

a

00821
83



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

“ ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA DE
INTERÉS SOCIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA,
DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL NUEVO ENTORNO
ECONÓMICO, 1965-1996. “

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

JOSÉ GILBERTO JAVIER Y SÁNCHEZ

ASESOR DE TESIS:

LIC. JUAN PABLO ARROYO ORTIZ



MÉXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA, OCTUBRE DE 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

b



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVILA 11
MEXICO

AVILADO a la Dirección General de Exámenes de la UNAM a difundir en formato electrónico el contenido de los trabajos profesionales
NOMBRE José Gilberto Javier y Sánchez
FECHA 23/11/03
FIRMA

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. JOSÉ GILBERTO JAVIER Y SÁNCHEZ, bajo el siguiente título: "ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN EL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL NUEVO ENTORNO, 1965-1996", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

LIC. FERNANDO DEL CUETO CHARLES.

C



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
MEXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. JOSÉ GILBERTO JAVIER Y SÁNCHEZ**, bajo el siguiente título: **"ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN EL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL NUEVO ENTORNO, 1965-1996."**, en tal virtud; considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Juan Pablo Arroyo Ortíz', written over the printed name.

LIC. JUAN PABLO ARROYO ORTÍZ.

d



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. JOSÉ GILBERTO JAVIER Y SÁNCHEZ**, bajo el siguiente título: **"ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN EL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL NUEVO ENTORNO, 1965-1996."**, en tal virtud; considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jorge Carreto Sanginés', written over a horizontal line.

LIC. JORGE CARRETO SANGINÉS.

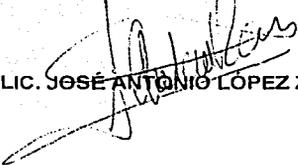
e



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. JOSÉ GILBERTO JAVIER Y SÁNCHEZ**, bajo el siguiente título: **"ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN EL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL NUEVO ENTORNO, 1965-1996."**, en tal virtud; considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


LIC. JOSÉ ANTONIO LÓPEZ ZARZA.

f



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
MEXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. JOSÉ GILBERTO JAVIER Y SÁNCHEZ**, bajo el siguiente título: **"ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN EL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL NUEVO ENTORNO, 1965-1996."**, en tal virtud; considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'OAG', with a long horizontal stroke extending to the right.

MTRO. OSCAR MAURICIO GUERRA FORD.

g

A la memoria de mi Madre, de Rosy y de Yola.

A mi Papá, Don Gilberto Javier, a Marita y a Lulú.

A Pedro Paredes Lara y a Augusto Santiago Vázquez,
Detonadores de esta Empresa.

A mis compañeros y amigos, Mauro, Julio, Humberto
y Carlos Rodolfo por sus comentarios.

A Carlo Ledezma quien si su apoyo, aportaciones y
solidaridad no hubiera podido concluir este trabajo.

h

ÍNDICE GENERAL

TEMA	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	
CAPÍTULO I	
Marco Teórico Conceptual	
1.1 El Valor de la Tierra en Las Distintas Escuelas de Pensamiento Económico	2
1.2 Conceptualización de La Oferta y Demanda de Vivienda	5
1.2.1 La Oferta	5
1.2.2 La Demanda	11
1.3 Su Marco Constitucional	13
1.4 El Neoliberalismo en el Momento Económico Actual	15
1.5 La Importancia De La Vivienda en el Contexto Delineado	25
CAPÍTULO II	
Breve Periodización de la Economía Mexicana y la Distribución del Ingreso	
2.1 De 1917 a 1970	28
2.2 Periodo 1970-1982 Los Orígenes de la Reforma Neoliberal: Antecedentes y el Intento de Cambio en la Modalidad de Desarrollo	33
2.2.1 Antecedentes	33
2.2.2 Factores Externos	37
2.2.3 Factores Internos	39
2.3 La Irrupción de la Crisis En la Economía Mexicana	40
2.4 Periodo 1983-1988 Los Intentos Por Preservar las Bases del Intervencionismo Mexicano	42
2.5 Periodo 1988-1994	46
2.6 Consideraciones Sobre la Pobreza	48

2.7 Conclusiones Sobre la Distribución del Ingreso 53

2.8 Consideraciones Sobre la Distribución del Ingreso Entre la Población de Bajos Ingresos y El Acceso a la Vivienda 59

CAPÍTULO III

Marco funcional Operativo del acceso a la vivienda de interés social

3.1 La Relación de la Problemática de la Vivienda Con Otras Materias 64

3.1.1 Con El Régimen Jurídico de la Tenencia de la Tierra 64

3.1.2 Con El Urbanismo 65

3.1.3 Con La Demografía 71

3.1.4 Su Enlace Con Otros Aspectos 72

3.2 Inversión Pública y Sector de la Construcción 74

3.3 El Financiamiento a la Vivienda De Interés Social En el Área Metropolitana de la Ciudad de México, 1963-1997 75

3.3.1 La Operación Del Programa Financiero De Vivienda 1963-1989, Sus Dos Vertientes 75

3.3.2 La Aplicación del Fondo De Ahorro Solidario 88

3.3.2.1 De 1970 a 1992 88

3.3.2.2 Después de 1992 91

3.3.3 La Banca de Fomento y Los Fondos Fiscales Hasta 1989 93

3.3.3.1 Banobras y El Fondo de las Habitaciones Populares 93

3.3.3.2 La Banca Comercial De 1989 A La Fecha 99

3.4 Consideraciones sobre la Estrategia del Gobierno Actual en torno al Financiamiento para la Vivienda 102

Conclusiones 110

Apéndice Estadístico 114

Bibliohemerografía 124

Justificación de la Investigación

Durante las últimas décadas, pero principalmente a partir de los años cuarenta, como consecuencia del modelo económico implementado de sustitución de importaciones se da en México una acelerada migración del campo a la ciudad.

El carácter concentrador de la actividad económica propicia, básicamente en la ciudad de México un acelerado crecimiento de la población, lo que implica una demanda creciente de satisfactores: servicios públicos, equipamiento, vivienda, entre otros.

Esa situación impacta en todos los órdenes de la vida de la ciudad, pues mientras los satisfactores aumentan en forma aritmética, aún a costa del nivel de vida en el campo y del elevado nivel de deuda tanto externa como interna, la población aumenta en forma geométrica, lo que hace patente y patética - nuestra situación de país subdesarrollado: bajos niveles de escolaridad, desnutrición, altos índices de mortalidad, baja esperanza de vida, hacinamiento.

El problema se agrava a pasos agigantados al no haber estado en posibilidades, hasta ahora, de imprimir una tendencia regresiva a esa situación.

Se sigue presentando una constante inmigración, lo que aunado al no descenso en los índices de natalidad, ha convertido a la ciudad de México en lo que se ha dado en denominar una "megalópolis". Absorbió ya a un gran número de municipios, entre los que se encuentran ciudades con millones de habitantes y tiende a absorber núcleos de población de entidades aledañas como Puebla, Morelos y Tlaxcala, hecho éste que en el transcurso de los años planteará problemas de compleja solución, entre los que se encuentra en un lugar importante el de la vivienda, digno de analizarse a profundidad

Objetivos:

General.- Realizar un análisis comparativo entre los esquemas financieros de los organismos de financiamiento a la vivienda de interés social en el Área Metropolitana de la Ciudad de México entre los años 1982-2000 y conocer el impacto financiero sobre los acreditados

Específicos.- Conocer los esquemas financieros de los organismos de financiamiento a la vivienda de interés social en el Área Metropolitana de la Ciudad de México en sus diferentes etapas.

- Analizar la forma en que los diferentes organismos de financiamiento a la vivienda de interés social han manejado los recursos destinados al financiamiento de la vivienda de su población objetivo.
- Conocer el origen de los recursos financieros de los diferentes organismos tema de estudio.
- Conocer los niveles de acceso de la población de escasos recursos económicos como consecuencia de los cambios operados en los esquemas de financiamiento a la vivienda de interés social en el Área Metropolitana de la ciudad de México, 1982-2000
- Analizar la evolución de los niveles de ingreso de la población de escasos recursos económicos y su impacto en la satisfacción de necesidades de vivienda.
- Presentar una panorámica de la forma en que influye la instauración en México de lo que se ha denominado modelo neoliberal, en los esquemas de financiamiento a la vivienda de interés social en el AMCM, en el periodo mencionado.
- Presentar líneas de investigación adicionales que se retomen en estudios posteriores para profundizar y enriquecer el conocimiento sobre el tema

HIPOTESIS CENTRAL Y SECUNDARIAS

Central:

El Estado ha dejado de ser congruente con los preceptos constitucionales que determinan su gestión a través de la política económica, específicamente por el derecho a la vivienda. Por lo que se ha alejado de procurar la justicia social.

Secundarias:

- Los instrumentos de la política económica de que se sirve el Estado se han alterado y/o cambiado en concordancia con las circunstancias del entorno económico actual
- La concentración del Ingreso ha coadyuvado a la restricción de acceso a la vivienda y a los segmentos de la población de ingresos más bajos.
- Los esquemas de financiamiento a la vivienda de interés social en el Área Metropolitana de la ciudad de México, han sufrido modificaciones entre 1982 y 2000, mismas que han impactado en forma negativa en los niveles de acceso a la vivienda en la población objetivo de ese tipo de financiamiento.

L

HIPOTESIS CENTRAL Y SECUNDARIAS

Central:

El Estado ha dejado de ser congruente con los preceptos constitucionales que determinan su gestión a través de la política económica, específicamente por el derecho a la vivienda. Por lo que se ha alejado de procurar la justicia social.

Secundarias:

- Los instrumentos de la política económica de que se sirve el Estado se han alterado y/o cambiado en concordancia con las circunstancias del entorno económico actual
- La concentración del Ingreso ha coadyuvado a la restricción de acceso a la vivienda y a los segmentos de la población de ingresos más bajos.
- Los esquemas de financiamiento a la vivienda de interés social en el Área Metropolitana de la ciudad de México, han sufrido modificaciones entre 1982 y 2000, mismas que han impactado en forma negativa en los niveles de acceso a la vivienda en la población objetivo de ese tipo de financiamiento.

m

Nota Metodológica sobre el Marco Teórico

La importancia de un contexto teórico en la elaboración de un trabajo como el que aquí se realiza es muy grande, pues distintas ideas expuestas por diversos autores e incluso en distintas épocas sirve como apoyo metodológico y sustento de la tesis que planteo y se pretende verificar.

Como se verá en las páginas siguientes, he tratado de incorporar ideas en la forma de un marco teórico que considero relevantes para la problemática propuesta, para su entendimiento y para que las conclusiones de dicha investigación asuman en realidad la forma de corolario de la tesis central.

Aunque por fines de practicidad es poco viable el adoptar una sola teoría como eje conductor de este trabajo, también creo que es importante destacar algunas aportaciones hechas por diversos autores, lo que hace imposible pretender aglutinarlas todas bajo una misma óptica, ya sea económica, política o social, por el hecho de que los cuerpos teóricos convencionales están basadas fundamentalmente en preceptos de equilibrio general Walrasiano, que no da cabida a fenómenos como particularidades históricas que son frecuentes en el estudio de la ciencia social.

Sin embargo, una vez hecha esta aclaración de carácter metodológico, quiero destacar la pertinencia de rescatar algunas de las ideas expuestas fundamentalmente por Carlos Marx en torno a la naturaleza del Capitalismo, las condiciones sociales y de producción que la evidencia empírica actual nos permite asumir como vigentes.

Es necesario enfatizar que no se intenta aquí trabajar en torno a un determinado modelo teórico en el sentido de una estructura de principios abstractos con un alto grado de formalización, sino que se sigue, con la ayuda de la historia y la teoría (en particular del postulado establecido por Marx en torno a la naturaleza conflictiva orgánica de las relaciones de poder dentro del sistema Capitalista).

Si bien fenómenos conceptualizados por Marx como la lucha de clases son imponderables, considero útiles ésta y otras de sus aportaciones, Marx presentó al Capitalismo por primera

vez en lo que podría llamarse su componente humano, como sistema que había producido y aumentaba constantemente una clase de hombres que tiene que vivir absolutamente del salario y que se relacionaba pues, con los patrones sólo mediante un nexo monetario. Su fuerza de trabajo es una mercancía, la única mercancía económicamente valiosa que poseen, que debe ser vendida en un mercado competitivo donde la única obligación del comprador es pagar el precio establecido.

Según Marx, la relación de patrón y obrero en la industria tiende a quedar desprovista así, de sentido humano y de obligación moral y se convierte únicamente en una relación de poder. Marx vio en ésta situación el obstáculo principal para la viabilidad del sistema: por una parte una clase definida por la propiedad de los medios de producción y motivada esencialmente por la necesidad de crear ganancias y, por otra parte, un proletariado industrial sin ningún poder salvo través de la presión de las masas organizadas y obligado a fijarse como fin no la libertad política sino el mantenimiento o mejoramiento de sus condiciones de vida.

Explorando las condiciones históricas del desarrollo del Capitalismo y con la Revolución Francesa como referente político y social inmediato, Marx concibe al Estado creado a partir de dicha Revolución como una entidad destinada a la represión y la explotación de la clase obrera, entidad que sólo podría ser disuelta a través de la Revolución desde la base de la estructura social: desde el proletariado.

Este y otros fenómenos descubiertos en la dinámica interna del Capitalismo se rehúsan a aceptar su relego a la categoría de lo anacrónico. No podría entenderse la situación actual de la Economía y sociedad de casi ningún país en el mundo lejos de los fenómenos que Marx describe, pues algunos de ellos siguen aconteciendo en la actualidad e incluso se refuerzan con el paso del tiempo, exacerbando la naturaleza conflictiva y aún autodestructiva del sistema Capitalista.

Marx pretendía demostrar que en un sistema industrial donde la clase dominante son los dueños de los medios de producción, el trabajo siempre se verá obligado a producir más de

lo que recibe y más de lo necesario para el funcionamiento del sistema: es éste uno de los puntos que considero esenciales para poder comprender nuestra realidad socio económica actual y que determina, como se verá páginas adelante la problemática de la Vivienda, la acción estatal y la política pública.

Los salarios pagados a la fuerza de trabajo, población objetivo de la vivienda de interés social, en general corresponden al mínimo de subsistencia, no como en su oportunidad Malthus sostuvo aduciendo a la presión de la población, sino porque el sistema de propiedad privada y la posición monopolista del Capitalista en el sistema le permite apropiarse de la plusvalía en forma de utilidades y rentas.

Para Marx, la teoría de la plusvalía era la clave de su argumentación, puesto que constituía la base de su conclusión en el sentido de que el sistema Capitalista debía llevar en sí mismo los elementos de su destrucción. Esta aseveración es el corolario de las aportaciones de Marx al estudio del Capitalismo, exhibe como el Obrero, con su fuerza de trabajo como mercancía para ofertar se ve obligado por la conformación misma de las relaciones de producción a recibir un salario mínimo para subsistir, hecho paradójico, pues al ser el obrero y su trabajo las verdaderas fuentes de valor de una mercancía, recibe proporcionalmente una parte mucho más exigua que la que se destina a la reposición del Capital constante, reproduciendo así los elementos que dan paso al deterioro de la clase obrera.

A la par de el deterioro de la vida de la clase obrera, la búsqueda de ganancia impulsa al Capitalista a tomar las decisiones de inversión con un parámetro fundamental en mente, la competencia. Dado que la competencia obliga al capitalista a especializarse o bien a llevar su capital a una esfera de la producción no tan competida, el capitalista decide volcar sus recursos hacia aquellos rubros que el considera le rendirán un mejor posicionamiento con respecto a sus competidores: maquinaria, equipo, tecnología pero nunca un mayor sueldo al obrero, sino al contrario, en aras de mejorar su posición competitiva, el capitalista opta por reducir al máximo posible sus costos en Capital variable.

En el momento actual, esta situación, lejos de cambiar se ha acentuado, sobre todo por:

1. El Estado ha perdido la capacidad para solucionar los problemas socioeconómicos que se presentan en el espacio nacional. Lo anterior es producto de varios factores, entre los que destacan los siguientes:

De una parte, los grandes avances en el campo de las comunicaciones y el manejo de información, junto con la creciente interdependencia mundial de la producción y la integración financiera, han debilitado las barreras que garantizaban cierto aislamiento nacional y posibilitaban el uso efectivo del instrumental Keyenesiano. Por otra parte, la sobreexpansión de las funciones del Estado en los países occidentales en la etapa terminal del Fordismo (ver Capítulo II) propició una rebelión anti-estatista que hizo más drástica e incluso irracional la reestructuración del Estado, con lo cual su capacidad de acción se vio aún más limitada.

2. Las mismas fuerzas que han minado la integridad del espacio nacional explican el aumento de poder concurrencial del Capitalismo, esto es, la incidencia global de las fuerzas de mercado. La aplicación de la nueva tecnología a la producción, distribución y circulación ha provocado el consabido efecto de comprimir el espacio mundial, con lo cual la viabilidad de las unidades nacionales de producción está hoy en día determinada, en mucho mayor grado, por la competencia internacional, la toma de decisiones efectuada fuera de las fronteras nacionales y la acción conjunta de agentes empresariales nacionales y multinacionales.

Recientemente, el papel de la política neoliberal en este proceso ha sido más bien de coadyuvante que de generador, ya que al acelerar la liquidación del orden institucional del Fordismo, intensificó la acción de las fuerzas concurrenciales (el ascenso de las nuevas tecnologías informacionales, la integración mundial resultado de tales tecnologías, la creciente presencia de empresas transnacionales, etc.) ya presentes en el nuevo paradigma tecno-económico. Pero en la medida en que el neoliberalismo ha promovido un principio autorregulatorio utópico, ha favorecido la consolidación de una forma no controlada de globalización que posee un fuerte potencial para la inestabilidad y la volatilidad financiera.

P

Dado este contexto, una paradoja surge en el caso particular que nos ocupa: si el obrero, población a la que están destinados los esfuerzos de el Estado en materia de vivienda de interés popular, recibe una remuneración apenas suficiente para lo mínimo, entonces ¿cómo es que ha de adquirir una vivienda para él y su familia?, no hay otra respuesta que la intervención del Estado en acato a su responsabilidad constitucional de garantizar para la población, un conjunto de satisfactores comprendidos en la política social: nutrición, salud, educación, seguridad social, y por supuesto vivienda.

Efectivamente, la evidencia histórica demuestra que el único contrapeso a este estado de cosas que en su momento probó su efectividad fue el esquema de acción Keynesianista, que si bien ha quedado relegado entre otras razones, por lo señalado líneas arriba, demostró también en su momento ser una alternativa viable para la solución de la paradoja propuesta.

Keynes parece haber comprendido la pertinencia de el uso de la acción estatal como la manera más legítima para incidir en la demanda por ejercida por la población, principalmente a través de lo que años después de su muerte se daría en llamar "El efecto Keynes", que no es otra cosa que el efecto indirecto en la demanda de bienes resultante de un cambio en el nivel general de precios, bonos gubernamentales y por ende, las tasas de interés

Como se explica más adelante, el papel de la vivienda de interés social como mercancía es de carácter dual, es decir, si bien es una mercancía resultado de un proceso productivo, es también un satisfactor social que se confiere a la población Mexicana en nuestra Constitución Política, por lo que definitivamente no puede entenderse sólo como un objeto a la mera disposición de la oferta y demanda que concurren en el mercado, sino en un contexto más amplio, que como ya se mencionó, implica al núcleo de la política social, y por tanto a los esfuerzos estatales encaminados a su provisión a través de los mecanismos pertinentes de las políticas públicas estatales en su conjunto.

El desarrollo del presente trabajo se llevará a cabo de la siguiente manera:

- En el Capítulo I procuramos establecer, a través de distintas aportaciones de diversos autores, un marco teórico relativo a nuestro objeto de estudio, procurando así, un mayor entendimiento de las complejidades que éste implica.

Examinamos posteriormente nuestra Carta Magna para determinar el mandato impuesto por ésta a el Estado en la forma de garantías sociales para tener un referente con que contrastar los resultados de nuestra investigación.

Procedemos después, de manera introductoria a definir algunos de los rasgos característicos de lo que se ha dado en llamar Neoliberalismo, y por último analizamos la importancia de la Vivienda en éste contexto.

- En el Capítulo II Pretendemos ubicar de manera cronológica los sucesos de importancia que han acontecido en la historia de la Economía Mexicana, y cómo éstos van conformando el contexto en que la problemática de la vivienda de interés social confluye con el desarrollo de la problemática política y social de nuestro país.

Hacemos especial énfasis en el viraje en la modalidad de desarrollo adoptada por nuestro país y que culminaría con la adopción de el llamado Neoliberalismo por creer que este periodo es de importancia sustantiva para la configuración de nuestro cuadro económico y social actual

Por último, esgrimimos algunas consideraciones sobre la pobreza, la distribución del ingreso en México y su impacto en la problemática de el acceso a la vivienda de interés social.

- En el Capítulo III Examinamos el marco funcional-operativo de los esquemas de financiamiento a la vivienda de interés social, estableciendo en primera instancia la relación de dicha problemática con otros campos de estudio de la ciencia social y por último, los mecanismos a través de los cuales se dio cauce a dicho financiamiento durante nuestro periodo de estudio.

8

- **Por último, y como resultado de los Capítulos componentes del presente trabajo, desprendemos conclusiones acordes con nuestras hipótesis de estudio para determinar la concordancia o no de estas con la realidad de la problemática referida.**

Capítulo I

Marco Teórico Conceptual

1.1 El valor de la tierra en las distintas escuelas de pensamiento económico

1.2 Conceptualización de la oferta y demanda de vivienda

1.2.1 La Oferta

1.2.2 La Demanda

1.3 Su Marco Constitucional

1.4 El Neoliberalismo en el momento económico actual

1.5 La Importancia de la Vivienda en el Contexto Delineado

1.1 El valor de la tierra en las distintas escuelas de pensamiento económico

La Escuela Fisiócrata

A lo largo de la historia ha sido grande la importancia de las aportaciones hechas desde el terreno del pensamiento económico en torno a el papel de la tierra tanto en su rol como factor del proceso productivo como en torno a su importancia y relación con la economía en su conjunto dados sus distintos significados.

Sin embargo, no se encuentra una expresión formal ni tan explícita de la importancia de la tierra como la vertida por la escuela de pensamiento fisiócrata hasta mediados del siglo XVIII.

Se puede definir a grandes rasgos a la fisiocracia, como la escuela predominante de pensamiento económico en Francia activa principalmente en la sexta y séptima década del siglo XVIII, cuyos miembros fueron los primeros en llamarse economistas.

Los más destacados exponentes de ésta corriente de pensamiento, como Quesnay, Mirabeau y Turgot, aseguraban como premisa básica de sus construcciones teóricas, que la economía, debía ser regida por las leyes naturales, sin intervención externa alguna.¹

Esto lo aseguraban por la razón de que consideraban que la economía, y la naturaleza, por sí mismas tenían un factor más valioso que cualquier otro: la tierra, considerando que la renta extraíble de la agricultura era un fundamento para el resto de la actividad económica, a través de las actividades productivas agrícolas y de la imposición de impuestos al uso de la tierra

Adam Smith:

En el contenido del discurso de Smith, la tierra juega un papel de gran importancia, pues la concibe como un factor productivo, útil en dos sentidos:

¹ Ekelund, Robert Hebert, Robert: "Historia de la Teoría Económica". Pag. 124 Editorial Mc Graw Hill, Sexta Edición, Madrid 1998

- En su rol de insumo necesario para la producción agrícola
- Como factor generador de otro aún más importante, la renta, cuyas implicaciones sobre el resto de la actividad económica y de la división de la sociedad por factores era determinante (Renta, salario y ganancia)²

En éste sentido, Smith recalca la importancia que adquiere el papel de la tierra y su repercusión para la sociedad entera, pues ésta puede ser cultivada, mejorada, transada, y de ella se pueden obtener beneficios diversos. Como ya se mencionó, el más importante de ellos era la renta, que era el pago por el uso de la tierra, y a lo cual se asociaba los derechos de un determinado segmento poblacional (los terratenientes), como sucedía por ejemplo con los obreros, cuya remuneración a su factor aportado era el salario.

Para determinar la valía particular de una determinada porción de tierra, Smith aducía características como la demanda de la misma que se determinaba a partir de las necesidades de los individuos y expresadas en forma concreta en el mercado, la fertilidad de la misma para determinados usos alternativos, y su proximidad geográfica o no con centros de comercialización de los bienes extraídos de la misma tierra, así como la productividad de ésta con respecto a los insumos utilizados (p. Ej. El factor trabajo)

David Ricardo:

Las ideas expuestas por Adam Smith en torno a el papel de la tierra, establecieron en gran medida las bases para la teoría del valor de la escuela de pensamiento de los clásicos, lo que devino posteriormente en una teoría científica del crecimiento económico. En tal virtud, su obra "La riqueza de las naciones" representó el cúmulo de aportaciones previas y un catalizador de posteriores avances y refinamientos, una de las personas que se dio a la tarea de continuar en ésta línea de reflexión fue precisamente David Ricardo.

En éste sentido, y complementando las ideas vertidas por Smith en torno a la tierra, Ricardo se abocó a esgrimir las razones por las cuales la tierra gozaba de un papel preponderante en la actividad económica.

² Ekelund, Robert, Hebert, Robert: *Ibid* pag. 125

Una vez más el papel de la renta extraída de la tierra cobró importancia fundamental en los trabajos de Ricardo, quien la definía como “el pago por los poderes originales e indestructibles de la tierra” y tal renta era una valoración relativa de las distintas calidades de la tierra (tierra productiva versus tierra improductiva).

Así pues, Ricardo establecía que si toda la tierra tuviera las mismas propiedades, si su existencia fuera ilimitada y sus características fueran las mismas, no se podría cobrar monto alguno por su uso, excepto donde se encontraran ventajas particulares.

Es sólo entonces, cuando la cantidad de tierra disponible es limitada y su calidad uniforme, y tomando en cuenta el crecimiento poblacional es que la tierra de calidad inferior se pone a trabajar, ésta es la situación que hace posible el cobro de una renta por la misma.

Cuando en el progreso de la sociedad, la tierra de calidad inferior es puesta a trabajar, la renta se determinará por la tierra de mejor calidad, y el monto de la renta dependerá en la diferencia entre las distintas calidades de tierra.

Karl Marx:

En el contexto de los estudios de Marx sobre la sociedad, la producción y el crecimiento económico, la tierra ocupa un papel que confiere status de clase y que es inherente al Capitalismo y a una porción de la población que posee los recursos y las capacidades para llevar a cabo el usufructo de la tierra.

Para Marx, al igual que para los clásicos, la tierra es importante porque es un factor de producción que a la vez crea riqueza y la transforma cuando se le incorpora otro factor de la producción: el Capital.

Sin embargo, la diferencia fundamental entre Marx y sus predecesores es que éste hace de la tierra un elemento que posibilita la existencia de dos clases antagónicas, una con los medios que hacen posible la transformación del trabajo en valor y la otra que solo cuenta con su trabajo como herramienta comerciable en el mercado, el Capital Variable.³

³ Sabine, George: “Historia de la teoría política” Pag. 96 Fondo de Cultura Económica, México 2000

Es por esto que Marx estipula en el manifiesto del partido comunista que la propiedad de la tierra a de ser abolida en aras de restituir a la clase obrera de los medios que le han sido expropiados históricamente por la clase Capitalista.

La Escuela Neoclásica:

Para los autores que forman parte de ésta corriente de pensamiento, el papel de la tierra es meramente el de un factor de producción que se incorpora al mismo en el momento en que es puesto a disposición del trabajo y del Capital para obtener de ésta un producto.

Para autores como Marshall y Walras la cuestión en torno a la tierra reside en indagar sobre los métodos óptimos de su utilización con la finalidad de hacerla lo más productiva posible. Dicha optimización es ajena a estimaciones de índole social o político y es reductible a sistemas de ecuaciones simultaneas en que los usos alternativos de la tierra como vivienda, esparcimiento y urbanismo son dejadas de lado, considerando la valía de la tierra resultado de la interacción entre los sectores productivos de la economía.

Postulan con esto que el papel de la tierra es dotar de insumos al sector industrial de la economía, el que a su vez retribuye a la tierra con mas y mejores técnicas de explotación de la misma con la finalidad última de eficientar su uso, principalmente a través de la tecnología.

1.2 Conceptualización de la Oferta y la Demanda de la Vivienda

1.2.1 La Oferta

La Formación de los precios

Insumos:

En la formación de precios de un producto asequible en el mercado, son muchos los factores que intervienen de manera tanto directa como indirecta.

Cuando un bien es puesto a la venta en una economía de mercado, el proceso productivo pretende homologar los costos de producción con respecto a sus principales competidores, con la finalidad de que la diferencia entre los distintos precios finales sea atribuible únicamente al margen de ganancia que el productor desea obtener de su producto.

En éste sentido, la elaboración del precio se torna un proceso por etapas y de distintos componentes. En el caso de los insumos, la norma es incorporar dos factores de producción, trabajo y capital, y la tecnología como un tercer factor para eficientar el uso de los dos anteriores.

La regla para la determinación última del precio es cubrir los costos con lo captado por el precio. Dentro de los costos nos encontramos con los costos fijos, que son independientes al nivel de producción y que permanecen invariables a lo largo del proceso productivo, los costos variables que se determinan según la cantidad producida y por último los costos medios, que son los costos finales (CF+CV) entre la cantidad de unidades producidas.

Como nota es necesario recalcar que si bien el precio es el reflejo del costo de los insumos, lo es también en la actualidad de la competencia, de la estructura del mercado, de las posibilidades de acceso o barreras de entrada al mismo y fundamentalmente, de la escala de producción y la capacidad de los productores de bajar por un lado el costo de sus insumos, pero también, y de manera fundamental, sus márgenes de ganancia hasta niveles en los cuales se sea competitivo y a la vez resulte rentable continuar en el mercado produciendo el bien en cuestión.

Asimismo, autores como Rutherford, Dornbusch y Fisher señalan que muchos precios no son siquiera determinados por el proceso productivo, por los insumos ni por la competencia, sino por cuestiones ajenas a éstas, como contratos sociales, negociación, dominación política, e incluso instinto, poder y especulación, el ejemplo más claro de lo anterior es la tasa de interés

El Costo del Dinero

En la teoría económica ortodoxa se señala que el dinero afecta los esquemas de precios de los bienes de una economía en la medida en que el dinero tiene un valor y su uso implica un costo de oportunidad, entre lo que realmente se compra y lo que se pudo haber comprado⁴

El determinante inmediato de dicho costo de oportunidad es la tasa de interés, que posibilita o restringe el uso del dinero para actividades productivas, en concreto, para la adquisición de Capital fijo o variable.

Esta incidencia se determina en el momento en que se lleva a cabo la ponderación del beneficio o ganancia de los usos alternativos del dinero. Por un lado tenemos la ganancia atribuible al resultado de una determinada actividad productiva y por el otro tenemos los beneficios que se pueden percibir de manera "ociosa" dentro del sistema financiero y a través de la tasa de interés.

En el caso concreto de la incorporación de la tasa de interés al costo de un bien, se presenta una peculiaridad, que es la de discernir entre el valor de uso del bien y su valor de cambio en un mercado de tasas de interés. Sin embargo, se vuelve necesario distinguir que el precio de un bien no es lo mismo a su valor, pues mientras que el primero tiene un valor objetivo determinado por el mercado, el segundo es más bien una estimación personal y subjetiva.

El caso de la tierra es un claro ejemplo de lo anterior, pues aunque su precio es objetivo, sus cualidades hacen imposible el determinar un valor para cuestiones como la seguridad, el patrimonio, el arraigo y la propiedad

Precio de la Vivienda:

Dentro del Contexto analítico a que éste trabajo de tesis se circunscribe, continuamos describiendo uno de los elementos fundamentales que dan concreción a las aspiraciones por vivienda de los trabajadores: el precio que han de pagar por la misma.

⁴ Rutherford, Donald: "Dictionary of Economics" Pag 265 Routledge Editors. Londres 1994

Como en toda economía de mercado, los bienes son puestos a disposición de los compradores, quienes adquieren el bien (como lo señala la teoría microeconómica convencional) pagando un precio por éste.

El caso de la vivienda no es la excepción, sin embargo la fijación de su precio reviste algunas peculiaridades, pues si bien, el precio es fijado en alguna medida por la relación que se establece entre la oferta y la demanda, también es cierto que al ser considerada ésta por nuestra constitución como un derecho para los Mexicanos, la transforma en un bien “de interés común o social”, y determina que fuerzas ajenas al mercado, en este caso el Estado incidan en la fijación del precio actuando en concordancia con la obligación que le impone la carta magna.

Sin embargo, dado que la vivienda es un bien que se comercializa en el mercado, la fijación de su precio es por lo demás, un proceso como cualquier otro, donde intervienen dos mercados de ofertas y demandas:

1. El primer mercado aludido es el mercado de insumos y factores necesarios para la construcción de la vivienda. Es importante señalar que la naturaleza de las necesidades de construcción de una vivienda son tan variadas que la construcción es una de las actividades económicas que más arrastre o repercusión tienen sobre el resto de la economía, pues requiere demandar insumos de muchísimas industrias más. Baste recordar la importancia que confería el economista Inglés John Maynard Keynes al papel de la construcción y su poder multiplicador sobre la economía en su conjunto.
2. El segundo mercado que interviene en la fijación del precio es el mercado mismo por el bien final o terminado, donde se plasman la oferta de vivienda y la demanda por vivienda.

En referencia a el primero de los mercados (el de factores), podemos ubicar 2 elementos básicos, tierra e insumos y un tercero, la tasa de interés que determinan la formación de los costos de producción y posteriormente, el precio de venta de la vivienda:

- **Tierra:** En el esquema de costos para la formación del precio final, la tierra es un elemento básico que representa un costo fijo, pues no importa la estructura de la construcción; horizontal, vertical, etc. El tamaño concreto de una porción de terreno cumplirá el mismo fin.

Cabe señalar que diversos factores, sin embargo, inciden en la valía de una porción de terreno en particular, entre éstos destacan:

- Ubicación geográfica y proximidad a zonas urbanas y centros de actividad económica y comercial
 - Facilidad de acceso
 - Dotación de servicios públicos
 - Niveles de seguridad en la zona
 - Esteticidad de la zona, etc.
- **Insumos:** Calificación y costo de la mano de obra, materiales empleados, tecnología para el incremento de la productividad de los mismos, estudios de ingeniería y arquitectura, adecuación del suelo para hacerlo propicio para construcción residencial, herramientas, maquinaria y equipo y costos para evitar o minimizar el impacto ambiental
 - **Tasa de interés:** Reviste una especial importancia en éste tipo de actividad económica impactando en el precio a través de dos vertientes:
 - El costo del dinero: El costo de la adquisición de Capital para financiamiento a través de esquemas financiero-crediticios y regímenes de arrendamiento.
 - El costo de oportunidad: Aquél que se presenta en la disyuntiva entre destinar un determinado monto monetario a la actividad ya sea productiva

(construcción) o financiera (pago de la vivienda en cuestión) o dejarlo ganar réditos ofrecidos por el interés a lo largo del tiempo.⁵

La Oferta de Vivienda Final

Está determinada por los proveedores tanto públicos como privados de vivienda. Dichos proveedores se enfrentan a su vez a distintas condiciones que impactan en el número y calidad de viviendas ofrecidas en un periodo de tiempo.

La más importante de las condiciones que incide sobre la oferta son tal vez los costos de producción (o construcción en este caso). Sin embargo, dada la naturaleza señalada de la industria de la construcción y su relación con el resto de la economía, la cuestión de la oferta se torna compleja, pues al inmiscuir a tantas ramas productivas de la economía en el propósito de construir vivienda, dicha actividad se convierte en un termómetro del devenir del cuadro Macroeconómico nacional, determinado en gran medida por la gestión gubernamental y la política pública, y más recientemente, por factores del ámbito internacional que repercuten en el terreno doméstico.

Dicho lo anterior, nos encontramos ante el hecho de que si bien los costos son un determinante del precio y por tanto de la oferta de vivienda, también lo es el contexto macroeconómico en que se inserta la actividad de la industria de la construcción, el marco y condiciones laborales de la fuerza de trabajo, el acceso al dinero en su papel de capital y en suma pues, las condiciones integrales de la economía como reflejo en gran medida de la acción gubernamental.

⁵ Rutheford, Op. cit

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.2.2 La Demanda

El ingreso de los trabajadores como determinante de la demanda:

En éste orden de ideas, es necesario dimensionar la importancia de las posibilidades del consumidor final en términos de su ingreso, pues si el precio de la vivienda se aleja de dichas posibilidades, dejará de ser un precio factible.

A grandes rasgos, la vivienda de interés social puede caracterizarse como un bien excluyente, pues su consumidor final está bien identificado y segmentado a través de la utilización de parámetros como por ejemplo el número de salarios mínimos ganados en un mes o un año. Es decir, el consumo de un bien excluyente se lleva a cabo por individuos cuyo ingreso no excede un determinado límite.

Lo anterior tiene implicaciones de gran importancia, en la medida en que el salario mínimo es en éste contexto un punto de referencia y un termómetro de la convergencia de intereses tanto de los trabajadores, los empresarios y el Estado, este último en su papel de garante de las aspiraciones de justicia social.

La Vivienda como parte componente del Salario

Toda forma social, como lo es el espacio físico, puede comprenderse a partir de la articulación histórica de varios modos de producción, en donde el modo de producción se entiende como "la matriz particular de combinación entre las instancias"¹⁶ fundamentales de la estructura social: la instancia económica, político-institucional, e ideológica.

En el caso concreto de la forma social de producción Capitalista, es importante destacar en el marco de el presente trabajo, el hecho de que una parte de las necesidades de los

¹⁶ González R. Rafael: "La vivienda, un desafío atroz, Partes 1y 2, en *Comercio Exterior* México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Mayo, Julio y Agosto 1984. pp. 390-396

productores no es socialmente reconocida en el valor de la fuerza de trabajo, es una contradicción de necesidades valor-cambio.

Por otro lado, el salario puede alejarse del valor de la fuerza de trabajo, las propias características de la forma salario tienden hacia esa escisión y existe por consiguiente una contradicción entre valor y salario. Ambas contradicciones ocasionan la socialización estatal de una parte del consumo de los sectores populares.

Es menester pues, el entender que las necesidades son la forma subjetiva de las exigencias objetivas de la producción y que su determinación es social, cultural e ideológica.

El precio de la fuerza de trabajo no reconoce todas las exigencias objetivas de la reproducción de los productores, no reconoce sino las exigencias del capital, es decir que no reconoce al valor del conjunto de mercancías necesarias para la reproducción de la fuerza de trabajo que el capital necesita en un momento dado.

El otro conjunto de necesidades de los trabajadores serán negadas en el salario, son necesidades no solventes, que abrirán paso a la reivindicación del reconocimiento social directo de esas necesidades en forma distinta al salario, es decir bajo la forma de intervención estatal en la forma de políticas públicas e instrumentos operativos que restituyan la parte no solvente a través del salario

La reivindicación de los trabajadores para el reconocimiento social directo de estas necesidades disociadas constituye el motor para la aparición de un sistema para el mantenimiento de la fuerza de trabajo, que se compone por instituciones que cumplen dos actividades: transferencias de la forma monetaria, y por otra parte el suministro directo de valores de uso, tales como la vivienda misma.

Estos equipamientos constituyen una forma de satisfacción no mercantilizada, socializada, no capitalista, de necesidades no reconocidas propiamente en el salario.

La Demanda final de Vivienda:

Relacionada con la capacidad adquisitiva del consumidor objetivo, se establece una relación de causalidad entre el ingreso y la demanda, mientras que a su vez el ingreso de los trabajadores medido por el salario mínimo es la mínima expresión de la complejidad de relaciones y condiciones políticas, económicas y sociales que se establecen entre los distintos actores implicados en la actividad de un mercado, donde prevalecen la competencia, un régimen de precios y la convergencia de la oferta y la demanda.

1.3 Su Marco Constitucional

El Derecho a la Vivienda

Todos los seres humanos, universalmente, tienen derecho a un lugar donde comer, dormir y cubrirse de la intemperie, para lo cual deben contar con un espacio mínimo construido, que es la vivienda.

Toda vivienda debe proveer suficiente protección, higiene, privacidad y comodidad a sus ocupantes. Debe estar adecuadamente localizada y encontrarse en una situación de tenencia regularizada.⁷

La manera correcta de ver las reformas que se realizan en torno a la política de vivienda, es hacer llegar explícitamente lo que es el derecho de cualquier ciudadano en este país: el derecho de vivir en una vivienda decente.

“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.” (Ar. 4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

En la legislación mexicana, está contemplado como un derecho social de los trabajadores asalariados, artículo 123, fracción XII de la Constitución de 1917: “En toda negociación

⁷ Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), Vivienda, F.C.E., México, 1990, p. 17

agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitación cómoda e higiénica, y podrán cobrar rentas hasta por un medio mensual por ciento del valor catastral del inmueble. Establecerán escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Las negociaciones con más de cien trabajadores, observarán las obligaciones mencionadas.

Lo anterior se complementa con la fracción XIII del mismo artículo:

“Para los mismos centros de trabajo que cuenten con más de doscientos habitantes, tendrá que reservarse un espacio de terreno mínimo de 5000m² para mercados públicos, edificios para servicios municipales y centros recreativos.”⁸

A partir de esa tesis política, los patrones quedaron obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

La Ley Federal del Trabajo promulgada en 1970 reproduce el artículo 123 constitucional y establece como obligación de las empresas que, dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigor de la ley o pasando un año en el caso de las empresas de nueva creación, celebren convenios con los trabajadores para el cumplimiento de la citada obligación. También determina la compensación mensual a que aquéllos tienen derecho en tanto se les entregan las habitaciones.

Ante este nuevo marco reglamentario, la Confederación Patronal manifestó:

“La empresa privada no es ajena al problema habitacional. Sin embargo, su solución supone un planteamiento sensato que, partiendo de una reforma constitucional, ajuste los objetivos y procedimientos y distribuya la responsabilidad asignando al Estado el papel de preponderancia que le corresponde y que a la vista de los requerimientos de inversión previstos como indispensables para nuestro desarrollo, incorpore fórmulas suplementarias a través de las cuales participen tanto el sector obrero como el empresarial”.

⁸ Constitución Política Mex. , Art. 123 f. 12 y13, 1996, pp.129-130

La respuesta al planteamiento de la Confederación Patronal se dio en el seno de la llamada Comisión Nacional Tripartita creada en el sexenio 1970-1976, de la que emanó un acuerdo obrero-empresarial, avalado por el Estado, a partir del cual se reformó la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 constitucional, que se redactó de la siguiente manera: "XII... toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de Vivienda a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran tales habitaciones".

La modificación de diversos artículos determina que dicha obligación se cumpla mediante la aportación patronal, al Fondo Nacional de la Vivienda, de cinco por ciento sobre los salarios percibidos por cada trabajador.

De lo anterior se desprende que existe el reconocimiento del derecho de la población asalariada de disponer de una vivienda digna. Para el resto de la población no se ha hecho explícito este derecho social. No se ha conseguido encontrar los mecanismos prácticos que permitan hacer que este derecho se cumpla a cabalidad para la población asalariada. La intención original del texto constitucional de responsabilizar a los empresarios de su cumplimiento pleno se ha mitigado considerablemente con las reformas mencionadas.

1.4 El Neoliberalismo en el momento económico actual

Distintos Momentos en la Dispersión de la Reforma Neoliberal a nivel Mundial

La implementación de las reformas de libre mercado que van de la mano del nuevo paradigma globalizador se ve acompañada de "terapias de shock" de diversa intensidad respaldados por instancias financieras multinacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuyas características primordiales han sido la restricción

de los medios de circulación, la contención fiscal, y el encarecimiento del crédito entre otros.

La razón por la cual la reforma de libre mercado fue extendida a todo el mundo se debe básicamente a dos motivos:

1. La austeridad fiscal y el encarecimiento del crédito en el mundo industrializado afectaron adversamente a regiones atrasadas (como América Latina) y a los países del bloque socialista que habían chocado ya con los límites tecnológicos del paradigma de producción Fordista.
2. Dado el contexto de crisis social en el cual se emprendieron los programas de ajuste en América Latina y Europa Oriental no lograron articularse estrategias alternativas basadas en las lecciones que brindaba Asia Oriental: El aprendizaje Tecnológico respaldado en su mayor parte por el Estado, por lo que la ortodoxia tendió a convertirse en la receta implementada, y cuyos costos sociales pretende analizar este documento.

En cuanto a la gradualidad de la reforma y periodización general de la misma, se presentan dos momentos: Aquel que abarca la década de los setentas y el de finales de los ochentas, donde la reforma se internacionaliza. En un primer momento, los artífices de la reforma Neoliberal consideraban que bastaba eliminar las restricciones institucionales para garantizar el libre juego de las fuerzas del mercado y que ellos garantizarían los óptimos de eficiencia propuestos por el modelo, fue esta visión la que sustentó tendencias como las conocidas más tarde como Thatcherismo y Reaganismo, sin embargo, conforme avanzaba la privatización y desregulación se hizo patente que la eliminación de las restricciones burocráticas a las fuerzas del mercado era solo una parte de la reforma, la otra, de mayor envergadura y repercusiones sociales tiene que ver con la construcción de un nuevo sistema institucional para garantizar la sustentabilidad de las fuerzas del mercado, no solo en el largo plazo, sino también neutralizar sus fuerzas autodestructivas inherentes y maximizar la asignación eficiente de los recursos.

La Globalización, sus efectos sobre el Estado

Aunque mucho ha sido escrito y dicho acerca de la morfología del Estado ante la nueva gama de relaciones y contextos que impone el fenómeno de la globalización, la verdad es que las características de tal morfología, son tantas y las peculiaridades entre los países tan distintas, que el brindar un panorama general y aplicable a todo el mundo sería una aseveración temeraria. Mas bien, es posible a partir de los rasgos comunes entre las distintas sociedades y sus economías que han venido surgiendo como el resultado del devenir Histórico de la humanidad, procurar delinear los factores comunes entre la peculiaridad mencionada y destacar los rasgos inherentes por naturaleza al fenómeno de la globalización.

Entendiendo el contexto de la reforma Neoliberal esbozado en las líneas precedentes, el Estado de la actualidad puede ser ubicado como uno cuya tarea ha sido intervenir en la Economía básicamente para desregular los mercados selectivamente, el deshacer o cuando menos "reorientar" Estado de Bienestar o Welfare State (esto según la naturaleza de las fuerzas políticas prevalecientes y sus instituciones), desmantelando así el contrato entre el Capital y Trabajo que yacía en el modelo de crecimiento previo.

El contexto actual de las relaciones económicas entre países contempla una profundización de la lógica de búsqueda de ganancia Capitalista, globalizando mercados, producción y circulación y reduciendo al Estado a la promoción de las ganancias en productividad relativa y la competitividad de las economías Nacionales. Dicho contexto ha llegado a ser concebido como la mejor evidencia de que la lucha de clases ha terminado, siendo reemplazada por la lucha del individuo que defiende su personalidad y cultura contra la lógica del mercado.

En tal contexto, cuestiones como el comercio, la difusión y el aprendizaje de la comunicación y a través de la tecnología han adquirido un papel primordial para la explicación de la morfología actual tanto de las sociedades como del Estado, autores como

Castells⁹ consideran a la tecnología como el referente obligado para el entendimiento de la sociedad actual, no determinándolas, sino envolviéndolas.

Es importante acotar que los Estados Nacionales siguen actuando hoy en día reaccionando ante estímulos externos, y de aquí la importancia que revisten factores tan relevante como el cuerpo institucional Nacional, las capacidades productivas potenciales y reales y la relación dialéctica que se establece entre estas y el Estado usualmente a través del proceso político.

La importancia de los Estados Nacionales reviste aquí un interés fundamental para este estudio, pues como se explica el fenómeno de la globalización no ha sido homogéneo entre los países, por lo que aquellos que se han visto rezagados en la adopción del nuevo paradigma y sus implicaciones, tienen que experimentar una transformación previa, fundamentalmente de carácter institucional, para estar en condiciones de acceder primero y luego asimilar el conocimiento tecnológico.

La corroboración de esta afirmación se encuentra en el extremo opuesto y junto a la Experiencia de la Unión Soviética, pues el estatismo a ultranza ahí practicado debido a la incapacidad de este para asimilar y usar los principios del informacionalismo representados en las nuevas tecnologías informacionales, lo que daría paso a los respectivos programa de reestructuración conocidos posteriormente como "Perestroyka y Glasnost".

Al igual que sucede con la historia, aunque la modalidad de desarrollo de un país sigue siendo determinada por las relaciones técnicas de producción, el mundo actual presencia que la modalidad de desarrollo de los países en el informacionalismo yace en la generación de sabiduría tecnológica, procesamiento de la información y comunicaciones. Se desprende de lo anterior, la evidente importancia de los elementos descritos en las relaciones de los sujetos sociales (Entre ellos, por supuesto el Estado) y el papel de la información como fuente primordial de la productividad de los países con un alto nivel de desarrollo.

⁹ Castells, Manuel "The Information Age, Society and Culture, Vol 1: The Rise of the Network Society, Blackwell Editors, New York 1998

En efecto, la serie de fenómenos descritos líneas arriba afectan a la sociedad y a los Estados Nacionales de manera profunda, pero cabe la pregunta: ¿De que magnitud ha sido la repercusión en el Estado ante dichas transformaciones?

Definitivamente el Estado moderno ha sido objeto de una reestructuración, pero tareas como la gestión y la administración le siguen siendo inherentes, dependiendo de esto su capacidad para incidir sobre la sociedad a través de políticas públicas, como la que ocupa particularmente a este trabajo: la política de vivienda.

Es indudable que dado el carácter dinámico de la sociedad y ante el constante cambio impuesto por la globalidad, la demanda por políticas de vivienda es cada vez más compleja y desafiante. Las nuevas políticas sociales se enfrentan a un mundo con características muy distintas entre Naciones e incluso al interior de sociedades concretas, por lo que se hace patente la necesidad de una combinación entre los ámbitos público y privado para la construcción de este tipo de políticas.

El Contexto Económico Actual: La instauración del Neoliberalismo como estrategia de desarrollo en América Latina

Con la finalidad de construir a cabalidad nuestro marco teórico, consideramos importante el contextualizar el presente trabajo en tiempo y espacio, por lo que hemos decidido presentar aquí una breve semblanza de lo que se ha dado en llamar neoliberalismo, y procuraremos en el desarrollo de éste trabajo determinar la repercusión de dicho contexto en la problemática concreta que nos ocupa

Antecedentes

En los años ochenta, América Latina quedó rezagada con respecto a las Naciones avanzadas en el cambio del Capitalismo global esbozado líneas arriba, esto fue debido a varias razones, entre las que destacan aquellas como el sobreuso de las políticas Keynesianas de promoción del empleo y demanda, el mal manejo de las finanzas públicas y decisiones de política económica erróneas. Estos elementos, aunados a un contexto internacional extremadamente adverso determinaron su desenlace en la década de los

ochentas en la forma de la llamada "Crisis de la Deuda", característica de la región durante este período.

En América Latina, durante la sustitución de Importaciones los agentes económicos más poderosos centraron crecientemente su esfuerzo en asegurar control e influencia de las decisiones gubernamentales en materia de subsidios o sea, lo que se ha dado en llamar estrategias buscadoras de rentas. Este proceso diluyó la disciplina y distorsionó la asignación de los recursos públicos, de manera que fue virtualmente imposible construir durante la etapa de sustitución de Importaciones un sistema de promoción de aprendizaje tecnológico.

Dicho vacío se expresó en una sintomatología muy amplia, pero ninguno de sus elementos aislados hubiera podido sugerir la magnitud de la crisis que se inició posteriormente, cuando se cerró el acceso al crédito internacional barato que caracterizó la mayor parte del período de transición. En el contexto ya mencionado, los países de América Latina se integraron al proceso de reestructuración mundial en condiciones desfavorables, como lo harían posteriormente los países del antiguo bloque socialista.

En vista del agotamiento de la modalidad latinoamericana de intervención estatal y de la existencia de elementos muy generalizados de ineficiencia en la estructura industrial en su conjunto, las agencias multilaterales como el FMI, ejercieron una presión intensa para dismantlar el aparato interventor del Estado. También con el fin de incidir en la asignación de recursos se creó un programa de apertura comercial acelerado. Sin embargo lo que determinó el ritmo de la privatización y la apertura comercial fue la agudización de la crisis a fines de los ochenta. El período que media entre el estallido de la crisis de la deuda y fines de la década constituye un período en el cual algunos países (entre ellos México) realizaron intentos fallidos por adecuar las políticas de sustitución de Importaciones a la nueva realidad mundial. Pero antes de que el proyecto Neoliberal empezara a implementarse a fondo, tendió a vencerse la resistencia social y a construirse una nueva alianza social catalizada por la agudización de la crisis estructural y el agotamiento definitivo de la vieja modalidad de desarrollo.

La Instauración del Neoliberalismo en América Latina

El estallido de la crisis de la deuda en América Latina desarticuló las políticas de intervención estatal que venían aplicándose desde los años cuarenta, por lo cual se manifestó abiertamente el agotamiento de la modalidad de desarrollo por sustitución de Importaciones. Aunque en esos años se estaba implementando una reforma Neoliberal en Chile, los líderes mundiales y regionales no estaban preparados todavía para llenar el vacío con una propuesta para toda la región, por lo que prevaleció por inercia el andamiaje de la vieja estrategia combinada en algunos casos con elementos tomados de la Asia Oriental. En estos años la preocupación de las instituciones de Bretton Woods (FMI y Banco Mundial) se centro en la superación de los desequilibrios Macroeconómicos provocados por el exceso de demanda derivada del expansionismo inflacionario de los años setenta. Se consideraba que la superación de dichos desequilibrios requería únicamente las prescripciones ortodoxas contempladas en los programas de ajuste aplicados tradicionalmente por el FMI. El interés en lo que después se llamo la reforma estructural esta prácticamente ausente en estos años según lo demuestran trabajos como el de Rivera¹⁰

La situación anterior empezó a cambiar desde fines de los ochenta al articularse una propuesta de reforma estructural para AL en la cual el neoliberalismo, con apoyo de las instituciones mencionadas, logro la hegemonía, en un clima de creciente controversia.

Por ejemplo, en relación a la apertura comercial, una de las reformas estructurales mas importantes, la propuesta neoliberal de que la integración al mercado mundial provocaría por sí misma una reasignación eficiente de los recursos productivos fue bastante cuestionada.

A pesar de las debilidades del modelo de apertura comercial apoyado por los neoliberales, los gobiernos de AL tendieron a adoptarlo a mediados de los ochenta en un clima de creciente optimismo.¹¹ Sin embargo, las limitaciones del modelo neoliberal reaparecieron

¹⁰ Para una excelente contextualización de la Reforma Neoliberal en la Economía global, ver: Rivera Ríos Miguel Angel: "México en la Economía Global, tecnología, espacio e instituciones" p.35-40, 120-130 UNAM, UCLA, JUS Editores. 2000

¹¹ Agosin, Manuel y Ricardo Ffrench-David, "La liberalización comercial en América Latina", en Revista CEPAL numero 50, Santiago 1993

posteriormente, pese a lo cual el neoliberalismo se convirtió en política de Estado, debido a razones de distinta naturaleza:

- Las limitaciones en dicho momento histórico para articular una propuesta alternativa,
- El contexto de crítica y aversión al proteccionismo estatal
- El fracaso de los planes heterodoxos de lucha contra la inflación, lo que reafirmó la autoridad de las instituciones de Bretton Woods
- La caída del bloque socialista y su asunción como corolario de la pertinencia neoliberal
- La falta de credibilidad en el Estado como coordinador social
- La presión de agentes financieros internacionales que demandaban acceso a mercados emergentes

En respuesta a numerosas críticas sobre todo en relación al programa para cambiar las funciones del Estado, el Banco Mundial presentó en 1991, el Informe Sobre el Desarrollo Mundial, lo que puede considerarse como una nueva filosofía de la reforma económica. En dicho informe se sustituyó la frase reforma de libre mercado por el de estrategia con inclinación de mercado (o que armonicen con el mercado).

La idea detrás del cambio terminológico era que los gobiernos debían reincorporarse a la reforma económica bajo el principio de una subdivisión de funciones que les permitiera concentrarse en aquellas áreas donde los mercados fueran incompletos o estuvieran propensos a fallas. Los gobiernos solo debían apartarse de aquellas actividades, subraya el Banco Mundial, donde los mercados estuvieran suficientemente desarrollados como para trabajar autónomamente de manera apropiada. Es importante hacer notar que esto ponía de manifiesto el acercamiento del BM a la noción institucionalista de que el mercado es una entidad social sujeta a un desarrollo progresivo y que el papel de concreto del Estado debía definirse en concordancia con el desarrollo institucional de cada país.

Dos años más tarde en 1993, el BM formuló otro replanteamiento más a fondo en el cual reconoció el papel que había jugado el Estado en la transformación de los países de Asia

Oriental alejándose con ello de la ortodoxia neoclásica. La conclusión del informe era que el éxito de estos países radicaba en la combinación pragmática de políticas de intervención con la libertad para que las fuerzas del mercado operaran libremente¹²

Considerando las repercusiones que tendría este reconocimiento, el BM señalaba que la intervención del Estado podía darse en diversa escala y que en consecuencia existían diversos tipos de política industrial por medio de la cual el Estado podía alterar la estructura económica. Entre mas ambiciosas fueran las metas de la política industrial en términos de sobrepasar al mercado, insistía el BM, mayores eran los riesgos de un fracaso que podía provocar graves daños a la credibilidad pública (World Bank, 1993). De este modo aunque el Banco reconocía que en Corea del Sur los tipos mas ambiciosos de política industrial habían tenido cierto éxito, del otro lado de la balanza pesaban los fracasos de América Latina y la India. La conclusión del Banco Mundial era que para sobrepasar al mercado con instrumentos de acción colectiva se requería una estructura institucional muy avanzada que hiciera posible la coordinación entre el sector público y el privado y un manejo muy escrupuloso de los instrumentos de fomento empresarial.

Es conveniente señalar que la opinión a favor del intervencionismo contenida en el estudio de 1993 fue posible porque los sectores duros del neoliberalismo, en particular los autores de la escuela de Chicago, fueron derrotados en la lucha que sucedió a la realización de aquel (Ver Wade, 1996). El punto de vista que se impuso tuvo un carácter heterodoxo y en el fue notoria la influencia de los llamados "Revisionistas" que cuestionaban la interpretación neoclásica del milagro de Asia Oriental. El énfasis en que los tipos mas audaces de política industrial podían dar resultados contraproducentes de no estar presentes condiciones institucionales apropiadas fue una concesión a los sectores duros de la ortodoxia neoclásica. Pero si el libro del BM rehabilito en los círculos ortodoxos la idea de que la intervención estatal podía ser exitosa, ello no se tradujo en los siguientes años en cambios en las pautas de acción estatal, por la sencilla razón de que el cambio mundial ha sido tan profundo que gran parte de lo realizado por los gobiernos en Asia Oriental aunque siendo valido en la actualidad, debe reformularse en concordancia con los cambios operacionales e institucionales generados por la globalización

¹² World Bank: "The East Asian Miracle", Oxford University Press, Washington 1993

El Carácter de la Reforma Neoliberal

El trazar una caracterización de las muchas repercusiones de la reforma Neoliberal en América Latina ha sido un campo en el cual varios autores han hecho distintas aportaciones. Sin embargo, dado que muchos de los cambios no son todavía conmensurables y sus efectos varían de país en país, los autores que enriquecen la investigación en torno a este fenómeno han procurado generalizar los rasgos de la reforma Neoliberal en América Latina y sus consecuencias, por ejemplo, Miguel Ángel Rivera Ríos,¹³ sugiere que las principales repercusiones de la reforma Neoliberal en los Países Latinoamericanos pueden agruparse en dos grandes categorías:

1. Continuación de la reinsertión Internacional, a partir de la apertura y liberalización
2. La cesión de un enorme poder y espacio del sector público al sector privado

El Neoliberalismo plasmado en el Consenso de Washington

Lo que el autor John Williamson dio en llamar "El Consenso de Washington",¹⁴ un término para denominar 10 puntos de común acuerdo entre Naciones Latinoamericanas, el Fondo Monetario Internacional y El Banco Mundial en el Institute for International Economics en Washington en 1989 puede ser especialmente útil para entender la convención general entre éstos países (incluido México, por supuesto) en torno a el rol que el Estado debe jugar hoy, Latinoamérica

Los puntos del consenso de Washington a que se comprometen los Estados son:

1. Disciplina Fiscal
2. Redireccionamiento del Gasto priorizando campos de inversión con altos réditos y el potencial para mejorar la distribución del ingreso, Salud, Educación Primaria e Infraestructura

¹³ Ibid. Pag 120

¹⁴ Williamson, John: "Towards the Washington Consensus", The New Palgrave Editors. Boston 1991

- 3 Reforma tributaria (Decremento de tasas marginales y ampliación de la base fiscal)
- 4 Liberalización de la tasa de interés
- 5 Tasa de cambio competitiva
- 6 Liberalización Comercial
- 7 Liberalización de la Inversión extranjera directa
- 8 Privatización
- 9 Desregulación
- 10 Aseguramiento de los derechos de propiedad¹⁵

1.5 La Importancia de la Vivienda en el contexto delincado

Tradicionalmente se ha considerado a la vivienda como factor de bienestar social y de control político, también suele concebirsele como factor de desarrollo económico. En general, en los países más desarrollados la industria de la construcción aporta al PIB entre el 5 y el 9%, en las economías menos desarrolladas esa aportación representa entre el 3 y el 5%.¹⁶

La construcción de casas habitación es un contenedor de presiones sociales y un asunto de seguridad nacional. Si la vivienda no es realmente prioritaria en los presupuestos públicos, tanto federales como locales, "la declaración expresa de reducir el déficit habitacional será solo una frase y la gran mayoría de las viviendas continuarán siendo construidas con todas las agravantes de los nuevos asentamientos hechos fuera de las normas técnicas

¹⁵ Ibidem, Pág. 101

¹⁶ COPLAMAR, F.C.E., op. Cit., p. 31

constructivas y de las políticas de desarrollo urbano” (Elena Solís, directora general del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México).¹⁷

La política habitacional tiene por objetivo principal participar del compromiso del Estado de elevar el nivel de vida y el bienestar de las mayorías, atendiendo a las demandas prioritarias de la población, especialmente – como se ha establecido oficialmente – las demandas de los grupos de más bajos ingresos frente a las cuales “las fuerzas del mercado son inapropiadas para atraer recursos” (PND 1989-1994 :100).

Esta relación entre la política social y las condiciones y el nivel de vida de la población más pobre caracteriza, por lo demás, a la mayor parte de la propuesta oficial de gobiernos e instituciones en la actualidad. La mayor parte de los estudios que se han preocupado de la política habitacional, han privilegiado el análisis y la interpretación de sus contenidos desde una perspectiva económica - por ejemplo el papel que cumple para el manejo de la crisis y el desarrollo económico ó político ó, el significado que adquiere en la relación entre el Estado y la clase obrera- Otros temas, como los resultados sociales de la política habitacional o sus impactos en las condiciones de vida de la población beneficiada han sido mucho menos considerados a pesar de la importancia que tienen en la actualidad.

¹⁷ En efecto, la vivienda de interés social resulta inaccesible para 70% de la población, La Jornada, año XVII núm.5824 (16 abril, 2000, p.40).

Capítulo 2.- Breve Periodización de la Economía Mexicana y la Distribución del Ingreso

2.1 De 1917 a 1970

2.2 Periodo 1970-1982 Los Orígenes de la Reforma Neoliberal

2.2.1 Antecedentes

2.2.2 Factores Externos

2.2.3 Factores Internos

2.3 La Irrupción de la Crisis en la Economía Mexicana

2.4 Periodo 1983-1988 Los Intentos por Preservar las Bases del Intervencionismo Mexicano

2.5 Periodo 1988-1994

2.6 Consideraciones Sobre la Pobreza

2.7 Conclusiones Sobre la Distribución del Ingreso

2.8 Consideraciones Sobre la Distribución del Ingreso entre la Población de Bajos Ingresos y el Acceso a la Vivienda

Capítulo 2.- Breve Periodización de la Economía Mexicana y la Distribución del Ingreso

2.1 De 1917 a 1970

Esta no pretende ser una caracterización formal de la complejidad de cada periodo histórico, por lo que sólo destacaremos algunos rasgos característicos de cada uno de estos¹.

Periodo 1917-1934

Después de la Revolución la tarea que quedaba por resolver era la reconstrucción del aparato administrativo y legal. El Estado buscó consolidar su poder para intervenir en todos los órdenes de la vida Nacional.

En efecto, en la década de los años 20 se crearon una multitud de instituciones públicas de distinto carácter. Entre 1920 y 1934 el sistema económico quedó reconstruido y colocado en la ruta de un acelerado dinamismo. No sólo se consolidaron nuevas instituciones posrevolucionarias, sino también se conformó un Estado dotado de nuevas atribuciones y capacidades.

El gasto público presentó un comportamiento relativamente más estable que el producto, de donde puede inferirse que el primero fue un componente estabilizador dentro de los vaivenes propios de una Economía al término de la guerra civil, y en la crisis de los años treinta. Esto obedeció aparentemente más a un deseo explícito de estabilizar la Economía, que a la urgencia de atender necesidades impostergables, al punto que el gasto se ejerció con relativa independencia a los ingresos efectivos del gobierno.

Es también significativo que aún durante los años de la crisis, el Estado promovió la creación de empresas y organismos descentralizados, fundamentalmente instituciones financieras que apoyaron el intenso proceso de modernización y reorganización de la

¹ Periodización sugerida por Ayala Espino, José: "Economía del Sector Público Mexicano", Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. México 2000

Economía. Además se promulgaron un conjunto de leyes y códigos que ampliaron el poder de intervención del Estado (leyes bancarias, hacendarias y financieras).

Periodo 1934-1940

Los principios básicos que orientarían la intervención estatal quedaron contenidos en el primer plan sexenal que reconocía las necesidades de desarrollo de una Economía atrasada y de una sociedad débilmente organizada. Así, impulsó la reforma agraria, la construcción de infraestructura, la expansión del gasto público y la modernización institucional como los pilares de una estrategia de desarrollo con fuerte orientación Nacionalista.

El gasto público creció de manera más sostenida que el producto y al compararlo con los ingresos públicos pareció existir una tendencia de éstos no asociada estrictamente con las necesidades de financiamiento.

En lo que se refiere al destino del gasto, apareció una pronunciada diversificación y se acusó más la tendencia de atender a rubros con beneficio social y a realizar inversiones masivas de obras de infraestructura que apoyaron el crecimiento Económico.

Un suceso relevante de éste periodo es la Nacionalización de la industria petrolera en 1938 y la creación de Petróleos Mexicanos (PEMEX), con lo cual se expresaba la nueva orientación de la actividad estatal colocándose en sectores estratégicos de la Economía; a partir de ésta fecha el Estado dispondría directamente de los recursos derivados de la explotación petrolera, como se verá más adelante, la importancia de ésta industria como proveedora de la industria nacional, exportadora de crudo y fuente de financiamiento del Estado se fue incrementando y experimentó un gran auge a partir de los años setenta.

En materia crediticia se fundaron los Bancos de promoción y desarrollo de las exportaciones como la Nacional Financiera, algunos bancos de crédito agrícola y el Banco de Comercio exterior; adicionalmente se reformó al Banco de México para consolidar el sistema financiero estatal y asegurar mayor control en la política monetaria.

Por otro lado, se organizaron varias empresas públicas orientadas a la producción de bienes básicos, que tuvo generalmente efectos positivos sobre éstas ramas.

Las grandes transformaciones estructurales condujeron a enfrentamientos entre el Estado y algunos grupos privados nacionales y extranjeros. Sin embargo el Estado se apoyó en los grupos populares, lo cual le permitió introducir cambios en la estrategia de desarrollo que se implantaron desde finales de éste.

Periodo 1940-1954

El Estado emprendió una política decidida de industrialización urgido por las demandas de desarrollo en distintos grupos sociales y, en especial, por la debilidad de los nuevos grupos empresariales para dirigir el proceso. Ello obligó a reforzar el apoyo de los grupos populares a través de un pacto corporativo.

Con ello se crearon las condiciones bajo las cuales el dinamismo de la Economía pasó a depender de la intervención estatal, en especial del gasto y la inversión pública, y de los sectores y ramas de la Economía donde se ubicaron las empresas públicas.

Las nuevas directrices quedaron plasmadas en el Segundo Plan Sexenal, se insistía en la necesidad de promover un crecimiento más equilibrado con el fin de reducir la dependencia del exterior, para satisfacer la demanda interna. Adicionalmente subrayaba la necesidad de continuar con el apoyo al desarrollo y modernización de la agricultura como base de la industria.

Éste periodo se caracterizó por la fuerte expansión del sector público y una reorientación sectorial del gasto público que incidió en el dinamismo Económico. El Estado también aplicó una estrategia de protección a la industria mediante el control directo de las importaciones.

Así, se establecieron estímulos como la promulgación de un marco legal para la industrialización sustitutiva de importaciones, y en 1941 se promulgó la Ley de Industrias

Nuevas y Necesarias que más tarde amplió sus atribuciones en 1945 y por medio de ella se concedieron apoyos y exenciones fiscales a las actividades industriales, aunque sin criterios rigurosos.

En materia crediticia, la industria recibió un importante impulso a través de políticas de apoyo financiero y técnico, donde destacó Nacional Financiera, que en esos años se reorganizó y amplió sus funciones para atender y ayudar a la expansión económica.

La política fiscal se destacó como sólido pilar de la Economía; se puso en práctica una política de precios y de tarifas bajas a los bienes y servicios producidos por empresas públicas.

El Estado se comprometió a la conservación y ampliación de la infraestructura necesaria para una economía en expansión.

El monto y composición del gasto e inversión pública mostraron un importante dinamismo, junto con un cambio de interés, pues se dio creciente preferencia a aquellas áreas que apoyaban la producción en detrimento de rubros vinculados a la administración pública, la defensa y el Bienestar Social.

En este periodo se fundaron además, empresas de participación y propiedad estatal en ramas como la siderurgia, el papel, la minería, la petroquímica entre otros.

Periodo 1954-1970

Durante este periodo si bien el Estado continuó desempeñando un papel importante en, particular en la década de los sesenta, comienza a ceder, en parte, su papel de agente líder del crecimiento al Capital Extranjero que se instaló en los sectores más dinámicos y con mayor capacidad de arrastre de la Economía. Ello obedeció en buena medida, a la política Económica que se caracterizó principalmente por ajustarse de modo tal, que evitara

presiones sobre el nivel de precios, el tipo de cambio en otras variables o de índole financiera.

Durante este periodo México generó tasas de crecimiento per Capita de 3 a 4% con una tasa de inflación anual de 3 por ciento. México siguió una decidida estrategia de crecimiento "hacia adentro" durante el periodo de la segunda posguerra, la rápida industrialización ocurrió en un ambiente de proteccionismo estatal caracterizado por barreras al comercio.

La contribución de la sustitución de importaciones y la demanda interna, a falta de demanda externa, confirma en los patrones de crecimiento de las manufacturas en general, el carácter de el crecimiento industrial interno de México

Las políticas de gasto público y su financiamiento se caracterizaron por la moderación con que en principio se ejercieron, de modo que se cumplieran las metas de crecimiento acelerado con estabilidad de precios. Así pues, el Estado sólo emprendió inversiones en ramas productivas básicas y continuó la construcción de infraestructura básica.

Sin embargo, la idea de apoyar el crecimiento y la inversión privada por medio de la política fiscal (tasas impositivas y tarifas del sector público reducidos con un relativo gasto expansivo) condujeron a las finanzas públicas a un déficit creciente y cada vez más difícil de manejar bajo los principios que animaron la política de desarrollo estabilizador.

El sector público fue clave en la explicación del alto dinamismo económico del periodo, que junto con el moderado incremento en los precios permitió establecer la llamada estrategia de desarrollo estabilizador. Dentro de ésta estrategia, sin embargo, la empresa pública se dirigió a campos como la fabricación de equipos de transporte, industria metal-mecánicas e incrementó su presencia en la minería.

La política de ingresos y gastos fue relativamente conservadora con el propósito de mantener los equilibrios financieros, tanto interno como externo, apoyar al sector industrial y preservar la infraestructura; sin embargo, aunque el gasto público aumentó en términos reales, la expansión de la Economía fue muy pequeña debido a que los egresos fueron muy inestables respecto del PIB.

De igual forma el ahorro externo fue utilizado como una fuente muy importante de financiamiento debido a la rigidez de la estructura fiscal presentada en ése momento. Los mecanismos de promoción más destacados dentro de los estímulos fiscales fueron los precios y tarifas del sector público.

Sin embargo, el gasto público acompañó el crecimiento de los sectores más dinámicos, y simultáneamente cubrió áreas que habían quedado rezagadas en periodos anteriores incluyendo algunos aspectos de beneficio social. En efecto, las Secretarías cuyo gasto se expandió más rápidamente fueron Hacienda, Industria y Comercio, Educación Pública, Agricultura y Gobernación.

2.2 Periodo 1970-1982 Los orígenes de la reforma neoliberal: Antecedentes y el intento de cambio en la modalidad de desarrollo

2.2.1 Antecedentes

Los años setenta fue una década clave para determinar las posibilidades de reinserción de México a la economía global tanto por las oportunidades existentes como por los retos a los que ya hacia frente el país, de una parte estaban generándose cambios estructurales cuya maduración posibilitaba nuevas formas de vinculación internacional; el dinamismo de la economía Internacional, pero en particular, el inicio de la transición de una modalidad de producción a otra (Ver Capitulo 1), abría grandes oportunidades en términos de apertura de mercados, inversiones y transferencia de tecnología. En esa perspectiva, los países capaces de acelerar y profundizar reformas internas que elevaran su capacidad de recepción, asimilación y adecuación de los elementos externos, estarían en condiciones de efectuar un salto en su desarrollo.

En México, el agotamiento del potencial de crecimiento extensivo en el agro, que paradójicamente coincidía con la diversificación de la estructura industrial, amenazaba con empujar a la miseria a millones de campesinos y jornaleros agrícolas y transferir ese fenómeno a los centros urbanos, con la consecuente carga en los servicios sociales

financiados por el Estado. Para neutralizar el deterioro de las condiciones de vida en el campo y en la ciudad era indispensable potenciar los cambios favorables, a partir del planteamiento de una nueva estrategia de desarrollo económico.

Como resultado del pasaje a una "segunda sustitución de Importaciones en los años sesenta, el eje de la industrialización de México tendió a pasar de los bienes livianos (textiles, alimentos) a otros de mayor contenido tecnológico, entre los cuales sobresalían los de consumo duradero, los insumos industriales y algunos bienes de Capital. Sin embargo, ésta primera diversificación de la Industria como antecedente hizo más notorias las carencias en la calidad de los recursos productivos, la baja eficiencia y la competitividad de la producción y la limitada capacidad de arrastre sobre el resto de las ramas de la economía, por lo que los requerimientos de cambio se tornarían aún más imperiosos.

La adopción de la llamada estrategia para el desarrollo estabilizador fue una estrategia que al parecer apuntaba en esa dirección, procurando recuperar la estabilidad Macroeconómica, requerida para una exitosa integración con el resto del mundo, lo cual era un requisito demandado por el contexto internacional planteado en el Capítulo anterior. Sin embargo, las bases del desarrollo estabilizador no eran muy sólidas, ya que el impulso en la productividad resultado de los cambios en la estructura industrial que comenzaron en los sesenta comenzó a debilitarse en la década de los setenta.²

El debilitamiento de la productividad se reflejó en el tipo de cambio que se sobre valoró en los siguientes años, lo que a su vez se transmitió a la balanza de pagos que reflejó las tensiones emanadas de la estructura productiva.

En México, como respuesta a ésta pérdida de dinamismo y los problemas de rentabilidad, el Estado elevó a partir de 1971 y 1972, su participación en la actividad económica, lo que se reflejó en un mayor gasto y en la creciente generación pública de bienes y servicios. Este proceso tuvo algunas repercusiones positivas inmediatas, pero a la larga encontró diversos obstáculos. La mayor intervención estatal generó graves problemas de coordinación y creó una fuerte tensión sobre la estabilidad macroeconómica, por lo que la efectividad del gasto

² Reynold, C. "¿Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad estabilizador?", *Trimestre Económico*, Vol. XLIV (4), Num. 176, Octubre-Diciembre. México 1976.

publico se vio crecientemente reducida a medida que crecía el déficit fiscal y la deuda publica externa. La efectividad del gasto se vio también restringida porque la intervención estatal opero dentro del cerco proteccionista, lo que bloqueo el impacto disciplinador del mercado mundial. En particular, la incapacidad para establecer normas de desempeño para condicionar el otorgamiento de subsidios a la acumulación de Capital alentó estrategias buscadoras de rentas, con los consiguientes efectos adversos en la integridad de los cuadros administrativos y en la estabilidad de las finanzas publicas.

Dos razones básicas explican el fin del buen entorno económico en México a mediados de los setentas:

1. Dado que los gastos del sector publico no estaban acompañados de mayores ingresos, el déficit fiscal aumento y con ello el déficit en cuenta corriente y la inflación
2. La retórica del partido de Estado y del presidente Luis Echeverría provoco una reacción negativa en la comunidad empresarial que crosiono la confianza de los inversionistas

Sin lugar a dudas, éste periodo del desarrollo de la Economía Mexicana ha sido en el cual el Estado ha intervenido directamente y con mayor amplitud sobre la Economía, ya que creció de forma exponencial tanto en sus requerimientos como en su tamaño.

La concepción del Estado sobre si mismo durante este periodo era que un país en el cual el Estado controlara una mayor proporción de inversión, poseyera mas sectores "estratégicos" y regulara mas estrechamente el mecanismo de fijación de precios, sería un país mas prospero, mas equitativo, y menos vulnerable a las presiones del sector empresarial interno y externo

El gobierno de Luis Echeverría veía a la intervención estatal como la mejor manera de aliviar tensiones sociales como los asesinatos ocurridos en Tlatelolco y el disgusto que esto ocasiono posteriormente entre la población (sobre todo la estudiantil). El gobierno también estaba preocupado sobre movimientos campesinos armados. La respuesta del Estado a estos acontecimientos fue el incremento en el gasto publico, (incluido el Gasto Social) y se trato

de incrementar la presencia del Estado en la Economía a través de una elevación de los trabajadores a servicio del Estado y empresas cuya participación estatal era mayoritaria.

Dicho gobierno esperaba que un Estado activo, a través de incremento en el gasto e inversión públicas, podría deshacerse de cuellos de botella y mejorar los niveles de vida. Así este periodo vio un incremento en los servicios de salud y educacionales, pero también un incremento en el gasto fútil. El resultado Macroeconómico fue un déficit fiscal, financiado por prestamos adquiridos en los mercados internacionales.

Lo anterior configuro un cuadro Macroeconómico en México donde coexistían déficit fiscal, (de 2.5% en 1971 a 10% del PIB en 1975), déficit en cuenta corriente (de 900 millones de dólares en 1971 a 4,400 en 1975), deuda publica (de 6,700 millones de dólares en 1971 a 15,700 en 1975) y finalmente inflación, el orgullo de las dos décadas previas alcanzo niveles de dos cifras, (de 3.4% en 1969 a 17% en 1973-75)³

El gasto del gobierno colapsa en 1976, el sector privado, preocupado por el curso de la política económica y el expansionismo del Estado, recurrió al vuelo de Capital, usándolo como una medida de proteger sus recursos ante una inminente devaluación del peso Mexicano y como un arma del sector privado ante las acciones del Presidente Echeverría como la expropiación del Valle del Yaqui en 1976. Por un tiempo el Gobierno mantuvo artificialmente el tipo de cambio, financiando el vuelo de Capital mediante prestamos y reservas internacionales, pero las reservas del Banco de México se agotaron rápidamente.

En Agosto de 1976, por primera vez en 22 años, el peso fue puesto en libre flotación en el mercado internacional de cambios. Una devaluación de casi 40 por ciento procedió a tal medida.

En consecuencia el débil intento por cambiar las reglas del juego choco con una doble resistencia que implico el breve reestablecimiento de la economía proteccionista. A fines de los setenta se presentan varios fenómenos terminales que apuntan ya, a la decadencia del régimen de sustitución de Importaciones y que en tal virtud delinean a la economía

³ Lustig, Nora: "México: The Remaking of an Economy", 2nd Ed. Brookings Institution Press. Washington 1998

Mexicana como una entidad con autonomía restringida y cuya capacidad para sostener sus propias políticas es puesta en duda

La recesión que siguió a la crisis de 1976 fue de corta duración, Descubrimientos masivos de petróleo ayudaron a que la presión internacional se viera reducida, lo cual motivo un cambio dramático en la política del Estado. En lugar de ajustarse a la escasez, el gobierno ahora tenía que “administrar la abundancia”, una frase usada a menudo por José López Portillo entre el 1 de Diciembre y el 30 de Noviembre de 1982. La visión oficial ampliamente compartida era que México sería capaz de crecer a tasas sin precedentes desde 1978 en adelante.

2.2.2 Factores Externos

Los factores internos no serian la única causa para el surgimiento y desarrollo del contexto adverso para la economía Mexicana en este periodo, choques externos, especialmente la recesión mundial que siguió a la crisis en los precios del petróleo en 1973 tomaron parte en de los factores que repercutieron de manera negativa en México (México era importador neto de petróleo en aquel entonces), autores como Nora Lustig consideran que factores externos contribuyeron en alrededor de dos tercios del déficit en la balanza de pagos en 1975⁴

Aunque en los setenta la estrategia de promoción de las exportaciones no desencadeno el cambio estructural requerido, no dejo de tener repercusiones fundamentales en el comportamiento de la economía. De un lado el mantenimiento de un Status comercial intermedio caracterizado por un sistema de incentivos a las exportaciones y la cancelación temporal de la apertura comercial en la primera mitad de los ochenta , puede considerarse como un triunfo de las grandes empresas que habían surgido o se consolidaron a partir del pasaje a la segunda sustitución de Importaciones.

La adopción de la llamada estrategia para el desarrollo estabilizador fue un paso de gran importancia en la dirección que se requería porque contribuyo a recuperar la estabilidad

⁴ Lustig, Nora: Op.Cit

macroeconómica, lo cual era un prerrequisito básico para una integración exitosa a la economía mundial.

Sin embargo, las bases del desarrollo estabilizador no eran muy sólidas, ya que el impulso de la productividad resultado de los cambios en la estructura industrial que iniciaron en los sesenta tendió a debilitarse entrados los años setenta, lo que se reflejó en el tipo de cambio que se sobrevaloró en los siguientes años, lo que a su vez se transmitió a la balanza de pagos.

Dentro de los cambios implementados por el gobierno Mexicano hay uno que requiere especial atención para entender el contexto delineado: Siguiendo el ejemplo de las economías dinámicas de Asia el gobierno Mexicano puso en marcha un sistema de incentivos para reorientar las actividades de las empresas hacia los mercados de exportación, dichas medidas de fomento a las exportaciones no se propusieron como una alternativa al régimen de sustitución de Importaciones, sino más bien como un complemento del mismo que contribuyera a desarrollar las exportaciones en el marco de una relación más directa con el mercado mundial.

El establecimiento de un nuevo Estado desarrollista hubiera implicado en primer lugar someter a los productores domésticos a normas disciplinarias que permitieran derivar beneficios sociales de los subsidios otorgados a los Capitalistas, esencialmente avances progresivos en la escala de eficiencia y la competitividad de la producción, lo que hubiera resultado en mejores salarios y la multiplicación de los empleos

Sin embargo, el principal obstáculo a la reorganización del Estado que requería el Contexto Internacional descrito en el Capítulo anterior, y que incidía de manera directa sobre nuestra realidad nacional, fue la ausencia de una coalición sociopolítica que abanderara un proyecto nacional basado en el desarrollo de la capacidad social de acumulación bajo la perspectiva de una integración a la economía mundial. En contra de esta hipotética coalición se había constituido una alianza de facto entre los funcionarios que administraban el sistema de incentivos articulados en torno a la protección del mercado interno y los empresarios que recibían esos beneficios.

2.2.3 Factores Internos

Hasta finales de los sesentas, la política fiscal y monetaria relativamente sólidas así como la ausencia de choques externos de relevancia y los mecanismos de indexación de los salarios explicaron las bajas tasas de inflación. Dada la baja inflación y el ambiente en general "Pro-Negocios", la política de tipo de cambio fijo, a 12.50 pesos por dólar, era tanto creíble como factible. Sin embargo, en la primera mitad de los setentas, un manejo fiscal inadecuado resultó en el crecimiento de la inflación y en una crisis en la balanza de pagos a mediados de 1976 que puso fin a el tipo de cambio fijo.

Este periodo se caracterizó además por la política que se propuso el estado para recuperar el crecimiento económico. Se intentó hacer algunas reformas al sistema político a fin de introducir una "Apertura Democrática" que diferentes movimientos sociales demandaban ya desde los años sesenta y setenta.

Desde inicios de la década de los setenta el Estado canalizó un enorme flujo de recursos a la industria petrolera, especialmente a la exploración y explotación de nuevos yacimientos, con lo cual se benefició de los incrementos de los precios de los hidrocarburos a escala mundial, el primero en 1973 y 1974 y el segundo en 1979.

Las condiciones económicas que privaron en la década de los setenta al igual que la política económica seguida en los Sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo condujeron a que la inversión privada, nacional y extranjera, se contrajera notablemente. Ello obligó a que el gasto y la inversión pública jugaran un papel decisivo en el crecimiento. En esos años creció el sector público, se crearon un gran número de empresas públicas y la intervención del Estado en la Economía se diversificó notablemente.

La reforma agraria se profundizó, sobre todo en los primeros seis años y una explosión de cooperativas agrícolas auspiciadas por el Estado, se generalizaron subsidios al campo. A pesar del surgimiento de movimientos armados en el ámbito rural.

El gobierno pensaba que el alza de los precios del petróleo sería permanente, por lo que se endeudó enormemente con el fin de incrementar la inversión en ése sector, ampliar el número de empresas públicas y financiar la operación de un gran aparato burocrático requerido para administrar el Estado en expansión y mantener los niveles de empleo.

Bajo la expectativa de mayores rentas petroleras, los sectores público y privado se embarcaron en una racha de inversiones cuyos comienzos se remontan a 1978, y que se aceleró por un incremento en los precios del petróleo y el descubrimiento de nuevos yacimientos en 1979. Éste crecimiento guiado por el Estado produjo resultados impresionantes en el producto, la inversión y el empleo durante los 4 años del boom petrolero. El PIB creció a una tasa media anual de 8.4 por ciento, la inversión total se incrementó en un 16.2 por ciento por año, y el empleo urbano se expandió a una tasa de 5.7 por ciento al año entre 1978 y 1981⁵

Desafortunadamente, la oportunidad brindada por las rentas petroleras fue sobreestimada y los ingresos no fueron usados de la mejor manera posible. La meta expresa del Presidente López Portillo era incrementar el crecimiento Mexicano a través de la promoción de un activo y dominante sector público. Al contrario de las expectativas gubernamentales, eventos subsecuentes mostraron que de hecho la economía Mexicana se había tomado más vulnerable como consecuencia de las políticas seguidas durante la bonanza petrolera, y había demeritado la capacidad del gobierno de implementar iniciativas económicas y políticas. Una vez que declinaron los precios internacionales del petróleo y se elevaron las tasas de interés, sobrevino una crisis de pagos.

2.3 La irrupción de la crisis de 1982 en la Economía Mexicana

Sin embargo, detrás de el panorama tan optimista, algunos problemas comenzaron a hacerse evidentes. Como en la mayoría de los booms de exportaciones basadas en recursos, la moneda nacional tendió a la sobrevaluación, grandes expectativas de futuros ingresos públicos fomentaron un creciente déficit fiscal, resultando como se mencionó ya líneas

⁵ Lustig, Nora: Op.Cit

arriba en un creciente desequilibrio de la balanza de pagos. Durante los dos primeros años del boom el tamaño del déficit no era de proporciones alarmantes, porque aunque el déficit equivalía a 7.5 por ciento del PIB, la situación aún no estaba fuera de control porque el déficit pudo haber sido corregido modificando parte del esquema de subsidios (Por ejemplo, cobrando un mayor precio en la gasolina doméstica, la cual en dicho momento era mucho más barata que la gasolina en el extranjero.

El problema se agudizó en la medida en que el precio del petróleo continuó su rápida alza en 1980 y principios de 1981. Para finales de 1981 el déficit fiscal abarcaba 14.1 por ciento del PIB.

Pronósticos que malinterpretaron el comportamiento futuro de algunas variables cruciales provocaron la racha de gasto e inversión, lo que tuvo efectos terribles para la economía en su conjunto. Algunos autores incluso aseveran que si los precios hubieran continuado la tendencia mostrada hasta antes de 1981, México difícilmente hubiera experimentado crisis alguna.

Como era obvio por otra parte, la balanza comercial no petrolera había venido presentando un desempeño muy pobre, lo que influyó en que la balanza de pagos se convirtiera dependiente del desempeño en las exportaciones petroleras de una manera muy sensible (En 1981 estas sumaban el 72.5 por ciento de las exportaciones totales de bienes y servicios.)⁶

Debido a los fenómenos descritos, los ingresos de divisas se volvieron más sensibles a las fluctuaciones en los precios del petróleo. Tasas de interés más altas, por otro lado, requerían mayores divisas para el servicio de la deuda. En 1981, con precios petroleros más bajos y tasas de interés más altas, la cuenta corriente alcanzó un déficit sin precedentes, el cual fue financiado en su mayor parte con más deuda.

Con el descenso de los precios petroleros en 1981, la situación económica comenzó a empeorar, desafortunadamente, el gobierno parece no haber actuado lo suficientemente rápido para corregir el desequilibrio y brindar certeza a la actividad económica. Un intento

⁶ Banco de México: "Indicadores Económicos" Mexico, Agosto 1987, pag. II H-2

de reducir el déficit fiscal falló, los creadores de la política del Estado no pudieron llegar a un consenso acerca de si realinear el tipo de cambio o imponer controles a las exportaciones e Importaciones.

Cuando un cambio convincente de política no sucedió a la caída de los precios del petróleo a mediados de 1981, mientras que el vuelo de Capitales se aceleró rápidamente, alcanzando 11,600 millones de dólares para ése año.⁷ Por algunos meses el gobierno respondió sosteniendo el valor del peso cada vez más a través de deuda externa de corto plazo. Éste proceso contribuyó a el desarrollo de la "resaca deudora" de México, lo que haría el proceso de ajuste Mexicano mucho más difícil en el futuro, como evaluaremos más adelante.

A principios de 1982 los precios internacionales del petróleo continuaron su caída iniciada en 1981, mientras el vuelo de Capital permaneció alto. Aunado a esto, durante los siguientes 12 meses, cerca de la mitad de la deuda externa del País requería pago o refinanciamiento. Esto agravó el efecto de las ya amenazantes condiciones externas. Para mediados de Febrero de 1982 el mantenimiento del valor del peso a través de préstamos dejó de ser posible, por lo que se presentó una devaluación del peso. Para mediados de Marzo el tipo de cambio de 26.35 (en Enero de 1982) a más de 45.46 pesos por dólar⁸

2.4 Periodo 1983-1988 Los Intentos por preservar las bases del intervencionismo del Estado Mexicano

Lo que siguió a la crisis de 1982 a menudo ha sido llamado un "ajuste desordenado" dado que las políticas perseguidas eran inconsistentes, Inicialmente el gobierno adoptó un paquete de devaluación junto con contracción fiscal que implicaba cortes en los subsidios de alimentos básicos, cortes en inversión pública, un incremento en los precios de la energía, y una devaluación nominal del peso de 80 por ciento. Aún así, en Abril de ése año,

⁷ Lustig: Op.Cit

⁸ Lustig: Op. Cit

incrementos de emergencia en los salarios fueron recomendados e incluían un aumento en de 30 por ciento en salario mínimo e incrementos menores para salarios mayores. Ésta recomendación de incrementar los salarios se encontró contra la meta estatal de mantener un tipo de cambio fijo pero realista y precios estables, lo que pareció contradictorio a la comunidad empresarial y exacerbó el vuelo de Capitales.

En Agosto, mientras que las reservas internacionales alcanzaban un nivel bajo histórico, el gobierno anunció un congelamiento, seguida de una conversión forzosa por debajo de los niveles del mercado de cuentas denominadas en dólares. La conversión disgustó a la clase media, quienes eran los principales titulares de éstas cuentas y contribuyeron aún más a la erosión de la credibilidad del Gobierno, lo que a su vez aceleró la salida de Capitales.

La respuesta gubernamental a la crisis se materializó en medidas destinadas a parar el flujo de Capitales hacia el exterior. En septiembre 1 de 1982, controles de capitales fueron adoptados y la banca Mexicana fue estatizada, una medida que disgustó en extremo al sector financiero. La desconfianza del sector privado y el resentimiento hacia el gobierno habían sido llevados hasta el límite cuando faltaban tan sólo tres meses para la toma de posesión del nuevo presidente: Miguel de la Madrid Hurtado.

Grandes devaluaciones del peso, caos en los mercados financieros y una desaceleración de la actividad económica caracterizaron los saldos dejados por la crisis en 1983, el Producto se contrajo en 0.6 por ciento, la inflación creció en un 98.8 por ciento, y las reservas internacionales cayeron a 1,800 millones de dólares, (cerca del valor de un mes de importaciones de 1982)¹⁰

La crisis de la deuda de 1982 marcó un punto de inflexión en la Economía Mexicana. En efecto, se interrumpió el crecimiento sostenido a lo largo de décadas y la inflación alcanzó niveles no vistos con anterioridad. Sin embargo el cambio más significativo fue la política de desarrollo del gobierno, lo que tiene una importancia particular para el desarrollo del presente trabajo, como se verá adelante

¹⁰ Lustig, Op.Cit.

Así la nueva estrategia se dirigió a redefinir el papel del Estado y transformar la Economía que hasta entonces era regulada y protegida, hacia una Economía abierta y orientada hacia el mercado.

Los principales retos que enfrentó el gobierno a partir de 1982 fueron:

- Bajo Crecimiento
- Presiones Inflacionarias
- Desequilibrios estructurales, gracias al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que lograba un desigual proceso de industrialización y un sector agrícola polarizado
- Déficit Fiscales persistentemente altos
- Sector exportador dependiente del petróleo
- Transferencias por pagos de servicio de la deuda externa con tasas de interés real históricamente elevadas en los mercados internacionales
- Un sector privado inseguro de la capacidad del gobierno para manejar la Economía
- Todos éstos desequilibrios llevaron a discutir la eficiencia del Estado en el manejo de la Economía, por lo que la crisis y su proceso de ajuste constituyeron la oportunidad de modernizar la administración pública, corregir los mecanismos de recaudación de ingresos y gastos del sector público y, redefinir la forma y extensión del Estado en la Economía.

Como parte de los cambios del Estado, éste tuvo que entablar negociaciones con acreedores externos para reestructurar su deuda externa, presentar su Programa Inmediato de Reordenación Económica con el objetivo de estabilizar los precios y condiciones financieras corrigiendo el desequilibrio fiscal y la acelerada inflación; y proponiendo un cambio estructural.

En Diciembre de 1982, se inicia el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, con una agenda de Gobierno que cambia la concepción de la política Económica. Así, la reforma fiscal, la reforma administrativa, la desconcentración, la privatización de las empresas públicas, la eliminación o el relajamiento al control de precios y la liberalización comercial se volvieron ingredientes fundamentales de la reforma del sector público.

La administración de De la Madrid se enfrenta a la tarea de corregir grandes déficit fiscales y de responder a problemas externos enfrentando un sector privado nacional hostil, bancos acreedores poco amigables, e instituciones globales (FMI y BM) poco experimentadas en manejar crisis de proporciones globales como la que dio inicio en 1982. en ésta administración, conformada en esencia por personas educadas en el exterior y con perfiles técnicos. Entre ellos y el público en general había un común acuerdo en torno a las causas de la crisis, los miembros del gabinete acordaron también que lo fundamental era restablecer la estabilidad de precios y la estabilidad financiera.

Un grupo del gabinete también veía a la crisis como el resultado de la crisis del modelo de desarrollo seguido durante el periodo de la segunda posguerra, en su visión, ésta estrategia había incentivado la asignación ineficiente de recursos e introducido rigideces innecesarias a la oferta. Además como consecuencia del papel intervencionista del Estado en la Economía, los negocios y la comunidad empresarial se habían tomado incrédulos y desconfiados del gobierno.

De cualquier manera, la importancia dada al sistema de incentivos de la Economía y el marco institucional como causas de la crisis no era compartido por la totalidad de los miembros del Gabinete presidencial, lo que se reflejó en el hecho de que durante los dos primeros años de gobierno la reforma fuera poco congruente y más bien lenta

A partir de 1983 se empieza un ajuste fiscal con el aumento de la recaudación de impuestos, pero sobre todo incrementando los precios de los bienes y servicios públicos y, reduciendo el gasto público programable. Así, los ingresos del Gobierno Federal a partir de ése año inician una tendencia al crecimiento.

El fundamento de la estrategia en éste contexto tomaría forma en el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE), concebido en 2 etapas: un "tratamiento de shock" en 1983 seguido de políticas gradualistas. El programa recibió apoyo y financiamiento por el FMI, lo que le permitiría al gobierno el disponer de aproximadamente 3,700 millones de dólares, hasta 1985, lo que no se llevó a cabo por la falta de cumplimiento del gobierno de De la Madrid con ciertos objetivos.

2.5 Periodo 1988-1994

Después de la falla del primer intento de estabilización a mediados de 1985, la reforma estructural comenzaría seriamente. Ésta se acelera en 1988 con la implementación de un paquete de estabilización, conocido como "Pacto", el cual por fin consiguió éxito con respecto a las metas que se plantea.

La respuesta gubernamental a los problemas macroeconómicos y productivos sufrió diversos cambios, por lo que debe distinguirse entre el periodo que concluye hacia 1988-89 con el que se inicia a partir de esos años. Es característico del primero una importante continuidad de las estrategias tradicionales articuladas en torno a la sustitución de Importaciones, pero con dos restricciones: la crisis fiscal se convirtió en un impedimento para resucitar los mecanismos de promoción de la década anterior, además, dadas las condiciones internacionales a las que se ha hecho referencia, resultaba cada vez mas difícil eludir una nueva apertura formal de la economía ya que las medidas proteccionistas eran menos eficaces ante el avance de fenómenos como las telecomunicaciones y la creciente interdependencia productiva y financiera mundial.

En el segundo periodo (1989 en adelante se concluyo por descartar casi enteramente los mecanismos tradicionales de promoción estatal y comenzar la adopción a ritmos acelerados, de las llamadas políticas neoliberales. El paso de un periodo al otro estuvo asociado con la conformación de un nuevo bloque histórico que replanteo el proyecto nacional para dar cabida a nuevos elementos de política estatal y metas nacionales, ambos objeto de estudio del presente trabajo.

Durante el periodo 1989-1991, bajo la administración de Carlos Salinas de Gortari, la reforma económica alcanzó áreas que solían considerarse como intocables, ejemplo de esto incluyen a la reprivatización de la banca, la búsqueda de un acuerdo de libre comercio con los EUA, y la piedra de toque de la reforma: la privatización del ejido y el sistema de tenencia de tierras.

En éste periodo las autoridades Mexicanas se plantearon una serie de objetivos importantes para la Economía:

Restablecer el balance Macroeconómico. Donde aplicaron una política macroeconómica prudente, mediante la combinación de un control estricto de las finanzas públicas y una política monetaria destinada a obtener una tasa de inflación cercana a la de sus principales socios comerciales, Estados Unidos en primer lugar. Las políticas Macroeconómicas fueron puestas en práctica mediante los pactos Económicos

Reducir el tamaño del Sector Público. Para ello se continuaron con ímpetu las amplias reformas estructurales, referentes a privatización y desregulación

Mejoramiento de la infraestructura, provisión de salud y educación y combate a la pobreza así como el suministro de servicios públicos tradicionales. En 1988 el Gobierno creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que coordinaba las acciones de lucha contra la pobreza y reforzaba los programas sociales anteriormente establecidos.

Profundización de la liberalización comercial y de la desregulación de las actividades productivas, lo que afectó a el número de pobres no extremos, que constituye el número total de personas en pobreza, por lo que su ingreso es insuficiente para adquirir la canasta normativa de satisfactores esenciales cuantificada por COPLAMAR hace 20 años.

Según encuesta del Área Metropolitana de la ciudad de México realizada por el INEGI en 1996, la abismal desigualdad que caracteriza a la sociedad mexicana queda expuesta en la metrópoli con gran claridad: el 20% de los hogares (deciles IX y X) concentra el 50.7% del ingreso total, mientras que el 80% restante de los hogares (deciles I a VIII) perciben el 49.3% de ese ingreso.

En los extremos. El 10% de hogares más ricos concentra el 34.6% del ingreso mientras que el 10% más pobre sólo el 2.4%.

Aquí encontramos una de las paradojas de subdesarrollo: el 60% de las familias (deciles I al VI) registran un gasto superior a su ingreso (que seguramente cubre con subsidios, endeudamiento, venta del patrimonio u otros ingresos no registrados).

Este 60% de hogares muestra no sólo una precaria condición de vida sino incluso una economía de desahorro. Las familias del nivel VII alcanzan un relativo punto de equilibrio entre sus ingresos y sus gastos con un pequeño margen de ahorro, mismo que asciende en los deciles VIII y IX, y se dispara en el decil X cuyos hogares concentran así el 94.3% del ahorro total de las familias.

2.7 Consideraciones Sobre la Pobreza

Una primera reflexión que se impone es la siguiente: Aunque en el presente siglo el capitalismo ha logrado potenciar la capacidad productiva de la humanidad, no ha logrado hacer más equitativa la distribución de la riqueza y, de este modo, elevar las condiciones de vida de la población.

Para elevar los estándares de vida es necesario el crecimiento económico, aunque para lograrlo no es una condición suficiente, pues es necesario que ese crecimiento esté acompañado por una distribución más equitativa y justa de la riqueza que se genera. Como lo señala Joan Robinson

“Un aumento de la riqueza no equivale, ni mucho menos, a una disminución de la pobreza. Se montó un coro universal de alabanzas al crecimiento. Este resolvería todos los problemas. La pobreza no debía preocupar a nadie. El crecimiento mejoraría la situación de todos y la pobreza desaparecería por sí sola sin necesidad de prestarle especial atención...”

“El crecimiento no sólo no permite superar nunca la pobreza subjetiva, sino que acentúa la pobreza absoluta. El crecimiento requiere progreso técnico y el progreso técnico modifica la composición de la fuerza de trabajo, creando más puestos para los trabajadores calificados y menos para los no calificados, pero las oportunidades de adquirir una formación profesional están reservadas... a las familias que ya cuentan con ella. El crecimiento en la cúspide va acompañado del descenso de un número cada vez mayor de familias a los escalones más bajos. La miseria absoluta va en aumento a la par que crece la riqueza. La conocida expresión *pobreza en medio de la abundancia*, adquiere un nuevo significado.”

El fenómeno de la pobreza, que en cierto sentido ha acompañado el desarrollo histórico de Occidente, no ha sido resuelto por el capitalismo, no ha sido erradicado en la sociedad moderna, ni siquiera en los espacios en que se han logrado niveles elevados de desarrollo económico. La cuestión de la pobreza ha quedado como problema irresuelto en la sociedad moderna. Su verificación forzosamente remite a una especie de ruptura en la relación entre modernización y afianzamiento de la equidad. Y también permite plantear la cuestión del progreso y su vínculo con el bienestar social de la población y el desarrollo económico, procesos tomados como convergentes.

Se pone en tela de juicio la creencia de que la pobreza de las denominadas “clases bajas” podría gradualmente desaparecer con la industrialización [referencia hecha a Marshall (1890) por Altimir (1982)]. Esto es, el problema de los pobres, cuya condición, en términos históricos, era visto como transitoria y como el resultado de un insuficiente crecimiento económico, persiste. De esta manera se pone en tela de juicio la confianza en el desarrollo tecnológico y científico y, más que esto, en un modelo civilizatorio —y la ética que lo rige—, porque al lado del problema de la pobreza hay toda una serie de irrationalidades que se implantan en el núcleo mismo de un proyecto moderno que reivindicó la razón, la libertad y la igualdad.

México es un país rico en recursos naturales, sin embargo —sobre todo en el medio rural— persisten altas tasas de desnutrición. En particular, la situación ha sido más severa entre los niños pequeños. Según estadísticas, los Institutos Nacionales de Pediatría y de Nutrición

(INP e INNSZ, respectivamente) estiman que 20 millones de niños mexicanos tienen algún grado de desnutrición. Según el BM más del 15 por ciento de los bebés nace con bajo peso (con relación a su edad gestacional) debido a la mala alimentación de la madre. Así también, y de acuerdo a fuentes de la Secretaría de Salud (SS), en 1990 hubo más de 80 mil niños enfermos de sarampión y el cólera reapareció, como mal endémico, a partir de 1991. Dos tercios de las muertes infantiles hubieran podido evitarse con una adecuada alimentación, vacunación y atención médica.

Algunos autores definen a la pobreza mediante indicadores económicos simples como salario o ingreso. Así, en México se dice que es *pobre* una familia que recibe entre dos y tres salarios mínimos, y *pobre en extremo* la que recibe menos de dos salarios mínimos.

Otros autores se refieren a la pobreza al traducir los datos del ingreso a sus efectos en el nivel de vida, sobre todo a lo que se llama *mínimos de bienestar*, como concepto general o en sus componentes básicos de alimentación, salud y educación. Por lo anterior, se considera como una familia *pobre* aquella que recibe ingresos que apenas le alcanza para satisfacer los mínimos de bienestar (alimentación, casa y educación básica) pero no son suficientes para atender emergencias de salud, la educación media y superior, entre otros. Y se considera como familia en *extrema pobreza* aquella en la que el ingreso familiar no permite ni siquiera satisfacer las necesidades más esenciales, de modo que se reduce el gasto en alimentación, aparece la desnutrición infantil o general, se vive en estado de enfermedad permanente, la vivienda es indigna de seres humanos, entre otros factores.

La primera forma de medir la pobreza es sólo un dato estadístico. La segunda expresa de manera más clara los efectos reales de la situación de pobreza en lo que sufre una familia que está clasificada como pobre o muy pobre. Pero los efectos de la pobreza van mucho más lejos: constituyen una realidad que implica la existencia de personas que carecen de los recursos necesarios para garantizar y promover una vida digna mediante el desarrollo de sus capacidades y el logro de la autosatisfacción humana.

Ser pobre significa no sólo carecer de los recursos para sobrevivir dignamente, sino ejercer los derechos elementales constitutivos de la ciudadanía social. Lo más doloroso es que la pobreza, en vez de tender a desaparecer, aumenta cada día, pues miles de personas pasan a

engrosar sus filas bajo diferentes formas. Y esa pobreza no aparece por casualidad, es el efecto previsible de políticas planeadas por el gobierno, quien ya sabe que esas políticas producirán desempleo, bajos salarios y otras consecuencias perniciosas.

Tanto a nivel latinoamericano como en México, la discusión de cuántos pobres hay es impresionante en términos de que mientras el BM dice que el 31.5 por ciento de la población total de América Latina son pobres, la CEPAL afirma que es casi el 50 por ciento y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo dice que son casi el 62 por ciento.¹

En México sucede algo similar. El 66.5 por ciento de la población nacional requiere atención urgente para resolver las graves carencias sociales que enfrenta. Esta población se concentra principalmente en los siguientes 10 estados: Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí, Hidalgo, Michoacán, Yucatán y Guanajuato. Las cinco primeras entidades representan en conjunto el 46.5 por ciento de la población nacional que requiere atención urgente, ya que a nivel local concentran entre el 51 y el 31 por ciento de las personas que viven en la pobreza extrema y con severos problemas sociales.

Los más altos niveles de marginación social se encuentran en las regiones indígenas. El 96.3 por ciento de esas comunidades se encuentran en situación de pobreza extrema, donde el 82.1 por ciento de miembros de esos grupos de población padecen esa condición. La exclusión social de los indígenas se refleja, entre otros indicadores, en la dificultad que representa para ellos acceder a los servicios básicos de vivienda, pues 81.97 por ciento de las casas-habitación carecen de drenaje, 69.83 por ciento tienen piso de tierra, 28.64 por ciento no cuentan con energía eléctrica y 49.60 por ciento no disponen de agua entubada. Así también, en estas comunidades, el 37.57 por ciento de las personas de 15 años y más, es analfabeta, y 70.12 por ciento de su población activa se ocupa en el sector primario, generalmente como campesinos o jornaleros agrícolas mal pagados.

Es importante hacer notar la bajísima proporción que los ingresos totales del medio rural representan del total nacional: sólo el 10.7 por ciento, para una población que representa el 38.2 por ciento de la nacional.

Los contrastes entre estratos y sus participaciones en el ingreso nacional de los hogares son todavía más fuertes. Las participaciones en población y en ingresos de los dos estratos extremos son las siguientes: los indigentes representan más de la cuarta parte de la población nacional, 26.9 por ciento, y perciben solamente el 4.2 por ciento del ingreso; y la clase alta, 4.4 por ciento de las personas, percibe cerca de la mitad del ingreso, con el 45.7 por ciento.

Los hogares donde más se concentran las transferencias de seguridad social en el medio rural son los de clase alta, con el 27.2 por ciento del total, que perciben apenas el 1.4 por ciento del total de salarios. Así, a nivel país, las transferencias de la seguridad social se encuentran más concentradas que las remuneraciones de asalariados, mostrando que la seguridad social, lejos de desempeñar un papel en la lucha contra la pobreza, tiende a reproducir la desigualdad salarial en el medio urbano, y a agravarla en el rural. En cuanto a salud, el gasto total apenas alcanza el 3.2 por ciento del total, cifra que lo convierte proporcionalmente en uno de los más bajos del mundo. Una parte importante de la población en condiciones de pobreza extrema se ubica en el sector rural: el 40 por ciento de los perceptores ocupados en el sector agropecuario pertenece a los hogares que se encuentran en condiciones de pobreza extrema. Dada la precaria situación económica de la población de bajos recursos, cualquier medida económica en su detrimento, afecta inmediatamente al presupuesto destinado a la comida y, por ende, deteriora el estado nutricional de los niños y las mujeres.

Los muy pobres integran el 15.3 por ciento de la población nacional y tienen niveles de intensidad de la pobreza que, aunque sustancialmente menores que los indigentes, están sólo ligeramente arriba de la mitad de las normas. En ingresos-tiempo cubren 60 por ciento de los requerimientos, lo que los sitúa por debajo de la línea de pobreza, pero muy cerca de ella. En necesidades básicas insatisfechas están muy cerca de la mitad de las normas, a sólo cuatro puntos de la indigencia. Los describe correctamente el calificativo de "muy pobres".

Las ramas que quedan clasificadas en el estrato de pobreza muy alta son la silvicultura y la agricultura, por una parte, actividades predominantemente rurales, y la construcción, por la

otra, que es principalmente urbana. Ambas suman a las percepciones bajas el carácter estacional o inestable del empleo.

Conjuntamente, muy pobres e indigentes constituyen el grupo de los pobres extremos, que representan el 44.7 por ciento de la población nacional y cuya situación promedio es dramática: dejan de cubrir casi el 60 por ciento de sus requerimientos de ingresos y de satisfactores específicos en un 58 por ciento. Se trata de la mitad de la población, que vive sólo con dos quintas partes de los satisfactores básicos.

En las áreas urbanas la pobreza extrema se concentra en la industria de la construcción, el comercio, actividades de restaurantes y hoteles, principalmente. En estos hogares la mayoría de los receptores reciben ingresos menores a un salario mínimo.

2.8 Conclusiones Sobre la Distribución del Ingreso

Los Salarios pasaron de representar el 40.8 por ciento al 29.0 por ciento del tipo de ingreso total de las familias de 1984 a 1989, con una pérdida del 11.8 por ciento; los ingresos empresariales pasan de significar en el mismo periodo del 38.7 al 48.7 por ciento, lo que implica un incremento de 10 puntos porcentuales. En cuanto a las rentas de la propiedad, concretamente su nivel de participación en el ingreso total de los hogares, ésta pasa de representar el 14.9 por ciento al 22.3 por ciento, con una ganancia del 7.4 por ciento (6.5 por ciento de incremento en alquileres y 8.4 por ciento de incremento por concepto de intereses.) Las transferencias en dinero permanecieron sin cambio con una participación en el periodo señalado del 3.5 por ciento; y los ingresos en especie tuvieron un incremento marginal, al pasar del 2.1 por ciento en 1984 al 2.4 por ciento en 1989, con un incremento del 0.3 por ciento. En ese mismo periodo el ingreso de los deciles 1 a 6, el que incluye a los hogares de menores ingresos, aquellos a los que se les considera *pobres*, pasa de representar el 28.6 por ciento en 1984 al 26.1 por ciento, con una pérdida del 2.5 por ciento en su ingreso.

Los hogares ubicados en el sector intermedio en cuanto a percepción de ingresos pasan de obtener el 38.6 por ciento en 1984 al 36.0 por ciento, con una pérdida del 2.6 por ciento; el decil 10, en el que se ubican los hogares con mayores ingresos, pasan de obtener el 32.8 por ciento del ingreso total de los hogares al 37.9 por ciento entre 1984 y 1989, con una ganancia del 5.1 por ciento. Asimismo, el coeficiente de Gini, que es el que mide los niveles de desigualdad en cuanto a la distribución del ingreso, de modo tal que mientras más alto sea nos indica una mayor desigualdad, pasa del 0.419 al 0.469, con un incremento en la desigualdad de la participación del ingreso de 0.40 puntos.

En el siguiente quinquenio la distribución del ingreso sigue empeorando, al persistir la aplicación de las políticas de ajuste del modelo neoliberal, sobre todo en la recurrencia de la desvalorización del factor trabajo. Así, entre 1989 y 1994 la participación en el ingreso de los hogares de menores ingresos (deciles 1 a 6) pasa de representar el 26.1 por ciento en 1989 al 25.4 por ciento en 1994, con una pérdida del 0.7 por ciento; los deciles intermedios pasan de obtener el 36.0 por ciento en 1989 al 36.2 por ciento, con un incremento del 0.2 por ciento; y el decil 10 pasa de obtener el 37.9 por ciento al 38.4 por ciento, logrando un incremento del 0.5 por ciento. En este periodo la distribución del ingreso se vuelve más desigual y esta situación se hace patente al analizar el coeficiente de Gini, mismo que pasa en el periodo del 0.469 al 0.477, lo que a su vez hace evidente el incremento en los niveles de desigualdad en la participación de los hogares en el ingreso.

Entre 1994 y 1996 la desigualdad en la distribución del ingreso disminuye y se sintetiza en el comportamiento del coeficiente de Gini, que pasa del 0.477 al 0.456, y en la evolución de la distribución del ingreso en los diferentes grupos de deciles durante este bienio, el cual es el siguiente: los deciles de hogares "pobres", del 1 al 6, pasan de obtener el 25.4 por ciento al 26.9 por ciento, con un aumento del 1.5 por ciento; los deciles intermedios pasan de obtener el 36.2 por ciento al 36.5 por ciento, 0.3 por ciento más en el bienio; el decil 10 disminuye su participación en este periodo, al pasar de la obtención del 38.4 por ciento al 36.6 por ciento, con una pérdida del 2.8 por ciento.

Por todo lo anterior, se deduce que entre 1984 y 1996 los sectores de hogares ubicados en los deciles 1 a 6 perdieron en total el 1.7 por ciento de su participación en el ingreso total de

los hogares; los deciles 7 a 9 perdieron el 2.1 por ciento en el mismo periodo y el decil 10 ganó lo perdido por aquellos sectores, -3.8 puntos porcentuales.

Aunque los deciles 1 a 9 perdieron participación en el ingreso total de los hogares, el mayor costo fue pagado por los deciles intermedios, con un costo de casi el doble que lo perdido por los sectores "pobres" (formados por los deciles del 1 al 6.)

En el periodo de estudio, el coeficiente de Gini pasa del 0.429 en 1984 al 0.456 en 1996, lo que hace patente la persistencia en la injusta distribución del ingreso en nuestro país.

Entre 1994 y 1996 se dio una estrepitosa caída del nivel ingresos por persona del 23.7 por ciento, como lo muestra el valor del índice para todos los hogares, mismo que quedó en 76.3 por ciento. También se puede deducir que, en este periodo, la caída de los deciles más bajos fue menor que la de los deciles intermedios y ésta menor que la del decil 10.

La carrera precios-salarios iniciada durante la primera mitad de los ochenta, provocó desequilibrios e incertidumbres y aún deterioro persistente de los salarios reales. A partir de 1982 el PIB sufrió en México continuas disminuciones o estancamientos: el saldo del crecimiento del producto *per cápita* fue negativo, retrocedió prácticamente una década y rompió con el crecimiento económico continuo de más de 3%, que mantuvo durante tres décadas. Después de 1981 habría ocurrido un brusco cambio de tendencia por el cual la pobreza no sólo habría dejado de disminuir sino que habría empezado a aumentar aceleradamente, alcanzando en 1984 el 58.5 por ciento, lo que significaría una tasa media anual de crecimiento del 6.5 por ciento.

La distribución funcional del ingreso ha empeorado salvajemente bajo el modelo neoliberal. Mientras que las ganancias empresariales (es decir, los excedentes de operación) pasaron del 52.3 por ciento del ingreso nacional disponible en 1981 al 61.6 por ciento en 1991, las remuneraciones de los asalariados pasaron del 42.6 por ciento del IND en 1991 al 29.0 por ciento en el mismo año.

Entre 1994 y 1996 se dio una estrepitosa caída del nivel de ingresos por persona del 23.7 por ciento, como lo muestra el valor de índice para todos los hogares, mismo que quedó en 75.3 por ciento. También se puede deducir que la caída de los deciles más bajos fue menor que los de los deciles intermedios, y ésta menor que la del decil 10.

Los movimientos en los precios relativos explican quiénes fueron los ganadores y quiénes los perdedores. Tasas de interés, tasas de ganancia y tipos de cambio más altos explican por qué los agentes externos, el capital nacional privado y el Estado fueron los ganadores; salarios más bajos y desempleo explican por qué los trabajadores fueron los únicos perdedores.

La aplicación de las reformas económicas en México, desde inicios de la década de los ochenta y su continuación hasta nuestros días, ha dado lugar, por un lado, al nacimiento de una generación de multimillonarios, beneficiarios de los procesos de privatización de empresas públicas y, por el otro, ha reportado escasos beneficios para la población. Las políticas económicas aplicadas en México desde 1983 han sido de estabilización y ajuste, las cuales han generado una deuda social incluso superior a la deuda externa del país. El comportamiento histórico de indicadores como el PIB *per cápita*, el ingreso por habitante, el salario mínimo, el salario promedio de la industria y el salario de la maquila, entre otros, muestran un terrible deterioro y la aparente imposibilidad de mejoría en las condiciones de vida de la población. La distribución actual del ingreso privilegia a los más ricos, quienes gozan de un estatuto de protección especial.

El carácter depredador del bienestar social y claramente excluyente de la mayoría de los ciudadanos —micro, pequeños y medianos empresarios, asalariados y campesinos— cuestionan la conveniencia y la viabilidad del modelo neoliberal. Con la apertura comercial, el vínculo funcional entre comercio e industria fue roto, por la ausencia de políticas e instrumentos sectoriales, donde el potencial efecto multiplicador o de arrastre que se podría esperar de las exportaciones se hizo cada vez más limitado.

La calidad del sistema educativo es declinante y los índices de deterioro de la educación básica son alarmantes. Por falta de apoyo, el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología cada vez tiene más problemas para subsistir. El marco legal e institucional de la economía

sigue operando con amplios márgenes de discreción y arbitrio de parte de los funcionarios responsables, y numerosos segmentos continúan bajo la dependencia administrativa y política del ejecutivo. Tanto la inestabilidad interna como la vulnerabilidad externa de la economía han reducido al mínimo posible la capacidad de fomento de la política monetaria y fiscal, con lo cual se convirtió en un factor casi permanente de contención.

El modelo económico mexicano, en vez de generar dinámicas positivas, sólo ha reproducido los peores defectos: desigualdad creciente de los ingresos, pobres beneficios sociales, precariedad y debilitamiento de los servicios públicos fundamentales, y empleo precario. La liberalización económica ha convertido a México en un país más inestable, al no haber una interrelación entre sus aparatos financiero y productivo. Los problemas financieros del Estado colocaron a la moneda y a las finanzas en el centro de las transformaciones sociales y materiales, impactando a todas las clases y estratos de la sociedad: por un lado, a los asalariados rurales y urbanos de la industria y los servicios, a las clases medias urbanas y a los industriales medianos y pequeños que en pocos años vieron perder sus ahorros e ingresos acumulados a lo largo de varias generaciones y, por el otro, a industriales, comerciantes y financieros que lograron acumular y concentrar recursos en grandes proporciones.

La política de ingresos públicos ocasionó un impacto adverso en el desarrollo económico y profundizó la regresividad del sistema impositivo, lo cual incrementó aún más la inequidad en la distribución del ingreso.

Los costos del modelo neoliberal fueron: quiebra de amplios sectores de la micro y mediana empresa, desempleo y subempleo, terciarización de la fuerza laboral, empleo precario, estrategias de supervivencia, urbanización acelerada, deterioro ambiental y violencia social.

Los criterios convencionales de éxito económico han omitido evaluar los indicadores de calidad de vida, tales como la esperanza de vida, alimentación, vivienda, alcoholismo, mortalidad infantil entre grupos marginados —indígenas, campesinos, mujeres y niños.

El supuesto beneficio de generación de empleos que han creado las maquiladoras no ha sido tal, pues los bajos salarios que pagan mantienen los niveles de pobreza. La reducida

tasa de desempleo abierto sólo indica el hecho grave de que una parte creciente de la población ya ni siquiera busca empleo, dadas las condiciones salariales que se ofrecen, directamente por razones asociadas a las restricciones impuestas por la política económica.

La reducción del déficit fiscal mediante la privatización de empresas públicas, en vez de aprovecharse como instrumento para fomentar la inversión privada, se ha realizado a favor de grupos oligopólicos que reconcentran en su favor la riqueza y el ingreso, que dan lugar a rentas de monopolio que afectan al conjunto de la sociedad mexicana, pero que perjudican sobre todo a la población de más bajos recursos.

La idea de que México se encuentra en la ruta del desarrollo sustentable no tiene fundamento pues el país padece los efectos de un largo estancamiento de su economía, que tiene como fiel reflejo una creciente desigualdad social, un fuerte descenso del PIB durante 1995 y la primera mitad de 1996, con graves consecuencias en los problemas de ajuste de las cuentas financieras externas. Todo esto provoca carencia en las perspectivas de empleo para un contingente laboral que sigue aumentando a razón de 3.3 por ciento al año.

Para generar crecimiento, los principales componentes normativos son la garantía de una gestión macroeconómica con solidez y estabilidad macroeconómica, entre los que destacan los siguientes: el impulso de la demanda interna mediante el ajuste apropiado de las tasas de interés reales, la adopción de disciplina fiscal, la aceleración de la producción industrial, la reforma de las instituciones del sector financiero y la promoción del buen gobierno. Aunque el crecimiento económico por sí sólo no basta, debe servir para apoyar el nivel de vida de los pobres, donde se aumente la capacidad, las oportunidades y las opciones de vida de ese sector de la población tan golpeado por la aplicación de medidas económicas que les han sido tan lesivas.

Para que la generación de crecimiento sea favorable a los pobres, en el plano nacional las medidas que se adopten deberán: 1) restaurar el pleno empleo y aumentar las oportunidades como importante prioridad de la política económica; 2) eliminar los prejuicios contra los pobres en el marco macroeconómico; 3) invertir en la capacidad de la gente pobre reestructurando el gasto público y la tributación; 4) procurar el acceso de la gente pobre a recursos productivos, incluido el crédito; 5) aumentar la productividad de la agricultura en

pequeña escala; 6) promover la microempresa y el sector no estructurado de la economía; 7) promover una industrialización con densidad de mano de obra para aumentar las oportunidades de empleo; y 8) para reducir la desigualdad, se requiere tomar las siguientes medidas adicionales, previa alianza de gobierno, empresas y organizaciones no gubernamentales:

- a) Formar la capacidad humana mediante la educación y procurar el acceso de la gente pobre a la educación, pues se ha demostrado que la educación es el activo más importante en que se basa la disparidad del ingreso, ya que la dispersión salarial entre niveles de aptitud se ha vuelto significativa;
- b) Hacer que el abastecimiento público de agua limpia, la prestación de servicios de salud y la vivienda sean accesibles a la gente pobre;
- c) Poner a disposición de la gente pobre más recursos financieros y productivos que creen empleos productivos y remunerativos para ellos;
- d) Reducir la desigualdad mediante la tributación progresiva del ingreso y otras políticas redistributivas; y
- e) Canalizar transferencias de ingresos, adoptar otras medidas de protección social durante los periodos de ajuste y crisis, y ejecutar programas contra la pobreza en beneficio de los más pobres.

2.9 Consideraciones Sobre la Distribución del Ingreso entre la Población de Bajos Ingresos y el Acceso a la Vivienda

En el análisis de las políticas habitacionales se depende demasiado del paradigma de interpretación que centra la "cuestión de la vivienda" en las cuestiones estructurales en torno a los procesos de producción y distribución del objeto vivienda-mercancía, con una participación inadecuada entre el precio de las viviendas y los ingresos de la población mayoritaria. Muchos conflictos y movimientos sociales conciernen cada vez más al hábitat,

las relaciones sociales y los procesos políticos que se entretajan en torno a la apropiación del espacio urbano, al derecho a 'un lugar dónde vivir'.

En México existe un creciente sentimiento de inseguridad e indefensión que se sustenta "en la evolución del mercado del trabajo, en el repliegue de la acción del Estado, en las nuevas formas institucionales de acceso a los servicios sociales y en el deterioro que se presenta por las expresiones tradicionales de organización social..." La precariedad del mercado laboral provoca mayores porcentajes de empleo no permanente, sin contrato y sin seguridad social, lo que incide en los ingresos familiares y ocasiona entradas y salidas de la pobreza con costos sociales adicionales. Por todo lo anterior los gobiernos enfrentan un incremento en las demandas para reducir esta vulnerabilidad. La falta de empleo o el empleo de mala calidad es el vínculo más claro entre vulnerabilidad y pobreza, pues los ingresos por trabajo son la principal fuente de subsistencia de los estratos medio y bajos.

La casi inexistencia de subsidios, la inexistencia de políticas de fomento y la masividad y alta mortalidad de la pequeñas y microempresas ponen en evidencia su fragilidad.

Los grupos pobres, particularmente los núcleos de la llamada "pobreza dura", son los que sufren la mayor vulnerabilidad social. Pero, en los últimos dos decenios, los pobres no indigentes y los sectores medios han experimentado bruscas variaciones de sus ingresos. Como consecuencia hay una creciente rotación de los hogares en torno al umbral de pobreza, que se traduce en una mayor inseguridad y costos más altos para los hogares, ya que quienes sufren drásticas disminuciones en sus ingresos deben liquidar sus bienes o endeudarse, con deterioros adicionales en sus condiciones de bienestar.

La vivienda es una condición básica para la reproducción de la fuerza de trabajo de la población. No obstante, es imposible, para la mayor parte de los trabajadores del país, satisfacer tal necesidad, debido a sus exiguos ingresos en comparación con los costos que representa obtener una morada adecuada. Estos costos son muy altos, entre otros factores, por el carácter mercantil de la tierra urbana y la especulación a que está sujeta, y por el alza

inmoderada de los precios de la construcción, propiciada por las altas tasas de ganancia y de interés prevalectientes en el país.

Los créditos con tasas comerciales no pueden atender eficazmente las necesidades de los pobres. Hace 25 años el Banco Mundial decidió que los pobres podían pagar totalmente sus créditos, que sería la clave para el éxito y reproducción de los programas.

La transformación de la Ciudad de México en una "gran" metrópoli ha sido un proceso complejo que conlleva varias contradicciones que resulta necesario estudiar, sin embargo, la falta de vivienda también refleja la desigual distribución del ingreso y la institucionalización, a pesar del deterioro del control social corporativo, de un sistema de dádivas que se confunde con una política social.

Según el Consejo Nacional de Población, cerca del 80 por ciento de los mexicanos carece de recursos suficientes para adquirir la canasta normativa de satisfactores esenciales, diseñada por COPLAMAR hace 20 años, lo que ubica a ese sector en condiciones de pobreza.

Dicha investigación, realizada por el especialista Enrique Hernández Laos, resalta que de 1963 a 1996 el país tuvo un crecimiento de 150 por ciento de habitantes pobres, al pasar de 30 millones a 74 millones de personas.

En dicho estudio se explica que en el período 1994-1996 la población registró un crecimiento de 3.2 millones de personas, y el número de mexicanos en pobreza creció en 7.8 millones; de ellos, 4.8 millones en condiciones extremas y 3 millones más en pobreza moderada. 'La pobreza creció dos y media veces más que el crecimiento de la población'.

En los primeros años de los sesenta, 7 de cada 10 mexicanos registraba ingresos insuficientes para adquirir la canasta submínima, lo que implica que se encontraban en condiciones de pobreza extrema.

Para los siguientes años este porcentaje fue disminuyendo: 56.7% en 1968; 34% en 1977 y 29.9% en 1984 'lo que sugiere que la incidencia de la pobreza extrema se había reducido sistemáticamente durante las décadas que conjuntaron crecimiento y redistribución del ingreso'.

Entre 1984 y 1988 se habría reducido marginalmente esa incidencia, debido a la forma como está estimado el año de 1988, que supone una distribución similar a la de 1984.

En los siguientes años, la incidencia de la pobreza extrema se revierte y se acrecienta: '32.9% por ciento en 1992; 34.0 por ciento en 1994, y 37.9 en 1996'.

Para el investigador "más de 35 millones de mexicanos no tiene ingresos suficientes que les permitan adquirir el costo de la canasta submínima que incluya principalmente el gasto básico en alimentos y otros satisfactores menores", mucho menos para vivienda.

Las tendencias apuntadas se habrían acompañado de aumentos sistemáticos y consistentes en los índices de pobreza moderada: de 8.1% en 1963 se habría pasado a 41.7% en 1992 y se habría mantenido en una cuantía semejante en los siguientes años, para alcanzar 42% en 1996.

En resumen, la suma de pobres extremos y pobres no extremos constituye el número total de personas en pobreza, por lo que su ingreso es insuficiente para adquirir la canasta normativa de satisfactores esenciales cuantificada por COPLAMAR hace 20 años.

Según encuesta del Área Metropolitana de la ciudad de México realizada por el INEGI en 1996, la abismal desigualdad que caracteriza a la sociedad mexicana queda expuesta en la metrópoli con gran claridad: el 20% de los hogares (deciles IX y X) concentra el 50.7% del ingreso total, mientras que el 80% restante de los hogares (deciles I a VIII) perciben el 49.3% de ese ingreso.

Capítulo 3.- Marco funcional Operativo del acceso a la vivienda de interés social

3.1 La Relación de la Problemática de la Vivienda con otras materias

3.1.1 Con el Régimen Jurídico de la Tenencia de la Tierra

3.1.2 Con el Urbanismo

3.1.3 Con la Demografía

3.1.4 Su Enlace con Otros Aspectos

3.2 Inversión Pública y Sector de la Construcción

3.3 El Financiamiento a la Vivienda de Interés Social

3.3.1 La Operación del Programa Financiero de Vivienda 1963-1989, sus dos vertientes

3.3.2 La Aplicación del Fondo de Ahorro Solidario

3.3.2.1 De 1970 a 1992

3.3.2.2 Después de 1992

3.3.3 La Banca de Fomento y los Fondos Fiscales hasta 1989

3.3.3.1 Banobras y el Fondo de las Habitaciones Populares

3.3.3.2 La Banca Comercial de 1989 a la Fecha

3.1 La relación de la problemática de la vivienda con otras materias

3.1.1 Con el régimen jurídico de la tenencia de la tierra.

Un componente de la problemática de la vivienda urbana se manifiesta primordialmente en las dificultades de acceso al suelo urbano. Según parece, los reglamentos del uso del suelo son demasiado débiles como para cambiar decisivamente el papel dominante del mercado privado de la tierra.

El incremento en los precios de la tierra tiene muchos efectos. En primer lugar, genera una alza en el precio de las viviendas. Esto constituye una fuerte limitante para los grupos de bajos ingresos de la población quienes se ven forzados a adquirir vivienda lejos de la ciudad, elevando sus costos de transporte, o a invadir tierras.

La "urbanización popular" se lleva a cabo fundamentalmente a partir de fraccionamientos ilegales y de la compra irregular del suelo en los márgenes del área urbana oficialmente reconocida. Su conformación involucra aspectos relacionados con las condiciones que prevalecen en un mercado de suelo "no formal", en donde predomina un bajo precio del suelo, el déficit creciente de satisfactores básicos como la vivienda y los servicios urbanos, así como el desapego al marco reglamentario de la vivienda y por ende el no cumplimiento de las leyes pertinentes han propiciado fenómenos como el de los asentamientos irregulares.

La generalización de la urbanización popular en el AMCM, se ha acompañado de una incapacidad aparente de las autoridades para impedir su surgimiento y lograr su control.

Las normas y procedimientos estatales que califican a estos poblamientos como irregulares y al mismo tiempo como "tolerados" o "regularizados", no tienen otra función que la de operar como mecanismos de control e incorporación de demandas de las clases subalternas. De esta manera son las definiciones y los instrumentos estatales los que establecen acotar la irregularidad de los asentamientos populares.

Emilio Duhau desarrolla un balance de las características prevalecientes de la urbanización popular en la zona metropolitana de la ciudad de México en el periodo que va de 1940 hasta los años setenta.¹

3.1.2 Con el Urbanismo

La urbanización popular tiene como peculiaridad central la irregularidad en sus formas de acceso al suelo, ya sea a través de fraccionamientos irregulares o clandestinos, o de invasiones de tierras. Una proporción muy importante de la población habita en este tipo de poblamientos. Para 1970 se calculaba que el 50% de la población de la ciudad vivía en asentamientos irregulares; para 1990 el 62% de los habitantes de el A.M.C.M. residía en ellos; el 60% de la vivienda existente estaba en estas colonias y el 49% de la superficie de esta gran zona metropolitana se había urbanizado por esta vía.

La relación entre la ocupación por colonias populares y la tenencia de la tierra se ha modificado sustancialmente. Al finalizar el siglo XX las tierras de propiedad privada son las que ofrecen la mayor parte del suelo urbano para la formación de colonias populares, y no los ejidos como se pensaba en la década de los ochenta.

A pesar de la existencia de instrumentos estatales que pretenden regular los asentamientos irregulares, no se ha logrado la creación de una oferta de suelo alternativa para los sectores populares que contravenga efectivamente la tendencia a la formación de las colonias populares. Si bien se ha reglamentado la formación de fraccionamientos clandestinos y se ha sancionado a los fraccionadores, ello no ha incidido en una disminución de estos asentamientos; lo que sí se ha logrado es reducir los conflictos sociales que se presentan en ellos.

¹ Duhau, Emilio, et al. balance y nuevas problemáticas de los estudios urbanos, *Sociología*, año XV, núm.42 (enero-abril 2000, pp.269-272).

La inexistencia de un mercado de suelo popular formal se debe en gran medida al rotundo fracaso de la política de reservas territoriales, mismas que se intentaron formar fundamentalmente en tierras ejidales. La lógica de la urbanización popular ha influido en este proceso, pues los ejidatarios se erigen como agentes sociales promotores controladores de este tipo de urbanización, así prefieren en muchos casos urbanizar a ser expropiados. La razón es simple: a los colonos les es más redituable vender y después regularizar, que recibir un pago menor por la expropiación de sus tierras.

Para Duhau, igual que para otros investigadores, las políticas de regularización, más que evitar o controlar el surgimiento de asentamientos irregulares, legitiman su existencia y se convierten también en mecanismos que fomentan su formación. El problema central radica en que las políticas buscan incidir en procesos ya consumados y no en la creación de mercados alternativos de vivienda accesible para los sectores populares.

La existencia de una relación clara entre el comportamiento del poblamiento popular y los ciclos de densificación – expansión -densificación han explicado el crecimiento urbano de el A.M.C.M., este análisis del comportamiento de las densidades a través del tiempo ha permitido construir un patrón de urbanización que considera diferentes momentos del crecimiento.

Han existido dos etapas distintas en la evolución de la formación de las colonias populares. En la fase expansiva el contexto se caracteriza por una franca escasez de crédito para la construcción, por la contracción del gasto público y por la caída en la demanda de inmuebles. Esta situación lleva al desplome del mercado inmobiliario y en la medida en que la tierra susceptible de urbanizarse ha perdido valor, se crea una amplia frontera con disponibilidad de tierras a bajo precio que el mercado formal de la construcción no puede aprovechar. Los costos económicos del suelo favorecen la expansión de la ciudad a través del sector de la "autoconstrucción", que no necesariamente requiere de programas de financiamiento para la construcción. El mercado inmobiliario repunta. Entonces se pasa a la etapa de la densificación, en la que se optimiza el espacio ya urbanizado en la etapa expansiva (Conolly, 1988:66-78).

Los años ochenta registran un importante crecimiento urbano, fenómeno en que los elementos mencionados correspondientes a la fase expansiva estuvieron presentes, dando paso a un creciente desarrollo de las colonias populares. En esta clase de mercado de suelo predominan aquellos agentes privados que no se especializan en los negocios inmobiliarios, pero que sí son especuladores en pequeña escala o propietarios (ejidatarios, comuneros o "pequeños propietarios") que aprovechan la coyuntura para lotificar y vender tierras para la creación de asentamientos irregulares.

Por todo lo anterior se puede concluir que existe una amplia demanda de suelo para vivienda popular. Hasta ahora no ha existido por parte del Estado una oferta de suelo a bajo costo que regule la formación de colonias populares.

El programa de reservas territoriales diseñado en los ochenta mostró su ineficacia al no poder concretarse la formación de un mercado legal de tierra dirigido a los sectores populares. Entre los factores que explican su fracaso está la inexistencia en el D.F. de reservas territoriales para proyectos de vivienda popular y el hecho de que las que existen en el Estado de México se manejan con criterios mercantilistas que no buscan la creación de una oferta de suelo barato para los sectores pobres.

El mercado "ilegal" de suelo urbano tiene bastantes similitudes con el mercado formal. Uno de los aspectos que más resalta es el carácter especulativo de ambos. Si bien el mercado informal satisface la necesidad de suelo para vivienda de sectores de escasos recursos, que al adquirir un lote tienen la posibilidad de obtener un patrimonio para su familia.

Otro de los elementos de este tipo de mercado es la irregularidad en la tenencia de la tierra y en los procesos de ocupación, lo que representa una ventaja importante para los fraccionadores y promotores, ya que la ausencia de los procesos legales les permite ofrecer lotes baratos. El bajo precio del suelo es fundamental en el mercado irregular y las

condiciones de su funcionamiento permiten que esta condición se mantenga durante toda la etapa de poblamiento.

La estrategia siempre anunciada, escasamente cumplida de apoyo a la "autoconstrucción" enfrentó también escasez de suelo soporte para llevarse a cabo. La autoconstrucción, como una forma de producción habitacional mayoritaria, pone en evidencia la desarticulación entre las acciones vivendistas gubernamentales y las políticas urbanas, particularmente en sus efectos en materia de acceso al suelo. Estas políticas urbanas siempre han mostrado más interés en incorporar los sectores populares autoconstructores a la legalidad jurídica de la tenencia de la tierra, que en apoyar realmente el proceso de autoconstrucción. En el caso de las grandes ciudades se puede incluso afirmar que los objetivos trazados por las políticas urbanas, de restringir la oferta irregular de suelo periférico sin ofrecer alternativas, representaron un franco retroceso a la autoconstrucción.

La modernización de la ciudad, así como la de las grandes metrópolis, tienen que ver directamente con el proceso de reestructuración económica que inicia en la década de los ochenta, y que se manifiesta claramente en el ascenso de una política con tendencias a adelgazar el papel del Estado y a privilegiar la expansión del proceso de globalización en los territorios nacionales.

Como se explicó en el Capítulo anterior, la economía nacional pasó por profundas transformaciones que condujeron a la desarticulación de la base económica tradicional de el A.M.C.M. Una de las primeras evidencias de este fenómeno es el ascenso de la participación del empleo industrial metropolitano y una relativa desconcentración de cierta parte de la población asociada a ella. En contraste con este proceso, se presenta la centralización de una parte de la ciudad que se llega a consolidar como el centro financiero nacional y de la toma de decisiones que orientan la política económica del país. Estos elementos generan nuevas funciones de centralidad que llegarán a especializar algunas partes de la zona metropolitana y que a su vez perfilan su significativo papel en la economía de los últimos años.

El fenómeno anterior incide de manera importante en la reorganización del territorio metropolitano y genera efectos que se pueden resumir en tres puntos: 1. La desindustrialización de la metrópoli, fundamentada principalmente en la pérdida de empleo industrial; 2. Un proceso de terciarización acelerado relacionado con la centralidad de la ciudad y; 3. Una expansión desmesurada de la periferia urbana pobre.

Así se conforman dos tipos de espacios: uno que interioriza las funciones centrales de la ciudad que no necesariamente son asumidas por la zona centro sino por territorios cercanos a zonas residenciales que articulan espacios de recreación, cultural, comercios y servicios financieros. Se trata de espacios refuncionalizados y creados en algunos casos por la política estatal, dotados de una infraestructura privilegiada que permite la implantación de grandes centros comerciales y financieros como Perisur, Polanco o Santa Fe. Por otro lado, se tiene una periferia reciente producto de la aplicación de una política neoliberal de segregación y exclusión que condensa los cambios de la estructura productiva industrial y del mercado de la fuerza de trabajo y expresa las contradicciones de la urbanización popular, y la creación de nuevas periferias urbanas pobres que reciben a la población de antiguos poblamientos populares (Hiernaux, 1994).

Uno de los grandes problemas de esta capital y su área conurbada es que las políticas de planeación urbana han estado siempre relacionadas con la visión que trae cada nuevo gobierno, y nunca se mantienen esquemas de largo plazo.

Lo mismo sucede con los municipios que colindan con la ciudad de México, relacionado con sus épocas electorales, y cada tres años que se cambian las autoridades sucede lo mismo con las políticas de desarrollo según manifiesta Lawrence Herzog, experto urbanista de la Universidad de San Diego.²

² Herzog, Lawrence, Zonas periféricas, solución al crecimiento y saturación del D.F., La Jornada, año XVII, núm. 5807 (30 de octubre, 2000), P. 40

Para el urbanista, la zona centro del Distrito Federal ha llegado al tope de su capacidad, ya no puede desarrollarse más y por ende debe mirar hacia las zonas periféricas, donde es posible tener alternativas para su crecimiento, pero tendrá que hacerse de manera ordenada.

Explicó que los desarrolladores inmobiliarios construyen grandes fraccionamientos y luego llegan con la idea de planeación, cuando esto debería ser al revés, primero planear y luego construir. La cuestión es que la demanda de casas- habitación es tan grande que quienes llegan primero son los inversionistas, y aquí 'el gobierno se está tardando'.

Lo que va a lograr el crecimiento regional es que en la periferia del Distrito Federal se repita la misma saturación que se ve en el centro. Por ello, se deben poner en contraste las políticas de las autoridades y de los desarrolladores inmobiliarios para no repetir el mismo escenario.

Lawrence Herzog plantea retomar el principio del 'nuevo urbanismo' para aplicarlo en la periferia del D.F, "El Límite en la zona centro y sus alrededores obligó a que la gente saliera en búsqueda de mejores condiciones habitacionales, sin embargo, siguen trasladándose al centro para llegar a su trabajo, comprar artículos, divertirse, estudiar". La opción es construir pequeñas ciudades, pequeños centros de atracción poblacional, donde se cuente con los mismos servicios que se tienen en el corazón de la capital. Allí deberá haber núcleos de vivienda de precios accesibles y más amplias, con lo que se arraigará a la gente. Deberá haber una participación fundamental de los inversionistas privados, que acompañen los esfuerzos de los gobiernos locales. En este esquema es válido que uno ponga la planeación y el otro los recursos.

Los inversionistas globales deberán asumir un compromiso social y ayudar a que se superen las condiciones de rezago y mejore la calidad de vida de los habitantes de cada región.

Los principales problemas que tiene el gobierno de la ciudad tienen que ver con los costos de vida en la ciudad Capital, que son ocasionados por el pago de servicios urbanos. La

población flotante representa cerca de seis millones de personas que no habitan en la ciudad pero que utilizan sus servicios.

3.1.3 Con la Demografía

Los patrones de urbanización en México sólo evidencian los cambios sociodemográficos y espaciales de las ciudades. El área urbana tuvo un crecimiento importante a pesar de que los datos censales muestran un incremento demográfico de apenas 10% de los ochenta a los noventa. Se pasa de 14 millones en 1980 a 15 millones en 1990.

El área urbana creció en un 35%, 14,390 has., se incorporaron a la metrópoli y la densidad promedio descendió a un nivel histórico de 108 hab./ha., el más bajo de los últimos 50 años. El crecimiento del suelo urbano se ha dado de manera mucho más importante en los municipios conurbados que en el D.F., para los primeros se calcularon 29,084 has., que significan el 72% de la expansión urbana total mientras que para la segunda entidad se estimaron 11,306 has., (el 28%).

La población del A.M.C.M., se distribuye de la siguiente manera: 54% en el D.F., y el resto en los municipios del Estado de México. El crecimiento del suelo urbano se ha dado de manera mucho más importante en los municipios conurbados que en el D.F. Este crecimiento de la metrópoli se ha caracterizado por dos fenómenos divergentes. Por un lado, resalta la presencia de un proceso de despoblamiento de las áreas centrales que ha sobrepasado a las cuatro delegaciones tradicionales y que también afecta a las delegaciones de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco. Por otra parte, también se da un intenso crecimiento urbano hacia la periferia en las delegaciones del sur del D.F. y en los municipios conurbados. En este último caso, los principales receptores de este fenómeno fueron 17 municipios, entre los que resaltan los que se localizan en el norte: Ecatepec, Atizapán, Cuautitlán, Izcalli, Tultitlán y Naucalpan; al oriente: Chalco, Ixtapaluca y Chimalhuacán.

Dos son los factores que fundamentalmente han determinado este fuerte proceso de expansión urbana en la periferia:

- 1) La misma población desplazada de las zonas centrales ha alimentado el poblamiento periférico
- 2) La crisis económica ha generado la formación de asentamientos populares en terrenos inadecuados para la urbanización.

Como bien se puede observar, las colonias populares constituyen el tipo de poblamiento de mayor peso en el A.M.C.M.. En ellas habitan alrededor del 63% de la población, más de 9 millones de personas distribuidas casi en la misma proporción entre el D.F., y el Estado de México ocupan un poco más de 60 mil has., y representan cerca del 40% del área urbana total y la mitad de las zonas de uso habitacional (52%).³

Llama la atención que entre 1970 y 1990 los datos censales para el AMCM disminuya su crecimiento demográfico, es la transición de una ciudad que pasa de atraer población a ritmos intensos a expulsarla y a constituir corrientes demográficas hacia otros destinos. De 1940 a 1970 el crecimiento de ésta fue de más del 5%, mientras que entre 1980-1990 la tasa de crecimiento fue apenas del 2% (Campos Ortega, 1992:3-5).

La ciudad de México no solamente es el centro urbano de mayor importancia para el país, sino el lugar donde la falta de vivienda, además de su deterioro, ha sido un factor que ha favorecido su expansión física hacia los municipios del Estado de México.

3.1.4 Su Enlace con otros Aspectos

Con la Autogestión

³ Esta intensa expansión periférica ha llevado a los especialistas sobre el tema a considerar un incremento en el número de municipios conurbados. Para el equipo de trabajo observatorio de la Ciudad de México, de 27 municipios considerados en 1980 se pasa a 38 para 1990, en el que se incluye ya a un municipio del estado de Hidalgo (Tizayuca); para otros investigadores, como el Grupo de Investigación Metropolitana de la UAM-X, los municipios conurbados ya conforman la Zona Metropolitana del Valle de México y su número asciende a 57.

Como se mencionó en el Capítulo II, urante la década de los ochenta, la producción autogestionaria de la vivienda se caracterizó por:

El escaso monto de la inversión destinada al FONHAPO (Fideicomiso para el Fondo Nacional de Habitaciones Populares) y, más generalmente a programas de vivienda no codiciados por la industria de la construcción y la promoción inmobiliaria capitalista.

La "tentación" de una gestión clientelista de estos escasos recursos, se da en un contexto de pérdida acelerada de legitimidad del Estado mexicano y de crisis de los mecanismos de control político por parte del partido del poder. Existen ciertos elementos para sostener que la gestión reciente de los créditos del FONHAPO ha tendido a limitar los créditos otorgados a grupos no integrados al aparato político hegemónico.

El agotamiento de las reservas territoriales de los organismos vivendistas, particularmente en las áreas metropolitanas y los proyectos autogestionarios que habían utilizado estas reservas se encontraron cada vez más limitados por una falta de política de suelo.

Hoy en día el "derecho a la vivienda" pasa prioritariamente - en las grandes ciudades - por el acceso al suelo.

Las organizaciones populares mostraron ciertas dificultades en capacitarse para las distintas tareas que implica la producción habitacional y para ampliar la cobertura cuantitativa de su capacidad administrativa y de gestión.

En un contexto en donde la acción habitacional del Estado Mexicano deja fuera de cobertura a las 2/3 partes de las necesidades habitacionales del país (Coulomb, 1989) sin tocar el déficit histórico acumulado, los "sin techo" tienen como única alternativa la del hábitat autogestivo, calificado de "anárquico." Tanto los éxitos recientes como las amenazas que pesan hoy en día sobre la institucionalización de una forma muy autogestionaria y popular de producción habitacional en México indiquen, tal vez, que su

desarrollo está indisolublemente ligado a los procesos de democratización del sistema político mexicano. El necesario cuestionamiento de los intereses actualmente dominantes del capital financiero, de la industria de la construcción, de la promoción inmobiliaria capitalista y del capital inmobiliario rentista sobre la política habitacional, no podrá encontrar una salida negociada sin que, primero, se hayan dado las condiciones políticas de un debate público sobre los objetivos de una política habitacional alternativa.

El FONHAPO, hasta 1988, se propuso y logró la descentralización administrativa y territorial de la administración de créditos, pues sólo el 18% de los créditos se ejercieron en las áreas metropolitanas, el 26% en las áreas rurales y el 56% en ciudades medias (Ortiz, 1996:55). EL FONHAPO impulsó y fortaleció la emergencia de los "promotores sociales", organizaciones de solicitantes de vivienda que autogestionan proyectos habitacionales desde el diseño y la gestión de recursos hasta la construcción y asignación de viviendas. Entre 1983 y 1988, el 52% de los créditos del FONHAPO fueron gestionados por el sector social (cooperativas, asociaciones civiles, sindicatos y ejidatarios). El FONHAPO contribuyó a la consolidación de profesionales capacitados para asesorar este proceso de producción social de vivienda.

3.2 Inversión Pública y Sector de la Construcción

Hasta hoy al menos, el sector de la construcción no se puede mover sin la acción promotora del Estado. El sector financiero en México se desarrolla en los años treinta y cuarenta también bajo la promoción del Estado y se estrechó su relación con la industrialización; pero en los años cincuenta (la banca) debió ser controlada y regulada fuertemente por su voracidad; especialmente, las sociedades financieras, que se adueñaban masivamente de los activos de las empresas. En los ochenta la banca mexicana se nacionalizó justamente por ese tipo de problemas. El sistema financiero fue saneado, modernizado y eficientizado para ser entregado de nuevo al sector privado entre 1989 y 1992; para que solo en tres o cuatro años lo llevaran de nuevo a la bancarota. En 1995 y 1996, el Estado tuvo que intervenir de nuevo para rescatar al sector financiero con un gasto de 4 a 5 veces mayor de lo que ganó con la venta de este sector. Aquí el error no fue solamente del gobierno; ya está estudiado y

demostrado que fue de la banca, en el sentido que es conocida la corrupción interna y la expansión ilimitada de la cartera hipotecaria, sobre la base de los diversos diseños hipotecarios que se empezaron a plantear desde 1987 hasta 1992 y que privilegiaban las utilidades de la banca.

3.3 El Financiamiento a la Vivienda de Interés Social en el Área Metropolitana de La Ciudad de México, 1963-1997.

3.3.1 La operación del programa financiero de vivienda 1963-1989, sus dos vertientes.

En 1963 se puso en marcha el programa financiero de vivienda bajo dos lógicas:

a) En el marco de la Alianza para el Progreso, el Banco Interamericano y la Agencia Internacional de Desarrollo se otorgaron préstamos por 30 millones de dólares como capital semilla para un nuevo fondo de financiamiento para la vivienda popular. Con esos recursos mas aportaciones directas del Banco de México, se financiaron 16.9 mil viviendas entre 1965 y 1973 en la Ciudad de México y Monterrey. Como institución receptora y promotora operó el recién creado FOVI (Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda), que tuvo otra función de suma importancia:

b) Garantizar y regular una nueva fuente de financiamiento, constituida por el 30% de la captación en cuentas de ahorro al menudeo depositadas en la banca comercial que sustituía una parte del encaje legal. Esta nueva disposición formó parte de una reforma de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares de 1963. Esta ley se puede considerar como paso previo a la reconcentración de las funciones bancarias, que tuvieron su culminación al crearse la banca múltiple en la década siguiente.

En 1963 se crean el Fondo de la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía para la Vivienda (FOGA), fideicomisos del Banco de México, con la función de aprobar y garantizar inversiones de la banca privada para la vivienda de interés social sobre la base de un encaje legal establecido por el gobierno federal.

Para tener acceso a financiamiento por parte de FOVI o FOGA se debía tener ingresos lo suficientemente altos para garantizar el monto prestado, sin exceder de un múltiplo predeterminado del salario mínimo.

En 1979 se aprobó el Programa Nacional de Vivienda (PNV) donde el gobierno establece un marco general para su participación en esa materia, al igual que las bases de coordinación con los gobiernos estatales y municipales, a la vez que con los sectores social y privado. Así también, se señala la observancia obligatoria de las entidades de la administración pública federal en cuanto a lo dispuesto en el mencionado programa al definir y ejecutar las acciones y proyectos de inversión que incidan en la vivienda.

El PNV planteó la necesidad de que el Estado realizara de 1978 a 1981 un total de 729 mil acciones. A fines de 1981 se habían concretado 559 mil acciones, 77 por ciento de las metas previstas, con gran parte de sus acciones vivienda progresiva y acciones de mejoramiento.

Según estimaciones, entre 1978 y 1981 (cuadro 1) la inversión realizada fue 36 por ciento (145 mil millones de pesos) superior a la programada en el PNV (106 mil millones de pesos), aunque el número de acciones fue menor al previsto. Esa situación se puede atribuir tanto a la distribución y al monto de los créditos como a factores externos, de los que sobresalen la inflación, la especulación con la tierra, las restricciones en la industria de la construcción y el aumento de las tasas de interés.⁴

Con la creación de instituciones como la Dirección de Habitación Popular del DDF, del INDECO, el INFONAVIT, el FOVISSSTE, el FOVIMI y el ISSSFAM el Estado impulsó fuertemente la reducción de la insuficiencia de vivienda. Así, entre 1925 y 1960 se realizaron menos acciones de construcción de vivienda y créditos con alrededor de 500 mil en total, que de 1970 a 1980, con más de 700 mil (cuadro 2).

⁴ COPLAMAR, op. Cit., p. 78

Las metas que se establecen en el Plan Global de Desarrollo coinciden con las que se proponen en el PNV para el período 1978-1982: 2.8 millones de acciones, de las que 1.1 millones corresponden a vivienda progresiva, 658 mil a vivienda terminada y 964 mil a mejoramiento de la vivienda. En la meta total el sector privado participó con 545 mil acciones, el sector público con 994 mil y el sector social con 1.2 millones.⁵

Según estimaciones, hasta 1980, menos del 10% del total de acciones de vivienda había beneficiado a población no asalariada, sobre todo del medio rural.

Según diagnóstico elaborado por COPLAMAR, en el Plan Global de Desarrollo... "se señala que la magnitud de los rezagos en vivienda y los altos costos que supone subsanarlos determinan un enfoque de aproximación por etapas. Así, en principio, la política habitacional se orienta a proporcionar seguridad en la tenencia, servicios básicos y un espacio suficiente que permita desarrollar las actividades fundamentales de las familias. Esta situación determina que, dentro de las políticas gubernamentales, se confiera especial importancia a los programas de vivienda progresiva, los que implican un desembolso gradual del ingreso familiar y que pueden constituir una solución al problema habitacional de grandes sectores de la población."⁶

Al ser la vivienda un problema tan complejo, para tener un real impacto en él, es necesario poner en práctica soluciones audaces, ambiciosas e innovadoras. De no ser así la gente buscará resolver su necesidad de abrigo como pueda y con los elementos a su disposición. Lo anterior da por resultado viviendas totalmente inadecuadas, con un crecimiento desordenado de las ciudades, lo que implicará en el mediano plazo problemas urbanos de gravedad cada vez mayor, con soluciones mucho más onerosas que las necesarias actualmente para un programa coherente e integral de vivienda.

El diagnóstico realizado por COPLAMAR⁷ planteó la necesidad de fortalecer a los organismos e instituciones gubernamentales relacionadas con la vivienda, además de

⁵ Ibid., misma página

⁶ Ibid., p. 79

⁷ Ibid., misma página

financieramente, con las facilidades necesarias para que la iniciativa privada, el sector social y los individuos incrementaran su participación en la construcción de vivienda y en la dotación de servicios. Con ese fin, en 1980 se emitió un decreto en el que se establecen estímulos fiscales para fomentar la construcción de vivienda de interés social, tanto para uso propio como de arrendamiento.

El plan Global de Desarrollo sostenía que la solución del problema habitacional no podía concebirse como un servicio público a cargo del Estado, ya que a éste sólo le corresponde apoyar la construcción de viviendas con medidas financieras, administrativas y técnicas, en donde la población mayoritaria se asegure la creación de un patrimonio propio.

De entre los nuevos programas habitacionales de ese tiempo destaca la reestructuración del Fondo de las Habitaciones Populares, con la encomienda de abocarse a financiar programas de vivienda para los estratos socioeconómicos más bajos, en sustitución de las actividades que desarrollaba el INDECO hasta 1981, donde destacaban el impulso al programa de vivienda progresiva, lotes con servicios y pies de casa, el establecimiento de parques de materiales de construcción, el desarrollo de tecnología para la autoconstrucción y el diseño de un sistema de financiamiento para dotar de vivienda a los sectores de bajos ingresos".

El gobierno federal procuró descentralizar las actividades de vivienda para estratos bajos a los estados y municipios con la creación de los institutos estatales de vivienda creados por iniciativa del INDECO, con la obligación de fortalecer los apoyos financieros federales.

Como analizamos en el Capítulo anterior, a partir de 1982, nuestro país cae en una profunda crisis económica y financiera que provoca un mayor empobrecimiento de la mayoría de la población. En lo financiero, la deuda externa pasó de representar el 27.2 por ciento del PIB en 1982, al 75.5 por ciento en 1987. El pago de los intereses de la deuda pública tanto externa como interna superó el 50 por ciento del gasto público. El déficit fiscal se financió a través de un gigantesco crecimiento del endeudamiento interno con intereses tan voluminosos que llegaron a rebasar incluso la deuda pública externa. Esa

situación benefició al rentismo financiero nacional, que se concentró en la especulación bursátil, hasta el desplome de la bolsa en octubre de 1987.⁸

Al pagarse por las cuentas de ahorro intereses muy reducidos, se deduce que eran fondos aportados por los pequeños ahorradores. En la historia del Programa Financiero de Vivienda se advierte que el perfil de la población beneficiaria corresponde a estratos de ingreso medio, probablemente con recursos iguales o mayores que los tenedores de las cuentas de ahorro.⁹

Fueron muchas cuentas de ahorro, con pocas viviendas financiadas: 12.7 mil créditos por año entre 1965 y 1970, 17.6 mil créditos anuales entre 1971 y 1976, 29.7 mil créditos por año entre 1977 y 1982, prácticamente en su totalidad para vivienda nueva. Fueron 360.4 mil nuevas viviendas las financiadas por el ahorro al menudeo captado por la banca comercial entre 1965 y 1982. Estas viviendas, más las 17000 viviendas financiadas directamente por el FOVI entre 1963 y 1972, aportaron un 7.7% en el aumento del parque habitacional nacional durante este periodo¹⁰ (Conolly, 1990:19) (cuadro 3).

Se arribaba a un proceso que se generalizaba en el conjunto del sistema de financiamiento de la vivienda y que consistía en incrementar la participación del acreditado en el financiamiento de su vivienda, mediante el ahorro previo. Para el caso, la banca implementó un sistema de ahorro para el pago del enganche y en el caso del FONHAPO tendió a pedir un enganche (en tierra y dinero) cada vez mayor. A pesar de lo anterior,

⁸ Coulomb, René, México. La política habitacional en las crisis, cenvi, México, 1990, p. 2.

⁹ Para ser acreditado de este programa había que comprobar ingresos de jefe de familia entre 1.44 a 2.36 veces el salario mínimo (1.45 a 4.34 de 1973 a 1978 y hasta 6.8 veces el salario mínimo de 1978 a 1982), pagar el enganche del 10 al 20 por ciento sobre una vivienda con precio promedio de 50 salarios mínimos mensuales que es lo mismo, tener ahorrado casi un año se salario. Hasta 1978, este sistema operaba con tasa de interés y pagos de amortización constantes Estudios de esa época consideraban que un 65% de la población quedaba excluidos de ese programa, por sus ingresos bajos inestables (COPEVI, 1977; Garza y Scheingart, 1978: Herrasti, M. Emilia y Villavicencio, Judith (coord.) pp. 28-29.

¹⁰ Herrasti., M. Emilia y Villavicencio, Judith (coord.) Op. Cit., p. 29

México es uno de los pocos países que todavía carece de un sistema de ahorro y préstamo de amplia cobertura para la vivienda.

Los ajustes técnico financieros realizados al sistema público de financiamiento a la vivienda hicieron posible la utilización de crédito del Banco Mundial, destinados al FONHAPO Y FOVI-BANCA con la finalidad de que la inversión pública en la vivienda lograra resistir los efectos tanto de la inflación como de la crisis financiera del sector público. En éste contexto, para Coulomb, el Estado mexicano logró mantener su presencia en la oferta de vivienda gracias a que no manejó realmente recursos públicos; gran parte de los recursos financieros de las instituciones del sector de la vivienda no son recursos públicos, no son recursos fiscales del Estado.

El Programa Financiero de Vivienda participó de la política general bancaria que consolidó a la Banca múltiple, la que a partir de la legislación de 1974 a 1978, concentró todas las funciones bancarias, resultando en la desaparición las Instituciones de Ahorro y Préstamo para Vivienda, a la vez de la posible relación directa entre ahorro y crédito hipotecario quedó suprimida por la legislación de 1978, que sustituyó la obligación de canalizar el 30 por ciento de las cuentas de ahorro en bonos hipotecarios, por el encaje obligatorio de inversión en vivienda del 3% de todos los activos bancarios.

El PFV no permitió canalizar con un criterio social los ahorros de un sector con mayores recursos a uno con menores; al contrario, muchos pequeños ahorradores financiaron pocas viviendas para los sectores medios, al tiempo que la capacidad general del sistema aumentaba.

Según Priscilla Connolly no se ha estudiado lo suficiente para saber si el financiamiento bancario a la vivienda fue o no autosuficiente, con la idea de que la recuperación de la cartera hipotecaria se convirtiera en una fuente importante de fondeo. La falta de estadísticas al respecto nos muestra otra faceta de la concentración bancaria: la poca transparencia de sus operaciones.

En 1982 el gobierno nacionalizó la banca privada con el argumento del haber participado en forma importante en el deterioro general de la situación financiera del país (Tello, 1984).

Ese mismo año el PFV entró en crisis, sobre todo a consecuencia de la inflación, aunque también por el deterioro del poder adquisitivo de los sectores medios de la población en cuanto a los precios de construcción y a los costos de captación del dinero.

Desde 1978, el esquema de amortizaciones constantes había sido sustituido por el de pagos mensuales crecientes, entre otros cambios que dieron por resultado el encarecimiento de la vivienda financiada.

Las muy altas tasas de inflación tuvieron por efecto el desplazamiento de los cajones de crédito hacia arriba, al encarecer las mensualidades durante los primeros años, al mismo tiempo que se desamortizaron las hipotecas a corto plazo (Maydon, 1988:22).

En 1984, se diseñó un esquema de refinanciamiento a fin de evitar la descapitalización de los activos hipotecarios y reducir el subsidio financiero, que es la diferencia entre el rendimiento de la cartera hipotecaria y el Costo de Captación Promedio; este subsidio había llegado a un máximo de 80 por ciento del CPP en 1983 (Barragán, 1994:90).

Al refinanciarse las hipotecas, se incorporó en el pago mensual una cuota para compensar la inflación de tal manera que, durante los primeros años, las mensualidades ni siquiera cubrían los intereses y amortización y éstos tenían que refinanciarse durante la vigencia de la hipoteca.

Mediante el esquema de refinanciamiento, que implicaba pagos crecientes y con el monto total del crédito ajustado a la inflación y plazos indeterminados, se logró igualar la tasa de interés hipotecario del PFV con el CPP en 1988, con lo que eliminó el "subsidio financiero". En adelante los créditos de vivienda de interés social llegaron a cobrar el CPP más el 1 por ciento (Barragán, 1994:90).

Los sismos de 1985 y la organización de los damnificados forzaron una definición del futuro uso del suelo en beneficio -hasta ese momento- de la permanencia y consolidación de la vivienda de bajo costo. La expropiación de los inmuebles de alquiler dañados por los sismos (y/o los muchos años de abandono) crearon las condiciones para la reconstrucción y/o rehabilitación de más de 45,000 viviendas por el Programa Renovación Habitacional Popular (RHP). Ese éxito de RHP motivó la permanencia e incluso la continuación de la reconstrucción por el nuevo Programa de 'FASE II' (9,042 viviendas entre 1987 y 1988). Al mismo tiempo, el FONHAPO financió un nuevo programa "CASA PROPIA", mediante el cual los inquilinos organizados pueden acceder a créditos para comprar los inmuebles en arrendamiento que habitan (cuadro 4).

La coyuntura creada por los sismos de 1985 cambió radicalmente la dinámica habitacional de gran parte de la 'Ciudad Central'. Pero aunque permitió revertir el proceso de sustitución del uso habitacional de bajo costo, aceleró también el proceso de cambio de tenencia de la vivienda, y la disminución de la oferta de vivienda de alquiler en la 'Ciudad Central'.

El éxito del Programa de reconstrucción demostró una gran capacidad de innovación que podría ser retomado en busca de una política habitacional alternativa:

- Aplicación de mecanismos de expropiación, proceso que aunque conflictivo demostró que la cuestión del suelo es fundamentalmente cuestión de voluntad política;
- La reconsideración de una política de 'acabar con los subsidios' que, planteada de esa manera, constituye un linchamiento de la política económica imperante, que bloqueó toda posibilidad de atender las necesidades habitacionales de la población de escasos recursos;
- El reconocimiento de la organización de los beneficiarios como protagonistas de los programas de vivienda y, en ciertos casos, de las ONG's financiadoras y/o de asesoría técnica que los apoyan;
- La necesidad y posibilidad de revisar las normas urbanísticas, sobre todo en lo que se refiere a las densidades permitidas;

- La definición de una política más flexible en la fijación de las garantías requeridas para el otorgamiento de los créditos hipotecarios, flexibilidad demostrada por el Programa al reconocer, dentro de la población atendida, la existencia de una fuerte incidencia de familias extensas o monoparentales, así como de actividades vinculadas a la 'economía informal'.

A fin de enfrentar su descapitalización el FOVISSSTE instrumentó a partir de 1985 un sistema de cofinanciamiento con FOVI-BANCA, donde el crédito del FOVISSSTE financia sólo el pago del enganche y de los gastos de escrituración de la vivienda, mientras su construcción era financiada por la banca.

En busca de atemperar la crisis, el gobierno pagaba tasas reales de interés de las más altas en el mundo, en tanto que en diciembre de 1989 el valor real del salario mínimo legal representaba sólo el 42.6 por ciento de su nivel de 1976. En cuanto al desempleo abierto, este pasó de representar el 6.7 por ciento de la Población Económicamente Activa en 1982, a 17.8 por ciento en 1987. El porcentaje de participación de los salarios en la economía del país también es afectado, al pasar de 35.2 por ciento al 25.9 por ciento con relación al PIB en el mismo periodo.^{11/}

La eliminación del subsidio financiero mediante el esquema de refinanciamiento se logró mediante la eliminación de la población de menos recursos como beneficiarios potenciales del Programa, al destinarse la mayor parte de los recursos a cajones financieros donde eran necesarios entre el 6.6 y 12 veces el salario mínimo, y pago de un enganche de hasta el 30 por ciento del precio de la vivienda.

Sólo alrededor de la tercera parte de los fondos se destinó a los cajones inferiores, con mayores niveles de subsidio financiero, con fondos aportados por el Fondo de la Vivienda del Banco de México (FOVI).

Entre 1981 y 1987 el crecimiento del PIB nacional tuvo un saldo negativo global de 1.4 por ciento en tanto que la inflación promedio anual (precios al consumidor) fue de un 74 por

¹¹ Coulomb, René, op. Cit., p. 2.

ciento entre 1981 y 1989. La crisis buscó enfrentarse con políticas restrictivas en el control de la inflación, reducción del déficit fiscal, una política cambiaria de apoyo a las importaciones, reajuste estructural de la economía y el adelgazamiento del Estado. En la práctica esas políticas de ajuste afectaron principalmente al salario.

Aunque la banca en manos del gobierno no logró su reestructuración ni la eliminación de criterios comerciales en su manejo, sí permitió algunas libertades políticas, como el aumento en el encaje legal obligatorio de inversión en vivienda del 3 por ciento al 5 por ciento de la captación bancaria en 1985, y del 6 por ciento en 1987. Con la nacionalización de la banca, se duplicó la proporción de captación bancaria canalizada a la vivienda media.

En la década de los años ochenta se dio una presencia sostenida del Estado mexicano en materia de producción habitacional. Las llamadas "inversiones públicas" en materia de vivienda, llegaron a representar el 1.68 por ciento del PIB en 1987 mientras que durante el breve auge petrolero (1979-1981), habían representado solamente del 0.97 por ciento y el 1.27 por ciento del mismo PIB (SAHOP, 1982:20)^{12/} (cuadro 5).

Aproximadamente el 85 por ciento de lo que se considera 'inversión pública' provino de particulares: depósitos bancarios (FOVI-Banca), de la aportación patronal del 5 por ciento sobre salarios (INFONAVIT, FOVISSSTE) y de la recuperación de los créditos hipotecarios de los propios organismos de vivienda (Coulomb, 1989). Para Coulomb es la razón de que no exista contradicción entre una participación sostenida del sector público en la producción de vivienda en un entorno de fuerte restricción del gasto público.

Los graves problemas financieros en el sistema de vivienda 'pública' dieron lugar a una serie de revisiones en las normas de funcionamiento de las instituciones de vivienda desde 1984. A fin de mantener su producción habitacional el PFV (FOVI-Banca) incrementó al doble los recursos canalizados por la banca nacionalizada; entre 1984 y 1986, el porcentaje del encaje legal bancario destinado a la vivienda de 'interés social' aumentó de 3 al 6 por ciento.

¹² Ibid, p. 4.

Al mismo tiempo, todos los organismos de vivienda se plantearon disminuir su tasa de descapitalización y mantener sus flujos de inversión, así se recalcularon los montos de los créditos en número de veces el salario mínimo, a fin de que se reactualizarán periódicamente los saldos insolutos de los créditos, en función de los incrementos del mismo salario.^{13/}

Una de las formas de enfrentar la diferencia creciente entre los costos de producción de la vivienda y el poder adquisitivo de los adquirentes se basó en la reducción de la superficie promedio de la vivienda de interés social (un promedio del 20 por ciento en el INFONAVIT) o de los lotes, en los programas de lotes con servicios del FONHAPO.

En el caso de las acciones de vivienda con bajo costo de producción (mejoramiento, lotes y servicios y pies de casa) se aprecia el importante peso que tuvieron en el Programa Nacional de Vivienda.

Según los organismos viviendistas, la acción habitacional del Estado mexicano alcanzó niveles que calificaron de 'sin precedente' al promediar 232,532 acciones de vivienda por año entre 1982 y 1988 y totalizar en sólo seis años igual cantidad a la vivienda edificada con financiamiento público de 1925 a 1982' (SEDUE, 1988, párrafo II) (cuadro 6).

Ese esfuerzo tan sólo alcanzó a cubrir el 35 por ciento de las necesidades de vivienda de la década de los ochenta, sin impactar en el déficit acumulado. Sin duda, este nivel de cobertura es mayor al alcanzado en décadas anteriores (cuadro 7).

Esto se explica tanto por el monto de los financiamientos como por los varios cambios cualitativos de los programas de vivienda.

En la década de los ochenta es notable el crecimiento de las acciones de mejoramiento, que pasan de representar el 3 por ciento de las acciones de vivienda entre 1977 y 1982, al 11 por ciento entre 1983 y 1988. Es significativo que lo anterior se haya logrado con sólo el

¹³ Ibid, pp. 5-6.

0.8 por ciento de las inversiones. Fueron créditos otorgados tanto por el FONHAPO como por los Fondos de Vivienda tradicionalmente dedicados a financiar vivienda terminada de INFONAVIT y en mayor proporción, el FOVISSSTE.

Los cambios cualitativos implantados por el organismo de vivienda, nos explican mejor cómo la política habitacional logró multiplicar de forma importante el número de sus acciones. Se tendió a financiar cada vez menos viviendas y cada vez más 'acciones de vivienda'. A pesar de eso, la meta señalada en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 de realizar el 45 por ciento de las acciones de vivienda con programas de vivienda progresiva y sólo 35 por ciento con viviendas terminadas no pudo realizarse (SPP, 1985b:166). Detrás de este relativo fracaso encontramos una de las cuestiones centrales en torno a la evaluación y al debate en cuanto a la política de vivienda de nuestro país.

Tanto en la época de crisis como con la banca nacionalizada, la aplicación del PFV fue exitosa, al haber podido financiar la construcción de 468, 637 viviendas nuevas entre 1983 y 1988, a un promedio de 78,106 por año.¹⁴ Así, aportó casi un 20 por ciento de la vivienda que se construyó en el país, que significó un nivel importante en la oferta habitacional total, lo que nos da idea del incremento en la participación financiera en la producción de vivienda media. (cuadro 8)

El Programa Financiero de Vivienda, mas las otras instituciones financieras de vivienda representaron una tabla de salvación para la industria de la construcción nacional gravemente afectada por la crisis de 1982. Las grandes empresas constructoras voltearon sus ojos a la construcción de la vivienda, casi la única opción de inversión de sus recursos.

Se entiende que el impulso a la reactivación económica y al empleo se logra en mayor medida a través de la vivienda terminada (realizada por la industria de la construcción), que con los programas de lotes con servicios y pies de casa o mejoramiento.

¹⁴ Herrasti, M. Emilia y Villavicencio, Judith, op. Cit., p.32

La industria de la construcción y el capital provisional encuentran en la producción de vivienda terminada tasas de ganancia mayores, por lo que presionan para que sea esa línea de producción de vivienda la que domine en la política de los organismos de vivienda. Cabe mencionar que a mediados de los ochenta, el FOVI-Banca (con el 50 por ciento de las inversiones públicas en vivienda) trabajó con promotores inmobiliarios privados y empresas constructoras y que las promociones 'externas' (sindicatos) del INFONAVIT con el 30 por ciento de las inversiones trabajan con constructoras.

Para Coulomb, en la década de los ochenta, la vivienda no directamente vinculada con la industria de la construcción y/o la promoción inmobiliaria capitalista, tendría grandes dificultades para atraer grandes volúmenes de inversión.

Sin embargo, consideraba pocas evidencias de las presiones que el capital involucrado en la producción habitacional, pudieran ejercer en determinada coyuntura sobre la política habitacional para frenar los programas de vivienda que se correspondieran con su estrategia de acumulación.

Un indicio que nos aporta es el siguiente: "el incremento anual del monto promedio de inversión para la vivienda terminada que se señala (más 492 por ciento), estuvo muy por arriba de los índices del 'costo de edificación de la vivienda de interés social' registrados por el Banco de México". Lo anterior se explica o por una mayor ineficiencia de los organismos de vivienda que financiaron vivienda terminada o por la presión exitosa de los promotores capitalistas (FOVI) o sindicatos (INFONAVIT) por mantener sus ganancias a pesar de la crisis.

3.3.2 La Aplicación de los Fondos de Ahorro Solidario

3.3.2.1 De 1970 a 1992

Los fondos de ahorro solidario para el financiamiento de vivienda fueron creados en 1970. Para tal fin, se reformó el artículo 123 constitucional, en que se elimina la obligación patronal de proporcionar vivienda a sus trabajadores. En la práctica, este principio constitucional nunca fue reglamentado sólo fue cumplido por las empresas paraestatales. Es el caso de la excelente prestación habitacional de que gozan los trabajadores de Petróleos Mexicanos o la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, práctica heredada de las empresas extranjeras originales y de sus sindicatos, incorporada en la Constitución de 1917. La reforma constitucional de 1970 sustituyó esta obligación de la vivienda personal patronal por la de un aporte del 5 por ciento sobre nómina a Fondos de 'Ahorro solidario' de los trabajadores, constituidos a la vez en Fondos de Financiamiento habitacional. En el sector privado, el Fondo lo administra el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT); el Fondo de los empleados públicos se llama el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el de los militares, Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI).

Hasta 1987 tanto el INFONAVIT como el FOVISSSTE, manejaron un sistema de créditos que representaba altos subsidios financieros, con la correspondiente descapitalización de esos fondos principalmente en tiempos de alta inflación. Se otorgaban créditos por el total del valor de la vivienda, con 20 años de plazo máximo de pago, con los pagos mensuales del 20 por ciento descontado al salario en nómina del acreditado. La amortización era calculada en función del interés fijo del 4 por ciento sobre saldos insolutos, lo que equivalía a que, en tiempos de inflación a partir de 1982, los créditos se amortizaban en 3 ó 4 años. Aparte, " no se conocen casos de ejecución judicial de la garantía hipotecaria en el caso de no pago de créditos INFONAVIT O FOVISSSTE, por ejemplo cuando el trabajador pierde su empleo, por lo que la cartera vencida de ambos organismos siempre ha sido considerable".^{15/}

¹⁵ Herrasti, M. Emilia y Villavicencio, Judith, op. Cit., pp. 33-34.

Es significativo que a ese tiempo, ni INFONAVIT ni FOVISSSTE contaran con sistemas de información para cuantificar su cartera vencida, muestra clara de una deficiente contabilidad financiera de sus operaciones.

Aproximadamente hasta 1976 el INFONAVIT se responsabilizó de casi todo el proceso de producción excepto la construcción propiamente. Fue una época de grandes conjuntos habitacionales, sobre todo en la Ciudad de México. La asignación de las viviendas era por sorteo. Por los problemas técnicos y sociales que surgieron y principalmente por la presión política de los sindicatos esta etapa de las promociones directas por el Instituto se sustituyó por la modalidad de las promociones externas, que dominó la acción del INFONAVIT entre 1978 y 1992. Con la promoción externa el promotor privado, que regularmente era la asociación entre un sindicato y una constructora, tenía a cargo la gestión del proyecto y la distribución de los créditos; el Instituto mantenía el control normativo del diseño con la aplicación de prototipos aportando en la mayoría de los casos sus reservas territoriales y administraba los créditos.

Entre 1973 y 1982 el INFONAVIT financió un total de 429,218 viviendas, con un promedio aproximado de 43 mil por año, para así contribuir con poco más del 9.5 por ciento del aumento total del acervo habitacional del país estimado sobre la base de datos censales. Entre 1982 y 1988 aumentaron su producción anual promedio a 60, 190, con 361,141 viviendas financiadas en los seis años.^{16/} (cuadro 9)

Contribuyó aproximadamente con el 15 por ciento al incremento total del acervo habitacional de ese periodo, menos que el programa financiero de vivienda, pero con un fuerte impacto en la oferta total de vivienda. Un factor facilitador de la mayor participación del INFONAVIT en la oferta de vivienda fueron las reservas territoriales, adquiridas por ese organismo durante los primeros años de su operación, De hecho, entre 1973 y 1980 del

¹⁶ Además de los créditos para vivienda nueva terminada, el INFONAVIT financió durante este período, 3504 créditos para acciones de mejoramiento; 37071 créditos para adquisición a terceros; 8712 para construcción en terrenos propios y 1778 para asunción de pasivos (SEDUE, 1989), *Ibid.*, p. 35.

total de las reservas adquiridas en todo el país, la tercera parte le correspondieron al INFONAVIT. Las favorables condiciones del crédito permitieron que en el lapso considerado los financiamientos del INFONAVIT beneficiaran a la población asalariada de bajos ingresos, incluso de un salario mínimo. Es importante destacar la probabilidad de que la producción habitacional financiada por el INFONAVIT haya sustituido parte de la producción de vivienda nueva en asentamientos irregulares, con lo que contribuyó a abatir el déficit tanto cuantitativo como cualitativo de vivienda.

El FOVISSSTE siempre trabajó con el sistema de promociones externas. Hasta 1988 financió viviendas de regular calidad para empleados públicos de ingresos medios y medio bajos.

Entre 1973 y 1982, el FOVISSSTE otorgó un total de 119,200 créditos para vivienda nueva, con un promedio de casi 12,000 por año. De éstos, 62,330 créditos fueron para vivienda nueva: equivalente a 1.4 por ciento de incremento del acervo habitacional total en esos años. Lo mismo que para el Programa Financiero de Vivienda y el INFONAVIT, el número de viviendas financiadas por el FOVISSSTE se incrementó durante los años críticos, de 1983 a 1988, para alcanzar un promedio anual de créditos para vivienda nueva de 5,021. El FOVIMI financió principalmente vivienda en alquiler para la tropa y otorgó algunos créditos para la vivienda en propiedad para oficiales. (cuadro 10)

Los subsidios incluidos en este Fondo de Ahorro Solidario provienen de la canalización del ahorro involuntario, que se concibe originalmente como algo parecido a un impuesto que se aplica a empleados tanto públicos como privados, donde un número reducido de ellos accede a financiamiento para vivienda. Hasta 1988, la relación entre el número de ahorradores y el número de beneficiarios fue de 9 a 1 (Conolly, 1990) En años posteriores esa relación ha bajado de 5.6 a 1.¹⁷ (cuadro 11)

¹⁷ Según la Secretaría de Acción Social de la C.T.M. de los 10 millones de derechohabientes registrados por el IMSS, 8.5 millones no han recibido créditos para adquirir vivienda. La Jornada, 20 de mayo de 1997, en Herrasti M. Emilia, op. Cit. p. 37.

Con el sistema de asignación de los créditos implementado en 1992, se favoreció a los trabajadores con mayores ingresos, lo que propició que los trabajadores con menores ingresos subsidien a los de mayores ingresos.

Al descapitalizarse totalmente entre 1982 y 1987, tiempo en que los créditos no estaban indexados a la inflación, los ahorros de los trabajadores se esfumaron junto con la posibilidad de constituir un fondo revolvente, pero sobre todo se puso en evidencia la falta de conciencia entre el derechohabiente de que tenían una cuenta de ahorro. En primera instancia, el INFONAVIT fue una especie de lotería y en una segunda, un sistema de apoyo al clientelismo sindical pero nunca un sistema de ahorro personal o colectivo. En la práctica, el INFONAVIT modificó en 1982 sus reglamentos para eliminar el derecho de los trabajadores a recuperar sus ahorros. Es importante mencionar que los sindicatos siempre pelearon por conseguir más créditos para vivienda, pero nunca defendieron los ahorros de sus agremiados. Lo anterior sintetiza la falta de cultura y de un verdadero sistema de ahorro para la vivienda en México

3.3.2.2 Después de 1992

A fin de revertir algunas de las tendencias que alejaban negativamente los esquemas financieros, INFONAVIT y FOVISSSTE se transforman radicalmente. Entre esas tendencias estaba su muy aguda descapitalización. A partir de ahí su base de operación financiera ha sido:^{18/}

- a. El manejo de la cuenta de ahorro del trabajador individualizada como una subcuenta del Sistema de Ahorro para el Retiro, SAR;
- b. Un sistema de asignación de créditos por puntaje del derechohabiente
- c. La ampliación del plazo de recuperación hasta 25 años;
- d. El aumento del porcentaje del ingreso gravable para la amortización del crédito hasta el 25 por ciento;

^{18/} Herrasti M. Emilia y Villavicencio, Judith, op. Cit., pp. 48-49.

- e. Una cotización del crédito en veces salario mínimo
- f. Una distribución de paquetes de créditos por subasta a promotoras privadas o públicas, por región, en forma similar a FOVI.

El sistema actual hace muy difícil saber cómo funciona el mecanismo financiero, como las tasas reales de interés o el manejo de subsidios.

A mayo de 1997 existía un relativo desconocimiento en las reglas de operación del INFONAVIT, con declaraciones contradictoria en la prensa.

Se advierte una importante corriente de opinión por la desaparición del INFONAVIT como organismo financiero de vivienda y que se canalice el monto recaudado del 5 por ciento sobre nóminas al sistema de pensiones, de reciente privatización al haberse creado las Administradoras de Fondos para el Retiro, AFORES, en sustitución del SAR. En la práctica, a partir del 1 de julio de 1997 la subcuenta para vivienda estaría integrada a la cuenta que los trabajadores tienen en alguna de las AFORES.

El FOVISSSTE, después de su crisis de descapitalización en los ochenta, redujo drásticamente el monto de los créditos que otorga, en tanto, funciona como mecanismo de subsidio adicional de los otros sistemas al financiar sus enganches con segundas hipotecas. Principalmente, ha hecho posible que algunos proyectos financiados por la banca privada, fueran accesibles a derechohabientes del Fondo, al reducir el riesgo y financiar los enganches. El financiamiento habitacional del FONHAPO se redujo drásticamente a partir de 1994 y en la actualidad se vislumbra su desaparición en el corto plazo.

De cierta manera, las funciones del FONHAPO de financiar proyectos de urbanización populares, se han asimilado progresivamente al ejercicio del ramo presupuestal 26, canalizados vía Secretaría de Desarrollo Social a los municipios y a los gobiernos estatales en el Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL; entre otros, a través del Programa de Autoconstrucción y Crédito a la Palabra. Este programa operó créditos con bajo monto a un máximo de 25 veces el salario mínimo mensual y un máximo de \$3,000 pesos en

1992, para la adquisición de materiales básicos. Para 1993 este programa financió 13,759 viviendas progresivas y 56,088 acciones de mejoramiento. En 1994 consideraba otorgar 30 mil créditos a la vivienda progresiva y 110 mil al mejoramiento. Los datos oficiales no permiten conocer si esto fue o no posible.

En la actualidad, es notable la ausencia casi total de financiamiento para la vivienda y la urbanización para el beneficio de la población de menores ingresos, ha propiciado que se incremente la urbanización irregular en áreas no propicias para el poblamiento.

3.3.3 La Banca de Fomento y los Fondos Fiscales Hasta 1989

3.3.3.1 Banobras y el Fondo de las Habitaciones Populares

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., es el principal banco de fomento que ha participado en el campo de la vivienda popular a nivel nacional.

El Fondo Nacional de Habitaciones es una dependencia de aquél.

En diferentes momentos se han creado diversos fondos y fideicomisos para el financiamiento de vivienda con alcances locales o con fines específicos. En la mayoría de los casos esos Fondos y Fideicomisos combinaron fondos fiscales con fuentes provenientes de las demás instituciones financieras nacionales.

En 1971, el Instituto Nacional de Vivienda se convirtió en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) y asumió diversas funciones nuevas: financiamiento y promoción de viviendas de bajo costo y la administración de las reservas territoriales; coordinación; realización de estudios, entre otras.

El papel más importante del INDECO consistió en las innovaciones técnicas y administrativas de algún proyecto piloto, aparte del rol que jugó en la constitución de reservas territoriales para la vivienda popular en varios estados del país entre 1971 y 1981.

En la década de los sesenta destacó el papel de BANOBRAS como financiador-promotor en la construcción de vivienda media a relativamente grandes volúmenes, para la venta, entre las que destacan las unidades Nonoalco Tlatelolco y Villa Coapa, que dieron un impulso importante a la incipiente industria de la construcción y promoción habitacional. Una característica importante en esta etapa de la acción del BANOBRAS es su concentración geográfica, donde el 85% de todas las viviendas financiada por este organismo entre 1941 y 1975 se ubicaron en el Área Metropolitana de la Ciudad de México (Garza y Schteingart, 1978:100).

El financiamiento de estos proyectos significaron aproximadamente la tercera parte de los fondos federales pactados mediante valores hipotecarios emitidos por el mismo BANOBRAS y el resto por préstamos de otras instituciones financieras tanto nacionales como extranjeras (ídem, 86,87). Lo mismo que para el programa financiero de vivienda de esa época, se manejaba un subsidio financiero a fin de hacer accesible la vivienda producida comercialmente a los sectores medios de la población.

A principios de la década de los setenta, el BANOBRAS diversificó sus acciones al incluir proyectos experimentales de financiamiento de pies de casa que consistían en una unidad sanitaria, o programas de mejoramiento, entre otros.

Estos proyectos, cuyo objetivo era la población de escasos recursos, tuvieron poco éxito, en parte por la escasa aceptación entre la población que se pretendía beneficiar.

Otra función importante realizada por el BANOBRAS fue la constitución de reservas territoriales tanto para proyectos propios como de otras instituciones financieras. Para 1980 esas reservas ya se habían agotado.

En 1981 el Fondo de las Habitaciones Populares es radicalmente transformado y se creó un nuevo organismo que se denominó oficialmente a partir de 1985, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, FONHAPO, con funciones explícitas de financiar la vivienda popular. Su población objetivo sería aquella que quedaba desatendida por lo otros

organismos de vivienda, por ganar menos de dos veces y medio el salario mínimo y no ser asalariada. Para cumplir con lo anterior, se abrieron nuevas líneas de crédito que permitieron financiar programas de lotes y servicios, vivienda progresiva, mejoramiento de vivienda y vivienda terminada, con la filosofía de apoyar los procesos existentes de construcción habitacional popular. Entre 1983 y 1988, el FONHAPO, a diferencia de los demás organismos financió un gran número de este tipo de acciones.

Con ese tipo de gestión, el FONHAPO participó en un 17.5% de todas las acciones del programa habitacional del sector público entre 1983 y 1988, con un total de 245,068 (cuadro 12) acciones, con tan sólo el 4.2 por ciento de los recursos invertidos (cuadro 13) (SEDUE, 1989). En 1988 la inversión promedio por acción fue de 4,273 pesos corrientes con un costo promedio al beneficiario por acción entre 1983-1988, de 26.12 salarios mínimos mensuales. Entre esos años, el 44.4 por ciento de los créditos fueron para financiar programas de vivienda progresiva, 25.5 por ciento se destinaron a lotes con servicios y 23.9 por ciento se aplicaron a acciones de mejoramiento. (cuadro 14)

En 1981 fue creado el FONHAPO con la política de atender a la población de menores ingresos (hasta 2.5 veces el salario mínimo) y/o no asalariada, que quedaba fuera de todo acceso a la vivienda terminada producida por el programa financiero de la vivienda (FOVI-Banca) y los fondos solidarios (INFONAVIT, FOVISSSTE). Este organismo canalizó la mayor parte de sus recursos a programas de 'pies de casa' y "lotes y servicios", con montos de crédito más bajos que los demás organismos. En 1988 el monto invertido por 'acción de vivienda' del FONHAPO fue de \$ 4.3 millones de pesos, contra \$ 30.9 millones de FOVI-Banca y 30.5 millones para el INFONAVIT. El FONHAPO realizó entre 1983 y 1988, el 17.6 por ciento del total de las acciones de los organismos públicos, con sólo el 4.1 por ciento de las inversiones. (cuadro 15)

En los años ochenta las acciones de vivienda de lotes y servicios, mejoramiento y pies de casa se pudieron mantener e incluso crecer no por haber contado con mayores recursos sino porque como afirmó en un reporte el FONHAPO, se tuvo que hacer más con menos (FONHAPO, 1987:7).

Prueba de lo anterior es que mientras en 1984 el FONHAPO realizó solamente el 13.6 por ciento de las acciones de vivienda con el 4.5 por ciento de las inversiones, en 1988 esa institución participó con el 23 por ciento del total de las acciones con una participación menor, el 4.3 por ciento.

En su fondeo, FONHAPO mezcló diversas fuentes: recursos fiscales (tanto a fondo perdido como de inversión), valores en bienes patrimoniales y préstamos del Banco Mundial. A diferencia de otros organismos, el FONHAPO planteó claramente sus subsidios, al plantear como principio negociado inicialmente con el Banco Mundial- un subsidio del 50 por ciento del costo final de la acción, con el fin de otorgar un crédito con la recuperación de dos créditos equivalentes (Ortiz, 1996:36).

Según Enrique Ortiz, exdirector de esa institución por lo menos hasta 1988 la recuperación de los créditos era buena y plantea que de haber continuado con esa política tal vez se habría cumplido con el principio del subsidio del 50 por ciento aportado por fondos fiscales. Aunque voluminoso, este subsidio hubiera tenido un costo menor que el que tuvo el rescate de la banca hipotecaria: con los, 5300 millones de dólares de este rescate se hubiera podido subsidiar el 50 por ciento aproximadamente 1.6 millones de créditos de vivienda progresiva, la línea de crédito más cara del FONHAPO.

Es destacable el número relativamente grande de población beneficiada con financiamiento habitacional que, por sus bajos ingresos no tenían acceso a ningún otro financiamiento habitacional de las instituciones abocadas a ello.^{19/}

El impacto de la inflación en los costos de construcción fue muy diferente según los tipos de acción de vivienda.

El monto promedio de la inversión por acción de vivienda se incrementó anualmente entre 1983 y 1988 en un 492 por ciento para la vivienda terminada; este incremento fue del 267

¹⁹ Coulomb, René, op. Cit. , p. 7.

por ciento para la vivienda progresiva y de 53 por ciento para los lotes con servicios. Para el caso de lotes con servicios, la menor tasa de incremento en los costos obedeció a que este tipo de acción habitacional no padeció el impacto de la inflación de los precios de los materiales de construcción. (cuadro 16)

En el caso de la vivienda progresiva la explicación de una sensible menor inflación en sus costos parece obedecer a la diferencia de gestión entre los organismos. Así, entre 1983 y 1988 el FONHAPO sólo multiplicó por seis su monto de inversión promedio por acción, mientras el INFONAVIT y el FOVI-BANCA lo hicieron por más de 25.^{20/}

El FONHAPO, en busca de reducir su descapitalización al tiempo que disminuía los subsidios 'involuntarios' mediante una recuperación real de sus créditos decidió hacerlos más 'explícitos' y 'transparentes'.

A pesar de su relativo éxito, la gestión del FONHAPO tuvo un peso menor dentro de la política habitacional. Aunque los lineamientos de política habitacional enfatizaron sobre la prioridad que se debe dar a las acciones de lotes con servicios, pies de casa y mejoramiento de vivienda, buscando canalizar un mayor volumen de recursos a los sectores más desprotegidos (SPP, 1985b:164), dos terceras partes de las inversiones se destinaron al financiamiento de la vivienda terminada para estratos de ingresos medios. En la práctica, la política expresada de minimizar la canalización de los recursos hacia la vivienda terminada tiene que ver con una estrategia que pretende conciliar objetivos e intereses que se contradicen: los de la población mayoritaria y los de la industria de la construcción y de la promoción inmobiliaria capitalista: 'instrumentar con carácter preferente los programas de vivienda que contribuyan a la reactivación económica, a la protección del empleo y a la satisfacción de la demanda prioritaria de los mínimos de bienestar de los grupos sociales de escasos recursos' (SPP, 1985a:126).^{21/}

²⁰ Según evaluación interna del FONHAPO, en 1986 registro un ingreso promedio de los jefes de familia beneficiarios de 1.8 veces el salario mínimo; 1.6 para lotes y servicios; 1.8 para mejoramiento y 2.1 para vivienda progresiva.

²¹ Ibid., p. 8.

Para el tipo de créditos otorgados y su forma de asignación, el FONHAPO impulsó y fortaleció la emergencia de los 'promotores sociales': organizaciones de solicitantes de vivienda que autogestionan proyectos habitacionales desde el diseño y la gestión de recursos hasta la construcción y asignación de viviendas. Así entre 1983 y 1988, el 52 por ciento de los créditos del FONHAPO fueron gestionados por el sector social (cooperativas, asociaciones civiles, sindicatos y ejidatarios). También el FONHAPO impulsó una responsabilidad colectiva frente al financiamiento, tanto en el ahorro previo para el pago del enganche, como para el pago oportuno de las mensualidades.^{22/}

La gestión del FONHAPO entre 1983 y 1988, en un entorno de alta inflación parece haber sido más eficiente y principalmente más rigurosa frente a los incrementos en los costos aplicados por los promotores de vivienda y las constructoras. Son conocidas las prácticas de éstos en tiempo de inflación acelerada en repercutir por anticipado en sus cotizaciones los futuros incrementos en los precios de los insumos, a fin de proteger sus ganancias. Ese mayor control del FONHAPO sobre promotores y constructoras parece ser la explicación para que ese organismo resistiera más que otros el incremento inflacionario de los costos de construcción. Para el caso de proyectos promovidos ante el FONHAPO por organizaciones sociales, el control social de los futuros beneficiarios significó una presión extra sobre las constructoras, lo que no sucedió con las promociones sindicales del INFONAVIT o con el FOVISSSTE.

Para el desempeño del FONHAPO en los ochenta, fue muy importante el papel que jugaron las reservas territoriales, acumuladas por el INDECO en la década anterior: terrenos ejidales expropiados. El fraccionamiento, urbanización y venta de estos terrenos, con o sin edificación de vivienda progresiva, constituyó un destino importante de los financiamientos del FONHAPO. Este proceso, fortaleció en forma importante la emergencia y consolidación de muchos de los organismos estatales de vivienda. Con el agotamiento de

²² Herrasti, M. Emilia y Villavicencio, Judith (coord.), Op. Cit. p. 42 "Existen varias señales..." de que las organizaciones sociales fueron más responsables frente al FONHAPO que los acreditado institucionales, quienes tuvieron una baja tasa de retorno de los créditos hacia el FONHAPO, a veces nula.

esas reservas las acciones del FONHAPO se frenaron en algunas entidades por la falta de suelo a precios accesibles para la vivienda popular.

3.3.3.2 La Banca Comercial de 1989 a la fecha

Como paso previo a la reprivatización de la banca en 1989 se introdujeron cuatro modificaciones en el programa financiero de vivienda y en las operaciones del FOVI:

a) Se eliminó el encaje legal de financiamiento habitacional con lo que la banca quedó liberada de la obligación de financiar vivienda de interés social.

b) El FOVI dejó de financiar vivienda media, mayor a 160 salarios mínimos mensuales al dejar esta parte del mercado a la banca comercial.

Con esto se separan claramente las operaciones hipotecarias de la banca múltiple que no utilizan subsidios financieros, pero sí de otro tipo- y que se canalizan hacia los sectores medios y altos del mercado, y el FOVI cuya operación se acerca a una banca de fomento.

c) en sustitución de la captación bancaria, el FOVI se fondeó con recursos del Banco de México y principalmente con préstamos del Banco Mundial, de los que existe poca información. "No se hace mención de estos préstamos en los programas oficiales de vivienda" y las escasas fuentes con que se cuenta son contradictorias.

d) El FOVI instrumentó un sistema de subasta de paquetes de créditos para programas habitacionales ubicados principalmente fuera de las zonas metropolitanas.

A partir de la reprivatización la banca múltiple comercial había dejado de 'financiar' vivienda popular. Entre las consecuencias en cuanto a grandes montos de subsidios y su papel "facilitador", tenemos las siguientes:

Un aumento espectacular en el otorgamiento de créditos entre 1992 y 1994, con más de 125,000 financiamientos anuales (cuadro 17) por año en ese período, sobre todo para vivienda nueva, con 453 mil en total entre 1989 y 1994. Así, la cartera hipotecaria de vivienda media y residencial de la banca comercial se elevó del 29 por ciento del total en 1990, al 63 por ciento en 1993 (cuadro 18) (Barragán, 1994:96). En la práctica, los grandes

bancos rebasaron los límites recomendables de su cartera hipotecaria, que llegó a niveles del 25 por ciento de su cartera total en 1993 (idem):97). Esos altos niveles de oferta hipotecaria para vivienda media y residencial facilitaron la consolidación de las empresas promotoras habitacionales de todos tamaños, que florecieron sobre todo en las grandes ciudades, lo que elevó considerablemente los precios del suelo y entre 1992 y 1993 provocó sobreoferta en este mercado.

Por el alza en los precios inmobiliarios más el aumento en las tasas reales de interés por la reducción de la inflación, fue necesario adoptar el llamado sistema de 'doble indexación' o refinanciamiento de intereses (A. Salgado, El Financiero, 21 Junio de 1996, p.6). En un principio, esta medida permitió realmente reducir los ingresos necesarios para acceder a un crédito, sin bajar los precios de los inmuebles. La operatividad de estas medidas dependía de la baja sostenida de la inflación y del equilibrio macroeconómico. Con los 'errores de diciembre' de 1994 y sus consecuencias (violenta devaluación del peso, inflación acelerada y el abrupto incremento de las tasas de interés) llevaron a límites insospechados el problema de la cartera vencida, a la que contribuye en alrededor del 25 por ciento la cartera hipotecaria.

A junio de 1996 se estimaba la cartera hipotecaria de la banca comercial en 240 mil créditos, más 310 mil de interés social generados en la década anterior o canalizados entre 1989 y 1995 por el FOVI (VÁZQUEZ, Reforma, 19 de junio de 1996, P 22A).

El problema de la cartera hipotecaria vencida se consideró en el acuerdo para los deudores de la banca (ADE) instrumentado entre agosto de 1995 y septiembre de 1996, a fin de reestructurar los créditos menores de \$ 200,000 en "unidades de inversión", UDI's. La prolongada alza en la tasa de interés y el consecuente incremento en valor en pesos de las UDI's, hizo inmanejable nuevamente la situación pues el nuevo esquema era inconveniente tanto para los bancos como para los deudores hipotecarios.

Para hacer frente a esa situación, la 'Alianza para la Vivienda' promulgada en mayo de 1996 planteó un nuevo esquema para refinanciar hipotecas cuyo costo fiscal se estimó en 5,300 millones de dólares (Poder Ejecutivo Federal, 1996).^{23/}

Si se supone 300 mil acreditados que ya tenían reestructuradas sus hipotecas en UDI's y en consecuencia eran elegibles, el costo por acreditado rebasaría los 17 mil dólares (\$ 136,000 a precios de 1997), equivalente a dos veces el costo de una vivienda de interés social.

A través de ese análisis vemos cómo, aunque el financiamiento hipotecario de la banca comercial está alejado de la problemática que representa la vivienda de bajo costo, se relacionan en una cuestión fundamental en el financiamiento de la vivienda, que son los subsidios. Con la participación de las hipotecas en el programa de rescate bancario se comprueba que el financiamiento habitacional, aún la de alto costo o quizá especialmente ésta, se ha convertido en un pozo sin fondo.

Tenemos la paradoja de que mientras el país subsidia a la banca, ésta apoya el desarrollo de la promoción y mercado inmobiliarios para casas con un valor de 250 veces el salario mínimo mensual y más.

A mayo de 1997, la banca privada volvió a ofrecer créditos hipotecarios, en condiciones similares a las anteriores, totalmente inaccesibles para los estratos de escasos recursos. Por ejemplo el Plan Casa Bancomer.^{24/}

Ofrece créditos en UDI's a 20 años con el 11 por ciento de interés. El crédito mínimo es de 150 mil pesos, equivalente a 187 salarios mínimos mensuales.

²³ El costo total de los apoyos al sistema bancario al 31 de diciembre de 1996 se calculó en 22,300 millones de pesos (26.5 billones de dólares aproximadamente), equivalentes al 8.5 por ciento del PIB. De éstos \$54,949 millones fueron cubiertos por excedentes fiscales de 1995 y 1996, \$15,100 millones por préstamos del Banco Mundial y del Interamericano de Desarrollo al Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA) y el resto financiado en los próximos 30 años (declaración de Eduardo Fernández, presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, reportado por Alicia Salgado en el Financiero el 28 de enero de 1997, p. 3°.

²⁴ Herrasti, M. Emilia y Villavicencio; Judith, op. Cit. p. 48.

Ese monto equivale al 75 por ciento del costo del inmueble, con un enganche del 35 por ciento, más 11 por ciento de pagos anticipados para cubrir gastos de escrituración, entre otros.

Para hacer frente a lo anterior, habría que tener ahorrados mínimo 88 mil pesos, con lo que se elimina incluso el acceso de los sectores medios de la población, a menos que cuente con otra fuente de financiamiento para completar el crédito ofrecido por la banca con hipotecas secundarias.

En realidad, eso es lo que actualmente está pasando con la mayoría de las instituciones de financiamiento de vivienda, sobre todo FOVISSSTE y los fondos del Gobierno del Distrito Federal, FIVIDESU Y FICAPRO: subsidian aunque sea en forma indirecta las operaciones de la banca comercial mediante créditos más blandos que se ofrecen a los adquirentes finales, situación que se demuestra con el desarrollo creciente de los Fondos Solidarios.

3.4 Consideraciones sobre la Estrategia del Gobierno Actual en torno al Financiamiento para la Vivienda

Las acciones del Gobierno encabezado por Vicente Fox en materia de financiamiento a la vivienda encuentran su cauce en distintos programas operados básicamente por dos grandes instancias del mismo: La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Fondo Nacional para Habitaciones Populares (FONHAPO), a su vez, cada una de estas instancias procura la cobertura de sus acciones en todo el territorio Nacional apoyándose en organismos e institutos que coadyuvan para la consecución de dicho fin (P. Ej. Institutos Estatales de Vivienda).

Es necesario señalar que, con la finalidad de entender la aproximación del Gobierno Federal a la problemática de la Vivienda, hemos recurrido al documento rector de los esfuerzos de éste sobre esta cuestión, representado por el Programa Nacional de Vivienda, (*Plan Nacional de Vivienda, 2001-2006 Presidencia de la República*) del cual rescatamos los siguientes lineamientos en torno a la cuestión de la vivienda y que consideramos relevantes para este trabajo:

- Cualquier mexicano, de acuerdo con sus posibilidades y preferencias, pueda comprar, construir, remodelar o rentar una vivienda para su familia y construir así su patrimonio
- La vivienda sigue siendo una de las demandas sociales más sentidas de un amplio sector de la población. Por ello, es un compromiso ineludible del quehacer gubernamental y un componente básico para el desarrollo social
- El Ejecutivo Federal se ha propuesto a alcanzar una meta histórica en el ritmo de financiamiento y construcción de vivienda en la presente administración.
- A la vivienda se le ha asignado un papel prioritario en la presente Administración con una doble vertiente: **ofrecer una mejor calidad de vida para nuestras familias dentro del desarrollo social y humano e impulsar el crecimiento de nuestra economía** hacia la influencia de su construcción sobre 37 ramas industriales, siendo la producción habitacional un motor de nuestro desarrollo económico, también ha sido considerada para impulsar el crecimiento con calidad.
- Por las características y los elementos que participan en su proceso, la actividad habitacional del Estado debe complementarse necesariamente con la acción productiva de los sectores social y privado. De esta manera, hoy es posible abatir las desigualdades sociales si se concerta alrededor de objetivos claros, se comparte este esfuerzo con la sociedad y se reparten en forma equitativa los costos, pero también los beneficios
- La dimensión del problema habitacional y su complejidad, obligan a hacer de la gestión pública un instrumento eficaz para abrir nuevas opciones financieras y administrativas, en donde el Estado despliegue su capacidad de convocatoria, para indicar métodos, organizar esfuerzos y concertar acciones entre los diferentes actores sociales involucrados
- La necesidad habitacional requiere de la realización de las inversiones necesarias para cubrir el arribo de aquellos jóvenes en edad de formar un hogar independiente, así como para evitar que el inventario habitacional se continúe deteriorando. En este marco, el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, representa el acuerdo nacional y la visión de conjunto que tiene la sociedad para poner en marcha nuevas estrategias que hagan posible el derecho que confiere el Artículo 4º de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que toda familia disfrute, dentro de sus posibilidades, de una vivienda digna y decorosa.

- Sin embargo, la política habitacional ha dejado de ser responsabilidad única del Estado para constituirse en una tarea compartida y corresponsable entre los diferentes órdenes de Gobierno y la sociedad en su conjunto

Como se mencionó líneas arriba, a los esfuerzos Gubernamentales concretos, en la forma de programas y políticas públicas, y que deben ser acordes tanto con el Plan Nacional de Desarrollo como con el Plan Nacional de Vivienda brevemente caracterizado aquí, se les da cauce a través de SEDESOL y FONHAPO.

A continuación se presentan los programas de dichas dependencias de manera sintética, no pretendiendo abarcar la totalidad de las acciones gubernamentales sobre la cuestión, sino con la finalidad de caracterizar precisamente los lineamientos generales de la estrategia del Gobierno Federal en torno al financiamiento de la Vivienda

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)

Programa Hábitat:

Cobertura:

Con el propósito de articular los objetivos de la política social con los de las políticas de desarrollo territorial y urbano la SEDESOL ha instrumentado el Programa Hábitat.

Este programa, está diseñado para enfrentar los desafíos de la pobreza urbana, a través de un modelo de acción que combina, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento en las zonas urbano-marginadas y la instrumentación de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario.

Con sus diferentes modalidades, Hábitat busca apoyar a la población en situación de pobreza patrimonial (La población en situación de pobreza patrimonial, según la definición del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza convocado por la

SEDESOL, se refiere a todos aquellos hogares cuyo ingreso (menos de 41.8 pesos diarios del 2000 por persona) es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda, y transporte público que reside en las ciudades del país, con particular atención a las necesidades de las mujeres, las personas con capacidades diferentes, las niñas y los niños, las y los adolescentes y jóvenes y las personas adultas mayores.

Los esfuerzos que se llevarán a cabo en el marco del Programa Hábitat entre 2003 y 2006, estarán dirigidos a las ciudades y zonas metropolitanas cuyo tamaño, ubicación y significación económica, política y social, las convierte en puntos estratégicos para impulsar el desarrollo nacional y apoyar las tareas de la ordenación territorial.

El Programa Hábitat iniciará su operación durante el ejercicio fiscal 2003 en 32 ciudades seleccionadas mayores de 100 mil habitantes: Aguascalientes, Tijuana, La Paz, Ciudad del Carmen, Ciudad Acuña, Colima, San Cristóbal de las Casas, Ciudad Juárez, Distrito Federal, Durango, León, Acapulco, Pachuca, Puerto Vallarta, Toluca, Uruapan, Cuernavaca, Tepic, Monterrey, Oaxaca, Tehuacán, Querétaro, Cancún, Ciudad Valles, Culiacán, Nogales, Villahermosa, Ciudad Victoria, Tlaxcala, Coatzacoalcos, Mérida y Zacatecas.

Propósito:

El Programa Hábitat se propone contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables.

Participantes:

Tanto las entidades federativas como los municipios (o delegaciones en el caso del D. F.) participan con recursos propios, y con los del Ramo 33, con miras a fortalecer los esfuerzos de superación de la pobreza y la conducción del desarrollo urbano.

En este esfuerzo conjunto se otorga un papel estratégico y determinante a la organización y participación de las comunidades

Población objetivo :

Los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial que habitan en zonas urbano-marginadas y ciudades seleccionadas

Programa De Ahorro Y Subsidios Para La Vivienda Progresiva

El programa es un medio para atender a la población de menores ingresos que requiere una vivienda propia o mejorar o ampliar la que tiene; para lograrlo se combina la aportación de los beneficiarios con subsidios directos, recursos crediticios y donaciones.

El programa tiene dos subprogramas: el de subsidio directo para la adquisición de vivienda y el de mejoramiento físico de la vivienda. Se otorga un subsidio federal para edificación, ampliación o mejoramiento de la vivienda al que se suman las aportaciones del gobierno local, las del beneficiario mismo y, en su caso, las de asociaciones y empresas privadas. Los montos asignados para cada uno de los subprogramas son los siguientes:

a) Subsidios directos para la adquisición de vivienda:

1. Para viviendas construidas en terreno propiedad de los gobiernos locales:

- El monto del subsidio federal es de hasta \$30,000 (treinta mil pesos) y se aplica exclusivamente para la edificación de la vivienda.
- La aportación del beneficiario es de \$7,500 (siete mil quinientos pesos).
- Corresponde a los gobiernos locales aportar los recursos para urbanización, estudios, proyectos, licencias y permisos y complementar los destinados a la edificación.

2. Para viviendas construidas en terreno propiedad de los beneficiarios:

- El monto del subsidio federal es de hasta \$15,000 (quince mil pesos) y se aplica solamente para la edificación.
- La aportación del beneficiario es de \$3,500 (tres mil quinientos pesos) y se aplica a la edificación como complemento de la inversión federal y local.
- Corresponde a los gobiernos locales aportar los recursos para estudios, proyectos, licencias y permisos y complementar los que se destinan a la edificación.

b) Para el programa de mejoramiento físico de la vivienda:

- El monto del subsidio federal es de hasta \$7,500 (siete mil quinientos pesos), en el caso de mejoramiento, y de hasta \$15,000 (quince mil pesos) cuando se trate de restitución de vivienda en zona rural.
- La aportación del beneficiario es cuando menos equivalente a 20% del monto del subsidio federal. Se puede cubrir 50% de esta cantidad en efectivo y el resto con mano de obra o materiales de construcción.
- Corresponde a los gobiernos locales aportar los recursos para los estudios, proyectos, licencias y permisos y complementar los que se destinan a la edificación; dicha aportación debe ser cuando menos por el mismo monto que el subsidio federal.

Objetivo:

Ofrecer a la población que vive en pobreza extrema la oportunidad de acceder a una vivienda propia que tenga los servicios básicos, con el fin de mejorar su calidad de vida; para lograrlo se aplica un subsidio federal como detonador de la participación corresponsable de los sectores público, privado y social.

Población Objetivo :

Hogares en situación de pobreza extrema y con ingreso familiar de hasta tres salarios mínimos

Fondo Nacional para las Habitaciones Populares (FONHAPO)

- **Programa de Vivienda Mejorada**

Reparación y rehabilitación de pisos, techos, muros, instalación de servicios sanitarios; obras de ampliación y remodelación para crear nuevos espacios habitables.

- **Vivienda Progresiva**

Construcción ó Adquisición de vivienda nueva ó usada, con las siguientes características:

- Lotes urbanizados, con superficie mínima de 90 metros cuadrados y frentes no menores a 6m.
- Construcción mínima de 35 metros cuadrados con baño, una recamara, y área de usos múltiples.
- Permisos y licencias acordes con la reglamentación local en materia urbana y de construcción.

- **Vivienda Terminada**

Construcción ó Adquisición de vivienda nueva ó usada, con las siguientes características:

- Lotes urbanizados, con superficie mínima a 90 metros cuadrados y frentes no menores a 6m.
- Construcción mínima de 55 metros cuadrados con baño, dos recamaras, estancia-comedor, cocina y patio de servicio.

- Permisos y licencias acordes con la reglamentación local en materia urbana y de construcción

Evidentemente, como lo señala la lógica deductiva, todo se interpreta según el contexto que lo determina, en tal virtud al hacer aquí una lectura de los lineamientos generales del gobierno en materia de vivienda, tenemos que considerar que la situación, el contexto económico y social y las políticas públicas que de éstos emanan, si bien son congruentes con el Neoliberalismo vigente hoy en día, también se contraponen de manera diametral a aquellas que regían antes de la década de los ochenta, en donde la aproximación estatal a la problemática de la vivienda era otra y se expresaba en la forma de mecanismos tales como el Encaje legal y los fondos de descuento. De igual manera es menester entender que dichos mecanismos eran parte de otra morfología estatal y por supuesto de otro esquema de conducción pública de los asuntos económicos, donde la lógica Keynesianista de intervención estatal era preeminente.

Hoy, a diferencia de dicha lógica, me parece de suma importancia el encontrar en este trabajo y concretamente en los lineamientos estatales que rigen la intervención pública en la vivienda, que se enuncie como agentes operadores del financiamiento a la vivienda, no solo al "Sector Social", sino al privado, destacando en las palabras de los mismos lineamientos, que cada familia se procurará vivienda propia "según sus posibilidades" en el libre mercado de vivienda, lo cual es perfectamente congruente con la libertad económica preconizada por la estrategia neoliberal que rige a la presente administración, estrategia que por cierto, ha dejado sin acceso real a la vivienda al 70% de la población.

En consecuencia, me parece que se deben retomar aquellos mecanismos que mostraron su eficacia cuando se condujeron sin abusos como endeudamiento excesivo, abultamiento de la burocracia, y relaciones perversas entre los agentes sociales, privados y públicos que devienen en corrupción procurando ante todo conciliar de manera prudente la acción decidida y contundente del Estado en términos de recursos públicos, de respeto a los mecanismos de gestión social y entendimiento de la realidad que implica la creciente importancia del sector privado en la economía.

Conclusiones

- La legislación mexicana contempla, en su artículo 123, fracción XII, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.
- El Programa de Reservas Territoriales diseñado en los ochenta mostró su ineficacia al no concretarse la formación de un mercado legal de tierra dirigido a los sectores populares.
- De mantenerse las actuales tendencias del Área Metropolitana de la Ciudad de México, las nuevas familias que se constituyan aumentarán el hacinamiento o seguirán ubicándose en las zonas de preservación ecológica en terrenos baratos del mercado ilegal.
- La Ciudad de México es el centro urbano de mayor importancia del país, es además el lugar donde la falta de vivienda, aunada de su deterioro, ha sido un factor que ha favorecido su expansión física hacia gran parte de los municipios del Estado de México.
- En México se ha desmantelado una política de corte corporativo como resultado de el viraje de nuestra estrategia de desarrollo, sin haber diseñado una política alternativa que contemple la complejidad que implica actualmente la acción estatal en la vivienda.
- El Programa Financiero de Vivienda no permitió canalizar con un criterio social los ahorros de un sector de la población con mayores recursos económicos a uno con menores recursos; al contrario, muchos pequeños ahorradores financiaron pocas viviendas para los sectores medios, al tiempo que la capacidad general del sistema aumentaba.

- Los Fondos de Ahorro Solidario para el financiamiento de vivienda fueron creados en 1970, para lo que se reformó el artículo 123 constitucional, al eliminar la obligación patronal de proporcionar vivienda a sus trabajadores, obligación que se sustituye por la de un aporte del cinco por ciento sobre nómina a Fondos de Ahorros Solidarios.
- En 1981 el Fondo de las Habitaciones Populares es radicalmente transformado y se crea un nuevo organismo que se denominó oficialmente a partir de 1985, Fideicomiso Fondo Nacional Habitaciones Populares con funciones explícitas de financiar la vivienda popular.
- Es imposible, para la mayor parte de los trabajadores del país, satisfacer sus necesidades de vivienda, debido a sus exiguos ingresos en comparación con los costos que representa obtener una morada adecuada.
- Es indispensable que se realicen cambios al sistema de administradoras de Fondos para el Retiro de manera que un porcentaje del ahorro a largo plazo que ahí se tiene sea canalizado a la vivienda
- No se ha estudiado lo suficiente para saber si el financiamiento bancario a la vivienda fue o no autosuficiente, con la idea de que la recuperación de la cartera hipotecaria se convirtiera en una fuente importante de fondeo. La falta de estadísticas al respecto nos muestra otra faceta de la concentración bancaria: la poca transparencia de sus operaciones
- Las Fuertes restricciones presupuestales a que se ha sometido el Estado Mexicano en su historia reciente, principalmente a partir de la Reforma Neoliberal, han determinado en gran medida el decremento relativo del Gasto Público Directo en materia de vivienda de interés social

- Dado el contexto Macroeconómico adverso, en la década de los ochenta, la vivienda no directamente vinculada con la industria de la construcción y/o la promoción inmobiliaria Privada, tuvo grandes dificultades para atraer grandes volúmenes de inversión
- Entre 1992 y 1994 se suscito un aumento espectacular en el otorgamiento de créditos a la vivienda de interés social, con más de 125,000 financiamientos anuales (cuadro 17) por año en ese periodo, sobre todo para vivienda nueva, con 453 mil en total entre 1989 y 1994. Así, la cartera hipotecaria de vivienda media y residencial de la banca comercial se elevó del 29 por ciento del total en 1990, al 63 por ciento en 1993.
- También en los inicios de la década de los noventas, los grandes bancos rebasaron los límites recomendables de su cartera hipotecaria, que llegó a niveles del 25 por ciento de su cartera total en 1993. Esos altos niveles de créditos hipotecarios para vivienda media y residencial facilitaron la consolidación de las empresas promotoras habitacionales de todos tamaños, que florecieron sobre todo en las grandes ciudades, lo que elevó considerablemente los precios del suelo y entre 1992 y 1993 provocó sobreoferta en este mercado
- La banca no ha cumplido con su papel de intermediario de financiamiento entre los agentes económicos de manera plausible, pues ésta apoya el desarrollo de la promoción y mercado inmobiliarios para casas con un valor de 250 veces el salario mínimo mensual y más, lo que representa una restricción a la población de bajos ingresos
- Hasta hoy al menos, el sector de la construcción en México no se ha podido mover sin la acción promotora del Estado, aunque en los últimos 5 años han emergido promotores inmobiliarios que buscan incorporar a la población objetivo al mercado de vivienda de interés social con incipientes mecanismos financieros que pretenden flexibilizar la oferta de dicho bien.

- **La mayoría de las instituciones de financiamiento a la vivienda subsidian aunque sea en forma indirecta las operaciones de la banca comercial mediante créditos más blandos que se ofrecen a los adquirientes finales, situación que se demuestra con el desarrollo creciente de los Fondos Solidarios**

APÉNDICE ESTADÍSTICO

Apéndice Estadístico

CUADRO 1 PNV ACCIONES E INVERSIÓN DE ORGANISMOS DEL SECTOR PÚBLICO, 1978-1981		
AÑO	ACCIONES 1)	INVERSIÓN 2)
1978	81,842	19,421.5
1979	104,142	34,432.4
1980	162,863	36,647.0
1981	210,153 3)	54,499.1 4)

1) Número de viviendas o créditos otorgados
 2) Millones de pesos corrientes
 3) y 4) Cifras ajustadas en base a información de COPLAMAR para esos años.
 Cuadro elaborado en base a: Cuadro 3.29 COPLAMAR, op. cit. P. 78.

CUADRO 2 ACCIONES DE VIVIENDA FINANCIADAS POR EL SECTOR PÚBLICO: 1925-1960 Y 1970-1980	
AÑOS	CONSTRUCCION DE VIVIENDA Y CREDITOS FINANCIADO
1925-1960	+ 500,000
1970-1980	+ 700,000

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE: COPLAMAR, F.C.E., OP. CIT., P.77

CUADRO 3 VIVIENDAS FINANCIADAS EN PROMEDIO 1965-1982, EN DIFERENTES ETAPAS		
AÑOS	TOTAL	PROMEDIO
1965-1970	76.2	12.7
1971-1976	105.6	17.6
1977-1982	178.4	29.7

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE: CONOLLY, 1990: 19, EN :
 HERRASTI, M. EMILIA Y VILLAVICENCIO, JUDITH, OP. CIT., P. 29

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 4
NUMERO DE VIVIENDAS RECONSTRUIDAS Y/O REHABILITADAS POR EL PROGRAMA
RENOVACIÓN HABITACIONAL POPULAR

AÑOS	NUMERO DE VIVIENDAS RECONSTRUIDAS Y/O REHABILITADAS
1985-1986	45,000
1987-1988	9,042

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE: COULOMB, RENE, MÉXICO: LA POLÍTICA HABITACIONAL EN LA CRISIS, CENTRO DE LA VIVIENDA Y ESTUDIOS URBANOS (CENVI) A.C. MÉXICO, 1990, P. 14

CUADRO 5
INVERSIONES DEL SECTOR PUBLICO EN VIVIENDA COMO PROPORCION DEL PIB,
DIFERENTES AÑOS

AÑOS	INVERSIONES COMO PROPORCION DEL P.B.
1979	0.9
1981	1.27
1987	1.68

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE: COULOMB, RENE, CENVI, OP. CIT., P. 4

CUADRO 6
VIVIENDA TOTAL Y PROMEDIO FINANCIADA POR EL ESTADO MEXICANO, 1982-1988

AÑOS	VIVIENDA TOTAL	PROMEDIO
1982-1988	1'395,192	232,532

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE: COULOMB, RENE, CENVI, OP. CIT., P. 4

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 7
VIVIENDA TOTAL FINANCIADA Y PORCENTAJE DE COBERTURA 1982-1988

AÑOS	VIVIENDA FINANCIADA	PORCENTAJE DE COBERTURA
1982-1988	1'395,192	35

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL CUADRO 6

CUADRO 8
VIVIENDA FINANCIADAS Y PORCENTAJE POR AÑO ENTRE 1983-1988

AÑOS	TOTAL VIVIENDA FINANCIADA	PROMEDIO ANUAL DE VIVIENDA FINANCIADA
1983-1988	468,637	78,106

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN: CUADRO 1, HERRASTI, M. EMILIA Y VILLAVICENCIO, JUDITH, OP. CIT., P. 32

CUADRO 9
VIVIENDA FINANCIADAS POR EL INFONAVIT 1973-1982 Y 1982-1988 EN TOTAL Y PROMEDIO POR AÑO

AÑOS	TOTAL	PROMEDIO POR AÑO
1973-1982	429,218	43,000
1982-1988	361,141	60,190

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN: HERRASTI, M. EMILIA Y VILLAVICENCIO, JUDITH, OP. CIT., P. 35

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

CUADRO 10
CREDITOS DE VIVIENDA TOTAL Y PROMEDIO POR AÑO OTORGADOS POR EL FOVISSSTE
1973-1982 Y 1983-1988

AÑOS	TOTAL CREDITOS OTORGADOS	PROMEDIO POR AÑO
1973-1982	119,200	12,000
1982-1988	50,000	5,021

FUENTE: IBID, MISMA PAGINA

CUADRO 11
RELACION NUMERO DE AHORRADORES / NUMERO DE BENEFICIARIOS 1988 Y AÑOS
POSTERIORES

AÑOS	RELACION
1988	9 A 1
AÑOS POSTERIORES	5.6 A 1

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN: HERRASTI, M. EMILIA Y VILLAVICENCIO, JUDITH, OP. CIT., P. 36

CUADRO 12
ACCIONES DE VIVIENDA FINANCIADAS POR EL FONHAPO 1983-1988

AÑOS	VIVIENDA FINANCIADAS
1983-1988	245,068

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON INFORMACION DE: HERRASTI, M. EMILIA Y VILLAVICENCIO, JUDITH, OP. CIT., PP. 40-41

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 13
PARTICIPA CON EL FONHAPO EN EL FINANCIAMIENTO PUBLICO A LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL / RECURSOS INVERTIDOS, 1983-1988

AÑOS	PARTICIPACIÓN %	RECURSOS INVERTIDOS %
1983-1988	17.5	4.2

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON BASE EN DATOS DE: HERRASTI, M. EMILIA Y VILLAVICENCIO, JUDITH, OP. CIT., P. 41

CUADRO 14
FINANCIAMIENTO HABITACIONAL DEL FONHAPO POR TIPO DE PROGRAMA (%) 1983-1988

AÑOS	TIPO DE PROGRAMA	PARTICIPACIÓN %
1983-1988	VIVIENDA PROGRESIVA	44.4
	LOTES CONSERVICIOS	25.5
	ACCIONES DE MEJORAMIENTO	23.9

FUENTE: IBID, MISMA PAGINA

CUADRO 15
COMPARATIVO DE MONTOS INVERTIDOS POR ACCION ENTRE DIVERSOS ORGANISMOS DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL, 1988, EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES

AÑOS	ORGANISMO	MONTO DE INVERSION
1988	FONHAPO	4.3
	FOVI-BANCA	30.9
	INFONAVIT	30.5

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON BASE EN DATOS DE: COULOMB, RENE, OP. CIT., P.7

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

CUADRO 16
INCREMENTO PORCENTUAL POR ACCION DE VIVIENDA POR TIPO DE PROGRAMA, 1983-1988

AÑOS	TIPO DE PROGRAMA	INCREMENTO PORCENTUAL
1983-1988	VIVIENDA TERMINADA	492
	VIVIENDA PROGRESIVA	267
	LOTES CON SERVICIOS	53

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON BASE EN INFORMACIÓN CONTENIDA EN: COULOMB, RENE, OP. CIT., P. 9

CUADRO 17
OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS DE LA BANCA COMERCIAL 1989-1994

AÑOS	CRÉDITOS OTORGADOS
1989-1994	125,000

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE: HERRASTI, M. EMILIA Y VILLAVICENCIO, JUDITH, OP. CIT., PP. 45-46

CUADRO 18
CARTERA HIPOTECARIA DE LA VIVIENDA MEDIA Y RESIDENCIAL DE LA BANCA COMERCIAL, 1990-1993, %

AÑOS	VIVIENDAS FINANCIADAS
1990	29
1993	63

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE: IBID, P. 46

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

CUADRO 19
ACCIONES DE VIVIENDA DEL SECTOR PUBLICO EN EL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE
MÉXICO POR TIPO DE ORGANISMO 1973-1988

AÑO	FONDOS (1) SOLIDARIOS	OTROS (2)	P F V	FONHAPO	R H P	TLATELOLCO	F II	TOTAL
1973	4,081	12,480	8,624	-	-	-		25,185
1974	7,642	14,081	6,521	-	-	-		28,244
1975	17,047	757	1,046	-	-	-		18,850
1976	14,208	13,046	2,158	-	-	-		29,412
1977	5,788	1,724	2,151	-	-	-		9,663
1978	10,910	2,350	2,390	-	-	-		15,650
1979	9,651	2,636	2,985	-	-	-		15,272
1980	10,396	2,900	5,493	-	-	-		18,789
1981	14,625	2,110	1,560	-	-	-		18,295
1982	8,275	1,094	1,587	-	-	-		10,956
1983	11,679	3,198	2,645	-	-	-		17,522
1984	9,991	6,760	2,096	2,002	-	-		20,849
1985	14,142	5,987	1,220	1,855	-	-		23,204
1986	18,712	1,555	2,331	5,582	19,629	4,142		51,951
1987	15,452	2,889	2,493	3,914	25,521	862	2,870	54,001
1988	13,808	5,323	2,930	10,849	-	3,788	6,172	42,870
TOTAL	186,407	78,890	48,230	24,202	45,150	8,792	9,042	400,713

(1) INFONAVIT/FOVISSSTE/FOVIMI

(2) BANOBRAS, INDECO, DDF/CODEUR, FIVIDESU, CFE, PEMEX, FISOMEX, AURIS

FUENTES: SAHOP/SPP/SHCP, "ESTADISTICA BASICA DE VIVIENDA 1973-1980" MEXICO, 1982
 SEDUE, "ESTADISTICA DE VIVIENDA, 1981-1982" MEXICO, 1989
 SEDUE, "ESTADISTICA DE VIVIENDA, 1983-1988" MEXICO, 1987
 EN: COULOM, RENE, OP. CIT., CUADRO 9, P. S/P

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

CUADRO 20
ACCIONES DE VIVIENDA EN PROGRAMAS DEL SECTOR PUBLICO EN EL AREA
METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO, 1973-1988

AÑO	DISTRITO FEDERAL	(TOTAL ESTADO DE MEXICO)	MUNICIPIO CONURBANOS	TOTAL AMCM
1973	25,185			25,185
1974	28,244			28,244
1975	18,850			18,850
1976	22,480	(14,572)	6,932	29,412
1977	7,418	(6,544)	2,245	9,663
1978	13,117	(5,467)	2,533	15,650
1979	12,505	(7,311)	2,767	15,272
1980	14,469	(8,086)	4,320	18,789
1981	15,155	(7,135)	3,140 *	18,295
1982	9,170	(4,059)	1,786 *	10,956
1983	11,165	(14,447)	6,357 *	17,522
1984	12,738	(18,434)	8,111 *	20,849
1985	13,114	(22,933)	10,090 *	23,204
1986	40,987	(24,918)	10,964 *	51,951
1987	45,796	(18,647)	8,205 *	54,001
1988	35,338	(17,119)	7,532 *	42,870
TOTAL	325,731	(169,672)	74,982	400,713

FUENTES: SAHOP/SPP/SHCP, "ESTADISTICA BASICA DE VIVIENDA 1973-1980" MEXICO, 1982
 SEDUE, "ESTADISTICA DE VIVIENDA, 1981-1982" MEXICO, 1989
 "ESTADISTICA DE VIVIENDA, 1983-1988" MEXICO, 1987

(*) ESTIMADO SOBRE LA BASE DE UN DE 44% DEL TOTAL DE LAS ACCIONES DE VIVIENDA REALIZADAS EN EL ESTADO DE MEXICO
 EN: COULOM, RENE, OP. CIT. CUADRO 10, P. S/P

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

123
CUADRO 21
ZMCM. ACCIONES EFECTUADAS Y RECURSOS EMPLEADOS 1972-1988 (NUEVOS PESOS
CORRIENTES) *

AÑO	VIV. TERMINADA	VIV. PROGRESIVA	TOTAL ACCIONES	TOTAL RECURSOS
1981 D.F.	15,155	0	s/d	9,416,008
E.DE MEXICO*	s/d	s/d	s/d	s/d
1982 D.F.	9,170	0	s/d	11,792,941
E.DE MEXICO	s/d	s/d	s/d	s/d
1983 D.F.	9,042	0	11,165	13,710,300
E.DE MEXICO	10,355	0	14,447	11,512,100
1984 D.F.	10,382	0	12,738	25,896,400
E.DE MEXICO	8,715	583	18,434	32,040,700
1985 D.F.	8,668	0	13,114	49,969,000
E.DE MEXICO	14,239	2,854	22,933	50,254,600
1986 D.F.	10,220	350	40,987	250,693,500
E.DE MEXICO	13,869	7,783	24,918	69,361,900
1987 D.F.	11,913	1,266	45,796	567,534,200
E.DE MEXICO	12,002	4,238	18,647	162,155,600
1988 D.F.	12,460	1,957	35,338	837,138,700
E.DE MEXICO	7,689	2,672	17,119	343,883,300

ZMCM. ACCIONES EFECTUADAS Y RECURSOS EMPLEADOS 1989-1995 (NUEVOS PESOS
CORRIENTES) **

1989 D.F.	12,859	1,448	61,753	1,108,903,500
MUN. CONURB	5,926	4,437	12,258	57,149,600
1990 D.F.	14,149	407	79,922	1,250,790,700
MUN. CONURB	6,544	0	7,652	148,074,800
1991 D.F.	8,116	3,840	44,822	1,314,721,800
MUN. CONURB	4,204	190	14,850	415,053,200
1992 D.F.	9,343	2,072	28,002*	761,345,300*
MUN. CONURB	4,610	221	13,878	233,968,900
1993 D.F.	s/d	s/d	41,384	2,346,621,300
1994 D.F.	s/d	s/d	49,751	1,156,900,000
1995 D.F.	s/d	s/d	28,283	449,112,400

FUENTE: SEDUE ESTADISTICAS DE VIVIENDA
PARA ESTOS AÑOS NO EXISTEN ESTADISTICAS DE VIVIENDA POR MUNICIPIO. SE INCLUYE
TODO EL ESTADO DE MEXICO COMO UN REFERENTE QUE SE APROXIMA A LA ZMCM

FUENTE: SEDUE-SEDESOL. ESTADISTICAS DE VIVIENDA 1993-1995; CIHAC. A PARTIR DE 1993
NO EXISTEN ESTADISTICAS OFICIALES DE VIVIENDA PARA LA ZMCM.

* NO INCLUYE INFONAVIT EN CUANTO A LOS RECURSOS. SI CONSIDERA LAS ACCIONES

** SE INCLUYEN LOS 17 MUNICIPIOS CONURBANOS DEL ESTADO DE MEXICO QUE SE
HABIAN INTEGRADO A LA ZMCM EN 1980. EN HERRASTI, M Y VILLAVICENCIO, OP. CIT. P. 202

EN: HERRASTI, M. EMILIA Y VILLAVICENCIO, JUDITH, OP. CIT., PP. 202 Y205.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- **Agosin, Manuel y Ricardo Ffrench-David**, "*La liberalización comercial en América Latina*", en Revista CEPAL numero 50, Santiago 1993
- **Ayala Espino, José**: "*Economía del Sector Público Mexicano*", Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. México 2000
- **Banco de México**: "*Indicadores Económicos*" Mexico, Agosto 1987, pag. II H-2
- **Castells, Manuel** "*The Information Age, Society and Culture*", Vol 1: The Rise of the Network Society, Blackwell Editors, New York 1998
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Art. 123 f. 12 y13, 1996, pp.129-130.
- **Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)**, Vivienda, F.C.E., México, 1990, p. 17
- **Coulomb, René**, México. "*La política habitacional en las crisis*", cenvi, México, 1990, p. 2.
- **Duhau, Emilio**, et al, "*Balance y nuevas problemáticas de los estudios urbanos*", Sociología, año XV, núm.42 (énero-abril 2000, pp.269-272).
- **Ekelund, Robert Hebert, Robert**: "Historia de la Teoría Económica". Editorial Mc Graw Hill, Sexta Edición, Madrid 1998
- **González R. Rafael**: "*La vivienda, un desafío atroz*", Partes 1y 2, en Comercio Exterior México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Mayo, Julio y Agosto 1984. pp. 390-396

- **Herzog, Lawrence**, "*Zonas periféricas, solución al crecimiento y saturación del D.F.*", La Jornada, año XVII, núm. 5807 (30 de octubre, 2000), P. 40
- **La Jornada**, año XVII núm.5824 (16 abril, 2000, p.40).
- **La Jornada**, 20 de mayo de 1997, en Herrasti M. Emilia, Cit. p. 37
- **Lustig, Nora**: "*México: The Remaking of an Economy*", 2nd Ed. Brookings Institution Press. Washington 1998
- **Reynold, C.** "*¿Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad estabilizador?*", *Trimestre Económico*, Vol. XLIV (4), Num. 176, Octubre-Diciembre. México 1976
- **Rivera Ríos Miguel Angel**: "*México en la Economía Global, tecnología, espacio e insituaciones*" p.35-40, 120-130. UNAM, UCLA, JUS Editores. 2000
- **Rutherford, Donald**: "Dictionary of Economics" Routledge Editors. Londres 1994
- **Sabine, George**: "Historia de la Teoría Política" Fondo de Cultura Económica, México 2000
- **Williamson, John**: "*Towards the Washington Consensus*", The New Palgrave Editors. Boston 1991
- **World Bank**: "*The East Asian Miracle*", Oxford University Press, Washington 1993