con menor inversión, esto puede explicarse en parte, porque FONHAPD y FIVIDESU, realizan vivienda progresiva y financian la adquisición de lotes con servicios; y la calidad, tamaño y tipo de vivienda es más precario en cuanto están destinados a población de bajos ingresos

Es importante señalar que la inversión total de vivienda a precios reales ha tenido un crecimiento casi constante durante 1989-1992, sin embargo el comportamiento individual de los organismos de vivienda es diferente y en algunos casos opuesto entre ellos.

La inversión de FOVI-BANCA es mayor a la de INFONAVIT, sin embargo el primer organismo muestra una tendencia decreciente entre 1988-1992, fundamentalmente la inversión realizada a través de la BANCA. No obstante a que INFONAVIT mantuvo durante 1986-1989 niveles de inversión por abajo de los alcanzados en 1985, muestra una tendencia de crecimiento a partir de 1990

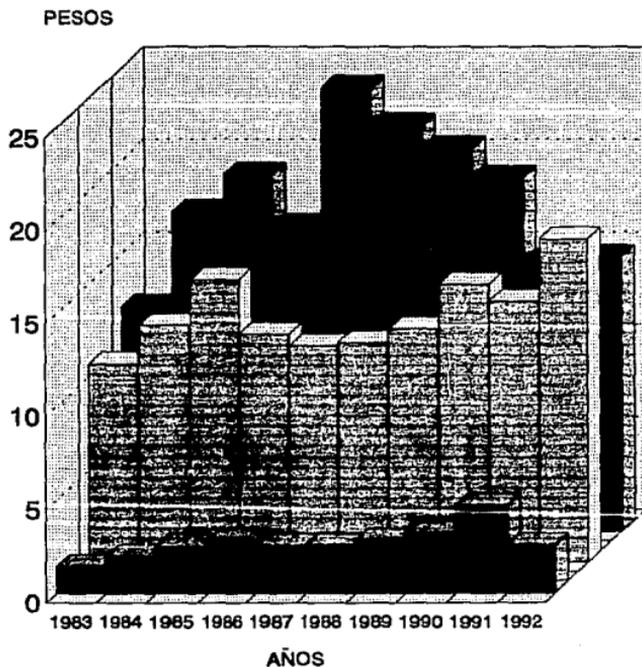
INVERSION TOTAL EJERCIDA EN VIVIENDA 1983 - 1992

(PRECIOS CONSTANTES ; BASE 1978=100)



FUENTE : SEDUE .Estadística de Vivienda , 1983-1988. Subsecretaría de vivienda. Mexico, 1989.
SEDUE. Estadística de Vivienda , 1989 y 1990.
Poder Ejecutivo Federal , Cuarto Informe de Gobierno ; Anexo , 1992.

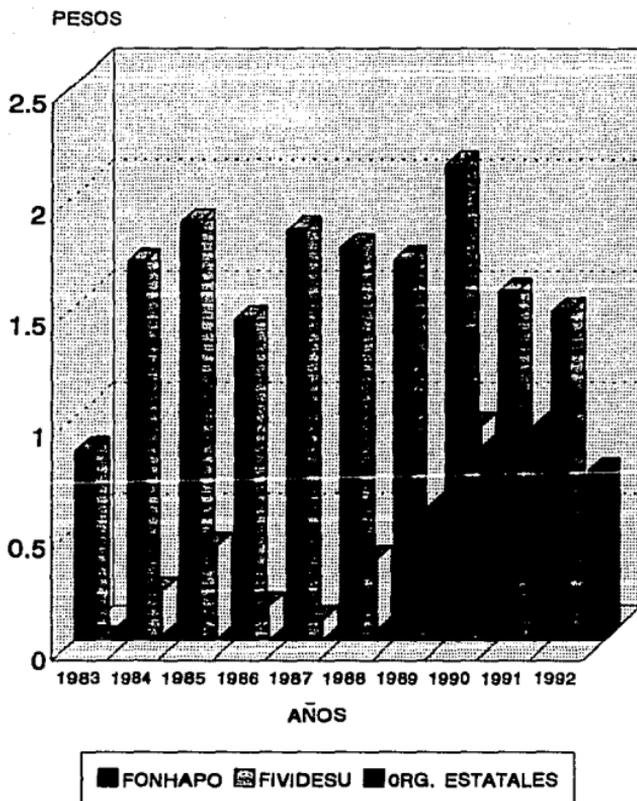
INVERSION, 1983-1992; INFONAVIT , FOVISSSTE Y FOVI-BANCA
 (PRECIOS CONSTANTES : 1975=100)



■ FOVISSSTE ▨ INFONAVIT ▩ FOVI-BANCA

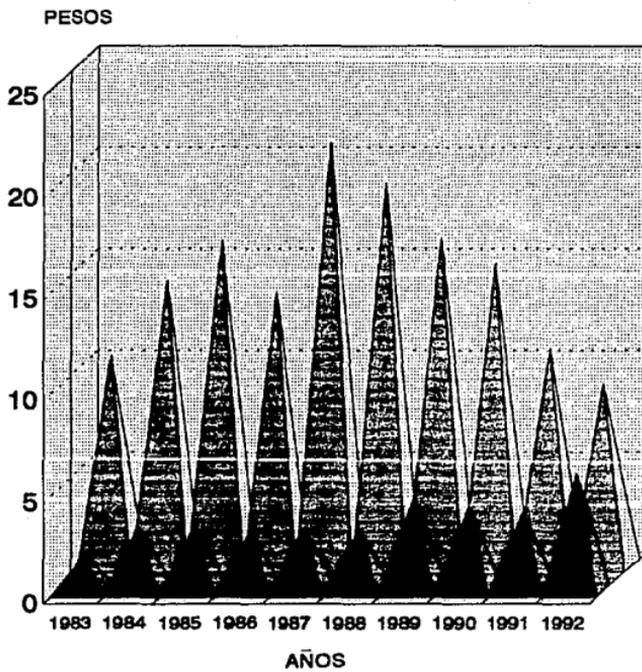
FUENTE : SEDUE, Estadística de Vivienda, 1983-1988, Subsecretaría de Vivienda, México, 1989.
 SEDUE, Estadística de Vivienda, 1989 y 1990.
 Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno; Anexo, 1992.

INVERSION, 1983-1992; FONHAPO , FIVIDESU Y ORG. ESTATALES
(PRECIOS CONSTANTES BASE 1978 = 100)



INVERSION EJERCIDA POR LA BANCA Y FOVI, 1983 - 1992

(PRECIOS CONSTANTES ; BASE 1978=100)



▲ FOVI ▲ BANCA

FUENTE : SEDUE .Estadística de Vivienda , 1983-1988. Subsecretaría de vivienda. Mexico, 1989.
SEDUE.Estadística de Vivienda , 1989 y 1990.
Poder Ejecutivo Federal , Cuarto Informe de Gobierno ; Anexo , 1992.

CUADRO No: 18

INVERSION EN VIVIENDA POR FOVI Y BANCA; 1983-1992
(PRECIOS CONSTANTES, BASE 1978=100)

ANO	FOVI	%	BANCA	%	SUMA	%
1983	1.7295	14.3	10.3769	85.7	12.1064	100
1984	3.1555	18.3	14.0815	81.7	17.2370	100
1985	3.1881	16.6	16.0468	83.4	19.2349	100
1986	2.9471	17.9	13.4902	82.1	16.4373	100
1987	3.0768	12.8	20.8742	87.2	23.9510	100
1988	3.0221	13.8	18.8673	86.2	21.8894	100
1989	4.5001	21.8	16.1668	78.2	20.6669	100
1990	4.1385	21.7	14.9434	78.3	19.0815	100
1991	3.8486	26.5	10.6958	73.5	14.5444	100
1992	5.7979	39.3	8.9694	60.7	14.7673	100

FUENTE: Elaboración propia con datos de SEDUE. Estadística de Vivienda, 1983-1988; SEDUE Estadística de Vivienda 1989 y 1990, y Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno; anexo, 1992

4.2.3 Tipo de Actividades y programas; resultados globales

Considerando los principales programas a los que se canalizó el crédito, durante 1983-1991, tenemos que a vivienda terminada se le apoyó con el 49.5%, al mejoramiento de la vivienda con el 23.5%, a lotes con servicios con el 10.1%, a vivienda progresiva con 7% y otros programas con el 9.9%. El crédito otorgado para vivienda progresiva y lotes con servicios en 1991 disminuyó en relación a 1990.

Los organismos que financian fundamentalmente vivienda terminada son BANCA Comercial, FONAVIT, BANOBRAS, PEMEX y FOVIMI-ISSSFAM, entre los más importantes. No así FIVIDESU, FONHAPO y los organismos estatales.

FONHAPO en los últimos tres años ha concentrado sus programas al mejoramiento de las viviendas urbanas y rurales, en los que se incluye lo realizado a través de FONAVIT y PRONASOL, así como en la compra de vivienda a terceros; la construcción de pies de casa (vivienda progresiva); y la adquisición de lotes urbanizados. Este organismo dejó de financiar, a partir de 1988, vivienda terminada.

CUADRO No: 18
UNIDADES CONCLUIDAS E INVERSION EJERCIDA POR PROGRAMA Y SUBPROGRAMA
(INVERSION EN MILES DE MILLONES DE PESOS); 1988-1991

PROG. Y SUBPROG.	1988 Num.	1989 Num.	1990 Num.	1991 Num. (1)
.En Propiedad	154,130	112,340	149,670	203,973
.En Renta	11,440	12,551	9,202	
.No Especificado	0	0	0	
V. PROGRESIVA	20,976	28,651	14,768	26,007
LOTES CON SERVIC.	15,497	22,001	47,392	29,785
MEJORAMIENTO DE V.	40,820	72,470	97,544	62,169
OTROS CREDITOS (2)	21,586	25,745	33,050	39,045
.Urba. uso hab.	0	0	0	
.Adq. a terceros	15,403	16,464	22,747	
.Const. ter. pro.	2,494	3237	1,881	
.Pago de pasivos	348	557	383	
.Cofinanciam.	3,341	5,487	8,039	
NO ESPECIFICADO	0	0	0	n. d
TOTAL	264,449	273,758	351,626	360,979

PROG. Y SUBPROG.	Inver.	Inver.	Inver.
.En Propiedad	4,823.2	3,013.4	4,484.5
.En Renta	26.1	224.6	148.8
.No Especificado	447.0	2,869.7	3,359.4
V. PROGRESIVA	169.6	223.5	422.0
LOTES CON SERVIC.	25.2	86.9	148.2
MEJORAMIENTO DE V.	318.9	242.3	186.5
OTROS CREDITOS (2)	170.7	259.4	452.6
.Urba. uso hab.	0.0	0	4.6
.Adq. a terceros	90.8	146.5	178.2
.Const. ter. pro.	11.3	21.8	23.3
.Pago de pasivos	2.2	3.4	4.1
.Cofinanciam.	66.4	87.7	242.4
NO ESPECIFICADO	136.6	211.1	500.0
TOTAL	6,117.0	7,130.9	9,702.0

(1) Cifras Programadas

(2) Incluye para 1991: adquisici3n a terceros, construcci3n en terreno propio, pago de pasivos y cofinanciamiento.

CUADRO No: 20

VIVIENDAS TERMINADAS 1989-1991

	Viviendas Terminadas	Unidades Concluidas	%
INFONAVIT	186 880	228 461	81.8
FOVISSTE	18 919	70 473	26.9
BANCA-FOVI	249 415	249 415	100.0
BANBRAS	10 000	12 820	78.0
FONHAPO	0	162 470	0.0
FIVIDESU	8 161	101 016	8.1
PEMEX	6 738	7 846	85.9
FOVIMI-ISSFAM	5 007	6 644	75.4
ORG. ESTATALES	1 725	130 038	1.3
OTROS ORG.	821	8 778	9.3
TOTAL	487 666	986 363	49.4

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal. Tercer Informe de Gobierno, 1991; anexo. México, Presidencia de la República.1991

4.3 Los programas de vivienda a través del PRONASOL.

Los programas de vivienda por parte de los organismos se realizan a nivel programático-presupuestal por dos mecanismos:

- a través de su programa normal y,
- a través de convenios de coordinación intragubernamentales con el apoyo de las comunidades involucradas en cada proyecto, vía Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) ** a nivel estatal. En estos convenios participan, gobierno federal, gobierno estatal y organismos financieros fundamentalmente, además de los gobiernos municipales y comunidades.

En este sentido, un organismo ejerce su presupuesto, en vivienda mediante programas institucionales o programa normal; y, programas coordinados y concertados. Esto es importante mencionarlo, debido a que PRONASOL trabaja a través de este tipo

** Después del mes de abril de 1992 a estos convenios se les denomina Convenios de Desarrollo Social

de convenios. En el control del ejercicio del gasto, a la partida donde se registra este tipo de presupuesto, se le denomina Ramo XXVI. A este ramo presupuestal se le llamaba hasta 1988 de "Desarrollo Regional" y a partir de 1989 con la creación del PRONASOL, se le denomina de "Solidaridad y Desarrollo Regional"

Los grandes programas que instrumentó PRONASOL, fueron incorporados como ejes centrales en el control y seguimiento del presupuesto ejercido a través del Ramo XXVI: Solidaridad y Desarrollo Regional

Estos Grandes Programas son:

- Bienestar Social. Se desgrega en 16 programas específicos:
1) Infraestructura educativa y escuela digna; 2) educación básica; 3) cultura y deporte; 4) servicio social y niños de solidaridad; 5) infraestructura de salud y hospital digno; 6) agua potable; 7) alcantarillado; 8) urbanización; 9) vivienda; 10) ecología 11) infraestructura de abasto y apoyo al comercio; 12) electrificación rural y urbana; 13) fondos municipales y programas de infraestructura social (iniciados en 1990); 14) mujeres en solidaridad y servicios comunitarios; 15) prevención y readaptación social; 16) becas de capacitación a trabajadores (se incluyó aquí sólo en 1989, en tanto en 1990 sus resultados se reportan en solidaridad para la producción)
- Apoyo a la producción. Se incluyen 9 programas: 1) solidaridad para la producción (inicia en 1990); 2) desarrollo de áreas de riego; 3) desarrollo de áreas de temporal; 4) fomento a la producción y productividad primaria agroindustrial; 5) infraestructura pecuaria; 6) infraestructura pesquera y acuícola; 7) becas de capacitación a los trabajadores (se reporta aquí a partir de 1990); 8) fondo para empresas de solidaridad; 9) Fondo para el desarrollo de comunidades indígenas. Estos últimos programas iniciados 1992.
- Infraestructura Básica de Apoyo. Incorpora 3 programas: 1) carreteras alimentadoras y caminos rurales 2) carreteras troncales 3) apoyo a la participación de estados y municipios

Los resultados de estos tres grandes programas fueron:

CUADRO: 21

RAMO XXVI: SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL
PROGRAMAS CONCERTADOS Y COORDINADOS A TRAVES DE LOS CONVENIOS DE
DESARROLLO SOCIAL(a)

(Millones de pesos)

Año	Total	S o l i d a r i d a d			Otros Prog.
		Bienestar Social	Produc ción	Infraest. Basica de Apoyo	
1984(b)	145 630	79 499	15 398	26 707	24 026
1985	177 090	93 696	30 065	38 699	14 630
1986	201 002	105 140	28 074	45 660	22 128
1987	509 217	263 903	51 166	114 480	79 668
1988	860 550	469 346	77 919	185 157	128 128
1989	1 640 041	968 118	166 314	312 830	192 779
1990	3 277 409	1 869 154	879 657	472 323	56 275
1991	5 185 822	3 157 081	990 863	890 985	146 893
1992(c)	6 843 181	4 231 795	1 340 581	1 200 499	70 306

(a) Antes de del mes de abril de 1992, Convenios Unicos de Desarrollo (CUD's)

(b) Para los años 1984-1988 se refiere a los recursos de Ramo XXVI: Desarrollo Regional. Así mismo no incluye recursos de Apoyos Financieros a Estados y Municipios, y Departamento de Distrito Federal.

(c) Presupuesto Autorizado

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal (1992) Cuarto Informe de Gobierno; Anexo. SHyCP, 1992

No obstante que de esos tres grandes programas, el mayor presupuesto ejercido ha sido por Solidaridad para el Bienestar Social, conviene destacar la gran heterogeneidad de programas específicos incluidos en este apartado.

Del total del presupuesto ejercido en el Programa Bienestar Social, el cual no debiera llamarse programa sino más bien ámbito, campo o vertiente, durante 1989-1992 son cuatro programas los que absorvieron el 51 %. Estos son: a) infraestructura educativa y escuela digna; b) agua potable; c) urbanización y, d) fondos municipales y programas de infraestructura social, cuya ejecución inició en 1990.

SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL
PROG. SELECCIONADOS : 1989 - 1992.
RAMO XXVI



CUADRO No: 22

SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL
RAMO XXVI
PROGRAMAS SELECCIONADOS; 1989-1992

(millones de pesos)

Año	Escuela Digna	Agua Potab.	Urban.	Fondos Municipal.	Vivienda	Otros	TOTAL
1988	58487	50940	19320		14452	326147	469346
1989	122661	110950	96409		21267	616831	968118
1990	278585	262941	208035	233668	48480	837445	1869154
1991	429609	371027	380254	495369	89123	1391699	3157081
1992	534343	589845	619582	540610	57063	1890352	4231795
89-92	1365198	1334763	1304280	1269647	215933	4736327	10226148

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal (1992). Cuarto Informe de Gobierno; Anexo.SHyCP, 1992

Durante el periodo 1989-1992, los programas de vivienda sólo retuvieron el 2.1 % del presupuesto ejercido en Solidaridad para el Bienestar Social. Comparando lo destinado a este rubro en 1989 que fue de 21 267 millones de pesos con lo programado a ejercer en 1992, recursos que ascienden a 57 063 millones de pesos se registra un incremento absoluto de casi tres veces, esto es de 268.3% Sin embargo su participación en el monto global de ese gran apartado sigue siendo bajo.

Del presupuesto total en Solidaridad para el Bienestar Social en 1989, vivienda representó el 2.2%, en 1990 el 2.6%, en 1991 el 2.8% y en 1992 el 1.3%

Las cifras que a continuación se mencionan fueron presentadas por la recién creada Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, 1993-1994, hacen referencia a lo realizado durante el periodo 1989-1992, incluyendo como instancia u organismo constructor y realizador de vivienda a "SOLIDARIDAD",

Sin embargo debido a que la extinta SEDUE en sus Estadísticas de Vivienda publicadas hasta 1990, nunca separó las unidades concluidas a través de SOLIDARIDAD, ni el documento arriba citado ofrece mayor información, el porcentaje de unidades concluidas por SOLIDARIDAD (20.4%) conduce a inferir que éste fue realizado por las propias comunidades mediante procesos autoconstructivos asesorados o bien se trata de mostrar una posición triunfalista en sus resultados.

CUADRO No. 23
UNIDADES CONCLUIDAS DE VIVIENDA; 1983-1988 Y 1989-1992, MEXICO

ORGANISMO	1983-1988	%	1989-1992(a)	%
INFONAVIT	414 206	29.7	307 832	19.9
FOVISSSTE	92 658	6.6	130 590	8.5
FOVI-BANCA	468 637	33.6	328 109	21.3
BANDBRAS	0	0.0	5 480	0.3
FONHAPD	245 068	17.6	173 767	11.3
FIVIDESU	11 916	0.9	105 490	6.8
OTROS ORG. (b)	162 706	11.6	176 863	11.5
SOLIDARIDAD	-----	---	315 033	20.4
TOTAL	1 395 191	100.0	1 543 164	100.0

FUENTE: SEDESOL Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, 1993-1994. México, 1993

CUADRO No: 24
INVERSION EN VIVIENDA; 1983-1988 Y 1989-1992, MEXICO

(Miles de millones de pesos y porcentajes de participación)

ORGANISMO	1983-1988	%	1989-1992(a)	%
INFONAVIT	3 362.6	28.6	15 040.4	36.6
FOVISSSTE	717.0	6.1	3 375.7	8.2
FOVI-BANCA	5 938.3	50.5	16 672.9	40.6
BANOBRAS(b)	0.0	0.0	353.4	0.9
FONHAPO	483.1	4.1	1 683.6	4.1
FIVIDESU	73.1	0.6	506.1	1.2
PEMEX	303.5	2.6	1 417.8	3.4
CFE	46.1	0.4	169.6	0.4
F.ISSFAM	65.3	0.6	527.3	1.3
O.ESTATALES	6.6(c)	0.1	804.5	2.0
OTROS ORGAN.	22.8	0.2	153.8	0.4
P. RECONSTR.(d)	735.4	6.2	237.0	0.6
FICAPRO	0.0	0.0	117.4	0.3
TOTAL	11 753.8	100.0	41 059.5	100.0

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal (1992). Cuarto Informe de Gobierno, 1992; Anexo. Mexico, SHyCP

Conviene resaltar nuevamente que la inversión en los programas de SOLIDARIDAD se se llevan a cabo de manera concertada. En los convenios establecidos para tales fines, participan el gobierno federal (FONHAPO), los gobiernos estatales o municipales (organismos de vivienda locales) y las comunidades beneficiarias.

Las unidades concluidas por SOLIDARIDAD no se refieren a la construcción de viviendas terminadas sino a los trabajos de mejoramiento y rehabilitación, así como a la dotación de paquetes de materiales de construcción y a la regularización de la propiedad.

En 1991 "en materia habitacional se realizaron 127 828 acciones de mejoramiento de la vivienda con un presupuesto global de 134.4 mil millones de pesos, de los cuales 89.1 mil millones correspondieron a inversión federal y 45.3 mil millones a presupuesto estatal. Entre las acciones realizadas destacan los trabajos de mejoramiento y rehabilitación de viviendas rurales y la dotación de paquetes de materiales de construcción, así como

la introducción de servicios básicos".⁴⁵

En 1992, " en materia habitacional se efectuaron trabajos de mejoramiento y rehabilitación en 22 842 viviendas, y se entregaron 13 542 lotes de materiales para el acondicionamiento de otras, lo que requirió de recursos federales por 73.2 millones de nuevos pesos. Por su parte, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra entregó 203 mil escrituras que, sumadas a las 247 mil que expidieron los organismos estatales de vivienda, permitieron otorgar seguridad jurídica al patrimonio de 450 mil familias. De esta manera, en sólo cuatro años se han expedido 1 672 746 escrituras, cifra equivalente al 93.6% del rezago acumulado hasta 1988 en predios ejidales y comunales".⁴⁶

4.4. Distribución geográfica de la Inversión en Vivienda

Este apartado tiene como fin principal, identificar cual ha sido la orientación de la inversión en vivienda. En este sentido se busca determinar en la medida de lo posible los estados que reciben estos beneficios y si existen o no, ciertos vínculos políticos en ello.

Con este fin se relacionan la inversión total en vivienda cuya fuente de información es SEDUE y, la inversión ejercida por FONHAPD, ambas por entidad federativa

La inversión total en vivienda, incluye el ejercicio de todos los organismos e instancias que participan en este campo. Sin embargo se particularizó en la inversión ejercida por el FONHAPD, debido a que este organismo realiza los programas que en el discurso oficial son mayormente promovidos: vivienda rural; mejoramiento de la vivienda urbana y rural apoyados con procesos autoconstructivos. También por ser uno de los organismos que está dirigido a atender a población con menores ingresos económicos: hasta 2.5 veces el salario mínimo y, por representar la instancia por la cual PRONASOL canaliza sus programas de vivienda.

Asimismo, con la idea de argumentar algún fin político en la distribución de vivienda, se incorporó un tercer tipo de información que es: la inversión del gobierno federal en Solidaridad y Desarrollo Regional, proporcionada por la SPP.

⁴⁵ SHyCP (1991) "Programa Nacional de Solidaridad" en Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1991; Resultados Generales. México, pág 137

⁴⁶ SHyCP (1992) Programa Nacional de Solidaridad en Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1992; Resultados Generales. México, pág 163.

Cabe mencionar que estas tres informaciones sólo se dispusieron para el cierre del ejercicio 1990 y el cruce de cifras que se realiza, considera únicamente a los 15 estados con mayor monto de inversión en cada caso.

CUADRO No: 25
 INVERSION TOTAL EN VIVIENDA, DE FONHAPO Y, SOLIDARIDAD Y
 DESARROLLO REGIONAL, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1990

Total Ejercida en Vivienda (Miles de millones)		De FONHAPO (Millones)	Solidari. y Des. Reg. (Millones)		
D.F.	1 250.8	D.F.	67.8	DAX.	202.5
MEX.	485.8	O.RDO	48.1	CHIS	183.6
CHIH.	335.9	COAH.	37.3	MEX.	130.4
N.L.	288.0	MEX.	30.1	N.L.	108.6
VER.	284.8	PUE.	26.4	YUC.	108.1
JAL.	279.9	SON.	25.0	GRD.	107.0
TAM.	256.5	GRD.	23.0	MICH.	105.9
B.C.	249.9	B.C.	22.0	DGO.	101.8
COAH.	240.0	TAM.	21.0	ZAC.	92.6
GTO.	238.3	VER.	20.6	SON.	91.6
AGS.	223.7	CHH.	19.6	CHIH.	85.0
PUE.	220.4	GTO.	17.4	B.C.	83.1
SON.	216.5	SIN.	15.5	JAL.	82.5
GRD.	189.3	NAY.	13.1	HGD.	81.8
SIN.	160.3	YUC.	10.9	COAH.	81.7

De acuerdo a la información anterior, la distribución de la inversión en vivienda, se encuentra regionalizada, en tres diferentes grupos de atención:

a) Estados del centro del país (esto se obtuvo del cruce de la inversión total y de la correspondiente a FONHAPO), como son D.F., México, Guanajuato y Puebla. Lo que demuestra que el D.F. y el Edo. de México siguen siendo lugares de atracción de la inversión y de la población

b) Estados al norte del país y sobre todo fronterizos a Estados Unidos. Por ejemplo: Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Baja California, Coahuila y Sonora, mismos que recibirán los primeros impactos de una mayor apertura comercial, con la firma del Tratado del Libre Comercio cuyas negociaciones concluyeron el 12 de agosto de 1992.

También se incluyen en menor cuantía, estados al norte del país, no fronterizos, tales son los casos de Sinaloa y Aguascalientes. De este último estado conviene señalar, que recibió el impacto de la desconcentración de personal incorporado al sector público y de las instalaciones respectivas, iniciada a finales de 1985. Proceso que se tradujo en un incremento en la demanda de servicios en la entidad, entre ellos de vivienda.

c) Respecto a la atención a la pobreza extrema en estados con mayores índices o considerados como pobres, no se observa (para el año en que se dispuso de información) que sea a través de un alto monto en inversión en vivienda, el mecanismo principal para atenderlos. Solo Guerrero y Veracruz están siendo beneficiados y pueden entrar en esta clasificación.

El argumento anterior no significa que se niegue un posible beneficio en los estados más pobres; esos pueden estar siendo beneficiados, pero no a través de la construcción o financiamiento de vivienda. Sin embargo esto merece ser estudiado a lo largo de todo el periodo de la actual administración en tanto, aún un estado no considerado como pobre, tiene zonas o localidades pobres, tales serían los casos de Quintana Roo, Yucatán y Nayarit, donde FONHAPO ha ejercido recursos. De no ser así, a este grupo podría llamarse de estados turísticos que han recibido beneficios de la inversión del gobierno federal.

En 1991, en atención a la población campesina, el FONHAPO a través del FONAVIR, concluyó 4 482 obras en los Estados de México, Chiapas, Oaxaca, Michoacán, San Luis Potosí, Puebla y Colima.

Dentro del programa de atención a la población rural de extrema pobreza, el FONAVIR otorgó créditos para paquetes de materiales destinados al mejoramiento de vivienda, en beneficio de 5 mil familias de los estados de Hidalgo, San Luis Potosí, Chiapas y Veracruz.

d) En relación a un posible transcurso político en la distribución en la inversión en vivienda, se puede señalar que con base al tipo de información utilizada, se encuentra que en Baja California, Guanajuato y Coahuila, son los estados en los que se ha recibido una alta inversión en vivienda y en los que se tiene antecedentes de conflictos políticos.

El problema político más fuerte en ese entonces, fue la pérdida de la gubernatura de Baja California, por parte del PRI, en el proceso de elecciones en 1989.

La argumentación de este último inciso varía, si se consideran los programas realizados e inversión ejercida a través de Solidaridad y Desarrollo Regional, diferentes a los de vivienda, donde podemos encontrar un mayor número de estados con problemas

políticos y estados ubicados como los más pobres del país: Oaxaca, Chiapas, Hidalgo y Guerrero.

Las entidades federativas en las que se han concluido mayor número de viviendas, en términos absolutos, durante 1989 y 1990 son Distrito Federal, Baja California, Guanajuato, Estado de México, Chihuahua, Nuevo León, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz, Michoacán y Jalisco

Los estados que aumentaron su importancia relativa de 1989 a 1990 son Aguascalientes (de 3 mil a 11 mil), Baja California (de 10 mil 32.5), Coahuila (4 mil a 7.6), Chihuahua (de 7 mil 10.5) Guanajuato (4 mil a 20), Hidalgo (1.8 a 4), Sinaloa (de 2.7 a 6.5), Tamaulipas de (3.7 mil a 13.9)

Comparación de la distribución de la vivienda; Censo-Estadística SEDUE, 1990

Finalmente es conveniente indicar que ha habido un desplazamiento de ciertas zonas del país con mayor construcción o financiamiento de la vivienda.

De acuerdo a los Censos Generales de Población y Vivienda correspondientes a 1980 y 1990, y particularmente a las tasas de crecimiento intercensales de viviendas particulares, los estados y las zonas con mayor dinamismo fueron:

ZONA SUR	TC %	NORTE	TC %	CENTRO.	TC %	PACIFICO	TC %
Q. ROO	8.8	B.C.S	5.4	QRQ.	4.8	COL.	3.3
CHIS.	4.8	B.C.	4.3	TLAX.	4.0		
TAB.	4.7	COAH.	3.7	MEX.	3.9		
CAMP.	3.6	N.L.	3.4	GTO.	3.8		
		AGS.	4.5	MOR.	3.4		

De acuerdo a la inversión total en vivienda en 1990, y a los primeros estados con base a este criterio, tenemos:

(Miles de millones de pesos)

SUR	Inver.	NORTE	Inver.	CENTRO	Inver.	OTRAS	Inver.
--	0.0	CHIH	335.9	D.F.	1 250.8	JAL.	279.9
		N.L.	288.0	MEX.	485.8	GRD.	189.3
		TAM.	256.5	GTO.	238.3	VER.	284.8
		B.C.	249.9	PUE.	220.4		
		COAH.	240.0				
		SON.	216.5				
		SIN.	160.3				
		AGS.	223.7				
SUMA	0.0		1 970.8		2 195.3		754.4

La información Censal de 1990, referida a viviendas particulares fue obtenida el 12 de marzo de ese año, motivo por el que no incluye cifras a finales de ese año, y está vinculada fundamentalmente a la evolución de la década de los 80. Bajo esta aclaración, y con base a la comparación antes realizada, se observa que para el segundo año de gobierno de la actual administración, los estados con mayor atención se localizan en la zonas norte y centro del país. Por lo que la zona petrolera sur del país que recibió una alta atención en la década pasada, ha disminuido su importancia como región prioritaria en el campo de vivienda.

4.5 Viviendas Construidas- Déficit de Vivienda

El déficit acumulado reconocido al inicio de 1990, fue de 6.1 millones de viviendas, y para atender las necesidades derivadas del incremento poblacional durante 1990-1994 (cuatro años) se requería construir alrededor de un millón 30 mil nuevas viviendas, así como mejorar un millón 542 mil viviendas durante dicho periodo.

Con base a esas cifras, se requiere anualmente, sólo para atender la demanda por crecimiento de la población de 348 mil viviendas nuevas y, para amortiguar el deterioro físico de las viviendas, dar mantenimiento a 386 mil más.

Durante 1989-1991, fueron concluidas 986 363 unidades de vivienda, de la cuales: sólo 487 666 fueron viviendas terminadas y 232 183 constituyeron unidades de mejoramiento de vivienda. Aún suponiendo que estas últimas se refieren a viviendas y no a unidades de vivienda. Se alcanzó a cubrir el 20% de los requerimientos de vivienda mejorada y el 46.7% de los relativos a vivienda nueva.

CUADRO No: 26

DISTRIBUCION DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES POR ENTIDAD
FEDERATIVA; 1980-1990

	1980	1990	INCREM. ABS.	TASA CRECIM. INTER- CENSAL
REPUBLICA MEXICANA	12074609	16035233	3960624	2.9
AGUASCALIENTES	83791	129853	46062	4.5
BAJA CALIFORNIA	238603	362727	124124	4.3
BAJA CALIFORNIA SUR	39671	67304	27633	5.4
CAMPECHE	75879	107894	32015	3.6
COAHUILA	282705	404691	121986	3.7
COLIMA	64270	88627	24357	3.3
CHIAPAS	370319	594025	223706	4.8
CHIHUAHUA	391464	529799	138335	3.1
DISTRITO FEDERAL	1747102	1789171	42069	0.2
DURANGO	198378	262164	63786	2.8
GUANAJUATO	474800	687136	212336	3.8
GUERRERO	377847	501725	123878	2.9
HIDALGO	272162	362933	90771	2.9
JALISCO	776809	1029178	252369	2.9
MEXICO	1281270	1876545	595275	3.9
MICHOACAN	494638	663496	168858	3.0
MORELOS	175397	244958	69561	3.4
NAYARIT	132440	168451	36011	2.4
NUEVO LEON	461105	642298	181193	3.4
OAXACA	448665	587131	138466	2.7
PUEBLA	589485	772461	182976	2.7
QUERETARO	120503	193434	72931	4.8
QUINTANA ROO	44440	102859	58419	8.8
SAN LUIS POTOSI	283031	379336	96305	3.0
SINALOA	319834	422242	102408	2.8
SONORA	276848	378587	101739	3.2
TABASCO	180929	285319	104390	4.7
TAMAULIPAS	379476	488508	109032	2.6
TLAXCALA	92327	137135	44808	4.0
VERACRUZ	1015323	1262509	247186	2.2
YUCATAN	200966	273958	72992	3.1
ZACATECAS	184132	238779	54647	2.6

FUENTE: INEGI. X Censo General de Población y Vivienda, 1980
 México, 1984
 INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990
 México, 1992

CUADRO No: 27

INVERSION EJERCIDA POR ORGANISMO; 1983-1992

(MILES DE MILLONES DE PESOS)

ORGANISMO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
INFONAVIT	65.5	129.5	244.0	366.6	805.3	1,751.7
FOVISSSTE	8.8	20.1	40.8	86.0	177.1	384.2
FOVIBANCA	74.2	174.8	307.7	489.7	1,654.2	3,237.7
FONHAPO	5.2	17.2	30.0	42.9	127.1	260.7
PEMEX	3.8	13.2	24.8	47.7	109.9	104.1
CFE	2.5	4.6	5.8	6.1	9.1	18.0
F. ISSFAM	0.5	1.6	3.2	5.3	21.0	33.7
FIVIDESU	0.0	2.2	6.7	4.6	6.4	53.2
AURIS	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	6.2
OTROS ORG.	1.2	2.3	3.4	2.4	4.3	9.2
RECONST.	0.0	0.0	0.0	154.0	323.1	258.3
TOTAL	161.9	365.7	666.4	1,205.3	3,237.5	6,117.0

	1989	1990	1991	1992
INFONAVIT	2,237.0	3,372.6	3,884.7	5,546.1
FOVISSSTE	505.0	737.2	1,302.8	830.7
FOVI-BANCA	3,668.5	4,289.8	4,010.8	4,703.8
BANBRAS	0.0	24.8	83.8	244.8
FONHAPO	303.0	479.8	430.8	470.0
PEMEX	42.5	220.0	446.0	631.8
CFE	33.8	27.7	58.1	50.0
F. ISSFAM	30.1	86.6	258.0	152.6
FIVIDESU	51.0	215.9	99.5	139.7
O. ESTATAL	105.7	193.8	265.0	240.0
OTROS ORG.	7.1	5.8	36.8	104.1
RECONSTR.	138.5	30.8	23.4	44.3
FICAPRO	---	---	21.4	96.0
TOTAL	7,129.2	9,694.8	10,921.6	13,313.9

(1) Las cifras de los años 1983,1984,1986,1989 y 1990 fueron revisadas y modificadas por el FOVISSSTE

(2) El rubro de otros organismos incluye a Programa SEDUE; FIDACA; FIDELAC e INCOBUSA

FUENTE: SEDUE.Estadística de Vivienda,1983-1988
Subsecretaría de Vivienda. México,1989

SEDUE.Estadística de Vivienda,1989-1990
Poder Ejecutivo Federal. Cuarto Informe
de Gobierno; Anexo,1992

CUADRO No: 28

INVERSION EJERCIDA POR ORGANISMO; 1983-1992
(MILES DE MILLONES DE PESOS)

ORGANISMO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
INFOHAVIT	65.5	129.5	244.0	366.6	805.3	1,751.7	2,237.0	3,372.6	3,884.7	5,546.1
FOVISSSTE	8.8	20.1	40.8	86.0	177.1	384.2	505.0	737.2	1,302.9	830.7
FOVI-BANCA	74.2	174.8	307.7	489.7	1,654.2	3,237.7	3,668.5	4,289.8	4,010.8	4,703.8
BANCOBRAS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	24.8	83.8	244.8
FONHAPO	5.2	17.2	30.0	42.9	127.1	260.7	303.0	479.8	430.8	470.0
PEMEX	3.8	13.2	24.8	47.7	109.9	104.1	49.5	230.0	446.5	691.8
CFE	2.5	4.6	5.8	6.1	9.1	18.0	33.8	27.7	58.1	50.0
F. ISSFAM	0.5	1.6	3.2	5.3	21.0	33.7	30.1	86.6	258.0	152.6
FIVIDESU	0.0	2.2	6.7	4.6	6.4	53.2	51.0	215.9	99.5	139.7
INST. ESTAT.	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	6.2	105.7	193.8	265.0	240.0
OTROS ORG.	1.2	2.3	3.4	2.4	4.3	9.2	7.1	5.8	36.8	104.1
RECONSTR.	0.0	0.0	0.0	154.0	323.1	258.3	138.5	30.8	23.4	44.3
FICAPRO									21.4	96.0
TOTAL	161.9	385.7	666.4	1,205.3	3,237.5	6,117.0	7,123.2	9,694.8	10,921.6	13,313.9

(1) Las cifras de los años 1983,1984,1986,1989 y 1990 fueron revisadas y modificadas por el FOVISSSTE.

(2) El rubro de otros organismos incluye a : Programa SEDUE, FIDEACA, FIDELAC e INCOBUSA.

FUENTE: SEDUE. Estadística de Vivienda, 1983-1988, Subsecretaría de Vivienda, México, 1989.

SEDUE. Estadística de Vivienda, 1989 y 1990.

Podar Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno; Anexo, 1992.

CUADRO No: 29

INVERSION EJERCIDA POR ORGANISMO; 1983-1992
(PESOS DE 1978)

ORGANISMO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
INFOHAVIT	10.6869	12.7699	15.2529	12.3053	11.6599	11.8429	12.6024	15.0017	14.0871	17.4117
FOVISSSTE	1.4258	1.9821	2.5505	2.8867	2.5642	2.5975	2.8450	2.2791	4.7243	2.6079
FOVI-BANCA	12.1064	17.2370	19.2349	16.4373	23.9510	21.8994	20.6669	19.0815	14.5444	14.7673
BANCOBRAS	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.1103	0.3039	0.7685
FONHAPO	0.8484	1.6361	1.8754	1.4400	1.8403	1.7625	1.7070	2.1342	1.5622	1.4755
PEMEX	0.6200	1.3015	1.5503	1.6011	1.5912	0.7038	0.2789	1.0231	1.6191	2.1719
CFE	0.4079	0.4536	0.3626	0.2048	0.1318	0.1217	0.1904	0.1232	0.2107	0.1570
F. ISSFAM	0.0816	0.1578	0.2000	0.1779	0.3041	0.2278	0.1696	0.3852	0.9356	0.4791
FIVIDESU	0.0000	0.2169	0.4188	0.1544	0.0927	0.3597	0.2873	0.9603	0.3608	0.4386
INST. ESTAT.	0.0326	0.0197	0.0000	0.0000	0.0000	0.0419	0.5355	0.8620	0.9610	0.7535
OTROS ORG.	0.1958	0.2268	0.2125	0.0806	0.0623	0.0622	0.0400	0.0258	0.1334	0.0033
RECONSTR.	0.0000	0.0000	0.0000	5.1692	4.6781	1.7463	0.7893	0.1370	0.0849	0.1391
FICAPRO	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0776	0.3014
TOTAL	26.4154	36.0615	41.6570	40.4572	46.8755	41.3557	40.1632	43.1225	39.6050	41.7982

CUADRO No: 30

DISTRIBUCION DE LAS VIVIENDAS SEGUN TENENCIA, 1970 Y 1990

Tenencia de la Vivienda	1970		1990	
	Viviendas	%	Viviendas	%
Total	8 286 369	100.0	16 035 233	100.0
Propia	5 471 412	66.0	12 486 898	77.9
Rentada	2 814 957(a)	34.0	2 347 459	14.6
Otra situación	-----	-----	1 098 682	6.9
No especificado	-----	-----	102 194	0.6

(a) Incluye a las viviendas rentadas y otra situación diferente del tipo de tenencia propia

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990

CUADRO No: 31

DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA SEGUN INGRESO MENSUAL, 1990

Ingreso Mensual	Población Ocupada	%
Total	23 403 413	100.0
No recibe ingreso	1 690 126	7.2
Menos de un SM	4 518 090	19.3
De 1 a 2 SM	8 588 579	36.7
Más de 2 y menos de 3 SM	3 542 069	15.1
De 3 a 5 SM	2 283 543	9.8
Más de 5 SM	1 780 769	7.6
No especificado	1 000 237	4.3

SM : Salario Mínimo

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

"El Estado ha modificado paulatinamente su estrategia, asumiendo una posición más activa como promotor en lugar de constructor y propietario de vivienda, y sus instituciones se transforman para centrar sus actividades en el fomento y financiamiento del mercado inmobiliario" Poder Ejecutivo Federal (1993). Informe de Ejecución, 1992; Plan Nacional de desarrollo. SHYCP"

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

La política de vivienda no es una política nueva, surgida en los últimos años, la intervención del Estado en el campo habitacional a través de programas específicos, se ubica a partir de la década de los 40, por lo que se puede decir que ha pasado por diferentes estadios de desarrollo, en los cuales ha adquirido características particulares.

Durante la década de lo 80,' conocida por algunos economistas como la década perdida, debido a sus bajas tasas de crecimiento económico, contradictoriamente el ritmo de crecimiento en el financiamiento a la vivienda, se mantuvo. Sin embargo esto condujo a finales de esa década, a que la mayoría de los organismos de vivienda, enfrentara una fuerte descapitalización.

A diferencia de las reducciones que tuvieron otros rubros que se incluyen en el gasto social (educación y salud), la inversión en vivienda no sufrió fuertes reducciones. Esto se debió entre otras cosas a que la actividad habitacional ha constituido un mecanismo para neutralizar los conflictos sociales y mantener el ritmo de actividad de la industria de la construcción como generadora de empleo.

La reformulación de la política, se realizó al inicio del cambio de periodo gubernamental en un contexto en que las necesidades habitacionales tienden a convertirse en un problema político, en tanto se amplía la magnitud del deterioro de las condiciones de vida de la población, existe cierta influencia del exterior para contrarrestar este deterioro, y se genera la voluntad presidencial para adoptar un cambio de estas situaciones. Esto es importante, en tanto no es suficiente que exista un problema o ciertas necesidades para que este se resuelva, se necesita de diferentes apoyos y recursos para tomar y llevar a cabo medidas para contrarrestarlo, de ahí que la voluntad política adquiera relevancia.

También se ha podido observar, que este proceso de reformulación ha dependido entre otras cosas de las condiciones de crisis de la economía nacional; del agravamiento del conflicto en algunos de los subámbitos de las necesidades habitacionales; y de los objetivos a seguir por el gobierno en curso y de los intereses de los grupos específicos con los que establece mayor vínculo

Este proceso de reformulación, estuvo y ha estado acompañado de readecuaciones en el aparato público, mediante las cuales se crean nuevos organismos e instancias que plasman los objetivos

sociales e intereses del nuevo gobierno. Tal es el caso de la Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad y, posteriormente de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en sustitución de la SEDUE y de algunas Áreas de la extinta SPP.

Durante la década de los 90 en un afán por estabilizar la economía y lograr un cambio estructural, el Estado redujo su intervención en el ámbito económico y su aparato público. En este sentido se tomaron una serie de medidas que van desde la descentralización de funciones, la desregulación de actividades y una mayor apertura con el exterior.

En el campo de la vivienda las medidas implementadas fluctuaron entre dos extremos: por un lado, beneficiar a la población que fue duramente impactada por la crisis y la política económica seguida en la década de los 80 y por otro lado, impulsar la inversión en vivienda y con ello a los inversionistas privados. El Estado para hacer cumplir estos objetivos generales se encuentra con dos problemas fundamentales: por un lado, la descapitalización que sufrieron los organismos al mantener el ritmo en el financiamiento a la vivienda y por otro, la restringida demanda efectiva de la población sobre este bien.

Transitar de un escenario caracterizado por la incertidumbre extrema hacia otro con tasas de inflación semejantes a la de los países desarrollados, requirió una profunda corrección de los desequilibrios fiscales y monetarios en la economía desde principios de la década de los noventa

La situación financiera del sector público presentaba en 1988, un déficit de alrededor de 12.5% del PIB " Por primera vez en 50 años, en 1992 las finanzas públicas alcanzaron un superávit de 0.5% del PIB sin incluir los ingresos provenientes de la venta de las empresas del sector público.

La inflación, medida por el índice de precios al consumidor, se ha reducido de tasas cercanas al 60% anual en 1987 al 10.4% en marzo de 1993" (Aspe Armella, Pedro; EL Mercado de Valores No. 9; 6)

"Mientras en 1988 el pago por los intereses de la deuda pública total representaba el 16.3% del PIB y el 44.2% del gasto total, en 1992 este mismo concepto alcanzó el 4.1% del PIB y el 16.4% del gasto total. Esto ha permitido incrementar el gasto social en 57.3% en términos reales en los últimos cuatro años (El Mercado de Valores No. 9; 19)

El cambio estructural de la economía es parte fundamental de la estrategia económica basada en la disciplina fiscal y la lucha contra la inflación

Respecto al tipo de soluciones adoptadas dentro de la política de vivienda durante 1989-1992, se renuevan fórmulas antes ensayadas pero bajo nuevas premisas económicas y políticas. Entre estas fórmulas se incluyen: la autoconstrucción y ayuda mutua basadas en el principio de solidaridad social y, regeneración urbana sobre todo en la Ciudad de México. Como parte de esta última, se encuentra los programas de adquisición de la vivienda en renta por sus inquilinos, aplicándose fundamentalmente a aquellas viviendas bajo el régimen de rentas congeladas, medida con la que se libera a los propietarios originales, del gasto de rehabilitación y mantenimiento.

Cabe mencionar que a partir de la década de los 70' se empezaron a llevar a cabo en México, a través del Instituto para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (INDECO), programas que se orientan a atender a grupos de población de trabajadores de bajos ingresos. Estos programas eran de mejoramiento a las viviendas, viviendas nuevas; de regeneración urbana y, de vivienda rural. La fórmula que se adoptó siguiendo las recomendaciones de organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo), fue la autoconstrucción y ayuda mutua, basadas en el principio de solidaridad social. El financiamiento de estos programas exigió originalmente como requisito, la aportación de mano de obra. Sin embargo su cobertura fue muy limitada.

La vivienda progresiva, fue una fórmula diseñada para los países en vía de desarrollo, dirigida a reducir los costos de edificación y financiamiento, mediante la construcción de una vivienda básica, sujeta a ampliación. Esta solución empezó a implementarse a finales de los años 70 y se llevó a cabo con mayor dinamismo en los primeros años de la década de los 80. Sin embargo la crisis económica, afectó con mayor fuerza a los grupos de menores ingresos y a este tipo de programas, por lo que su producción declinó, aunque sin extinguirse.

La política de vivienda implementada en la actual administración también incorpora elementos novedosos. Entre ellos se encuentran: las readequaciones institucionales a través de las cuales se sustituye a la SEDUE por la SEDESOL, concentrando los programas de vivienda realizados dentro y fuera del PRONASOL y, desde 1988 y fundamentalmente entre 1990-1992 los organismos públicos de vivienda, la banca comercial y la banca de desarrollo modifican sus funciones, operación y esquemas de financiamiento.

Los organismos públicos de vivienda van abandonando su participación directa en la construcción habitacional y centrando sus funciones en el otorgamiento de créditos, para que sean las empresas contratistas quienes se hagan cargo de la construcción.

Esta misma estrategia la han tenido los apoyos financieros que el gobierno federal ha ofrecido a los gobiernos de los estados, en tanto se pretende que éstos concentren sus actividades en la introducción de servicios básicos o complementarios a la vivienda (urbanización de los lotes), y sean las empresas contratista y la propia población las instancias encargadas de construir las viviendas

Los más importantes y novedosos elementos de la actual política, han sido los mecanismos para financiar la construcción de vivienda, estos son: a) emisión de bonos bancarios y certificados de participación inmobiliaria; y la utilización de recursos provenientes del programa de intercambio de deuda pública por capital (SWAPS), lo cuales buscan atraer recursos del mercado de dinero y de capitales, b) Mecanismos de ahorro previo y, c) sistemas de cofinanciamiento, que consisten en el otorgamiento de crédito complementario a través de una institución bancaria u otro organismo financiero para la adquisición de vivienda nueva

La venta de bonos de vivienda y los certificados de participación inmobiliaria, tienen como propósito general, captar recursos para complementar los fondos públicos destinados a este campo y atraer el interés de la iniciativa privada a este tipo de programas. Estos mecanismos constituyen medidas acordes a la política económica general, impulsada por el gobierno federal para abrir los canales financieros estatales a los capitales privados en diversos sectores de la economía.

El mecanismo de ahorro previo, denominado ahora Sistema de Ahorro para el Retiro, constituye un instrumento incorporado a las políticas de seguridad social y, de largo plazo. Esto significa que sus beneficios no son recibidos por la población objetivo, sino después de diez o más años; hasta el término de la vida productiva del trabajador.

Para el caso de vivienda, este mecanismo opera a través de las Instituciones de Crédito (bancos) - antes Instituciones Nacionales de Crédito- y el INFONAVIT para los trabajadores del sector privado y del FOVISSSTE para los trabajadores del sector público en tanto el monto de las aportaciones patronales del 5% no se modificó. Desde 1972, fecha en que fue creado el Fondo Nacional de la Vivienda ha representado un mecanismo financiero por el cual se captan recursos sobre el 5% del salario ordinario, con objeto de constituir un fondo que permita un mayor financiamiento, para la construcción y mejoramiento de la vivienda de los trabajadores incorporados tanto al sector público como privado.

El impacto que puede tener este mecanismo de ahorro-inversión en vivienda, depende como ya se ha visto, del saldo de operación del INFONAVIT, por lo que en los primeros años de su funcionamiento, este organismo buscará subsanar primero sus déficits operacionales. Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda a través de este sistema, permite al INFONAVIT en el corto plazo, recuperar en un periodo menor sus inversiones de años anteriores, ya que los aportaciones de las subcuentas de vivienda de los trabajadores, se destinarán en primera instancia, al pago de pasivos que éstos tengan con el Instituto.

Los recursos provenientes del sector público se han minimizado, siendo las fuentes principales de financiamiento; las aportaciones patronales sobre el sueldo del trabajador, créditos externos, los depósitos del público en las Instituciones de Crédito (Bancos) y las provenientes del mercado de dinero y de capitales. La proporción de cada una de ellas, está sujeta al seguimiento posterior que se haga respecto al funcionamiento de los mecanismos antes señalados.

Los mecanismos de cofinanciamiento instrumentados, son apoyados con créditos externos, principalmente del Banco Mundial. El sector financiero se hace cargo del volumen mayor de financiamiento a la vivienda.

Se vislumbra que las medidas orientadas a atraer recursos del sector bancario y de los mercados de dinero y de capitales, no van a satisfacer directamente la demanda de vivienda popular sino, por el contrario, van a favorecer una política financiera anticrisis, a endurecer las condiciones para el acceso a la vivienda por la población trabajadora, generando una serie de contradicciones entre los objetivos sociales y los mecanismos utilizados para alcanzarlos, pues el tipo de financiamiento derivado de estos mecanismo está determinado por la rentabilidad económica a corto plazo y no por las necesidades de vivienda y servicios públicos.

En relación a la orientación redistributiva de la política de vivienda, puede decirse que aún cuando los trabajadores del sector privado han recibido algunos beneficios, como son ampliación de los plazos de amortización de nuevos créditos, prórrogas para el pago de deudas en los casos de terminación laboral con una empresa; los mayores beneficios los ha concentrado el sector bancario y financiero, por ejemplo: plazos de amortización más bajos sobre los créditos concedidos; menores tasas de interés en el mercado; disponibilidad de recursos externos complementarios, cobro de comisiones; y, exenciones fiscales por parte del Estado.

Los trabajadores incorporados al sector público han recibido un menor apoyo en comparación a los que laboran para las empresas privadas ubicadas en las Áreas urbanas. EL SAR solo es aplicable a los trabajadores del sector público federal.

De acuerdo a las coberturas de los servicios de seguridad social, los trabajadores afiliados al IMSS, se concentran en el ámbito urbano y en las actividades más dinámicas de la economía: comercio, servicios e industria manufacturera. En 1990 del total de asegurados del IMSS, el 94.3% se ubican en el ámbito urbano y el 5.7% en el ámbito rural.

La implementación de la actual política de vivienda ha contemplado también, exenciones fiscales para los poseedores de viviendas adquiridas con créditos otorgados por los programas de vivienda del Estado. Sin embargo la cuantía y temporalidad de los beneficios otorgados a los empresarios, a través de mecanismos fiscales son mayores, ya que las aportaciones que éstos realizan al Fondo Nacional de Vivienda, se encuentran exentas de impuestos de manera permanente, mientras que los subsidios otorgados a los grupos de población descritos, sólo son aplicables durante el ejercicio fiscal de 1992 y en la Ciudad de México.

En 1992 se tomaron otras medidas liberalizadoras para el mercado inmobiliario como son el establecimiento de un Acuerdo de Coordinación para el Fomento a la Vivienda dirigido a desregular y lograr una simplificación normativa y fiscal para la producción, financiamiento y comercialización de vivienda. Promoviendo además el desarrollo de vivienda usada, la inversión privada en vivienda para arrendamiento, reducir el costo y agilizar los trámites de titulación de la vivienda de interés social y popular. Tanto este acuerdo y los convenios de él derivados tendrán vigencia hasta 1994, fecha en la termina el Programa Nacional de Vivienda actual y la administración sexenal en que surgió.

PERSPECTIVAS

En el corto plazo (1993-1994), en materia de inversión y financiamiento a la vivienda se buscará incidir en las siguientes líneas de acción:

- 1) Estimular una mayor inversión privada en vivienda de interés social y popular, así como complementar los recursos provenientes de los promotores particulares, institutos y organismos financieros federales de vivienda
- 2) Incrementar los recursos financieros y la producción habitacional desarrollando esquemas que impliquen:
 - Establecer programas de fomento al mercado secundario de hipotecas, a fin de ampliar el volumen crediticio disponible en esta actividad
 - Desarrollar instrumentos financieros de mediano y largo plazo con tasas de mercado, y riesgo diversificado
 - Facilitar la utilización de recursos de fuentes alternas, como instituciones de seguros, afianzadoras y fondos de pensión
 - Establecer mecanismos para la obtención de un mayor volumen de créditos ante organismos financieros internacionales
 - Diseñar mecanismos flexibles de recuperación de créditos que permitan la aplicación de tasas de interés y amortizaciones reales, accesibles a la población de bajos ingresos
- 3) Modernizar los organismos de vivienda orientándolos a:
 - Transformarse en entes eminentemente financieros y de fomento, transfiriendo la edificación de vivienda a los sectores privado y social. Asumir progresivamente las instituciones locales, la responsabilidad de ejecutar las acciones correspondientes a los financiamientos de los organismos federales.
 - Individualizar además del otorgamiento de créditos, la recuperación de los otorgados con anterioridad
 - Adecuar sus sistemas de otorgamiento y recuperación crediticia, para ampliar su campo de acción y reducir su cartera vencida

- Utilizar sistemas de operación que propicien la reducción de costos y tiempos en la gestión, financiamiento y otorgamiento de créditos construcción entrega y titulación de la vivienda.
- 4) Diseñar, establecer y operar sistemas de transferencia de vivienda nueva o usada en la modalidad de " bolsa de vivienda", con el objeto de:
- Propiciar que las viviendas usadas no permanezcan desocupadas y se reintegren al mercado inmobiliario dando lugar a una importante oferta de vivienda.
 - Promover el establecimiento del sistema nacional de bolsas de vivienda que facilite el intercambio de información aprovechable por las familias demandantes
 - Concertar con las asociaciones de profesionales inmobiliarios en las entidades federativas su intervención a bajo costo, en las bolsa de vivienda, con especial atención a la vivienda de interés social y popular
- 5) Orientación y destino de las viviendas. Se espera que la construcción de vivienda se localice fundamentalmente en las cien ciudades en el marco del programa de este nombre y del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994. Esto con el fin de promover e impulsar a las ciudades de dimensiones medias, desalentando la migración hacia las zonas metropolitanas del país y generando empleo en las ciudades que presenten mejores condiciones para su crecimiento,

Para el ejercicio fiscal de 1993, el Departamento del Distrito Federal, expidió un acuerdo mediante el cual otorga subsidios fiscales y facilidades administrativas a los organismos descentralizados y fideicomisos públicos, así como a los promotores sociales y privados que tengan como objetivo desarrollar proyectos de vivienda nueva de intrerés social o de rehabilitación y reparación de la misma, con un costo de hasta 180 veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal por vivienda y hasta 236 veces dicho salario exclusivamente para edificaciones ubicadas en el centro histórico

El subsidio, será equivalente al 50% de los créditos que por concepto del impuesto sobre adquisición de inmuebles, contribuciones de mejoras, derechos por expedición de licencias de construcción, licencias de subdivisión o fusión de predios, por los servicios de alineamientos de inmuebles, de señalamientos de número oficial, derechos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal y derechos

por el estudio y dictamen técnico de densidad, sean a cargo de los organismos, fideicomisos y promotores, en el ejercicio fiscal de 1993, con motivo de la construcción o reparación de inmuebles para vivienda popular.

Los promotores privados y sociales de vivienda, así como los organismos descentralizados y fideicomisos públicos para ser considerados como beneficiarios, deberán acreditar ante la Dirección de Reordenación Urbana y Protección Ecológica lo siguiente:

a) Que desarrollen proyectos de vivienda tipo "A" y "B", con valores de hasta 180 veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal y hasta 236 veces de dicho salario mínimo cuando se trate de edificaciones ubicadas en el centro histórico.

Los promotores privados de vivienda también deberán comprobar:

b) Que trabajan por medio de financiamiento del Fondo de la Vivienda del Banco de México y la Banca Comercial.

c) Que se encuentran inscritos en el registro de Promotores del Fondo de la Vivienda del Banco de México, y contar con la aprobación técnica de ese Fondo.

d) Que cuentan con el dictamen de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, por el que se acredite que el promotor reúne los requisitos para obtener los subsidios.

Los organismos descentralizados y fideicomisos públicos para la obtención del beneficio fiscal también deberán cumplir con este último inciso.

Los promotores de vivienda del sector social deberán cumplir además, con lo siguiente:

- Estar registrado ante la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica como organización que se dedica a la promoción de vivienda popular
- Que el proyecto de vivienda lo realice por sí mismo o a través de un organismo o fideicomiso público dedicado a la vivienda.

REFORMAS INQUILINARIAS

Las reformas en materia inquilinaria aprobadas el 12 de julio de 1993, sin una consulta popular y discusión parlamentaria se dieron a conocer el día 21 del mismo mes en el Diario Oficial de la Federación. Así en esa fecha se expide un Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal; Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Ley Federal de Protección al Consumidor. Mismas que entrarían en vigor en octubre del mismo año.

De estas disposiciones destacan las del Código Civil, en este sentido, se derogan los artículos que hacen referencia a la fijación de la renta en moneda nacional y al límite para el incremento anual del alquiler.

Anteriormente al decreto señalado, el artículo 2448 fracción D estipulaba que la renta sólo podrá ser incrementada anualmente y dicho aumento no podrá exceder del 85% del incremento porcentual, fijado al salario mínimo general del Distrito federal, en el año en el que el contrato se renueve o se prorrogue.

También se derogó el artículo 2452 que hace referencia a rangos de renta ya obsoletos como por ejemplo: menores de 609 y de 60 a 100 pesos.

Con la derogación del artículo 2485 y la modificación al 2448 fracción c, se eliminó la posibilidad de prorrogar automáticamente dos años o más la vigencia del contrato de arrendamiento. El artículo 2478 señalaba que "todos los arrendamientos que no se hayan celebrado por tiempo expresamente determinado, concluirán a voluntad de cualquiera de las dos partes contratantes, previo aviso por escrito dado a la otra parte con quince días de anticipación" (DOF 21 de julio de 1993;

En relación a las reformas al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y a la Ley Federal de Protección al Consumidor, estas permitirán respectivamente: agilizar para los propietarios los juicios de desahucio y los desalojos sumarios y, suprimir la competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor en materia de arrendamiento, dejando los intereses del inquilino en manos del libre mercado.

Uno de los argumentos utilizados en pro de la liberalización de rentas es que esta medida resulta necesaria para estimular la construcción de vivienda.

"Las reformas inquilinarias permitirán incentivar, bajo reglas claras, la construcción de casa destinadas a la renta" (Colosio, La Jornada;40)

"No debe haber motivo de preocupación en la ciudad, las modificaciones a la Ley inquilinaria favorecen la inversión pero no afectan a los inquilinos en sus derechos" (Camacho, La Jornada)

Sin embargo las relaciones inquilinos- propietarios con descuido, llevo las cosas al terreno político. Después de la aprobación de las reformas inquilinaria, se realizaron manifestaciones tumultuarias que desembocaron un mes posterior (aproximadamente) a que mas de 20 organizaciones del Movimiento Urbano Popular (MUP) tomaran violentamente las instalaciones del Congreso de la Unión, interrumpiendo (el día 18 de agosto) la Sesión Permanente de la Cámara de Diputados y exigieron la derogación de las reformas inquilinarias, postergando su discusión hasta que concluyera el Foro Público de vivienda al que ellas mismas propusieron y convocaron.

El compromiso por parte de la Cámara de Diputados para llevar a cabo dicho foro y posponer el debate, fue anulado en tanto los diputados adujeron presión para ello.

Posteriormente, el día 30 se retomaría el asunto e iniciaron las "Audiencias Públicas" a través de las que las Comisiones de Vivienda y del DF de la Cámara de Diputados recibieron durante tres días las propuestas que por escrito presentaron las organizaciones del MUP.

Finalmente, el 8 de septiembre fueron aprobadas por el Congreso las modificaciones a los artículos transitorios de la las reformas en materia inquilinaria para quedar de la siguiente forma:

1) Las disposiciones del decreto entrarán en vigor el 19 de octubre de 1998 (cinco años después) a excepción de los siguientes casos:

2) Las disposiciones del decreto se aplicarán a partir del 19 de octubre de 1993 únicamente cuando se trate de inmuebles que: a) no se encuentren arrendados al 19 de octubre de 1993; b) se encuentren arrendados al 19 de octubre de 1993, siempre que sea para uso distinto del habitacional; c) su construcción sea nueva, siempre que el aviso de su construcción sea posterior al 19 de octubre de 1993.

3) Los juicios y procedimientos judiciales y administrativos actualmente en trámite, así como los que se inician antes de octubre de 1988 derivados de contratos de arrendamiento de inmuebles para habitación y sus prórrogas que no se encuentren en los supuestos establecidos en el transitorio anterior, se registrarán hasta su conclusión por las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y de la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente con anterioridad al 17 de octubre de 1993.

En la práctica, el impacto de las reformas inquilinarias se dará con mayor fuerza contra los inquilinos pobres y medios en el Centro Histórico de la Ciudad de México y otras áreas interiores, donde se concentra una gran cantidad de cuartos de vecindad y azotea y pequeños departamentos deteriorados, donde se ubican las rentas congeladas. La reforma se enlaza con el proyecto de revitalización empresarial del Centro Histórico, ya que facilita la exclusión y expulsión de los sectores populares de esta zona.

REFERENCIAS BIBLIO-HEMEROGRAFICAS

MARCO TEORICO

- 1) Feinstein, O.N. (1984) " Neoestructuralismo y paradigmas de política económica " en El Trimestre Económico. Vol. LI (1) No. 201. México, FCE, Enero-marzo
- 2) Ffrench-Davis, Ricardo (1990) "Esbozo de un planteamiento neoestructuralista en Revista de la CEPAL No. 34. Santiago de Chile. Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Enero
- 3) Sunkel, Osvaldo y Zuleta, Gustavo (1990) " Neoestructuralismo versus Neoliberalismo en los años noventa" en Revista de la CEPAL No 42. Santiago de Chile. Naciones Unidas- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Diciembre
- 4) Rosales V., Osvaldo (1991) " El debate acerca del ajuste estructural en la América Latina " en Economía de América Latina No.20, México. CIDE
- 5) Bustelo, Eduardo (1989) " Política social en un contexto de crisis: sera que se puede? en Economía de América Latina No. 18/19, México. CIDE
- 6) Méndez, José Luis (s/f). Variables Dependientes e Independientes en el Estudio de las Políticas Públicas; hacia un esquema de análisis. México. El Colegio de México.
- 7) Suárez Farias, Francisco (1989) " Políticas gubernamentales de privatización y desregulación en Revista Argumentos. México UAM-Xochimilco, Diciembre
- 8) Sojo, Ana (1990) " Naturaleza y selectividad de la política social" en Revista de la CEPAL No. 41 Santiago de Chile Naciones Unidas- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Agosto
- 9) Malloy, J (1985) " Statecraft and social security policy and crisis: a comparison of Latin America and the United States" in C. Mesa Lago, The crisis of social security and health care. Pittsburgh, The University of Pittsburgh Press.

10) Arellano, José Pablo (1981) "El Gasto Público Social y sus Beneficiarios en América Latina" en Colección Estudios CIEPLAN, No 6 Diciembre. Santiago- Chile

11) Arellano, José Pablo (1982) " Políticas de Vivienda Popular: lecciones de la experiencia Chilena" en Colección Estudios CIEPLAN, No 9 Diciembre. Santiago- Chile

12) Aguilar Villanueva, Luis F. (1990) " Política pública y gobierno del Estado" en Revista del Colegio: políticas públicas No. 4. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública

13) Mendoza Huichan, Ernesto (1990)" Política de modernización y negociación"en Revista del Colegio; políticas públicas No. 4. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública.

14) Colosio Murrieta, Luis Donaldo (1990)" Entrevista con Mauricio Merino Huerta" en Revista del Colegio; políticas públicas No 4. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública.

15) Andrieu, Pedro E (1990) " La modernización del sector público en América Latina y el Caribe; el rol de la cooperación técnica internacional" en Memoria del Seminario Internacional: redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina, 1989. México, INAP

16) Almada, Carlos F. (1990) " Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina"en Memoria del Seminario Internacional: redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina, 1989. México, INAP

CONTEXTO Y REFORMULACION DE LA POLITICA DE VIVIENDA, AL INICIO DE LA DECADA DE LOS 90

17) Coulomb, René (1990) México: La Política Habitacional en la Crisis; viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes. México, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos , A.C.

18) Ortega Valadez, Ernesto (1988) " Las organizaciones vecinales y el programa de Renovación Habitacional Popular en Iracheta Cenecorta, Alonso y Villar Calvo, Alberto (coordinadores). Política y Movimientos Sociales en la Ciudad de México; Colección Desarrollo Urbano. México, DDF- Plaza y Valdes

- 19) Connolly, Priscilla (1987) " La política habitacional después de los sismos" en Estudios Demográficos y Urbanos No.4 Vol 2. El Colegio de México, enero-abril
- 20) Duhau, Emilio (1987) "La formación de una nueva política social: el Caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la Ciudad de México" en Estudios Demográficos y Urbanos No.4 Vol 2. El Colegio de México, enero-abril
- 21) Carrasco, Rosalba y Provencio, Enrique (1988) " La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias" en Investigación Económica No.184. Mexico, UNAM, Facultad de Economía abril-Junio.
- 22) Garza, Gustavo y Schteingart, Martha (1978). La acción habitacional del Estado en Mexico". México. El Colegio de México.
- 23) González Rubí, Rafael (1984) " La vivienda un desafío atroz: segunda parte. en Comercio Exterior Vol 34 No. 7 Julio . México
- 24) Feres, Juan Carlos y León, Arturo (1990) " Magnitud de la situación de la pobreza" en Revista de la CEPAL No. 21 Santiago de Chile, Naciones Unidas- CEPAL. agosto
- 25) Kaztman, Rubén y Gerstenfeld, Pascual (1990) " Areas duras y Areas blandas en el desarrollo social " en Revista de la CEPAL No. 41, Santiago de Chile, Naciones Unidas- CEPAL, agosto
- 26) Poder Ejecutivo Federal (1989). Plan Nacional de Desarrollo; 1989-1994. México, Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 27) Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990) Programa Nacional de Vivienda; 1990-1994. México.
- 28) Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1991). El Combate a la pobreza: lineamientos programáticos México, El Nacional
- 29) Banco de México (1992). Indicadores Económicos.
- 30) INEGI (1992) XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. México.
- 31) Nacional Financiera (1990) La Economía Mexicana en Cifras, 1990. 11a. edición México.

Periódicos:

- El Financiero, 25 de noviembre de 1986
- El Financiero, 29 de julio de 1988
- El Financiero, 5 de septiembre de 1988
- La Jornada 12 de marzo de 1987
- La Jornada, 12 de mayo de 1987
- La Jornada , 2 de mayo de 1988
- La Jornada 10 de marzo de 1989
- La Jornada, 5 de julio de 1990
- La Jornada, 13 de enero de 1991
- El Universal, 21 de abril de 1992

IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE VIVIENDA, EN EL PERIODO; 1989-1992

32) Kirschen, E y otros (1978). Nueva Política Económica Comparada. Dikos -Tau, SA.

33) Nacional Financiera (1990) "Reformas del Programa Financiero de Vivienda en los últimos años y perspectivas" en el Mercado de Valores No. 13, Julio

34) Nacional Financiera (1990) "Políticas de crédito y riesgo; ingeniería de instrumentos financieros para la vivienda" en Mercado de Valores No. 16, agosto

35) Nacional Financiera (1991) "Programa Banca-FQVI para la vivienda de menor valor" en Mercado de Valores No. 3, febrero

36) Nacional Financiera (1991) "Financiamiento para la vivienda FQVI" en Mercado de Valores No. 6, marzo

37) Nacional Financiera (1991) "Evolución del Sistema Bancario" en Mercado de Valores No. 22, noviembre

38) Nacional Financiera (1992) "Hacia la Banca de Menudeo en el Sector Vivienda: Variantes de subastas FQVI y comisiones a futuro" en Mercado de Valores No. 14, Julio 15

39) STyPS (1992) "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores" en Diario Oficial de la Federación , 24 de febrero

40) INFONAVIT (1992) "Aviso a los contribuyentes del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores"; en Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo

- 41) INFONAVIT (1992) "Acuerdo por el que se dan a conocer las reglas a que se someterán las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales" en Diario Oficial de la Federación, 20 de octubre
- 42) INFONAVIT (1992) "Aviso por el que se dan a conocer reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores" en Diario Oficial de la Federación, 20 de octubre
- 43) INFONAVIT (1977) "Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores" en Disposiciones Legales, 3ra. edición
- 44) SEDESOL (1992) "Acuerdo de coordinación para el fomento de la vivienda" en Diario Oficial de la Federación, 20 de octubre.
- 45) SEDESOL (1992) "Convenio de concertación para el programa de materiales" en Diario Oficial de la Federación, 20 de octubre.
- 46) SEDESOL (1992) "Convenio de concertación para agilizar los trámites de producción y titulación de vivienda" en Diario Oficial de la Federación, 20 de octubre de 1992
- 47) DDF (1992) "Acuerdo por el que se establecen reducciones y apoyos fiscales para el pago de contribuciones al Departamento del Distrito Federal, en favor de los grupos de contribuyentes que se indican" en Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero
- 48) SHyCP (1992) "Decreto por el que se establece, en favor de los trabajadores al servicio del a APF que están sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, un sistema de ahorro para el retiro" en Diario Oficial de la Federación, 27 de marzo
- 49) Secretaría de Gobernación (1992) "Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" en Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo.
- 50) Mesa-Lago (1986) "Seguridad Social y Desarrollo en América Latina" en Revista de la CEPAL No. 28 Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL
- 51) Galarza Gerardo (1992) "La Supersecretaría de Desarrollo Social intervendrá en todos las áreas de gobierno" en Proceso No. 810, 11 de mayo

52) ISSSTE (1987) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. México.

53) Secretaría General de Gobierno (1990) "Modificaciones y adiciones al manual de procedimientos y reglas de operación del Fideicomiso Casa Propia" en Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal. México. DF , 12 de febrero

54) DDF (1992) "Acuerdo por el que se otorga un subsidio por concepto de impuesto predial, en cargo al Presupuesto de Egresos del DDF para el ejercicio fiscal de 1992, en favor de los Veteranos de la Revolución Mexicana o sus conyuges" en Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo

55) DDF (1992) "Decreto que abroga el diverso que prorroga los contratos de arrendamiento de las casa o locales que se citan" en Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre.

56) Banco de México (1993) Informe Anual 1992. México,

EVALUACION DE LA INVERSION Y EL FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA;
1989-1992

57) SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática; principios y organización, s/f

58) SPP. (1985) Sistema Nacional de Planeación Democrática; principios y organización

59) SPP. (1990) Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989; Resultados Generales. México

60) Poder Ejecutivo Federal (1991). Tercer Informe de Gobierno 1991; Anexo. México, Presidencia de la República

61) SEDUE (1989) Estadística de Vivienda 1983-1988. México Subsecretaría de Vivienda

62) SEDUE (1991) Estadística de Vivienda 1989. México Subsecretaría de Vivienda

63) SEDUE (1991) Estadística de Vivienda, 1990. México Subsecretaría de Vivienda

64) SHyCP (1991) "Programa Nacional de Solidaridad" en Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1991; Resultados Generales. México

65) SHyCP (1992) "Programa Nacional de Solidaridad" en Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1992; Resultados Generales. México

PERSPECTIVAS

66) DDF (1992) "Acuerdo por el que se otorgan subsidios fiscales y facilidades administrativas a los organismos descentralizados y fideicomisos públicos, así como a los promotores sociales y privados que tengan por objeto desarrollar proyectos de vivienda nueva popular, o de rehabilitación y reparación de la misma" en Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre.

67) DDF (1992) "Acuerdo por el que se establecen reducciones y apoyos fiscales para el pago de contribuciones al Departamento del Distrito Federal, en favor de los grupos de contribuyentes que se indican" en Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre.

68) "El PRI promueve algunos cambios: Colosio" en La Jornada 29 de julio de 1993, pag 40

69) "La reforma aprobada no afecta derechos de inquilinos: Camacho" en La Jornada , 30 de julio de 1993

70) Poder Ejecutivo Federal (1993). Informe de Ejecución, 1992 Plan Nacional De Desarrollo. SHyCP

71) Pradilla Cobos, Emilio (1993). " Reforma Inquilinaria para los propietarios, contra los inquilinos/II" en La Jornada, 4 de agosto.

72) "Congela Salinas las reformas inquilinarias" en La Jornada, 5 de agosto de 1993.

73) "Irrumpen colonos en el Palacio Legislativo " en La Jornada, 19 de agosto de 1993.

74) "Anulan el foro sobre reforma inquilinaria" en La Jornada, 20 de agosto de 1993.

75) "Aprueban diputados posponer cinco años las reformas inquilinarias" en La Jornada, 9 de septiembre de 1993.

76) "La Banca de Desarrollo como inductora de la Banca Comercial" en el Mercado de Valores No. 5, marzo 1 de 1993.

77) "IV Convención del Mercado de Valores" en Mercado de Valores No. 9, marzo 1 de 1993.

78) "Informe de la Deuda Pública al Cuarto Trimestre de 1992" en el Mercado de Valores No.9, mayo de 1993