

EL COLEGIO DE MEXICO
CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRAFICOS Y DE DESARROLLO URBANO
MAESTRIA EN DESARROLLO URBANO
PROMOCION 1989-1991

**LA POLITICA DE VIVIENDA EN MEXICO (1972-1994).
LOS CASOS DE INFONAVIT Y FONHAPO**

TESIS QUE PRESENTA
CLAUDIA FRISIA PUEBLA CADENA
PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA EN DESARROLLO URBANO

DIRECTORA: PROFESORA MARTHA SCHTEINGART
LECTOR: PROFESOR MANUEL ANGEL CASTILLO

MEXICO, D.F., MARZO DE 1997

A Jorge,
compañero entrañable,
que me ha brindado su amor, apoyo
y solidaridad en todo momento.

A Mariana y a Pablo,
mis mayores proyectos,
ilusiones y satisfacciones.

A la memoria de mi madre,
a mi padre y a mis hermanos.

AGRADECIMIENTOS

Expreso mi mayor reconocimiento a la Profesora Martha Schteingart, quien con gran interés, dedicación y paciencia, dirigió este trabajo, compartiendo conmigo sus conocimientos, haciendo observaciones que enriquecieron su contenido y su estructura y brindándome, durante el largo proceso de su elaboración, un gran apoyo y, sobre todo, su valiosa amistad.

Agradezco al Profesor Manuel Angel Castillo, quien leyó esta tesis, haciéndome valiosos comentarios. Me siento obligada con los Profesores Crescencio Ruiz y Gustavo Cabrera, quienes me brindaron un apoyo especial, sin el cual hubiese sido muy difícil concluir este trabajo. Agradezco también al Profesor Manuel Ordorica, Director del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México y al Profesor Valentín Ibarra, Coordinador de la Maestría en Desarrollo Urbano, quienes me facilitaron todos los elementos necesarios para la presentación final de este trabajo.

Mi gratitud hacia El Colegio de México y al Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, mis profesores, mis compañeros y mis amigos.

Extiendo un reconocimiento al Ing. Mario Méndez y al Arq. Ernesto Alva, del INFONAVIT, quienes me proporcionaron información que fue fundamental para el desarrollo de este trabajo. De igual manera, a la Lic. Amalia García Suárez y al Arq. Arturo Delgadillo de FONHAPO.

La Maestra Beatriz García Peralta del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, me asesoró en la parte referente al funcionamiento actual de FOVI y me brindó información importante para el desarrollo del estudio sobre INFONAVIT. El Arq. Edgardo Muñiz, Director del Instituto de Vivienda de la Asamblea de Barrios, me proporcionó una valiosa información que me permitió entender los complicados procesos de gestión de los grupos sociales para los créditos de FONHAPO. De igual manera, el Arq. Jorge Lavaniegos y el Ing. Fernando Monroy, me ayudaron a comprender los procesos de producción de las viviendas de INFONAVIT y FONHAPO y las condiciones bajo las que operan las empresas constructoras. A todos ellos extiendo mi gratitud.

Por último, quiero agradecer el valioso apoyo que me brindó el Dr. Humberto Rico, el cual constituyó uno de los elementos fundamentales para la conclusión de este trabajo.

I N D I C E

PRESENTACION	1
CAP. I LA POLITICA HABITACIONAL EN MEXICO (1972-1988)	8
1 Marco general de análisis: Tendencias anteriores a los años noventa en las políticas de vivienda de países desarrollados y de América Latina	8
2 Los programas habitacionales del Estado mexicano, anteriores a los años noventa	16
3 La política habitacional del Estado durante el sexenio 1971-1976	21
3.1 marco general político-económico del sexenio	21
3.2 las instituciones de vivienda para los trabajadores asalariados	23
3.3 los organismos de vivienda para los sectores de menores ingresos	26
3.4 los organismos de vivienda para los sectores medios	29
3.5 resumen de la intervención habitacional del Estado entre 1973 y 1976	30
4 La política de vivienda en el sexenio 1977-1982	31
4.1 marco general político-económico del sexenio	31
4.2 el Programa Nacional de Vivienda 1978	33
4.3 instituciones de vivienda para los trabajadores asalariados	34
4.4 organismos de vivienda para la población de menores recursos	35
4.5 instituciones de vivienda para los sectores medios	38
4.6 resumen de la acción del Estado en materia de vivienda (1977-1982)	39
5 La política de vivienda en el sexenio 1983-1988	42
5.1 marco general político-económico del sexenio	42
5.2 rasgos generales de la política de vivienda del sexenio 1983-1988	45
5.3 la Ley Federal de Vivienda	46
5.4 el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988	48
5.5 organismos de vivienda para los trabajadores asalariados	51

5.6	organismos de vivienda para los sectores de bajos ingresos	53
5.7	organismos habitacionales para la población de ingresos medios	57
5.8	resumen de la acción del Estado en materia de vivienda en el sexenio	59
6	Conclusiones	63
CAP. II	LA POLITICA DE VIVIENDA EN MEXICO EN EL SEXENIO 1989-1994	67
1	Marco de referencia de las políticas de vivienda en los años noventa. Influencia del Banco Mundial y del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos	67
2	La política de vivienda en el sexenio salinista (1989-1994)	77
2.1	marco general político-económico del sexenio	77
2.2	el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994	80
2.3	reforma al Artículo 27 Constitucional y Ley General de Asentamientos Humanos	84
2.4	el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda	86
2.5	estrategia de vivienda del Programa Nacional de Solidaridad	89
2.6	los Fondos de Vivienda	92
2.7	organismos habitacionales para los sectores de menores ingresos	95
2.8	instituciones de vivienda para los sectores medios de la población	97
2.9	resumen de la acción habitacional del Estado en el sexenio 1989-1994 y conclusiones	103
	ANEXO ESTADISTICO Y GRAFICO CAPITULOS I Y II	111
CAP. III	EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)	141
1	Aspectos generales	141
1.1	antecedentes	141
1.2	objetivos, forma de gobierno, beneficiarios, programas y líneas de crédito	142

2	Aspectos financieros	147
	2.1 fuentes de ingresos	147
	2.2 egresos	150
	2.3 mecanismos de recuperación crediticia	153
3	La acción del INFONAVIT	157
4	Población derechohabiente/población beneficiaria	159
5	Sistemas de promoción, gestión y asignación de los créditos	163
6	Proceso de producción de las viviendas (tierra, diseño y construcción)	172
7	Características de los productos habitacionales	181
	7.1 tipo de viviendas producidas	181
	7.2 costos	184
8	Conclusiones	188
9	Anexo estadístico y gráfico	193
CAP. IV	EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO)	228
1	Marco general: los programas habitacionales para los pobres	228
2	Aspectos generales del FONHAPO	231
	2.1 antecedentes	231
	2.2 objetivos, beneficiarios, programas y líneas de crédito	233
3	Aspectos financieros	235
	3.1 fuentes de financiamiento	235
	3.2 egresos	236
	3.3 mecanismos de recuperación crediticia	238
4	La acción del FONHAPO	241
5	Gestión	244
	5.1 sistema de promoción, gestión y ejercicio de los créditos	244
	5.2 participación sectorial en la gestión	247

6	Participación de la comunidad en los desarrollos habitacionales del FONHAPO	250
7	Proceso de producción de las acciones de vivienda .	253
8	Características de los productos	256
	8.1 tipo y calidad de las acciones de vivienda . .	256
	8.2 costos	258
9	Focalización del programa	260
10	Impacto social y político del programa	261
	10.1 impacto social	261
	10.2 impacto político	264
11	Conclusiones	266
12	Anexo estadístico y gráfico	272
	CONCLUSIONES GENERALES	297
1	Marcos legislativos y programáticos de la vivienda y tipo de instituciones habitacionales del Estado	298
2	Financiamiento	303
3	Sistema de promoción, gestión y asignación de los créditos	308
4	Proceso de producción de las acciones habitacionales	310
5	Tipo de acciones habitacionales producidas	312
6	Concordancia del marco legislativo y programático con la acción de las instituciones de vivienda . .	313
7	Agentes sociales que han resultado ser los principales beneficiarios de la política de vivienda del Estado	315
	BIBILOGRAFIA	318

PRESENTACION

Desde los años setenta, la intervención habitacional del Estado mexicano ha sido particularmente importante y ha constituido uno de los factores que han incidido en el mejoramiento de las condiciones de vivienda en el país. "El 44.8% del incremento total de viviendas de 1980 a 1990, ha sido producto de los programas del gobierno" (Schteingart y Solís, 1995:64), lo que nos da cuenta del fuerte impacto que ha tenido el sector público en la producción de este bien. Sin embargo, no podemos extrapolar los beneficios de la política estatal de vivienda a toda la población del país, ya que, como se verá en este trabajo, ésta sólo ha favorecido a algunos sectores muy específicos (los trabajadores asalariados, los burócratas, la población de ingresos medios, los grupos sociales organizados, etc.) y, dentro de estos grandes grupos, sólo una pequeña parte ha logrado acceder a los créditos proporcionados por las instituciones viviendistas.

La política de vivienda de un gobierno en particular está determinada por el modelo de desarrollo adoptado, por las posibilidades financieras del Estado, por la correlación de fuerzas existente entre los agentes sociales involucrados en la toma de decisiones, la producción, la distribución y el consumo habitacional y por el grado de influencia de las políticas habitacionales aplicadas en otros países y las orientaciones ideológicas predominantes en las agencias internacionales de ayuda.

La intervención estatal en materia habitacional ha constituido un tópico muy importante de los estudios urbanos en México. Se han realizado distintos trabajos, algunos de los cuales, desarrollados principalmente a mediados de los años setenta, presentan una visión abarcativa de lo que ha sido la acción habitacional del Estado y otros posteriores, en cambio, se centraron en el análisis de algunas instituciones en particular. En los años más recientes, se han producido transformaciones fundamentales en la política de vivienda que han

implicado su reorientación y un diferente papel adoptado por el Estado. Esto plantea la necesidad de realizar nuevos estudios sobre el tema, que nos proporcionen un panorama actualizado de la intervención estatal en la materia y que nos permitan entender a qué han respondido los cambios y cuáles han sido sus principales efectos.

El objetivo central de este trabajo es analizar las transformaciones más recientes y fundamentales que han presentado las políticas y programas de vivienda en México, vinculándolas con los cambios que se fueron dando anteriormente y con las orientaciones predominantes de la política habitacional en otros países. Por esta razón se analizan de manera más profunda los cambios ocurridos durante los años noventa, que han sido poco estudiados, pero también se hace una referencia general a los sucedidos en las décadas anteriores.

Las cuatro interrogantes centrales que guiaron este trabajo fueron: 1) ¿Qué papel ha desempeñado el Estado a través de su política habitacional?; 2) ¿Cuáles han sido las tendencias generales de la política de vivienda en México y cómo se han reflejado en ésta las recomendaciones de los organismos internacionales que inciden en esta materia?; 3) ¿Cuáles son los cambios más importantes que ha ido presentando dicha política, particularmente en los últimos años, y a qué han correspondido?; y 4) ¿Qué agentes sociales han resultado ser los principales beneficiarios de la acción habitacional del Estado?

La hipótesis central que planteamos es que la nueva política de vivienda, adoptada a principios de los años noventa, implica un cambio en el papel que juega cada uno de los agentes que intervienen en la producción habitacional y es producto de una nueva correlación de fuerzas entre éstos.

Otra hipótesis apunta a que dichos cambios han traído aparejados: 1) una mayor especialización de las instituciones de vivienda en cuanto al sector al que dirigen sus acciones y en este sentido, se enmarcan dentro de los principales lineamientos de política de las agencias internacionales de ayuda en la materia; 2) un replanteamiento de los sistemas financieros que ha provocado que el nivel de ingresos de la población

beneficiaria de los programas sea mayor, disminuyendo así el acceso de los más pobres; y 3) una tendencia general a la individualización de los procesos de gestión.

Con el fin de presentar un panorama que incluya los principales elementos que conforman la política habitacional del Estado, para el desarrollo de este trabajo se eligieron los siguientes ejes de análisis: 1) el marco normativo, legislativo y programático, dentro del que se analizó el papel que se define para el gobierno, los objetivos y prioridades que se establecen, hacia quién se pretende dirigir los programas y las estrategias referentes al suelo; 2) las instituciones, considerando los principales programas que desarrollan, su forma general de trabajo y su participación en la producción; 3) el financiamiento, que ha incluido las diversas fuentes de recursos, las condiciones crediticias de las instituciones, el nivel de subsidios contemplado y de dónde provienen éstos; 4) los sistemas de promoción, gestión y asignación de los créditos, haciendo énfasis en los agentes que intervienen; 5) el proceso de producción de las acciones habitacionales, centrado en la forma de adquisición del suelo y el desarrollo de las obras (agentes que intervienen); y finalmente, 6) el tipo de acciones producidas y el régimen de tenencia bajo el que se asignan.

Para desarrollar el análisis global de la política de vivienda entre 1972 y 1994, lo dividimos en los cuatro regímenes presidenciales incluidos en el período, ya que, a pesar de que en México durante muchos años ha continuado el mismo partido político en el poder, el gobierno ha ido presentando distintas orientaciones en su política social (dentro de la que se incluye la de vivienda) y cada administración ha tenido sus peculiaridades económicas y socio-políticas. Consideramos que esta división nos permitirá estudiar detalladamente los cambios que se han venido produciendo en la política habitacional y en sus instituciones, relacionándolos con la particular situación que se presentaba en cada administración y con los diferentes agentes que han intervenido y presionado políticamente en el proceso de toma de decisiones.

Dividimos nuestro análisis en dos etapas: la primera abarca

desde 1972 hasta 1988, comprende las administraciones de Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel De la Madrid y se caracterizó por un mayor intervencionismo del Estado en el sector de la vivienda, sin presentarse grandes cambios en las instituciones. La segunda etapa, corresponde a la administración de Carlos Salinas (1989-1994), cuando, en cambio, se presenta una fuerte desregulación en dicho sector y el Estado adopta un papel menos intervencionista (muy relacionado con las "estrategias facilitadoras") en el marco de un reforzamiento de la ideología neoliberal y de la fuerte influencia de las agencias internacionales de ayuda; además de que se transforman sustancialmente las características de la política social y, especialmente, la de vivienda.

Entre las instituciones públicas de vivienda, se distinguieron tres grandes tipos, basándonos en los sectores sociales a los que destinan predominantemente sus acciones: 1) las que dirigen su producción a los trabajadores asalariados de bajos ingresos; 2) las que atienden a la población más pobre, no asalariada; y 3) aquéllas cuya población objetivo son los sectores medios. Esta clasificación permite tener una visión global de lo que es el sistema habitacional público en México y de cuáles grupos de la población han sido los principales beneficiarios en las diferentes etapas.

Se eligieron dos instituciones para estudiar en profundidad algunos de los cambios presentados en el sector de la vivienda: INFONAVIT y FONHAPO. El primero, porque fue creado en la etapa de mayor intervencionismo del Estado y su forma de gobierno tripartita (sectores público, privado y social) refleja claramente la orientación de la política social de los años 70, por el peso que ha tenido en la producción total de vivienda y porque, en sus 25 años de funcionamiento, ha pasado por distintas etapas de cambios en sus políticas. En los últimos años, ha experimentado reformas profundas que tipifican las nuevas orientaciones en la política de vivienda. Se decidió analizar el FONHAPO porque es un organismo creado a principios de los años ochenta, que destina su producción a la población más pobre, no asalariada, cuya actividad fue muy importante durante la época

de crisis. Presenta características innovadoras en sus mecanismos de crédito y promoción habitacional muy relacionadas con otras experiencias de instituciones habitacionales en países del tercer mundo, apoyadas por las agencias internacionales de ayuda. Esta institución aparece en un momento de apertura política del gobierno mexicano, en el contexto de una fuerte presión de los grupos sociales organizados demandantes de vivienda. Ha recibido apoyos del Banco Mundial y también ha presentado cambios importantes en los últimos años.

Las fuentes de información que hemos utilizado para este trabajo son las siguientes: la literatura sobre políticas habitacionales que se ha producido, tanto por los académicos estudiosos del tema y las ONGs, como por los organismos gubernamentales; las estadísticas de vivienda publicadas por las instancias gubernamentales coordinadoras del sector de la vivienda (SAHOP, hasta 1980, SEDUE hasta 1990, y SEDESOL) y por los organismos habitacionales (INFONAVIT y FONHAPO); documentos técnicos de las instituciones; la legislación que se relaciona con el sector habitacional; los distintos planes y programas nacionales de vivienda; entrevistas a funcionarios públicos, a constructores y a promotores de grupos sociales; y datos que dispongo a partir de mi propia experiencia como trabajadora de una empresa constructora de vivienda.

El *primer capítulo* aborda la política habitacional en México hasta 1988, en el contexto de las principales tendencias observadas en otros países. Se hace referencia a las diferentes orientaciones que tuvieron los programas públicos de vivienda en algunos países desarrollados y en América Latina, anteriores a los años noventa, analizando la manera en que éstas se han reflejado en el caso de México. Particularmente se estudia la acción habitacional del Estado durante las administraciones de Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel De la Madrid, señalándose de manera general, el contexto económico y político de cada una de ellas. Se presentan los programas de vivienda correspondientes a cada gobierno, la acción de las diferentes instituciones y los cambios que se fueron produciendo. También se hace referencia a las fuentes de recursos de cada programa y

al monto de los recursos fiscales asignados al sector y se analiza cuáles grupos de la población resultaron mayoritariamente beneficiados por los programas.

En el *capítulo II* se estudia la política habitacional durante el sexenio de Carlos Salinas (1989-1994), en el contexto de las orientaciones y recomendaciones de las agencias internacionales de ayuda, analizándose la manera en que éstas han influido en los cambios más recientes del sector habitacional en México. A manera de introducción, se tratan los lineamientos propuestos por dichos organismos internacionales y, particularmente, se enuncian las principales propuestas del Banco Mundial y de las Naciones Unidas (UNCHS, Hábitat) en sus últimos documentos de política. El esquema de análisis aplicado es similar al utilizado en el capítulo anterior para los sexenios precedentes, aunque esta etapa se estudia con mayor profundidad, centrándose en los cambios fundamentales surgidos en los últimos años y vinculándolos con las citadas recomendaciones y con el modelo de desarrollo adoptado por el Estado orientado hacia la desregulación económica.

El *capítulo III* se refiere al INFONAVIT; comprende un análisis completo de esta institución, haciendo énfasis en su reciente reforma. Se estudian sus antecedentes, objetivos, programas, esquemas de financiamiento, nivel de cobertura de la demanda, forma de trabajo, sistema de promoción y gestión de los créditos, proceso de producción y el tipo de viviendas producidas con sus costos. Se marcan los cambios que se han ido presentando en la institución y cómo se relacionan con la correlación de fuerzas entre los agentes que participan en su producción y con las principales recomendaciones de las agencias internacionales.

El *capítulo IV* desarrolla el caso de FONHAPO. En su introducción se estudian las características de algunos programas dirigidos a la población de menores recursos en otros países, instrumentados durante los últimos 15 años. Incluye también un análisis completo del organismo, con énfasis en los cambios que ha ido experimentando. Se analiza el sistema de promoción, abordando particularmente el aspecto de la participación de la comunidad en los procesos de gestión y producción, que es una de

las características distintivas de este programa. Se hace referencia a los cambios que se han presentado en el tipo de productos que ofrece este Fideicomiso y al impacto social y político que ha tenido su acción.

En las *conclusiones generales* se retoman las conclusiones de cada capítulo y se hace una comparación entre las dos etapas de la política de vivienda estudiadas (1972-1988 y 1989-1994), tomando elementos de los análisis particulares de las instituciones seleccionadas. Se resaltan los aspectos normativo y legislativo, el financiamiento, los subsidios, los procesos de promoción y de producción (señalando los agentes que intervienen en éstos) y los tipos de productos ofrecidos. Finalmente se analiza la concordancia de la acción de las diferentes instituciones con las estrategias propuestas por el marco normativo y con los lineamientos propuestos por las agencias internacionales (para la segunda etapa) y los agentes sociales que han resultado principalmente favorecidos con la acción habitacional del Estado.

CAPITULO I

LA POLITICA HABITACIONAL EN MEXICO (1972-1988)

1. MARCO GENERAL DE ANALISIS: TENDENCIAS ANTERIORES A LOS AÑOS NOVENTA EN LAS POLITICAS DE VIVIENDA DE PAISES DESARROLLADOS Y DE AMERICA LATINA

Los gobiernos de los países europeos y de Norteamérica comenzaron a intervenir en los aspectos sociales desde principios de este siglo, centrándose, sobre todo, en los sectores referidos a la salud, la educación, la infraestructura y los servicios urbanos, para atender las grandes y más inmediatas demandas sociales generadas por el proceso de urbanización. Sin embargo, la intervención estatal en el sector habitacional aún no se consideraba como prioridad, fundamentalmente porque la vivienda es un bien caro que requiere de grandes inversiones, con un largo período de rotación de capital, que los gobiernos no estaban en posibilidad de realizar. Por otra parte, todavía se consideraba que el mercado podría satisfacer la demanda. No fue sino hasta los años cincuenta, en los que la gran escasez de vivienda se hizo patente, generando fuertes presiones sociales y los estados se encontraban más fortalecidos económicamente, cuando los gobiernos comenzaron a intervenir a gran escala en la solución del problema habitacional. Dicha intervención fue particularmente importante hasta mediados de la década de los setenta.

Las primeras acciones de los gobiernos de países desarrollados en materia habitacional datan aproximadamente de la segunda década de este siglo y, en general, se refirieron a la vivienda bajo el régimen de arrendamiento, que era el esquema de alojamiento mayoritario de la población más pobre. En varios países, como en Inglaterra, desde la Primera Guerra Mundial (CIDAC, 1991) y en Francia en 1948, se implantó el control de alquileres por parte del

Estado como una medida para ayudar a resolver el problema de vivienda de los sectores populares (Castells, 1986). Es decir, estas primeras intervenciones consistieron en imponer regulaciones al mercado, pero, tuvieron escasos efectos, dado el fuerte incremento de la población urbana y, con ello, de las demandas de vivienda.

Alrededor de los años cincuenta, después de la guerra, los gobiernos comenzaron a invertir en la producción masiva de vivienda, desarrollando importantes proyectos. En casi todos los países del Norte se construyeron grandes bloques habitacionales para los trabajadores. La realización de dichos proyectos era percibida como una forma de proporcionar alojamiento a los sectores populares urbanos y además como una manera de incidir en el crecimiento ordenado de las ciudades. Por otra parte, el desarrollo de conjuntos habitacionales también tenía como objetivo impulsar a la industria de la construcción, con sus consiguientes efectos multiplicadores en la economía y en la generación de empleos.

En general, este esquema de vivienda implicaba altos niveles de subsidio por parte del Estado hacia los beneficiarios. Se crearon instituciones públicas de vivienda, donde el capital estatal tenía una fuerte participación, o bien, se lograba captar recursos del sector privado para el financiamiento de la acción habitacional del Estado. Detrás de esto, prevalecía el concepto de un Estado proveedor del bienestar social, de que los subsidios eran necesarios en los programas sociales y que además debían beneficiar a grandes sectores de la población (trabajadores asalariados, sectores medios, obreros, etc.). Era la etapa del "Estado benefactor", uno de cuyos objetivos fue elevar el salario indirecto de los trabajadores para lograr un mayor nivel de consumo y así incentivar la producción de bienes y servicios y el crecimiento de la economía. De esta forma, el acceso a los programas estatales de vivienda era una prestación de los trabajadores, es decir, parte de su salario indirecto.

Inicialmente, en la mayoría de los países, las viviendas producidas por los programas estatales se asignaron bajo el régimen

de arrendamiento, lo que implicó que el nivel de subsidio fuera sumamente alto, ya que la recuperación de la inversión era muy lenta. Además, al ser las viviendas propiedad del Estado, éste tenía que asumir la responsabilidad de su mantenimiento, lo que incidía en la imposibilidad de obtener dicha recuperación. Por esta razón, casi en todos los países, se tendió después a asignar las viviendas bajo el régimen de propiedad privada, otorgando créditos a los beneficiarios en condiciones blandas, lo cual implicaba también la existencia de subsidios considerables, pero menores que en el caso del arrendamiento (CIDAC, 1991 y UNCHS, 1995).

De los setenta a los ochenta se presentaron modificaciones importantes en la política de vivienda de los países desarrollados. Los cambios en la orientación política de muchos gobiernos hacia el neoliberalismo, que se dieron en los 80, incidieron en su forma de intervención en materia habitacional. Por ejemplo en Inglaterra, que hacia 1980 tenía uno de los mayores porcentajes de familias viviendo en unidades producidas por el Estado, los cambios fueron drásticos: los recursos de los gobiernos locales para desarrollar programas habitacionales se redujeron de manera importante, cayó la producción de vivienda en renta, se ofrecieron incentivos para que los inquilinos compraran sus viviendas y la proporción de población alojada en aquéllas producidas a través de programas estatales disminuyó considerablemente (UNCHS, 1995).

No obstante que casi todos los países del Norte sufrieron cambios en sus políticas habitacionales durante la década de los ochenta, había mucha divergencia entre éstos y todavía no existía un consenso generalizado sobre cuál debía ser el papel de los gobiernos con respecto a la vivienda. Las políticas habitacionales de los países europeos y de Norteamérica, así como la proporción de familias alojadas en diferentes tipos de vivienda y bajo distintos regímenes de tenencia, se relacionan con las características y el tipo de política social adoptado por los gobiernos.

En algunos países como Suecia, Noruega y un poco menos en Francia, todavía existe una amplia intervención del Estado en muchas áreas de la política social, incluyendo la vivienda. Aunque

usualmente se permite la acción de las fuerzas del mercado para mantener precios bajos y ofrecer variedad de tipologías y formas de tenencia habitacional, la vivienda social para renta y las cooperativas de vivienda constituyen opciones abiertas para gran cantidad de población y, en algunos casos existe una importante intervención gubernamental en el aprovisionamiento de suelo. La promoción privada con ganancias restringidas también es un esquema bastante común en estos países (UNCHS, 1995).

En otros países, como por ejemplo los Estados Unidos, se favorece la provisión de vivienda por parte del mercado y la intervención gubernamental es mucho más limitada; generalmente, existe una oferta muy escasa de vivienda desarrollada por los programas públicos y ésta se dirige a aquella población que carece de medios para adquirir una vivienda en el mercado. Hay muy poco apoyo para iniciativas comunitarias de autoconstrucción. Estos países tienen la proporción más alta de vivienda producida por promotores y constructores privados y la tierra es adquirida bajo las condiciones del mercado (íbidem).

Se puede decir que los cambios en los ochenta en la política habitacional de los países desarrollados del Norte, consistieron, en general, en una disminución de la participación del Estado en el aspecto financiero y en la desregulación, para permitir un mayor juego de las fuerzas del mercado; sin embargo, en muchos casos se conservaron las mismas instituciones creadas por el Estado del bienestar, aunque con menor capacidad de influencia y menos recursos.

En los diferentes países de América Latina, la creación de los primeros organismos habitacionales empezó en momentos distintos dentro de la primera mitad de este siglo; sin embargo, la magnitud de su acción fue bastante limitada. Fue hasta los años sesenta, cuando se presentó un importante crecimiento en la inversión estatal en vivienda, apoyada financieramente por la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Se organizaron nuevos sistemas financieros de capital combinado (estatal y privado) cuyo objetivo

era la producción masiva de vivienda (Núñez, Pradilla y Schteingart, 1978).

También, en casi todos los países latinoamericanos se crearon "sistemas de ahorro y préstamo", para lo cual se realizaron cambios en la legislación que rige al sector financiero y, en general, aparecieron nuevos organismos financieros de vivienda o se reorientaron hacia este fin, otras instituciones crediticias y bancarias ya existentes. El capital de dichas instituciones provenía de las captaciones de la banca derivadas del ahorro privado, asignaciones presupuestales del gobierno federal y de los créditos proporcionados por las agencias internacionales de ayuda (Pradilla, 1987).

Estos organismos comenzaron a producir grandes bloques de vivienda, pero, a diferencia de lo que inicialmente ocurrió en los países desarrollados, las viviendas se asignaron predominantemente bajo el régimen de propiedad privada mediante créditos individuales¹. Los beneficiarios de dichos créditos se localizaron, en general, en los estratos de ingresos medios (15% al 20% de la población), dados los requisitos de acceso a los programas (Pradilla, 1987).

Durante los años setenta, la intervención habitacional del Estado creció de manera importante con la creación en México, Venezuela, Colombia, Guatemala, etc., de nuevos organismos estatales caracterizados por una mayor participación financiera del gobierno, que a través de nuevas leyes impositivas logró constituir fondos cuantiosos de financiamiento y promoción de vivienda para trabajadores asalariados, en los que había una combinación de capitales privados e internacionales (Núñez, Pradilla y Schteingart, 1978).

La producción de vivienda se incrementó de manera importante y se logró el acceso de nuevas capas de asalariados al mercado de

¹ Sin embargo, como veremos más adelante en el análisis de la política de vivienda en México, antes de los sesenta también existieron conjuntos habitacionales contruidos para renta, pero su impacto fue muy escaso, a diferencia de lo sucedido en los países desarrollados.

vivienda, gracias a los sistemas de crédito que presentaban condiciones muy favorables para los beneficiarios; sin embargo, estas instituciones alcanzaron a cubrir un porcentaje muy pequeño de su demanda, lo cual redundó en críticas hacia los gobiernos. Otro efecto importante de la acción de estos organismos, que produjeron y producen hasta la fecha fundamentalmente vivienda terminada, es su impacto en el crecimiento de la industria de la construcción y en la generación de empleos (Núñez, Pradilla y Schteingart, 1978).

Estos nuevos organismos también desarrollaron grandes bloques habitacionales asignados bajo el régimen de propiedad privada e incidieron de manera importante en los patrones de crecimiento urbano. "En estos esquemas de vivienda, el Estado raramente estableció todo un sistema productivo², su tendencia más bien fue a que las instituciones funcionaran como agentes técnicos, financieros, comerciales o "clientes" del sector privado de la construcción, con el cual se subcontrata la producción o se apoya y se financia" (Pradilla, 1987:50).

La instrumentación de estos programas habitacionales, aunque ha sido de gran trascendencia en muchos países de América Latina, no ha tenido un fuerte impacto sobre las condiciones de vida de las mayorías urbanas, porque el esquema generalizado para el alojamiento de la población más pobre son los asentamientos irregulares, con viviendas precarias autoconstruidas y caracterizados por la ausencia o mala calidad de los servicios.

Esta misma tipología de vivienda fue la que inspiró, a fines de los 60 y principios de los 70, las teorías de Turner y sus seguidores sobre la vivienda popular ("La habitación como verbo", la "Libertad para construir") y la mitificación de la autoconstrucción como una forma de producción habitacional en la que el usuario es "libre" gestor y productor de su vivienda, la

² En América Latina, se conoce un solo caso en que se creó una empresa constructora estatal: en Chile, en la época de la Unidad Popular (Pradilla, 1987).

cual le permitirá posteriormente lograr mejoras económicas. Estas teorías criticaban lo que los programas estatales habían venido haciendo y defendían la vivienda popular autoconstruida.

Influenciado por esta corriente de pensamiento, el Banco Mundial, en 1972, comenzó a otorgar créditos a países subdesarrollados, principalmente en Africa y Asia, para el desarrollo de proyectos de lotes con servicios y mejoramiento de barrios de tugurios. Se planteaba "la sustitución del suministro total de viviendas públicas por la asistencia del gobierno a la construcción privada de vivienda" (Banco Mundial, 1994:59), reconociendo que la forma legal de la producción de vivienda estaba fuera del alcance de las mayorías urbanas y que además los gobiernos habían incurrido en fuertes subsidios en sus programas, que no habían llegado a la población más necesitada. Esta política fue adoptada por el Banco Mundial durante toda la década de los 70, centrándose en este tipo de proyectos bajo el sistema de autoayuda y autoadministración, cuyos objetivos fueron: el suministro de viviendas accesibles y adecuadas para familias pobres; la recuperación de costos con cargo a los beneficiarios (eliminación de subsidios); y la posibilidad de repetición de los proyectos por el sector privado (Banco Mundial, 1994). En América Latina, esta primera etapa de las políticas habitacionales del Banco Mundial tuvo una influencia considerable, sobre todo, en Colombia y Centroamérica, no así en el caso de México.

Desde finales de la década de los 60, algunos gobiernos latinoamericanos comenzaron a crear instituciones que desarrollaban proyectos de autoconstrucción, lotes con servicios, vivienda progresiva, ayuda mutua, etc. En general, estos organismos financiaban su acción principalmente con recursos que les eran transferidos directamente por el Estado, a diferencia de las instituciones productoras de vivienda terminada, en las que las principales fuentes de financiamiento provenían del sector privado (patrones y la banca). Sin embargo, en general, la acción de estos organismos no tuvo mucho alcance debido a la escasez de recursos fiscales, que son los que utilizan para sus acciones.

Generalizando, la intervención del Estado en América Latina durante los años 70 se dio a través de tres modalidades: el otorgamiento de créditos individuales para la adquisición de vivienda; la promoción directa o en asociación con el capital privado de conjuntos habitacionales de vivienda terminada que, en la mayoría de los casos, se asignaron a los sectores medios; y los programas de autoconstrucción y lotes con servicios destinados a la población de menores recursos (Pradilla, 1987).

Durante los años ochenta se empezaron a presentar, en los países del Sur, cambios en la intervención de los gobiernos en materia habitacional, debidos a: a) una mayor orientación hacia el mercado promovida por algunos países desarrollados y por las agencias multilaterales de ayuda; b) la crisis económica que se vivió en esa década en muchos países del Sur, la cual limitó la capacidad de los gobiernos para el desarrollo de grandes proyectos habitacionales con altos costos y subsidios; c) la emergencia de presiones democratizadoras de las bases sociales y de algunas agencias internacionales que demandaban un mayor apoyo a las organizaciones comunitarias, a la ONGs y la participación en los programas de vivienda (fueron estas mismas presiones, las que promovieron la inclusión del "derecho a la vivienda" en el movimiento en favor de los "derechos humanos"); d) la mayor fuerza adquirida por los movimientos feministas que se manifestaban en contra de la discriminación en el acceso a la vivienda y los servicios; e) la disminución del financiamiento de las agencias multinacionales de ayuda para el desarrollo de proyectos habitacionales (especialmente el Banco Mundial y la US-AID); y el desarrollo del "enfoque facilitador" en la Estrategia Global de Alojamiento formulada en 1987 (UNCHS, 1995).

A principios de los años ochenta se produjo un cambio significativo en la política de vivienda del Banco Mundial. Los créditos para proyectos de lotes con servicios se fueron desplazando gradualmente por préstamos hacia las instituciones financieras de vivienda. Los objetivos de esta política fueron: crear intermediarios financieros autónomos con capacidad de

conceder préstamos hipotecarios a largo plazo a las unidades familiares de ingresos bajos y medianos; reducir y reestructurar los subsidios a la vivienda, haciéndolos más transparentes y aplicándolos con criterios más selectivos (Banco Mundial, 1994).

Este cambio en la política habitacional del Banco Mundial marca una segunda etapa en la operación de este organismo que se relaciona con la corriente económica predominante en los ochenta, cuando a las ideas neoliberales se sumaron las de la macroeconomía ortodoxa y se adoptaron las políticas de estabilización y ajuste estructural en los países fuertemente endeudados, como condición para los préstamos del Banco Mundial y del FMI. Los componentes de la estabilización macroeconómica fueron la reducción del gasto público y del déficit en la balanza de pagos, mientras la reforma microeconómica incluyó la desregulación de los mercados, la liberalización del comercio, la privatización y la redirección de las políticas hacia el crecimiento de las exportaciones (Pugh, 1994).

Dichas políticas de ajuste y estabilización se implantaron en casi todos los países de América Latina; en cambio, la política de vivienda del Banco Mundial (aunque, como veremos en el caso de México, tuvo alguna influencia) no marcó totalmente las políticas de vivienda de los países latinoamericanos. En general, en los años ochenta, se mantuvieron las mismas instituciones creadas en las dos décadas anteriores sin grandes modificaciones, haciendo algunos ajustes en sus esquemas financieros para que se adecuaran al fenómeno inflacionario que se presentó durante este período.

2. LOS PROGRAMAS HABITACIONALES DEL ESTADO MEXICANO, ANTERIORES A LOS AÑOS SETENTA

Es hasta la década de los años sesenta cuando la intervención habitacional del Estado mexicano cobra fuerza y tiene un impacto importante en la producción total de viviendas. Las iniciativas anteriores revisten importancia como antecedentes de la política

habitacional, pero su producción fue mínima en comparación con la demanda que se pretendía atender.

La primera institución que actuó en el campo de la vivienda fue la Dirección de Pensiones Civiles (antecesora del ISSSTE), creada en 1925, la cual, entre otras prestaciones sociales, otorgaba créditos individuales a los trabajadores del Estado para la construcción y adquisición de vivienda; es decir, su función en materia habitacional era exclusivamente financiera y no era propiamente un organismo habitacional, sino más bien, de tipo asistencial.

En la década de los cuarenta, cuando el fenómeno de la urbanización había alcanzado una magnitud importante, se comenzó a definir una política habitacional hacia los sectores populares. Las primeras acciones del gobierno se dirigieron a la vivienda en renta, al igual de lo que había ocurrido anteriormente en la mayoría de los países del Norte. Entre 1942 y 1948 se decretó la prórroga por tiempo indefinido de los contratos de arrendamiento en el Distrito Federal que estuvieran por debajo de un cierto monto (\$300), considerados como alquileres de bajo costo (COPEVI, 1977). Esta medida en un principio, benefició a los trabajadores de la Ciudad de México, pero posteriormente, con el fuerte crecimiento urbano experimentado en los siguientes decenios, se volvió totalmente insuficiente y constituyó un obstáculo para las nuevas inversiones en vivienda para arrendamiento.

En 1947, la Dirección de Pensiones Civiles comenzó a construir grandes conjuntos habitacionales para sus derechohabientes que se asignaron bajo el régimen de arrendamiento y en 1953, el IMSS inició su acción en el campo habitacional bajo el mismo esquema (COPEVI, 1977). Estos proyectos se desarrollaron en las grandes ciudades del país, sobre todo, en la capital. En contraste con lo sucedido en los países europeos y de Norteamérica, la producción fue mínima con respecto a la demanda total de vivienda de los derechohabientes de estas instituciones. Esto, aunado al alto costo de construcción de estos programas, provocó que la asignación de las viviendas se realizara de una forma sumamente discrecional,

dando como resultado, que la mayor parte de los beneficiarios fueran trabajadores (del Estado o del sector privado) con ingresos medios. El financiamiento de estos conjuntos habitacionales se realizó con una parte de las cuotas aportadas por los afiliados a los sistemas de seguridad social. Las instituciones tenían a su cargo las decisiones respecto a la adquisición de suelo, los proyectos, el financiamiento de las obras, la asignación de las viviendas y la administración y mantenimiento de los conjuntos; los procesos de diseño y construcción se contrataban a las compañías privadas (íbidem). La recuperación de estas inversiones resultó imposible, dado el bajo nivel de los alquileres y los altos costos de administración y mantenimiento, lo que a la larga redundó en que dichos conjuntos se convirtieran en una carga para los organismos. Estos programas se suspendieron en 1963 (Garza y Schteingart, 1978).

El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP), que había sido creado en 1933, también en 1947 comenzó a construir grandes bloques habitacionales en las ciudades más importantes. Las viviendas producidas por este organismo eran adjudicadas en propiedad y el esquema financiero incluía un enganche del 20% del precio del inmueble y tasas de interés comerciales. El Banco actuaba como coordinador de los procesos de diseño, construcción y comercialización de las viviendas, pero, en contraste con los programas anteriores, el subsidio era mucho menor (COPEVI, 1977). Dadas las características del programa, las viviendas producidas sólo resultaron accesibles para la población de ingresos medios. Los recursos de esta institución provinieron de los rendimientos de sus inversiones (recursos propios), de créditos otorgados por instituciones bancarias nacionales o extranjeras y de las aportaciones del Gobierno Federal (Garza y Schteingart, 1978). En 1954 se constituyó dentro del Banco, el Fondo de Habitaciones Populares, el cual dirigió principalmente su acción hacia los sectores de menores recursos, pero tuvo un impacto mínimo en la producción habitacional total.

Con respecto a los sistemas de ahorro y préstamo, que fueron

comunes en muchos países de Latinoamérica, entre 1946 y 1947 se expidió en México la primera Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, la cual capacitaba a los bancos privados de ahorro y préstamo para el otorgamiento de créditos para vivienda; sin embargo, esta disposición no tuvo ningún impacto significativo en la construcción de vivienda popular. En 1949, se ampliaron las facultades del Banco Nacional Hipotecario para instrumentar este mismo tipo de sistema, lo cual en la práctica no se aplicó, y en 1954 le fueron restringidas dichas facultades. Hasta 1970, se derogó la legislación referente a las instituciones de ahorro y préstamo para vivienda por considerarse inoperantes. El fracaso total de estas iniciativas se debió a la ausencia de recursos aportados por el gobierno y a la bajísima capacidad de ahorro interno del país (COPEVI, 1977). No será hasta los noventa, como veremos en el siguiente capítulo, cuando reaparezcan estos sistemas en los bancos privados dirigidos hacia los sectores medios.

Hasta principios de los años sesenta, los mecanismos para el financiamiento de la vivienda eran muy limitados y no existían medios institucionales para enfrentar el problema habitacional de los sectores mayoritarios, con excepción de la vigencia continuada, con un peso cada vez menor, de las rentas congeladas en el Distrito Federal y de algunos proyectos aislados del DDF (COPEVI, 1977).

En 1963 se creó el Programa Financiero de Vivienda (PFV), el cual constituye la primera acción gubernamental en materia habitacional de fuerte envergadura. El objetivo de este programa fue "dar impulso a los programas de vivienda del Estado, canalizando los recursos ociosos de la banca privada hacia la producción de viviendas llamadas de interés social" (Garza y Schteingart, 1978:67). Para el financiamiento de este programa se impuso legalmente a la banca, la obligación de destinar al financiamiento de vivienda, el 30% del monto de sus pasivos generados en cuentas de ahorro; se obtuvo un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y el Gobierno Federal aportó recursos. De

esta manera se logró canalizar un monto importante de recursos al financiamiento de la acción habitacional del Estado y la inversión en este sector creció de manera sin precedente. El Banco de México fue el encargado del financiamiento del PFV y para ello se crearon dos instituciones: el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA).

Esta iniciativa gubernamental se enmarca dentro de la política de aumentar las inversiones públicas en obras de infraestructura y beneficio social (salud, educación y vivienda), uno de cuyos correlatos es el gran impulso a la industria de la construcción, la cual tiene efectos multiplicadores sobre la economía. A principios de los años sesenta esta política fue particularmente favorecida por el pensamiento económico que respaldaban las instituciones internacionales (COPEVI, 1977). Así, la creación del PFV se relaciona con una política que fue común durante los años sesenta en algunos países latinoamericanos, en los que se instrumentaron programas habitacionales combinando los recursos gubernamentales con los del sector financiero y que fueron apoyados por las agencias internacionales de ayuda.

El PFV, al igual que la Dirección de Pensiones Civiles, el IMSS y el BANHUOP, financió la construcción de conjuntos habitacionales, pero asignó las viviendas bajo el régimen de propiedad privada. Se definió el concepto de "vivienda de interés social" como aquella destinada "a un sector de la población que, aunque de ingresos reducidos, los tiene suficientes para cubrir los abonos con que pagará su vivienda en un término más o menos largo" (FOVI, s/fecha, citado en Garza y Schteingart, 1978:56). Se estipuló que los créditos se otorgarían hasta por un 80% del precio de las viviendas (el destinatario tenía que cubrir un enganche del 20%), bajo una tasa de interés del 8% ó 9%, con un plazo de amortización de hasta 15 años (COPEVI, 1977). Los subsidios otorgados por este programa estaban en la reducción de las tasas de interés, que eran menores que las comerciales, lo cual abrió el mercado de este tipo de vivienda a la población de estratos

salariales que no podían acceder a la propiedad de una vivienda financiada por los sistemas hipotecarios normales. Sin embargo, dadas las características crediticias del PFV, los beneficiarios han sido, al igual que en los otros programas, principalmente los sectores de ingresos medios y no se logró incluir a la población más pobre.

En general, podemos decir que en México se reflejaron las principales tendencias de la política habitacional de los países desarrollados y de América Latina. La principal diferencia con respecto a los primeros es que, si bien se pusieron en práctica programas referidos a la vivienda en renta, estos no tuvieron gran alcance en México, como sucedió en los países desarrollados. Otro de los rasgos característicos de los programas de vivienda mexicanos es que el proceso de construcción siempre se contrató al sector privado. A diferencia de lo sucedido en otros países de América Latina, en México los sistemas de ahorro y préstamo, aunque se desarrollaron desde los cuarenta hasta finales de los sesenta, no tuvieron una participación importante y su impacto en la producción habitacional total fue insignificante. En resumen, hasta principios de los años setenta, la intervención del Estado mexicano en materia de vivienda se dirigió principalmente hacia los sectores medios, en contraste con lo ocurrido en los países desarrollados, y tuvo una incidencia mínima en el mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población mayoritaria. No será hasta 1972, cuando dicha intervención tenga un mayor alcance y logre extender sus beneficios hacia algunos grupos de la población de menores recursos.

3. LA POLITICA HABITACIONAL DEL ESTADO DURANTE EL SEXENIO 1971-1976

3.1. Marco general político-económico del sexenio

Luis Echeverría Álvarez entró a la Presidencia de la República en un momento en el que el gobierno gozaba de poca popularidad, debido a los fuertes problemas sociales y políticos que se habían

presentado en los años anteriores, que habían culminado con el movimiento estudiantil de 1968. El modelo de crecimiento económico que se había adoptado hasta entonces, llamado de "desarrollo estabilizador", resultaba ya inoperante, reflejándose en un estancamiento económico y contracción en las actividades productivas. De 1970 a 1971, la tasa de crecimiento del PIB se redujo del 6.9% al 4.2% (Basáñez, 1990). El descontento social contra el gobierno provenía, principalmente, de la clase trabajadora, que había visto reducir fuertemente el poder adquisitivo de su salario, y de algunos sectores de la clase media, que encontraban pocas perspectivas de empleo y desarrollo.

Ante este contexto y para superar la crisis que se vivía en el país, el gobierno de Echeverría realizó importantes reformas en los aspectos económicos y políticos. Algunas de éstas fueron la modernización del aparato productivo, la modificación de la política agraria y una mayor intervención del Estado en la economía. Esta nueva estrategia implicó, por un lado, la acelerada expansión del sector público y, por otro, el endeudamiento externo para solventar dicho crecimiento (Blanco, 1995). Se instrumentó una política de protección de los salarios para impedir su excesivo deterioro, e inclusive, aumentar el nivel de consumo de la sociedad. Como una medida para elevar el salario indirecto de los trabajadores, el Estado comenzó a tener una mayor intervención en los rubros de bienestar social, dentro de los cuales se sitúa la política de vivienda.

En el aspecto político el Estado buscaba legitimarse con los sectores sociales que manifestaban descontento desde el régimen anterior. Para esto se buscó ampliar las bases sociales del Estado adoptando un estilo "populista" para reconciliarse con las clases populares (COPEVI, 1977). Esto causó, por otro lado, la desconfianza del sector de industriales y empresarios hacia el gobierno. Durante el gobierno de Echeverría se presentaron confrontaciones abiertas entre los sectores público y privado. En el último año del sexenio se conjuntaron varias situaciones como la devaluación de la moneda a fines de 1976, después de 22 años de

estabilidad cambiaria, y la expropiación de propiedades privadas en el norte del país para formar ejidos (Basáñez, 1990). Estas acentuaron los conflictos entre el sector empresarial y el gobierno.

En cuanto a la política habitacional adoptada por el gobierno durante este sexenio, podemos decir que es en este período cuando se define un sistema de vivienda del Estado que incluye tres tipos de instituciones: aquéllas que destinan su producción a los sectores medios; las que trabajan para la población de menores ingresos; y un nuevo tipo, las que atienden a los trabajadores asalariados. Este sistema es el que sigue vigente hasta la fecha, aunque con algunas modificaciones.

La política de vivienda de la década de los setenta ha sido objeto de importantes trabajos por parte de los diversos autores. En el presente apartado realizamos una breve revisión sobre el tema basándonos en dichos estudios, poniendo énfasis en los cambios que se fueron presentando en cuanto a las fuentes de recursos de las instituciones, el manejo de los subsidios, los procesos de promoción y producción de las viviendas de cada institución, así como su población objetivo. Consideramos que esto nos permitirá observar la manera en que se han reflejado en México las principales tendencias en la política habitacional de otros países y tener los antecedentes para explicar los cambios fundamentales en la materia, que se dieron en los años 90 y que se abordan en el siguiente capítulo.

3.2. Las instituciones de vivienda para los trabajadores asalariados

La principal acción del gobierno de Echeverría en materia habitacional consistió en la creación de los fondos solidarios de vivienda para los trabajadores asalariados. Dicha creación obedeció a las presiones políticas de las grandes centrales sindicales, que se habían venido presentando desde años anteriores y que demandaban el cumplimiento de la obligación patronal de proporcionar vivienda

a sus trabajadores, establecida en la Constitución de 1917. Esta situación, en un momento en que las corporaciones de sindicatos cobraban fuerza política y que el gobierno pretendía legitimarse con este sector, llevó a la modificación de la Ley Federal del Trabajo, a principios del régimen de Echeverría, estableciéndose la obligación patronal de aportar el 5% del salario de sus trabajadores para constituir un fondo para financiar vivienda. Esto además se vincula con una política adoptada durante los años 70 por otros gobiernos latinoamericanos como los de Venezuela, Colombia y Guatemala, donde la intervención estatal a gran escala en el sector habitacional, también se instrumentó mediante nuevas leyes impositivas para los patrones.

En 1972 se crearon el Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE) y el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FOVIMI-ISSFAM). Se estableció que las tres fuentes de recursos de estos organismos serían: las aportaciones patronales del 5% sobre el salario de los trabajadores; las transferencias del Gobierno Federal; y los recursos propios, provenientes de la recuperación crediticia y de las inversiones realizadas por las instituciones. En la práctica, la principal fuente de financiamiento ha sido la de las aportaciones patronales, las cuales han constituido un fondo que, en general, ha ido creciendo a lo largo del tiempo. En lo que se refiere a los recursos fiscales asignados, sólo el INFONAVIT en 1973, recibió 200 millones de pesos (Garza y Schteingart, 1978) y después ya no se volvieron a realizar transferencias gubernamentales.

Los fondos de vivienda produjeron principalmente viviendas terminadas en conjuntos habitacionales y también, aunque en mucha menor medida, han otorgado créditos individuales para mejoramiento, adquisición o construcción de vivienda. Su actividad dio un gran impulso a la industria de la construcción dedicada al ramo habitacional, la cual manifestó un importante crecimiento durante el sexenio de Echeverría, ya que todas estas instituciones

contratan compañías constructoras privadas para la realización de sus programas habitacionales, a las que garantizan una tasa de ganancia.

El sistema financiero de los fondos presentaba condiciones sumamente benéficas para sus acreditados (tasas de interés del 4% anual con un plazo de amortización de 15 a 20 años), lo cual permitió el acceso a la vivienda en propiedad a capas de asalariados que no tenían opción de compra en las condiciones del mercado. Hay que recordar que durante este período, la economía del país presentaba un crecimiento importante; sin embargo, las tasas de interés manejadas por estos organismos estaban por debajo de las comerciales. Esto tiene que ver con los subsidios, ya que, el tipo de vivienda producida era bastante cara, lo que hacía imposible su recuperación total bajo dicho esquema crediticio. No obstante, el diseño de estas instituciones se realizó pensando en la inclusión de subsidios, dando preferencia a los trabajadores de menores niveles salariales.

En lo que se refiere a los sistemas de promoción de los programas desarrollados por estos organismos, se puede decir que fueron innovadores con respecto a los esquemas de los organismos ya existentes. Aparecieron dos nuevos tipos de promociones: las directas, donde los fondos decidían sobre las características de los conjuntos habitacionales a desarrollar, adquirirían el suelo y asignaban las viviendas por medio de sorteos (sólo los procesos de diseño y construcción eran contratados a empresas privadas); y las externas, en las que el promotor era el representante de un grupo de trabajadores y los organismos actuaban sólo como agentes financieros, ya que las características de los proyectos les eran propuestas por dicho promotor, quien además decidía sobre la asignación de las viviendas³. Es decir, que en este sexenio surgieron dos nuevos agentes promotores de vivienda: los organismos y un nuevo tipo de promotor del sector social, que supuestamente no

³ En el capítulo III, referente al INFONAVIT se explican detalladamente las características de estas promociones.

tenía fines lucrativos.

Durante el período 1972-1976, las acciones del INFONAVIT y del FOVISSSTE se gestionaron principalmente a través de promociones directas. Esta forma de trabajo se relacionó con el proyecto democratizador del sindicalismo oficial manifestado por el gobierno de Echeverría (García y Perló, 1986), que pretendía que las centrales sindicales no tuvieran mucha injerencia en las políticas gubernamentales. Esta situación originó fuertes presiones y críticas al gobierno por parte de dichas corporaciones, que culminaron, al término del sexenio, en la aceptación de sus demandas y en el aumento de las promociones externas en estos organismos.

La acción de los fondos hizo crecer de manera sin precedente la producción pública de vivienda, principalmente debido a la acción del INFONAVIT. En el año de 1973 la inversión de estos organismos representó la cuarta parte del total invertido por las instituciones públicas de vivienda, para llegar al 76.3% en 1976. Con respecto a su participación en el total de las acciones, en 1973 realizaron el 17.9% de éstas y fueron incrementando su importancia, de modo que en 1976 ejecutaron el 61.3% (ver cuadro 3 y gráficas 11 y 12).

La creación de los fondos constituyó para el gobierno una nueva forma de canalizar recursos privados a la producción de vivienda social, sin tener que realizar aportaciones fiscales y, además de ser una fuente de legitimación con la burocracia sindical, le permitió dar un nuevo impulso a la industria de la construcción.

3.3. Los organismos de vivienda para los sectores de menores ingresos

En lo que se refiere a este tipo de organismos habitacionales, durante el gobierno de Luis Echeverría se realizaron algunas modificaciones a dos instituciones, que habían sido creadas en 1970: la Dirección General de Habitaciones Populares del

Departamento del Distrito Federal (DGHP-DDF) y el Instituto para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO).

En el período 1971-1976 la DGHP, que venía desarrollando programas de lotes y servicios con vivienda provisional, vivienda progresiva y vivienda terminada de dimensiones mínimas, redujo la calidad y la superficie de las habitaciones producidas, con el fin de lograr que dichos programas estuvieran al alcance de la población de menores ingresos (COPEVI, 1977). Sin embargo, entre 1973 y 1976, el número de acciones producidas manifestó una reducción (ver cuadro 2). Los principales programas desarrollados por la DGHP durante este sexenio fueron: el de erradicación de "ciudades perdidas"; el de traslado y realojamiento de los habitantes de viviendas demolidas por obras de urbanización y el de traslado y reacomodo de algunos habitantes de las vecindades centrales que estaban en estado ruinoso. Los beneficiarios de estos programas fueron reubicados en conjuntos habitacionales producidos por la misma DGHP y dichas operaciones se llevaron a cabo de manera aislada, atendiendo por separado a cada familia, sin dar lugar a alguna iniciativa comunitaria por parte de los afectados (íbidem). La acción de este organismo se financió con recursos provenientes del DDF o de otras instituciones de vivienda como FOVI y su esquema crediticio incluyó amplios subsidios.

El INDECO manejaba capital estatal y privado (fideicomisos con la banca y "créditos puente" otorgados por el PFV), constituyendo estos últimos más del 80% de sus recursos (Garza y Schteingart, 1978). Contemplaba una diversidad de programas que incluían financiamiento y construcción de vivienda nueva (popular y de interés social), vivienda campesina, adquisición de suelo, expropiación y regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos populares, etc. y, al igual que las demás instituciones, contrataba los procesos de diseño y construcción a compañías privadas. Las condiciones crediticias de este organismo también incluían subsidios; aunque en las acciones desarrolladas en combinación con el PFV, que constituyeron la mayoría, dichas condiciones no eran tan "blandas" como las manejadas por los fondos

de vivienda. Uno de los objetivos del Instituto fue la difusión, en zonas rurales y urbanas, de prácticas de cooperación y ayuda mutua (íbidem).

A lo largo de este sexenio el INDECO fue aumentando fuertemente su producción (ver cuadro 2). Su mayor problema consistió en que contó con muy pocos recursos propios y tuvo que depender mucho de los recursos fiscales, los cuales solamente alcanzaron para mantener sus gastos de operación. Según los datos de SAHOP, el gobierno, durante este período, hizo transferencias a este organismo solamente en 1973, asignándole una cantidad mínima, que representó sólo el 10.9% de su inversión (ver cuadro 5).

La producción de vivienda del INDECO y de la DGHP durante este sexenio fue muy pequeña comparada con la de los fondos y la banca. En promedio, entre 1973 y 1976, los programas dirigidos a los sectores de menores ingresos contaron con el 10.1% de los recursos invertidos en la acción habitacional del gobierno y realizaron el 13.3% del total de acciones (ver cuadro 3 y gráficas 11 y 12).

Se puede concluir que durante este período la atención habitacional prestada por el Estado a la población que representa la mayor demanda de vivienda fue muy escasa, tanto en términos de inversión como en cantidad de acciones producidas. El tipo de programas instrumentados para los sectores de menores recursos fueron el de regeneración de barrios de tugurios (DGHP) y acciones de autoconstrucción (DGHP e INDECO), los cuales corresponden a aquéllos programas promovidos por el Banco Mundial durante los años 70; aunque ninguna de estas dos instituciones recibió apoyo financiero de las agencias internacionales de ayuda. Una diferencia importante con respecto a lo ocurrido en otros países que sí recibieron apoyo de dichas agencias, es que en el caso de México, no se aplicó rigurosamente el enfoque de recuperación de costos con cargo a los beneficiarios, como lo dictaba el Banco Mundial, y los subsidios resultaron importantes.

3.4. Los organismos de vivienda para los sectores medios

El Programa Financiero de Vivienda (PFV), cuya colaboración en la inversión y en el número total de acciones realizadas por los organismos habitacionales había sido la más importante en los sexenios anteriores, entre 1973 y 1976 bajó drásticamente su participación, debido principalmente a la gran importancia que adquirieron los fondos de vivienda; sin embargo, ésta siguió siendo bastante significativa (ver cuadro 3 y gráficas 11 y 12).

Durante este sexenio, el FOVI fue bajando notablemente su producción y en 1976, realizó menos de la mitad de acciones que en 1973 (ver cuadro 2 y gráfica 10). Su nivel de inversión en términos reales, también decreció (ver cuadro 1 y gráfica 5). Es importante mencionar que en este período no todas las acciones del PFV se dirigieron hacia los sectores medios. Entre 1973 y 1976, el FOVI financió el 59.7% de las viviendas a través de programas de promoción pública, sobre todo de INDECO y DGHP (Schteingart, 1982). Los créditos que FOVI otorgaba a los organismos públicos presentaban condiciones muy favorables: contemplaban un enganche de 5%, tasas de interés de 6% anual, plazos de amortización de 15 años y un amplio apoyo de garantías (Zepeda y Mohar, 1993). Sin embargo, comparadas con las condiciones crediticias de los fondos de vivienda (no se pide enganche, la tasa de interés era del 4% a un plazo de 15 a 20 años) estas características de las promociones públicas del FOVI resultaban un poco más onerosas para los beneficiarios.

De esta manera podemos ver que entre 1973 y 1976, el FOVI, además de su sistema de promociones tradicionales, actuó como promotor de otros organismos, lo cual constituyó una nueva figura en la promoción habitacional, que posteriormente desapareció.

3.5. Resumen de la intervención habitacional del Estado entre 1972 y 1976

En este lapso, la acción del Estado en materia de vivienda manifestó un crecimiento muy significativo. Tanto el monto total de la inversión como el número de acciones se fueron incrementando año con año (ver cuadro 1 y 2 y gráficas 2 y 7). Los fondos de vivienda fueron los que tuvieron la mayor participación en la inversión y en el número de acciones totales, siguió en importancia la acción del FOVI, aunque éste mostró un decremento en ambos indicadores. Por su parte, los organismos destinados a la población de bajos ingresos, presentaron algunas fluctuaciones en su inversión y producción (ambas fueron muy pequeñas comparadas con las de los otros dos tipos de instituciones); sin embargo, hacia 1976, lograron producir un mayor número de acciones que el FOVI (ver cuadros 1 y 2 y gráficas 1, 6, 11 y 12).

Lo anterior nos muestra que en esta etapa se proporcionó una atención preferencial al sector de los trabajadores asalariados y en menor medida, se cubrió a la población de ingresos medios. La acción habitacional dirigida a los sectores de menores ingresos, se llevó a cabo por medio de reformas a los organismos ya existentes y de programas de promoción del sector público del PFV; sin embargo, los recursos destinados a este efecto no fueron tan significativos como los de las demás instituciones y no tuvieron un impacto importante en la cobertura de la demanda habitacional de la población mayoritaria.

Así, "La acción habitacional del sector público tendió más a reemplazar al sector privado en la atención de los estratos medios y medio-bajos, que a hacer frente al déficit habitacional de las mayorías necesitadas" (Garza y Schteingart, 1978).

El financiamiento de la política habitacional del gobierno se hizo, casi exclusivamente, a través de las obligaciones impuestas al capital privado, ya sea el bancario o el del sector patronal. En términos reales, durante esta etapa, el monto de los recursos fiscales asignados a los programas de vivienda ascendió a un total

de 280 millones de pesos de 1974, representando apenas, el 1.1% de la inversión total realizada por el sector de la vivienda (ver cuadro 4 y gráfica 13).

El tipo de programas manejados por el PFV y los fondos (vivienda terminada y algunos créditos individuales), correspondían a los que se venían realizando en otros países de Latinoamérica y que se habían desarrollado anteriormente en países desarrollados, e incluían fuertes subsidios. Por su parte, los programas destinados a los sectores pobres fueron, en general, del tipo de los promovidos por el Banco Mundial; sin embargo, a diferencia de esta agencia que financiaba proyectos aislados bajo el enfoque de recuperación de costos con cargo a los beneficiarios, en México estos programas se instrumentaron por medio de las instituciones contemplando subsidios importantes.

4. LA POLITICA DE VIVIENDA EN EL SEXENIO 1977-1982

4.1. Marco general político-económico del sexenio

El contexto político que reinaba cuando José López Portillo asumió la presidencia era, a grandes rasgos, el siguiente: el sector empresarial capitalista estaba a disgusto porque el gobierno estaba interviniendo en esferas de la economía que, a su consideración, le correspondían a la iniciativa privada, además de que había recibido algunos golpes por parte del gobierno de Echeverría; el sindicalismo oficial demandaba una mayor participación en el proceso de toma de decisiones; los sectores populares, aunque se habían visto beneficiados por algunos programas sociales, continuaban con unas condiciones de vida bastante precarias; la población de ingresos medios se encontraba afectada en su economía debido a la devaluación del peso.

El gobierno de López Portillo se propuso, en primer lugar, reconquistar la confianza y el apoyo del empresariado y, en segundo lugar, hacer extensiva esa intención de reconciliación a otros grupos (Blanco, 1995). Bajo ese tenor, permitió que el sector

capitalista privado tuviese una mayor intervención en ciertas áreas de la economía y también buscó un acercamiento con las grandes centrales sindicales, dándoles ciertas concesiones y propiciando una mayor injerencia de éstas en el funcionamiento de algunas instituciones públicas, acentuando aún más los rasgos corporativos del sistema político. Para los sectores populares se crearon programas como COPLAMAR y la política social continuó con el toque populista, característico del régimen anterior.

López Portillo administró un período de auge petrolero (1978-1981) sin precedente. Se lograron ritmos muy elevados de crecimiento económico, el PIB alcanzó tasas de 8% y 9%, las cuales resultan de las más altas a nivel mundial (Blanco, 1995). La etapa de bonanza económica, que duró sólo 3 años, permitió que se incrementara el empleo y que se recuperara un poco el salario real; pero por otra parte, el déficit del gasto público creció enormemente. Los ingresos derivados de la venta de petróleo se incrementaron de manera significativa; sin embargo, para financiar el desarrollo del sector energético y las importaciones masivas de bienes de capital, el país incurrió en un acelerado proceso de endeudamiento externo (Basáñez, 1990).

A partir de 1981 cayeron fuertemente los precios internacionales del petróleo, causando graves estragos en la economía mexicana, que se había apuntalado principalmente, en la producción de este combustible. De 1981 a 1982 se presentó una enorme emigración de capitales en México, que acentuó los rasgos de la crisis y se desestabilizó la economía, reflejándose, entre otras cosas, en varias devaluaciones de la moneda. Ante este problema el gobierno decidió implantar el control de cambio monetario y, finalmente, nacionalizó la banca en los últimos meses de este régimen (septiembre de 1982). Esto constituyó un fuerte golpe para los empresarios privados. "Si en cierto sentido, el gobierno de López Portillo se había logrado reconciliar con el empresariado nacional, hacia el final del sexenio, el acto a través del cual se nacionalizó la banca, representó un nuevo golpe a la ya de por sí deteriorada y semireparada relación entre el Estado y los grupos

poderosos" (Blanco, 1995:83).

4.2. *El Programa Nacional de Vivienda de 1978*

Durante el sexenio 1977-1982 se dio un gran impulso a la planeación urbana y regional y se formularon grandes planes con sus derivados programas. El gobierno realizó importantes esfuerzos por planear la acción y la coordinación de los diferentes organismos de vivienda. Esto se reflejó en la elaboración del Programa Nacional de Vivienda (PNV) de 1978 y en la constitución de la Comisión Intersecretarial de Vivienda. El PNV constituyó uno de los más importantes programas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo Urbano que se había formulado al inicio de este sexenio. Es éste el documento más completo que se ha realizado hasta ahora para la planeación habitacional.

El programa proponía integrar las acciones de vivienda de los sectores público, privado y social. Las estrategias que planteaba iban enfocadas básicamente a tres factores: los elementos que constituyen la vivienda; los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos y técnicos; y las normas que regulan la producción de vivienda por el Estado. Propuso cuatro líneas generales de acción: i) en relación al suelo, la creación de reservas territoriales; ii) respecto a los materiales para la construcción, la constitución de sociedades cooperativas para la producción y la instalación de parques de materiales; iii) para el aspecto financiero, el incremento de los recursos para los programas destinados a la población más pobre; y iv) en lo referente a tecnología, la priorización de aquélla que maximizara el empleo (Schteingart, 1989a).

Se contemplaban, además de los tipos de vivienda existentes, nuevos programas en apoyo a la autoconstrucción como los de vivienda progresiva, mejoramiento de vivienda, pie de casa y lotes con servicios, es decir, se abandonaron los proyectos de regeneración de barrios de tugurios que eran del tipo de los promovidos por el Banco Mundial en los 70 y se amplió la gama de

acciones de autoconstrucción. Para el financiamiento de estos programas se hablaba de la combinación de recursos presupuestales del gobierno con los bancarios y con los de la comunidad. El PNV estableció que el 14.6% y el 22% de la inversión en 1980 y 1981, respectivamente, debía destinarse a la vivienda progresiva (Schteingart, 1989a). Sin embargo, para esos mismos años, la inversión de los organismos que desarrollan dicho programa alcanzó el 2.6% y el 5.3% del total de los recursos (ver cuadro 3 y gráfica 11).

Uno de los principales objetivos del PNV consistió en la descentralización de la inversión, lo cual se logró principalmente en dos instituciones, INFONAVIT y FOVISSSTE. En cuanto a la integración de la acción de todos los organismos de vivienda, ésta no se logró en la práctica, ya que cada uno de éstos siguió actuando de manera separada. Los fondos de la vivienda y la banca privada continuaron concentrando la mayor parte de la inversión y de la producción habitacional; en promedio en el sexenio, entre ambos tipos de instituciones concentraron el 88.4% de la inversión y el 77.6% del total de acciones realizadas (ver cuadro 3 y gráficas 11 y 12). "La limitación principal del PNV fue que, desde el punto de vista financiero, no captó ni destinó recursos nuevos para la vivienda y que, su funcionamiento se redujo a integrar en un programa normativo los recursos de que disponían las diferentes instituciones públicas que operaban en el campo de la vivienda" (García y Perló, 1981:39).

4.3. Instituciones de vivienda para los trabajadores asalariados

Los fondos de la vivienda continuaron concentrando la parte más importante de la inversión habitacional total (65.6%), así como el mayor número de acciones (48.4% del total), pero su importancia en ambos rubros fue bajando con respecto a la que habían alcanzado en 1976 (ver cuadro 3 y gráficas 11 y 12). Se registró un aumento en su producción total, aunque éste no fue tan significativo como el que presentaron en el sexenio anterior (ver gráfica 8). Destaca

la producción del INFONAVIT, el cual de 1977 a 1982, incrementó a más del doble el número de viviendas construidas; la producción del FOVISSSTE, en cambio, mostró un comportamiento fluctuante hasta 1981, pero en 1982 bajó drásticamente; y la del FOVIMI-ISSFAM presentó un cierto incremento, pero siguió siendo poco relevante (ver cuadro 2). En este sexenio el gobierno no realizó transferencias hacia estos organismos, de modo que su acción fue financiada en su totalidad, con las aportaciones patronales.

Fue durante estos seis años cuando se fortalecieron las grandes centrales sindicales, lo cual se reflejó en el sector de la vivienda, primero, en la notoria disminución de las promociones directas en el INFONAVIT y después, en su completa desaparición a partir de 1980 (García y Perló, 1981), siendo evidente la creciente injerencia sindical y de los grupos empresariales en su interior, ya que las centrales obreras controlaron, desde este sexenio y hasta 1992, los procesos de promoción y asignación de las viviendas.

El estudio de Schteingart (1982), encuentra una relación entre el proceso de cambio en el tipo de promociones de los organismos habitacionales con el desarrollo del sector promocional privado, que se empezó a dar a mediados de los setenta, y que está ligado a los grandes grupos constructores o financieros. "Se nota una articulación perfecta entre el avance de sector promocional privado y el retiro del sector público de esta función" (Schteingart, 1982:95). Otro estudio revela que en este período, en los dos fondos de vivienda más importantes, INFONAVIT y FOVISSSTE, se presentó un desplazamiento de los créditos asignados, hacia los cajones salariales más altos (García y Perló, 1981).

4.4. Organismos de vivienda para la población de menores ingresos

A pesar de la importancia que otorgó el PNV a los programas de autoconstrucción, en este sexenio no se presentó un fuerte incremento de la participación de los organismos encargados de estas funciones en la producción total de las instituciones

viviendistas. Su contribución al total del número de acciones producidas se elevó en un 5% con respecto al período anterior, llegando a ser del 18.3%. En cuanto a la participación en la inversión total, ésta disminuyó de un promedio del 10.1% en el sexenio anterior, a sólo el 3% entre 1977 y 1982 (ver cuadro 3 y gráficas 11 y 12). La disminución del porcentaje que estos organismos representaron del total de la inversión y el aumento en el correspondiente a su producción, nos indican que durante este sexenio hubo una racionalización en el tipo de acciones financiadas, de modo que éstas resultaron menos costosas y, con esto, se adecuaron más a la demanda que se pretendía atender.

La intervención más importante en los programas de vivienda progresiva, lotes con servicios y mejoramiento de vivienda, fue la del INDECO, el cual fue aumentando grandemente su número de acciones (de 9,914 en 1977 a 22,577 en 1981) y también incrementó, pero en menor medida, su ritmo de inversión (ver cuadros 1 y 2). En cuanto al DDF, en 1977 se decretó la desaparición de la DGHP, sustituyéndosela por la Comisión para el Desarrollo Urbano (CODEUR). Esta nueva institución realizó apenas el 30% de las acciones que construyó la DGHP, con lo cual la intervención del DDF en materia de vivienda disminuyó fuertemente (ver cuadro 2). Durante este sexenio se realizaron grandes obras de vialidad y equipamiento urbano en el D.F. como la construcción de los ejes viales y la central de abastos. Esto provocó que hubiesen muchos desalojos habitacionales que afectaron principalmente a la población de menores ingresos. Con respecto a este problema la política del DDF fue muy distinta que la del sexenio anterior porque, además de ser represiva en muchas ocasiones, la CODEUR presentaba una escasa oferta de vivienda.

Tanto INDECO como CODEUR contaban con muy pocos recursos. INDECO fue la única institución que contó con recursos fiscales, éstos fueron aumentando su importancia año con año y representaron un promedio del 75.5% del total de su inversión en el período. Sin embargo, la proporción de este tipo de recursos asignada a los organismos que sirven a la población de bajos ingresos fue mínima,

aunque bastante mayor que la correspondiente al período anterior. Durante todo este sexenio el monto de los recursos fiscales se fue incrementando y, a excepción de los dos primeros años, fue mayor que el de los provenientes de otras fuentes (ver cuadro 5 y gráficas 15 y 16).

En general, a excepción de las acciones del INDECO, los programas de apoyo a la autoconstrucción desarrollados durante este sexenio fueron coyunturales, para responder a problemas específicos con los grupos populares que ejercían mayor presión sobre el gobierno. Los programas de vivienda progresiva, mejoramiento de vivienda y pie de casa presentaron problemas de viabilidad por no adecuarse a los reglamentos de construcciones vigentes en las localidades. En cuanto a los programas de abasto de materiales, éstos tuvieron problemas de control de precios debido a la inflación que se presentó (Schteingart, 1982).

Hacia 1980 el INDECO se encontraba en proceso de liquidación y desapareció a finales de 1981, siendo su función absorbida por los Institutos de Vivienda de los Gobiernos de los Estados. En ese mismo año, al terminar el régimen de López Portillo, El Fondo de Habitaciones Populares (FHP) se separó de BANOBRAS y se constituyó una nueva institución, el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), la cual heredó los recursos del FHP y recibió transferencias del Gobierno Federal. Esta nueva institución comenzó a operar en el último año de este sexenio e incluyó características innovadoras que mencionaremos en los siguientes apartados, ya que su acción ha sido mucho más representativa de los dos sexenios que estudiaremos a continuación⁴.

⁴ En el capítulo IV se realiza un análisis detallado sobre el contexto en el que surgió el FONHAPO y sus características particulares.

4.5. *Instituciones de vivienda para los sectores medios de la población*

Durante este sexenio se recuperó notablemente el PFV, tanto el monto real de su inversión como el número de viviendas que produjo, comenzaron a incrementarse fuertemente, sobre todo a partir de 1978 (ver cuadros 1 y 2 y gráficas 5 y 10), lo que se vincula con el mayor grado de desarrollo que había alcanzado el sector promocional privado. A diferencia del sexenio anterior, en éste se presentó un incremento constante en la participación del FOVI (ver cuadro 3 y gráficas 11 y 12).

El crecimiento de la actividad del PFV implicó un claro apoyo del gobierno a los promotores privados y a la banca. Esto fue notorio porque predominaron las promociones privadas en el FOVI y la canalización de recursos del PFV hacia organismos públicos como INDECO y CODEUR disminuyó de manera importante. Entre 1977 y 1980, este programa sólo financió un 7% de las viviendas a través de programas de promoción pública (Schteingart, 1982) y las condiciones cambiaron con respecto al sexenio anterior: ahora se pactaban con base en un enganche del 20% y tasas de interés de 9% y 14% para los cajones más económicos (Zepeda y Mohar, 1993).

En 1979 en el FOVI se creó un nuevo cajón para ingresos mínimos, pero el salario requerido para acceder a este tipo de vivienda aumentó de 2.6 veces el salario mínimo a 3.4 en 1982. La inflación y el aumento del costo de la construcción afectaron particularmente al PFV y los cajones manifestaron variaciones anuales hasta 1980, haciéndose cada vez más caros. A partir de ese mismo año, dichos cajones comenzaron a tener variaciones trimestrales y con esto, a aumentar de precio a un ritmo más acelerado. Esto implicó que también el PFV presentara un corrimiento en los sectores poblacionales a los que destina sus acciones en favor de los de ingresos más altos (Schteingart, 1982). La nacionalización de la banca, en septiembre de 1982, favoreció al PFV porque bajaron de las tasas de interés, lo que permitió tener una visión optimista de lo que iba a ser la acción de este

programa en el futuro.

4.6. Resumen de la acción del Estado en materia de vivienda en el sexenio 1977-1982

Durante el gobierno de López Portillo, tanto las inversiones en vivienda como el número total de acciones realizadas manifestaron un incremento importante, debido principalmente, a la mayor participación del FOVI y del INFONAVIT (ver cuadros 1, 2 y 3 y gráficas 1, 2, 6, 7, 11 y 12). Sin embargo, dichos incrementos no correspondieron a lo que se hubiera esperado, dado el crecimiento general de la economía que se presentó hasta 1981.

En cuanto a los recursos fiscales asignados a los programas habitacionales, éstos se incrementaron considerablemente con respecto al sexenio anterior, en el cual fueron prácticamente nulos (ver cuadro 4 y gráficas 13 y 14). Las transferencias gubernamentales se dirigieron exclusivamente hacia las instituciones para los sectores pobres y hacia los catalogados como otros organismos⁵, siendo que éstos últimos alcanzaron en 1982 un monto mucho mayor que el de los primeros (ver cuadros 5 y 6 y gráfica 15). Sin embargo, este tipo de recursos siguió representando una parte mínima de la inversión total en vivienda (en promedio, 3.6%) (ver cuadro 4 y gráfica 14).

El PNV representó un intento por equilibrar las acciones de los organismos existentes, favorecer a la población más pobre y reorientar la inversión hacia ella. Pero en realidad lo que se dio fue una concentración de la inversión en los fondos de vivienda y en el FOVI, marginando a los programas destinados a los sectores de más bajos ingresos, los cuales, además de una gran limitación

⁵ PEMEX, CFE y organismos sectorizados en SAHOP que son: Fideicomiso Acapulco (FIDACA), Fideicomiso Lázaro Cárdenas (FIDELAC), Fideicomiso Puerto Vallarta (F. P. Vallarta), Fideicomiso Sahagún (FIDES), Desarrollo Urbano de los puertos Ostión y Altamira (DUPOORT/Ostión y DUPOORT/Altamira), Convenio Unico de Coordinación (CUC), Convenio SAHOP-COPLAMAR y Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER).

financiera, tuvieron problemas en su instrumentación y en la adecuación a la reglamentación existente. Por otra parte, tanto las inversiones de los fondos de vivienda como las del FOVI, tendieron a destinarse a sectores de mayores ingresos, presentándose un desplazamiento de recursos hacia la población de clase media.

Se puede decir que durante este sexenio, el Estado fue cambiando su carácter de promotor de vivienda a ser un agente principalmente financiero, abriendo, con esto, espacios para la participación del capital privado en el sector habitacional. En el PFV prácticamente desaparecieron las promociones a instituciones públicas y en los fondos de vivienda se otorgaron concesiones a las centrales de sindicales para intervenir en el proceso de promoción y decidir sobre las compañías constructoras que habrían de desarrollar los programas. De este modo se incrementó el apoyo brindado a los grupos privados a través de la acción habitacional del Estado. "Con la fuerte caída de la promoción pública en favor de los promotores privados se facilitó la acumulación de capital en el sector, sobre todo en beneficio de las grandes empresas. Este cambio en la forma de promoción tuvo consecuencias claras en desmedro de los sectores de más bajos ingresos" (Schteingart, 1982:98).

Se puede concluir que la política de vivienda de este sexenio fue en apoyo a ciertos grupos del sindicalismo oficial, a los sectores medios y al capital inmobiliario y constructor, lo cual se relaciona con la intención inicial del gobierno de López Portillo de reconciliarse con el sector privado y con las grandes centrales sindicales. Fue durante estos años cuando las instituciones abandonaron su papel de promotoras directas y se desarrollaron más dos tipos de promotores: el privado, con las acciones del FOVI y el del sector social, en este caso, el representante de los grupos de trabajadores asalariados. Los subsidios en los programas de vivienda tuvieron una magnitud importante (mayor en los fondos, un poco menor en los programas de autoconstrucción y en el FOVI, que a pesar de que trató de ajustarse a la inflación, también persistían). Cabe aclarar que dichos subsidios no provenían

totalmente de los recursos presupuestarios del gobierno, sino de las otras fuentes de financiamiento de las instituciones (aportaciones patronales y el encaje legal a la banca).

El régimen de tenencia de la vivienda promovida por los programas estatales fue el de propiedad privada y sólo en el último año del sexenio, el PFV destinó recursos para financiar vivienda en arrendamiento, lo cual no tuvo mucho éxito por las fuertes regulaciones impuestas en la Ley Inquilinaria, vigente desde los años 40.

La regulación del Estado en los programas habitacionales fue muy importante y un ejemplo de ésta fue la formulación del PNV, que pretendió coordinar las acciones de los organismos. En este sentido el Estado, por un lado, permitió y propició la intervención del sector privado en los procesos de promoción y producción habitacional y, por otro lado, reguló la acción de sus instituciones, controlando el tipo de programas a desarrollar y los esquemas crediticios, otorgando subsidios importantes y favoreciendo a ciertos grupos de la población, con los cuales pretendía legitimarse.

Lo sucedido durante este sexenio con la política habitacional del Estado en México se vincula con el marco general de la política de vivienda de los años 70 en varios países de Latinoamérica, en los que la intervención gubernamental propició de manera importante el crecimiento de la industria de la construcción dedicada a la vivienda (donde las grandes empresas tuvieron una participación importante) y el desarrollo del sector promocional privado. Las instituciones crecieron y se fueron especializando al ofrecer diferentes tipos de productos y esquemas crediticios, según el sector de la población al que destinaron sus acciones. La tipología de vivienda predominante en los programas estatales de Latinoamérica, así como todavía en algunos países desarrollados, eran los conjuntos habitacionales de vivienda terminada, asignada

bajo el régimen de propiedad privada⁶. En el caso de los países latinoamericanos, dichos conjuntos se destinaban a los sectores medios y a los trabajadores asalariados con grandes subsidios, mientras que para la población de menores ingresos, se desarrollaban programas de autoconstrucción del tipo de los promovidos por las agencias internacionales. Sin embargo en México, dichas agencias aún no participaban con recursos en estos programas y no sería sino hasta el siguiente sexenio cuando lo hicieran, pero con una modalidad distinta a la de los programas aislados que venía desarrollando el Banco Mundial durante la década de los años 70.

5. LA POLITICA DE VIVIENDA EN EL SEXENIO 1983-1988

5.1. Marco general político-económico del sexenio

Para el momento en que Miguel De la Madrid asumió la Presidencia de la República la crisis estaba declarada. En 1983 la inflación presentaba una tasa anual del 81% y amenazaba con ser incontrolable. El déficit del sector público alcanzó la cifra más alta en la historia (17.6% del PIB). La actividad productiva tenía un saldo negativo. La deuda externa privada y pública se elevó a más de 82 mil millones de dólares. Se reconoció la existencia del subempleo y desempleo abierto de más de 20 millones de personas (Puga y De la Vega, 1990).

Al iniciar el sexenio, el gobierno implementó un programa de acción austero, el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE), cuyos objetivos eran: abatir la tasa de inflación, proteger el empleo, mejorar la balanza de pagos y recuperar el crecimiento económico. Propuso el saneamiento de las finanzas públicas a través de la disminución del gasto público y firmó acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para hacer concordar la política

⁶ Desde la década de los 70, en la mayoría de los países del Norte ya se había abandonado la producción estatal de vivienda en renta y se instrumentaron programas para vender dichas viviendas a los inquilinos, además de que la nueva producción se asignaba bajo el régimen de propiedad.

interna con los compromisos y obligaciones impuestos a México por el mercado internacional.

El sector empresarial estaba en franco descontento con el gobierno, debido, sobre todo, a la nacionalización de la banca. La población en general manifestaba un gran desánimo por la crisis y desconfianza de que el gobierno pudiera manejar correctamente la situación. Para recuperar la confianza y la inversión del sector privado, se trató de mejorar la relación Estado-empresarios. En las negociaciones con el sector empresarial el gobierno ofreció la reprivatización parcial de la banca, la privatización de empresas paraestatales y la absorción de la deuda privada (Puga y De la Vega, 1990). Para el sector de los trabajadores se instrumentó una política salarial y de empleo que incluyó una campaña de autoempleo, el fomento a la constitución de sociedades cooperativas y la generación de empleos en las industrias maquiladoras (Ortega y Solís, 1990). El grupo más importante del sector del sindicalismo oficial (la CTM) se opuso a las medidas y a la política laboral adoptada y el gobierno trató de neutralizar este conflicto con la promesa de la participación del sector social en la economía, ofreciendo apoyos técnicos, administrativos y financieros a las empresas de la CTM (Bolívar, 1990), lo cual hizo que este grupo cambiara su posición.

Los sismos de septiembre de 1985 agravaron en cierta medida la situación de crisis del país. El Movimiento Urbano Popular (MUP), que desde 1981 había cobrado mayor fuerza con la creación de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), ejerció una fuerte presión sobre el gobierno para que se satisficieran las demandas de las organizaciones de damnificados, además de que surgieron nuevas organizaciones demandantes de vivienda. Por otra parte, los partidos de oposición comenzaron a cobrar mayor fuerza; desde mediados de 1986 una sección del PRI, la llamada "corriente democrática" se separó de éste y la izquierda se unificó en el Partido Mexicano Socialista (PMS) a principios de 1987.

Hacia finales de 1987 la situación económica del país era, a

grandes rasgos, la siguiente: la tasa de inflación era del 160% anual; la actividad productiva se había reducido considerablemente; el peso se había devaluado en un 1,494% durante los primeros cinco años de gestión de MMH; se había producido un "crack" financiero en la Bolsa Mexicana de Valores, causando un gran desconcierto y desconfianza en los inversionistas; el poder adquisitivo del salario había presentado una drástica reducción; la deuda pública y privada se había incrementado enormemente; existía una fuerte fuga de capitales, tanto privados como públicos por el pago de la deuda externa (Gutiérrez, 1990).

En diciembre de 1987, el gobierno reconoció públicamente el fracaso de las políticas de ajuste y el día 15 del mismo mes anunció la puesta en marcha del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), cuyo principal objetivo fue reducir en un breve plazo la inflación. Los obreros se comprometieron a moderar sus demandas salariales; los campesinos a mantener los precios de garantía en el nivel de 1987; los patrones aceptaron que se acelerara la apertura comercial y el gobierno se obligó a reducir su gasto y a acelerar la desincorporación de las empresas paraestatales (Bolívar, 1990a).

Un mes antes de las elecciones presidenciales de julio de 1988, la "corriente democrática" se unió al PMS, formando el Frente Democrático Nacional (FDN) y presentaron un mismo candidato. Cuando dichas elecciones se llevaron a cabo, el PRI tuvo que recurrir al fraude electoral porque las votaciones no resultaron a su favor. Reconoció, finalmente que había ganado por una diferencia mínima con respecto al candidato del FDN, aunque es conocido que el proceso electoral y de recuento de las votaciones no fue claro. El descontento popular era muy grande. Si bien, con la imposición del PSE se había logrado una considerable disminución de la inflación, el poder adquisitivo del salario se había reducido enormemente y la oposición política contra el gobierno, que demandaba la democracia, era fuerte. Existía una verdadera crisis de legitimidad del Estado con la cual tendría que lidiar el presidente entrante.

5.2. Rasgos generales de la política de vivienda del sexenio 1983-1988

A pesar de la fuerte reducción que el gasto social experimentó durante este sexenio, cuyos sectores más castigados fueron los de educación y salud, paradójicamente las inversiones públicas en materia de vivienda no se redujeron, sino por el contrario, presentaron un crecimiento calificado "sin precedentes" (ver cuadro 1 y gráfica 2). La intervención estatal en el sector vivienda constituyó la "política social por excelencia" del gobierno de Miguel De la Madrid (CIDAC, 1991).

Se llevaron a cabo importantes acciones en los marcos normativo y legislativo que rigen al sector habitacional. Dentro del Gobierno Federal, se creó una nueva instancia coordinadora de las actividades de los organismos de vivienda; al iniciar este sexenio, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que sustituyó a la SAHOP, y dentro de ésta se formó la Subsecretaría de Vivienda. En 1983 se reformó el artículo quinto de la Constitución especificando que el derecho a una vivienda digna no es solamente para los trabajadores, sino para todos los mexicanos, con lo cual se elevó a rango constitucional el derecho a la vivienda. En diciembre de ese mismo año se elaboró la Ley Federal de Vivienda (LFV), que comentamos más adelante y también se elaboró el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (PRONADUVI). Estas acciones se relacionan con la política habitacional más reciente del Banco Mundial, que tiene una visión más global del sector de la vivienda y promueve la formación de instituciones coordinadoras del mismo, y también con la tendencia internacional de incluir en el movimiento en favor de los derechos humanos, el derecho a la vivienda.

En 1987 la inversión total en vivienda llegó a representar el 1.68% del PIB, mientras que en la época del "auge petrolero" del país ésta constituyó sólo el 0.97% del mismo (Coulomb, 1990). ¿Cuáles fueron las causas de que esto sucediera dentro del contexto de la fuerte crisis económica que México experimentaba durante este

período y de la política de disminución de la intervención del Estado en las actividades económicas y de fuerte reducción del gasto público y, en especial, del gasto social? Las hipótesis que se manejan al respecto son las siguientes: a) la política habitacional aplicada por el gobierno, le permitió disponer de una fuente de legitimidad ante los diversos sectores sociales sin representar un aumento en su déficit fiscal, porque el capital que se invierte en los programas de vivienda proviene en su mayoría de fuentes privadas; b) con el aumento de las acciones de vivienda se pudo asegurar la sobrevivencia de la industria de la construcción, que experimentó un fuerte descenso en su actividad en otros sectores durante la crisis, es decir, que esto permitió al gobierno proteger a la industria de la construcción y disminuir los efectos de la caída del empleo; c) el MUP había cobrado mayor fuerza y aumentado sus luchas reivindicativas durante la crisis, demandando formas promocionales alternativas para la vivienda popular (Coulomb, 1990), el gobierno se vio fuertemente presionado por las organizaciones de pobladores desde el inicio del sexenio y, sobre todo, después de los sismos. En estas condiciones, la política de vivienda permitió al Estado tener un espacio de negociación y legitimidad, tanto con los grupos del MUP, como con el sindicalismo oficial, el cual también manifestaba descontento por la crisis y el deterioro del salario.

5.3. *La Ley Federal de Vivienda*

Esta Ley, expedida en diciembre de 1983, establece que "toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa" (Diario Oficial de la Federación, 1984). Su objetivo fundamental es ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda, a fin de beneficiar a un mayor número de familias, dando preferencia a los sectores más pobres de las ciudades y del campo. El propósito es incrementar el inventario habitacional y avanzar en el mejoramiento y conservación de las viviendas existentes.

Una de las metas centrales de esta Ley es "constituir el

Sistema Nacional de Vivienda, definido como el conjunto integrado de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones encaminadas a la solución de los problemas habitacionales" (Zepeda y Mohar, 1993:58). Se establece que la SEDUE tendrá las atribuciones de coordinar, evaluar y conducir las políticas de vivienda. Esta meta tiene relación con el concepto, manejado actualmente por las agencias internacionales de ayuda, del desarrollo del "sector vivienda en su totalidad" y con la función del gobierno como generador de las políticas y coordinador de los programas sectoriales. Sin embargo, la LFV no es todavía un reflejo total de las políticas de dichas agencias porque especifica y refrenda la amplia autonomía de los Fondos de Vivienda que atienden a los trabajadores asalariados; es decir, constituye solamente un antecedente para la aplicación de dichas políticas.

"Esta excesiva autonomía de los Fondos, aunada a que FOVI está sectorizado en el ámbito de la SHCP y la postración presupuestal de FONHAPO, determina que la entidad coordinadora del sector (SEDUE) esté limitada para ejercer un mando directo sobre los programas, los instrumentos de política y los medios efectivos para influir en forma determinante en los organismos de vivienda" (Zepeda y Mohar, 1993:58).

Con respecto a la atención de las necesidades habitacionales de la población más pobre, la LFV marca tres lineamientos básicos: la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados, el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción y el impulso a las cooperativas de vivienda, estableciendo mecanismos de regulación para cada uno de éstos. Esto tiene que ver con la tendencia presentada por varios gobiernos de países subdesarrollados, en los que el movimiento urbano popular había cobrado fuerza, de apoyar las acciones de autoconstrucción de las organizaciones comunitarias e incluir la participación de éstas en los procesos de gestión y producción.

Según las opiniones de Zepeda y Mohar, las principales ausencias de esta Ley radican en que "no reivindica, más allá de

generalidades, la importancia de fomentar a las organizaciones sociales y a las ONGs su carácter de protagonistas (...) y tampoco recupera la experiencia y la necesidad de orientar y sustentar una política de vivienda rural" (Zepeda y Mohar, 1993:59-60).

5.4. *El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (PRONADUVI)*

Este documento se presentó como "el programa habitacional más ambicioso en la historia del país". A pesar de la crisis se anunció un aumento en la producción y en el volumen de las inversiones habitacionales. Planteaba la necesidad de revisar los sistemas de financiamiento, inversión, construcción y adquisición de viviendas y proponía aumentar la canalización de recursos hacia este sector (Schteingart, 1989a). Se tomaba a la inversión habitacional como una de las estrategias para lograr la reactivación económica, dando un impulso a la industria de la construcción.

"La vivienda representa una gran prioridad de mi gobierno como factor de satisfacción social, al mismo tiempo que genera empleo, impulsa la actividad económica, no demanda divisas y fomenta el ahorro interno." Miguel de la Madrid. (Presidencia de la República Mexicana, 1988:106)

Las metas de este programa eran las siguientes: 1) la reorientación de los sistemas de financiamiento para la vivienda de interés social, ampliando su cobertura, asignando mayores recursos, reduciendo los requerimientos de garantía de los créditos y dando preferencia a los grupos sociales organizados; 2) la constitución de reservas territoriales mediante la oferta de tierra pública para fraccionamientos populares; 3) la producción y distribución de materiales de construcción para la población de menores ingresos; y 4) la descentralización de las acciones de vivienda de los organismos (Schteingart, 1989a).

Se propuso priorizar los programas de autoconstrucción y mejoramiento habitacional y dar apoyo a las organizaciones

sociales, fomentando la autogestión. De este modo, el PRONADUVI señalaba que el 45% de las acciones deberían ser de vivienda progresiva y el 35% de vivienda terminada, y que a este último programa sólo se le dedicarían el 28% del total de los recursos (Coulomb, 1990 y Reyes, 1989). Entre las estrategias del PRONADUVI estaban: el fomento a la autoconstrucción, principalmente a través de FONHAPO; a la producción de materiales de construcción, basado en la organización del sector social; y a la utilización de ecotécnicas en los desarrollos habitacionales (Schteingart, 1989a).

Para el financiamiento a los programas de vivienda se propuso el aumento del encaje legal a la banca del 3% al 5%, hasta llegar al 6%, aumentar los recursos fiscales a los organismos y donar tierra federal a los Estados y Municipios para el desarrollo de fraccionamientos populares. También se estableció la necesidad de la simplificación administrativa en los trámites de permisos y licencias y se ofrecieron estímulos fiscales para los constructores de vivienda en arrendamiento y la apertura de líneas especiales de crédito.

Al final del sexenio el número de acciones realizadas por el total de los organismos fue menor que las metas planteadas por el PRONADUVI. En cuanto al volumen de inversión, la meta que planteaba el programa era dedicar el 1.7% del PIB al sector vivienda y tratar de llegar al 2%, sin embargo, si bien se logró casi en todos los años superar el 1% del PIB, nunca se llegó al 2% (Coulomb, 1990). A pesar de la promoción de sistemas productivos alternativos para la vivienda, los costos de construcción se incrementaron aceleradamente por la inflación. Por otra parte, la oferta pública de suelo fue escasa y, en lo que se refiere a la constitución de reservas territoriales, los resultados quedaron muy por debajo de las metas (íbidem). Las acciones de vivienda terminada representaron, en promedio del sexenio, el 66% de la producción total (ver cuadro 8 y gráfica 20). Los organismos que desarrollan programas de autoconstrucción recibieron, en promedio del período, apenas el 4.8% de los recursos totales (ver cuadro 3 y gráfica 11). El privilegio que se le dio en realidad a la construcción de

vivienda terminada contradice la intención del PRONADUVI de impulsar la autogestión.

Con respecto a la descentralización de las acciones, los resultados fueron positivos. Más del 85% de las acciones se dirigieron a zonas diferentes a las tres áreas metropolitanas. Esto se logró principalmente en los fondos de vivienda y en el FONHAPO, dado que el FOVI siguió actuando en las zonas donde los grandes grupos promotores ejercen su función (Coulomb, 1990). Hasta 1987 se hicieron efectivos los estímulos fiscales para los constructores de vivienda en renta con la creación de los certificados de promoción fiscal (CEPROFIS); a pesar de esto, el programa para la vivienda en arrendamiento no tuvo éxito y la producción fue mínima (Coulomb, 1990). La meta del aumento en la captación bancaria sí se logró y también se mejoraron los esquemas de recuperación financiera en los fondos de vivienda y en otros organismos. Se puede decir que no hubo coordinación en las acciones de los organismos porque cada uno continuó atendiendo selectivamente a su respectiva demanda.

Este programa, al igual que la Ley Federal de Vivienda, constituye un antecedente de lo que será la política habitacional en México en los años noventa, fuertemente influenciada por las estrategias facilitadoras promovidas por el Banco Mundial y las demás agencias multilaterales de ayuda, que analizamos en el siguiente capítulo. El PRONADUVI tiene una visión más global del sector habitacional, en el sentido de que propone la revisión de los sistemas financieros, de construcción y de adquisición de las viviendas. Por otra parte, por primera vez se habla de la necesidad de una simplificación administrativa en el sector para disminuir los costos. También propone la oferta de tierra pública para el desarrollo de programas habitacionales destinados al sector popular, lo cual se relaciona con la estrategia del Banco Mundial de suministrar suelo para vivienda. La intención de apoyar a las organizaciones sociales fomentando la autogestión y el otorgamiento de estímulos fiscales para la producción de vivienda en arrendamiento, es un reflejo de las tendencias generales de los países subdesarrollados en la política habitacional señalados por

la UNCHS. Sin embargo, la influencia en México de la política de vivienda de las agencias internacionales todavía no es determinante porque, como veremos en los siguientes apartados, se mantienen las mismas instituciones sin imprimirles fuertes modificaciones.

5.5. Organismos de vivienda para los trabajadores asalariados

Como promedio en este sexenio, los fondos de vivienda tuvieron el 41.2% de la inversión total y realizaron el 39.3% de las acciones. Su importancia relativa en los porcentajes totales bajó con respecto a la que tuvieron en el sexenio pasado (ver cuadro 3 y gráficas 11 y 12). La crisis económica afectó de manera particular a estos organismos porque su sistema de recuperación crediticia estaba diseñado para períodos largos con una tasa de inflación muy baja, y la inflación que se presentó durante este sexenio llegó a sobrepasar la tasa del 100% anual. Por otra parte, los precios de los materiales de construcción registraron aumentos de precios superiores a la inflación y, sobre todo, a los salarios. Estos factores influyeron en la creciente descapitalización de estas instituciones, ya que sus ingresos están en función de los salarios y de la recuperación crediticia, y sus productos tienen los costos del mercado, pero se adjudican a los beneficiarios en condiciones sumamente "blandas"; de modo que los subsidios, que siempre habían tenido una magnitud importante, se hicieron aún mayores con el fenómeno inflacionario.

A mediados de 1987 el INFONAVIT modificó su sistema de recuperación financiera y adoptó otro basado en proporciones del salario mínimo vigente; los montos de los créditos se expresaron en un número determinado de veces el salario mínimo e iban cambiando de acuerdo a las variaciones de éste.⁷ Esta misma modificación se realizó en FOVISSSTE, pero hasta 1990 (Zepeda y Mohar, 1993). El INFONAVIT continuó aumentando su producción habitacional y siendo

⁷ Este nuevo sistema financiero está explicado con mayor detalle en el capítulo III, referente al INFONAVIT.

el más importante de los fondos. FOVISSSTE, en cambio, bajó notablemente el número de sus acciones en los dos últimos años de este sexenio. La participación de FOVIMI, aunque en general fue creciente, siguió siendo poco significativa (ver cuadro 2).

El FOVISSSTE manifestaba fuertes problemas financieros. Su balance interno, realizado en 1989, mostró un gran rezago entre la demanda real y la oferta de la institución, debido al incremento en los costos de producción, a la insuficiencia de sus recursos⁸, al bajo monto de los créditos individuales, al deterioro de los niveles salariales de los derechohabientes y al bajo nivel de recuperación crediticia⁹. Desde 1985, este organismo, además de continuar con sus programas normales, instrumentó un sistema de cofinanciamiento con FOVI-BANCA, en el cual el FOVISSSTE sólo financiaba el enganche y los gastos de escrituración, porque la construcción de los conjuntos habitacionales era financiada por el FOVI (Entrevista a la Lic, Delia Camarena, Asesora del Depto. Jurídico del FOVISSSTE, agosto de 1988). De 1985 a 1989, el 24% de los créditos se otorgó mediante este mecanismo (Zepeda y Mohar, 1993). Este tipo de créditos resultó inaccesible para la mayoría de los burócratas que en general, tienen salarios muy bajos para poder pagar las tasas de interés de los créditos del FOVI, lo que repercutió negativamente en la accesibilidad de los trabajadores del Estado a la vivienda, aunado a los recortes de personal y de presupuesto que sufrió este sector.

Para poder sostener el ritmo de producción de vivienda, los fondos tuvieron que reducir la superficie construida de las unidades y la calidad de los materiales empleados. A partir de 1985 en INFONAVIT se estableció que la superficie máxima de las

⁸ A esta insuficiencia de recursos se suman los recurrentes retrasos del gobierno federal en la entrega de las aportaciones del 5% sobre la nómina (Zepeda y Mohar, 1993).

⁹ La recuperación del FOVISSSTE no sólo se vio mermada por la inflación, sino por una grave morosidad. En 1983 se estimaba que sólo el 2% de los acreditados se encontraba al corriente de sus pagos, el 13% presentaba un rezago de 3 a 6 meses y el 85% restante mostraba un retraso de más de 6 meses (íbidem.).

viviendas sería de 55 m², FOVISSSTE llegó a construir viviendas de 45 m² (Zepeda y Mohar, 1993), y en el FOVIMI también se llevó a cabo una racionalización y estandarización de los prototipos. La proporción de créditos individuales para mejoramiento, adquisición a terceros, construcción en terreno propio y pago de pasivos, asignados por estos organismos fue mayor que en el sexenio pasado, pero siguió siendo mucho menor que el número de viviendas terminadas producidas.

Las centrales sindicales continuaron controlando los procesos de promoción y asignación de las viviendas del INFONAVIT. Según los datos de este organismo, en este sexenio se asignó el mayor número de créditos al cajón salarial más bajo (INFONAVIT, Informes Anuales de Actividades, 1984-1989). El FOVISSSTE, en cambio, estableció que sus créditos se asignarían a los trabajadores que percibieran de 2.5 veces el salario mínimo en adelante (Reyes, 1989).

En general, se puede decir que los cambios que se dieron en este sexenio en los fondos de vivienda se refirieron a los esquemas de recuperación crediticia para ajustarlos a la inflación, a la racionalización de las viviendas producidas y a un nuevo tipo de créditos individuales (más caros) en el FOVISSSTE. El volumen de inversión, en términos reales, no manifestó gran aumento con respecto a la que realizaron en el sexenio anterior, pero el número de acciones realizadas sí tuvo un incremento importante (ver cuadros 1 y 2 y gráficas 3 y 8), debido, por un lado a la mencionada racionalización y por otro, al aumento proporcional en el número de créditos individuales asignados para acciones diferentes a la vivienda terminada. Los subsidios otorgados crecieron enormemente debido a la inflación, lo cual provocó que los fondos se descapitalizaran, afectando a los derechohabientes que no habían resultado acreditados.

5.6. Organismos de vivienda para los sectores de bajos ingresos

A lo largo de este sexenio, estos organismos fueron incrementando su participación en la inversión y en el número total

de acciones realizadas¹⁰ (ver cuadros 1 y 2 y gráficas 4 y 9). Mientras en 1983 tenían el 3.2% de los recursos totales y realizaron el 5.2% de las acciones, hacia 1988, con el 5.3% de los recursos realizaron poco más de la cuarta parte de la producción total (ver cuadro 3 y gráficas 11 y 12). Esto significa que estas instituciones fueron logrando, año con año, una mayor eficiencia. El número total de acciones que produjeron durante este sexenio (256,984) correspondió a más del doble de lo realizado en el anterior (105,150) (ver cuadro 3), así su importancia se incrementó significativamente. Los programas que más se desarrollaron fueron los de vivienda progresiva, lotes con servicios y mejoramiento habitacional.

Este tipo de organismos fue el que recibió la mayor proporción de recursos fiscales (ver cuadros 5, 6 y 7). Sin embargo, casi en todos los años comprendidos por este período, a excepción de 1983, la proporción de esta clase de recursos fue menor que la de aquéllos que provenían de otras fuentes. En general, el monto de las transferencias gubernamentales mostró una disminución durante este sexenio (ver cuadro 5 y gráfica 15). A partir de 1986, apareció otra fuente de recursos en las instituciones que aplican programas de autoconstrucción, el crédito que el Banco Mundial otorgó al FONHAPO, cuya participación se fue haciendo cada vez más importante.

Los programas de estas instituciones incluían subsidios que se financiaban principalmente con recursos fiscales; sin embargo, la proporción de éstos fue sustancialmente menor que la que incluyeron los fondos. En el caso de FONHAPO, los subsidios estaban focalizados hacia la población de menores ingresos¹¹.

En este sexenio, los organismos que trabajaron para la

¹⁰ Debemos aclarar que las acciones de vivienda en el caso de estos organismos se refieren a vivienda progresiva, lotes con servicios, mejoramiento y, a un número muy reducido de viviendas terminadas, a diferencia de los fondos y del FOVI, cuya producción mayoritaria es este último programa.

¹¹ El esquema crediticio de esta institución se analiza en el capítulo IV.

población más pobre fueron: FONHAPO, el cual se consolidó en este período, FIVIDESU-DDF y los Organismos de Vivienda de los Estados que sustituyeron al INDECO. El más importante de éstos fue el FONHAPO, tanto por el número de acciones que realizó, como por tener características innovadoras (otorga créditos colectivos e incluye la participación de los grupos sociales en los procesos de gestión y producción)¹².

El FONHAPO desarrolló programas de vivienda progresiva, lotes con servicios, mejoramiento y, en mucha menor medida, vivienda terminada; organizó promociones con otros organismos de vivienda e instrumentó un nuevo tipo de gestión habitacional, trabajando con las organizaciones sociales. Esto marca la aparición de un nuevo tipo de promotor de vivienda del sector social (las organizaciones de base de la comunidad) y también la reaparición de las promociones públicas con otras instituciones, que durante los 70 habían sido desarrolladas por el INDECO y el FOVI. Entre 1985 y 1986, esta institución financió, con los recursos provenientes de un crédito asignado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al gobierno mexicano, el Programa de Renovación Habitacional Popular (RHP), el cual se encargó de la reconstrucción de las viviendas dañadas por los sismos. Después financió al programa Fase II (1987-1988) e instauró el Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO), que otorga créditos para inquilinos en el D.F., que quieren adquirir la vivienda que habitan.

Por su parte, los Organismos de Vivienda de los Estados tuvieron una acción bastante heterogénea. La mayor parte de sus acciones fueron de vivienda progresiva, lotes con servicios y mejoramiento habitacional, y su financiamiento fue a través de los créditos que otorga el FONHAPO al sector público (Schteingart, 1989a). El DDF, cuyo organismo de vivienda en este sexenio se llamó Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), aumentó fuertemente su producción con respecto a la del sexenio

¹² En el capítulo referente a FONHAPO se realiza un análisis más detallado sobre su funcionamiento.

anterior; sin embargo, su participación fue poco significativa en el total. Este organismo financió programas de lotes con servicios, pie de casa e instalación de parques de materiales.

Se puede decir que la mayor eficiencia de este tipo de organismos con respecto a la que tuvieron en los dos sexenios anteriores, estuvo fundamentada en: el otorgamiento de créditos colectivos; el aprovechamiento del potencial que representan las prácticas autogestionarias en la producción de vivienda; el reconocimiento de que los programas destinados a la población de menores ingresos no puede llevarse a cabo sin recursos fiscales; y la instrumentación de un nuevo tipo de gestión en los desarrollos habitacionales para la población de menores ingresos. Creemos necesario aclarar, que estos logros se debieron principalmente a que las organizaciones del MUP presionaron desde varios años antes para que se reconocieran estos elementos y se pusiera en práctica una nueva política de vivienda para los sectores más pobres de la población, propuesta que incorporó el PRONADUVI.

"Tanto la crisis económica que aquejó al país desde 1982, como las consecuencias socio-políticas generadas por los sismos de 1985, han provocado algunos cambios en la relación entre el sector público y la sociedad civil, con efectos relevantes en cuanto al fortalecimiento de las organizaciones independientes de pobladores y la incorporación de nuevos grupos dentro de los equipos que conducen la política habitacional del Estado mexicano" (Mercado, 1987, citado en Schteingart, 1989).

Esto se vincula con la tendencia general en los países subdesarrollados a realizar proyectos de autoconstrucción con la participación de las organizaciones comunitarias. El fenómeno del fortalecimiento de los grupos sociales se presentó en varios países del mundo, en general en los 80, y tuvo fuertes implicaciones en las políticas sociales, entre las cuales está la de vivienda.

5.7. Organismos habitacionales para los sectores medios de la población

Después de la nacionalización de la banca, los problemas financieros que venía presentando el FOVI se aminoraron un poco porque bajaron las tasas de interés bancarias, pero a partir de 1983 éstas volvieron a subir (Schteingart, 1989b). En 1984 se decretó el aumento del encaje legal a los bancos para desarrollar programas de vivienda de interés social. Este pasó a ser del 3% al 5% en 1985, llegando al 6% en 1986. De este modo se incrementó considerablemente el volumen de la inversión para este tipo de vivienda (ver cuadro 1). Durante este sexenio el FOVI aumentó fuertemente su producción, reflejo de la mayor cantidad de recursos que se canalizó al PFV vía el aumento del encaje legal a la banca; de un total de 184,413 viviendas terminadas en los seis años anteriores, pasó a producir 468,637 unidades en el sexenio 1983-1988 (ver cuadro 2 y gráfica 10). Entre 1985 y 1988, el FOVI recibió transferencias del gobierno federal, pero éstas tuvieron un monto insignificante, representando en promedio, sólo el 1.2% de su inversión total (ver cuadro 7).

Para 1984 el PFV estaba fuertemente afectado por la inflación que se presentó y sustituyó los cajones que venía operando anteriormente, por cuatro nuevos tipos, para cada uno de los cuales se fijaron los ingresos mínimos y máximos requeridos por los beneficiarios en veces el salario mínimo y el pago mensual era una proporción del salario. Los valores de la vivienda se ajustaron trimestralmente a las tasas de interés, que iban del 15% al 30%, y que irían aumentando a razón del 15% del incremento en el salario mínimo y las mensualidades aumentarían el 70% de ése mismo incremento. En marzo de 1986 se tomaron nuevas medidas porque la inflación aumentó más de lo esperado; los ajustes a los pagos mensuales pasaron a ser la misma proporción del incremento al salario mínimo y, desde fines de ese mismo año, el ajuste del precio de los cajones se realizó de forma mensual (Schteingart,

1989b).

Al encarecerse la vivienda producida por el PFV, solamente los sectores de mayores ingresos tuvieron acceso a ella. Los investigadores de CIDAC calculan que los créditos de FOVI apenas podían ser pagados por familias que percibieran 4 veces el salario mínimo (límite superior de la vivienda tipo A). "El programa de FOVI está destinado al 20% de la población con ingresos más altos y excluye al 80% restante de menores ingresos" (CIDAC, 1991:76).

El PFV pretendía el máximo nivel de recuperación crediticia, pero el volumen de la inflación provocó la existencia de subsidios en las tasas de interés. "Los subsidios, en el caso de FOVI, son instrumentados a través de reducciones en las tasa de interés. El problema implícito en los créditos con tasa de interés menor a la del mercado, como los de FOVI, radica en que los recursos destinados a vivienda tienen un costo de oportunidad en función de otros proyectos que también requieren financiamiento y que pueden pagar tasas de interés equivalentes" (CIDAC, 1991:72).

Con respecto a la línea de crédito instrumentada desde 1982 en el PFV para la promoción de vivienda en renta, ésta no tuvo el éxito esperado porque los inversionistas no mostraron mucho interés (Coulomb, 1990); sin embargo durante este sexenio, los datos de la SEDUE¹³ muestran que el FOVI fue incrementando su producción de vivienda en renta de 2,131 unidades en 1983 a 10,594 en 1988, aunque estas representaron sólo el 8.8% de su producción total en este lapso.

Durante este sexenio, el PFV incrementó fuertemente su participación en la producción y, sobre todo, en la inversión total, a diferencia de los fondos de vivienda que redujeron su importancia en ambos aspectos (ver gráficas 11 y 12). Hacia 1988, el FOVI detentó más de la mitad de los recursos totales destinados a vivienda (55.4%), con los que realizó el 41.6% de las acciones (ver cuadro 3). Las viviendas producidas por FOVI requieren de un volumen de recursos mucho mayor que la de los demás organismos

¹³ SEDUE, 1990b, Estadísticas de Vivienda 1983-1988.

habitacionales.

5.8. Resumen de la acción del Estado en materia de vivienda en el sexenio 1983-1988

En este sexenio la inversión habitacional se incrementó de manera sin precedente (entre 1983 y 1988 se invirtió 40% más que en el sexenio anterior y más del total de recursos destinados al sector de la vivienda de 1973 a 1982) (ver cuadro 1 y gráfica 2); también la producción total subió grandemente¹⁴ (ver cuadro 2 y gráfica 7). Se dio a la acción habitacional del Estado una importancia de carácter legal: se elevó a rango constitucional el derecho a la vivienda para todos los mexicanos; se decretó la Ley Federal de Vivienda y se hicieron modificaciones a las disposiciones legales para la vivienda en arrendamiento. Por otra parte, para agenciarse más recursos, el gobierno incrementó el encaje legal a la banca, lo cual políticamente, no representó problemas porque ésta estaba nacionalizada. De no haber sido así, esto hubiera constituido un fuerte golpe al capital financiero privado y este sector se hubiera opuesto a la medida.

Los recursos fiscales asignados a los organismos habitacionales en esta etapa, disminuyeron en un 17% con respecto a lo que se asignó en el sexenio anterior. En promedio del período representaron sólo el 2.2% de la inversión total (ver cuadro 4 y gráficas 13 y 14). La mayor parte de los recursos fiscales fue asignada a los organismos que trabajan para los sectores de menores ingresos, aunque los clasificados como otros organismos y, en mucho menor medida el FOVI, también recibieron este tipo de recursos (ver cuadros 5, 6 y 7 y gráfica 15). Al igual que en los dos sexenios anteriores, el monto de recursos fiscales en los programas de vivienda fue mínimo.

¹⁴ En este análisis no se están considerando las viviendas construidas por los programas de reconstrucción postsísmica, porque dichos programas fueron de carácter coyuntural.

El gran aumento en la inversión en el sector de la vivienda en estos años, se financió fundamentalmente a través de tres fuentes: 1) el aumento en los saldos de captación bancaria; 2) el préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que recibió FONHAPO para realizar programas de autoconstrucción; y, en menor medida, 3) la instrumentación de nuevos mecanismos de recuperación crediticia en los fondos de vivienda.

La inversión total de los diferentes tipos de organismos durante este sexenio se comportó de la siguiente manera: los fondos de vivienda mostraron un incremento hasta 1985, para luego descender fuertemente y, en términos generales, alcanzaron volúmenes de inversión similares a los que tuvieron en el sexenio pasado; por el contrario la banca, incrementó su inversión de manera significativa; los organismos para los sectores de menores ingresos, también aumentaron su participación en la inversión, aunque siguieron teniendo un monto muy bajo de recursos y, por su parte, los otros organismos, tendieron a bajar su inversión y fueron poco significativos (ver gráfica 1).

En cuanto al número total de acciones de los organismos, la situación fue la siguiente: los fondos aumentaron fuertemente su producción hasta 1986, pero registraron un descenso importante hacia 1988; la banca también incrementó grandemente su producción, registrando una sola baja en 1986, para después repuntar, de manera que en 1988 llegó a producir mayor cantidad de viviendas que los fondos; los organismos que desarrollan programas de autoconstrucción fueron los que presentaron el mayor incremento, debiéndose esto principalmente a la producción de FONHAPO; y los otros organismos mostraron una tendencia general descendiente en el número de acciones realizadas (ver gráfica 6). El INFONAVIT y el FOVI continuaron siendo los mayores productores de vivienda, pero el FONHAPO subió notablemente su participación (ver cuadro 2). En este sentido se puede decir que las principales instituciones de esta etapa fueron INFONAVIT, FONHAPO y FOVI-Banca.

Los programas de vivienda terminada fueron los más importantes en este sexenio. Tuvieron en promedio, el 87% de la inversión total

y representaron el 66% de las acciones; aunque a lo largo del sexenio la importancia de este tipo de programa fue bajando, porque las otras acciones fueron aumentando considerablemente su participación, sobre todo, las de mejoramiento habitacional (ver cuadro 8 y gráficas 17, 18, 19 y 20). La importancia que tuvieron las acciones de FONHAPO significó un incremento en la oferta habitacional para el sector de menores ingresos; sin embargo satisficieron sólo a una pequeña parte de la demanda habitacional del sector más pobre.

El hecho de que predominaran las acciones de vivienda terminada contradice los planteamientos del PRONADUVI. Varios investigadores coinciden en señalar que la razón de la importancia prioritaria que el Estado da en la práctica a los programas de vivienda terminada, radica en que este tipo de acciones son las que produce la industria de la construcción y que hay grandes grupos y capitales con intereses sobre ellas; además de que con la producción habitacional se pretendía reactivar a esta industria (Connolly, 1988; Reyes, 1989 y Coulomb, 1990). Por otra parte, la producción de vivienda en renta, aunque aumentó con respecto a la del sexenio anterior, no fue significativa.

Dentro de la política estatal de mejorar el nivel de recuperación crediticia y de tratar de impedir que las instituciones se desacapitalizaran, paradójicamente en la producción de vivienda de los organismos, los subsidios se incrementaron por la inflación. Estos no fueron absorbidos por el gobierno, sino, en el caso de los fondos de vivienda, por los trabajadores derechohabientes que no fueron beneficiarios¹⁵; en el caso de FOVI, por el sistema financiero en general y sólo en el caso de FONHAPO, por los recursos fiscales.

Podemos decir que los cambios fundamentales de la intervención estatal en vivienda durante este sexenio fueron los siguientes: la banca nacionalizada incrementó los recursos destinados a vivienda;

¹⁵ En el capítulo III se explica detalladamente la proveniencia de los subsidios en los fondos de vivienda.

en los fondos, se instrumentaron nuevos esquemas para aumentar el nivel de recuperación crediticia; en los organismos para los sectores más pobres se desarrollaron nuevos sistemas de promoción habitacional, que incluían la participación de las organizaciones sociales y aparecieron nuevas fuentes externas de financiamiento para sus programas; y en todos los organismos se racionalizó la producción.

A diferencia de los sexenios anteriores, en éste se comenzó a observar un poco más la influencia de las agencias internacionales de ayuda, que tenían una visión más global del sector de la vivienda, fomentaban la creación de instituciones financieramente viables que dirigieran su acción hacia la población más pobre y proponían la reestructuración de los subsidios.

Dicha influencia se reflejó principalmente en dos aspectos: por un lado, en el legislativo y programático (la ampliación del derecho a la vivienda a toda la población; la formulación de la LFV que habla de la necesidad de crear un sistema de vivienda y de integrar una instancia coordinadora de los organismos existentes; y en la elaboración del PRONADUVI, que ya incluye propuestas de oferta de tierra pública para programas habitacionales, simplificación administrativa, otorgamiento de estímulos fiscales para la vivienda en renta y apoyo a los procesos autogestivos de las organizaciones sociales); y, por otro lado, en la creación del FONHAPO, el cual ha desarrollado nuevos tipos de gestión habitacional, instrumentó un nuevo esquema crediticio que incluye subsidios focalizados y, desde 1986, ha recibido apoyos financieros del Banco Mundial.

Sin embargo, en lo que se refiere al primer aspecto, muchos de los propósitos señalados en la nueva legislación y en el programa sectorial (especialmente lo que toca a la oferta de tierra, la simplificación administrativa y la coordinación de todos los organismos), no se lograron cumplir en la práctica, debido principalmente, a la fuerte crisis económica que vivió el país y a la autonomía que todavía conservaban las instituciones de vivienda.

Durante los ochenta, se continuó con las mismas instituciones

de las décadas anteriores, productoras de vivienda terminada con fuertes subsidios, a las que solamente se hicieron ajustes financieros de emergencia. Las grandes centrales sindicales tenían todavía un peso político importante y resultaba imposible para el gobierno hacer fuertes modificaciones en los fondos de vivienda. Por otra parte, la banca estaba nacionalizada y todavía existía una fuerte regulación del Estado en los programas habitacionales.

6. CONCLUSIONES

En los tres sexenios estudiados en este capítulo, podemos encontrar una vinculación con la política habitacional de otros países de Latinoamérica y, aunque con algunas variantes, con el tipo de intervención gubernamental que fue predominante en varios países del Norte durante los años 60 y 70. Lo que es común entre el caso de México y ambos tipos de países es que los programas estatales produjeron fundamentalmente vivienda terminada en grandes conjuntos habitacionales, contemplando subsidios importantes, y que dichos programas propiciaron un fuerte crecimiento de la industria de la construcción (con el consiguiente impacto macroeconómico) y el surgimiento de nuevos agentes que intervienen en la producción habitacional, como los promotores privados, los del sector público y los del social.

La diferencia principal con respecto a lo ocurrido en los países del Norte, es que en Latinoamérica dichos conjuntos se destinaron a los sectores medios y a los trabajadores asalariados, y no así a la población de menores ingresos, como en gran medida sucedió en los países desarrollados¹⁶. Por otra parte, en la mayoría de los programas habitacionales latinoamericanos, las viviendas se asignaron bajo el régimen de propiedad privada, implicando menores costos para los gobiernos. Uno de los rasgos característicos de la

¹⁶ Debemos tomar en cuenta que los niveles de pobreza son cualitativa y cuantitativamente distintos en el mundo desarrollado y que las políticas del denominado "Estado benefactor", tuvieron un alcance mucho mayor en éste.

intervención estatal en Latinoamérica es que el gobierno siempre actuó como agente financiero y promotor de vivienda y contrató al sector privado para la construcción (salvo en casos aislados como el de Chile, durante el régimen de Allende, y el de Cuba); en tanto que en algunos países europeos, su intervención fue más directa (como propietario y arrendador y, por ejemplo en Francia, durante algunos años, como constructor).

Otra diferencia importante se refiere al tiempo durante el cual se desarrollaron dichos programas. Mientras en la mayoría de los países europeos y de Norteamérica, para la década de los 80, se había abandonado la política de producción masiva de vivienda y los programas estatales se orientaban hacia la apertura del mercado y a la provisión de vivienda por parte del sector privado (venta de las viviendas públicas a los inquilinos, créditos individuales o apoyo de los empleadores constituyéndose como avales de sus trabajadores para la adquisición de una vivienda, entre otros), en Latinoamérica se seguían produciendo predominantemente conjuntos habitacionales. Esto tiene una explicación, como vimos para el caso de México, en que el impulso a la industria de la construcción durante la crisis económica amortiguó la caída del empleo, además de constituir una fuente de legitimación para el gobierno en momentos en que existían fuertes presiones políticas.

En México, como en otros países latinoamericanos, para la población más pobre se desarrollaron programas de regeneración de tugurios y acciones de autoconstrucción (del tipo de los promovidos por las agencias internacionales), durante los años 60 y hasta mediados de los 70, y posteriormente se abandonaron los primeros, como también lo hizo el Banco Mundial. A diferencia de lo sucedido en otras naciones, dichos programas tuvieron poco alcance y no recibieron financiamiento internacional. Fue hasta la década de los 80, y en parte debido a la coyuntura provocada por los sismos, que el Banco Mundial comenzó a intervenir en este tipo de programas. Su participación consistió en el otorgamiento de un crédito al FONHAPO y se vincula con la política seguida por el Banco durante su segunda etapa (los años 80), en la que los préstamos se dirigieron

hacia las instituciones. El surgimiento del FONHAPO marcó nuevas características en la política habitacional dirigida a los pobres y se relaciona con otros programas similares instrumentados en algunos países subdesarrollados, los cuales incluyeron como un aspecto fundamental la participación de la comunidad y fueron apoyados por las agencias internacionales¹⁷.

Así, podemos decir que a partir de los años 80, la influencia de estos organismos internacionales se comienza a reflejar más claramente en México, en primer lugar, en los programas destinados a la población de menores recursos y después, en el marco legislativo y programático del sector habitacional (LFV y PRONADUVI); pero todavía no afecta de manera trascendental a la estructura general del sistema habitacional.

Consideramos que los cambios más importantes que se produjeron en la etapa de la política de vivienda que hemos analizado en este capítulo, se refieren a los distintos agentes que participan en la promoción. Desde los años 60, con el PFV, se desarrolló el sector de los promotores privados. Durante la década siguiente, a partir de la creación de los Fondos, surgió un nuevo tipo de promotor perteneciente al sector social (el representante de un grupo de trabajadores asalariados) y también el mismo gobierno se constituyó como promotor, con las promociones públicas en el PFV y las "directas" en los Fondos, que se abandonaron a finales de los años 70. La creación del FONHAPO en 1981, implicó la aparición de otro tipo de promotor social (los grupos de pobladores organizados) y la reaparición de las promociones públicas, pero solo en los programas destinados a los sectores pobres.

Los demás cambios presentados por los programas habitacionales y las instituciones, se refirieron principalmente a los aspectos financieros y se orientaron a lograr una mayor recuperación crediticia y a frenar el proceso de descapitalización que experimentaban los organismos; sin embargo, las características

¹⁷ En la introducción del capítulo IV se mencionan las principales características de dichos programas.

generales del sistema habitacional se mantuvieron y no será, sino hasta los años 90, cuando se produzcan transformaciones fundamentales, mucho más vinculadas con el enfoque "facilitador" promovido por las agencias internacionales.

CAPITULO II

LA POLITICA DE VIVIENDA EN MEXICO EN EL SEXENIO 1989-1994

1. MARCO DE REFERENCIA DE LAS POLITICAS DE VIVIENDA EN LOS AÑOS NOVENTA. INFLUENCIA DEL BANCO MUNDIAL Y DEL CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

La reforma de la política habitacional ha sido un tema internacional, en el que han influido las ideas del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS, Hábitat) y las agencias bilaterales de ayuda de los países industrializados.

Durante los últimos años de la década de los ochenta las políticas de vivienda se fueron transformando de la "provisión" al enfoque "facilitador". Dos iniciativas internacionales promovieron este nuevo enfoque: la "Estrategia Global de Vivienda al año 2000", desarrollada en 1988 por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS, Hábitat), la cual redefinió el papel del gobierno para centrarse en la administración de los marcos económico, legal y normativo que rigen al sector habitacional, de modo que la población, las ONGs y el sector privado pudieran producir la vivienda y los servicios relativos a ésta de manera más eficiente; y el "Programa de Política Urbana y Desarrollo Económico" del Banco Mundial, desarrollado en 1991, del que se derivó el documento de política habitacional, "Vivienda: un entorno propicio para el mercado habitacional"¹⁸ de 1993, el cual propone la reforma de las políticas estatales, las intervenciones y las regulaciones y maneja el desarrollo de los sectores urbano y de la vivienda como parte de una estrategia económica más amplia (UNCHS, 1995).

Desde los setenta, el Banco Mundial se había convertido en

¹⁸ Este documento fue publicado por primera vez en inglés en 1993 con el título de "Housing: enabling markets to work" y en 1994 se publicó en español.

la principal institución que otorgaba créditos habitacionales a los países subdesarrollados, influyendo mucho en la política de vivienda. Algunas conclusiones importantes que este organismo obtuvo de su experiencia en las últimas dos décadas fueron las siguientes: que el medio macroeconómico de los países afecta la oferta y la demanda de vivienda; las normas y regulaciones impuestas por los gobiernos influyen de manera importante en el desempeño del sector habitacional; el sector de la vivienda no estructurado (informal) contribuye grandemente a la solución del problema habitacional y constituye un importante submercado en que las casas mejoran con el tiempo; los proyectos aislados de lotes con servicios y mejoramiento de barrios de tugurios tienen efectos limitados; la atención debe desplazarse hacia el sector de la vivienda en su conjunto y hacer hincapié en la reforma institucional de los gobiernos, más que en el desarrollo de proyectos; y la importancia asignada por los préstamos del Banco a la población más pobre, debe mantenerse (Banco Mundial, 1994).

Estas conclusiones marcaron el principio de una tercera etapa en la política de vivienda del Banco Mundial. Ya desde la década de los ochenta (segunda etapa), la práctica del Banco había abarcado aspectos más amplios del sector habitacional, relacionándolo con el sistema financiero y con el contexto cambiante en las economías dependientes; sin embargo, todavía permanecían huecos en lo que respecta a la vinculación de la vivienda con el desarrollo urbano y con la economía (Pugh, 1993). En esta tercera fase se pretende superar dichas limitaciones, entendiendo a la vivienda como un sector económico importante y productivo, que tiene amplias repercusiones en el desempeño económico global y también como un mercado único que abarca distintos submercados y que obedece a la ley de la oferta y la demanda (Banco Mundial, 1994).

El principio fundamental de la nueva política habitacional del Banco Mundial, elaborada a comienzos de los años noventa, es el crecimiento y desarrollo del "sector de la vivienda en su totalidad" en su contexto urbano y nacional. Se vincula a la vivienda con la economía urbana, considerando el desarrollo de ambos sectores (urbano y habitacional) como un vehículo para el

crecimiento de la economía en general (Pugh, 1993).

El concepto del "sector vivienda en su totalidad" se entiende como un elemento que incluye a los mercados de construcción, financiamiento, transacción, materiales, servicios profesionales, etc. y "la completa satisfacción de las necesidades humanas y económicas de la población en cuanto a sus aspiraciones habitacionales" (Pugh, 1993:26). Así, el sector habitacional "se localiza en la intersección de los sistemas financieros, la política económica, la política social, la política ambiental y el gobierno" (íbidem:39).

La perspectiva del desarrollo del "sector vivienda en su totalidad" se relaciona con la macroeconomía en el sentido de que la vivienda tiene un importante potencial en la expansión de los mercados financieros de capital, motiva el crecimiento del ahorro privado, incrementa los recursos del gobierno vía impuestos y tiene efectos multiplicadores en la generación de ingresos y empleos. Por otra parte, también se vincula con las políticas sociales, ya que, a pesar de que esta perspectiva mantiene su base en el enfoque del libre mercado (market-friendly approach), también tiene una amplia agenda social que incluye prioridades hacia los pobres y subsidios focalizados (esferas en las que pueden ocurrir deficiencias en los mercados), y además considera la necesidad de que los gobiernos realicen evaluaciones de los efectos económicos y sociales de sus políticas. La intención principal de este enfoque es avanzar en la aplicación de las estrategias facilitadoras (Pugh, 1993).

Se entiende por "facilitación" (enablement), la creación de marcos legislativos, financieros, económicos e institucionales, donde los mercados, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), las organizaciones de base de la comunidad (OBCs) y las familias, puedan presentar sus iniciativas, respuestas y asociaciones habitacionales, para mejorar y expandir el sector de la vivienda. Cada participante tiene su papel específico, determinado por sus ventajas comparativas. Así, las empresas buscan eficiencia y dinamismo; las familias, satisfacer sus necesidades básicas de alojamiento; las ONGs y las OBCs median entre las familias y las instituciones; y los gobiernos tienen la responsabilidad de hacer

la política, inversiones públicas y crear y proteger los derechos de la propiedad (Pugh, 1993 y 1994), es decir, facilitar el desarrollo del sector.

En la práctica, las estrategias facilitadoras tomarán frecuentemente la forma de asociaciones entre los distintos actores que intervienen en el proceso habitacional (funcionarios del gobierno responsables de hacer la política, los empresarios, las ONGs, las instituciones gubernamentales, las OBCs y las familias) (Pugh, 1993).

Los dos objetivos fundamentales de las estrategias facilitadoras son: mejorar el desempeño del sector vivienda en su conjunto y hacer que éste multiplique el efecto de los limitados recursos públicos en la mayor medida posible (Banco Mundial, 1994). "La mejor manera de aprovechar la información acerca del funcionamiento de los mercados es a través de las estrategias de facilitación, que permiten que una intervención pública limitada, pero de importancia decisiva, multiplique los efectos de las actividades del sector privado (...) la eliminación o mitigación de los efectos de las ineficiencias del mercado es un importante aspecto del papel facilitador del gobierno" (íbidem:43-44).

Pugh relaciona esta política habitacional del Banco con la corriente económica llamada "nueva economía política" (NEP), la cual fue adaptada y desarrollada a partir del neoliberalismo y una de cuyas partes "clave" son las estrategias facilitadoras. Esta corriente sitúa los aspectos económicos y políticos en la relación cambiante entre los gobiernos, los mercados y las instituciones. Durante los años ochenta, la NEP consideraba que el papel del Estado se debería limitar a intervenir en las áreas donde pudiesen ocurrir ineficiencias en los mercados; a principios de los noventa, se empezó a argumentar que en los países subdesarrollados se debería promover el mejoramiento en el desempeño de ambos (los gobiernos y los mercados), en vez de considerarlos como instituciones opuestas y polarizadas. A partir de esta nueva visión, algunos autores como North (1989), Williamson (1985) y Eggertsson (1992), desarrollaron las "Nuevas Economías Institucionales" (NEI), que se enfocan en la naturaleza

de las instituciones. Según las NEI, "Las instituciones existen para facilitar la operación eficiente de los mercados y para realizar aspectos de cooperación social, que no se harían dentro del individualismo de los mercados (...), son las que imponen las reglas del juego de la cooperación" (North, 1989 y 1990 y Williamson, 1985, citados en Pugh, 1994:10).

El papel del Estado, como el engranaje para la instrumentación de las estrategias facilitadoras (así lo concibe el Banco Mundial), va más allá de ser el proveedor de bienestar social y reductor de los costos sociales cuando ocurren ineficiencias en el mercado; éste incluye la formulación de la política, la promoción de la reforma institucional y la garantía de los derechos de propiedad, para que un mercado eficiente, junto con las iniciativas de las ONGs, las OBCs y las familias, promuevan el desarrollo del sector de la vivienda en su totalidad (Pugh, 1993 y 1994).

El Banco considera que el desempeño del sector de la vivienda obedece fundamentalmente a las fuerzas del mercado, es decir, a la interrelación entre la oferta y la demanda. Así, las políticas que afectan a la oferta son: el suministro de infraestructura urbana, las reglamentaciones referentes a la urbanización y a la edificación, la organización de la industria de la construcción y la participación estatal en la producción. Las que tienen relación con la demanda son aquéllas que afectan a la seguridad en la tenencia de la tierra y a la posibilidad de utilizarla como activo para garantizar el financiamiento de la vivienda a largo plazo (Banco Mundial, 1994).

Los gobiernos cuentan con *siete instrumentos para poner en práctica de una política de vivienda facilitadora*; los tres primeros afectan las limitaciones de la demanda, los siguientes tres, las de la oferta y el último incide en el mejoramiento de la administración del sector habitacional.

Los instrumentos que conciernen a la demanda son: 1) el *desarrollo del derecho de propiedad* (se deberá crear un marco legal que establezca sistemas de propiedad privados e instrumentar programas de registro de tierras, regularización de la tenencia y transferencia de las viviendas de propiedad pública

a los residentes); 2) *la promoción del financiamiento hipotecario* (se requiere el establecimiento de instituciones hipotecarias solventes, que concedan créditos a tasas de interés reales y fomentar la creación de sistemas hipotecarios innovadores destinados a la población más pobre); y 3) *la racionalización de los subsidios* (los gobiernos deben considerar a los subsidios como un recurso de transición o de última instancia y, si éstos son necesarios, deben ser selectivos (focalizados), medibles y transparentes, evitándose distorsiones en el mercado inmobiliario) (Banco Mundial, 1994).

Los instrumentos relativos a la oferta son: 4) *el suministro de infraestructura para la urbanización residencial* (se deberán coordinar las actividades de las instituciones responsables de la provisión de infraestructura para que centren su atención en la dotación de servicios a los terrenos no aprovechados y en el mejoramiento de los barrios de tugurios y asentamientos irregulares); 5) *la reglamentación de la urbanización de terrenos y la construcción de viviendas* (es necesario equilibrar los costos y los beneficios de las normas que rigen a los mercados de tierra y vivienda, especialmente aquéllas relativas al uso del suelo y la construcción, de manera tal, que se logre beneficiar a los pobres); y 6) *la organización de la industria de la construcción* (se requiere crear una mayor competencia en este sector, eliminando las barreras reglamentarias, evitando la existencia de monopolios, facilitando el acceso de las empresas pequeñas al mercado, quitando las restricciones a la elaboración y uso de materiales y métodos locales de construcción y reduciendo las barreras comerciales aplicables a los insumos de vivienda) (Banco Mundial, 1994).

El último instrumento, que servirá de apoyo a los seis anteriores es: 7) *el perfeccionamiento del marco institucional necesario para administrar el sector de la vivienda* (los gobiernos deben fortalecer a las instituciones que supervisen y administren el desempeño del sector habitacional en su conjunto, organizar foros donde participen los principales organismos públicos de vivienda, el sector privado, las ONGs, las OBCs y el público en general, en la formulación de las políticas

habitacionales y realizar evaluaciones de los efectos sociales y económicos de dichas políticas) (íbidem).

Los cinco principios que guiarán la futura asistencia habitacional del Banco Mundial a los países solicitantes son los siguientes: i) el Banco alentará a los gobiernos para que cumplan una función facilitadora, que dejen del lado la producción, financiamiento y mantenimiento de viviendas y se ocupen de mejorar la eficiencia del mercado inmobiliario y las condiciones habitacionales de los pobres; ii) la asistencia tendrá carácter sectorial, en lugar de centrarse en proyectos específicos; iii) el Banco prestará ayuda a las instituciones que cumplan funciones reguladoras y orientará sus préstamos a las agencias dispuestas a eliminar las distorsiones del mercado; iv) se apoyará el establecimiento de modelos innovadores de créditos habitacionales; y v) se intentará que los gobiernos se comprometan a mejorar la recopilación y el análisis de datos sobre vivienda para evaluar el desempeño del sector y mejorar el proceso de formulación y aplicación de políticas. De este modo, el Banco apoyará, a través de préstamos para fines de ajuste, a los proyectos de inversión y a las operaciones de asistencia técnica de los gobiernos, a la reforma de políticas y a la reforma institucional (Banco Mundial, 1994).

La principal propuesta del Banco es que las políticas habitacionales sirvan de guía "al desempeño del sector vivienda en su totalidad, incluso al desempeño del sector privado estructurado y no estructurado, y poner más énfasis en la función global que cumple el sector en el desarrollo económico nacional" (Banco Mundial, 1994:4).

En su último documento sobre políticas habitacionales, el Banco señala las estrategias actuales y da recomendaciones a los gobiernos clasificando los países prestatarios en los de ingreso bajo, los de ingreso mediano fuertemente endeudados y aquéllos que tienen o tenían economías de planificación centralizada. México está dentro del segundo tipo, para el cual se señala que las prioridades fundamentales deberán ser: la reforma de las políticas fiscales y financieras, particularmente, el mejoramiento de las instituciones de vivienda; la reducción de

las transferencias presupuestarias al sector; y la ampliación de las inversiones en infraestructura urbana (Banco Mundial, 1994).

Para el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS, Hábitat), en el enfoque facilitador prevalece el concepto de que los mercados constituyen el mecanismo más eficiente para lograr el crecimiento económico. Este énfasis en la economía de mercado ha sido criticado porque no toma en cuenta la influencia de algunos grupos con intereses creados y de factores no económicos que pueden manipular el desempeño de los mercados para obtener ventajas. Estas críticas promovieron que se reconsideraran las limitaciones de los mecanismos del mercado y se replanteara la importancia de la intervención del gobierno y la sociedad (UNCHS, 1995). La nueva agenda para la vivienda, debe aprovechar las ventajas de los mercados privados de tierra, materiales de construcción, financiamiento, etc., pero dentro de un marco que identifique aquéllas áreas donde los mercados desregulados pueden ser ineficientes. Las empresas privadas, las ONGs, las agencias de voluntarios y las OBCs, son consideradas como productores más eficientes de los servicios relativos a la vivienda, de lo que son las burocracias estatales; sin embargo, los gobiernos desempeñan un papel importante como reguladores, garantes y facilitadores (íbidem).

Desde este punto de vista, las políticas facilitadoras no necesariamente implican una menor intervención del gobierno, sino otro tipo de intervención, enfocada a apoyar a aquéllos que no tienen acceso al mercado formal y permitir la acción de las fuerzas del mercado en las áreas donde ésta pueda disminuir costos y asegure una coincidencia entre la oferta y la demanda (UNCHS, 1995).

Así, la posición de la UNCHS con respecto a las políticas facilitadoras, se centra más en el papel del Estado en el sector de la vivienda y en el apoyo a la población de menores recursos. Esta agencia señala que la intervención de los gobiernos debe enfocarse a asegurar los recursos necesarios para el intercambio, la construcción y el mejoramiento de la vivienda (especialmente, suelo, materiales y financiamiento), promover una diversidad de formas y tipos de tenencia de la vivienda y asegurar una mayor

autonomía de las autoridades locales, de manera que éstas puedan responder a las necesidades particulares de sus habitantes. La acción gubernamental puede realizarse de manera más eficiente, a través de asociaciones con intermediarios que no tienen fines de lucro, como las ONGs, que proporcionan asistencia técnica y legal a los pobres, los "bancos sociales", las fundaciones privadas de ayuda o las instituciones públicas que apoyan las iniciativas comunitarias (UNCHS, 1995).

Recientemente han surgido algunos cuestionamientos acerca de quiénes son los verdaderos beneficiarios de las estrategias facilitadoras. La preocupación principal radica en el hecho de que el balance entre las "responsabilidades" del sector público y las "libertades" del privado en el proceso habitacional, se encuentra en peligro de cargarse hacia este último, dando como resultado que aquéllos sectores urbanos con menores posibilidades de acceso al mercado, no puedan obtener vivienda y servicios adecuados. Dicho peligro es más evidente cuando en las sociedades altamente desiguales con mercados imperfectos y aparatos estatales débiles, se pone un mayor énfasis en los mecanismos del mercado (UNCHS, 1995). "El conflicto potencial de las estrategias facilitadoras, entre la liberalización de los mercados y la necesidad de regulación para corregir sus imperfecciones, es un ejemplo del dilema más amplio que enfrentan todas las economías que pretenden ser más igualitarias y a la vez mantener su competitividad en los mercados regionales e internacionales. El éxito en la instrumentación de estas estrategias dependerá de la habilidad de los gobiernos y los ciudadanos para encontrar el equilibrio correcto entre estos dos objetivos, sin considerarlos como opuestos" (UNCHS, 1995:11-60).

La principal diferencia entre la posición del Banco Mundial con respecto a las estrategias facilitadoras en la vivienda y la de la UNCHS, radica en el hecho de que el primero tiene una visión más global del sector, implicando que dichas estrategias se apliquen para todos los submercados de vivienda (aquella para la población de mayores recursos, la vivienda media y la popular) y se enfoca más en los aspectos financieros, la simplificación del marco normativo, la desregulación de los mercados y la

provisión de infraestructura y tierra por parte de los gobiernos, con el objetivo de que el sector privado (donde también se incluyen las ONGs, las OBCs y las familias) pueda producir de manera más eficiente la vivienda; en contraste, la posición de la UNCHS se centra más en el aspecto social y en la vivienda popular, para esta agencia, las políticas facilitadoras del Estado deben dirigirse principalmente a la población que no tiene acceso al mercado y deben tomar la forma de asociaciones (entre ONGs, OBCs, instituciones gubernamentales, etc.), donde la participación es un elemento muy importante, así como el diseño de esquemas financieros innovadores y accesibles para los pobres.

Los organismos internacionales de ayuda tienen una fuerte influencia en las políticas de vivienda de los países prestatarios, dado su poder financiero y las cláusulas condicionales que imponen en las negociaciones de sus créditos; sin embargo, existen algunas limitaciones a dicha influencia, porque las políticas de vivienda de un país determinado, están mediadas por un complejo sistema de instituciones, condiciones culturales y una herencia histórica nacional, regional y local. Es por esto que la internacionalización de la política habitacional no es homogénea y se refleja de manera diferente en cada país.

Los cambios fundamentales experimentados recientemente por la política habitacional en México, están muy relacionados con las estrategias facilitadoras promovidas por las agencias internacionales y, más específicamente, con los lineamientos del Banco Mundial.

Ya desde mediados de la década de los ochenta, como se anotó en el capítulo anterior, dicha influencia comenzó a hacerse visible, primero en la legislación, los planes y programas del sexenio de Miguel De la Madrid y, posteriormente, en las cláusulas condicionales impuestas por el Banco Mundial en los créditos otorgados al FONHAPO (uno en 1985, para el programa de reconstrucción postsísmica y el segundo, en 1986, para los programas normales del organismo)¹⁹. Sin embargo, no será hasta

¹⁹ Estas condicionantes se analizarán con detalle en el capítulo IV.

los años noventa cuando la influencia de las políticas facilitadoras se haga más evidente y toque aspectos más globales que afectan al sector de la vivienda como: el derecho a la propiedad (reforma al Artículo 27 Constitucional); la desregulación de las instituciones financieras (reprivatización de la banca); la legislación (Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 y la Nueva Ley Inquilinaria del mismo año); la normatividad; los planes y programas sectoriales (Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 y Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda de 1992); y la reforma de las instituciones habitacionales (FOVI, INFONAVIT, FOVISSSTE y FONHAPO).

De esta forma, las estrategias facilitadoras promovidas por las agencias internacionales de ayuda, constituirán nuestro marco de referencia para el análisis de los cambios en las políticas de vivienda ocurridos en México durante los años noventa.

2. LA POLITICA DE VIVIENDA EN EL SEXENIO SALINISTA (1989-1994)

2.1. *Marco general político-económico del sexenio*

Las condiciones generales en las que Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia fueron, a grandes rasgos, las siguientes: en el aspecto económico, se había controlado la inflación, gracias al éxito que había tenido el PSE (instrumentado en el último año del gobierno anterior), existían importantes reservas internacionales, se había renegociado la deuda externa y las tasas de interés habían bajado; en lo político, se había dado la concertación obligada con los diversos sectores sociales, existía una conciencia de la necesidad de un acuerdo nacional para salir de la crisis, el sector de los trabajadores organizados estaba controlado por el gobierno y se había sometido a sus decisiones y, a pesar de que la oposición política había adquirido un peso importante, se conservaba la paz social; y en el aspecto social, una de las consecuencias de la aplicación de las políticas de ajuste había sido la conformación de una nueva estratificación social fuertemente polarizada (el

sector de ingresos medios se había reducido, mientras los estratos más pobres se incrementaron notablemente), el nivel de bienestar social de estos últimos había disminuido notablemente y, por otra parte, los mecanismos de defensa laboral y social se encontraban muy debilitados (Bolívar, 1990).

Los principales desafíos que enfrentaba el nuevo gobierno eran: combatir la inflación desde sus causas estructurales, el problema de la deuda externa, los altos niveles de pobreza y desigualdad social y la reforma electoral (Bolívar, 1990). La estabilidad del PRI peligraba por que el proceso electoral no había sido claro y existía la sensación de que el gobierno de Salinas era ilegítimo, incluso a niveles internacionales. La necesidad de reestructurar al PRI era inminente.

Una de las primeras acciones del régimen de Carlos Salinas fue la renovación del pacto. Este cambió de nombre a ser el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), pero su esencia era la misma (un permanente control de cambios y de las finanzas públicas; ajuste en los precios de los bienes y servicios proveídos por el gobierno; ajuste salarial regresivo; y una política paulatina de apertura comercial). Con el pacto se logró la reducción de la inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, a través de la reducción del gasto público, la conservación de la paz social y la recuperación de la legitimidad perdida por el gobierno en 1988. "Pero el más significativo de los éxitos consiste en haber diseñado y establecido, sin contrapeso, un campo único de discusión y acción política para toda la sociedad" (Bolívar, 1990a: 13).

Durante este sexenio se renegoció la deuda externa, se aceleró y agudizó el proceso de desincorporación y privatización de empresas paraestatales, se reprivatizó la banca, se siguió con la racionalización del aparato administrativo, se continuó con las acciones para la apertura comercial (lo cual culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estado Unidos y Canadá a fines de 1993) y se realizaron reformas a las ley electoral.

Los partidos de oposición perdieron la fuerza y el potencial político que habían alcanzado en 1988. El PAN enfrentó un duro golpe con la muerte del que había sido su candidato a la

presidencia en 1988, aunque logró algunas gubernaturas y varios espacios en las cámaras de diputados y senadores. En cuanto al FDN, varios de los partidos que en 1988 se le habían unido, se separaron de éste al formarse el PRD y, por otra parte, dentro de este último se presentaron algunas pugnas internas durante el sexenio. El gobierno logró recuperar la hegemonía política, y esto se demostró en el proceso electoral de 1991, en el cual el PRI ganó la mayor parte de las gubernaturas, senadurías y diputaciones; aunque existen opiniones que apuntan a que se volvió a cometer el fraude electoral porque es evidente que este proceso, al igual que el de 1988, tampoco fue claro. En 1994, el candidato del PRI ganó las elecciones para Presidente de la República, el PAN quedó como la segunda fuerza política y el PRD, que se había debilitado, quedó como una tercera fuerza.

Con respecto a la política social, desde su inicio, el gobierno de Salinas habló de la solidaridad social para enfrentar el problema de la pobreza extrema. En el discurso solidarista se hizo una distinción entre la pobreza y la pobreza extrema, haciendo énfasis en que el propósito del gobierno era erradicar esta última. Además se enunció que la atención a este problema era corresponsabilidad de la sociedad en general y del gobierno (Moyao, 1991).

El gobierno diseñó un nuevo instrumento de política social para la población que vive en situación de pobreza extrema, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). A éste se le acompañó de la reestructuración de algunas instituciones de servicios sociales (CONASUPO, IMSS e ISSSTE). El PRONASOL se creó en 1989 y fue cobrando mayor fuerza durante el sexenio. Este programa fue manejado directamente por el ejecutivo federal, a través de un coordinador técnico. Se pretendió que este programa fuera el complemento de los programas de las instituciones de bienestar social. De este modo, se enmarcaron dentro de solidaridad a todas las acciones de las instituciones sociales, incluyendo aquéllas establecidas desde varias décadas anteriores.

Este programa le creó legitimidad al gobierno y a la figura personal del Presidente porque aparentaba una preocupación de éstos por los sectores más desposeídos. En nuestra opinión, su

objetivo principal fue ganar al electorado. Sustentamos esto por el hecho de que se le dio una publicidad enorme en los medios masivos de comunicación, el PRI lo tomó como bandera en los períodos preelectorales y además, en estos mismos lapsos, su acción fue más intensa y se dirigió a zonas donde el potencial de la oposición política era mayor. Durante el sexenio se fue incrementado fuertemente el presupuesto de PRONASOL, ya que una parte importante de los ingresos del gobierno por la venta de paraestatales, le fue asignado.

La forma de trabajo de este programa se basó en la participación de los beneficiarios de las acciones con el ahorro previo, la aportación de mano de obra y también en la administración y supervisión de las obras. Trabajó principalmente en las zonas marginadas rurales y urbanas.

Las críticas al PRONASOL fueron en el sentido de que éste tenía una clara orientación asistencialista, que no atacaba de raíz al problema de la pobreza desde sus causas, que se utilizaba con fines partidistas y que los recursos que se le asignaron fueron mínimos en comparación con las necesidades que se pretendían resolver. De cualquier manera, la instrumentación de este programa nos revela que los compromisos del Estado con el bienestar social se empezaron a replantear.

2.2. El Programa Nacional de Vivienda 1990-1994

Este documento es mucho más escueto que los dos programas anteriores. Constituye el marco normativo de la acción gubernamental en materia de vivienda y se define como "un instrumento que incorpora la capacidad productiva y creadora de los sectores social y privado como complemento a la actividad habitacional del Estado (...), permitiendo a éste cumplir con su papel rector, en el sentido moderno, propiciando las condiciones que permitan ordenar las decisiones básicas en función del interés general y concertando soluciones viables con la sociedad" (SEDUE, 1990:9). Indica que el problema de la vivienda compete a todos y que su solución se encuentra condicionada a la participación activa de los tres sectores (público, privado y

social). Así, podemos ver que este programa, más que promover una actitud proveedora por parte del Estado, muestra una fuerte orientación hacia la transformación (modernización) de los esquemas financieros de vivienda y hacia la participación de los agentes que intervienen en la producción de vivienda, bajo el esquema de "concertación", típico del sexenio salinista.

El propósito principal del PNV es consolidar el Sistema Nacional de Vivienda²⁰, cuyos objetivos principales son: avanzar en el cumplimiento del mandato constitucional que indica que toda familia debe contar con una vivienda digna; propiciar las condiciones para que la sociedad en su conjunto pueda edificar nuevas viviendas y realice mejoras en las existentes; convertir a la vivienda en un factor de ordenamiento de los asentamientos humanos; y aprovechar el efecto multiplicador de la construcción habitacional en la economía.

Sus objetivos específicos son: i) modernizar los mecanismos de coordinación del Sistema Nacional de Vivienda; ii) orientar la acción hacia los sectores de bajos ingresos y ampliar la atención a los demás sectores; iii) modernizar los instrumentos de financiamiento de los organismos de vivienda; iv) propiciar el reconocimiento de la función social de la tierra apta para el desarrollo habitacional; v) descentralizar las acciones y la administración; y vi) impulsar la modernización del aparato productivo y distributivo de los insumos de la vivienda (SEDUE, 1990).

La estrategia habitacional planteada por el PNV busca, por un lado, imprimir mayor eficiencia a los programas del sector público, ampliando su cobertura a los grupos de menores ingresos y, por otro, crear nuevas y mejores condiciones para ampliar la participación de la sociedad en la producción de vivienda. Para ello se proponen once líneas de estrategia prioritaria: 1) coordinación institucional; 2) financiamiento; 3) densificación

²⁰ El sistema Nacional de Vivienda fue definido en 1983 por la Ley Federal de Vivienda como "el conjunto integrado de las relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procedimientos de los sectores público, privado y social, orientados a la satisfacción de las necesidades habitacionales" (SEDUE, 1990:13).

urbana, mejoramiento y rehabilitación; 4) autogestión; 5) vivienda en arrendamiento; 6) tierra; 7) vivienda rural; 8) insumos; 9) normas y tecnología; 10) simplificación administrativa; 11) investigación y capacitación.

Las metas más importantes de este programa son: el fortalecimiento de la función de la SEDUE como ente coordinador de los organismos de vivienda y los programas habitacionales de los gobiernos estatales y municipales; con respecto al aspecto financiero, la reducción y eliminación gradual de los subsidios, la ampliación de los plazos de amortización, la aplicación de tasas de interés del mercado y el otorgamiento de subsidios transparentes, donde éstos resulten indispensables; en relación con la autogestión, la apertura de líneas de crédito en los Institutos Estatales de Vivienda y los gobiernos municipales para la compra de suelo y el establecimiento del crédito "a la palabra"²¹; para la vivienda en arrendamiento, la ampliación de los programas para incluir a la población de menores recursos, la operación de programas para la adquisición de los edificios de vivienda por parte de los inquilinos y la actualización de la legislación sobre arrendamiento habitacional; en lo que se refiere al suelo para vivienda, la constitución y ampliación de reservas territoriales, la intensificación de los programas de regularización, articulándolos con la dotación de servicios, el establecimiento de sanciones a los fraccionadores ilegales y la instrumentación de nuevos mecanismos para cubrir las indemnizaciones a los ejidatarios expropiados; en relación con la normatividad, la promoción y actualización de los reglamentos de construcción locales; y en lo que respecta a la simplificación administrativa, la agilización de los trámites referidos a la gestión, construcción y adquisición de viviendas (mediante la instalación de ventanillas únicas en los municipios), la reducción de aranceles notariales y cargas impositivas que impactan a la vivienda, y la revisión de la legislación sobre condominios (SEDUE, 1990).

²¹ El crédito a la palabra consiste en financiamientos individuales de monto reducido y carácter revolvente, destinados a la adquisición de insumos básicos para la vivienda.

En cuanto a la descentralización, el PNV indica que la mayor cantidad de recursos será destinada a los centros de población alternativos y que sólo el 15% de éstos se dirigirá hacia las tres zonas metropolitanas del país.

Refiriéndose a la asignación de recursos fiscales, este programa dice que éstos corresponderán, principalmente a los programas normales de inversión de la SEDUE²² y a los del Convenio Unico de Desarrollo, que se orientan a fomentar el proceso de descentralización. También señala que a los programas para la población de menores ingresos se destinarán este tipo de recursos. Marca que los recursos fiscales se emplearán para la adquisición de suelo para fraccionamientos y para la realización de estudios para la constitución de reservas territoriales, verificación de la calidad de los materiales de construcción, factibilidad para la instalación de parques de materiales, e investigaciones sobre vivienda.

Consideramos que los planteamientos nuevos que hace el PNV con respecto a los programas de los sexenios anteriores están principalmente en los siguientes aspectos: el financiero (esquemas compartidos entre organismos, diseño de sistemas de ahorro previo, reducción de subsidios, cobro de tasas de interés reales, etc.); el de autogestión (instrumentación del crédito a la palabra); el de vivienda en arrendamiento (actualización del marco jurídico), el de tierra (intensificación de los programas de regularización con la dotación gradual de servicios), el de normatividad y simplificación administrativa (revisión y simplificación de la reglamentación, actualización de la legislación sobre condominios); y finalmente, en la complementariedad de los programas habitacionales con las acciones del PRONASOL.

En el PNV se refleja más claramente que en los programas anteriores, la influencia de los lineamientos de política del Banco Mundial, sobre todo, en cuatro aspectos: i) en sus planteamientos financieros, que se orientan a la recuperación total de los créditos y a la racionalización de los subsidios;

²² Estos programas son: FIDACA, Fideicomiso Puerto Vallarta, FIDELAC, DUPORT/Ostión y DUPORT/Altamira).

ii) en los referentes a la coordinación institucional (perfeccionamiento del marco institucional necesario para la administración del sector de la vivienda); iii) en la propuesta de incrementar las acciones de regularización de la tenencia de la tierra (desarrollo del derecho a la propiedad); y vi) en los que tocan a la reglamentación y simplificación administrativa. Esto tiene que ver con la eficientización del sector habitacional y con el concepto del desarrollo del "sector vivienda en su totalidad", ya manejado en la Ley Federal de Vivienda.

2.3. Reforma al Artículo 27 Constitucional y Ley General de Asentamiento Humanos

Estas dos legislaciones, elaboradas durante el sexenio de Carlos Salinas, no se refieren directamente a la vivienda, pero sí tienen repercusiones importantes en el desempeño del sector habitacional.

La reforma al Artículo 27 de la Constitución Mexicana aprobada en enero de 1992, cuyo objetivo principal fue hacer más eficiente al sector agrario para atraer al capital, derogó las prohibiciones sobre la venta de las tierras ejidales y comunales y estipuló que:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los cambios de población" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1993).

Esto se vincula con la vivienda, ya que posibilita la creación de las reservas territoriales necesarias para el ordenamiento de los centros de población (cuya parte mayoritaria está representada por aquéllas destinadas a uso habitacional),

garantizando que las entidades federativas y los municipios tengan el derecho preferencial de adquirir la tierra comunal y ejidal. Para este efecto, la SEDESOL, dentro de su Programa de 100 Ciudades, instrumentó esquemas de financiamiento para la urbanización básica de dichas reservas, las cuales se han destinado al desarrollo de lotes con servicios.

La Ley General de Asentamiento Humanos (LGAH), formulada en junio de 1993, constituye también un elemento trascendente en la elaboración de las nuevas políticas habitacionales, ya que otorga a los municipios las atribuciones de: elaborar, aprobar y administrar planes y programas de desarrollo urbano y vivienda; expedir licencias y permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, condominios y relotificación; regularizar la tenencia de la tierra; y adquirir y administrar las reservas territoriales. Esta nueva Ley, también incluye un capítulo sobre la participación social, donde se establece, entre otras cosas, que ésta comprenderá la formulación y evaluación de los planes y programas, la determinación de la zonificación de los usos y destinos del suelo, la construcción y mejoramiento de vivienda y el financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos y habitacionales (H. Cámara de Diputados y SEDESOL, 1993).

"Vista complementariamente, dicha reglamentación (las reformas al Artículo 27 Constitucional y la LGAH) constituye un paso en cuanto a acotar el papel del Estado en la planeación del desarrollo: en materia de vivienda, por su función orientadora de la edificación o mejoramiento de las habitaciones de interés social y popular, y en los mercados de la tierra y la vivienda, busca evitar los excesos que el libre juego de la oferta y la demanda puedan ocasionar en perjuicio de los más necesitados" (Catalán, 1993:112).

Las reformas al Artículo 27 se relacionan directamente con la propuesta del Banco Mundial referida al desarrollo del derecho a la propiedad, constituyendo el más claro ejemplo del seguimiento de este lineamiento. Por otra parte, la articulación de la constitución de reservas territoriales con la dotación de servicios, desarrollada por el Programa de 100 Ciudades, se vincula con la propuesta respectiva al suministro de

infraestructura para la urbanización. Por último, las atribuciones de los municipios marcadas por la LGAH, tienen que ver con el precepto del Banco sobre la reglamentación de la urbanización de terrenos y la construcción de viviendas y la simplificación administrativa. De este modo podemos ver que esta legislación constituye un marco de suma trascendencia para la adopción del enfoque facilitador en la política de vivienda en México.

2.4. El Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda

En octubre de 1992 se firmó el Acuerdo de Coordinación para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, del cual se derivó el programa del mismo nombre (PFDV). En él participaron, por parte del sector público, seis Secretarías de Estado (SHCP, SEDESOL, SECOGEF, SECOFI, SSA y SRA), el Departamento del Distrito Federal, los gobiernos de los 31 estados de la República y los organismos de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, FOVI, BANOBRAS e ISSSFAM); y por parte del sector privado, la Federación de promotores Industriales de Vivienda, los Colegios de Arquitectos e Ingenieros, la Asociación Mexicana de Bancos y representantes de las cámaras empresariales, constructores y los Colegios de Notarios de los estados y del D.F. (Catalán, 1993).

Los objetivos principales de este programa son simplificar los trámites administrativos, fiscales y notariales que inciden en el costo de la vivienda y canalizar un mayor monto de recursos públicos y privados al financiamiento de la vivienda rural y urbana. Se definen dos tipos de vivienda: la de interés social, que es aquella cuyo valor al término de su edificación no exceda el monto que resulte de multiplicar por 15 el salario mínimo general anual; y la vivienda popular, cuyo costo no sobrepase 25 veces el mismo salario, la cual se destina a los sectores de ingresos medios²³.

²³ Estos conceptos ya habían sido definidos por el Programa Financiero de la Vivienda en 1963, pero en aquella definición los costos de la vivienda de interés social estaban por encima de los de la vivienda popular; es decir, que el PFDV cambió los conceptos e invirtió su orden en cuanto a los montos respectivos para cada tipo de vivienda.

Las principales acciones a las que se comprometieron las partes concertantes fueron las siguientes: i) la coordinación institucional, la cual busca delegar las funciones del gobierno federal y de los gobiernos estatales en los municipios, los cuales serán los responsables de otorgar los permisos y licencias de construcción y ajustar los proyectos de los organismos de vivienda a los programas locales; ii) financiamiento, que pretende estimular la inversión privada en los dos tipos de vivienda señalados por el programa y concluir los procesos de transformación de los organismos habitacionales en entes financieros (transfiriendo la edificación habitacional a los sectores privado y social, individualizando el otorgamiento de créditos y asegurando la recuperación); iii) tierra, que intenta aprovechar las reformas al Artículo 27 Constitucional a manera de que los estados y municipios puedan negociar con los ejidatarios y comuneros la venta de suelo para constituir sus reservas territoriales destinadas a uso habitacional y también incrementar y agilizar las acciones de regularización de la tenencia de la tierra; y iv) simplificación administrativa, cuyos objetivos son el establecimiento de "ventanillas únicas" a nivel municipal para agilizar los trámites de vivienda, la reducción de los costos indirectos de la vivienda (impuestos, derechos y honorarios notariales) hasta lograr que no representen más del 10% de su valor total y acortar los plazos máximos para otorgar licencias de construcción de vivienda y autorizaciones de fraccionamientos (Catalán, 1993)²⁴.

El PFDV estableció las metas de producción de cada uno de los organismos habitacionales para 1993. Por otra parte, para FOVI e INFONAVIT contempló que, a partir de ese mismo año, ampliarían su cobertura para financiar toda la cadena de producción de vivienda (desde la compra del terreno, la urbanización y la edificación, hasta la venta y la adquisición). Para la banca, propuso que en colaboración con las entidades federativas, presentaría esquemas que facilitarían el uso del

²⁴ Este último aspecto ya había sido estipulado en el PNV; sin embargo, en el PFDV se hace con mayor especificidad, marcando toques en los costos indirectos y acotando plazos en la tramitología.

crédito para la adquisición de vivienda usada (Zepeda y Mohar, 1993).

En cuanto a la autoconstrucción y el abasto de materiales se planteó el otorgamiento de financiamiento al autoconstructor bajo el esquema de "crédito a la palabra" para la adquisición de materiales y el establecimiento de centros de abasto en las zonas populares, además de promover la creación de organizaciones comunitarias y sociedades cooperativas para la producción y el consumo de dichos materiales²⁵.

El PFDV reúne varias de las características de las políticas habitacionales del Banco Mundial. En este programa podemos encontrar seis de los siete instrumentos gubernamentales, identificados por el Banco, para la instrumentación de una política de vivienda facilitadora: i) el desarrollo del derecho a la propiedad, cuyo más claro ejemplo son las reformas al Artículo 27 Constitucional, en el PFDV se encuentra en la intención de aprovechar dichas reformas para constituir reservas territoriales y en el propósito de agilizar e incrementar las acciones de regularización de la tenencia de la tierra; ii) la promoción del financiamiento hipotecario, que se relaciona con la propuesta de estimular la inversión privada en el campo habitacional y la "modernización" de los organismos para limitarlos únicamente a su función financiera; iii) la racionalización de los subsidios, que tiene que ver con la intención del PFDV de asegurar la recuperación de los créditos habitacionales; iv) el suministro de infraestructura para la urbanización, que se refleja en la instrumentación de esquemas de financiamiento para la urbanización de las reservas territoriales que realiza el Programa de 100 Ciudades; v) la simplificación administrativa, que pretende la reducción de los costos indirectos que impactan a la vivienda y los plazos de gestión; y vi) la coordinación institucional (perfeccionamiento del marco necesario para la administración del sector de la vivienda), que se puede ejemplificar con la transferencia de las funciones de los gobiernos federal y estatales hacia los

²⁵ Esto también se había planteado en el PNV.

municipales.

Es en este sentido que podemos considerar que el PFDV es el documento de política habitacional de México que tiene la mayor influencia de los lineamientos del Banco Mundial para la puesta en práctica de una política facilitadora.

2.5. Estrategia de vivienda del Programa Nacional de Solidaridad

La prioridad que establece PRONASOL es la atención a las zonas marginadas urbanas y rurales. En materia habitacional, en las zonas rurales, plantea adiestrar a los campesinos en las tareas de autoconstrucción, organizar el trabajo comunitario y apoyar el diseño de sus asentamientos. Para las ciudades, propone fomentar el desarrollo tecnológico en los materiales de construcción y en los sistemas constructivos para abatir los costos, e impulsar los esquemas de autoconstrucción por ayuda mutua y esfuerzo propio.

"Se requiere un enfoque integral que permita el acceso de todos los grupos sociales a una vivienda digna, aproveche los esfuerzos que en forma espontánea lleva a cabo la población y conciba la construcción habitacional como un instrumento generador de empleo, de ahorro y de distribución de la riqueza" (Consejo Consultivo del PRONASOL, 1990:98).

Los principales planteamientos de PRONASOL en lo que se refiere a la vivienda son los siguientes: el establecimiento de un servicio de vivienda integral por parte del Estado; la descentralización de las decisiones en la materia; la formulación de los diferentes programas de financiamiento contemplando la participación de los interesados; la asignación de recursos fiscales para los programas dirigidos a la población de menores ingresos; y la ampliación del financiamiento con el "crédito a la palabra" para los grupos sociales organizados²⁶.

En particular, Solidaridad pone énfasis en la necesidad de acentuar el fomento a la autoconstrucción, y para ello propone: que el servicio de vivienda integral fraccione terrenos y los

²⁶ Estos planteamientos ya se encontraban, tanto en el PNV 1990-1994, como en el PFDV.

titule; reorganizar las instituciones de vivienda para que trasciendan su actual ámbito y se ocupen exclusivamente del financiamiento; que se amplíen y fortalezcan los programas de regularización de la tenencia de la tierra; promover mecanismos de acceso al crédito para los grupos más necesitados e impulsar y ampliar la acción del FONHAPO (Consejo Consultivo del PRONASOL, 1990).

Dentro de su programa de "Solidaridad para el Bienestar Social" y el subprograma de "servicios de desarrollo urbano", PRONASOL incluyó las acciones llamadas "vivienda en solidaridad", las cuales fueron de dos tipos: vivienda progresiva, consistente en apoyos otorgados para la construcción de pies de casa (un módulo básico con una superficie mínima de 20 m², con cocina o fogón y baño o unidad hidrosanitaria); y vivienda digna, constituida por apoyos financieros para reparar, reforzar o sustituir los materiales en piso, muros y techo, o bien, construir un cuarto, cocina o baño que complemente el funcionamiento de la vivienda. Este último tipo de acciones fue el predominante, abarcando al 73.6% de los beneficiarios de las acciones habitacionales desarrolladas por el PRONASOL (SEDESOL, 1994).

En materia de vivienda, se puede decir que el PRONASOL no tuvo una intervención importante, sus acciones habitacionales comprendieron sólo el 2.4% del gasto total de Solidaridad en el período 1989-1994. En contraste, la inversión realizada por este programa en la dotación de infraestructura (agua potable, drenaje y electricidad) y en el mejoramiento de las condiciones físicas de los asentamientos populares urbanos y rurales, representó el 29% del gasto total realizado en el sexenio, constituyéndose en sus subprogramas más importantes (SEDESOL, 1994).

Los Institutos Estatales de Vivienda, junto con los gobiernos municipales, fueron los que promovieron los programas habitacionales de Solidaridad y las fuentes de financiamiento provinieron en un 60.7% del gobierno federal y en el 39.3% restante de los gobiernos estatales. En el período 1989-1994 se realizaron 525,799 acciones de vivienda digna y 188,495 de vivienda progresiva, sumando en total, 714,294 acciones (SEDESOL,

1994).

La participación de los grupos sociales en los programas de vivienda es un elemento fundamental para PRONASOL. Pensamos que en los lineamientos estratégicos de este programa para el sector vivienda, se han retomado muchos planteamientos de FONHAPO, ya que este organismo ha sido el pionero en incorporar la participación directa de sus beneficiarios en los mecanismos de promoción, gestión y administración de las acciones y los créditos. PRONASOL, trabajó con las asociaciones de colonos y campesinos, formando los "comités de solidaridad", haciéndolos intervenir en todas las fases del proceso de las obras, desde la gestión y la aportación de mano de obra hasta la administración de las mismas y la asignación a los beneficiarios. El programa contó con el apoyo de centros de abasto administrados por los sectores privado y social, donde se vendían los insumos necesarios para las obras habitacionales.

Parece ser que presenciamos una nueva forma de hacer la política social dirigida a los sectores más pobres, en la cual el Estado y los beneficiarios son corresponsables. *"Sí te doy, pero tú tienes que poner de tu parte"*. Esto indica que la acción estatal apoya, pero no resuelve los problemas de la comunidad, lo que se relaciona con el papel facilitador del Estado promovido por las agencias internacionales.

Es importante hacer notar que este programa fue de carácter sexenal y, aunque realizó un importante número de acciones habitacionales, éstas fueron de costos y alcances muy bajos, compradas con aquéllas desarrolladas por los demás organismos habitacionales: entre 1991 y 1993, el promedio del costo unitario de las acciones realizadas por el FONHAPO fue 10.7 veces mayor que el de PRONASOL, el de los Institutos Estatales de vivienda, 8.7 veces mayor y el del INFONAVIT, que produce vivienda terminada, 62.4 veces mayor (cálculos propios con base en las Estadísticas de Vivienda de SEDESOL, 1991 y 1993). Por esta razón, en el número total de acciones desarrolladas por los diferentes organismos habitacionales, que analizamos en este capítulo, no se incluyen las del PRONASOL, ya que no son comparables.

2.6. Los Fondos de la Vivienda

Es durante este sexenio cuando estos organismos sufren una transformación trascendental muy relacionada con los lineamientos planteados en el PNV, el PFDV y en las políticas facilitadoras del Banco Mundial.

En 1990 FOVISSSTE realizó una serie de cambios orientados a su conversión en un organismo eminentemente financiero. De acuerdo a la propuesta del PNV 1990-1994, de que los organismos de vivienda deben buscar alternativas para incorporar ingresos complementarios e instrumentar esquemas financieros compartidos con otras instituciones para optimizar los recursos disponibles, FOVISSSTE fue la primera institución que introdujo estas recomendaciones al reforzar su programa de cofinanciamiento. A finales de 1990 se readecuaron las condiciones en las que operaba este programa y se le dio un fuerte impulso, de modo que para 1991, el 80% del presupuesto del organismo se destinó a acciones de cofinanciamiento con la banca, con FOVI y con BANOBRAS (Zepeda y Mohar, 1993).

El esquema de cofinanciamiento vigente hasta ahora, consiste en que el derechohabiente va a adquirir una vivienda construida por FOVI o por los bancos; el FOVISSSTE se constituye en un deudor solidario de las otras instituciones, de modo que el 45% del crédito lo otorga el banco, el otro 45% lo da el FOVISSSTE y el 10% restante es aportado por el beneficiario. Un requisito fundamental para poder acceder a este programa es la capacidad de ahorro del derechohabiente para poder cubrir el enganche, los gastos de escrituración y la comisión bancaria (Zepeda y Mohar, 1993). Esto implica la reducción del universo de beneficiarios de este programa y un sesgo hacia los burócratas de ingresos medios, ya que la mayoría de los trabajadores del Estado tiene salarios muy bajos y difícilmente puede tener capacidad de ahorro.

En 1990 se modificó el esquema financiero del FOVISSSTE, el plazo de amortización se amplió a 30 años, se estableció un nuevo sistema de recuperación indizado a los salarios mínimos burocráticos regionales y se creó un sistema de ahorro previo que

facilitara a los trabajadores la adquisición de su vivienda (Catalán, 1993). La línea de crédito para la adquisición de vivienda terminada en conjuntos habitacionales desapareció; desde ese mismo año, el organismo ya no financia la construcción de "módulos sociales"²⁷. También se modificaron las reglas de operación de las otras 4 líneas de crédito tradicionales (adquisición a terceros, construcción en terreno propio, pago de pasivos y ampliación o mejoramiento de vivienda) y se impulsaron 4 nuevas líneas: cofinanciamiento y coinversión, autogestión, crédito a la palabra y casa propia (íbidem). Otra de las decisiones tomadas por este mismo fondo fue la de dejar de proporcionar y cobrar el servicio de mantenimiento a sus conjuntos habitacionales, dejando esta responsabilidad a los adjudicatarios.

El programa de autogestión se derivó de un convenio establecido entre FOVISSSTE y BANOBRAS y consiste en conceder créditos individuales a trabajadores organizados en asociaciones civiles que sean propietarios de terrenos. Contempla créditos para urbanización, adquisición o construcción de vivienda. Este programa es el que ha tenido mayor demanda (Zepeda y Mohar, 1993).

El INFONAVIT también presentó reformas importantes en su forma de operación, encaminadas a imprimir una mayor eficiencia a la institución. Desde 1992 desapareció su programa de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales (línea I) y éste fue sustituido por un sistema de subastas entre promotores privados. El programa de créditos individuales, en lo que se refiere a adquisición de vivienda a terceros (línea II) y construcción en terreno propio (línea III), también sufrió cambios: se creó el llamado "paquete línea II", que consiste en la oferta de vivienda en conjuntos habitacionales financiados por instituciones diferentes al INFONAVIT, donde el organismo sólo aporta la lista de derechohabientes calificados para la obtención de un crédito, es decir, constituye la demanda; y se instrumentó el "paquete línea III", para otorgar créditos individuales a

²⁷ Con este término, el FOVISSSTE denomina a sus conjuntos habitacionales.

trabajadores organizados en grupos, que tengan un predio para desarrollar un conjunto de viviendas.

Otras de las modificaciones más importantes del INFONAVIT se refieren a dos aspectos: al sistema de promoción, donde ahora participan promotores privados y no los tradicionales promotores sindicalizados o no sindicalizados; y a la forma de asignación de los créditos, que actualmente se realiza a lo interno del Instituto, para la cual se exige una cierta calificación de los trabajadores (con base en un puntaje), tomando en cuenta sus características en cuanto a salario, edad, número de dependientes económicos, años de cotizar al SAR, etc.²⁸.

Entre 1989 y 1993, la inversión de los fondos de vivienda mostró un aumento constante y muy significativo. El número total de acciones realizadas también se incrementó, aunque mostró un ligero descenso en 1991, para aumentar de manera, aún más pronunciada que la inversión de 1992 a 1994 (ver cuadros 1 y 2 y gráficas 3 y 8). Tanto en la inversión como en la producción total de los fondos de vivienda, el INFONAVIT continuó teniendo la mayor importancia, aunque los otros dos fondos también aumentaron fuertemente su participación. FOVISSSTE casi duplicó su número de acciones desarrolladas de 1989 a 1993 y el FOVIMI lo aumentó más de 10 veces (ver cuadros 1 y 2).

El incremento tan notable en la producción de estos organismos, se debió a que el INFONAVIT y el FOVIMI comenzaron a dar mayor importancia a sus programas de créditos individuales y el FOVISSSTE priorizó estos mismos programas sobre los demás. Es decir, el nivel de producción aumentó debido, en gran parte, al aumento de acciones habitacionales diferentes a aquéllas de vivienda terminada, que eran las que caracterizaban anteriormente a los fondos de vivienda.

Comparando los datos del promedio del sexenio anterior con los de éste, encontramos que los fondos perdieron algo de importancia en cuanto a la inversión y al número de acciones desarrolladas con respecto al total de los organismos: realizaron el 36.1% de las acciones con el 35.6% de los recursos totales,

²⁸ Las reformas del INFONAVIT se analizan con detalle en el capítulo siguiente.

mientras en la etapa anterior estos porcentajes fueron 39.3% y 41.2%, respectivamente (ver cuadro 3 y gráficas 11 y 12).

Las reformas a estos organismos se vinculan directamente con la propuesta del PFDV sobre la "modernización" de las instituciones viviendistas, para convertirlas en entes financieros y, a su vez, con dos de los lineamientos del Banco Mundial: primero, con el referido a la promoción del financiamiento hipotecario, que incluye el saneamiento de las finanzas de los organismos para que éstos sean solventes; y segundo, con el que toca a la organización de la industria de la construcción para crear una mayor competencia en este sector, lo que se ejemplifica con la adopción del sistema de subastas entre promotores-construtores en el INFONAVIT.

2.7. Organismos habitacionales para los sectores de menores ingresos

Entre 1989 y 1993 estos organismos incrementaron su participación en la inversión y más aún en la producción total, con respecto a la que habían tenido en el sexenio anterior. En promedio, realizaron el 31.6% de las acciones (1.1% más que FOVI y la banca y 4.5% menos que los fondos) con sólo el 5.9% de los recursos totales destinados a vivienda. En 1989 y 1990 llegaron a producir la mayor parte de las acciones habitacionales; sin embargo, tanto en la inversión como en la producción, perdieron bastante importancia en los últimos dos años (ver cuadro 3 y gráficas 11 y 12).

El monto total de la inversión de este tipo de organismos mostró fluctuaciones durante este período: alcanzó su máximo histórico en 1990 (debido a la participación del FONHAPO, que recibió en ese mismo año un segundo préstamo internacional), descendió al año siguiente, para volver a recuperarse en 1992 y bajar nuevamente en el último año (ver gráfica 4). En cambio, el número de acciones realizadas, que también alcanzó su máximo en 1990, superando la producción de los fondos y de la banca, descendió de manera constante hacia 1993 (ver gráficas 6 y 9). El alto nivel de producción alcanzado en 1990 se debió

principalmente, a que el FONHAPO y el FIVIDESU incrementaron de manera importante la cantidad de acciones realizadas (ver cuadro 2).

En cuanto a los recursos fiscales asignados a los organismos que atienden a la población de menores ingresos, entre 1989 y 1992, éstos representaron en promedio sólo el 13% de su inversión, siendo que en el sexenio anterior dicho promedio fue del 30.1%; es decir, que disminuyeron su participación a menos de la mitad. Además, en este período, dichos recursos fueron bajando constantemente su proporción (ver gráfica 16). Esto se relaciona con la recomendación del Banco Mundial a los gobiernos de los países de ingresos medios fuertemente endeudados, sobre la disminución de las transferencias presupuestarias al sector de la vivienda y la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento. FONHAPO fue la única institución que atiende a la población de menores ingresos, que recibió transferencias gubernamentales (ver cuadro 5).

Durante este período, el FONHAPO continuó con su tendencia a priorizar los programas de menor costo (lotes con servicios y mejoramiento), mientras las acciones de vivienda progresiva fueron disminuyendo su participación. Desde fines del sexenio pasado, los préstamos para adquisición de suelo se fueron limitando de manera importante; en 1990, al asignársele el segundo crédito del Banco Mundial, se redujeron aún más los financiamientos para la compra de tierra y a partir de 1994 se cancelaron. Actualmente el Fideicomiso pide a los grupos promotores de los sectores público y social, como condición preferente para la asignación de los créditos, que posean la tierra. Para lograr una mayor recuperación de los créditos, a partir de 1991, este organismo fue eliminando gradualmente los subsidios que otorga, asignándolos sólo a los créditos de menor monto, hasta su desaparición en 1994²⁹.

Los Institutos Estatales de Vivienda, en general, han trabajado en conjunto con el FONHAPO y el PRONASOL y, en menor medida, con el FOVISSSTE y el FOVI, financiando acciones de bajo

²⁹ Lo que se refiere a los cambios en los programas y en el esquema crediticio del FONHAPO, se explica con detalle en el capítulo IV.

costo. Su producción se incrementó de manera importante entre 1989 y 1991, año en que llegó a su nivel máximo logrando superar a la del FONHAPO y el FIVIDESU; sin embargo, el número de acciones realizadas mostró una drástica caída en 1992 y 1993 (ver cuadro 2).

Por su parte, el DDF-FIVIDESU realizó acciones de instalación de parques de materiales, regeneración urbana y lotes con servicios, generalmente, en asentamientos irregulares donde las organizaciones del MUP son conflictivas y en zonas de reserva ecológica que han sido invadidas. Su producción fue muy importante en los dos primeros años de este sexenio y después se redujo a una décima parte de lo que fue en 1990 (ver cuadro 2).

Sólo en los dos primeros años de este sexenio, la producción de los organismos que trabajan para los sectores de menores ingresos fue mayor que la de aquéllos que realizan viviendas terminadas, ya que de 1991 a 1993 dicha producción bajó drásticamente, contradiciendo las intenciones del PNV (ver cuadro 2 y gráfica 6).

Los cambios sufridos por estos organismos en este sexenio, en cuanto a la priorización de las acciones de menor costo y a la disminución de subsidios, se relacionan con los lineamientos del PFDV y con las políticas del Banco Mundial.

2.8. Instituciones habitacionales para los sectores medios de la población

EL PFV también sufrió cambios muy importantes durante este sexenio. Desde 1989 se inició la reestructuración de la banca y se liberaron las tasas de interés, con el objetivo de lograr una mayor competitividad entre las sociedades nacionales de crédito. Dentro de este proceso se suprimió el encaje legal del gobierno a los bancos para financiar programas de vivienda (CIDAC, 1991). De esta manera, FOVI perdió su principal fuente de recursos, quedándole actualmente: los recursos de origen fiscal (transferidos a través de la SHCP y del Banco de México), que apenas representaron el 0.8% de su inversión total (ver cuadro 7); los préstamos de organismos internacionales (AID y BID); y

los recursos propios (provenientes de la recuperación de los créditos y de las tasas de interés que le son ofrecidas por los promotores en las subastas).

A mediados de 1989, el FOVI adoptó un mecanismo de mercado para la asignación de los créditos: el sistema de subastas de derechos sobre créditos para promotores y constructores de conjuntos habitacionales, que requieren ofrecer un crédito de largo plazo a los futuros adquirientes de las viviendas. Lo que se subasta es el derecho de poder ofrecer a los destinatarios finales, créditos individuales, como un atractivo para la venta de las unidades de vivienda del proyecto con el cual se concursa (Catalán, 1993).

El mecanismo es el siguiente: el FOVI anuncia públicamente que dispone de un determinado monto de recursos en cierta región, para asignar créditos individuales para la adquisición de vivienda, especificando los porcentajes para cada tipo de éstas; los promotores proponen los conjuntos habitacionales a desarrollar y ofrecen al FOVI un porcentaje del costo total de las viviendas que van a construir, concursando como postores en las subastas; el FOVI asigna los derechos sobre los créditos individuales a los postores que le presenten las mejores ofertas; y finalmente, la banca otorga los "créditos puente", que constituyen el financiamiento para la construcción de dichos conjuntos, a los ganadores.

El promotor desarrolla la obra con el "crédito puente"; en cada estimación de obra, va pagando a la banca los intereses devengados por dicho crédito y el porcentaje ofrecido al FOVI en las subastas. Durante este lapso el promotor integra la demanda³⁰. Al momento de la venta, FOVI individualiza los créditos a los adquirientes de las viviendas y paga al promotor, quien a su vez paga a la banca la deuda respectiva al "crédito puente". En esta fase, el promotor obtiene las utilidades propias de su función y, en caso de ser también el constructor, las derivadas de la obra (entrevista al Arq. Jorge Lavaniegos,

³⁰ La integración de la demanda consiste en identificar y acordar la compra con las personas que van a adquirir las viviendas con un crédito de FOVI y que cumplen con los requisitos para ser acreditados de este organismo.

Gerente de la empresa Siena Arquitectura, contratista de FOVI, 23/mayo/96). Los créditos individuales del FOVI son administrados por la banca y los destinatarios van amortizándolos en los plazos pactados (Catalán, 1993).

De esta forma el FOVI otorga los créditos a largo plazo a los adquirientes de las viviendas y la banca sólo se encarga de los "créditos puente" a corto plazo. El cambio con respecto al sistema anterior del FOVI, radica en que ahora el organismo sustituye a la banca en los créditos actuales de largo plazo (Zepeda y Mohar, 1993).

Los "créditos puente" se contratan con tasas de interés competitivas (se estima que son del orden del 5% al 10% por encima del CPP) (Zepeda y Mohar, 1993); y los créditos individuales se otorgan a la tasa de interés fijada por el Banco de México, que incluye el costo del dinero más el costo de la intermediación bancaria, con plazos de hasta 25 años (Catalán, 1993).

En el sistema anterior del FOVI, existían tres tipos de subsidios: los cruzados, que provenían de los ahorradores privados y se dirigían a los adquirientes de las viviendas; un subsidio directo, instrumentado a través de reducciones en la tasa de interés; y otro indirecto, derivado de la cobertura al riesgo implícito en los créditos. Con las reformas de 1989 ya sólo persisten los dos últimos subsidios: aquél generado por la diferencia entre el valor real de los fondos prestados menos el valor de la recuperación, el cual es absorbido por FOVI con recursos fiscales y constituye un beneficio directo a los acreditados; y otro, de carácter indirecto, debido al servicio de garantías que presta FOVI, mismo que genera una reducción en la tasa de interés requerida por la banca (Zepeda y Mohar, 1993).

El programa de FOVI está abierto para todos los promotores y/o constructores del país que necesitan asegurar la disponibilidad de un crédito a largo plazo a los adquirientes de las viviendas que desarrollan. Se requiere que dichos promotores se registren como tales en el FOVI. Los beneficiarios de los créditos a largo plazo que otorga el FOVI pueden ser cualquier persona (jefe de familia o no), con ingresos no superiores a 15

veces el salario mínimo del Distrito Federal³¹ (FOVI, Banco de México, 1993).

El sistema de subastas tiene tres objetivos fundamentales: i) la eliminación de la discrecionalidad y la transparencia en la asignación de un recursos subsidiado; ii) la igualdad de oportunidades entre los promotores para la obtención de los derechos sobre los créditos para los adquirientes de la vivienda; y iii) la seguridad del promotor y/o constructor sobre la disponibilidad de los créditos de largo plazo (Zepeda y Mohar, 1993). De este modo, las subastas favorecen a los promotores más eficientes y muestran qué tanto están dispuestos a pagar por tener asegurado un crédito que les facilitará la venta de sus viviendas.

En este sentido, esta forma de trabajo del FOVI se relaciona con los lineamientos de política del Banco Mundial que buscan imprimir mayor eficiencia en la industria de la construcción. Sin embargo, el logro de este objetivo no parece tan claro en el caso del FOVI, ya que en las subastas de 1989 y 1990, más del 90% de los postores obtuvieron derechos de crédito (Zepeda y Mohar, 1993), lo que habla de la escasa competencia que existe en este mercado, o bien, se relaciona con el hecho de que los programas de financiamiento hipotecario de la banca comercial, abiertos por esos mismos años, resultaron más atractivos para los promotores que los programas del FOVI.

Los bancos reciben una comisión de FOVI del 5% sobre el pago mensual del acreditado (por administrar los créditos individuales), además, en el caso de los "créditos puente" que se hayan financiado con recursos del FOVI³², reciben un diferencial de 5 puntos porcentuales. Por otra parte, FOVI proporciona a los bancos apoyos de garantía hasta por un 60% para la recuperación de los créditos en operaciones de vivienda de hasta 30 y 160 salarios mínimos, así como la garantía de pago por

³¹ Estas características de la población objetivo del FOVI son nuevas, ya que anteriormente, se requería que los beneficiarios finales de las viviendas fuesen jefes de familia y presentaran un certificado de no propiedad en la localidad donde se va a adquirir la vivienda.

³² En algunos casos, los "créditos puente" son financiados con recursos de FOVI y en éstos se aplica una tasa de interés del CPP más 5 puntos.

incumplimiento del deudor durante 18 mensualidades consecutivas (Catalán, 1993). De este modo, el riesgo para la banca está sólo en los "créditos puente" que otorga con sus recursos y es relativo, porque el promotor tiene que contratar fianzas para el otorgamiento de dicho crédito (entrevista al Arq. Lavaniegos, op.cit.). Es decir que la banca es finalmente la mayor beneficiaria de este programa.

En 1991, el Comité Técnico de FOVI aprobó el financiamiento de seis nuevos productos de vivienda: 1) adquisición de terrenos de 60m² con todos los servicios; 2) lotes con servicios comunitarios; 3) lotes con servicios y pie de casa; 4) departamentos sin recámaras; 5) financiamientos para autoconstrucción o mejoramiento habitacional, a través de parques de materiales proporcionados por los Institutos Estatales de Vivienda; y 6) financiamiento para la adquisición de vivienda usada (Zepeda y Mohar, 1993). Este cambio en la oferta del FOVI puede estar relacionado con los condicionantes del crédito del Banco Mundial que le fue asignado por esos años. Sin embargo, a la fecha, dichos nuevos programas no se han podido aplicar por falta de recursos de la institución (entrevista a la Mtra. Beatriz García, investigadora del IIS, UNAM, 23/mayo/1996).

Con los recursos del Banco Mundial, el FOVI emprendió recientemente un programa de auditorías de la reglamentación en algunos estados de la República, para determinar los costos burocráticos directos impuestos por los organismos públicos encargados de otorgar los permisos de urbanización y construcción, al desarrollo de conjuntos habitacionales y ha firmado acuerdos con los gobernadores de los estados para reducir los obstáculos y los costos (Banco Mundial, 1994). Esto es un ejemplo de cómo esta institución se ha apegado a los lineamientos del Banco, trascendiendo incluso su ámbito de organismo financiero, para tratar de influir en el objetivo del desarrollo del sector de la vivienda en su totalidad.

El proceso de desregulación de la banca afectó fuertemente al FOVI; tanto el monto de su inversión como el número de viviendas producidas bajó notablemente con respecto a los niveles alcanzados en el sexenio anterior. Sin embargo, la banca

reprivatizada, adquirió la importancia que perdió el FOVI en ambos rubros, triplicando, entre 1989 y 1993, el número de viviendas producidas por éste e invirtiendo 8.7 veces más (ver cuadros 1 y 2).

La mayor parte de las acciones de la banca durante este sexenio, estuvo constituida por los créditos puente que ésta otorgaba directamente a los promotores de vivienda para la construcción de conjuntos habitacionales, donde, al finalizar las obras, se individualizaban los créditos, quedando la deuda del adjudicatario con la banca. Por otra parte, casi todos los bancos instrumentaron sistemas de ahorro y préstamo, consistentes en cuentas individuales especiales que los demandantes abrían en los bancos, de modo que cuando llegasen a reunir un cierto monto, el banco les prestaba una proporción mayor (aproximadamente el 70%) de lo que habían ahorrado para que pudiesen adquirir una vivienda nueva o usada. El tipo de vivienda producida por la banca es bastante más cara que la del FOVI (entrevista a la Mtra. Beatriz García, op.cit.).

La importancia de FOVI y la banca juntos en la inversión total creció, del 49.5% que había representado en el sexenio pasado, al 55.5% entre 1989 y 1993; sin embargo su participación en el número total de acciones realizadas disminuyó del 35.8% en el sexenio anterior al 29.5% promedio en este período (ver cuadro 3 y gráficas 11 y 12), indicando que la vivienda producida tuvo, en general, un costo más elevado.

Entre 1989 y 1991, la inversión de FOVI y los bancos mostró un ligero decremento, pero en 1992 y 1993, ésta se incrementó de manera sin precedente (casi quintuplicándose), principalmente debido a la participación de los bancos. De 1991 a 1992, el número total de viviendas producidas se elevó también a más del doble, manteniéndose casi al mismo nivel en 1993 (ver cuadros 1 y 2 y gráficas 5 y 10).

Los cambios experimentados durante este sexenio por FOVI y el auge de la banca privada en el financiamiento de vivienda, se relacionan principalmente con dos de los lineamientos del Banco Mundial: la promoción del financiamiento hipotecario y la organización de la industria de la construcción.

2.9. Resumen de la acción del Estado en materia habitacional en el sexenio 1989-1994 y conclusiones

En este sexenio se realizaron los cambios más importantes en la orientación de la política de vivienda en México. Los programas sectoriales se enfocaron claramente hacia la adopción de un papel facilitador por parte del Estado, se reformaron las principales instituciones de vivienda y se realizaron modificaciones de suma trascendencia en la legislación que afecta al sector habitacional.

La inversión total en vivienda se incrementó, en promedio, a más del doble de lo que se invirtió en el sexenio anterior y el número total de acciones realizadas registró un alza promedio del 50% (ver cuadros 1 y 2 y gráficas 2 y 7); es decir, que este último presentó un aumento bastante menor que el de la inversión, indicando que la mayor parte de las acciones desarrolladas en este período fueron más caras. El notable incremento en los recursos destinados a vivienda provino, en su inmensa mayoría, de los recursos de la banca privada y, en mucha menor medida, de las aportaciones patronales a los fondos de vivienda y del crédito otorgado por el Banco Mundial al FONHAPO en 1990.

El total de recursos fiscales asignados al sector de la vivienda entre 1989 y 1992, mostró una tendencia decreciente y representó sólo el 1.2% del total invertido, siendo dicha proporción un punto porcentual menor de lo que fue en el sexenio anterior (ver cuadro 4 y gráfica 14). Esto indica que, además de que las transferencias gubernamentales a las instituciones de vivienda han sido siempre mínimas, éstas han tendido a disminuir cada vez más, lo que se relaciona con la recomendación del Banco Mundial sobre su reducción.

El comportamiento de la inversión total por tipo de organismo entre 1989 y 1993 fue el siguiente: FOVI y la banca fueron los más importantes en casi todos los años (a excepción de 1991) y, a partir de 1992, registraron un alza sin precedente, invirtiendo dos y media veces más que los demás organismos juntos; los fondos de vivienda siguieron en importancia y mostraron una tendencia creciente en todos los años; y los

organismos que atienden a la población de menores ingresos presentaron fluctuaciones, incrementando su inversión hasta 1990, para disminuirla en los dos años siguientes (ver cuadro 3 y gráficas 1 y 11).

En lo que se refiere a la producción total por tipo de organismo la situación fue la siguiente: entre 1989 y 1990, la participación más importante fue la de las instituciones que atienden a los sectores de menores recursos, habiendo éstos realizado el mayor número de acciones de vivienda, pero a partir de 1991, su producción disminuyó fuertemente; los fondos, en cambio, mostraron un incremento constante en su producción, llegando en 1993 a niveles similares a los de FOVI y la banca; estos últimos presentaron fuertes fluctuaciones y, a partir de 1992, se constituyeron en los principales productores; y los otros organismos tuvieron una participación poco importante (ver cuadro 3 y gráficas 6 y 12).

Durante este sexenio, al igual que en los anteriores, el programa que predominó fue el de vivienda terminada, habiendo éste absorbido, en promedio, el 82% de la inversión y representado el 47.4% de la producción total; sin embargo, su participación en el número total de acciones realizadas bajó notablemente con respecto al sexenio anterior, debido principalmente a la importancia adquirida por los programas de mejoramiento y créditos individuales. Las acciones de mejoramiento habitacional siguieron en importancia, aunque su número disminuyó en 1991 y 1992; este tipo de programa representó un porcentaje muy pequeño de la inversión (2.3% en promedio) y constituyó casi la cuarta parte de la producción total. Los créditos individuales otorgados por los fondos de vivienda y algunos otros organismos³³, fueron aumentando constantemente su número, constituyéndose en los terceros en importancia con respecto al número de acciones y los segundos en cuanto a la inversión. Por su parte, los programas de lotes con servicios y vivienda progresiva tuvieron una participación poco significativa durante este período (ver cuadro 8 y gráficas 17, 18, 19 y 20).

³³ Los bancos, BANOBRAS, PEMEX, CFE, FICAPRO, FIDELAC, FIDACA e INCOBUSA.

Podemos decir que los cambios con respecto al sexenio anterior radican en la disminución del número de acciones de vivienda terminada (aunque relativa, porque desde 1992 aumentaron significativamente) y vivienda progresiva, que son los dos programas que contribuyen mayoritariamente al aumento del stock habitacional, y en el incremento de la cantidad de créditos individuales.

El régimen de tenencia de la vivienda promovido por los programas estatales fue, al igual que en la etapa anterior, el de propiedad privada. Con respecto a la vivienda en arrendamiento, sólo el FOVI impulsó programas para la construcción de este tipo de vivienda y su proporción fue mínima (...%) comparada con los financiamientos otorgados para la producción de conjuntos habitacionales a ser asignados en propiedad. El FOVISSSTE, que introdujo su programa de "casa propia" y el Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO), que en este sexenio se separó del FONHAPO, otorgaron créditos individuales para que los inquilinos demandantes pudiesen adquirir la vivienda que rentaban, de modo que estos programas no incidieron en la producción de vivienda en renta. Por otra parte, el gobierno también otorgó facilidades para que los inquilinos que habitaban las viviendas propiedad del Estado en los conjuntos construidos en los años cuarenta y cincuenta, las adquirieran en propiedad.

La acción gubernamental más importante referida a la vivienda en renta, fue la reforma al Código Civil en Materia de Arrendamiento, aprobada en 1993, la cual puso fin a los contratos de "renta congelada" y buscó una relación más equilibrada entre arrendadores y arrendatarios (porque la anterior legislación favorecía grandemente a los inquilinos), con el objetivo de estimular la producción de este tipo de vivienda. Sin embargo, se presentaron varias protestas por parte de los grupos sociales, ya que la nueva Ley Inquilinaria parece orientarse en el sentido contrario, favoreciendo a los arrendadores, y la aplicación de esta legislación se pospuso por cinco años.

En lo que se refiere a los subsidios, durante este sexenio, se redujeron en todos los organismos. Con la desaparición del "encaje legal a la banca", en el FOVI se eliminaron los subsidios

cruzados (de los ahorradores privados a los adquirientes de vivienda) y sólo quedaron los de la reducción de la tasa de interés (que es un poco menor a la del mercado) y los del servicio de garantía que presta este organismo a la banca. En los fondos de vivienda, ya desde el sexenio pasado éstos habían disminuido, al expresarse los créditos en número de veces el salario mínimo y ampliarse los plazos de amortización; aunque dicha reducción es relativa por la depreciación que ha sufrido el salario, de modo que, siguen siendo estos organismos los que proporcionan mayores subvenciones. En el FONHAPO, los subsidios fueron disminuyendo gradualmente y desaparecieron aquéllos que se otorgaban por buen pago. Así podemos ver, que en los casos de FOVI y FONHAPO, dichos subsidios provienen de los recursos fiscales con que cuentan estos organismos (y que cada vez son menores), mientras que en los fondos, se derivan de las aportaciones patronales y son absorbidos por los derechohabientes demandantes que no han recibido créditos.

Las formas de promoción habitacional son algunos de los aspectos que mayores cambios presentaron durante esta etapa. Dichos cambios se reflejaron particularmente en el INFONAVIT, donde desapareció la figura del promotor representante de un grupo de trabajadores y en su lugar se incorporó, aquélla del promotor/constructor privado tradicional. De este modo podemos decir, que durante este sexenio la acción habitacional del Estado apoyó fuertemente a los promotores privados, permitiendo su intervención en el INFONAVIT, que es un organismo muy importante; en la banca privada, que impulsó nuevos programas de financiamiento para el desarrollo de conjuntos habitacionales; en el FOVI, donde tradicionalmente se había trabajado con estos agentes; y en el FOVISSSTE, dentro de su programa de cofinanciamiento y coinversión. Por su parte, los promotores de los grupos sociales organizados, encontraron obstáculos en su función, al eliminarse los créditos para adquisición de suelo en el FONHAPO.

A diferencia de lo sucedido en la etapa anterior, en ésta sí se presentaron cambios importantes en los organismos de vivienda: la banca fue desregulada y reprivatizada e incorporó

nuevos programas habitacionales, constituyéndose una nueva oferta de financiamiento para los promotores privados, y también desarrolló sistemas de ahorro y préstamo (que habían desaparecido desde 1970), otorgando créditos en condiciones comerciales; el FOVI se separó de la banca, teniendo que buscar fuentes alternativas de recursos (en este caso un crédito del Banco Mundial) e instrumentó el sistema de subastas; los fondos de vivienda transformaron totalmente su forma de trabajo (dejando de ser los grandes productores de conjuntos habitacionales), cambiaron sus sistema de promoción habitacional (abriendo sus puertas a los promotores privados) e incrementaron la importancia de sus programas de créditos individuales; y finalmente, los organismos que atienden a la población de menores ingresos, priorizaron las acciones de menor costo y redujeron los subsidios otorgados.

El hecho de que, al final de este sexenio, la banca se haya convertido en la mayor productora de vivienda y que los organismos destinados a la población de menores recursos hayan disminuido fuertemente su producción, habla de que la política habitacional tendió a favorecer a los sectores de ingresos medios; sin embargo, no debemos dejar de tomar en cuenta que las acciones de los fondos se incrementaron y representaron una proporción importante del total, y que éstas, en general se destinan a trabajadores con bajos salarios.

Podemos concluir que la política de vivienda instrumentada durante este sexenio, se vincula directamente con las estrategias facilitadoras promovidas por el Banco Mundial. El Estado adoptó un nuevo papel que incluyó, además de la formulación de una política desreguladora, que permitió una mayor intervención del sector privado (y en menor mediada del social), el impulso a la reforma de las instituciones y la garantía de los derechos de propiedad; es decir, un papel facilitador. Por otra parte, siguió las recomendaciones del Banco y de la UNCHS, reformando las políticas fiscales y financieras que afectan a la vivienda, reduciendo las transferencias presupuestarias al sector y otorgando una mayor autonomía a las autoridades locales.

En la política habitacional de este sexenio, encontramos

ejemplos de los siete instrumentos identificados por el Banco Mundial para la puesta en práctica de una estrategia facilitadora:

El desarrollo del derecho a la propiedad: la reforma al Artículo 27 constitucional, que posibilita la venta de tierras ejidales y comunales y la constitución de reservas territoriales, otorgando un derecho preferencial de adquisición a los gobiernos estatales y municipales; el fuerte incremento de las acciones de regularización de la tenencia de la tierra, llevado a cabo por la CORETT y el PRONASOL; la venta de las viviendas de propiedad pública a los residentes (los conjuntos habitacionales construidos por el IMSS y la Dirección de Pensiones Civiles); y la formulación de la nueva Ley Inquilinaria (1993) y la de condominios (1994).

La promoción del financiamiento hipotecario: el auge de los programas habitacionales de la banca privada; el establecimiento de nuevos sistemas de ahorro y préstamo; la instrumentación de sistemas hipotecarios innovadores destinados a la población de menores recursos, constituidos por los créditos colectivos otorgados por el FONHAPO (que ya venían funcionando desde el sexenio pasado) y el otorgamiento del "crédito a la palabra" en PRONASOL, FOVISSSTE, FONHAPO y FONAVIR.

La racionalización de los subsidios: FONHAPO eliminó los subsidios por concepto de buen pago y fue reduciendo las demás subvenciones que otorga, dirigiéndolas exclusivamente a los programas de menor costo (en este caso, las demandadas por la población de menores ingresos); en el FOVI desaparecieron los subsidios cruzados; y los fondos de vivienda adoptaron esquemas de recuperación crediticia más reales, aunque en ellos subsisten los subsidios y son mayores que en las demás instituciones.

El suministro de infraestructura para la urbanización residencial: las acciones de lotes con servicios desarrolladas por el Programa de 100 Ciudades de la SEDESOL; y los programas de infraestructura urbana y rural (agua potable, drenaje, electrificación y urbanización básica), llevados a cabo por el PRONASOL en los asentamientos populares.

La reglamentación de la urbanización de terrenos y la

construcción de viviendas: la simplificación administrativa promovida por el PNV y el PFDV; la disminución de los costos indirectos que afectan a la vivienda (impuestos por adquisición y venta, aranceles notariales, etc.); el establecimiento de "ventanillas únicas" en las localidades para los trámites habitacionales, estipulando plazos máximos para la duración de éstos; y la revisión y actualización de los reglamentos de construcción, fraccionamientos y subdivisiones de terrenos.

La organización de la industria de la construcción: el establecimiento de los sistemas de subastas de financiamiento para los constructores/promotores privados en FOVI e INFONAVIT; la oferta de "créditos puente" en la banca privada; y la instalación de "parques de materiales" de la construcción en los asentamientos populares, llevada a cabo por PRONASOL, FIVIDESU y FONHAPO.

Y finalmente, el perfeccionamiento del marco institucional necesario para administrar el sector de la vivienda: el fortalecimiento de la SEDESOL como ente coordinador de todos los organismos habitacionales y de las acciones que realizan los gobiernos estatales y municipales en materia de vivienda y suelo urbano, promovido por la LFV, el PNV y el PFDV; y la organización de foros públicos, con la participación de los principales organismos de vivienda, el sector privado, las ONGs y las organizaciones sociales, para la formulación del PNV 1990-1994 y, posteriormente, del PFDV.

A partir de lo anterior podemos concluir que en materia habitacional, México ha seguido los lineamientos establecidos por el Banco Mundial, encaminados al desarrollo del "sector de la vivienda en su totalidad", intentando abarcar la legislación, los sistemas financieros, la industria de la construcción, la formulación de políticas y a todos los submercados de vivienda (aquella para la población de mayores recursos, la vivienda media y la popular).

En este sentido, la política de vivienda instrumentada durante este sexenio se vincula más con las propuestas del Banco sobre las estrategias facilitadoras, que con las de la UNCHS, que se centran más en el aspecto social, las asociaciones entre los

diferentes agentes, la participación de la comunidad y el diseño de esquemas financieros innovadores que sean accesibles para los pobres. Aunque dichas características se impulsaron en los programas destinados a la población pobre, principalmente en PRONASOL y FONHAPO, el primero tuvo un enfoque partidista y asistencialista y su impacto en materia de vivienda fue limitado; y en el caso del segundo, se presentaron obstáculos para las promociones habitacionales de los grupos sociales, afectando la accesibilidad de los créditos para los sectores de menores recursos.

De este modo, los principales beneficiarios de la política de vivienda aplicada durante el sexenio salinista, que trató de seguir los lineamientos de las estrategias facilitadoras, fueron el sector promocional privado, la industria de la construcción, el sector financiero privado y la población de ingresos medios.

ANEXO ESTADISTICO Y GRAFICO

CAPITULOS I y II

CUADRO 1

INVERSION DE LOS DIFERENTES ORGANISMOS DE VIVIENDA EN MILLONES DE PESOS DE 1974

AÑOS	INCEVIS	INFON	FOVISS	FOVIMI	TOTAL FONDOS	INDECO	DDF	FONHA	O.EST.	FICAPR	TOTAL B.INGR	BANOB	OTROS ORG.	TOTAL OTROS	FOVI	BANCA	TOTAL BANCA	TOTALES
1973	78,3	512,4	510,1	55,9	1.078,4	226,7	518,3				744,9	910,7		910,7	1.667,3		1.667,3	4.401,3
1974	100,0	1.883,2	1.413,8	196,3	3.493,3	431,1	229,7				660,8	541,8		541,8	1.057,1		1.057,1	5.753,0
1975	115,6	2.633,0	1.804,0	233,4	4.670,4	236,9	57,8				294,7	292,7		292,7	1.148,7		1.148,7	6.406,6
1976	144,6	4.891,1	1.578,6	252,7	6.722,4	436,1	228,3				664,4	540,6		540,6	883,6		883,6	8.811,0
1977	190,1	2.999,1	1.281,2	76,5	4.356,8	133,1	0,0				133,1	578,2		578,2	751,8		751,8	5.819,9
1978	226,3	3.638,3	2.269,9	89,5	5.997,7	129,0	138,2				267,1	517,3		517,3	1.998,0		1.998,0	8.780,1
1979	282,7	6.026,5	1.805,5	85,8	7.917,9	176,7	50,2				226,9	273,1		273,1	3.132,3		3.132,3	11.550,1
1980	365,0	5.429,0	2.229,4	55,9	7.714,4	263,3	23,1				286,4		513,3	513,3	2.387,7		2.387,7	10.901,7
1981	471,0	5.565,5	1.991,9	73,8	7.631,1	625,1	71,2				696,2		1.793,7	1.793,7	3.041,2		3.041,2	13.162,2
1982	728,9	6.128,6	1.671,1	121,0	7.920,7			417,2			417,2		2.214,8	2.214,8	4.342,2		4.342,2	14.894,7
1983	1340,2	4.887,8	826,7	39,5	5.754,0			397,7			397,7		563,0	563,0	5.536,2		5.536,2	12.250,9
1984	2096,6	6.178,5	1.232,5	75,7	7.486,7		104,4	892,0			996,4		958,3	958,3	8.319,5		8.319,5	17.760,8
1985	3255,1	7.497,8	1.253,3	97,2	8.848,4		206,6	931,5			1.138,1		1.043,9	1.043,9	9.451,5		9.451,5	20.481,9
1986	5810,8	6.308,6	1.478,6	90,9	7.878,1		80,0	739,0			819,0		966,2	966,2	8.428,2		8.428,2	18.091,5
1987	14095,0	5.713,1	1.256,7	148,9	7.118,7		45,3	909,9			955,2		874,8	874,8	11.736,4		11.736,4	20.685,1
1988	30210,4	5.798,3	1.271,7	111,4	7.181,4		176,2	846,5			1.022,7		434,6	434,6	10.717,2		10.717,2	19.355,9
1989	32266,4	6.933,0	1.570,5	93,2	8.596,8		158,0	880,9	327,5		1.366,4		280,2	280,2	2.475,7	8.893,8	11.369,5	21.612,9
1990	38014,1	8.872,0	1.958,3	227,9	11.058,2		568,1	1.228,3	509,9		2.306,3	65,2	693,2	758,3	2.447,6	8.837,2	11.284,8	25.407,6
1991	45800,4	8.481,8	2.891,2	563,4	11.936,4		217,1	923,3	603,1	46,8	1.790,3	183,0	1.182,3	1.365,2	2.317,3	6.439,9	8.757,1	23.849,1
1992	51592,2	10.484,0	1.634,3	451,8	12.570,1		535,5	896,4	576,9	168,0	2.176,7	754,9	1.288,5	2.043,4	1.970,8	40.686,4	42.657,2	59.447,4
1993	56238,9	11.155,3	2.388,1	123,6	13.667,0		465,8	855,5	171,7	309,4	1.802,3	401,4	338,9	740,3	2.752,5	38.866,3	41.618,8	57.828,4

FUENTES: Estadísticas de Vivienda 1973-1980, SAHOP

Estadísticas de Vivienda 1981-1990, SEDUE

Estadísticas de Vivienda 1991-1992, SEDESOL

Los datos respectivos a INFONAVIT se obtuvieron de la Agenda Estadística 1994, Coord. General de Informática, INFONAVIT.

Los datos respectivos a FONHAPO se obtuvieron de la "Evolución Estadística 1982-1994", FONHAPO, 1995.

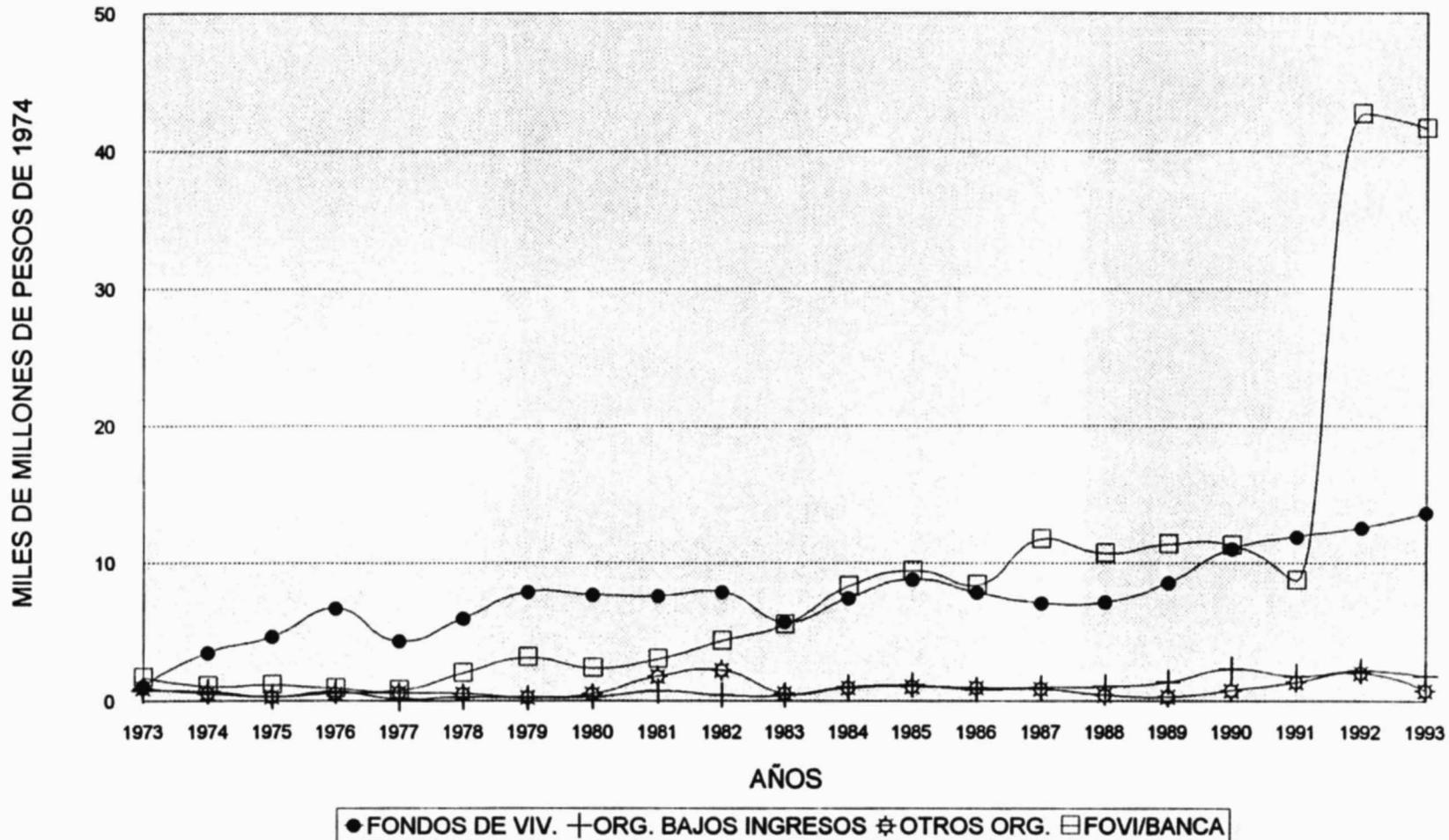
Los datos de 1993 fueron proporcionados por la Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda, SEDESOL

El INCEVIS se obtuvo de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.

GRAFICA 1

INVERSION POR TIPO DE ORGANISMO

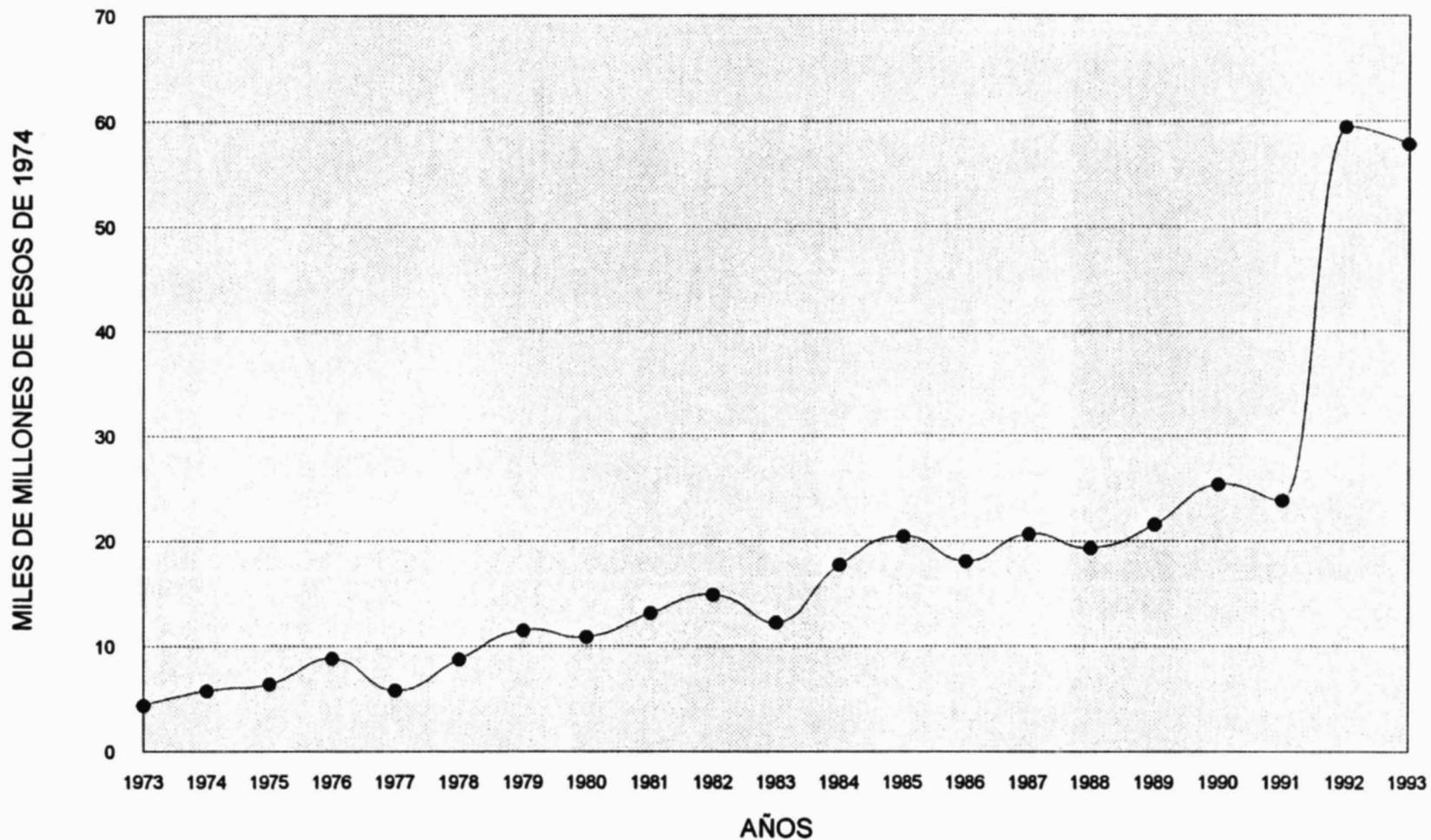
(en millones de pesos de 1974)



GRAFICA 2

INVERSION TOTAL EN VIVIENDA

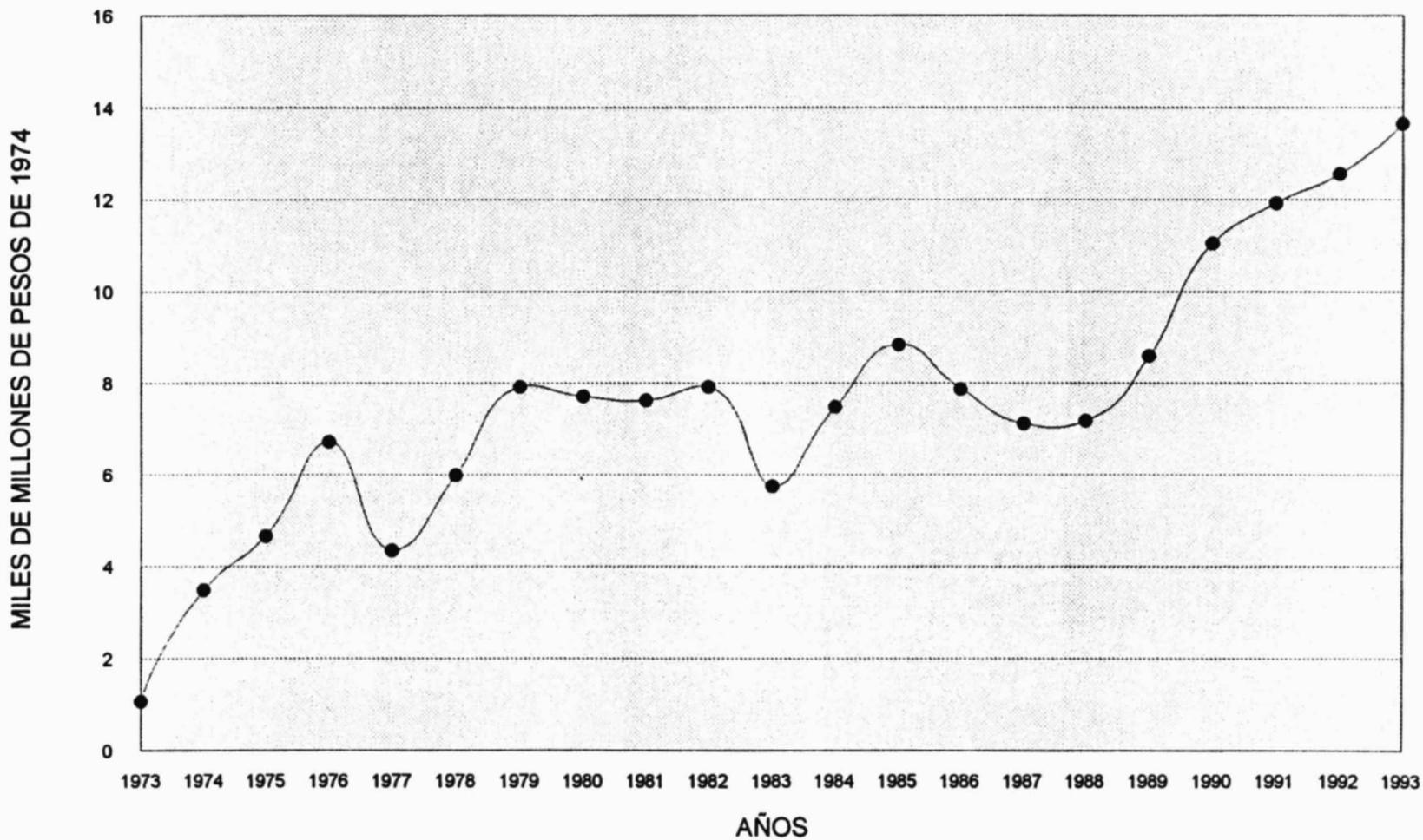
(en millones de pesos de 1974)



GRAFICA 3

INVERSION DE LOS FONDOS DE VIVIENDA

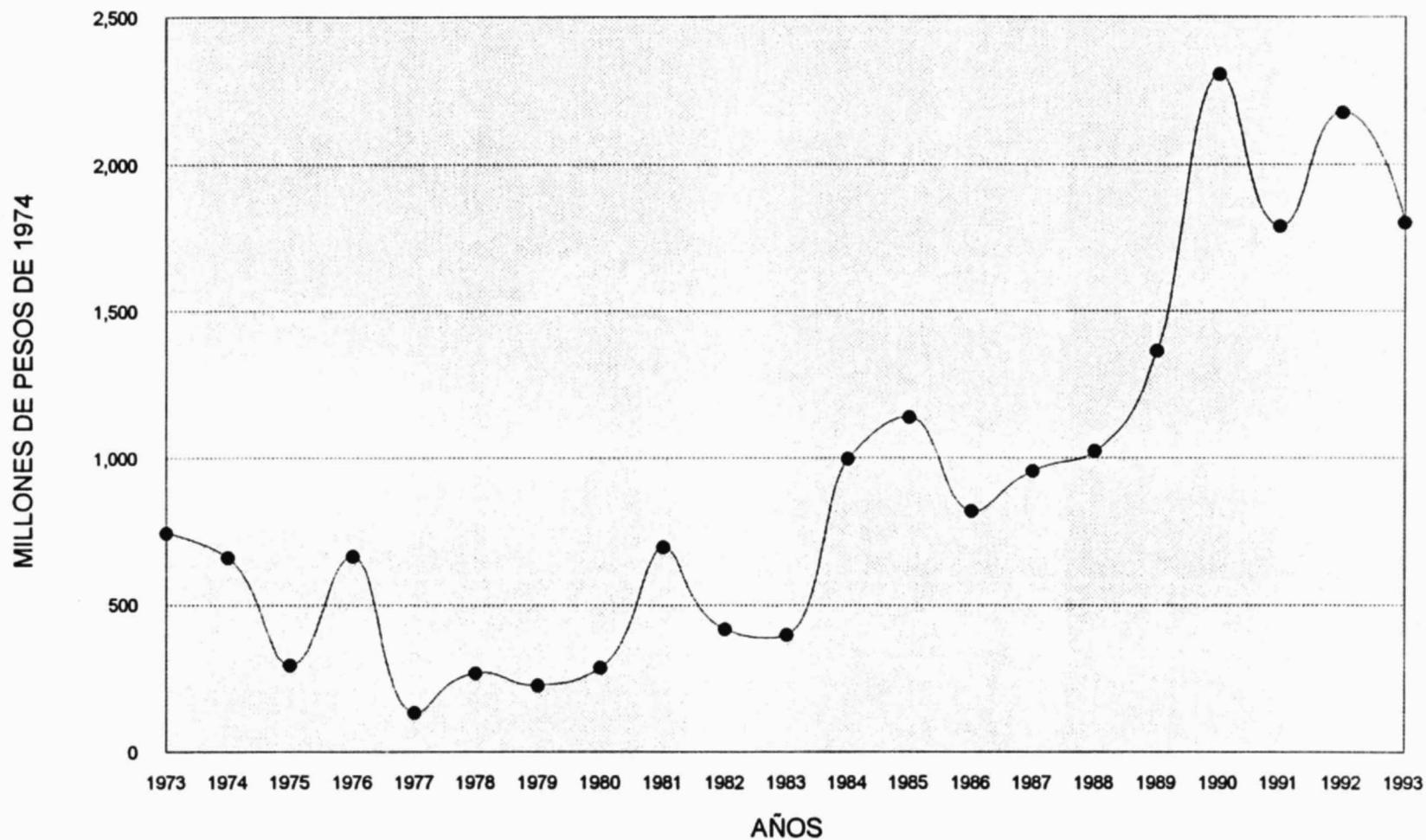
(en millones de pesos de 1974)



GRAFICA 4

INVERSION DE LOS ORGANISMOS PARA BAJOS INGRESOS

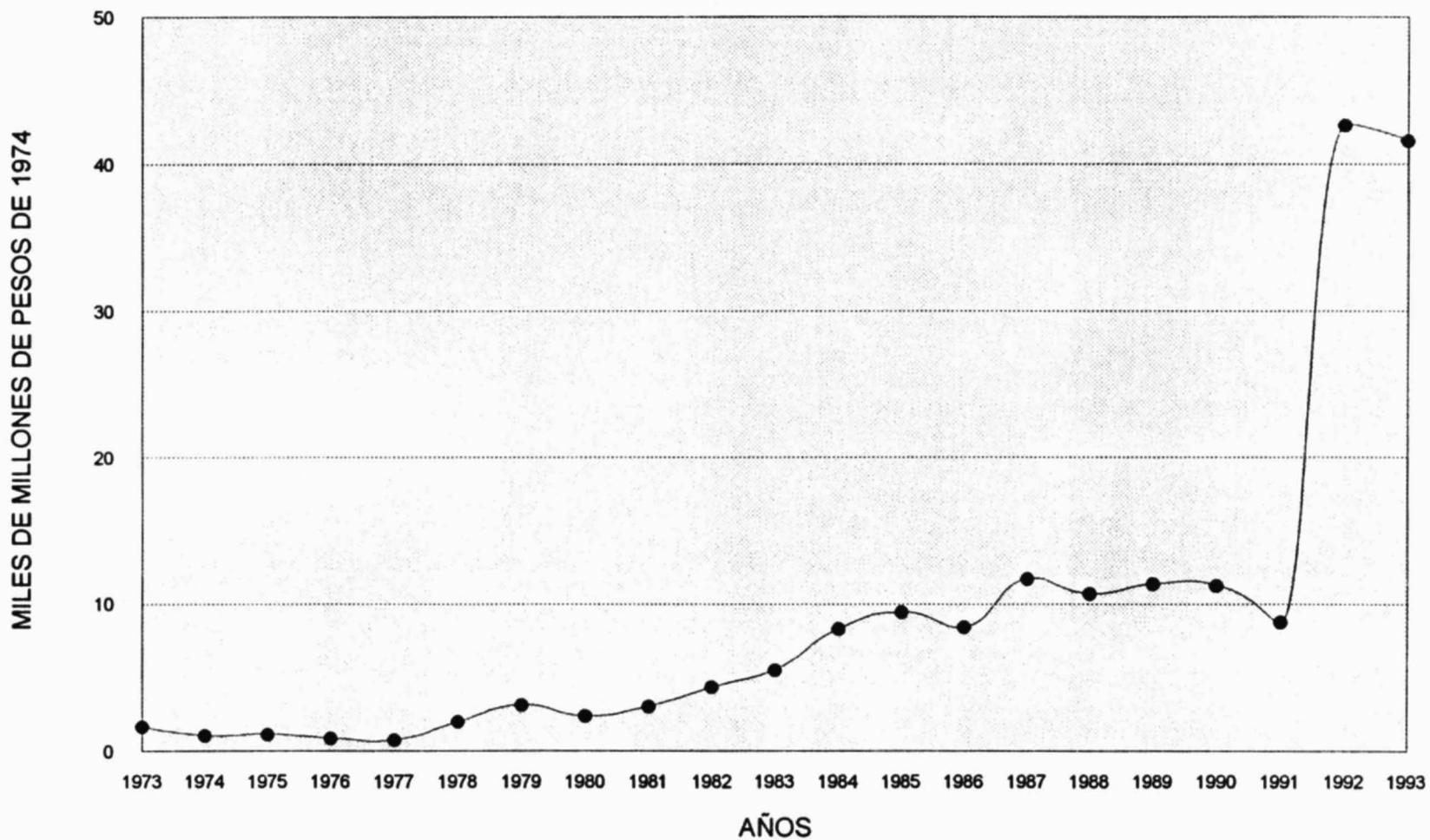
(en millones de pesos de 1974)



GRAFICA 5

INVERSION DE FOVI Y LA BANCA

(en millones de pesos de 1974)



CUADRO 2

NUMERO DE ACCIONES DE LOS DIFERENTES ORGANISMOS DE VIVIENDA

AÑOS	INFON	FOVISS	FOVIMI	TOTAL FONDOS	INDECO	DDF	FONHA	O.EST.	FICAPR	TOTAL B.INGR	BANOB	OTROS ORG.	TOTAL OTROS	FOVI	BANCA	TOTAL BANCA	TOTALES
1973	5.084	4.003	0	9.087	243	8.093				8.336	4.232		4.232	29.226		29.226	50.881
1974	22.112	4.432	250	26.794	2.911	2.568				5.479	9.256		9.256	17.671		17.671	59.200
1975	35.554	7.014	410	42.978	4.571	495				5.066	157		157	15.782		15.782	63.983
1976	38.472	8.956	906	48.334	8.932	6.610				15.542	2.096		2.096	12.877		12.877	78.849
1977	20.385	9.263	271	29.919	9.914	0				9.914	1.184		1.184	11.135		11.135	52.152
1978	30.463	11.905	403	42.771	24.018	1.904				25.922	641		641	20.239		20.239	89.573
1979	40.991	6.135	421	47.547	22.137	110				22.247	2.850		2.850	28.157		28.157	100.801
1980	37.737	12.137	348	50.222	20.252	2.166				22.418		2.874	2.874	28.480		28.480	103.994
1981	52.304	13.455	500	66.259	22.577	1.140				23.717		10.614	10.614	36.675		36.675	137.265
1982	49.067	752	426	50.245		0	932			932		10.643	10.643	59.727		59.727	121.547
1983	55.246	11.561	0	66.807		15	7.467			7.482		12.794	12.794	56.216		56.216	143.299
1984	67.151	6.374	85	73.610		2.385	27.002			29.387		18.332	18.332	71.894		71.894	193.223
1985	74.777	22.256	262	97.295		3.862	30.535			34.397		20.426	20.426	88.813		88.813	240.931
1986	79.281	23.045	712	103.038		904	58.898			59.802		10.475	10.475	58.230		58.230	231.545
1987	80.247	14.499	311	95.057		1.551	60.162			61.713		11.531	11.531	88.581		88.581	256.882
1988	57.504	14.923	1.179	73.606		3.199	61.004			64.203		9.690	9.690	104.903		104.903	252.402
1989	71.925	19.848	451	92.224		38.623	42.834	35.443		116.900		8.549	8.549	17.121	35.883	53.004	270.677
1990	89.536	24.986	518	115.040		58.323	59.506	39.595		157.424	2.820	3.979	6.799	30.720	41.557	72.277	351.540
1991	57.338	48.178	667	106.183		5.335	33.555	58.987	1.080	96.957	13	3.821	3.834	30.772	35.056	65.828	274.802
1992	89.033	34.977	4.129	128.139		4.515	39.205	17.919	2.142	63.781	11.748	5.971	17.719	24.638	129.362	154.000	363.639
1993	110.200	35.231	4.832	150.263		6.323	42.048	12.239	1.316	61.926	7.445	3.748	11.193	22.089	132.088	154.177	377.559

FUENTES: Estadísticas de Vivienda 1973-1980, SAHOP

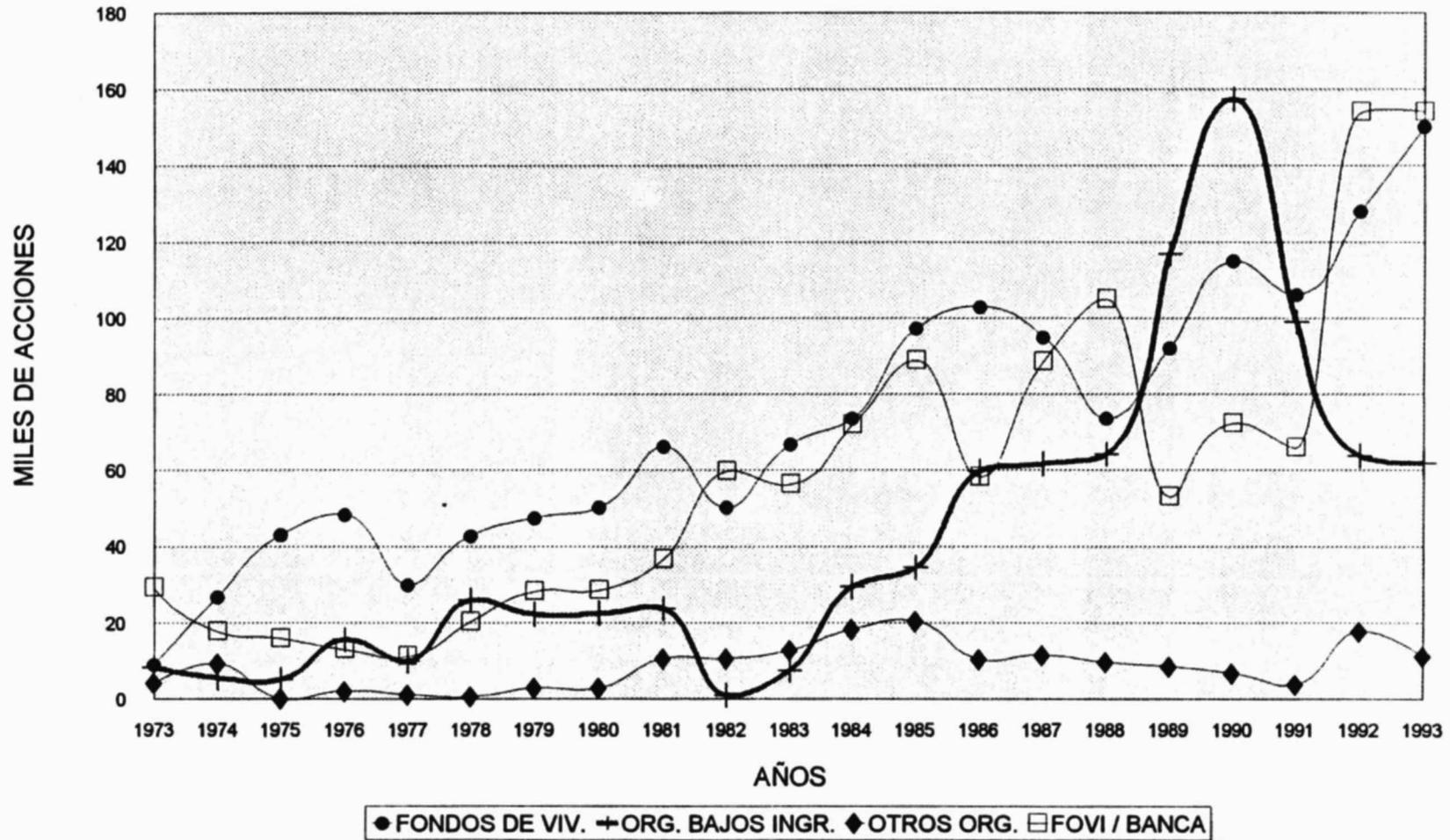
Estadísticas de Vivienda 1981-1990, SEDUE

Estadísticas de Vivienda 1991-1992, SEDESOL

Los datos referentes a FONHAPO se obtuvieron de la "Evolución Estadística 1982-1994", FONHAPO, 1995

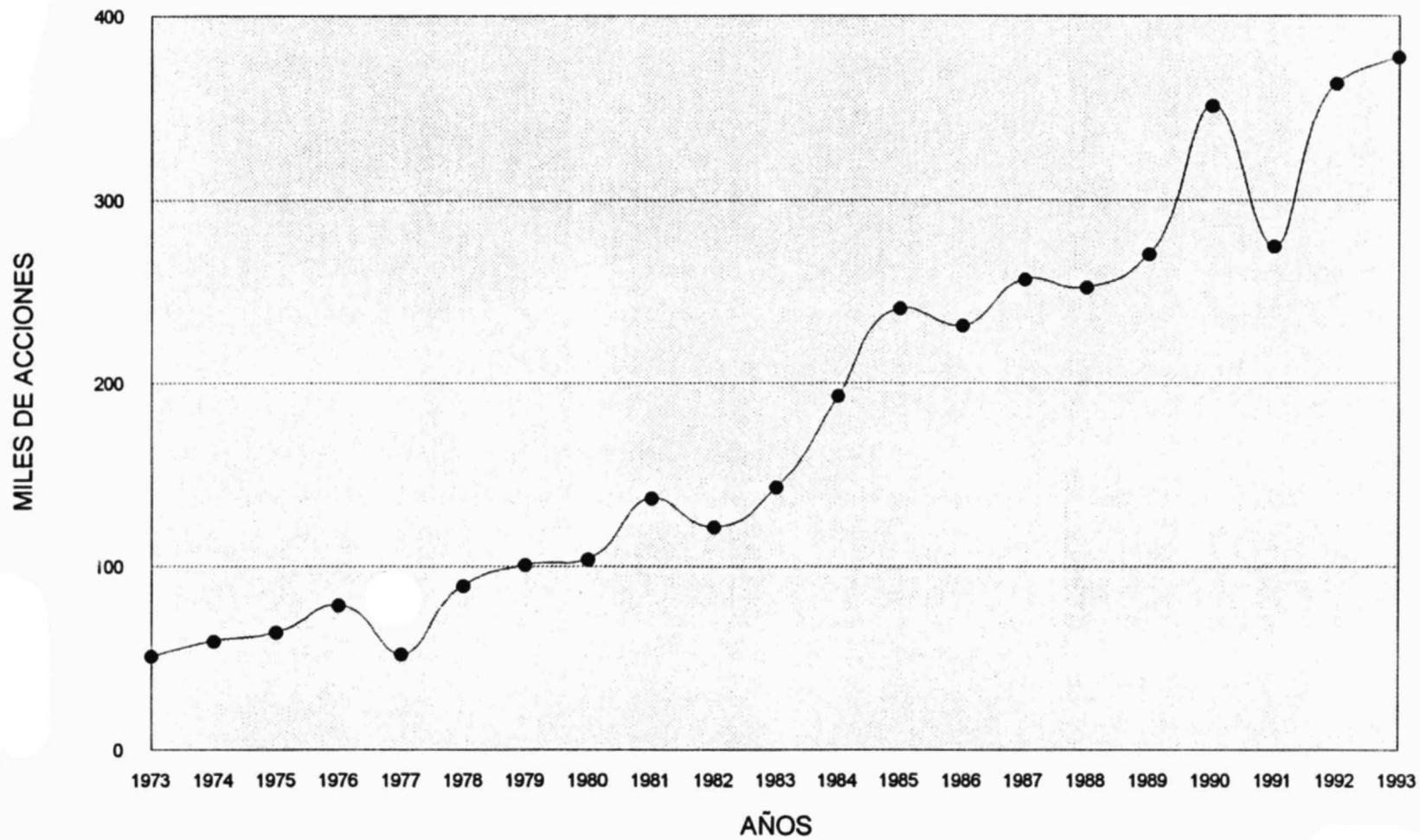
Los datos de 1993 fueron proporcionados por la Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda, SEDESOL.

GRAFICA 6
 NUMERO DE ACCIONES REALIZADAS POR TIPO DE ORGANISMO



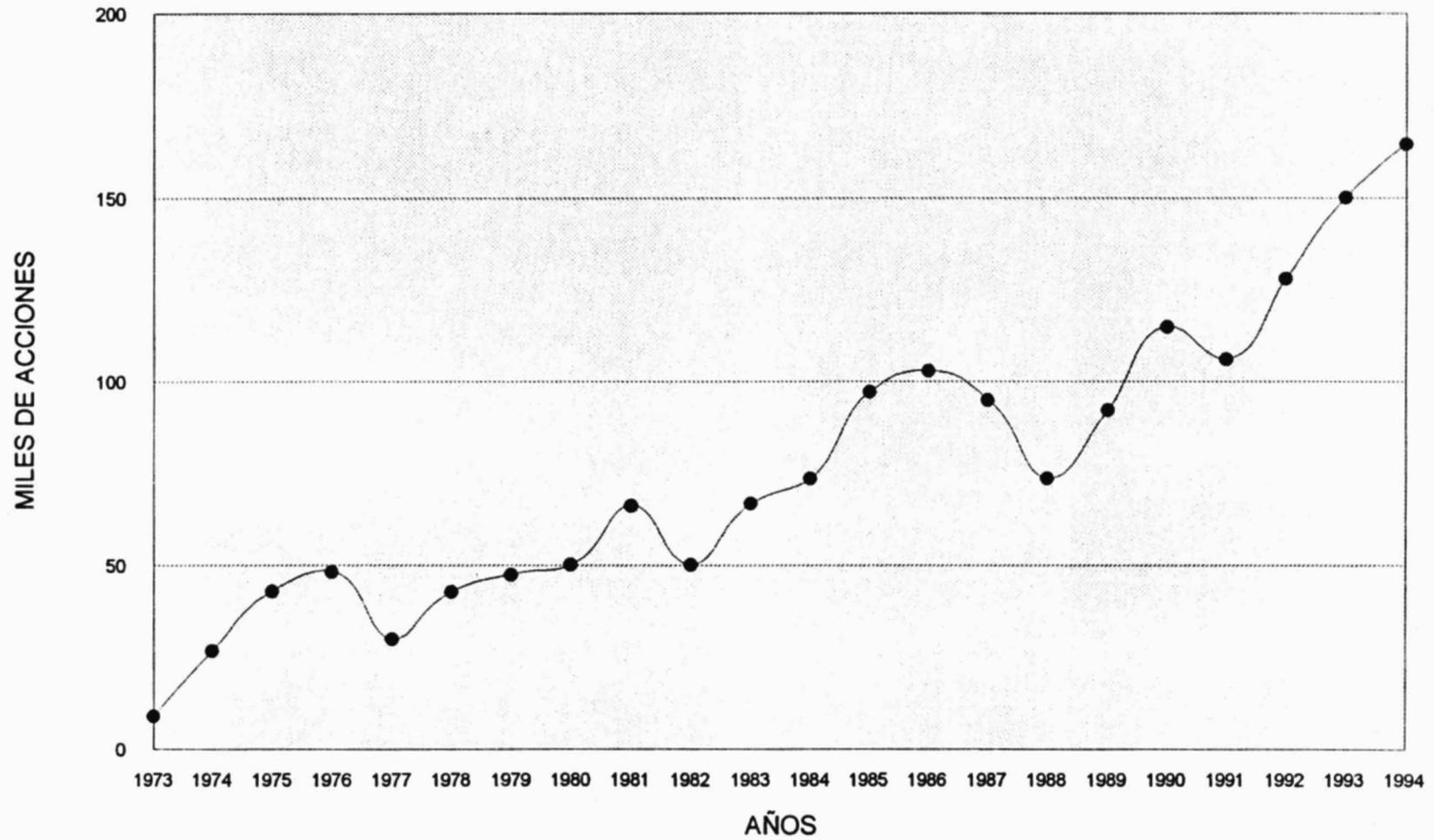
GRAFICA 7

NUMERO TOTAL DE ACCIONES DE VIVIENDA



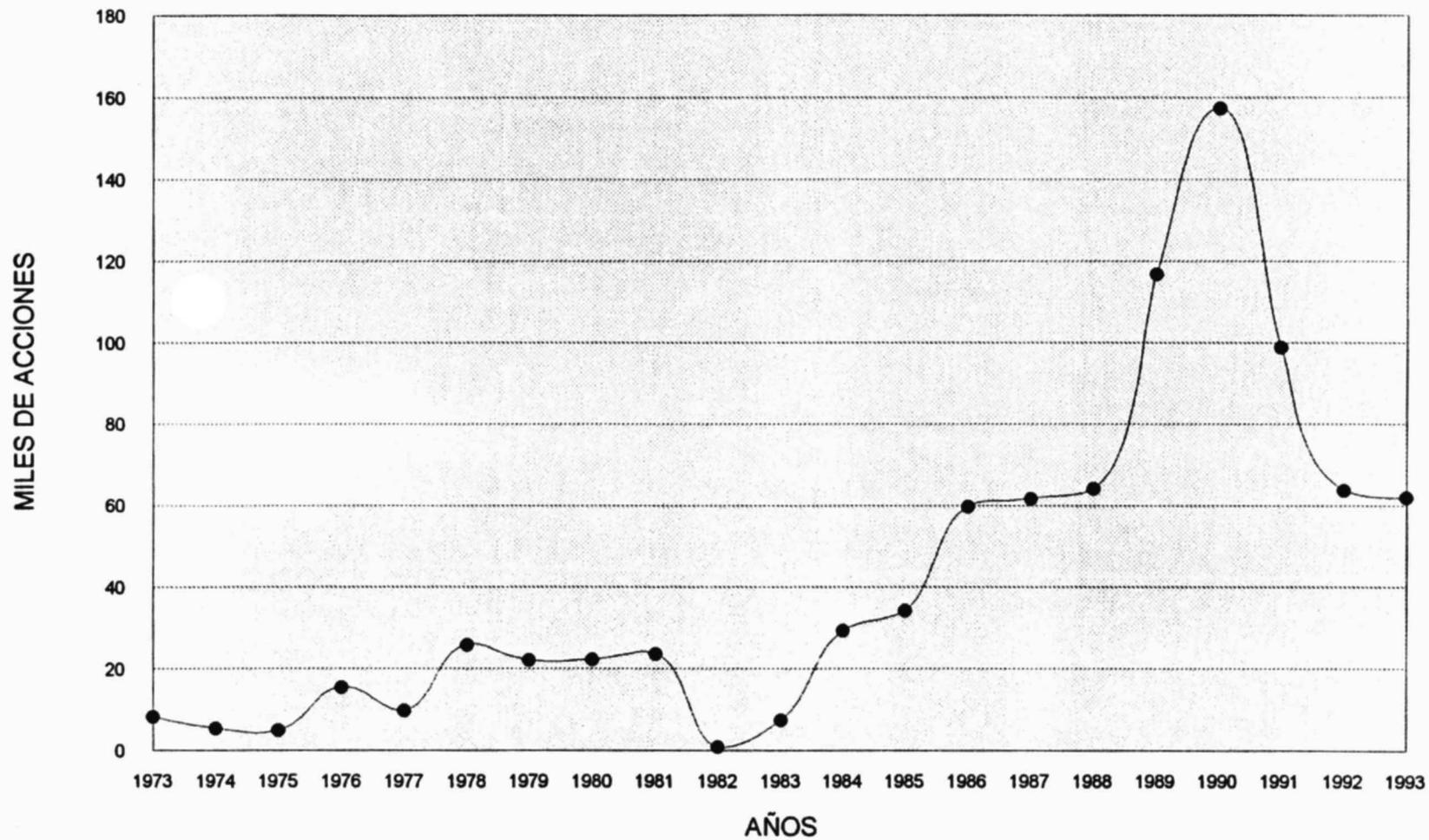
GRAFICA 8

NUMERO DE ACCIONES REALIZADAS POR LOS FONDOS DE VIVIENDA

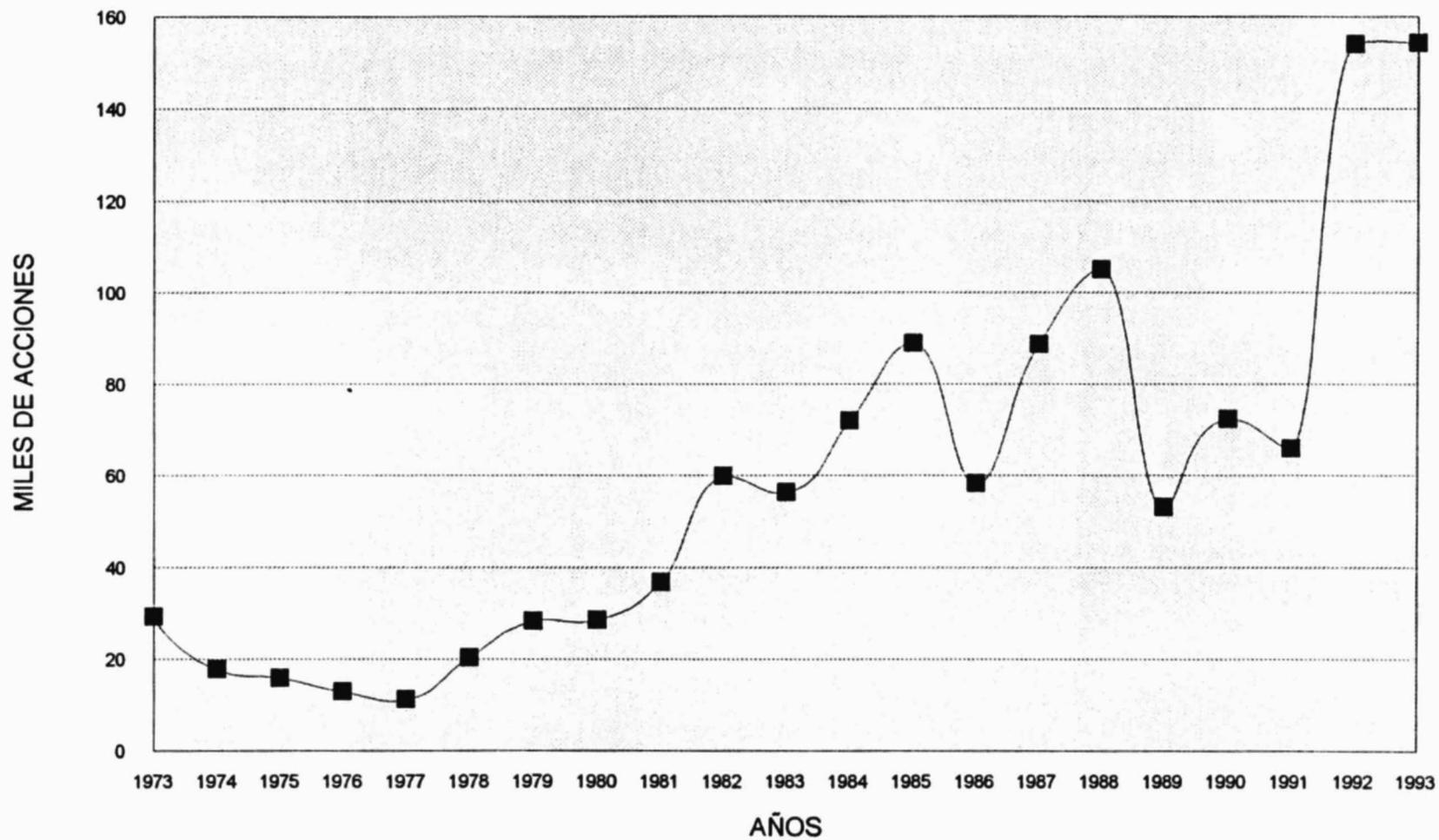


GRAFICA 9

NUMERO DE ACCIONES REALIZADAS POR LOS ORGANISMOS DEDICADOS A LA POBLACION DE BAJOS INGRESOS



GRAFICA 10
NUMERO DE ACCIONES REALIZADAS POR FOVI Y LA BANCA



CUADRO 3

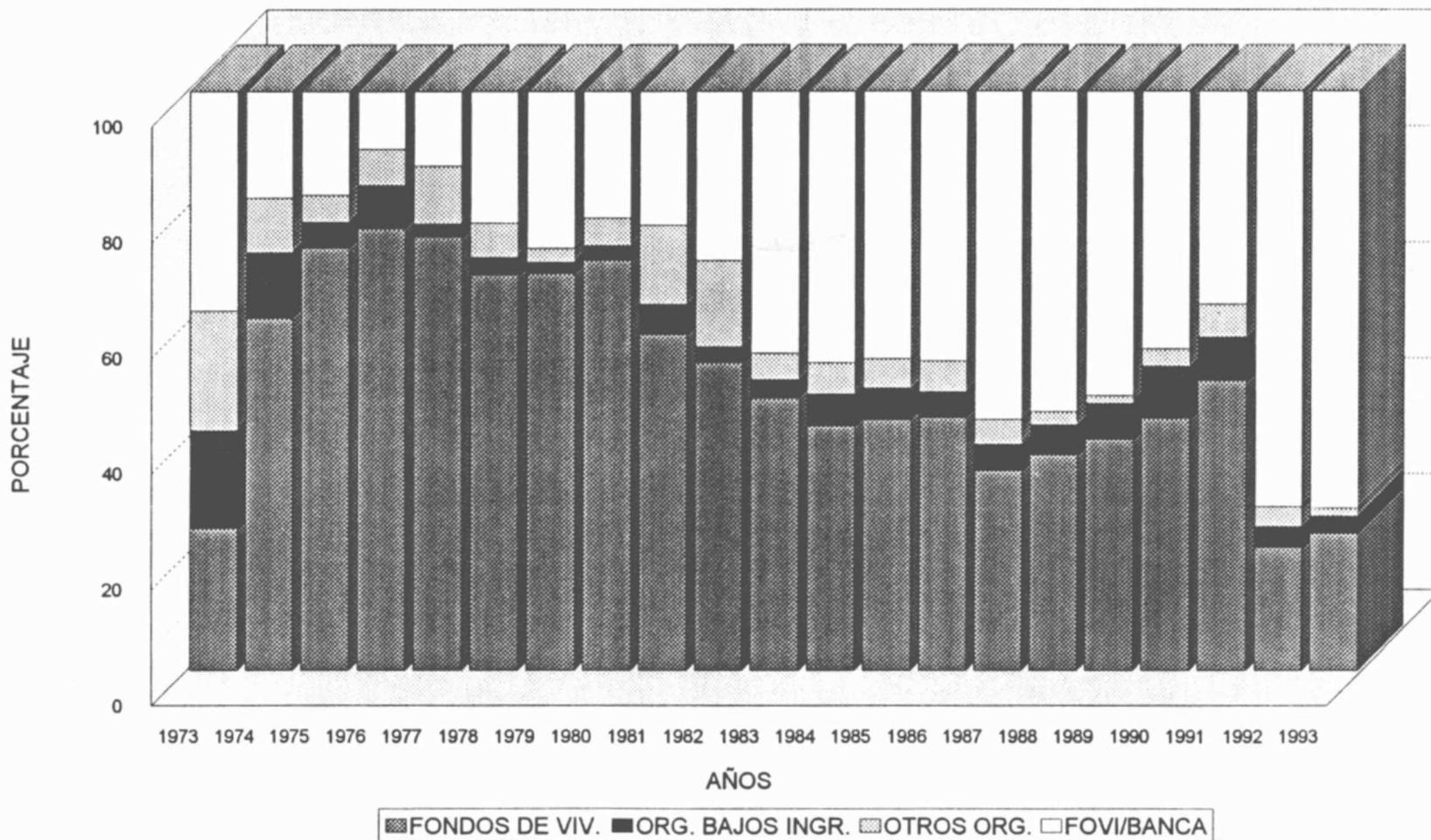
INVERSION Y NUMERO DE ACCIONES DE LOS DIFERENTES TIPOS DE ORGANISMOS DE VIVIENDA
(valores monetarios en millones de pesos de 1974)

AÑOS	FONDOS DE VIVIENDA				ORG. PARA BAJOS INGRESOS				OTROS ORGANISMOS				FOVI / BANCA				TODOS LOS ORGANISMOS		
	INVER.	%	ACCS.	%	INVER.	%	ACCS.	%	INVER.	%	ACCS.	%	INVER.	%	ACCS.	%	INVER.	ACCS.	%
1973	1.078,4	24,5	9.087	17,9	744,9	16,9	8.336	16,4	910,7	20,7	4.232	8,3	1.667,3	37,9	29.226	57,4	4.401,3	50.881	100
1974	3.493,3	60,7	26.794	45,3	660,8	11,5	5.479	9,3	541,8	9,4	9.256	15,6	1.057,1	18,4	17.671	29,8	5.753,0	59.200	100
1975	4.670,4	72,9	42.978	67,2	294,7	4,6	5.066	7,9	292,7	4,6	157	0,2	1.148,7	17,9	15.782	24,7	6.406,6	63.983	100
1976	6.722,4	76,3	48.334	61,3	664,4	7,5	15.542	19,7	540,6	6,1	2.096	2,7	883,6	10,0	12.877	16,3	8.811,0	78.849	100
1977	4.356,8	74,9	29.919	57,4	133,1	2,3	9.914	19,0	578,2	9,9	1.184	2,3	751,8	12,9	11.135	21,4	5.819,9	52.152	100
1978	5.997,7	68,3	42.771	47,7	267,1	3,0	25.922	28,9	517,3	5,9	641	0,7	1.998,0	22,8	20.239	22,6	8.780,1	89.573	100
1979	7.917,9	68,6	47.547	47,2	226,9	2,0	22.247	22,1	273,1	2,4	2.850	2,8	3.132,3	27,1	28.157	27,9	11.550,1	100.801	100
1980	7.714,4	70,8	50.222	48,3	286,4	2,6	22.418	21,6	513,3	4,7	2.874	2,8	2.387,7	21,9	28.480	27,4	10.901,7	103.994	100
1981	7.631,1	58,0	66.259	48,3	696,2	5,3	23.717	17,3	1.793,7	13,6	10.614	7,7	3.041,2	23,1	36.675	26,7	13.162,2	137.265	100
1982	7.920,7	53,2	50.245	41,3	417,2	2,8	932	0,8	2.214,6	14,9	10.643	8,8	4.342,2	29,2	59.727	49,1	14.894,7	121.547	100
1983	5.754,0	47,0	66.807	46,6	397,7	3,2	7.482	5,2	563,0	4,6	12.794	8,9	5.536,2	45,2	56.216	39,2	12.250,9	143.299	100
1984	7.486,7	42,2	73.610	38,1	996,4	5,6	29.387	15,2	958,3	5,4	18.332	9,5	8.319,5	46,8	71.894	37,2	17.760,8	193.223	100
1985	8.848,4	43,2	97.295	40,4	1.138,1	5,6	34.397	14,3	1.043,9	5,1	20.426	8,5	9.451,5	46,1	88.813	36,9	20.481,9	240.931	100
1986	7.878,1	43,5	103.038	44,5	819,0	4,5	59.802	25,8	966,2	5,3	10.475	4,5	8.428,2	46,6	58.230	25,1	18.091,5	231.545	100
1987	7.118,7	34,4	95.057	37,0	955,2	4,6	61.713	24,0	874,8	4,2	11.531	4,5	11.736,4	56,7	88.581	34,5	20.685,1	256.882	100
1988	7.181,4	37,1	73.606	29,2	1.022,7	5,3	64.203	25,4	434,6	2,2	9.690	3,8	10.717,2	55,4	104.903	41,6	19.355,9	252.402	100
1989	8.596,8	39,8	92.224	34,1	1.366,4	6,3	116.900	43,2	280,2	1,3	8.549	3,2	11.369,5	52,6	53.004	19,6	21.612,9	270.677	100
1990	11.058,2	43,5	115.040	32,7	2.306,3	9,1	157.424	44,8	758,3	3,0	6.799	1,9	11.284,8	44,4	72.277	20,6	25.407,6	351.540	100
1991	11.936,4	50,0	106.183	38,6	1.790,3	7,5	98.957	36,0	1.365,2	5,7	3.834	1,4	8.757,1	36,7	65.828	24,0	23.849,1	274.802	100
1992	12.570,1	21,1	128.139	35,2	2.176,7	3,7	63.781	17,5	2.043,4	3,4	17.719	4,9	42.657,2	71,8	154.000	42,3	59.447,4	363.639	100
1993	13.667,0	23,6	150.263	39,8	1.802,3	3,1	61.926	16,4	740,3	1,3	11.193	3,0	41.618,8	72,0	154.177	40,8	57.828,4	377.559	100

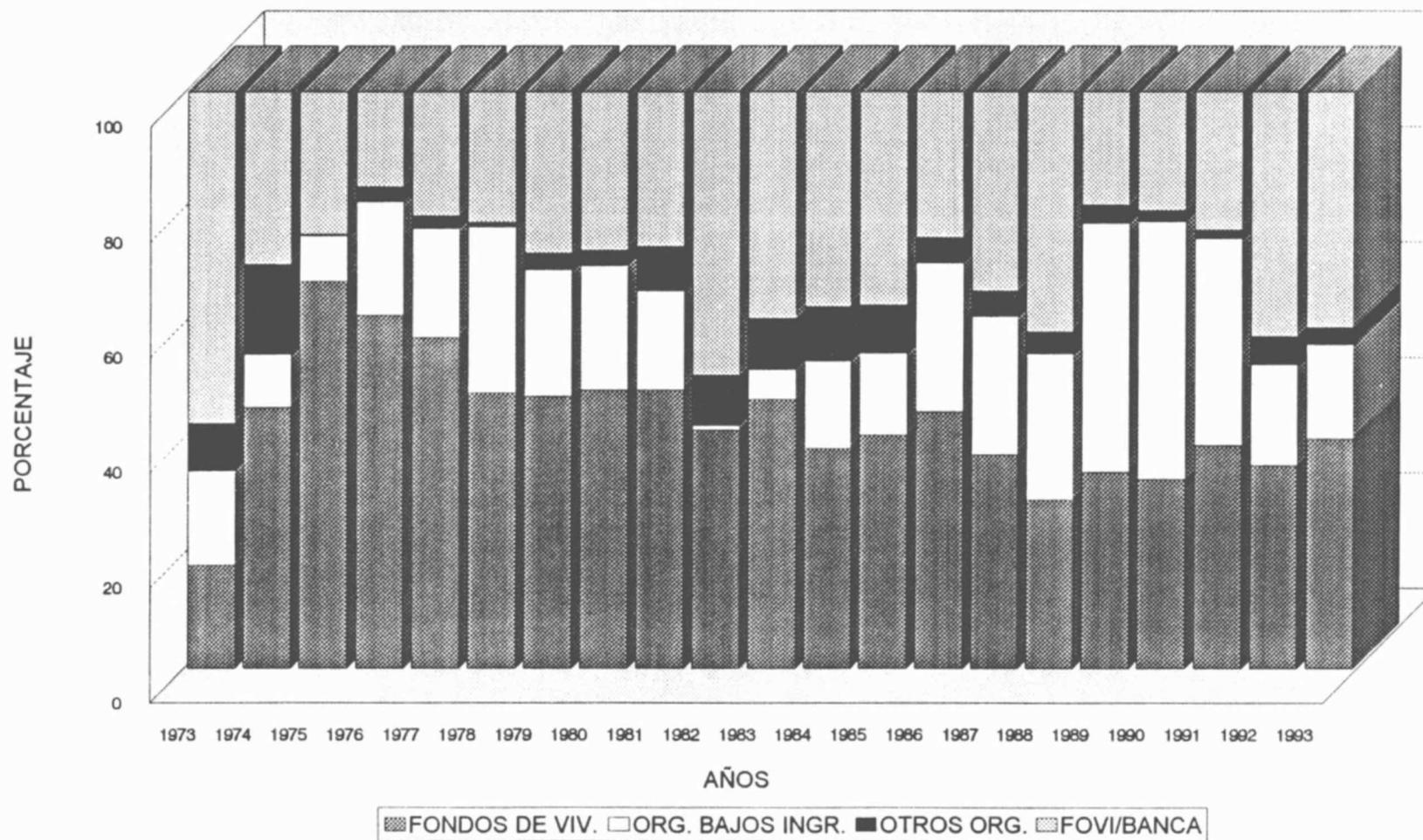
FUENTE: Cálculo propio con base en los datos de las Estadísticas de Vivienda 1973-1992, SAHOP, SEDUE y SEDESOL.

Cuadros 1 y 2

GRAFICA 11
 INVERSION POR TIPO DE ORGANISMO
 (como porcentaje del total)



GRAFICA 12
 NUMERO DE ACCIONES POR TIPO DE ORGANISMO
 (como porcentaje del total)



CUADRO 4**INVERSION TOTAL EN VIVIENDA Y RECURSOS FISCALES**
(millones de pesos de 1974)

AÑOS	INCEVIS	TODOS LOS ORGANISMOS		
		INVERSION	RECURSOS FISCALES	RF/INV %
1973	78,3	4.401,3	280,0	6,4
1974	100,0	5.753,0	0,0	0,0
1975	115,6	6.406,6	0,0	0,0
1976	144,6	8.811,0	0,0	0,0
1977	190,1	5.819,9	10,2	0,2
1978	226,3	8.780,1	121,5	1,4
1979	282,7	11.550,1	176,7	1,5
1980	365,0	10.901,7	431,1	4,0
1981	471,0	13.162,2	782,8	5,9
1982	728,9	14.894,7	1.325,1	8,9
1983	1340,2	12.250,9	431,1	3,5
1984	2096,6	17.760,8	336,3	1,9
1985	3255,1	20.481,9	546,5	2,7
1986	5810,8	18.091,5	306,9	1,7
1987	14095,0	20.685,1	308,2	1,5
1988	30210,4	19.355,9	432,4	2,2
1989	32266,4	21.612,9	415,8	1,9
1990	38014,1	25.407,6	404,3	1,6
1991	45800,4	23.849,1	332,5	1,4
1992	51592,2	59.447,4	379,6	0,6

FUENTES:

Estadística Básica de Vivienda 1973-1980, SAHOP.

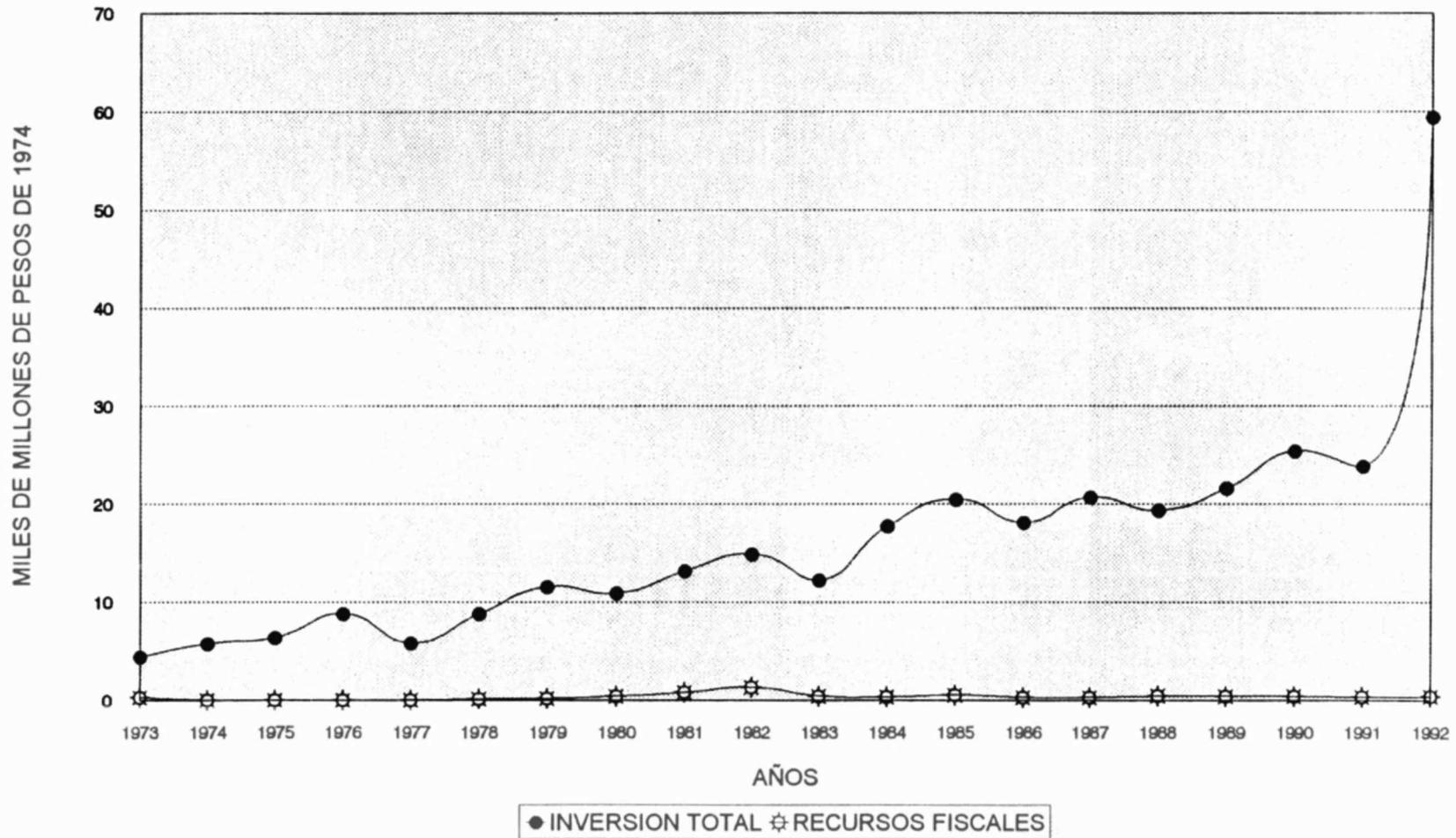
Estadística de Vivienda 1981-1982, SEDUE.

Segundo Informe de Gobierno de MMH, 1983.

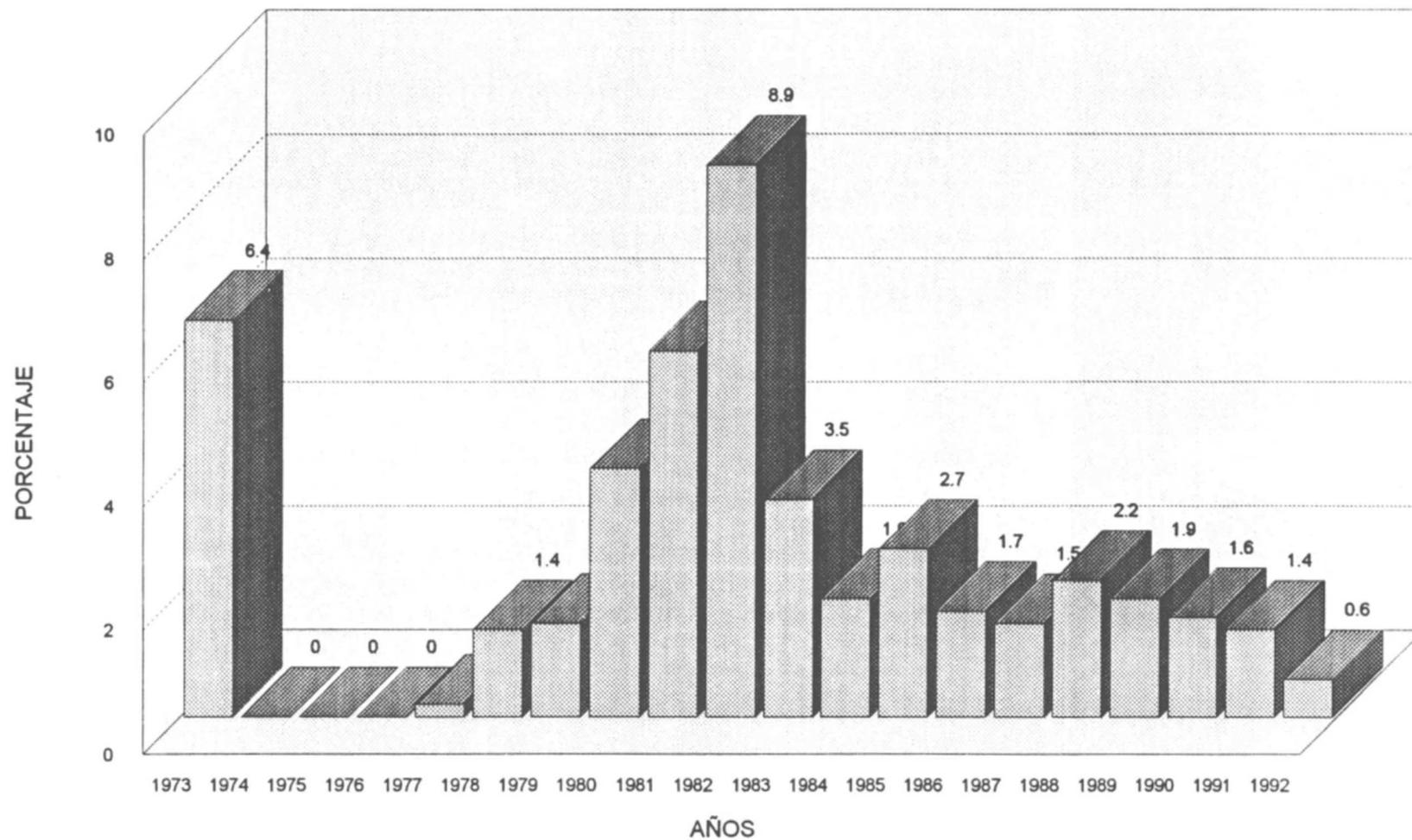
Tercer Informe de Gobierno de MMH, 1984.

Estadística de Finanzas Públicas, SHCP, 1986 hasta 1992.

GRAFICA 13
 INVERSION TOTAL EN VIVIENDA Y RECURSOS FISCALES
 (en millones de pesos de 1974)



GRAFICA 14
RECURSOS FISCALES ASIGNADOS A VIVIENDA
(como porcentaje de la inversion total)



CUADRO 5

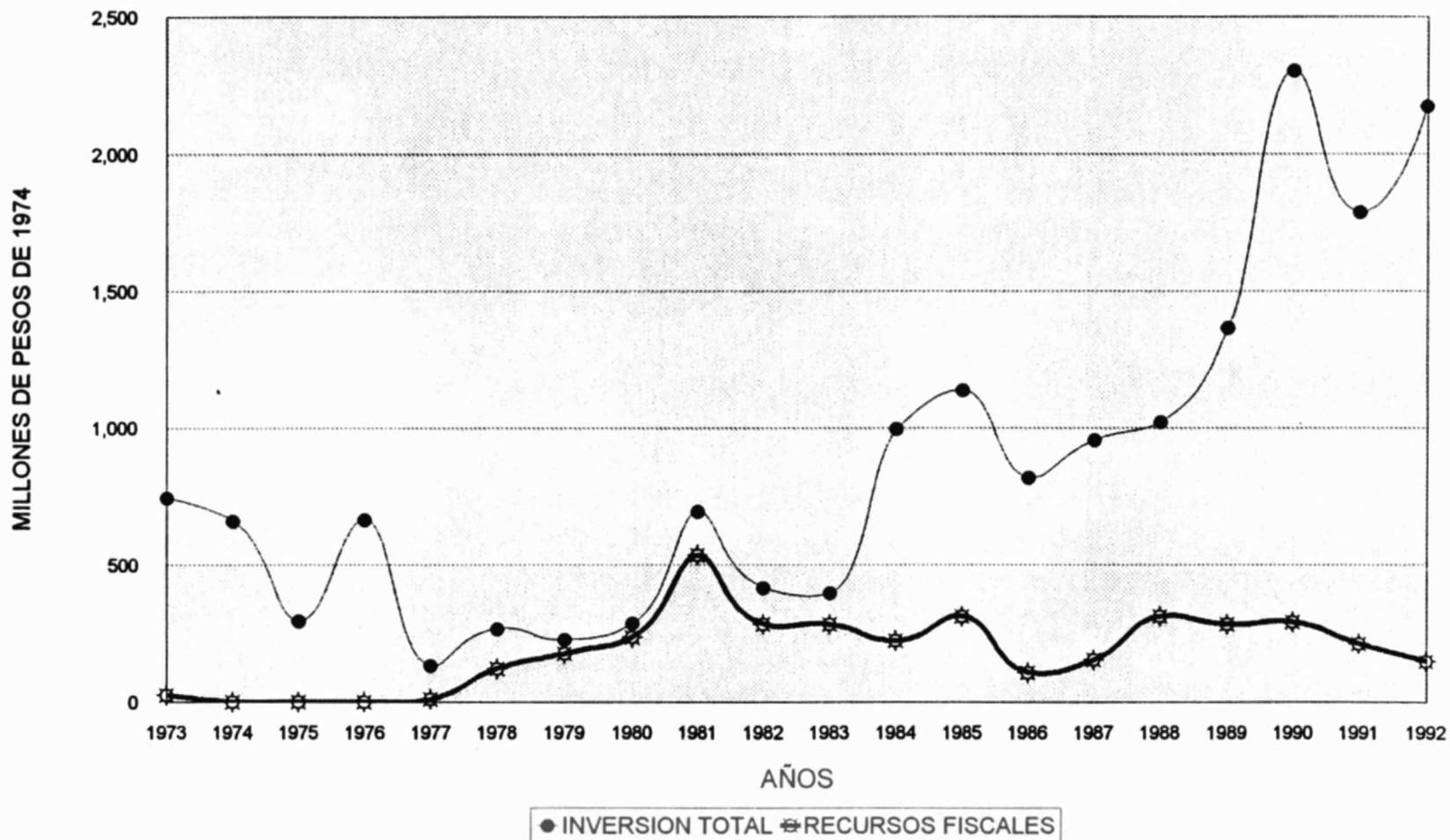
INVERSION TOTAL DE LOS ORGANISMOS QUE SIRVEN A LA POBLACION DE BAJOS INGRESOS Y RECURSOS FISCALES ASIGNADOS
(millones de pesos de 1974)

AÑOS	INCEVIS	INDECO			DDF			FONHAPO			ORG. ESTATALES			FICAPRO			TOTAL BAJOS INGRESOS		
		INV.	REC. FISC.	RF/INV %	INV.	REC. FISC.	RF/INV %	INV.	REC. FISC.	RF/INV %	INV.	REC. FISC.	RF/INV %	INV.	REC. FISC.	RF/INV %	INV.	REC. FISC.	RF/INV %
1973	78,3	226,7	24,6	10,9	518,3	0,0	0,0										744,9	24,6	3,3
1974	100,0	431,1	0,0	0,0	229,7	0,0	0,0										660,8	0,0	0,0
1975	115,6	236,9	0,0	0,0	57,8	0,0	0,0										294,7	0,0	0,0
1976	144,6	436,1	0,0	0,0	228,3	0,0	0,0										664,4	0,0	0,0
1977	190,1	133,1	10,2	7,6	0,0	0,0	0,0										133,1	10,2	7,6
1978	226,3	129,0	121,5	94,2	138,2	0,0	0,0										267,1	121,5	45,5
1979	282,7	176,7	176,7	100,0	50,2	0,0	0,0										226,9	176,7	77,9
1980	365,0	263,3	236,6	89,9	23,1	0,0	0,0										266,4	236,6	82,6
1981	471,0	625,1	535,0	85,6	71,2	0,0	0,0										696,2	535,0	76,8
1982	728,9							417,2	283,7	68,0							417,2	283,7	68,0
1983	1340,2							397,7	282,4	71,0							397,7	282,4	71,0
1984	2096,6				104,4	0,0	0,0	892,0	223,8	25,1							996,4	223,8	22,5
1985	3255,1				206,6	0,0	0,0	931,5	313,0	33,6							1.138,1	313,0	27,5
1986	5810,8				80,0	0,0	0,0	739,0	107,3	14,5							819,0	107,3	13,1
1987	14095,0				45,3	0,0	0,0	909,9	153,5	16,9							955,2	153,5	16,1
1988	30210,4				176,2	0,0	0,0	846,5	311,9	36,8							1.022,7	311,9	30,5
1989	32266,4				158,0	0,0	0,0	880,9	282,5	32,1	327,5	0,0	0,0				1.366,4	282,5	20,7
1990	38014,1				568,1	0,0	0,0	1.228,3	290,7	23,7	509,9	0,0	0,0				2.306,3	290,7	12,6
1991	45800,4				217,1	0,0	0,0	923,3	211,5	22,9	603,1	0,0	0,0	46,8	0,0	0,0	1.790,3	211,5	11,8
1992	51592,2				535,5	0,0	0,0	896,4	148,8	16,6	576,9	0,0	0,0	168,0	0,0	0,0	2.176,7	148,8	6,8

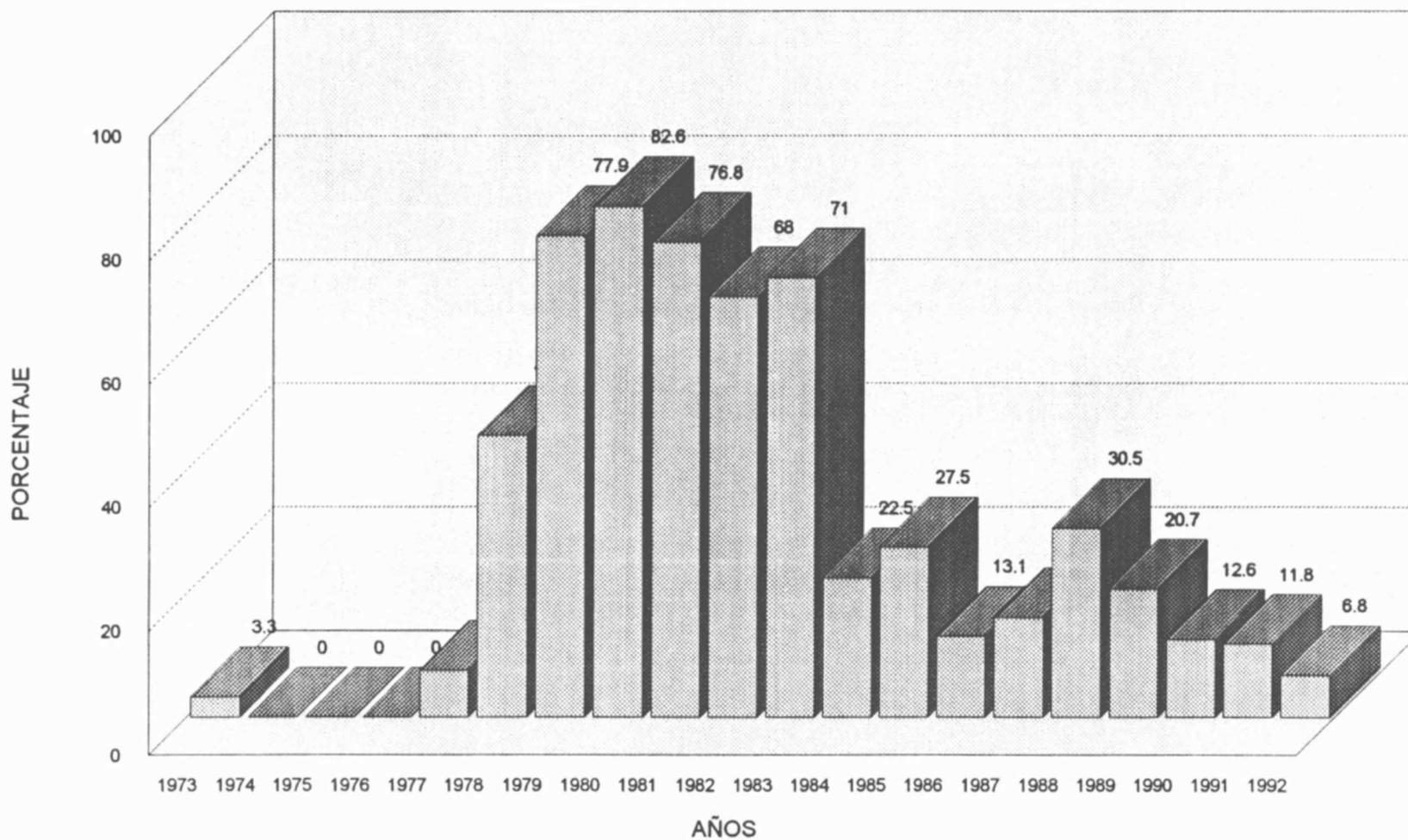
FUENTES:

Los datos de recursos fiscales de 1973 a 1982 fueron obtenidos de la Estadística Básica de Vivienda 1973-1980, SAHOP y de la Estadística de Vivienda 1981-1982, SEDUE.
 Los datos de los recursos fiscales de 1983 y 1984 fueron obtenidos de los Informes Presidenciales de MMH (segundo y tercero).
 Los datos de los recursos fiscales de 1985 a 1992 fueron obtenidos de las Estadísticas de Finanzas Públicas, SHCP, 1986 hasta 1992.
 Los datos sobre recursos fiscales asignados al FONHAPO de 1982 a 1992 fueron obtenidos de la Evolución Estadística 1982-1994, FONHAPO, 1995.

GRAFICA 15
INVERSION Y RECURSOS FISCALES DE LOS ORGANISMOS DEDICADOS
A LA POBLACION DE BAJOS INGRESOS



GRAFICA 16
RECURSOS FISCALES DE ORG. PARA POBLACION DE BAJOS INGRESOS
 (como porcentaje de la inversion total)



CUADRO 6

INVERSION TOTAL DE OTROS ORGANISMOS Y RECURSOS FISCALES ASIGNADOS
(millones de pesos de 1974)

AÑOS	INCEVIS	BANOBRAS			OTROS ORGANISMOS			TOTAL OTROS ORG.		
		INV.	REC. FISC.	RF/INV %	INV.	REC. FISC.	RF/INV %	INV.	REC. FISC.	RF/INV %
1973	78,3	910,7	0,0	0,0				910,7	0,0	
1974	100,0	541,8	0,0	0,0				541,8	0,0	
1975	115,6	292,7	0,0	0,0				292,7	0,0	
1976	144,6	540,6	0,0	0,0				540,6	0,0	
1977	190,1	578,2	0,0	0,0				578,2	0,0	
1978	226,3	517,3	0,0	0,0				517,3	0,0	
1979	282,7	273,1	0,0	0,0				273,1	0,0	
1980	365,0				513,3	194,5	37,9	513,3	194,5	37,9
1981	471,0				1.793,7	247,8	13,8	1.793,7	247,8	13,8
1982	728,9				2.214,6	1.023,9	46,2	2.214,6	1.023,9	46,2
1983	1340,2				563,0	148,7	26,4	563,0	148,7	26,4
1984	2096,6				958,3	112,5	11,7	958,3	112,5	11,7
1985	3255,1				1.043,9	107,5	10,3	1.043,9	107,5	10,3
1986	5810,8				966,2	62,0	6,4	966,2	62,0	6,4
1987	14095,0				874,8	41,9	4,8	874,8	41,9	4,8
1988	30210,4				434,6	25,2	5,8	434,6	25,2	5,8
1989	32266,4				280,2	26,7	9,5	280,2	26,7	9,5
1990	38014,1	65,2	0,0	0,0	693,2	30,8	4,4	758,3	30,8	4,1
1991	45800,4	183,0	0,0	0,0	1.182,3	29,7	2,5	1.365,2	29,7	2,2
1992	51592,2	754,9	0,0	0,0	1.288,5	26,2	2,0	2.043,4	26,2	1,3

FUENTES:

Los datos de recursos fiscales de 1973 a 1982 fueron obtenidos de la Estadística Básica de Vivienda 1973-1980, SAHOP y de la Estadística de Vivienda 1981-1982, SEDUE.

Los datos de los recursos fiscales de 1983 y 1984 fueron obtenidos de los Informes Presidenciales de MMH (segundo y tercero).

Los datos de los recursos fiscales de 1985 a 1992 fueron obtenidos de las Estadísticas de Finanzas Públicas, SHCP, 1986 hasta 1992.

CUADRO 7

INVERSION TOTAL DE FOVI Y LA BANCA Y RECURSOS FISCALES ASIGNADOS
(millones de pesos de 1974)

AÑOS	INCEVIS	FOVI			BANCA			TOTAL BANCA		
		INV.	REC. FISC.	RF/INV %	INV.	REC. FISC.	RF/INV %	INV.	REC. FISC.	RF/INV %
1973	78,3	1.667,3	0,0	0,0				1.667,3	0,0	0,0
1974	100,0	1.057,1	0,0	0,0				1.057,1	0,0	0,0
1975	115,6	1.148,7	0,0	0,0				1.148,7	0,0	0,0
1976	144,6	883,6	0,0	0,0				883,6	0,0	0,0
1977	190,1	751,8	0,0	0,0				751,8	0,0	0,0
1978	226,3	1.998,0	0,0	0,0				1.998,0	0,0	0,0
1979	282,7	3.132,3	0,0	0,0				3.132,3	0,0	0,0
1980	365,0	2.387,7	0,0	0,0				2.387,7	0,0	0,0
1981	471,0	3.041,2	0,0	0,0				3.041,2	0,0	0,0
1982	728,9	4.342,2	0,0	0,0				4.342,2	0,0	0,0
1983	1340,2	5.536,2	0,0	0,0				5.536,2	0,0	0,0
1984	2096,6	8.319,5	0,0	0,0				8.319,5	0,0	0,0
1985	3255,1	9.451,5	126,0	1,3				9.451,5	126,0	1,3
1986	5810,8	8.428,2	137,7	1,6				8.428,2	137,7	1,6
1987	14095,0	11.736,4	112,8	1,0				11.736,4	112,8	1,0
1988	30210,4	10.717,2	95,3	0,9				10.717,2	95,3	0,9
1989	32266,4	2.475,7	106,6	4,3	8.893,8	0,0	0,0	11.369,5	106,6	0,9
1990	38014,1	2.447,6	82,9	3,4	8.837,2	0,0	0,0	11.284,8	82,9	0,7
1991	45800,4	2.317,3	91,3	3,9	6.439,9	0,0	0,0	8.757,1	91,3	1,0
1992	51592,2	1.970,8	204,7	10,4	40.686,4	0,0	0,0	42.657,2	204,7	0,5

FUENTES:

Los datos de recursos fiscales de 1973 a 1982 fueron obtenidos de la Estadística Básica de Vivienda 1973-1980, SAHOP y de la Estadística de Vivienda 1981-1982, SEDUE.

Los datos de los recursos fiscales de 1983 y 1984 fueron obtenidos de los Informes Presidenciales de MMH (segundo y tercero).

Los datos de los recursos fiscales de 1985 a 1992 fueron obtenidos de las Estadísticas de Finanzas Públicas, SHCP, 1986 hasta 1992.

CUADRO 8

NUMERO DE ACCIONES REALIZADAS E INVERSION EJERCIDA POR TODOS LOS ORGANISMOS, SEGUN PROGRAMAS DE VIVIENDA (valores monetarios en millones de pesos de 1974)

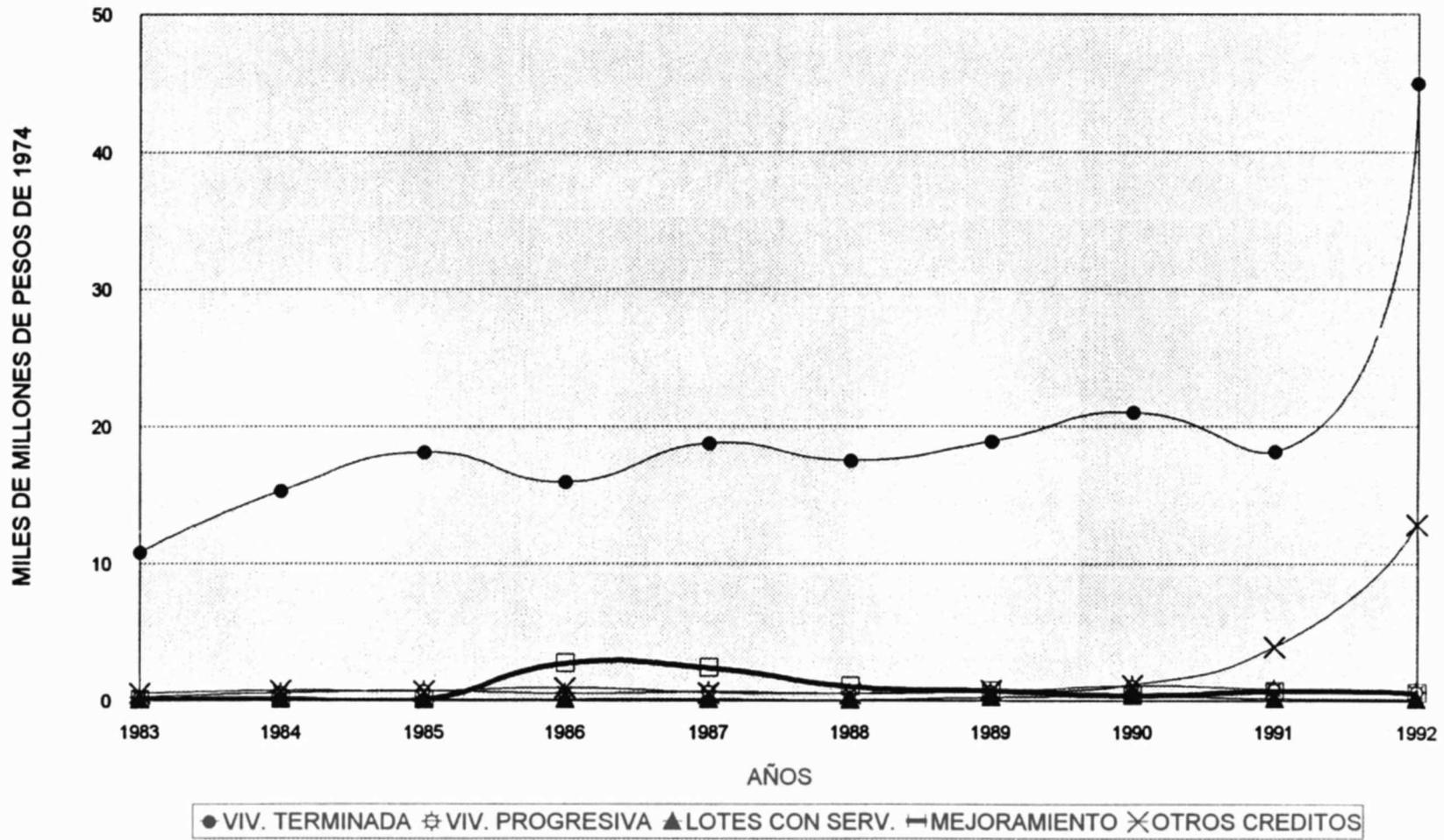
AÑOS	VIVIENDA TERMINADA				VIVIENDA PROGRESIVA				LOTES CON SERVICIOS				VIVIENDA MEJORADA				OTROS CREDITOS			
	INV.	%	No. DE ACCS.	%	INV.	%	No. DE ACCS.	%	INV.	%	No. DE ACCS.	%	INV.	%	No. DE ACCS.	%	INV.	%	No. DE ACCS.	%
1983	10.808,5	91,6	112.535	76,9	261,6	2,2	5.223	3,6	94,6	0,8	2.070	1,4	76,4	0,6	11.844	8,1	555,3	4,7	14.618	10,0
1984	15.316,5	90,2	138.177	69,7	613,0	3,6	9.475	4,8	159,7	0,9	8.563	4,3	115,3	0,7	25.621	12,9	773,6	4,6	16.353	8,3
1985	18.122,8	91,5	171.235	71,1	741,2	3,7	17.140	7,1	115,0	0,6	12.818	5,3	96,1	0,5	14.113	5,9	731,3	3,7	25.625	10,6
1986	15.951,7	78,5	142.317	55,5	558,8	2,7	32.111	12,5	122,0	0,6	19.094	7,4	2.715,3	13,4	36.233	14,1	979,8	4,8	26.741	10,4
1987	18.776,2	83,1	173.453	60,2	673,8	3,0	26.951	9,4	133,8	0,6	18.601	6,5	2.392,1	10,6	50.240	17,4	629,1	2,8	18.891	6,6
1988	17.531,2	88,6	165.570	62,6	560,4	2,8	20.976	7,9	83,3	0,4	15.497	5,9	1.055,7	5,3	40.820	15,4	565,0	2,9	21.586	8,2
1989	18.929,1	88,3	124.891	45,6	692,6	3,2	28.651	10,5	269,4	1,3	22.001	8,0	751,1	3,5	72.470	26,5	804,0	3,7	25.745	9,4
1990	21.025,7	87,1	158.872	45,2	1.110,0	4,6	14.768	4,2	389,9	1,6	47.392	13,5	409,7	1,7	97.458	27,7	1.190,6	4,9	33.050	9,4
1991	18.181,3	76,2	115.543	42,0	862,3	3,6	12.366	4,5	168,1	0,7	16.605	6,0	702,2	2,9	85.894	31,3	3.952,4	16,6	44.394	16,2
1992	44.969,2	75,9	206.423	56,8	676,4	1,1	12.776	3,5	146,9	0,2	11.638	3,2	613,1	1,0	48.769	13,4	12.854,8	21,7	84.033	23,1

FUENTES:

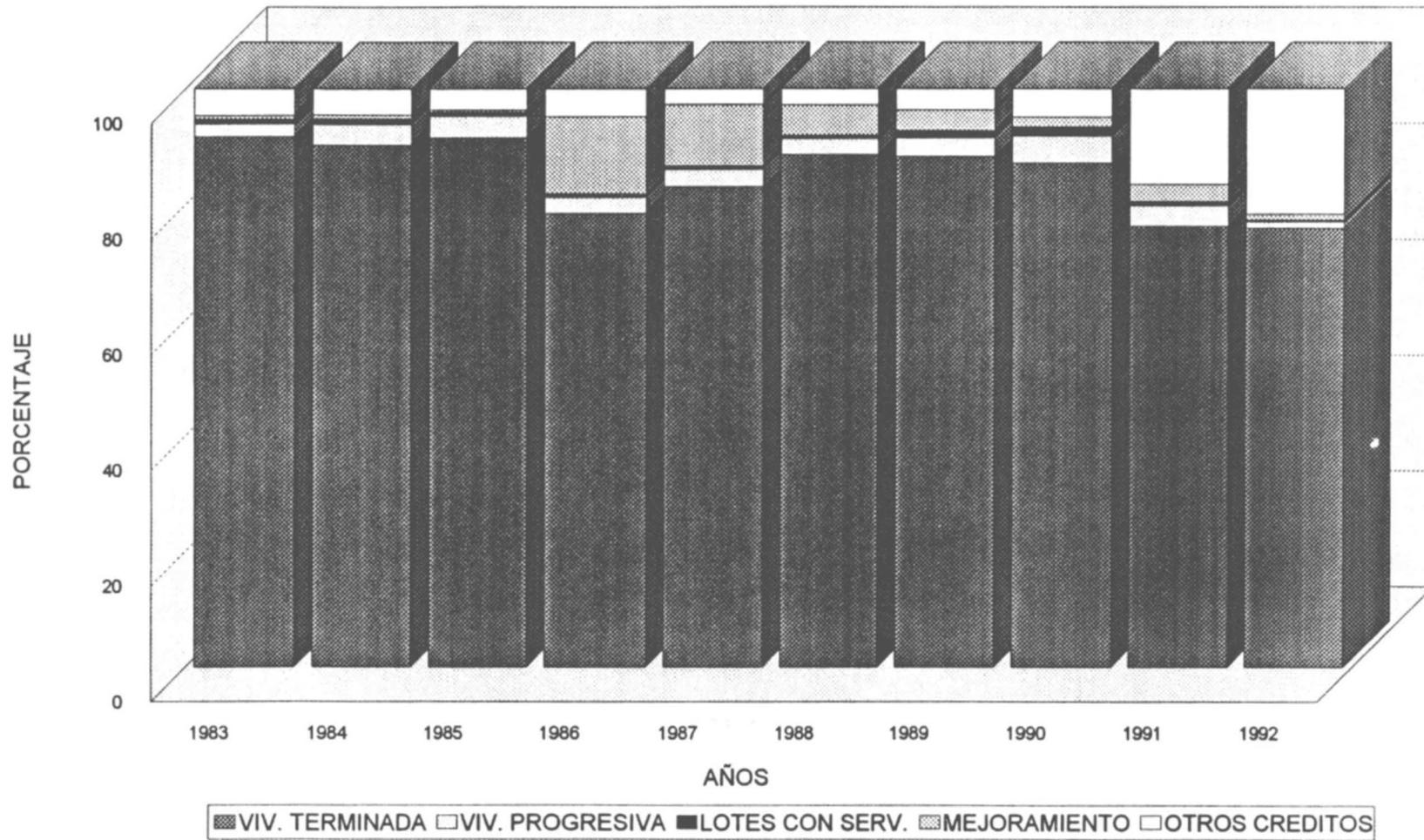
Estadística de Vivienda 1981-1990, SEDUE.

Estadística de Vivienda 1991-1992, SEDESOL.

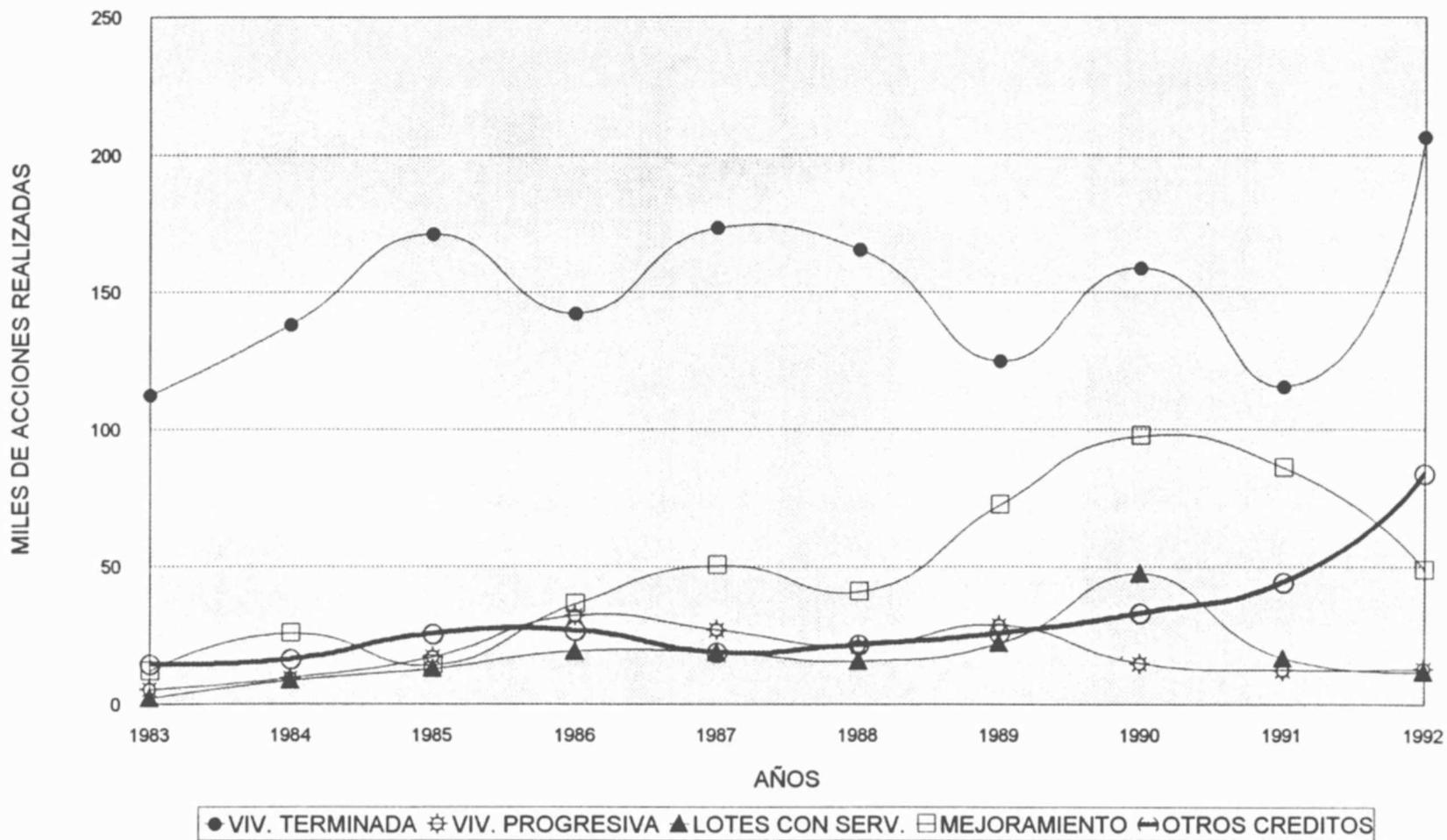
GRAFICA 17
 INVERSION TOTAL POR TIPO DE PROGRAMA
 (en millones de pesos de 1974)



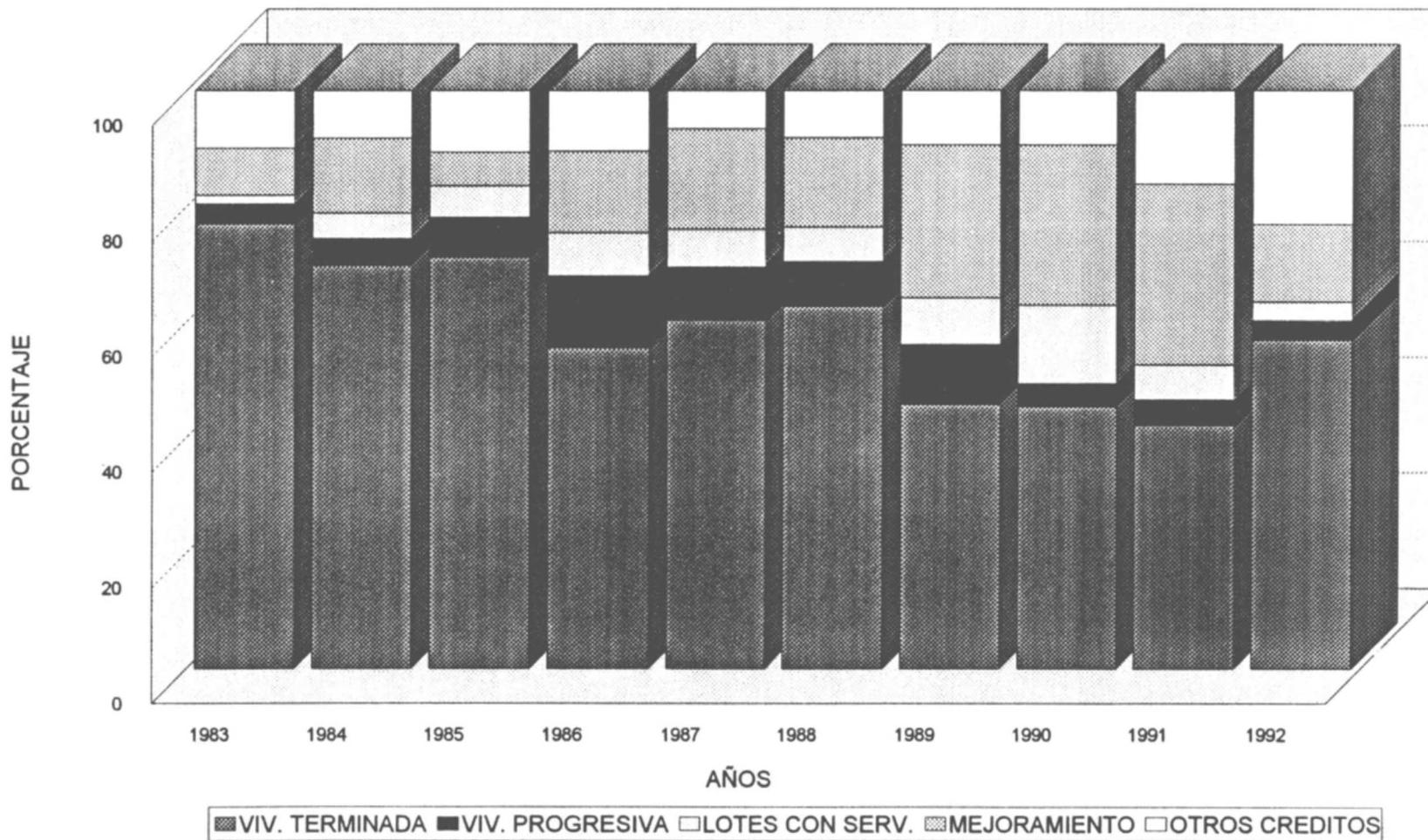
GRAFICA 18
 INVERSION POR TIPO DE PROGRAMA DE VIVIENDA
 (como porcentaje de la inversión total)



GRAFICA 19
 NUMERO TOTAL DE ACCIONES POR TIPO DE PROGRAMA



GRAFICA 20
 NUMERO DE ACCIONES POR TIPO DE PROGRAMA
 (como porcentaje del total de acciones)



CAPITULO III

EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)

1. ASPECTOS GENERALES

En este capítulo veremos con mayor detalle los cambios que se han llevado a cabo en el INFONAVIT, la institución habitacional más importante en México, y en particular analizaremos su reforma fundamental, que tuvo lugar a principios de los años noventa, relacionándola con los lineamientos de política de las agencias internacionales de ayuda. Esto permitirá entender mejor algunos de los aspectos descritos en los capítulos anteriores.

1.1. Antecedentes

La creación del INFONAVIT tiene como antecedente el hecho de que en el texto original del Artículo 123 de la Constitución de 1917 y en la Ley Federal del Trabajo de 1931 se establecía la obligación de las empresas con más de cien trabajadores de proporcionar vivienda a sus empleados. Pero esta norma no se cumplió por no existir una reglamentación más específica al respecto ni haberse concretado en algún tipo de política o programa gubernamental.

Durante el gobierno de Díaz Ordaz (1965-1970) se comenzó a definir la política habitacional del Estado para la clase obrera organizada por dos líneas: una, los apoyos que el gobierno otorgó a ciertos sindicatos a través del Programa Financiero de Vivienda; y otra, la modificación a la Ley Federal del Trabajo en su capítulo III referente a las habitaciones de los trabajadores, producto de las negociaciones iniciadas por el sindicalismo oficial encabezado por la CTM y el gobierno (García y Perló, 1984). Dicha modificación obligaba a los patrones a proporcionar vivienda a sus trabajadores, concediéndoles 3 años para cumplir este requisito o dar una compensación a los

empleados en tanto no recibieran su vivienda.

En 1972, como ya se mencionó en el capítulo I, el Ejecutivo Federal promovió nuevas reformas al Artículo 123 constitucional y a la Ley Federal del Trabajo, estableciéndose, en esta última, la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y especificándose que los patrones tienen la obligación de aportar a dicho fondo el 5% del salario ordinario de cada uno de sus trabajadores. Esto se dio en un contexto de fuertes presiones políticas por parte de las grandes centrales sindicales hacia el gobierno y de una cierta preocupación de éste por los aspectos de la política social.

Cada uno de los agentes que intervinieron en la creación del INFONAVIT tenía una posición con respecto al organismo: para las centrales obreras, representaba una fuente de legitimación ante sus bases y la posibilidad de obtener ingresos adicionales para los líderes sindicales que organizaban una promoción de vivienda³⁴; para los patrones, constituía una forma de cumplir con sus obligaciones constitucionales que no les representaba grandes erogaciones; para la industria de la construcción se abría una importante fuente de trabajo; y para el Estado, significaba una forma de control político-ideológico sobre el sindicalismo obrero, una mayor intervención en el problema urbano, una alternativa para impulsar el crecimiento de la industria de la construcción (con sus consecuentes efectos multiplicadores en la economía) y un recurso de legitimación ante el sector de los trabajadores. "Dicha institución cristaliza en su estructura, programas y funcionamiento en general, la dinámica de las relaciones Estado-sindicalismo oficial" (García y Perló, 1984:132).

1.2. Objetivos, forma de gobierno, beneficiarios, programas y líneas de crédito

Los objetivos que se planteó el INFONAVIT desde un principio y que no han presentado modificaciones hasta la fecha son: a)

³⁴ Más adelante analizamos la forma en que se desarrollaban las promociones de vivienda y cómo éstas permitían a algunos promotores obtener ganancias.

administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; b) establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes para adquisición de vivienda, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de su vivienda o el pago de pasivos por concepto de habitación; y c) coordinar y financiar programas de construcción de vivienda nueva para ser adquirida en propiedad por los trabajadores (Garza y Schteingart, 1978 e INFONAVIT, 1992).

La reforma a la Ley Federal del Trabajo de 1972, asignó al INFONAVIT una forma de gobierno tripartita, es decir que, se estableció la participación del Estado, los empresarios privados (patrones) y los trabajadores. Las instituciones tripartitas fueron características en el sexenio 1971-1976 y algunos autores opinaron que el objetivo de éstas era conciliar intereses más o menos contradictorios de manera institucional bajo una ideología de colaboración interclasista y, con esto, acrecentar los rasgos corporativos del sistema político (COPEVI, 1977 y Núñez, 1982). De cualquier manera, la participación de los tres sectores en el proceso de toma de decisiones, ha hecho que éste sea bastante complejo y la correlación de fuerzas existente en las diferentes épocas por las que ha pasado el organismo, nos permite entender las inercias o los cambios experimentados por éste³⁵.

El INFONAVIT es un organismo público descentralizado, ya que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio y su función es preponderantemente financiera, dado que su obligación fundamental es otorgar créditos habitacionales a los trabajadores (INFONAVIT, 1988). Es decir, es una institución del sector social, pero se considera como paraestatal porque también participa el Estado.

Inicialmente se planteó que los beneficiarios de sus programas serían los trabajadores asalariados de las empresas privadas, cuyos ingresos estuvieran entre 1 y 4 veces el salario mínimo, dándose preferencia a los de menores ingresos (INFONAVIT, 1987a), y, a partir de 1992, se incluye también a aquéllos que perciben más de 4 sm sin establecer un límite (INFONAVIT, 1996).

³⁵ Esto se irá explicando más adelante en el desarrollo de este capítulo.

Sin embargo, todos los trabajadores que cotizan a este organismo (cualquiera que sea su nivel de ingresos) tienen derecho a retirar sus depósitos de ahorro en las condiciones que se explican más adelante en el apartado referente a los egresos de este Instituto.

Hasta 1992 se manejaban dos programas habitacionales mediante cinco líneas de crédito: 1) el programa de *financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales* (línea I) y 2) el programa de *créditos individuales* para: a) adquisición de vivienda a terceros (línea II); b) construcción de vivienda en terreno propio (línea III); c) mejoramiento o extensión de vivienda (línea IV); y d) pago de pasivos (línea V) (INFONAVIT, 1976). De estos programas el más importante era el primero, al cual se le destinó siempre la mayor cantidad de recursos y los grandes conjuntos habitacionales caracterizaron, durante veinte años, la gran producción del INFONAVIT en toda la República.

A principios de 1992 se realizaron importantes reformas al Instituto que afectaron su sistema financiero y su forma de operación. Esto en el marco de una nueva orientación de la política económica del país, de un debilitamiento del potencial político de las grandes corporaciones sindicales y respondiendo a los lineamientos planteados por el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, que estableció que las instituciones habitacionales deberían limitarse a un papel exclusivamente financiero y permitir una mayor intervención de los sectores privado y social (Graizbord y Schteingart, 1994). Los argumentos que se emplearon para dichas reformas se centraron en: la creciente descapitalización sufrida por el organismo y la urgencia de lograr una recuperación total de los créditos; la necesidad de hacer transparente el sistema de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales y el proceso de asignación de los créditos; y el derecho de cada trabajador a elegir la vivienda que va a adquirir (Zepeda y Mohar, 1993).

La nueva Ley del INFONAVIT planteó algunos cambios en los programas. El primero de éstos, correspondiente a la línea I, se transformó en un *sistema de subastas de financiamiento para la*

construcción de conjuntos habitacionales del Instituto, el cual consiste en subastas públicas de paquetes financieros entre las empresas inscritas en el padrón de constructores del organismo que reúnan los requisitos técnicos y la solvencia económica necesaria. Así, las empresas participantes construyen los conjuntos de vivienda con financiamiento del Instituto y tienen la obligación de venderlas a los derechohabientes que fueron calificados para ser acreditados; es decir, el organismo otorga los "créditos puente" para el desarrollo de las obras y facilita el proceso de constitución de la demanda³⁶.

Varias son las diferencias entre este nuevo programa y el de la línea I: la primera y fundamental se refiere a la forma de promoción y gestión de los créditos; la segunda se relaciona con la participación de este programa en la producción total del Instituto, que de ninguna manera es mayoritaria, como lo fue el caso de la línea I; y la última radica en que el tamaño de los conjuntos habitacionales producidos es mucho menor³⁷.

El programa de créditos individuales también sufrió modificaciones en lo que respecta a la línea II (adquisición a terceros) y línea III (construcción en terreno propio) y también en lo que se refiere a su forma de gestión y su participación en la producción total. La *línea II* presenta actualmente dos variantes: 1) *los paquetes de vivienda nueva*, que son conjuntos habitacionales construidos por empresas privadas con recursos propios o de fuentes distintas al INFONAVIT y que se ofrecen a la venta a los derechohabientes calificados para la obtención de un crédito (en este caso, la participación del organismo está únicamente en la facilitación a los promotores del proceso de constitución de la demanda³⁸); y 2) *el mercado abierto*, que es la

³⁶ Este sistema es similar al utilizado por el FOVI desde 1990, con la salvedad de que, en el caso de este organismo, el crédito puente lo otorga la banca comercial y que la constitución de la demanda la tiene que hacer el promotor.

³⁷ Todos estos aspectos se explican más adelante en los apartados respectivos a los sistemas de promoción y gestión, la acción del organismo y las características de los productos.

³⁸ Esta modalidad se analiza con mayor detalle en los apartados referentes a los sistemas de promoción y gestión de los créditos y al proceso de producción de las viviendas.

asignación del crédito para la compra de una vivienda nueva o usada que esté en el mercado (Catalán, 1993). A partir de estos dos subprogramas, el Instituto creó una "bolsa de vivienda", en la cual los propietarios privados o las empresas promotoras y/o constructoras inscriben sus ofertas, de modo que los derechohabientes posibilitados para ser acreditados, puedan elegir la vivienda de su preferencia, accesible a sus posibilidades crediticias. Las Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores estipulan que el precio máximo de las viviendas ofrecidas es de 300 veces el salario mínimo mensual y también determinan los montos máximos de crédito para cada cajón salarial (INFONAVIT, 1993b).

Se pretende que los paquetes de la línea II se constituyan en el programa más importante del Instituto (Entrevista al Arq. Ernesto Alva, agosto de 1994), ya que, además de incidir en la contribución de éste al aumento del stock habitacional, le permite no tener que invertir sus propios recursos en el financiamiento de las obras (con el consecuente ahorro en los conceptos de intereses, administración y supervisión de éstas), de modo que las erogaciones se realizan sólo en el momento de otorgar los créditos individuales a los derechohabientes³⁹.

Los créditos de la línea III también presentan dos modalidades. La primera de ellas son los *paquetes de vivienda*, donde un grupo de trabajadores propietarios (en conjunto) de un predio o siendo, cada uno de los ellos, titulares de los derechos fideicomisarios sobre un terreno determinado, gestiona ante el organismo el financiamiento para la construcción de sus viviendas. En este caso se trata de créditos individuales que se emplean para la ejecución de la obra, donde los beneficiarios deberán constituir un fideicomiso que se encarga de todos los trámites referentes al negocio fiduciario (la promoción), de modo que existe un compromiso para ejercerlos de manera colectiva

³⁹ Los paquetes de la línea II constituyen una forma muy similar al sistema con el que trabaja el FOVI, con la salvedad de que no se realizan subastas, y también se asemejan al nuevo programa de "llave en mano" adoptado por el FONHAPO (el cual se explica en el capítulo IV), con la diferencia de que este organismo otorga créditos colectivos, mientras el INFONAVIT sólo maneja créditos individuales.

(INFONAVIT, 1994)⁴⁰. La segunda modalidad consiste en el *financiamiento individual* para la construcción de la casa de un derechohabiente en su propio terreno, que es la forma tradicional en la que se venía operando la línea III. También se pretende impulsar este programa porque implica la existencia de un ahorro previo por parte de los acreditados en forma de terreno.

2. ASPECTOS FINANCIEROS

2.1. Fuentes de ingresos

La Ley del INFONAVIT establece cuatro fuentes de financiamiento para su actividad: 1) las aportaciones patronales del 5% sobre el salario ordinario de sus trabajadores (a partir de 1992 la base de cotización se cambió al salario integrado⁴¹); 2) las aportaciones del Gobierno Federal; 3) los rendimientos de las inversiones realizadas por el Instituto con sus recursos; y 4) la recuperación de los créditos otorgados (INFONAVIT, 1972 y 1992).

En la práctica, de estas cuatro fuentes de financiamiento, sólo tres han sido efectivas, ya que, el Gobierno Federal aportó en 1973, 200 millones de pesos para la puesta en marcha del organismo (Garza y Schteingart, 1978) (que en su mayoría fueron empleados en la construcción del edificio sede y gastos administrativos) y sólo en 1981 se realizó otra aportación que apenas llegó a representar el 5.5% de los ingresos totales en ese mismo año (ver cuadros 9 y 10 y gráficas 21 y 22).

La fuente mayoritaria de ingresos ha sido la proveniente de las aportaciones patronales que, en términos reales ha tenido un comportamiento muy similar al de los ingresos totales, presentando un incremento importante en 1979, para luego

⁴⁰ La forma de operar de este programa se explica detalladamente en los apartados referentes a la promoción y gestión de los créditos y al proceso de producción de las viviendas.

⁴¹ El salario integrado de un trabajador incluye los ingresos ordinarios más el monto de la contribución patronal al IMSS (23.29%), al SAR (2%) y el 2% sobre nómina (que es un impuesto que el patrón debe pagar por cada uno e sus empleados).

continuar con pequeñas variaciones hasta 1988, volver a crecer entre 1989 y 1994 y descender en 1995 (ver cuadro 9 y gráfica 21). El crecimiento del monto real de las aportaciones patronales en los lapsos señalados se debe, en primer lugar, al comportamiento del empleo en el país, pero también a un mayor control del INFONAVIT y del fisco sobre los patrones para que aporten debidamente las cuotas de sus empleados. El descenso en 1995 se relaciona, desde luego, con la crisis económica que se vive desde ese año, con sus drásticos efectos en la caída del empleo.

Los ingresos debidos a la recuperación crediticia constituyen la segunda fuente de financiamiento en importancia. El monto real recuperado presentó una tendencia creciente hasta 1985, descendiendo drásticamente entre 1986 y 1988 (años en los que se presentaron las mayores tasas de inflación), para recuperarse de nuevo y mostrar su mayor aumento de 1993 a 1994 (ver cuadro 9 y gráfica 21). Los lapsos en que este indicador presentó crecimiento coinciden con los dos cambios en los sistemas crediticios del organismo, el primero en 1987 y el segundo en 1992⁴².

En cuanto a los ingresos por concepto de las inversiones financieras del Instituto, éstos constituyen su última fuente en importancia, presentando fluctuaciones poco significativas, a excepción de su aumento importante en 1994 y su descenso en 1995 (ver cuadro 9 y gráfica 21). Esto nos hace suponer que en los períodos de crisis económica este fondo contó con muy pocos recursos para realizar inversiones y prefirió destinar la mayor parte de sus ingresos a la construcción de vivienda, para continuar incrementando el número de acciones realizadas.

Analizando en conjunto el comportamiento de las fuentes de ingresos del organismo como porcentajes del total, encontramos que la mayor contribución ha sido siempre la de los depósitos patronales, que registró un primer descenso entre 1976 y 1984, debido al incremento de la participación de las inversiones financieras y, en menor medida de la recuperación crediticia, y

⁴² Estos se explican más adelante en el apartado sobre los mecanismos de recuperación crediticia.

un segundo descenso en los dos últimos años, provocado por el incremento del porcentaje correspondiente a la recuperación (ver cuadro 10 y gráfica 22). En promedio, entre 1973 y 1995, las aportaciones patronales representaron el 80.6%, la recuperación crediticia el 13.2%, los rendimientos de las inversiones financieras del Instituto el 5.9% y los recursos fiscales apenas el 0.3%. Es importante señalar que la participación de cada una de estas fuentes de ingresos en el total, presentó un drástico cambio en los dos últimos años estudiados, debido a la adopción de nuevos esquemas financieros en el Instituto, descendiendo la de los depósitos patronales e incrementándose las de la recuperación y las inversiones.

Las reformas de 1992 implicaron un cambio importante en el esquema financiero del Instituto. Antes de dichas reformas, las aportaciones patronales eran depositadas en la SHCP y ésta las transfería al INFONAVIT. Al crearse el SAR⁴³ se estableció que los depósitos patronales del 5%, deberían sumarse a las de éste, constituyéndose la denominada "cuenta del SAR", la cual, de este modo, estaría constituida por dos subcuentas: la primera correspondiente al fondo de retiro y la otra, llamada "de vivienda", para el INFONAVIT. Así, los patrones tienen la obligación de abrir cuentas individuales por sus trabajadores en las instituciones bancarias comerciales, donde deben realizar los depósitos del 7% del salario de sus trabajadores (2% para el SAR y 5% para el INFONAVIT). Los bancos retienen estos recursos sólo por 4 días hábiles y después los deben depositar en la cuenta que el Banco de México le lleva al Instituto, el cual irá "retirando las cantidades estrictamente necesarias para sus operaciones diarias" (INFONAVIT, 1992:33).

Este cambio tiene dos implicaciones importantes: por un lado, la desconfianza hacia el INFONAVIT para que maneje sus

⁴³ El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) se instituyó por medio de una reforma a la Ley Federal del Trabajo en 1992, la cual estableció la obligación patronal de abrir una cuenta bancaria por cada uno de sus trabajadores, en la que deben depositar el 2% de su salario a manera de constituir un fondo para su posterior retiro. Estas reformas se realizaron a partir de las demandas de las grandes centrales de trabajadores y de los movimientos de jubilados y pensionados que solicitaban un aumento en el monto de sus percepciones.

propios recursos, basada en las fuertes críticas de que fue objeto por la falta de transparencia en la asignación de sus financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales y en la asignación de las viviendas; y por otro lado, una clara política del gobierno en apoyo al sector financiero privado, ya que, si tomamos en cuenta la enorme cantidad de trabajadores cotizantes, vemos que recibe importantes sumas de dinero por las cuales no tiene que pagar intereses y que, a pesar de poderlas retener sólo por un lapso muy corto, aumentan significativamente su capacidad de inversión.

Según los argumentos expuestos para dicha reforma, el propósito de que la cuenta del SAR sea depositada en las instituciones privadas de crédito, es que cada trabajador tenga acceso a la información sobre los depósitos a su favor que ha realizado su patrón y sobre el saldo respectivo. Si bien esto resulta de gran importancia en beneficio de los cotizantes, también tiene implicaciones en la complejidad del manejo de los recursos del INFONAVIT, por existir dos intermediarios antes que éste (la banca privada y el Banco de México).

2.2. Egresos

Cuatro son los conceptos fundamentales en los que el organismo emplea sus recursos: 1) la inversión en programas de vivienda, que incluye los financiamientos de las obras habitacionales, investigación, estudios técnicos, compra de terrenos y los gastos indirectos de financiamiento de obra; 2) la devolución del fondo de ahorro (que se explica más adelante); 3) los gastos administrativos; y 4) otros conceptos como las inversiones propias, autoseguro de crédito, pago de intereses por los préstamos recibidos, etc.

La mayor parte de los recursos se destinan a la inversión en los planes y programas de vivienda, que en términos reales, en todos los años han tenido un comportamiento prácticamente igual al de los egresos totales, mostrando una tendencia general ascendente, sobre todo, entre 1989 y 1994, para disminuir fuertemente en 1995 (ver cuadro 9 y gráfica 23), al igual que

sucedió con los ingresos totales. El segundo concepto de egresos en importancia es el correspondiente a los gastos de administración, que hasta 1991 se mantuvo en un nivel más o menos constante, registrando aumentos a partir de 1992 y hasta 1994 (al igual que la inversión en programas) y volviendo a disminuir en 1995. Los gastos respectivos a la devolución del fondo de ahorro y los otros conceptos, siempre han sido poco significativos y sólo el primero de éstos conceptos registró un ligero aumento a partir de 1992, cuando se estableció el pago de intereses por las subcuentas del SAR.

Analizando estos cuatro conceptos de egresos como porcentajes del total, encontramos que la mayor participación siempre ha correspondido a la inversión en programas habitacionales, oscilando ésta entre el 82.9% y el 92.7% (ver cuadro 10 y gráfica 24). De 1978 a 1985 se presenta un ligero crecimiento en dicha participación, para mantenerse a un nivel muy similar hasta 1990 y comenzar a descender ligeramente hacia 1995 debido al aumento de la colaboración de los demás conceptos. el porcentaje correspondiente a los gastos administrativos ha presentado ligeras variaciones, siendo de 1978 a 1983, un poco mayor que en los años siguientes. Por su parte la devolución del fondo de ahorro y los conceptos clasificados como otros, siempre han representado una proporción muy poco significativa de los egresos totales. En promedio, entre 1978 y 1995, la inversión en planes y programas representó el 89.7%, los gastos administrativos el 7%, la devolución del fondo de ahorro el 2.4% y los demás conceptos sólo el 0.9%.

Con respecto a la devolución del fondo de ahorro, la legislación original del organismo señalaba que éste se reintegraría a los trabajadores que no hubieran resultado beneficiarios de un crédito, en el momento de su jubilación, defunción, incapacidad total, terminación de la relación laboral o después de 10 años de haber cotizado (INFONAVIT, 1972). Por otra parte, el saldo individual de las cuentas se debía devolver a los titulares sin pagar interés alguno (CIDAC, 1991). Dicha reglamentación provocó que se suscitaran fuertes problemas al estar el organismo próximo a cumplir diez años, dado que la mayor

parte de los cotizantes no habían sido beneficiarios, y la devolución de su fondo de ahorro se hubiera convertido en un factor de fuerte descapitalización para éste. Tanto el sector obrero como el gobierno se opusieron a este punto y a finales de 1981, se reformó la Ley Federal del Trabajo de tal forma que el fondo de ahorro sólo sería retirable por defunción, jubilación, incapacidad total o al cumplir cincuenta años o más de edad y haber terminado toda relación laboral, además se estipuló que dicha devolución sería, en términos nominales, del doble del monto depositado para compensar de alguna manera la inflación (CIDAC, 1991).

A partir de las reformas de 1992, con el fin de evitar que el fondo de ahorro perdiera su valor real, se estableció que el saldo de las subcuentas de vivienda pagaría intereses en función del remanente de operación del Instituto. Para tal efecto, el Consejo de Administración debe estimar, a finales de cada año, los elementos del activo y del pasivo y determinar su remanente para el año inmediato siguiente (haciendo público su balance), el 50% de dicho remanente, se abonará como pago de intereses a las subcuentas de vivienda del SAR (INFONAVIT, 1992).

Analizando en conjunto la evolución que ha tenido el monto real de la devolución del fondo de ahorro y el número de trabajadores que lo han recibido (ver cuadro 11 y gráficas 25 y 26), encontramos que en el período 1973-1983, las curvas descritas son muy semejantes, incrementándose fuertemente hasta 1979 (año en que ambos indicadores alcanzaron su máximo) y registrando un drástico descenso hasta 1983, lo cual se relaciona, en el caso del monto devuelto, a que por aquéllos años comenzó a incrementarse la inflación y, en el caso del número de trabajadores que lo recibieron, éste fue mucho menor debido a la reforma de 1981. En los años siguientes las curvas descritas son distintas: de 1983 a 1986 el monto de la devolución fue en aumento, por la reforma de la Ley del INFONAVIT y hacia 1988 mostró un fuerte descenso, debido a la elevada inflación (que en 1987, legó a ser del 159.2%), de 1989 a 1992 se recuperó y hacia 1994 el incremento fue mucho mayor, debido a que este monto incluye los intereses pagados a las subcuentas individuales del

SAR; por su parte, el número de trabajadores receptores mostró en general un tendencia ascendente (con fluctuaciones a la baja en 1988, 1992 y 1994), pero el incremento fue mucho menos pronunciado que el correspondiente al monto devuelto.

Lo anterior indica que las modificaciones realizadas a la legislación respecto a dicho fondo de ahorro, resultaron muy favorables para el Instituto; sin embargo, desde el punto de vista de los trabajadores a los que les fue devuelto, éste ha venido perdiendo su valor real, dado el fenómeno inflacionario y, a pesar de las reformas realizadas en 1992, este problema persiste porque las tasas de interés pagadas están en función del remanente de operación del INFONAVIT y no necesariamente corresponden a las comerciales. De este modo encontramos que, así como los derechohabientes que han logrado ser adjudicatarios de un crédito del organismo han resultado muy beneficiados, aquéllos que no lo han obtenido (que son la mayoría), han quedado muy desfavorecidos.

2.3. Mecanismos de recuperación crediticia

El sistema financiero original del INFONAVIT tuvo como objetivo la creación de un fondo para la construcción de vivienda, que permitiera que los créditos se asignaran a tasas inferiores a las del mercado (para que fuesen accesibles a los trabajadores de bajos ingresos) y sólo lo suficientemente altas para garantizar el carácter revolvente de dicho fondo. Fue ideado durante una época de crecimiento económico del país, sin tomar en cuenta los posibles cambios en el entorno macroeconómico, que afectarían fuertemente las finanzas del organismo.

Hasta 1987, el esquema de recuperación crediticia fue el siguiente: al asignársele un crédito a un trabajador la empresa empleadora descontaba mensualmente al beneficiario un porcentaje de su salario para entregarlo al INFONAVIT, que para el caso de trabajadores cuyo ingreso fuera de entre 1 y 1.25 veces el salario mínimo, el descuento era del 14% y, para los de ingresos superiores, se descontaba el 18%. La tasa de interés que manejaba el Instituto era del 4% anual sobre saldos insolutos y el plazo

de amortización del crédito iba de 15 a 20 años.

Este sistema crediticio creó fuertes problemas de descapitalización al Instituto, principalmente en la época de acelerada inflación. La baja tasa de interés cobrada a los beneficiarios, que no correspondía a los niveles de inflación que se presentaron durante la década de los 80, y la pequeña proporción del salario descontada mensualmente, originó que la inversión no se recuperara con valores reales, generándose grandes subsidios de parte del Instituto hacia los trabajadores beneficiados y, por lo tanto, poca revolvencia de los fondos para realizar nuevas acciones. Por otra parte, la producción se encareció grandemente, ya que la inflación afectó de mayor manera a los precios de los materiales para la construcción que a otros productos de consumo (Schteingart, 1989).

A mediados de 1987 se propusieron modificaciones al sistema de financiamiento del Instituto, argumentando que se recuperaba un 18.5% del valor real de los créditos otorgados suponiendo una inflación del 50% anual; o un 12.7% si se consideraba, como era entonces el caso, una inflación del 100%. El mecanismo propuesto fue el siguiente: a) el precio de venta de la vivienda financiada se traduce a su equivalente en número de veces el salario mínimo regional vigente en ese momento, y esto constituye el monto del crédito⁴⁴; b) se descuenta mensualmente a los trabajadores acreditados que perciben un salario mínimo el 19% de su sueldo y a los de mayores percepciones el 20%; c) en los pagos efectuados por el acreditado quedará incorporada la tasa de interés del 4% anual que fija la ley del INFONAVIT; d) el crédito se amortizará cuando el trabajador pague el número de veces el salario mínimo que se le prestó en el momento de asignársele el crédito, o si en un plazo de 20 años, no se logró cubrir la deuda, ésta será condonada (INFONAVIT, 1987).

A partir de 1987, entró en vigor el nuevo sistema, siendo la tasa de actualización de los créditos las variaciones en el salario mínimo, considerando que esto permitiría a la Institución tener una mayor recuperación. El nuevo esquema se aplicó

⁴⁴ Este mismo esquema había sido adoptado poco antes por el FONHAPO y posteriormente, todos los demás organismos de vivienda lo instrumentaron.

exclusivamente a los créditos otorgados de 1987 en adelante, de modo que aquéllos asignados antes de este año siguieron recuperándose con el sistema anterior. La indización al salario mínimo hizo que para 1992, la recuperación alcanzara el 53% del valor de los créditos (Catalán, 1993); sin embargo, persistía el problema de los subsidios.

Con la reforma de 1992, uno de cuyos objetivos fue el de alcanzar un nivel de recuperación del 100%, es decir, eliminar los subsidios (lineamiento planteado por el Banco Mundial), se realizaron nuevas modificaciones al sistema crediticio quedando de la manera siguiente: a) se aplica el saldo de la subcuenta de vivienda del SAR como pago inicial del crédito; b) el plazo de amortización aumentó a treinta años; c) se descuenta el 25% del salario integrado y, para el caso de trabajadores que perciban un salario mínimo, el 20%; d) la aportación patronal del 5%, que se sigue captando, se incorpora a la amortización del crédito del trabajador; y e) se considera una tasa de interés del 6% anual sobre saldos insolutos ajustados (en vsm) (INFONAVIT, 1993b).

Si analizamos los montos reales de la recuperación crediticia comparándolos con aquéllos de la inversión total en líneas de acción, encontramos que la primera ha registrado una tendencia general creciente, que es más pronunciada entre 1992 y 1994 (debido, desde luego, a las últimas reformas) y que su comportamiento no necesariamente ha correspondido a las fluctuaciones del monto invertido (ver cuadro 12 y gráfica 27). El porcentaje recuperado de la inversión fue aumentando de manera importante entre 1975 y 1983 (subiendo del 1.67% al 21.07%), para después registrar un descenso hasta 1990 y, hacia 1995, presentar un incremento importante (ver gráfica 28).

De cualquier manera, vemos que la recuperación de los créditos, en el año en que alcanzó su nivel máximo (1995), llegó a representar solamente el 28.34% del total invertido en programas de vivienda, teniendo un promedio en el período 1975-1986 (primer sistema de recuperación) del 12.07% de la inversión, entre 1987 y 1991 (segundo esquema crediticio), del 15.09% y de 1992 a 1995 (últimos cambios), del 21.55%. Esto nos indica que, si bien, las modificaciones en el sistema crediticio realizados

en 1987 hicieron que la proporción recuperada aumentara, dicho incremento no fue significativo, no sucediendo lo mismo con las reformas aplicadas en 1992. Sin embargo, el porcentaje recuperado de la inversión sigue siendo muy bajo, con lo cual persisten los subsidios.

Esto nos indica que el organismo continúa presentando problemas financieros y que su descapitalización persiste, aunque se han logrado mejoras significativas al respecto. Esto es por dos razones fundamentales: la primera radica en el hecho de que todos los créditos asignados antes de 1992, continúan recuperándose bajo los esquemas antiguos y, la segunda se relaciona con el deterioro sufrido por el salario mínimo, indicador en el cual se basa el sistema crediticio.

Lo anterior nos lleva a pensar en el aspecto de los subsidios. Desde sus inicios y por su forma de operación, este organismo nunca jugó un papel real de "fondo de ahorro", más bien ha fungido como un "fondo solidario", donde la mayoría de los cotizantes sacrifican solidariamente sus prestaciones habitacionales para que una minoría se beneficie con una vivienda altamente subsidiada. Dado el esquema inicial de recuperación crediticia, que estuvo vigente por 15 años, en la práctica, en INFONAVIT "se realizaba una verdadera e irrecuperable transferencia de recursos de la mayoría de los asalariados hacia una minoría, para que accediera a una vivienda prácticamente regalada (...); en 1984 se estimaba que implicaba subsidios del orden del 85% del valor real de la vivienda" (Zepeda y Mohar, 1993:163).

Con las nuevas condiciones crediticias adoptadas en 1992, al extenderse 10 años más el plazo de amortización, se elimina el subsidio implicado por la condonación de la deuda al final del período (que antes era de 20 años) y se establece la garantía de una revalorización periódica de los fondos de ahorro individuales, lo cual implica una importante disminución en las subvenciones otorgadas por este organismo. Sin embargo, los subsidios persisten por el hecho de que el precio de venta de las viviendas está tasado en veces el salario mínimo, el cual no ha mostrado la misma evolución que la inflación y porque los

intereses pagados a las subcuentas individuales del SAR están en función del remanente de operación del Instituto y no de las tasas comerciales.

Cabría aquí preguntarnos por el origen de los subsidios. Dado que la principal y casi exclusiva fuente de ingresos del INFONAVIT han sido las aportaciones patronales, lo cual constituye una prestación de los trabajadores, se puede considerar que la mayor parte del capital que maneja el Instituto pertenece a éstos; por lo tanto, son aquéllos derechohabientes que no han resultado acreditados, quienes proporcionan los subsidios para los beneficiarios. De este modo, se trata de subsidios cruzados entre los trabajadores cotizantes (sector social) que no le cuestan directamente al gobierno o a los patrones, lo cual explica en parte, el hecho de que por mucho tiempo, no hubiese existido urgencia por cambiar los esquemas crediticios y que sólo muy tardíamente se hayan tratado de corregir las deficiencias en éstos⁴⁵.

3. LA ACCION DEL INFONAVIT

El monto real de la inversión total en programas de vivienda ha mostrado, en general, una tendencia creciente (ver cuadro 13 y gráfica 29). Entre 1973 y 1981, años de crecimiento económico en el país, dicho monto se fue incrementando fuertemente hasta 1976, para decaer al año siguiente y recuperarse hacia el final de este lapso, alcanzando valores similares a los logrados en 1976. En el período 1982-1987, a pesar del estancamiento económico que se vivió y de las altas tasas de inflación, la inversión continuó aumentando y sólo mostró un descenso en los dos últimos años, cuando la inflación llegó a sus valores máximos. Entre 1988 y 1994, la tendencia creciente fue mucho más pronunciada que en los dos lapsos anteriores y sólo en 1995

⁴⁵ Otra de las cuestiones que explicaría esto, y que quizá sea la fundamental, se relaciona con los agentes que intervienen en la toma de decisiones del organismo (gobierno, patrones y las grandes corporaciones sindicales). Como veremos en el apartado sobre la población beneficiaria, éste último sector ha acaparado gran parte de los créditos, resultando ampliamente favorecido, de modo que se oponía a los cambios.

decaió de manera importante, debido a la más reciente crisis económica.

En cuanto al número total de acciones realizadas, encontramos que la tendencia general también ha sido creciente y mucho más pronunciada que la de la inversión, sobre todo en el segundo período (1982-1987) (ver cuadro 14 y gráfica 31), lo cual nos indica que el organismo realizó importantes esfuerzos de racionalización de su producción. Es notorio que en el último período (1988-1995), las fluctuaciones en el número total de acciones no han correspondido necesariamente a las de la inversión (lo que se puede relacionar con los problemas internos del organismo) y que, a partir de 1992, la producción mostró su mayor incremento.

Analizando la inversión y el número de acciones por tipo de programa, encontramos que hasta 1990, para la línea I, ambos indicadores siguieron un comportamiento muy similar al de los respectivos totales, representando siempre la mayor proporción (ver cuadros 13 y 14 y gráficas 29, 30, 31 y 32). A partir de 1991, comenzó a darse un cambio en la participación de dicho programa, disminuyéndose sensiblemente e incrementándose la importancia del programa de créditos individuales (líneas II a V), hasta llegar en los últimos dos años a detentar las mayores proporciones. Es necesario aclarar que desde 1992, las acciones realizadas por el sistema de subastas están contabilizadas dentro de la línea I, ya que también se trata de viviendas terminadas en conjuntos habitacionales financiados por el INFONAVIT.

Si observamos el número de créditos ejercidos por línea entre 1992 y 1995 (después de las reformas) y sus porcentajes respectivos (ver cuadros 15 y 16 y gráfica 33), encontramos que la participación de la línea I (en este caso se trata de los remanentes del programa de la línea I anterior por compromisos adquiridos por el organismo y de las subastas) fue disminuyendo notoriamente, mientras la línea II aumentó, convirtiéndose en el programa principal, y también la línea III incrementó su proporción. Las líneas IV y V tuvieron una participación poco importante.

La priorización de la línea II nos ilustra el importante

cambio en la forma de operación del organismo, lo cual tiene dos implicaciones: por un lado, la racionalización de sus recursos, al no financiar la construcción de los conjuntos habitacionales, sino sólo los créditos individuales de los beneficiarios (al igual que FOVI) y por otro, un cambio en el tipo de empresas constructoras participantes (aquéllas que cuentan con recursos propios o acceso a créditos bancarios), como analizaremos más adelante en el apartado sobre el proceso de producción.

4. POBLACION DERECHOHABIENTE / POBLACION BENEFICIARIA

Los datos del INFONAVIT muestran que, entre 1974 y 1995, el número de derechohabientes vigentes ha presentado una tendencia general creciente, que va de 3.7 a 7.6 millones de cotizantes, con algunas fluctuaciones, que se relacionan con los cambios en los niveles de empleo en el país y con la constante evasión del pago de las aportaciones patronales por parte de algunas empresas⁴⁶.

Entre la población derechohabiente existe un importante segmento de trabajadores (casualmente de bajos ingresos), cuya situación en el empleo es bastante inestable y que cotizan por lapsos de un año o menores, o que constantemente están cambiando de trabajo y con ello, abandonan y se reincorporan al régimen del INFONAVIT varias veces. Este es el caso, por ejemplo, de los empleados de la industria de la construcción, de las maquiladoras o de los jornaleros del campo⁴⁷. Este conjunto de trabajadores, prácticamente no tiene posibilidad de acceder a los programas del Instituto o de retirar su fondo de ahorro (Zepeda y Mohar, 1993) y, de este modo, no puede hacer efectivas sus prestaciones; sin

⁴⁶ Las reformas de 1992, intentaron disminuir este problema, otorgando al Instituto mayores facultades para fungir como un organismo fiscal autónomo. Además, uno de los objetivos de incorporar los depósitos patronales a la cuenta del SAR fue que los trabajadores pudiesen contar con la información sobre dichos fondos y reclamar sus prestaciones.

⁴⁷ Un estudio interno de la institución, realizado a mediados de los ochenta, estimaba que cada año más de un millón de trabajadores se encontraba en esta situación y que un alto porcentaje correspondía al giro de la construcción (Zepeda y Mohar, 1993:162).

embargo, la participación de sus cotizaciones en los recursos totales del organismo es significativa, con lo cual, subsidia a aquéllos que resultan beneficiarios⁴⁸.

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre uno de los problemas que presenta el INFONAVIT en cuanto a la cobertura de su demanda: al haberse impuesto condiciones homogéneas para el acceso a los programas, el organismo no se ha adecuado a la gran diversidad de su población cotizante, quedando algunos sectores bastante desfavorecidos. Otro problema, más importante aún, es la poca revolvencia de los fondos, la cual ha provocado que el Instituto haya servido, desde sus inicios, a un porcentaje insignificante de sus derechohabientes, aún cuando su producción ha ido en constante aumento.

Según algunos estudios, el INFONAVIT en el período 1973-1980, solamente había atendido al 8.8% de su demanda (Schteingart, 1982). Una estimación más reciente hecha por el propio organismo, indica que para 1986 el total acumulado de créditos ejercidos había alcanzado para satisfacer a cerca del 17% de la demanda real (INFONAVIT, 1987).

Hacer un cálculo exacto sobre el nivel de cobertura de la demanda resulta difícil, dado que solamente contamos con datos sobre el número de derechohabientes vigentes en cada año, pero no sabemos cuántos de éstos son de reciente incorporación, cuántos ya han recibido un crédito y cuántos no, y tampoco si este número incluye a aquéllos que han retirado su fondo de ahorro. Por otra parte, no toda la población que cotiza al INFONAVIT es demandante de vivienda, ni está dentro de los rangos salariales para los que destina sus programas.

Para hacer un cálculo aproximado, tomamos el número acumulado de acciones realizadas por el Instituto desde 1973 hasta 1995 (1'371,984) y lo comparamos con el número de derechohabientes vigentes en este último año (7'672,266). Si

⁴⁸ Otro de los objetivos de incluir las aportaciones patronales al INFONAVIT en la cuenta del SAR, es evitar este problema, ya que, se otorga a cada trabajador un número de registro que no se modifica al cambiar de empleo y, en las nuevas reglas para el otorgamiento de créditos, se establece que el saldo de la subcuenta de vivienda es uno de los factores que se consideran en la determinación de la puntuación de cada demandante (como se verá más adelante).

suponemos que el 69% de los cotizantes presentan demandas habitacionales, como lo estima INFONAVIT en su publicación de 1987⁴⁹, vemos que para 1995 la población demandante era de 5'293,864 y que el INFONAVIT en el lapso de 23 años ha atendido aproximadamente al 25.9% de su demanda real, lo cual representa un promedio del 1.13% por año (ver cuadro 17 y gráfica 34).

Hasta 1992, el Instituto contemplaba como población objetivo, aquélla cuyas percepciones estuviesen entre 1 y 4 veces el salario mínimo regional (vsm), manejándose tres cajones salariales: "A", de 1 a 1.25 vsm; "B", de 1.26 a 2 vsm; y "C", de 2.1 a 4 vsm. Además en la Ley del INFONAVIT (1972) se estableció que se daría prioridad a los trabajadores de menor salario; así, en las reglas para las promociones de vivienda, se indicaba que por lo menos, el 50% de las acciones se destinaría al cajón "A", el 35% al "B" y el 15% restante al "C" (INFONAVIT, 1991:13). A partir de 1993, los cajones salariales cambiaron quedando de la siguiente manera: "A", de 1 a 2 vsm; "B", de 2.1 a 3 vsm; y "C", de 3.1 a más vsm (INFONAVIT, Informe Anual de Actividades, 1993).

La distribución de los créditos entre dichos cajones desde 1975 hasta 1995 ha sido la siguiente (ver cuadro 18 y gráfica 35): en el período 1975-1981, caracterizado por un crecimiento económico en el país, casi en todos los años la mayor parte de los créditos correspondió al cajón "B" y los otros dos cajones salariales tuvieron participaciones similares, mostrando al final de este lapso una disminución en los porcentajes correspondientes al cajón "A" y un aumento en los del "C", lo que contradice las intenciones iniciales del organismo de priorizar a los derechohabientes de menores ingresos; en cambio, durante el período 1982-1987, en el que se presentaron las mayores tasas de inflación, la participación del cajón "A", mostró un fuerte crecimiento, constituyéndose en la mayoritaria, mientras las de

⁴⁹ INFONAVIT estimó que aproximadamente el 31% de sus derechohabientes tiene un nivel mínimo de necesidad de vivienda, ya que son propietarios, no tienen dependientes económicos o no han cumplido un año de cotizar al organismo. Estos datos se basaron en la encuesta nacional realizada por el Departamento de Investigación Social del Instituto, que tomó una muestra de más de 13,000 cédulas de información. (INFONAVIT, 1987:3)

los otros dos cajones fueron disminuyendo, sobre todo la del más alto (esto se relaciona con el hecho de que el Programa de Vivienda del sexenio de Miguel De la Madrid estableció que los organismos habitacionales debían dirigir su producción principalmente hacia la población más pobre); entre 1988 y 1995 se vuelve a notar un cambio, la participación del cajón "A" disminuye significativamente (sobre todo en los últimos años), mientras la de los demás cajones crece.

Es notorio que a partir de las reformas de 1992, la mayor parte de los créditos se asignó a trabajadores del segundo cajón salarial, siguiendo en importancia los de ingresos más altos; es decir, que el organismo mostró un corrimiento en los niveles de ingresos de su población atendida hacia los más altos.

Otra de las características de la población que ha sido beneficiaria de los programas del organismo se refiere a su adscripción sindical. "Se estima que alrededor de un 70% de los adjudicatarios han sido trabajadores sindicalizados afiliados a las grandes centrales obreras (CTM, CROM, CROC, etc.), lo que no corresponde --por mucho-- con el nivel de sindicalización de la población ocupada ni del conjunto de derechohabientes" (Zepeda y Mohar, 1993:167). Este es otro de los problemas que pretenden ser corregidos con las reformas de 1992, al cambiar los sistemas de promoción y asignación de los créditos. Además, esta situación nos explica la fuerte oposición de la burocracia sindical a dichas reformas.

No contamos con datos para saber la distribución de los créditos entre los trabajadores, según sus distintas filiaciones sindicales, después de 1992; sin embargo, las protestas que se han hecho manifiestas públicamente por parte de las grandes corporaciones sindicales, nos hacen suponer que dicha distribución no les ha sido favorable. Incluso, algunos sindicatos importantes como el de los telefonistas, se han pronunciado por abandonar el régimen del INFONAVIT y formar su propio fondo de vivienda, argumentando que con la nuevas reglamentación para el otorgamiento de créditos, han quedado prácticamente sin posibilidades de acceso. En lo futuro, sería interesante hacer un estudio sobre las características laborales

y los niveles de ingresos de los trabajadores que han sido beneficiarios de esta institución en los años más recientes.

5. SISTEMAS DE PROMOCION, GESTION Y ASIGNACION DE LOS CREDITOS

Para el análisis de este punto debemos hacer referencia al estado de la correlación de fuerzas entre los distintos agentes participantes en el momento en que se creó este organismo. Durante el sexenio de Luis Echeverría, uno de los proyectos del gobierno era impulsar la democratización del sindicalismo oficial y desplazar a su cúpula dirigente, proponiendo la "apertura democrática" (García y Perló, 1984). Este intento se reflejó en dos aspectos del nuevo Instituto: por un lado en su estructura tripartita y por el otro, en la forma que se adoptó para la puesta en práctica de sus programas.

Creemos que en el segundo de estos aspectos estaba más claramente plasmada la política gubernamental de aquel momento y un ejemplo de esto eran los mecanismos adoptados para la gestión de los créditos, que implicaban diversas maneras de acceso de los trabajadores, según los agentes que participaban en la toma de decisiones sobre su asignación.

Los dos programas del INFONAVIT seguían cursos diferentes. En el caso de los créditos individuales (líneas II a V), éstos se solicitaban de manera personal por los demandantes, ya sea en su sindicato, en la empresa donde laboraban o directamente en el organismo y este último decidía sobre su asignación, en función de las propuestas (de los sindicatos o empresas), del número de solicitudes recibidas, de las características socioeconómicas de la demanda y de los recursos con que contaba. "Los mecanismos de gestión y selección nunca fueron transparentes (...) y en estas líneas de crédito fue donde se observó el mayor sesgo hacia los derechohabientes de ingresos medios" (Zepeda y Mohar, 1993:166). Esta forma de gestión sólo se modificó hasta 1992. Por su parte, el programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales (línea I), que, como ya dijimos, siempre fue el más importante, se gestionaba mediante las promociones de vivienda, las cuales, como veremos, fueron

experimentando algunas modificaciones.

Durante los primeros años de actividad del Instituto, el programa de la línea I se instrumentó a través de dos modalidades. La primera de éstas estaba constituida por las llamadas *promociones directas*, donde el organismo intervenía en parte del proceso de producción de las viviendas, decidiendo sobre: la localización de los conjuntos; el número de viviendas a construir; los requisitos urbanos, arquitectónicos y técnicos a cumplir en las obras; supervisando la ejecución de éstas; y contratando directamente a las empresas encargadas de la construcción de las unidades habitacionales⁵⁰. Los trabajadores presentaban individualmente sus solicitudes al INFONAVIT y la asignación de las viviendas se realizaba por medio de un sorteo efectuado por el Instituto, utilizando un método computarizado donde se tomaban en cuenta aspectos como el nivel de ingresos, el número de dependientes económicos, el estado civil y las necesidades habitacionales expresadas en las tarjetas de información entregadas por los demandantes.

La segunda modalidad se refiere a las *promociones externas*, las cuales eran organizadas por un grupo de trabajadores (sindicalizados o independientes) a través de un representante (promotor), quien realizaba la gestión. En este caso, el Instituto se encargaba exclusivamente del financiamiento de la construcción de los conjuntos de vivienda; mientras el promotor era quien proponía: el predio a utilizar para el desarrollo del conjunto habitacional (reserva territorial del Instituto o propiedad de terceros); las características de éste; los prototipos de vivienda; las empresas constructoras que participarían y los adjudicatarios de las viviendas. A diferencia de las promociones directas, en las externas, el INFONAVIT dejaba de tener control en algunos aspectos del proceso de producción y, sobre todo, en la asignación de las viviendas.

En el contexto político de aquel momento las promociones internas tenían mayor importancia que las externas,

⁵⁰ Cabe aquí hacer notar que el organismo nunca ha jugado el papel de constructor directo, sino que siempre ha contratado a empresas privadas para el desarrollo de sus programas; es decir que el sector privado, en todos los momentos, ha tenido una participación muy importante en la producción de éste.

constituyéndose en la forma fundamental de trabajo del organismo. Esto provocó que se desataran fuertes críticas hacia éste de parte de los distintos agentes que participaban de su producción.

Las centrales sindicales se opusieron a las promociones internas argumentando su derecho de participar en la decisión del tipo de vivienda a construir, la localización de los conjuntos y la asignación de los créditos. Lo que estaba detrás de esta demanda era que este tipo de promociones limitaba las posibilidades de control que la burocracia sindical podía ejercer sobre los programas habitacionales en dos aspectos: el primero es que la decisión sobre el otorgamiento y distribución de los créditos representaba para dichos sindicatos una forma de control sobre sus afiliados (en el sentido de que la asignación quedaba a voluntad de los líderes) y además, la promoción habitacional constituía una fuente de legitimación para estos grupos (García y Perló, 1984); y el segundo es que la construcción de vivienda permitía a los representantes sindicales obtener ingresos adicionales, ya que en muchas ocasiones, éstos estaban ligados directa o indirectamente a las empresas contratistas.

Por su parte, los grupos promotores y constructores privados también se opusieron a esta forma de trabajo del Instituto, argumentando que la participación directa de éste en algunos aspectos del proceso de producción, distorsionaba el mercado y limitaba las posibilidades de acción de la iniciativa privada. El trasfondo de esta crítica estaba en el hecho de que las empresas constructoras ligadas a las centrales sindicales, veían que por la vía de las promociones externas existía una mayor posibilidad de acceso a los financiamientos.

Durante el gobierno de Echeverría el organismo sufrió fuertes ataques por parte de los adjudicatarios, las centrales obreras y la empresa privada. "Las críticas en los periódicos serían despiadadas y crearían gran desconfianza respecto al INFONAVIT, notablemente en relación a la calidad de la construcción y al mecanismo de asignación de los créditos" (COPEVI, 1977:125). A partir de 1975 el Instituto modificó sus políticas a favor de la burocracia sindical y las promociones externas experimentaron un notorio crecimiento (García y Perló,

1984). En el sexenio siguiente (1977-1982), en un contexto en que el sindicalismo oficial se encontraba fortalecido y que el sector promocional y constructor privado presentaba cierta consolidación (Graizbord y Schteingart, 1997), se manifestó en mayor medida el apoyo a estos grupos. Esto se reflejó al interior del organismo, en el predominio de dichas promociones, que en 1978, llegaron a representar cerca del 85% del total. Desde ese mismo año, las promociones externas se denominaron "promociones de vivienda" y, finalmente, en 1980, desaparecieron las promociones directas (García y Perló, 1984).

Desde 1978 hasta 1991, el INFONAVIT publicó anualmente dos folletos: las "Reglas a que se Someterán las Promociones de Vivienda" y el "Instructivo para la Presentación, Integración y Trámite de Promociones de Vivienda". En dichos documentos se establecían los costos máximos de vivienda autorizados para cada cajón salarial, se indicaban los criterios que se debían seguir para seleccionar los terrenos en que se proponía desarrollar los conjuntos habitacionales y también se proporcionaban los lineamientos de diseño urbano y arquitectónico, que debían contemplarse en los programas.

En el expediente de la promoción de vivienda el promotor debía incluir: la documentación referente a su acreditación como representante del grupo de trabajadores; las cédulas socioeconómicas de los beneficiarios propuestos; las características específicas del proyecto a realizar (anteproyectos urbanos y arquitectónicos); la propuesta del terreno donde se construiría el conjunto habitacional (reserva territorial del Instituto o un predio propiedad de terceros, para el cual se debía anexar la carta promesa de compra-venta), con sus respectivos certificados de factibilidad de servicios; y los datos de las empresas propuestas para el diseño y la construcción del conjunto (éstas debían estar inscritas en el padrón de contratistas del INFONAVIT).

La gran cantidad de requisitos técnicos que debía reunir una promoción de vivienda, dificultaba al promotor el proceso de su integración, generándose una cierta dependencia de éste hacia los contratistas propuestos. Esto llevó, en muchas ocasiones, a que

fueran las empresas constructoras y no el promotor quienes armaban el expediente, proponiendo, ellas mismas, los terrenos y proyectos cuya urbanización fuese más costosa, a manera de obtener mayores utilidades⁵¹. Las alianzas y los arreglos económicos entre algunos promotores del INFONAVIT y las compañías constructoras, así como los casos en que los promotores pedían una cierta cantidad de dinero a los trabajadores prometiéndoles una vivienda, fueron conocidos por medio de varias denuncias publicadas en los periódicos.

El control del INFONAVIT por parte de las centrales sindicales y las empresas privadas, hizo que el organismo presentara -- y siga presentando-- cierta rigidez en cuanto a sus programas, dedicándose, casi exclusivamente, a la producción de vivienda terminada. Los promotores de vivienda (tanto los antiguos, como los actuales) han rechazado sistemáticamente otras opciones habitacionales (Entrevista al Ing. Fernando Monroy, jefe del Depto. Técnico de la empresa constructora Calpan S.A. y miembro del grupo de representantes del sector patronal en la Asamblea General del INFONAVIT, diciembre de 1992), ya que es claro, que las alternativas de autoconstrucción o de vivienda progresiva (con la participación directa de los beneficiarios), implican para ellos, menores posibilidades de obtener ganancias.

Según García y Perló (1984), los resultados de la forma adoptada para el desarrollo de las promociones de vivienda en el INFONAVIT (se refieren a las anteriores a 1992) fueron los siguientes: las asignaciones de vivienda no fueron equitativas ni extensivas al conjunto de trabajadores; se manifestó una preferencia por las promociones sindicalizadas y, sobre todo por las de la CTM; los conjuntos habitacionales construidos por la vía de las promociones externas fueron inferiores en equipamiento urbano y calidad de la construcción que aquéllos realizados por medio de las promociones directas; y los créditos habitacionales se asignaron bajo criterios clientelísticos, limitando la

⁵¹ Datos obtenidos de mi experiencia profesional como Arquitecta empleada de la empresa constructora Calpan, S.A. (contratista del INFONAVIT), integrando promociones de vivienda para diversos grupos sindicalizados (CTM, CROM, CROC) y no sindicalizados, en los estados de México, Nayarit, Chiapas y Veracruz, entre 1982 y 1986.

posibilidad de acceso a la vivienda a los grupos del sindicalismo independiente y a los no sindicalizados (García y Perló, 1984).

Este sistema de promociones de vivienda fue uno de los aspectos más criticados del Instituto a principios de los años 90, ya que, como se mencionó anteriormente, se prestaba a prácticas clientelísticas, tanto en la asignación de los créditos como en la adjudicación de las obras. Este punto, junto con la ineficiencia financiera del organismo en cuanto a la recuperación crediticia y el bajo porcentaje de la demanda atendida, constituyeron los principales argumentos para las reformas realizadas en 1992. Es necesario señalar que dichas reformas se llevaron a cabo en un contexto de debilitamiento de las grandes corporaciones sindicales (durante el gobierno de Salinas) y bajo una tendencia general del Estado hacia la desregulación económica y de la política de vivienda en particular (Programa Nacional de Vivienda (1990-1994) y Programa de Fomento y Desregulación de la Vivienda (1992), ambos influenciados por las "estrategias facilitadoras" promovidas por las agencias internacionales de ayuda).

A partir de 1992 cambiaron totalmente los sistemas de gestión, promoción y asignación de los créditos. La gestión volvió a realizarse de manera individual (como en las promociones directas), en la que cada trabajador llena una hoja de solicitud y, para ser adjudicatario de un crédito, debe reunir una cierta puntuación (determinada por el INFONAVIT en cada delegación regional, según los criterios que se explican más adelante) y, una vez reunido este requisito, el demandante puede solicitar un crédito para cualquiera de los programas del organismo.

Los factores que se toman en cuenta para calificar a cada trabajador son: el salario integrado, la edad, el saldo de la subcuenta de vivienda del SAR, el número de aportaciones efectuadas al Instituto por el patrón en su favor y el número de dependientes económicos. La puntuación mínima requerida para la asignación de un crédito en cada región es determinada por el Consejo de Administración del organismo, en función de los valores del suelo, los costos de los trámites y las

características de la oferta y la demanda de vivienda locales⁵² y se publica bimestralmente en el Diario Oficial y en dos periódicos de circulación nacional. Además, el otorgamiento de los créditos estará sujeto a la disponibilidad de recursos del Instituto (INFONAVIT, 1993b). Lo anterior nos indica que en todo este proceso opera un importante factor de discrecionalidad por parte del organismo.

Para el *sistema de subastas*, que sustituyó a la línea I, ahora son los promotores privados quienes realizan la gestión. El INFONAVIT publica las convocatorias en los diarios nacionales para que participen las empresas inscritas en el padrón de contratistas del Instituto. Dichas convocatorias señalan: el número y tipo de viviendas autorizadas a construir en cada localidad; sus costos expresados en número de veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal (INFONAVIT, Instructivo para participar en las subastas, 1993); las superficies mínimas; los montos de financiamiento; las tasas de interés mínima y máxima a ofrecer al organismo; el monto de la cuota de inscripción y los plazos para ésta y para la presentación del anteproyecto (Catalán, 1993). Los promotores postulantes deberán ofrecer al Instituto una tasa de interés por los financiamientos subastados, de modo que el postor que ofrezca la mayor tasa de interés será el ganador. En este sistema, el promotor y/o constructor debe conseguir el predio donde se va a desarrollar el conjunto habitacional (reserva territorial del INFONAVIT o propiedad de terceros) y asume la ejecución de los proyectos urbanos y arquitectónicos y los riesgos del proceso constructivo y de colocación de las viviendas entre los derechohabientes que reúnan la puntuación para ser acreditados; ya que, cualquier atraso en el calendario de obra especificado en el contrato, los hace acreedores a sanciones que consisten en sobretasas sobre el

⁵² "Al determinar los puntos mínimos requeridos en cada entidad federativa, el Consejo de Administración tomará en cuenta las facilidades que otorguen los gobiernos estatales y municipales para ampliar la oferta de suelo urbano, simplificación de trámites y costos para la obtención de licencias de construcción, urbanización de lotes, edificación y escrituración de títulos e inscripción de los gravámenes en los registros públicos, así como la oferta y demanda regional de vivienda, oyendo previamente, tanto la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social como la de la Comisión Consultiva Regional que corresponda" (INFONAVIT, Reglas para el Otorgamiento de Créditos, 1993:10-11).

financiamiento que les fue otorgado (INFONAVIT, 1993a).

Los *paquetes de la línea II* siguen un proceso parecido al de las subastas, en el sentido de que intervienen los promotores privados. Las dos diferencias fundamentales radican en que, en estos paquetes, el financiamiento para la construcción de los conjuntos no lo proporciona el INFONAVIT y que, por ello, el promotor no necesariamente está obligado a vender las viviendas a los derechohabientes calificados del Instituto. El INFONAVIT publica en dos periódicos de mayor circulación a nivel nacional, la invitación para que participen los promotores. En dicha invitación se establecen los requisitos financieros, urbanos y arquitectónicos a que deberán ajustarse los conjuntos habitacionales ofrecidos y los precios contemplados para las viviendas, de acuerdo a los montos de crédito autorizados para cada cajón salarial. Los promotores inscriben sus ofertas y, en caso de ser aceptadas, celebran con el Instituto un contrato en el cual se comprometen a vender las viviendas a los derechohabientes calificados a un precio y en una fecha determinados. El INFONAVIT proporciona los listados de dichos trabajadores y los promotores suscriben con éstos los contratos individuales de promesa de compra-venta y se comprometen a enajenar las viviendas a los acreditados al precio ofrecido, en un plazo no mayor de 60 días a partir de su terminación (si al finalizar la obra el promotor se niega a cumplir con dicho compromiso, deberá cubrir una pena convencional equivalente al 10% del precio de las viviendas). Una vez dado el aviso de que las viviendas se encuentran a disposición de los trabajadores, el Instituto integra los expedientes de cada acreditado (propuesto por el promotor) y formaliza los créditos individuales. En el caso de que dichos créditos no puedan ser liquidados, por causas no imputables al promotor, éste tendrá que vender las viviendas en el mercado (INFONAVIT, 1993).

En el caso de los *paquetes de la línea III*, el representante designado por el grupo de trabajadores propietarios del predio donde se pretende desarrollar el conjunto habitacional, funge como promotor, para lo cual debe acreditar su personalidad jurídica mediante una carta poder notarial. Cada uno de los

integrantes del grupo debe reunir la calificación requerida por el Instituto y estar de acuerdo en ejercer en forma conjunta los créditos que les serán otorgados; es decir, que la demanda está ya constituida y perfectamente definida antes de empezar el desarrollo de la obra. El promotor gestiona ante el organismo la aprobación del paquete, debiendo demostrar la propiedad del terreno y presentar los anteproyectos urbanos y arquitectónicos para su evaluación. En caso de ser aprobados éstos, el INFONAVIT otorgará los créditos individuales, con cargo a los cuales se proporcionará el financiamiento para la obra y el promotor contratará directamente a la empresa constructora. Dicho promotor se encargará de recibir las ministraciones de obra para pagar a la empresa y de vigilar el cumplimiento del calendario establecido en el contrato. Una vez concluida la obra, el promotor entregará las viviendas a los acreditados, mediante su escrituración ante notario público, y el Instituto comenzará el proceso de recuperación crediticia. El INFONAVIT facilita el acceso de sus derechohabientes a esta línea de crédito, otorgándoles un 20% más de la puntuación que obtengan en la solicitud, así como proporcionando créditos conyugales, en el caso de que la pareja del solicitante también cotice al organismo (INFONAVIT, 1994).

De este modo vemos que, con las reformas de 1992, cambió totalmente la figura del promotor de vivienda del INFONAVIT. Antes se trataba de un promotor del sector social, representante de un grupo de trabajadores, que no contaba directamente con los recursos para el financiamiento de la construcción de los conjuntos habitacionales, sino que únicamente gestionaba ante el organismo la aprobación de dicho financiamiento, proponía las constructoras y constituía libremente la demanda, sin correr los riesgos inherentes a la obra o a la colocación de las viviendas. Ahora se trata, en los casos de las subastas y de los paquetes de la línea II, de promotores privados que se responsabilizan de las obras y que sí corren riesgos financieros, a los cuales el Instituto, sólo les facilita el proceso de constitución de la demanda. En los paquetes de la línea III, vuelve a aparecer la figura del promotor del sector social, pero ahora, éste tiene

mayores responsabilidades en el sentido de que debe tener perfectamente definida la demanda y además el grupo debe poseer un predio (ahorro previo), requisitos que hacen que este tipo de promociones sean mucho más reducidas (en cantidad y en número de viviendas contempladas) que aquéllas que se desarrollaban en la línea I⁵³.

6. PROCESO DE PRODUCCION DE LAS VIVIENDAS (TIERRA, DISEÑO Y CONSTRUCCION)

El INFONAVIT cuenta con reservas territoriales para la construcción de sus conjuntos habitacionales. Los criterios que ha utilizado para la adquisición de dichas reservas son los siguientes: que los predios se ubiquen dentro de las zonas que contemplan los planes de desarrollo urbano para el crecimiento de la localidad; que el uso del suelo permitido sea el habitacional; que exista factibilidad de proveerlos oportunamente de servicios de infraestructura; que estén ubicados cerca de los centros de trabajo; que sus características topográficas y de calidad del suelo sean tales que el costo de urbanización sea mínimo; que su extensión permita disponer de tierra suficiente para la realización de tres programas anuales en la misma localidad; que se integren al tejido urbano existente, así como a las redes de infraestructura y a la vialidad local; y que su costo sea más bajo que el comercial (INFONAVIT, 1988).

En la práctica, de todos estos criterios el que se ha priorizado es el económico, lo cual en muchas ocasiones, ha llevado al organismo a comprar tierra en las zonas periféricas de las localidades, ocasionando que el ahorro se traspase a los costos de infraestructura y urbanización ante la negativa la frecuente imposibilidad económica de los municipios para realizar

⁵³ El número de créditos en línea III entre 1992 y 1995, aunque fue mostrando un incremento importante, en el año en que presentó su valor máximo (1995), llegó a representar sólo el 17.2% del total de créditos ejercidos (ver cuadros 15 y 16); es decir, de ninguna manera esta línea tiende a ser la mayoritaria como lo es el caso de la línea II. Por otra parte, dentro de estos datos están incluidos aquéllos créditos otorgados en la modalidad de "mercado abierto", de modo que no podemos especificar cuántos de ellos pertenecen a este sistema y cuántos fueron promovidos en los paquetes de la línea III.

las obras necesarias para la construcción de los conjuntos habitacionales (Núñez, 1982). En varios foros⁵⁴ y entrevistas⁵⁵, los funcionarios del Instituto afirmaron que en muchos casos, éste tuvo que subvencionar a los gobiernos locales financiando obras de infraestructura e incluso, de equipamiento urbano, que no sólo servirían para el conjunto, porque esta condición le fue impuesta para la autorización de sus programas. Esta situación impactó fuertemente al precio de las viviendas y, al no tener el organismo un nivel de recuperación aceptable, dicho aumento tenía que ser absorbido por el organismo y no por los adjudicatarios.

En sus primeros años, el Instituto realizó una importante inversión para la constitución de su reserva territorial, la cual posteriormente fue ocupando en sus distintos programas anuales. Durante los años ochenta disminuyó notablemente la compra de terrenos (INFONAVIT, 1988) y, a partir de 1993, esta situación se hizo mucho más notoria y prácticamente sólo se adquiere la tierra necesaria para los conjuntos promovidos⁵⁶.

En el *sistema tradicional de promociones de vivienda de la línea I* (anteriores a 1992), los promotores podían optar por la utilización de la reserva territorial del organismo o, en el caso de que en una localidad no se dispusiera de la reserva necesaria, el INFONAVIT compraba los predios que le eran propuestos en la promoción, realizando previamente un estudio de factibilidad e imponiendo los siguientes requisitos: que los terrenos estuvieran libres de gravámenes; que contaran con la autorización de uso del suelo y con los certificados de dotación de servicios (agua potable, drenaje y electricidad); que cumplieran con los requisitos de resistencia y topografía necesarios para que los costos de cimentación no resultasen excesivos; y que estuviesen

⁵⁴ Foro sobre Política de Vivienda organizado por la Cámara de Diputados en 1992 y Foro sobre Política de Vivienda y Suelo Urbano organizado por la Fundación Cambio XXI en 1993.

⁵⁵ Entrevista al Ing. Mario Méndez, jefe del Departamento de Evaluación Financiera (mayo de 1991) y entrevista al Ing. Humberto Puebla, coordinador de proyectos de ingeniería urbana del Departamento de Proyectos (marzo de 1991).

⁵⁶ Datos obtenidos de la comparación de las erogaciones realizadas por concepto de adquisición de tierra en los informes anuales de actividades del INFONAVIT.

localizados en zonas no inundables (INFONAVIT, 1991).

En cuanto al aspecto de diseño⁵⁷, este tipo de promociones, debían incluir los anteproyectos urbanos y arquitectónicos con un estudio financiero, indicando los costos aproximados de la construcción. Esto no lo pagaba el INFONAVIT, de modo que las empresas que ayudaban a los promotores a integrar los expedientes, lo realizaban gratuitamente con el fin de ser contratadas. Cuando la promoción era aceptada, el Instituto contrataba a las compañías privadas que le eran propuestas por el promotor (las cuales debían estar inscritas en el padrón de diseñadores del INFONAVIT) para el desarrollo de los proyectos ejecutivos.

Los diseños de los conjuntos habitacionales debían apegarse a la normatividad del Instituto⁵⁸, además, durante el proceso de su realización, las contratistas tenían que estar en contacto con el Departamento de Proyectos y con los asesores de ingeniería urbana. Dichos proyectos se pagaban de acuerdo a los aranceles establecidos por el organismo (los cuales resultaban bastante más bajos que los de los Colegios de Arquitectos y de Ingenieros Civiles). En el caso de los conjuntos grandes, una firma realizaba el "plan maestro"⁵⁹ y otras compañías desarrollaban el proyecto de cada zona. En caso de pequeños conjuntos, el diseño se encargaba a una sola empresa.

En muchas ocasiones, la compañía que iba a construir, era la misma que realizaba el proyecto, generándose el problema de

⁵⁷ Este análisis se deriva de mi experiencia profesional como Arquitecta empleada de la constructora Calpan S.A., diseñando viviendas y conjuntos habitacionales del INFONAVIT en los estados de Chiapas, Nayarit y Veracruz, de 1982 a 1986.

⁵⁸ Normas de Diseño Urbano (1981), Normas de Diseño de la Vivienda (1982) y Normas de Ingeniería Urbana (1985) del INFONAVIT. Esta normatividad es muy detallada (mucho más que los reglamentos estatales para los fraccionamientos), lo cual ha hecho que los conjuntos del INFONAVIT tengan características muy particulares. Un análisis de estos documentos y de las características de las unidades habitacionales en la ZMCM, se presenta en el trabajo de Graizbord y Schteingart (1997).

⁵⁹ Estos se aplican a unidades habitacionales muy extensas que se construyen en varias etapas. Estos desarrollos deben funcionar como localidades independientes con equipamiento urbano (administrativo, comercial, educativo, de salud, recreativo y cultural) e incluir diferentes tipos de vivienda (unifamiliar, duplex, triplex y multifamiliar) (INFONAVIT, 1988).

que el diseño se hiciera de acuerdo a los criterios de edificación que mayor proporción de ganancias le permitían al constructor. Por esta razón, a finales de 1990, el Instituto puso como condición que el diseñador no fuese la empresa constructora⁶⁰. En los primeros años del Instituto, varios de los proyectos más grandes fueron realizados por despachos de arquitectos prestigiados, posteriormente, las compañías que participaron fueron, en general, pequeñas y medianas.

En lo que se refiere a la construcción de los conjuntos habitacionales promovidos en el sistema tradicional de la línea I, el Instituto también contrataba compañías privadas, las cuales debían estar inscritas en su padrón de constructores. La designación de las empresas no se hacía por medio de concursos de obra pública (como en otros organismos de vivienda)⁶¹, sino que éstas eran propuestas por los promotores.

El Departamento de Costos del INFONAVIT elaboraba los tabuladores de precios unitarios de urbanización y edificación, donde contemplaba alrededor de un 25% del monto para los indirectos y utilidades de las empresas. A dichos precios se sujetaban las firmas participantes para elaborar el presupuesto final para la contratación, para lo cual realizaban el cálculo de las volumetrías de obra y además presentaban un calendario detallado del proceso de construcción. A la firma del contrato, el INFONAVIT otorgaba un anticipo a las empresas y, posteriormente, iba pagando las ministraciones periódicas, de acuerdo a las estimaciones presentadas y al calendario de la obra. Si durante el proceso de construcción aparecían conceptos de obra no contemplados en el proyecto y no contenidos en los tabuladores (conceptos extraordinarios), las empresas calculaban su precio y lo sometían a la aprobación del Instituto (en la práctica, las mayores ganancias de las constructoras se obtienen de los "conceptos extraordinarios" y de "inflar" los volúmenes

⁶⁰ Entrevista al Ing. Humberto Puebla, coordinador de proyectos de ingeniería urbana del Departamento de Proyectos del INFONAVIT (marzo de 1991).

⁶¹ Al ser un organismo fiscal autónomo, el INFONAVIT no se rige por la Ley de Obras Públicas, lo que le permite no tener que realizar concursos.

de obra⁶²).

Para la supervisión de las obras, el Instituto también contrataba compañías privadas (generalmente pequeñas) y, además, por su parte, tenía un Departamento de Supervisión de Obra, el cual se encargaba de la coordinación de dichas empresas (supervisión de la supervisión). Cuando encontraba alguna anomalía, el organismo realizaba directamente las auditorías en las obras.

Las constructoras que participaron en los desarrollos habitacionales del INFONAVIT eran, principalmente, medianas; aunque en los mayores conjuntos se contrataron algunas empresas grandes, sobre todo para los trabajos de urbanización. En general, se utilizaron procesos constructivos tradicionales, ocupando gran cantidad de mano de obra. El empleo de sistemas prefabricados o tecnológicamente novedosos, sólo se presentó en los grandes conjuntos y de manera limitada.

En el *sistema de subastas*, el financiamiento a subastarse comprende la adquisición del terreno y la construcción del conjunto. Las empresas participantes (postores), pueden utilizar parte de la reserva territorial del Instituto o un predio propiedad de terceros. En el primer caso, los datos sobre dicha reserva y las áreas posibles de fraccionar en la etapa correspondiente a la subasta, están a disposición de los promotores en las delegaciones regionales del INFONAVIT y, por su parte, éstos deben obtener las autorizaciones de uso del suelo, factibilidad de servicios y densidad de vivienda. En el segundo caso, también se deben presentar estos documentos, además de la carta promesa de compra-venta del predio, la especificación de las obras complementarias de infraestructura que se requieran y el certificado de libertad de gravámenes (INFONAVIT, 1993a).

Los constructores se inscriben a las subastas mediante la presentación de un anteproyecto que incluye los planos urbanos y arquitectónicos, el programa preliminar de la obra y el presupuesto estimado del valor de ésta (en la convocatoria se señala el número mínimo de viviendas que puede comprender cada

⁶² Datos obtenidos de mi experiencia profesional (op. cit.).

anteproyecto, el valor de éstas en vsm mensual del D.F. y la fecha límite para la presentación de las propuestas) y pagan una cuota de inscripción equivalente al 0.5 al millar sobre el monto del financiamiento solicitado. El Comité de Análisis de Anteproyectos del Instituto evalúa éstos tomando en cuenta los aspectos financieros, jurídicos y técnicos y comunica a los constructores su rechazo o aceptación para que puedan participar en la subasta, indicando la fecha en que se efectuará ésta, para lo cual las empresas aceptadas deben entregar un cheque de garantía equivalente al 1 al millar del monto del financiamiento solicitado (que les es devuelto en el caso de no resultar ganadores) (INFONAVIT, 1993a). De este modo, los costos de los anteproyectos y de los trámites y autorizaciones correspondientes, además de las cuotas de inscripción y la garantía por la seriedad de la postura, corren a cargo de los promotores.

Una vez efectuada la subasta, los postores que recibieron asignación de recursos, firman un contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria o fiduciaria y, en un plazo no mayor de 180 días, deben presentar el proyecto ejecutivo del conjunto habitacional para su evaluación, el cual consta de: permisos y licencias de construcción, escritura del predio, estudio de mecánica de suelos, levantamiento topográfico, proyecto urbano y arquitectónico, presupuesto y programa de obra, estudio de inversión y calendario de uso del financiamiento asignado. El Instituto autoriza los proyectos en un plazo máximo de 90 días (INFONAVIT, 1993a). El costo de dicho proyectos también corre a cargo del promotor y se recupera al recibir el financiamiento.

Para el desarrollo de la obra, el organismo otorga un anticipo a las constructoras, para lo cual, éstas deben entregar una fianza (dicho anticipo se destina a la compra de material). La construcción debe iniciarse en un plazo máximo de 30 días naturales, después de la fecha en que se aprobó el proyecto y el desarrollo de las obras debe apegarse estrictamente al programa y al calendario de flujo de recursos. El constructor recibe ministraciones periódicas (conforme al avance de la obra) y en cada una de éstas se deduce el porcentaje correspondiente al

anticipo recibido. Los intereses ofrecidos por el financiamiento deben ser pagados mensualmente por la empresa y se calculan con base en el saldo insoluto de éste. Una vez concluida la obra, el Instituto procede a pagar el finiquito a la constructora, en el momento de la individualización de los créditos a cada uno de los adjudicatarios. En el caso de que exista una diferencia entre el precio de venta de la vivienda autorizado y el monto del crédito asignado al trabajador, ésta deberá ser cubierta por el acreditado (INFONAVIT, 1993a).

De este modo vemos que en el sistema de subastas, las constructoras corren mayores riesgos que en las anteriores promociones de la línea I, ya que, están obligadas a seguir estrictamente el calendario de obra y a cumplir con el control de calidad, o de lo contrario, se hacen acreedoras a sanciones económicas. Por otra parte, deben realizar mayores inversiones con sus propios recursos, dado que tienen que financiar los anteproyectos y los proyectos ejecutivos, además de pagar los intereses por el financiamiento recibido ("la tasa de interés mínima establecida en la convocatoria, no puede ser inferior a la estimación del CPP que publique el Banco de México") (INFONAVIT, 1993a:14)); es decir que dichas tasas son muy similares a las comerciales.

En los *paquetes de la línea II*, el promotor se encarga de conseguir el terreno y el financiamiento para la construcción del conjunto habitacional; es decir que el INFONAVIT no interviene en los procesos de adquisición del suelo, diseño y construcción. Los promotores inscriben sus ofertas, las cuales deben ajustarse a los requisitos establecidos en la invitación y pueden estar constituidas por conjuntos de viviendas ya terminadas, en proceso de construcción o por iniciarse (INFONAVIT, 1993).

En cuanto al predio, el promotor puede solicitar la venta de reserva territorial del Instituto, para lo cual, firma un contrato de compra-venta, cubriendo la totalidad de su precio y consigue todos los permisos y licencias necesarios. En este caso, el promotor se obliga, invariablemente, a vender la totalidad de las viviendas a los derechohabientes acreditados (INFONAVIT, 1993).

Los promotores colocan las viviendas entre los acreditados del organismo y, en los contratos individuales de promesa de compra-venta, pueden pactar con los futuros adquirientes el pago de anticipos o parcialidades que deban realizarse antes de la terminación de la obra. Dichos pagos los cubre el INFONAVIT, con cargo a los créditos otorgados a sus derechohabientes y el promotor debe proporcionar una garantía hipotecaria a favor del Instituto, así como una fianza, por concepto de éstos. Al momento de formalizarse los créditos de los trabajadores, el organismo liquida al promotor la totalidad del costo de las viviendas (previamente establecido) o, en caso de haber otorgado anticipos, el saldo insoluto, al cual se descuenta una carga financiera, equivalente a la tasa ponderada en las subastas o a la prevaleciente en el mercado para los "créditos puente" que otorga la banca comercial (INFONAVIT, 1993).

Lo anterior nos muestra que en los paquetes de la línea II, la totalidad del proceso de producción es controlada por el promotor/constructor y que el INFONAVIT sólo interviene proporcionando los listados de acreditados para la constitución de la demanda⁶³ y, en algunos casos, facilitando parte del financiamiento (anticipos o parcialidades). Las empresas que han intervenido en este programa son grandes o medianas, dado que sólo este tipo de constructoras es el que tiene capacidad financiera o posibilidades de acceso a los créditos del sistema bancario.

Los paquetes de la línea II han tenido mayor demanda entre los constructores que las subastas. Esto se debe, según han señalado algunos empresarios entrevistados, a que el financiamiento de la banca privada o del FOVI, es más expedito que el del INFONAVIT, además de que el proceso de individualización de los créditos es mucho más rápido que en las subastas (Entrevista a la Mtra. Beatriz García Peralta del

⁶³ "La creación de una bolsa de vivienda (donde se inscriben las ofertas de paquetes de la línea II), por una parte, garantizará a los acreditados la posibilidad de contar con alternativas para seleccionar la vivienda que más les convenga y, por otra, permitirá a los constructores reducir los riesgos de su inversión, facilitándoles la colocación de las viviendas. Con este procedimiento se pretende vincular la demanda con la oferta de vivienda" (INFONAVIT, 1993:5).

Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 13/sept/96).

Los *paquetes de la línea III*, pueden proponerse en cualquiera de las siguientes dos circunstancias: a) cuando un grupo determinado de trabajadores que reúnen la puntuación requerida, es ya propietario de un predio adquirido por compra-venta, donación, permuta, etc. y b) cuando dicho grupo aún no es propietario del terreno, pero en forma individual, cada uno de sus integrantes es titular de derechos fideicomisarios sobre éste. Así, el representante del grupo (promotor) es el responsable de conseguir el predio, constituir la demanda y presentar los anteproyectos urbano y arquitectónico del conjunto con su correspondiente estudio de inversión, para lo cual, debe haber pactado con la empresa que propone para la construcción; es decir, como en el caso de las promociones de la línea I, los anteproyectos tampoco se pagan, sino que son realizados por las constructoras, con el fin de ser contratadas. El Comité Interno de Análisis de Anteproyectos es el encargado de dictaminar sobre las propuestas (INFONAVIT, 1994).

Una vez aceptado el anteproyecto y otorgadas las cartas individuales de asignación de los créditos, el promotor, bajo la autorización expresa de los acreditados celebra los contratos de obra (a tiempo y costo determinados e incluyendo una garantía por el cumplimiento de las obligaciones contraídas) y supervisión con las empresas que el grupo determine y recibe las ministraciones crediticias. La constructora deberá desarrollar el proyecto ejecutivo y obtener los permisos y licencias. El INFONAVIT proporciona el financiamiento para el desarrollo de la obra, con cargo a los créditos individuales, vigilando que ésta se apegue al calendario establecido. A cada ministración se le aplica una carga financiera, equivalente a la tasa de interés que le corresponda a los acreditados, según su nivel salarial (INFONAVIT, 1994).

Las empresas que han participado en estos paquetes, han sido generalmente medianas, cuando se trata de grupos numerosos de trabajadores, y pequeñas, en el caso contrario. En este programa, las constructoras corren menores riesgos que en los dos anteriores, porque la demanda está perfectamente constituida

antes de comenzar la obra y no tienen responsabilidades sobre la adquisición del predio.

7. CARACTERISTICAS DE LOS PRODUCTOS HABITACIONALES

7.1. Tipo de viviendas producidas

Un aspecto que debemos resaltar en este análisis, es que el INFONAVIT siempre se ha centrado en la producción de vivienda terminada en conjuntos habitacionales (línea I y, actualmente, subastas y los paquetes de las líneas II y III), la cual representa el programa habitacional más caro. Cabría aquí preguntarnos ¿porqué se produce esta tendencia, cuando los demás programas (vivienda progresiva, mejoramiento, etc.) resultan más accesibles para la población de menores recursos, a la que este organismo pretende atender? Nosotros sostenemos que esto se debe principalmente a dos razones: por un lado, la construcción de conjuntos habitacionales es el programa que favorece más directamente a la industria de la construcción (materiales, maquinaria, despachos de proyectistas, compañías constructoras y supervisoras, mano de obra, etc.) y, por otro, la producción de vivienda terminada incide directamente (mucho más que los otros programas) en el aumento del stock habitacional. A este último respecto, como ya vimos en los dos capítulos anteriores, el INFONAVIT ha tenido una intervención importantísima en la oferta de vivienda de los programas del Estado.

La vivienda que produjo el organismo por el *sistema tradicional de promociones de la línea I*, es vivienda de interés social totalmente terminada, ubicada en conjuntos habitacionales de tres tipos: a) planes maestros, que son unidades muy extensas (más de 1,000 viviendas) construidas en varias etapas en las zonas periféricas de las ciudades grandes y medias, que funcionan como localidades independientes e incluyen prototipos unifamiliares, duplex, triplex y multifamiliares; b) conjuntos de saturación urbana, que son pequeños (menos de 100 viviendas), realizados sobre terrenos baldíos ya urbanizados en las áreas centrales e intermedias de las ciudades y que incluyen, por lo

general, vivienda multifamiliar; y 3) unidades pequeñas y medianas ubicadas en localidades de acelerado crecimiento, desarrolladas en una sola etapa, en zonas ya integradas al tejido urbano y que incluyen, por lo general, un prototipo de vivienda único y equipamiento urbano menor (INFONAVIT, 1988). La mayor parte de las viviendas producidas se ubica en los denominados planes maestros.

Las características de los conjuntos del INFONAVIT son las siguientes: cuentan con toda la infraestructura de servicios necesaria (agua potable, drenaje, electrificación y en el caso de los más grandes, obras complementarias como plantas de tratamiento de aguas negras, sistemas de bombeo, tanques elevados, etc.); están totalmente urbanizados (pavimentos, guarniciones, banquetas, escaleras, jardinería, señalamiento, mobiliario urbano, etc.); los planes maestros y los conjuntos medianos incluyen también el equipamiento urbano (comercial, educativo y, en algunos casos hasta de salud⁶⁴); tienen vialidades de acceso e internas (circuito vial, calles locales y andadores), áreas de estacionamiento con un cajón por vivienda y espacios abiertos (áreas verdes y recreativas). Esto nos indica que se trata de conjuntos habitacionales de muy alta calidad.

Es por esta razón, que el impacto urbano que, por lo menos hasta 1992, tuvo el Instituto es indiscutible, ya que, en las 32 entidades federativas y en todas las ciudades importantes desarrolló unidades habitacionales con características muy peculiares, que incidieron en los procesos de urbanización locales, generando plusvalía en muchas zonas. La acción de ningún otro organismo de vivienda ha producido el impacto urbano que el INFONAVIT tuvo.

Con respecto a los terrenos ocupados, en general se localizan en las áreas periféricas, que es donde los costos son menores, y tienen una calidad regular de suelo. Los datos recogidos de entrevistas revelan que existieron casos en los que

⁶⁴ Estos conceptos no los financia el organismo, sino que éste deja un área de donación para que los gobiernos locales puedan proveerlos; sin embargo, según algunas entrevistas y declaraciones de funcionarios (op. cit.), el INFONAVIT, en muchas ocasiones, ha tenido que financiar o ha ayudado a las autoridades a proporcionar estos servicios.

el organismo compró predios poco aptos para la construcción de vivienda popular, debido a las asesorías e intereses creados de las compañías constructoras y líderes sindicales⁶⁵. Sin embargo, podemos decir que en la mayoría de los casos los desarrollos han sido exitosos.

Los prototipos de vivienda producidos en las promociones de la línea I cuentan, por lo menos, con dos recámaras, alcoba, cocina y baño independientes y estancia-comedor. Hasta mediados de los ochenta, era notable el predominio de conjuntos de vivienda unifamiliar en las ciudades pequeñas y medianas, y multifamiliar en las grandes ciudades; posteriormente, se construyó vivienda multifamiliar también en las ciudades medias.

Durante los primeros años del organismo las viviendas eran más grandes, teniendo un promedio de 68.7 m² entre 1973 y 1981 (ver cuadro 19 y gráfica 36). En los años de mayor inflación (1982-1987), para lograr incrementar su nivel de producción, el organismo adoptó como estrategia la reducción del área construida por unidad (llegando a una superficie de 60.3 m²) y de la calidad de los materiales empleados en las viviendas, así como del equipamiento urbano de los conjuntos. En los años posteriores y hasta 1992, el área promedio de las viviendas fue de 60.6 m². Entre 1973 y 1992, la vivienda perdió más de 10 m².

En general, la calidad de la vivienda de INFONAVIT es inferior, sobre todo en lo que se refiere a acabados, a la del FOVI, la banca y a la del FOVISSSTE (antes de 1990), pero superior a la de FONHAPO, FICAPRO, DDF, etc. (que han producido muy poca vivienda terminada). No obstante, la calidad de los conjuntos habitacionales es similar, e incluso en varios casos, superior a la de los organismos que trabajan para los sectores medios de la población, ya que, las unidades del INFONAVIT fueron

⁶⁵ Algunos conjuntos tuvieron fuertes dificultades para disponer de agua potable (como el de Tonalá, Chis.), otros ubicados en zonas inundables (en Poza Rica, Ver.), algunos edificadas en terrenos con fuertes pendientes y problemas de suelo ("El Coloso" en Acapulco, Gro., "Santa Fe" en el D.F. y "San José Chapultepec" en Tuxtla Gutiérrez, Chis.); y otros ejemplos de problemas referentes a los predios que han generado fuertes críticas al Instituto por parte de los adjudicatarios (datos obtenidos de mi experiencia profesional (op. cit.) y de las entrevistas al Ing. Puebla del Departamento de Proyectos (marzo de 1991) y al Ing. Méndez del Departamento de Evaluación Financiera (mayo de 1991)).

mucho más grandes.

El tipo de vivienda producido en los últimos años por el sistema de subastas y los paquetes de la línea II, es también terminada, con acabados austeros, e incluye los mismos espacios habitables que la anterior; sin embargo, la superficie promedio se redujo, de manera que en 1993, ésta fue de 55.5 m² para las subastas y de 55.6 m² en la línea II (datos proporcionados por el Departamento de Investigación en julio de 1994). Los conjuntos habitacionales son mucho más pequeños, implicando menores inversiones en infraestructura y espacios abiertos y no incluyen equipamiento urbano ni obras complementarias, cuentan con un cajón de estacionamiento por cada dos viviendas y los prototipos empleados, en general, son multifamiliares. Se ubican principalmente en las áreas periféricas de las ciudades, en zonas ya integradas al tejido urbano⁶⁶.

7.2. Costos

El monto promedio general de los créditos ejercidos, en valores reales, fue descendiendo de manera importante entre 1978 y 1987 (ver cuadro 20 y gráfica 37). Esto se relaciona con dos cosas: la primera y más importante, es que hasta 1987, el INFONAVIT había establecido un tope máximo de crédito por cajón salarial (Zepeda y Mohar, 1993), implicando que dichos montos (como veremos más adelante) no correspondieran a los costos reales de las viviendas, además de que en el período 1982-1987, la mayor parte de los créditos se asignó al cajón salarial más bajo (ver cuadro 18); el segundo aspecto se refiere a la disminución que se fue presentando en la calidad de los conjuntos y de las viviendas.

A partir de 1988 y hasta 1993, encontramos que dicho monto se incrementó fuertemente, a pesar de que las características de la vivienda no cambiaron mucho en cuanto a superficie y acabados y esto se explica por la eliminación del mencionado tope

⁶⁶ Datos obtenidos del recorrido efectuado por las recientes promociones de INFONAVIT de la empresa Kapra S.A. en el Distrito Federal y en el Estado de México (octubre de 1995) y de la entrevista al Ing. Fernando Monrroy, jefe del Departamento Técnico de Calpan S.A. (19/mayo/95).

crediticio. Después de la reforma de 1992, los montos continuaron siendo altos, paradójicamente cuando la vivienda se hizo más pequeña y los conjuntos disminuyeron notablemente su calidad, lo que se relaciona con la importante reducción de los subsidios. En los dos últimos años, los montos comenzaron a descender, ajustándose a los costos establecidos por el PFDV para la vivienda de interés social (que veremos más adelante).

Comparando los montos promedio de las diferentes líneas crediticias (ver cuadro 20 y gráfica 38), encontramos que hasta 1988, en general, los de la I, II y III, no difieren mucho entre sí y los de las otras dos líneas, sobre todo los de la IV (mejoramiento), resultan más bajos. A partir de 1988, se abre la brecha entre las diferentes líneas, resultando notoriamente más alta la I y experimentando ésta el mayor crecimiento. Desde 1992 hasta 1994, dicha tendencia se acentúa más, relacionándose con el hecho de que, durante este lapso, se continuó provisionalmente con la línea I (por los compromisos contraídos por el organismo anteriormente) y, en 1995 (cuando en la línea I sólo se incluyen las subastas), todos los montos crediticios vuelven a ser semejantes.

El monto promedio general de los créditos en vsmm (ver cuadro 21 y gráfica 39), describe una curva diferente a la correspondiente a la de los valores reales de este mismo indicador (gráfica 37). En los primeros 10 años analizados (1978-1988) el monto en vsmm se mantiene en un rango que va de los 50 a los 80 sm; a partir de 1989, presenta un fuerte incremento, llegando en 1993 a más de 200 vsm, lo que ilustra la depreciación sufrida por el salario desde la instrumentación del primer pacto económico (1988), y en los dos últimos años muestra un ligero descenso, ya que también los montos reales disminuyeron.

En cuanto a los costos de producción de las viviendas, solamente dispusimos de datos hasta 1990; es decir, los correspondientes a los conjuntos habitacionales de la línea I. Estos incluyen los siguientes conceptos: 1) costo directo de terreno urbanizado (costo del terreno en breña, infraestructura, urbanización y equipamiento urbano); 2) costo directo de edificación de la vivienda; y 3) costos indirectos del INFONAVIT

(licencias, proyecto urbano y arquitectónico, control de calidad, supervisión interna de urbanización y edificación, manejo del crédito, seguro contra daños, escrituración, etc.)⁶⁷. En los costos directos de la urbanización y de la vivienda está considerado el porcentaje de indirectos y utilidades de las constructoras.

A partir de los datos que nos fueron proporcionados, sobre los precios de venta de las viviendas desde 1974 hasta 1990 en las 32 entidades federativas de la República, encontramos lo siguiente⁶⁸ (ver cuadro 22 y gráfica 40): en promedio, en el período 1974-1990, el costo de edificación de la vivienda constituyó la mayor proporción de su precio de venta (65.27%); el costo de la urbanización del terreno fue el concepto que le siguió en importancia (15.16%); después estuvieron los gastos indirectos del INFONAVIT, con un porcentaje muy similar al anterior (15.09%); y por último, la menor proporción correspondió al costo de terreno en breña.

Si observamos por separado el comportamiento que tuvieron los diferentes conceptos comprendidos en los precios de venta (ver cuadro 22), tenemos que: el costo de edificación de la vivienda se mantuvo en un rango que va del 62% al 72% de su precio de venta; la proporción representada por el costo de terreno en breña fue disminuyendo fuertemente a lo largo del período, pasando del 8.9% en 1974 al 2.8% en 1990, lo que quiere decir, que el INFONAVIT mostró claramente la tendencia a comprar terrenos más baratos cada vez; en contraste, el porcentaje representado por el costo de la urbanización, mostró en general una tendencia creciente, lo que se relaciona con el hecho de que si se compraron terrenos de menor calidad, el ahorro se compensó con un mayor costo de la urbanización; la proporción correspondiente a los gastos indirectos del INFONAVIT, también

⁶⁷ Los costos de producción son los mismos que, en la práctica, el organismo considera como precios de venta de las viviendas (Entrevista al Ing. Mario Méndez, mayo de 1991).

⁶⁸ Para hacer este análisis, nosotros consideramos pertinente separar, dentro del concepto del terreno urbanizado, el costo del terreno en breña y el costo de la urbanización, porque la compra de terreno la realizaba directamente el INFONAVIT y en la urbanización intervinieron las compañías constructoras.

fue aumentando, sobre todo a partir de 1976, coincidiendo paradójicamente, con la etapa en que el organismo empezó a abandonar la modalidad de las promociones internas, lo cual indica que la menor intervención del Instituto en el proceso de producción, no implicó necesariamente que sus costos internos disminuyeran, sino al contrario.

Al comparar los montos promedio de los créditos en la línea I con los precios de venta de las viviendas, encontramos grandes diferencias (ver cuadro 23): sólo en 1978, dicho monto fue un poco mayor (4%) que el precio de venta; de 1979 a 1986, los montos comenzaron a representar un porcentaje cada vez menor del precio de venta, hasta llegar en este último año a ser el 45.5% (menos de la mitad) y, a partir de 1987 (con la eliminación del tope máximo de crédito) comenzaron a recuperarse, de modo que en 1990 fueron muy similares a dicho precio (1.1% mayores).

Lo anterior nos indica que durante la década de los ochenta (caracterizada por la fuerte inflación), los montos de los créditos fueron mucho menores que los costos de producción de las viviendas, lo cual implica la existencia de grandes subsidios a los beneficiarios, además de aquéllos derivados del sistema de recuperación, que ya se mencionaron. Es decir, que dichos subsidios se proporcionaron por dos vías: la subvaluación de las viviendas al otorgar créditos que no corresponden a su costo real y las bajas tasas de interés cobradas en el sistema crediticio. Esto incidió fuertemente en el proceso de descapitalización sufrido por el organismo. Desafortunadamente no dispusimos de datos referentes a los costos de producción en el sistema de subastas y en los paquetes de las líneas II y III, pero se supone que actualmente los montos crediticios son incluso mayores que éstos, porque además incluyen cargas financieras.

Así vemos, que los costos de construcción y urbanización del INFONAVIT no difieren de los que se encuentran en el mercado privado, por el tipo de conjuntos que se producen y por el margen de utilidades que se les da a las empresas constructoras participantes en los programas. La desvalorización del capital del organismo está en sus sistemas de crédito (que, aunque ya cambiaron, continúan incluyendo subsidios) y no en los precios

de producción de las viviendas.

Por otra parte, desde 1993, los montos promedio de los créditos del Instituto, rebasaron el tope establecido por el PFDV para la vivienda de interés social, que es de 180 vsmm (ver cuadro 21); es decir, la producción del INFONAVIT continúa siendo muy cara. De este modo vemos, que si bien es cierto que en el sistema tradicional de promociones de la línea I, los niveles de subsidio eran altísimos en lo que se refiere a la subvaluación de los créditos, y que con la reforma de 1992 se eliminó este tipo de subvención, esto no implicó una mejor vivienda, así como tampoco una disminución en sus costos; además, lo más grave de esto, radica en el hecho de que en los últimos años, la mayor parte de los créditos se ha asignado a los cajones más altos, de modo que los asalariados de menores ingresos han disminuido de manera importante sus posibilidades de acceso a éstos.

8. CONCLUSIONES

Las reformas al INFONAVIT de 1992 se relacionan con tres de los siete lineamientos establecidos por el Banco Mundial para la puesta en práctica de una política de vivienda facilitadora:

1) *La promoción del financiamiento hipotecario*, que plantea la creación o el mejoramiento de las instituciones de vivienda, para que éstas sean solventes y que concedan créditos a tasas de interés reales. En este sentido, la nueva Ley del Instituto se propone alcanzar un nivel de recuperación del 100% y establece que los créditos, además de estar calculados con base en el salario mínimo, deben incluir una tasa de interés del 6% anual sobre saldos insolutos, con lo cual se trata de compensar la inflación. Si bien, quizá esto no corresponda a las tasas comerciales (sobre todo desde 1995), la extensión del plazo de amortización a 30 años, incide de manera favorable en la recuperación. Actualmente, los créditos del organismo ya no constituyen una "ganga"; no obstante, las condiciones crediticias aún resultan bastante benévolas para los derechohabientes. Otro de los aspectos en que se refleja este lineamiento, es en la tendencia a que los paquetes de la línea II se conviertan en el

principal programa, de modo que el Instituto desempeñe solamente un papel financiero, pero además, exclusivamente para los créditos individuales (no para el proceso de producción).

2) *La racionalización de los subsidios.* El nuevo esquema crediticio eliminó buena parte de los subsidios, en especial, aquéllos provenientes de otorgar créditos de montos menores que los costos de producción. No obstante, aún persisten dos tipos de subsidios: el primero, relacionado con la indización de los créditos al salario mínimo, el cual no ha seguido el comportamiento de la inflación; y el segundo, de tipo social (que es el que ha caracterizado al Instituto durante toda su existencia), que proviene del hecho de que sólo una pequeña proporción de los derechohabientes ha logrado acceder a los beneficios de un fondo que pertenece a todos; es decir, que una mayoría está financiando a una minoría que resulta altamente favorecida.

Y 3) *la organización de la industria de la construcción,* que propone la creación de una mayor competencia en este sector, evitando la existencia de monopolios y facilitando el acceso de las empresas pequeñas al mercado. A este respecto, los nuevos programas del organismo y sus actuales formas de promoción y gestión, se basan en la competencia entre los constructores (en las subastas ganan los postores que ofrezcan una mayor tasa de interés y en los paquetes de las líneas II y III, los que tengan un mejor anteproyecto con menores costos), además, los promotores corren los riesgos del proceso de producción y colocación de las viviendas y los financieros, en el caso de la línea II. Sin embargo, las condiciones de los programas han eliminado la participación de las empresas pequeñas, que no disponen de recursos propios y difícilmente tienen acceso a los "créditos puente" del sistema bancario. Cabe aquí decir, que este tipo de compañías ha participado de la producción del INFONAVIT, sólo de manera muy limitada (en los diseños y en la supervisión de obra) y que ésta nunca ha constituido un mercado para ellas.

Desde nuestro punto de vista, podríamos agrupar las ventajas y desventajas que tiene el nuevo sistema del Instituto con respecto al anterior, según los siguientes aspectos: 1)

financiamiento; 2) posibilidades de acceso de los derechohabientes a sus prestaciones habitacionales; 3) forma de gestión y asignación de los créditos; 4) proceso de producción de las viviendas; y 5) calidad y costo de los productos.

En lo que se relaciona con el aspecto financiero, las reformas han logrado que se incremente la recuperación crediticia, con lo cual el INFONAVIT dispone de mayores recursos. Este hecho y la importante disminución de los subsidios, han frenado el proceso de descapitalización sufrido por el organismo, lo cual resulta altamente beneficioso. La desventaja de la reforma en el aspecto financiero, está en el manejo de los recursos, porque ahora permite que la banca privada obtenga ganancias, aunque sea por un lapso muy corto, de un fondo que pertenece a los trabajadores.

Con respecto a las posibilidades de acceso de los derechohabientes a los programas, con el manejo de la subcuenta de vivienda en la cuenta del SAR, existe un mayor control sobre los patrones, porque los trabajadores tienen acceso a la información sobre su saldo y pueden exigir sus prestaciones, además, pueden calcular en forma individual su puntuación para saber si son elegibles para ser acreditados; sin embargo, en la determinación de las puntuaciones mínimas requeridas, como ya vimos, opera un importante factor de discrecionalidad. También con la instrumentación de este sistema, probablemente se disminuya el problema de los cotizantes que constantemente ingresan y se retiran del régimen del Instituto por su situación inestable en el empleo, ya que uno de los aspectos que se toman en cuenta para su calificación, es el saldo de dicha subcuenta, sin importar las interrupciones en la cotización. Otro punto de suma importancia, es el pago de intereses al fondo de ahorro, con lo cual se pretende evitar la pérdida de su valor real; aunque dichos intereses se calculan en función del remanente de operación del organismo, por lo tanto, no necesariamente corresponden a las tasas comerciales.

Los cambios en la forma de gestión y asignación de los créditos, trataron de hacer más igualitaria la distribución de éstos entre los diferentes tipos de derechohabientes, otorgando

las mismas posibilidades a todos los que reúnan la puntuación requerida (la burocracia sindical ya no es la más favorecida en la asignación de los créditos). La parte negativa de la reforma en este aspecto, tiene que ver con que actualmente, la mayor parte de los beneficiarios pertenecen a los cajones salariales más altos y los trabajadores de salario mínimo, ya no tienen acceso, según lo han manifestado las mismas centrales sindicales.

En cuanto al proceso de producción de los conjuntos habitacionales, en los nuevos programas, los constructores son los que corren los riesgos financieros y el INFONAVIT se encuentra más protegido al respecto. Sin embargo, en lo que se refiere a la calidad y costos de los productos habitacionales, encontramos que ahora las viviendas tienen menor superficie, los conjuntos son mucho más pequeños, incluyen menos conceptos de urbanización y no cuentan con equipamiento urbano. El empleo de sistemas novedosos de construcción y de tecnologías ecológicas, aunque antes había sido marginal, actualmente ha desaparecido por resultar muy costoso y lo mismo ha sucedido con las innovaciones en el diseño urbano y de la vivienda. Dado que en los últimos años, los montos promedio de los créditos son similares a los que había tenido la línea I, a pesar de que la vivienda es de menor calidad, podemos concluir que los costos actuales de producción son bastante más altos.

Si bien, a partir de las reformas, hubo un importante incremento en el número de acciones producidas, éste no resulta tan significativo, si tomamos en cuenta que los productos redujeron su calidad y que también se incrementaron los recursos del organismo por la vía de los depósitos patronales del 5%, ya que creció el número de cotizantes.

Con lo anterior podemos concluir que las principales ventajas de las reformas son las financieras, ya que ahora se garantiza la recapitalización del Instituto y se logra proteger el ahorro futuro de los derechohabientes.

Los cambios más importante derivados de dichas reformas, se refieren a cuatro aspectos: a) la transformación de la figura del promotor sindical, con lo cual, aparentemente, han desaparecido las corruptelas en la adjudicación de las obras y las prácticas

clientelares en la asignación de los créditos; b) cambiaron algunas condiciones en el proceso de producción, de modo que los constructores corren mayores riesgos que antes; c) el Instituto dejó de ser uno de los principales bastiones de las grandes corporaciones sindicales, donde desarrollaban negocios a partir de un acceso privilegiado a los financiamientos, con lo que el gran perdedor resultó ser este sector; y d) el sistema de asignación de los créditos se hizo más transparente, en el sentido de que ahora es individual y que cada trabajador puede calcular sus posibilidades de acceso. Sin embargo, aún persiste cierto nivel de discrecionalidad, sólo que ahora lo maneja el organismo y antes lo hacían los promotores.

Por su parte, las principales desventajas de las reformas, radican en los siguientes aspectos: los créditos y los costos de producción de las viviendas resultan tan caros o más que los de la línea I, además de que, como ya se dijo, la vivienda es de menor calidad. Si bien, antes los conjuntos del INFONAVIT constituían verdaderos "elefantes blancos", en el sentido de que resultaban muy costosos e incluían grandes subsidios, actualmente se perdió el impresionante impacto urbano que tuvo el Instituto: ya no desarrolla los grandes conjuntos que inciden en los procesos de urbanización locales y tampoco adquiere grandes predios para la constitución de sus reservas territoriales, dejando el suministro del suelo al mercado, con lo cual también se incrementan los costos de los desarrollos habitacionales.

Sin embargo, el aspecto más negativo de la reforma está en que ahora, los beneficiarios tienen niveles salariales más altos. En el sistema anterior, a pesar de todos los defectos mencionados, entre la población acreditada, se encontró un buen número de trabajadores de salarios mínimos, de modo que el impacto social del organismo fue muy importante. En lo futuro, tal impacto será mucho menor.

El Instituto, de acuerdo a sus políticas más recientes, intenta hacer coincidir la oferta con la demanda, pero al concentrar su producción en el programa de vivienda más caro, sólo cierto tipo de demanda puede acceder a ella sin la necesidad de subsidios.

ANEXO ESTADISTICO Y GRAFICO

CAPITULO III

CUADRO 9

INGRESOS Y EGRESOS DEL INFONAVIT

(en millones de pesos de 1974)

AÑO	INCEVIS	INGRESOS					EGRESOS				
		DEPOSITOS 5%	APORTAC. GOB.FED.	INVERSION Y OTROS	RECUPERAC CREDITICIA	TOTAL INGRESOS	INVERSION PROGS.	DEVOLUC. F. AHORRO	GASTOS ADMIVOS.	OTROS	TOTAL EGRESOS
1973	78,3	3.624,9	256,0	0,0	0,0	3.880,9		1,0			3.604,1
1974	100,0	4.230,1	0,0	0,0	0,0	4.230,1		13,9			5.033,6
1975	115,6	4.940,2	0,0	0,0	44,0	4.984,3		75,4			4.735,6
1976	144,6	4.420,1	0,0	113,4	138,0	4.671,4		101,7			4.585,5
1977	190,1	4.423,3	0,0	180,4	306,0	4.909,6		175,3	442,1		3.612,3
1978	226,3	3.429,5	0,0	189,6	334,1	3.953,2	3.732,7	223,5	458,8	87,9	4.502,9
1979	282,7	5.660,1	0,0	485,3	576,6	6.722,0	6.119,2	279,5	473,6	107,9	6.980,2
1980	365,0	5.227,4	0,0	309,9	654,8	6.192,1	5.532,1	263,9	384,0	36,7	6.216,7
1981	471,0	5.302,8	382,2	484,1	747,1	6.916,1	5.683,0	169,3	547,0	24,4	6.423,8
1982	728,9	5.644,9	0,0	409,5	998,1	7.052,5	6.237,3	100,6	550,3	15,2	6.903,4
1983	1340,2	4.751,6	0,0	798,5	1.029,8	6.579,8	4.976,2	82,7	498,3	19,8	5.577,0
1984	2096,6	5.514,7	0,0	949,3	1.098,5	7.562,5	6.261,1	105,6	495,4	3,7	6.865,9
1985	3255,1	5.593,2	0,0	513,1	1.124,4	7.230,7	7.575,7	117,0	477,5	3,7	8.174,0
1986	5810,8	5.687,8	0,0	498,1	997,3	7.183,2	6.369,1	116,8	471,7	36,5	6.994,0
1987	14095,0	5.234,0	0,0	241,8	917,1	6.392,8	5.803,4	90,4	415,0	49,3	6.358,1
1988	30210,4	5.364,5	0,0	397,8	865,5	6.627,8	5.865,6	58,5	391,9	58,1	6.374,1
1989	32266,4	6.353,3	0,0	426,3	1.042,6	7.822,2	7.011,5	117,2	475,3	98,4	7.702,4
1990	38014,1	8.210,5	0,0	352,9	1.152,2	9.715,6	9.005,9	186,2	532,8	196,6	9.921,6
1991	45800,4	8.451,1	0,0	268,1	1.392,8	10.112,0	8.602,1	203,7	668,5	139,7	9.614,0
1992	51592,2	9.324,9	0,0	323,5	1.669,4	11.317,8	10.621,6	212,2	841,2	21,9	11.696,9
1993	56238,9	9.949,0	0,0	298,2	2.032,9	12.280,1	11.299,7	428,7	722,8	40,0	12.491,2
1994	58743,3	10.130,9	0,0	1.399,9	3.043,3	14.574,2	13.036,7	447,2	1.076,5	82,7	14.643,2
1995	87071,5	7.867,7	0,0	899,5	2.804,9	11.572,1	9.921,6	387,8	745,3	329,9	11.384,5

NOTAS:

Desde 1993, el concepto de devolución del fondo de ahorro en las erogaciones, incluye el pago de intereses de las subcuentas del SAR

En 1994, el concepto de inversión y otros en los ingresos, incluye un préstamo de BANOBRAS por 500 millones de nuevos pesos.

En 1995, el concepto de inversión y otros en los ingresos, incluye productos financieros, intereses de las subastas y venta de reserva territorial.

En 1995, el concepto de otros en las erogaciones, incluye el costo financiero del préstamo hipotecario de BANOBRAS (255,614.00 miles de nuevos pesos).

Los datos referentes a la inversión total en programas no coinciden con los totales del cuadro 13 porque en éstos se incluyen las compras de tierra y las investigaciones.

FUENTE: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades del INFONAVIT, 1973-1996.

CUADRO 10

INGRESOS Y EGRESOS DEL INFONAVIT

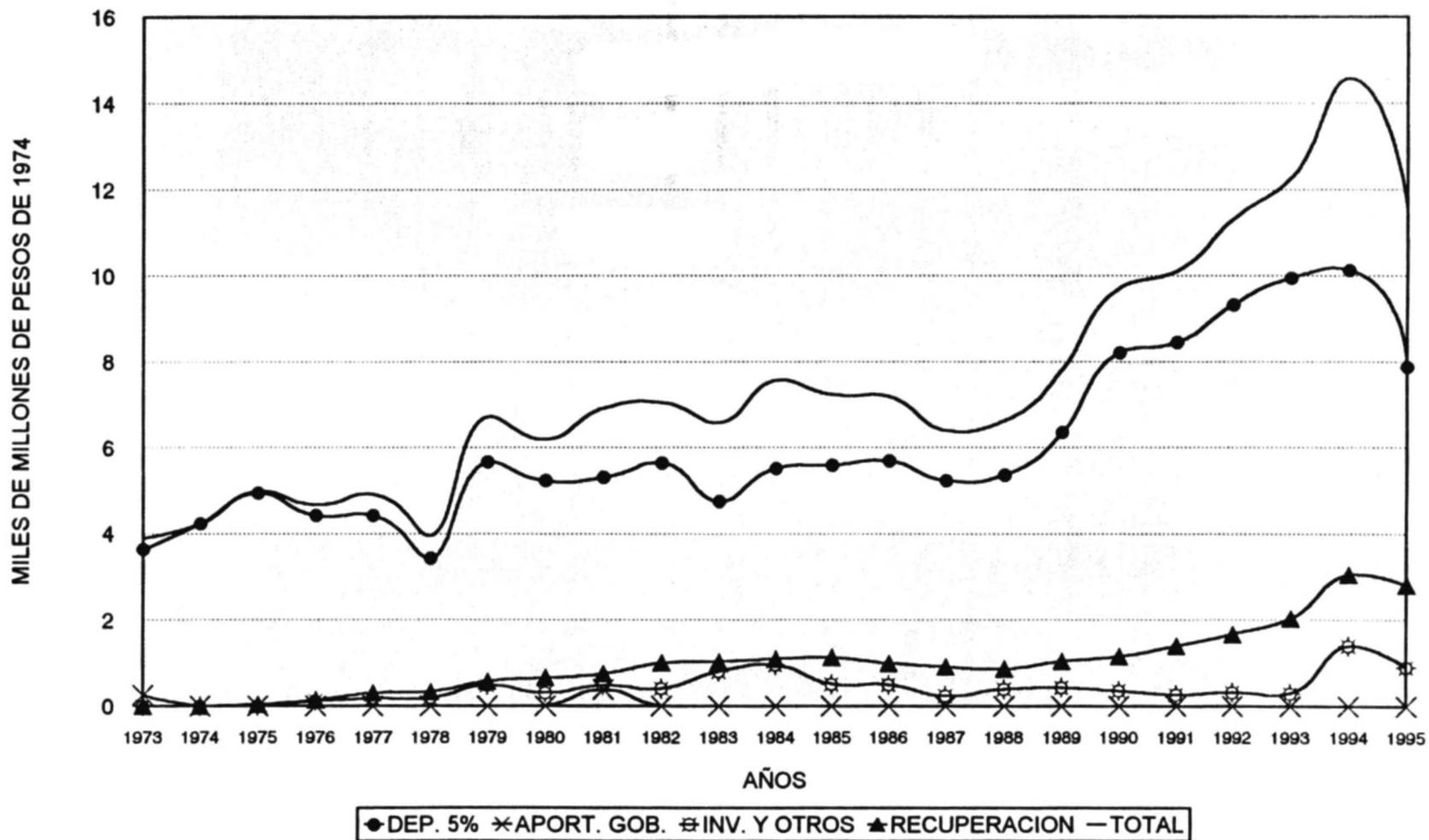
(como porcentajes de los totales)

AÑO	INGRESOS					EGRESOS				
	DEPOSITOS 5%	APORTAC. GOB.FED.	INVERSION Y OTROS	RECUPERAC CREDITICIA	TOTAL INGRESOS	INVERSION PROGS.	DEVOLUC. F. AHORRO	GASTOS ADMIVOS.	OTROS	TOTAL EGRESOS
1973	93,4	6,6			100					100
1974	100,0	0,0			100		0,3			100
1975	99,1	0,0		0,9	100		1,6			100
1976	94,6	0,0	2,4	3,0	100		2,2			100
1977	90,1	0,0	3,7	6,2	100		4,9	12,2		100
1978	86,8	0,0	4,8	8,5	100	82,9	5,0	10,2	2,0	100
1979	84,2	0,0	7,2	8,6	100	87,7	4,0	6,8	1,5	100
1980	84,4	0,0	5,0	10,6	100	89,0	4,2	6,2	0,6	100
1981	76,7	5,5	7,0	10,8	100	88,5	2,6	8,5	0,4	100
1982	80,0	0,0	5,8	14,2	100	90,4	1,5	8,0	0,2	100
1983	72,2	0,0	12,1	15,7	100	89,2	1,5	8,9	0,4	100
1984	72,9	0,0	12,6	14,5	100	91,2	1,5	7,2	0,1	100
1985	77,4	0,0	7,1	15,5	100	92,7	1,4	5,8	0,0	100
1986	79,2	0,0	6,9	13,9	100	91,1	1,7	6,7	0,5	100
1987	81,9	0,0	3,8	14,3	100	91,3	1,4	6,5	0,8	100
1988	80,9	0,0	6,0	13,1	100	92,0	0,9	6,1	0,9	100
1989	81,2	0,0	5,4	13,3	100	91,0	1,5	6,2	1,3	100
1990	84,5	0,0	3,6	11,9	100	90,8	1,9	5,4	2,0	100
1991	83,6	0,0	2,7	13,8	100	89,5	2,1	7,0	1,5	100
1992	82,4	0,0	2,9	14,8	100	90,8	1,8	7,2	0,2	100
1993	81,0	0,0	2,4	16,6	100	90,5	3,4	5,8	0,3	100
1994	69,5	0,0	9,6	20,9	100	89,0	3,1	7,4	0,6	100
1995	68,0	0,0	7,8	24,2	100	87,1	3,4	6,5	2,9	100

FUENTE: Cuadro 9

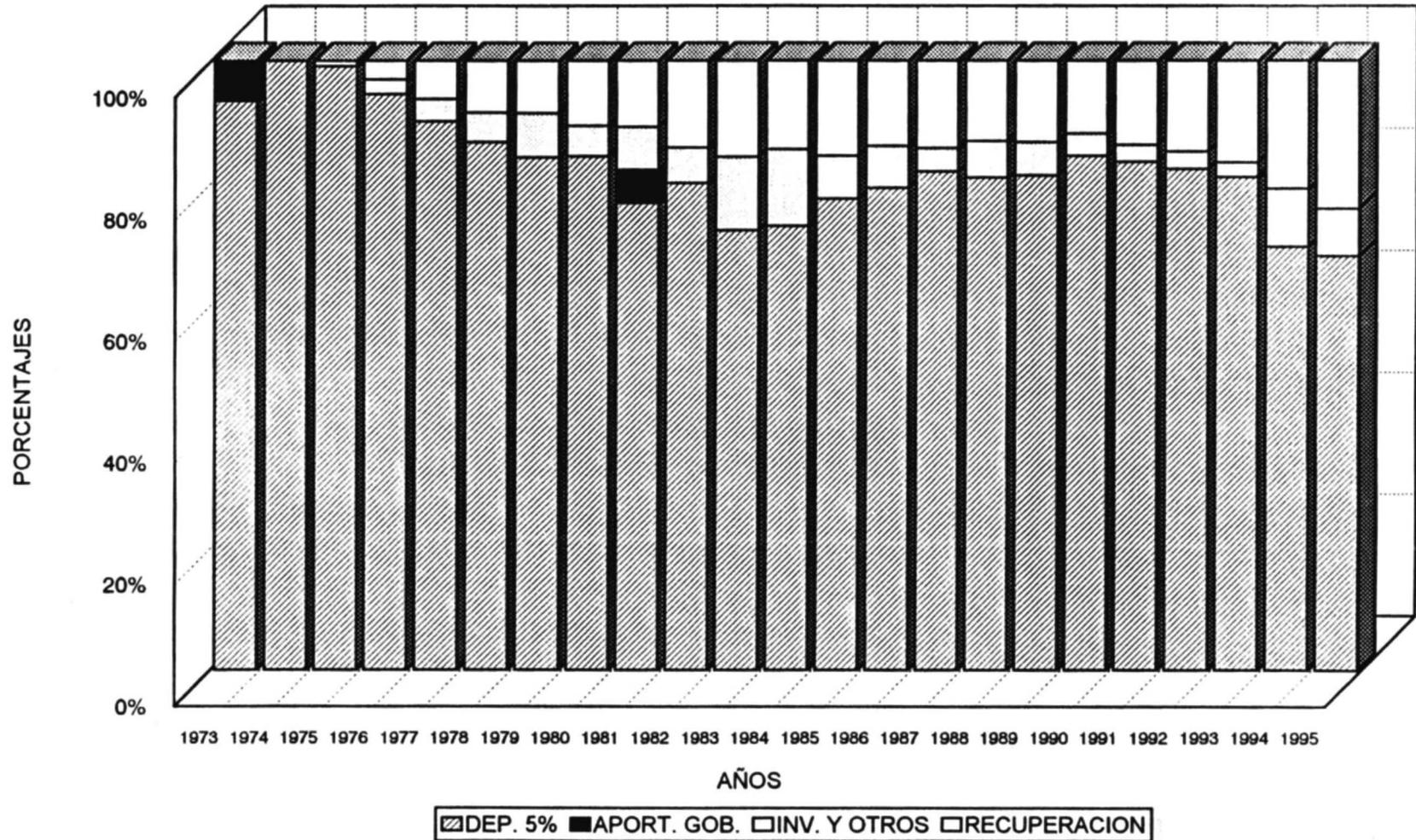
GRAFICA 21

INGRESOS TOTALES POR FUENTE



GRAFICA 22

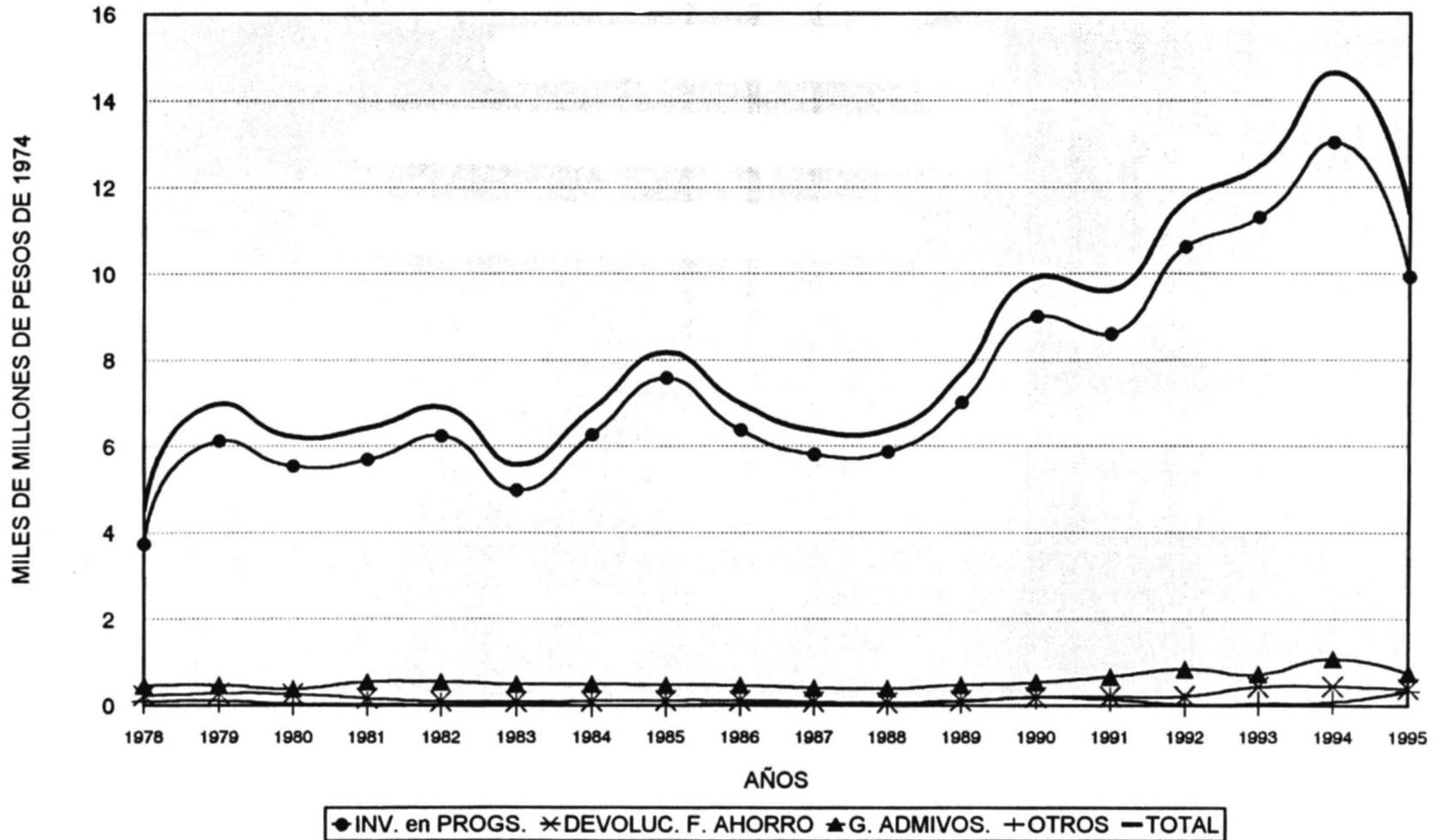
INGRESOS POR FUENTE (como porcentajes del total)



FUENTE: Cuadro 10

GRAFICA 23

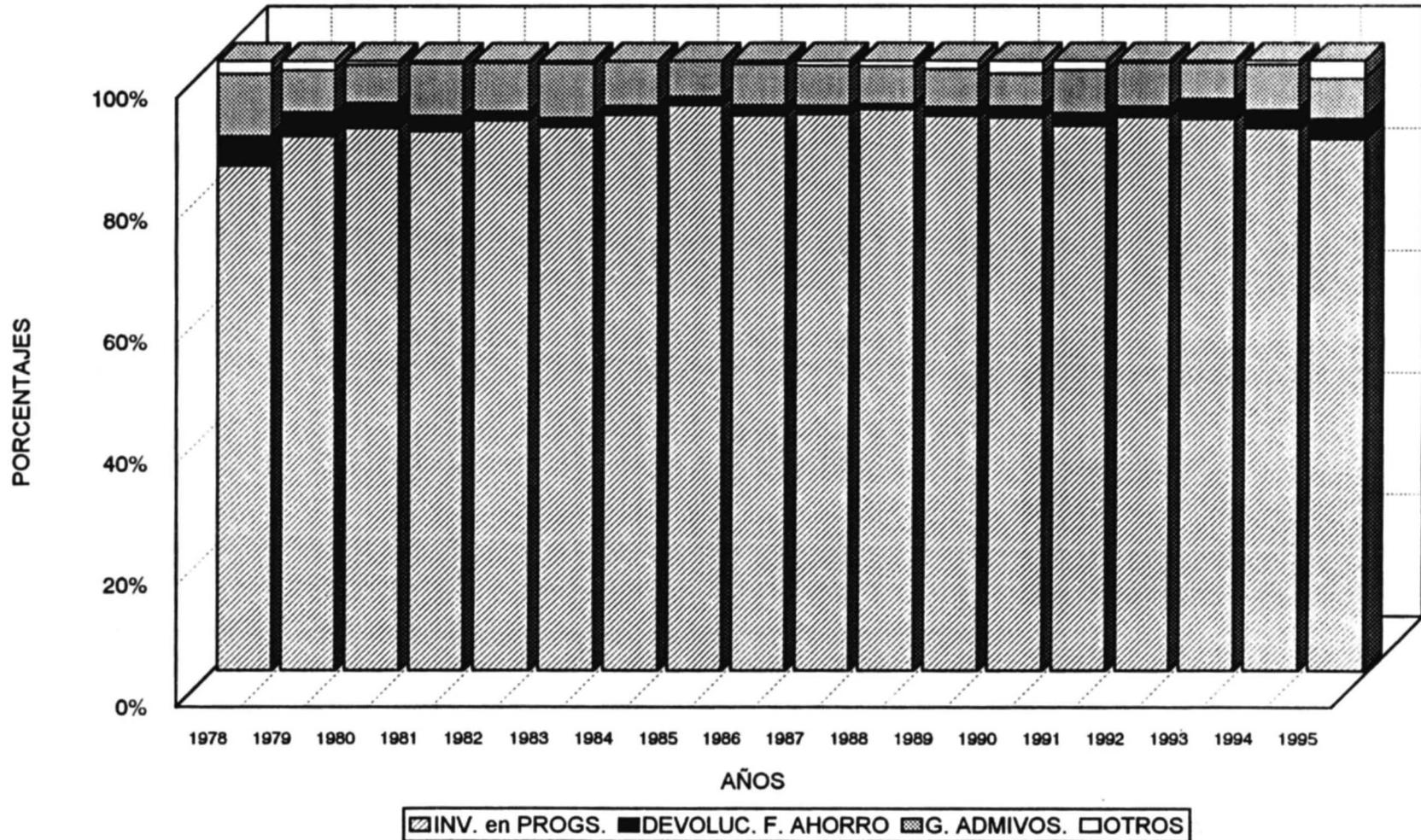
EGRESOS TOTALES POR CONCEPTO



FUENTE: Cuadro 9

GRAFICA 24

EGRESOS POR CONCEPTO (como porcentajes del total)



CUADRO 11

DEVOLUCION DEL FONDO DE AHORRO

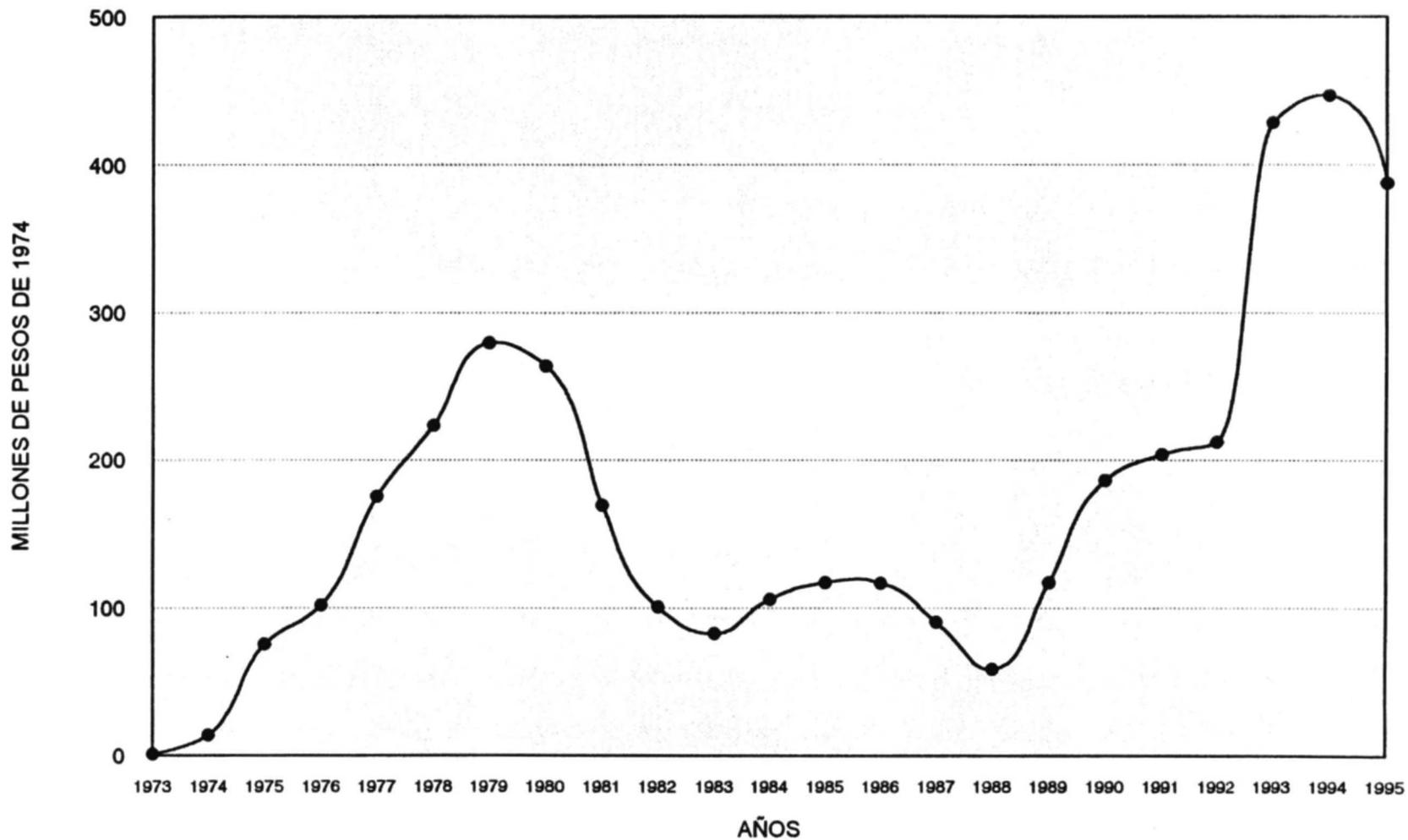
AÑO	MONTO (en \$ de 1974)	NUMERO DE TRABAJADORES RECEPTORES
1973	1,0	811
1974	13,9	5.762
1975	75,4	27.726
1976	101,7	36.020
1977	175,3	47.474
1978	223,5	67.558
1979	279,5	86.478
1980	263,9	83.098
1981	169,3	50.954
1982	100,6	35.098
1983	82,7	18.447
1984	105,6	26.631
1985	117,0	29.944
1986	116,8	34.111
1987	90,4	41.936
1988	58,5	32.430
1989	117,2	40.776
1990	186,2	45.402
1991	203,7	41.031
1992	212,2	34.820
1993	428,7	55.235
1994	447,2	48.262
1995	387,8	53.164

FUENTE:

Informes Anuales de Actividades, INFONAVIT, 1974-1996.

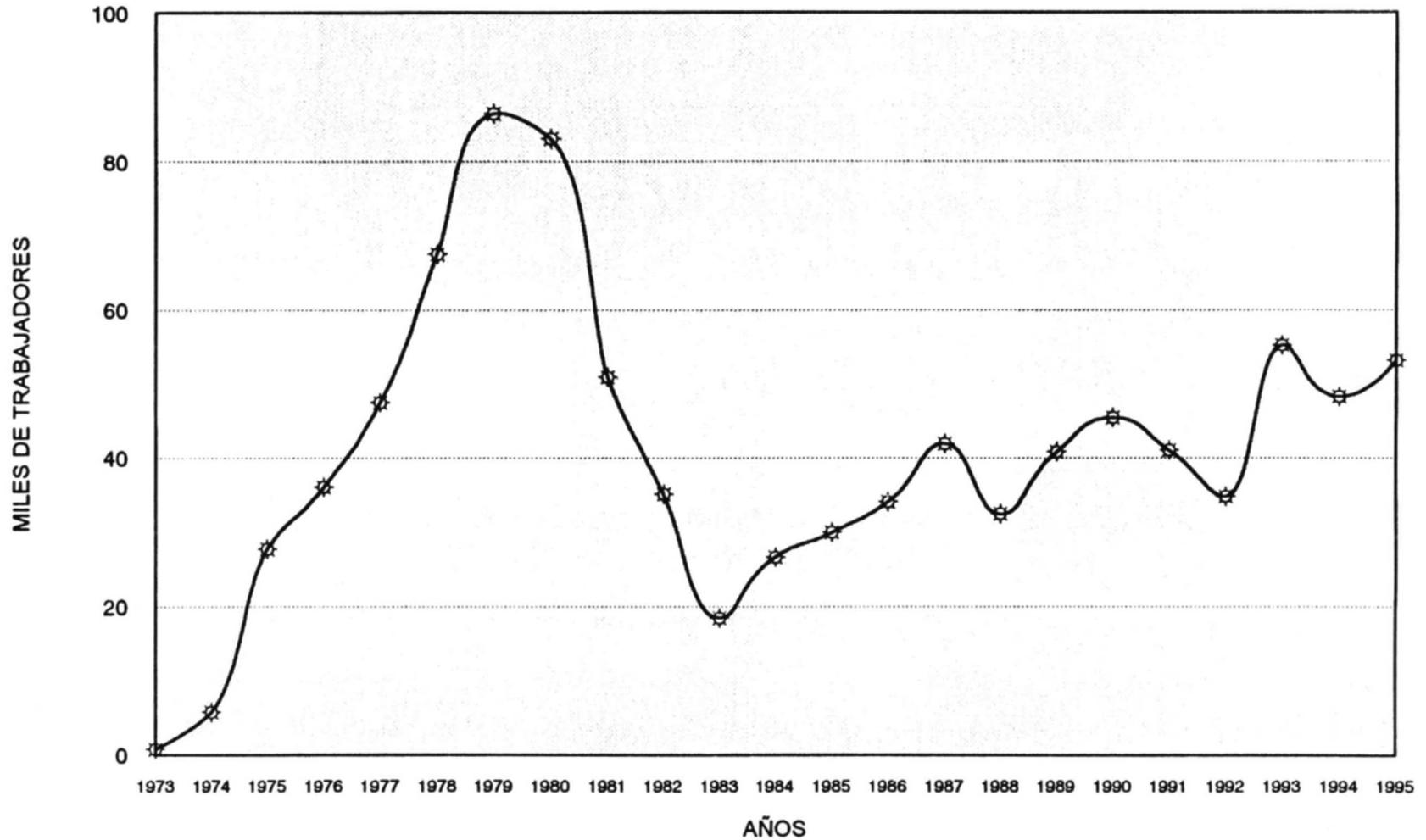
GRAFICA 25

MONTO DE LA DEVOLUCION DEL FONDO DE AHORRO



GRAFICA 26

NUMERO DE TRABAJADORES QUE RECIBIERON SU FONDO DE AHORRO



CUADRO 12

INVERSION TOTAL EN LINEAS DE ACCION Y RECUPERACION CREDITICIA

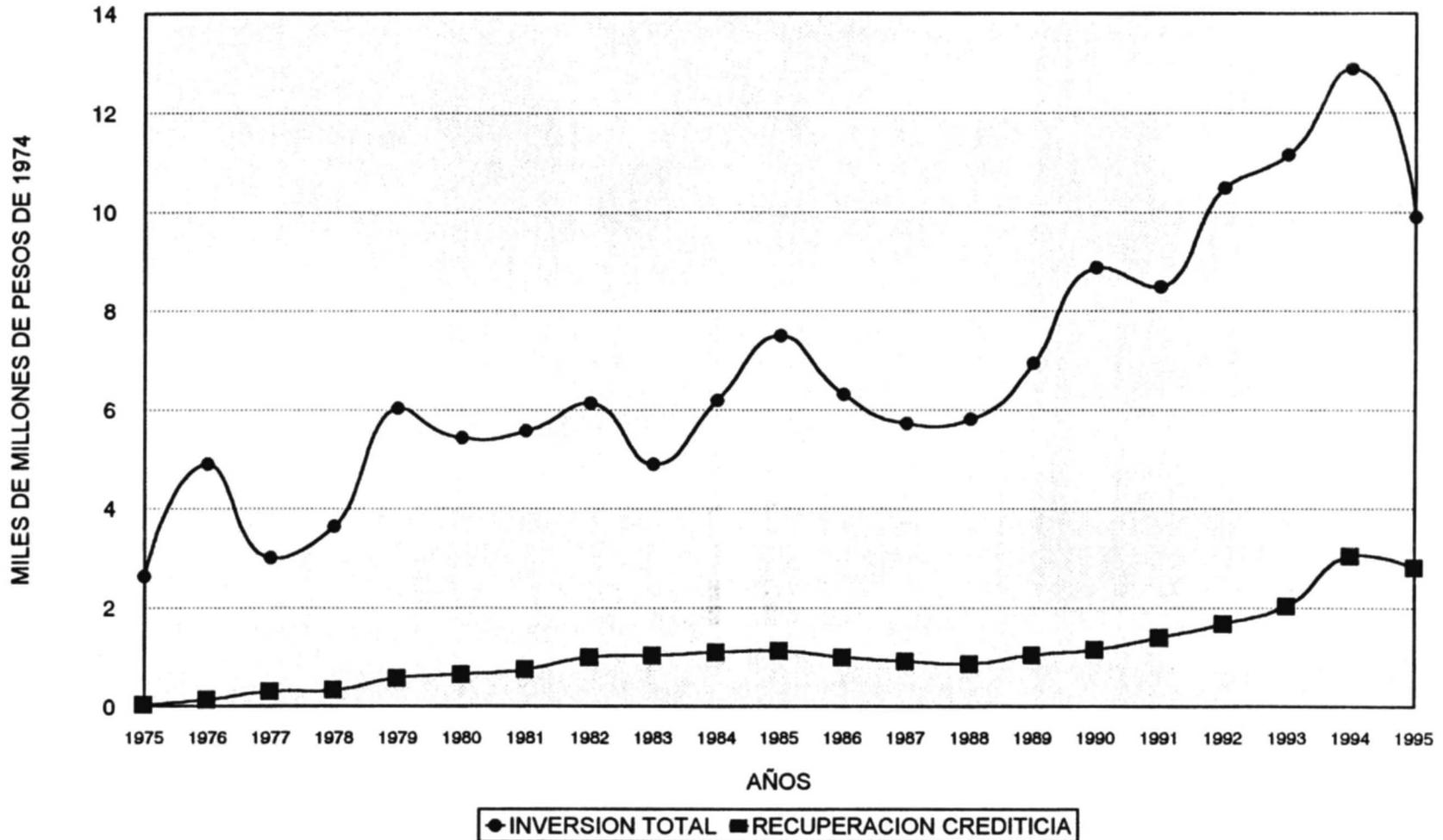
(en millones de pesos de 1974)

AÑO	INVERSION TOTAL	RECUPERAC. CREDITICIA	% RECUPERADO
1975	2.632,95	44,0	1,67
1976	4.891,13	138,0	2,82
1977	2.999,10	306,0	10,20
1978	3.638,30	334,1	9,18
1979	6.026,53	576,6	9,57
1980	5.429,04	654,8	12,06
1981	5.565,52	747,1	13,42
1982	6.128,55	998,1	16,29
1983	4.887,78	1.029,8	21,07
1984	6.178,53	1.098,5	17,78
1985	7.497,83	1.124,4	15,00
1986	6.308,65	997,3	15,81
1987	5.713,05	917,1	16,05
1988	5.798,32	865,5	14,93
1989	6.932,91	1.042,6	15,04
1990	8.871,97	1.152,2	12,99
1991	8.481,80	1.392,8	16,42
1992	10.483,95	1.669,4	15,92
1993	11.155,27	2.032,9	18,22
1994	12.887,91	3.043,3	23,61
1995	9.897,11	2.804,9	28,34

FUENTES: Cuadros 13 y 9.

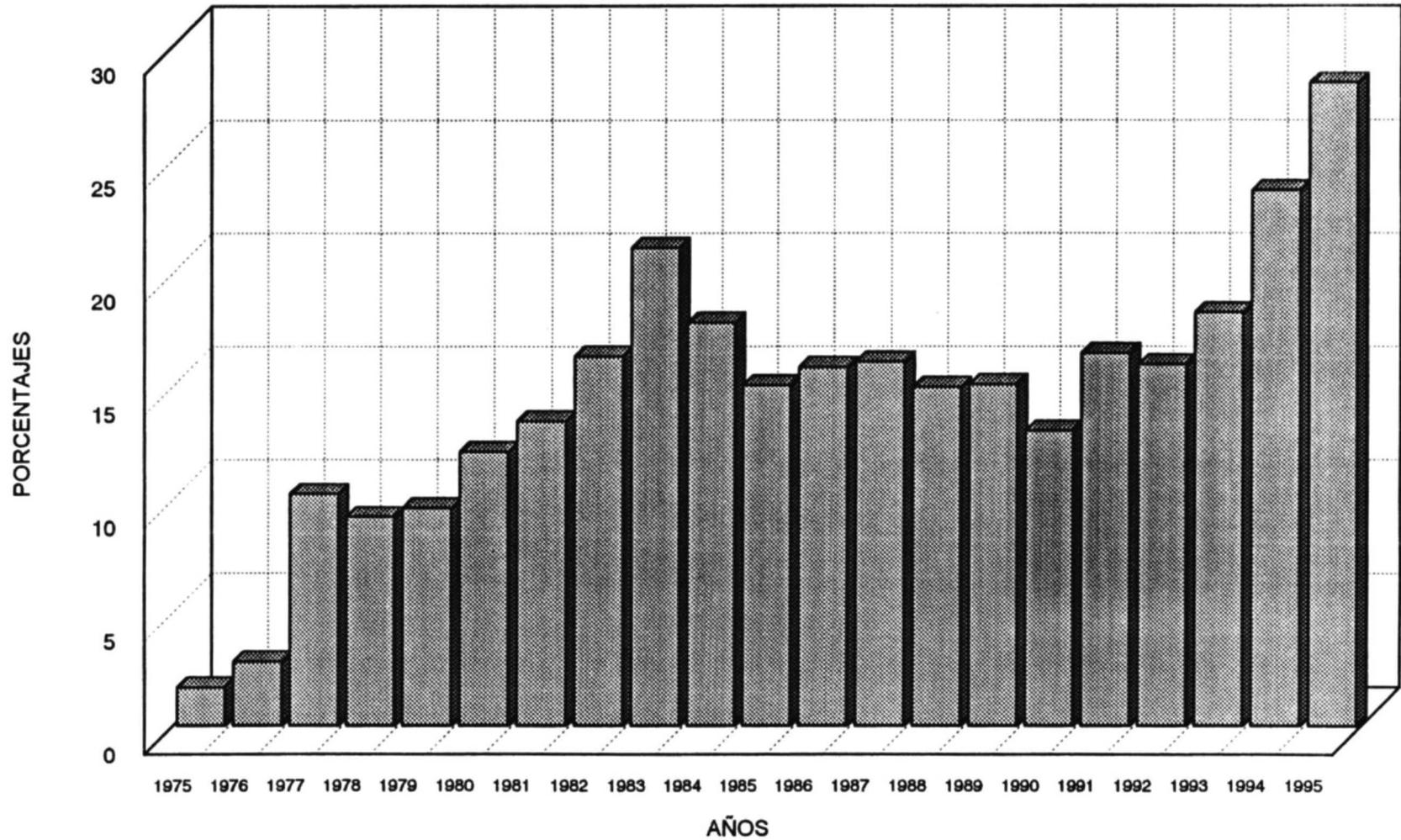
GRAFICA 27

INVERSION TOTAL EN LINEAS DE ACCION Y RECUPERACION CREDITICIA



GRAFICA 28

PORCENTAJE RECUPERADO DE LA INVERSION TOTAL EN LINEAS DE ACCION



CUADRO 13

INVERSION DEL INFONAVIT EN LINEAS DE ACCION

(en millones de pesos de 1974)

AÑO	* INCEVIS	TOTAL	LINEA I	% LIN. I	LINEAS II a V	% LIN. II-V
1973	78,3	512,35	464,88	90,7	47,47	9,3
1974	100,0	1.883,18	1.542,00	81,9	341,18	18,1
1975	115,6	2.632,95	2.288,93	86,9	344,02	13,1
1976	144,6	4.891,13	4.844,40	99,0	46,74	1,0
1977	190,1	2.999,10	2.817,46	93,9	181,64	6,1
1978	226,3	3.638,30	3.353,95	92,2	284,35	7,8
1979	282,7	6.026,53	5.028,65	83,4	997,88	16,6
1980	365,0	5.429,04	4.710,96	86,8	718,08	13,2
1981	471,0	5.565,52	4.886,20	87,8	679,32	12,2
1982	728,9	6.128,55	5.394,16	88,0	734,39	12,0
1983	1340,2	4.887,78	4.433,14	90,7	454,63	9,3
1984	2096,6	6.178,53	5.459,55	88,4	718,97	11,6
1985	3255,1	7.497,83	6.832,02	91,1	665,82	8,9
1986	5810,8	6.308,65	5.895,45	93,5	413,20	6,5
1987	14095,0	5.713,05	5.348,63	93,6	364,42	6,4
1988	30210,4	5.798,32	5.385,37	92,9	412,96	7,1
1989	32266,4	6.932,91	6.278,67	90,6	654,24	9,4
1990	38014,1	8.871,97	7.580,35	85,4	1.291,63	14,6
1991	45800,4	8.481,80	6.887,49	81,2	1.594,31	18,8
1992	51592,2	10.483,95	7.568,97	72,2	2.914,98	27,8
1993	56238,9	11.155,27	5.751,89	51,6	5.403,38	48,4
1994	58743,3	12.887,91	3.145,28	24,4	9.742,63	75,6
1995	87071,5	9.897,11	2.370,38	24,0	7.526,73	76,0

FUENTES:

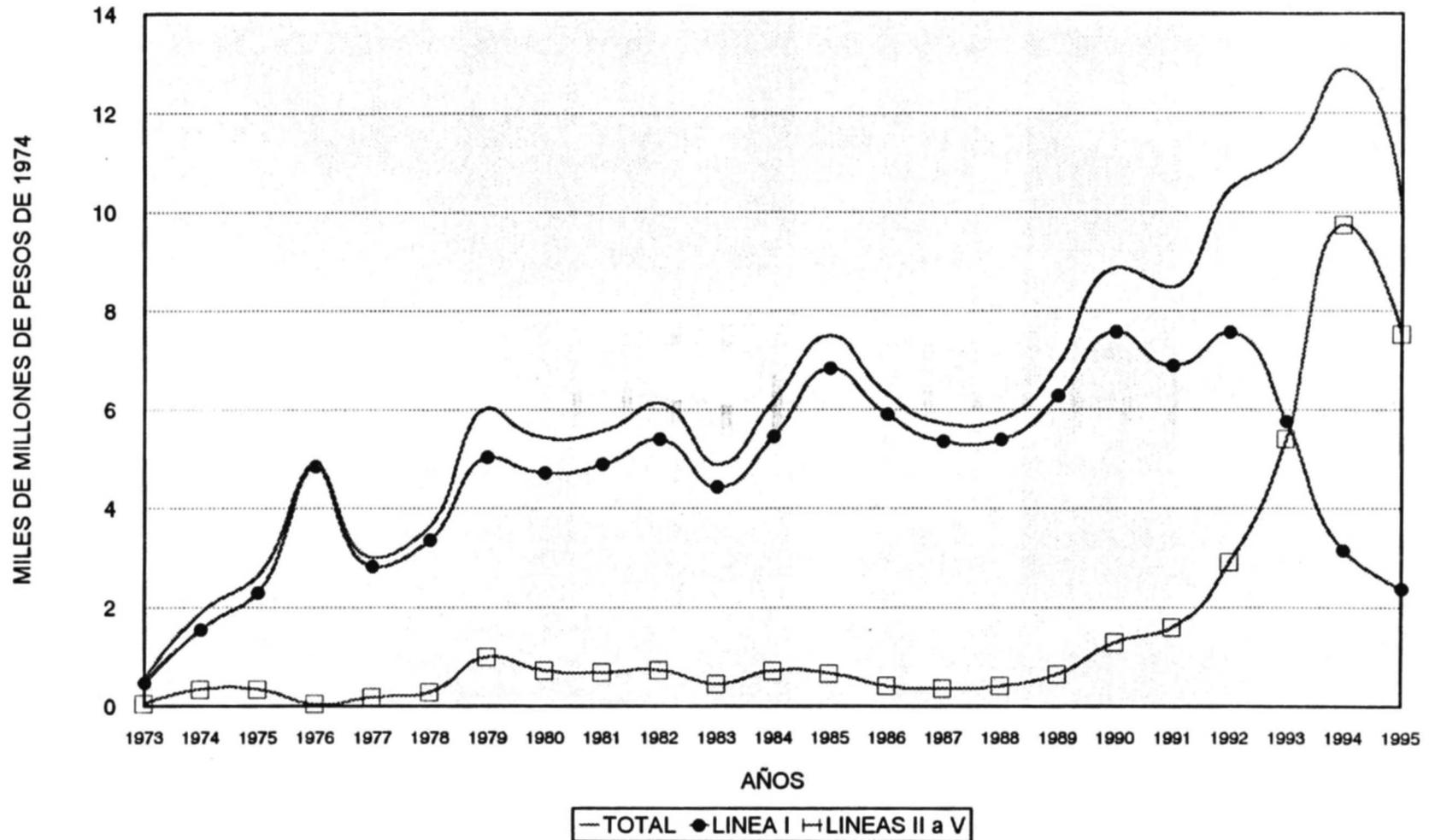
Elaboración propia con base en los datos de la Agenda Estadística, 1994, Coord. General de Informática, INFONAVIT.

* El INCEVIS se obtuvo de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción

Los datos de 1994 y 1995 se obtuvieron de los Informes Anuales de Actividades del INFONAVIT, 1994,1995.

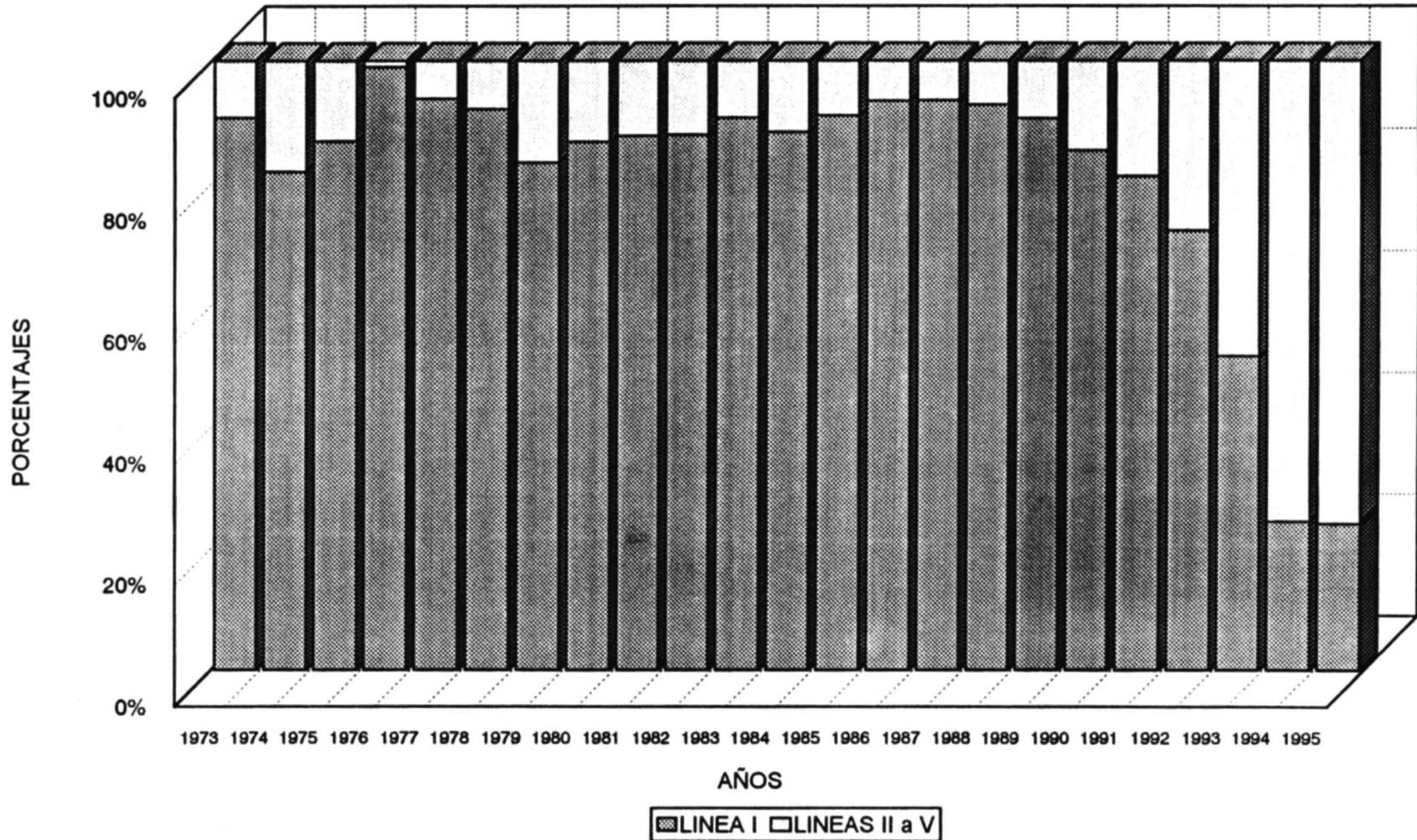
GRAFICA 29

INVERSION EN LINEAS DE ACCION



GRAFICA 30

INVERSION EN LINEAS DE ACCION (como porcentaje del total)



CUADRO 14

INFONAVIT NUMERO DE ACCIONES POR TIPO DE PROGRAMA

AÑO	LINEA I	LINEAS II a V	TOTAL	% LINEA I	% LIN. II a V
1973	3.808	1.276	5.084	74,9	25,1
1974	16.342	5.770	22.112	73,9	26,1
1975	20.330	15.224	35.554	57,2	42,8
1976	36.690	1.782	38.472	95,4	4,6
1977	17.158	3.227	20.385	84,2	15,8
1978	22.442	8.021	30.463	73,7	26,3
1979	27.425	13.566	40.991	66,9	33,1
1980	29.200	8.537	37.737	77,4	22,6
1981	41.698	10.606	52.304	79,7	20,3
1982	37.920	11.147	49.067	77,3	22,7
1983	46.062	9.184	55.246	83,4	16,6
1984	56.957	10.194	67.151	84,8	15,2
1985	63.260	11.517	74.777	84,6	15,4
1986	72.238	7.043	79.281	91,1	8,9
1987	73.040	7.207	80.247	91,0	9,0
1988	49.584	7.920	57.504	86,2	13,8
1989	62.399	9.526	71.925	86,8	13,2
1990	74.481	15.055	89.536	83,2	16,8
1991	41.175	16.163	57.338	71,8	28,2
1992	61.676	27.357	89.033	69,3	30,7
1993	60.992	49.343	110.335	55,3	44,7
1994	27.914	82.783	110.697	25,2	74,8
1995	18.066	78.679	96.745	18,7	81,3

FUENTES:

*Los datos del número de créditos en Línea I de 1973 a 1982 y de 1992 se obtuvieron del Catálogo de acreditados del INFONAVIT, 1994.

*Los datos del número de créditos en Línea I de 1983 a 1991, se obtuvieron de las Estadísticas Básicas de Vivienda de SEDUE y SEDESOL, 1983-1991.

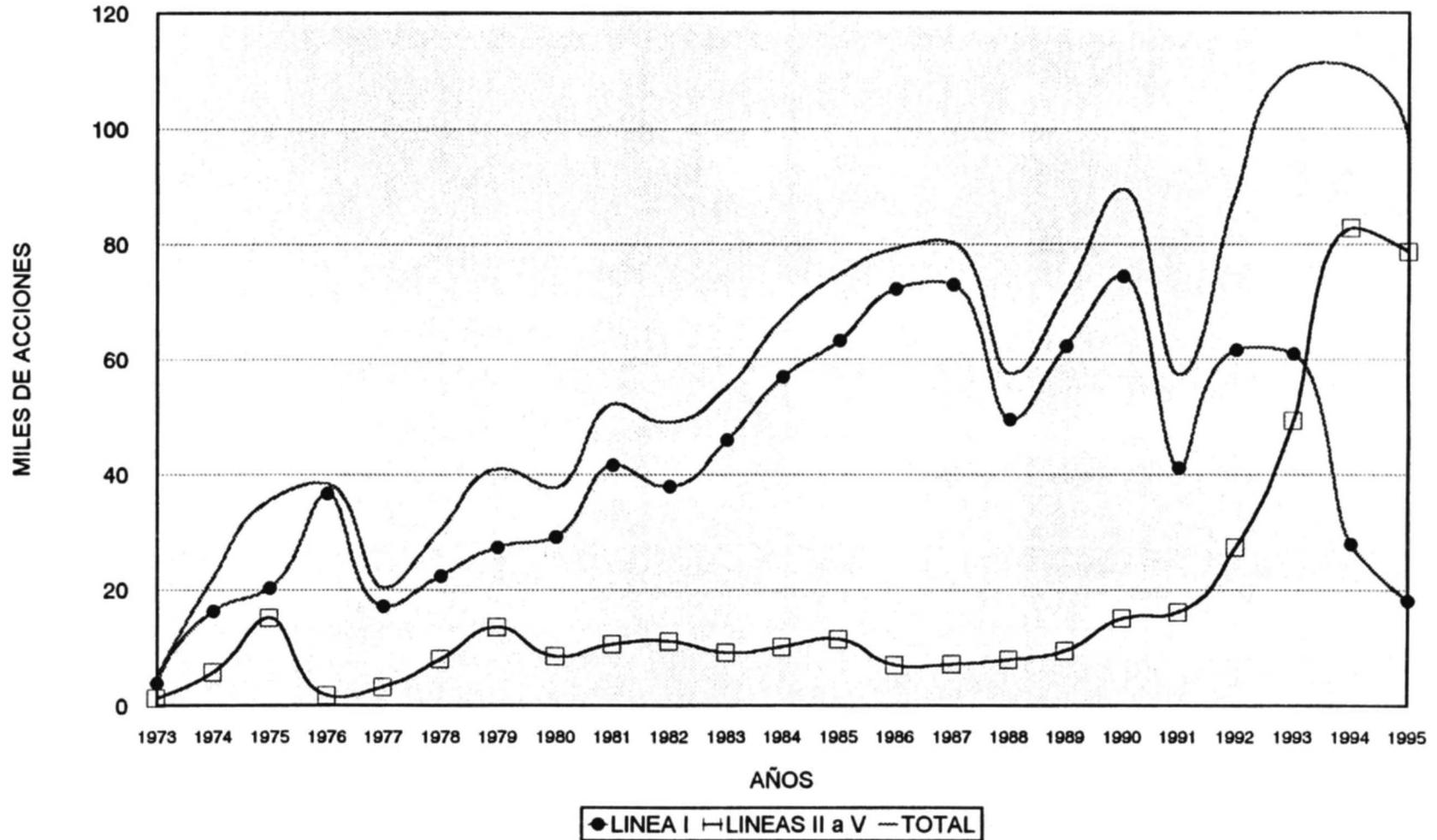
*Los datos del número total de acciones realizadas se obtuvieron de las Estadísticas Básicas de Vivienda de SAHOP, SEDUE y SEDESOL, 1973-1992.

*Los datos del número de créditos ejercidos en líneas II a V en 1977, 1980 y 1982 se obtuvieron de los Informes Anuales de Actividades del INFONAVIT.

*Los datos del número de créditos ejercidos en líneas I y II a V en 1993, 1994 y 1995 se obtuvieron de los Informes Anuales del INFONAVIT.

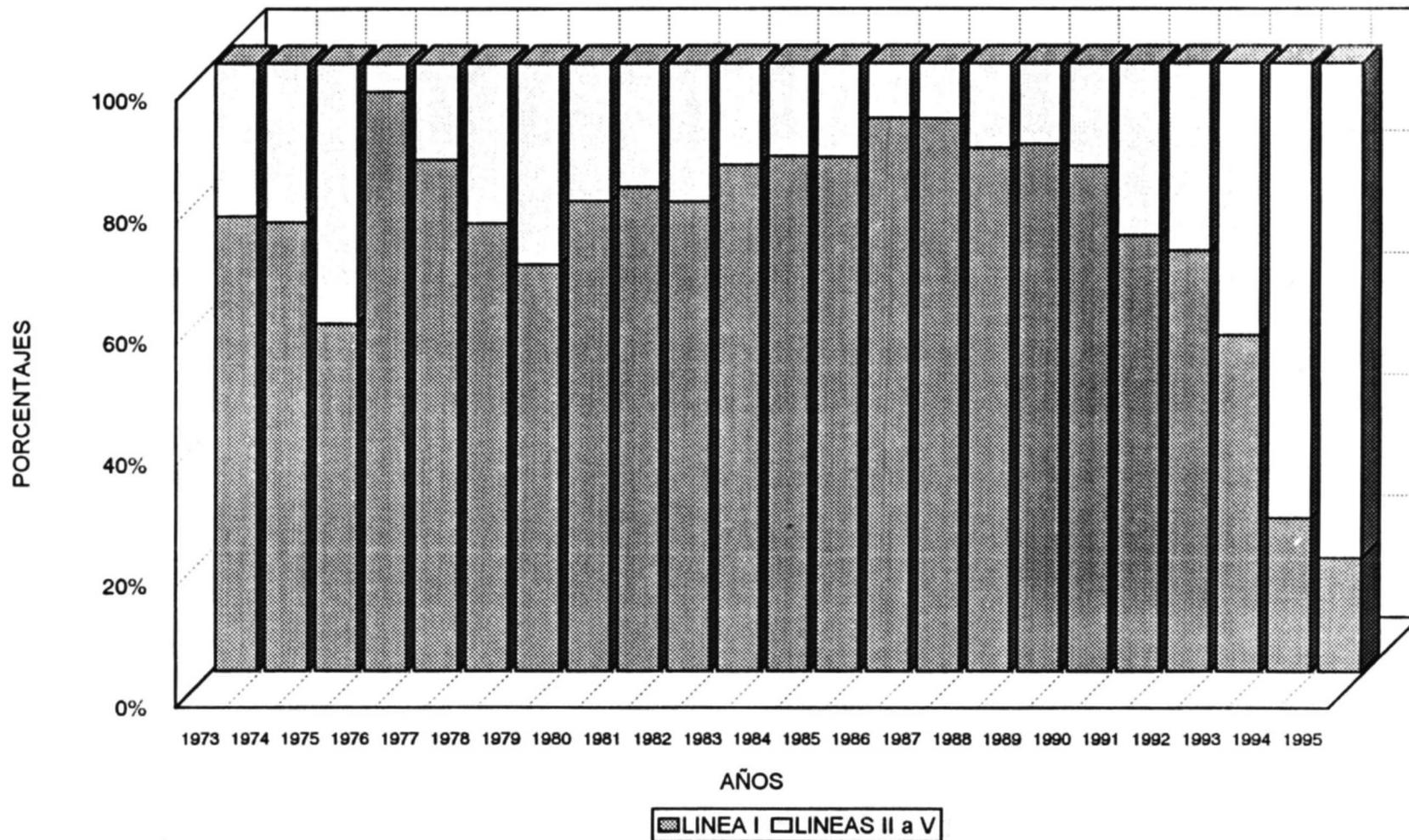
GRAFICA 31

NUMERO TOTAL DE ACCIONES POR TIPO DE PROGRAMA



GRAFICA 32

PORCENTAJE DE ACCIONES POR TIPO DE PROGRAMA



CUADRO 15

NUMERO DE CREDITOS EJERCIDOS POR LINEA (1992-1995)

AÑO	LINEAS					TOTAL
	I	II	III	IV	V	
1992	61.676	25.248	1.274	683	152	89.033
1993	60.992	44.629	2.697	1.220	797	110.335
1994	27.914	71.377	8.255	2.144	1.007	110.697
1995	18.066	60.328	16.688	1.044	619	96.745

FUENTE: Informes Anuales de Actividades, INFONAVIT, 1993,1994,1995 y 1996.

CUADRO 16

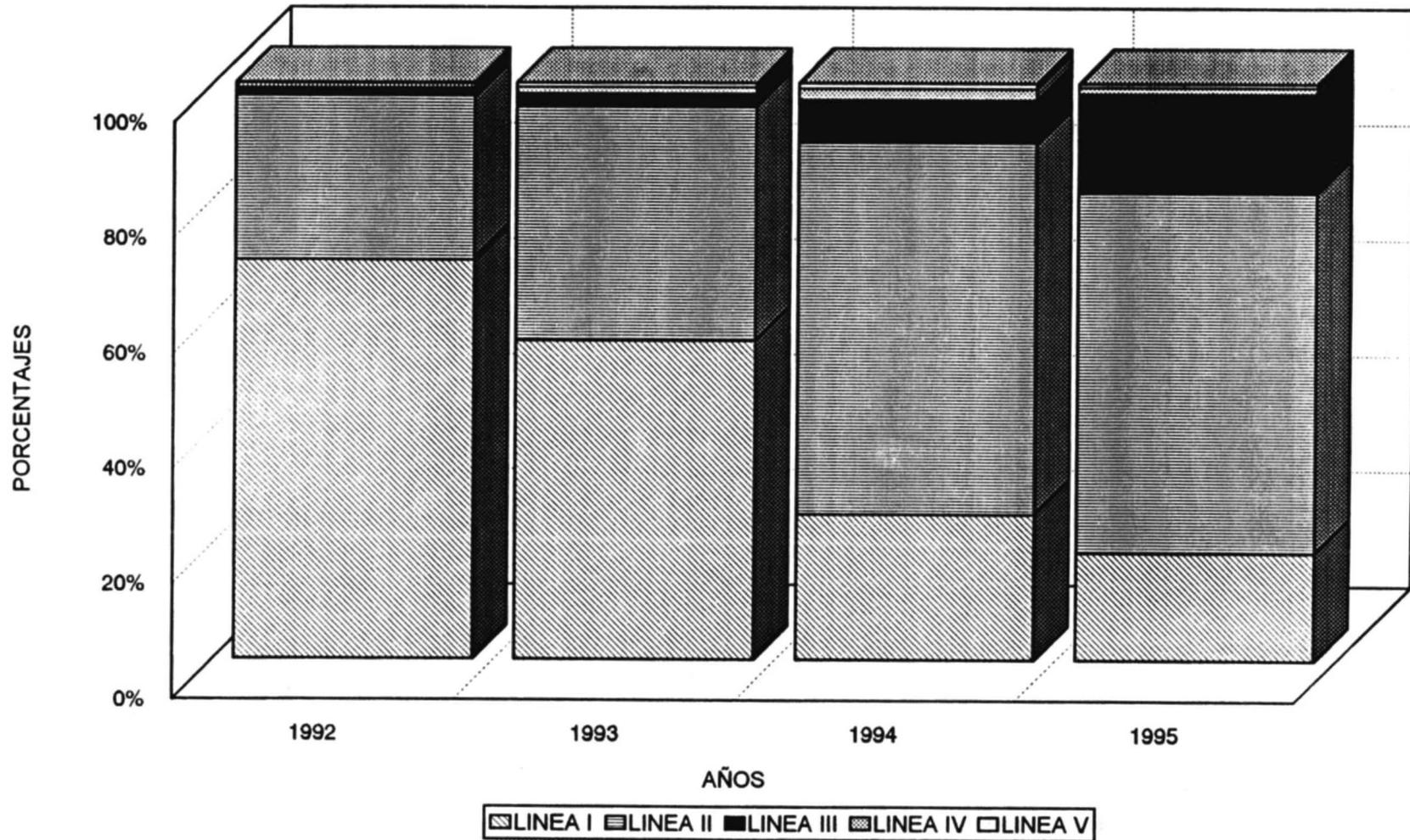
PORCENTAJE DE CREDITOS EJERCIDOS POR LINEA (1992-1995)

AÑO	LINEAS					TOTAL
	I	II	III	IV	V	
1992	69,27	28,36	1,43	0,77	0,17	100
1993	55,28	40,45	2,44	1,11	0,72	100
1994	25,22	64,48	7,46	1,94	0,91	100
1995	18,67	62,36	17,25	1,08	0,64	100

FUENTE: Informes Anuales de Actividades, INFONAVIT, 1993,1994,1995 y 1996.

GRAFICA 33

PORCENTAJE DE CREDITOS EJERCIDOS POR LINEA 1992-1995



CUADRO 17

**CALCULO APROXIMADO DE LA COBERTURA DE LA
DEMANDA DEL INFONAVIT (1973-1995)**

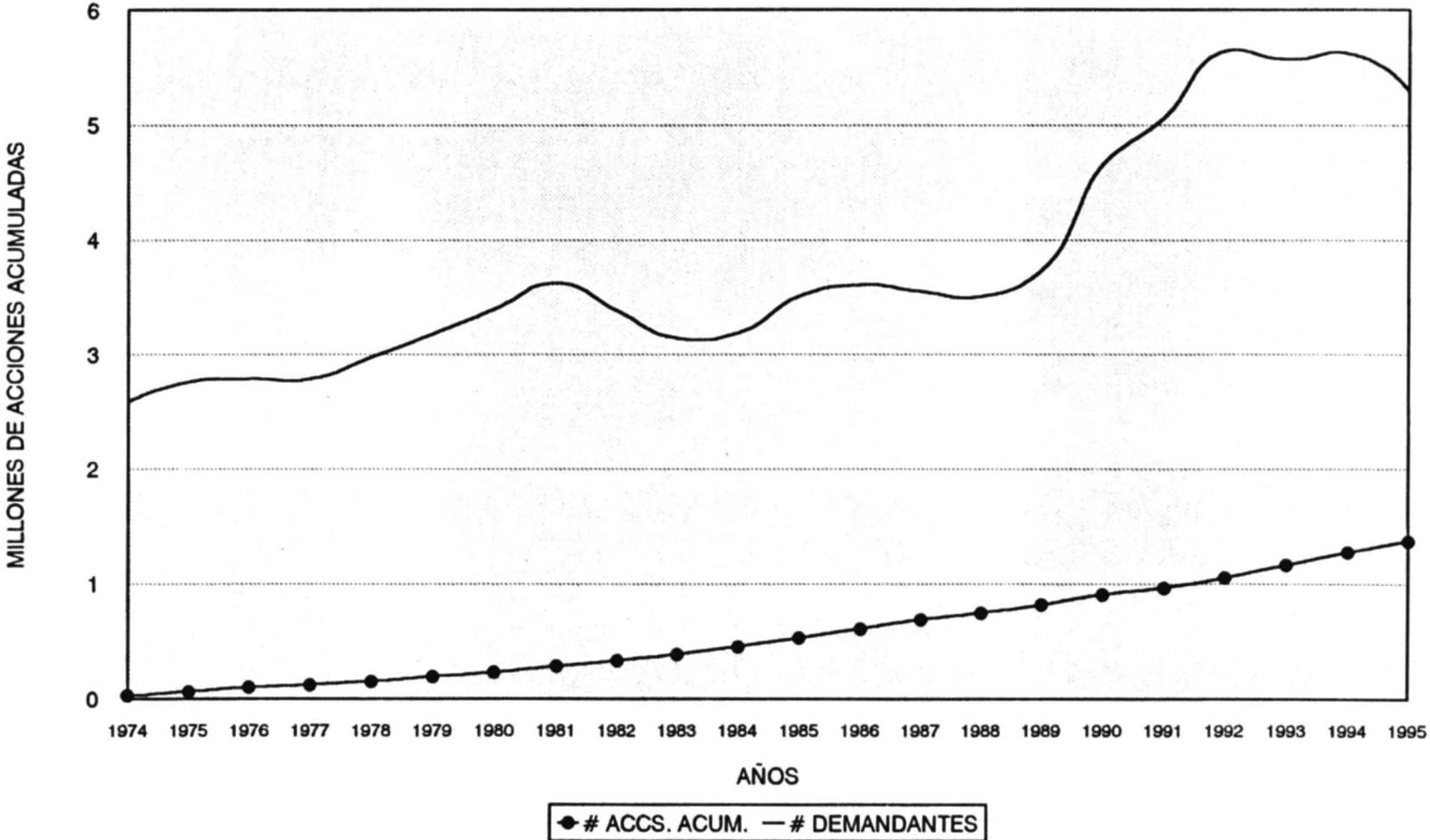
AÑO	NUMERO DE ACCIONES REALIZADAS	NUMERO DE ACCIONES ACUMULADAS	NUMERO DE DERECHOHAB. VIGENTES	69% de los DERECHOHAB. VIGENTES	NUMERO DE EMPRESAS COTIZANTES
1973	5.084	5.084			
1974	22.112	27.196	3.750.000	2.587.500	229.000
1975	35.554	62.750	4.000.000	2.760.000	231.000
1976	38.472	101.222	4.039.901	2.787.532	230.000
1977	20.385	121.607	4.040.000	2.787.600	240.400
1978	30.463	152.070	4.314.720	2.977.157	
1979	40.991	193.061	4.608.121	3.179.603	
1980	37.737	230.798	4.921.478	3.395.820	
1981	52.304	283.102	5.252.141	3.623.977	168.000
1982	49.067	332.169	4.899.456	3.380.625	160.047
1983	55.246	387.415	4.552.867	3.141.478	149.872
1984	67.151	454.566	4.623.862	3.190.465	161.788
1985	74.777	529.343	5.087.617	3.510.456	179.851
1986	79.281	608.624	5.229.847	3.608.594	186.553
1987	80.247	688.871	5.142.557	3.548.364	195.421
1988	57.504	746.375	5.082.814	3.507.142	194.279
1989	71.925	818.300	5.421.797	3.741.040	704.495
1990	89.536	907.836	6.754.918	4.660.893	672.298
1991	57.338	965.174	7.346.625	5.069.171	704.868
1992	89.033	1.054.207	8.183.101	5.646.340	862.795
1993	110.335	1.164.542	8.075.674	5.572.215	960.111
1994	110.697	1.275.239	8.147.222	5.621.583	1.072.326
1995	96.745	1.371.984	7.672.266	5.293.864	1.150.835

FUENTE:

Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades del INFONAVIT, 1993-1995.

GRAFICA 34

DEMANDA DE VIVIENDA Y NUMERO DE ACCIONES ACUMULADAS



FUENTE: Cuadro 17

CUADRO 18

**MONTO PROMEDIO POR CREDITO Y
PORCENTAJE DE CREDITOS POR CAJON SALARIAL**

AÑO	MONTO PROMEDIO miles de \$1974	PORCENTAJE DE CREDITOS POR CAJON SALARIAL		
		CAJON A	CAJON B	CAJON C
1975		19,25	47,21	33,54
1976		38,12	57,04	4,84
1977		18,53	44,41	37,06
1978	105,17	40,30	37,00	22,70
1979	94,45	31,22	43,93	24,85
1980	84,38	36,10	35,70	28,20
1981	81,95	20,80	39,50	39,70
1982	72,58	29,70	36,50	33,80
1983	60,44	52,60	25,00	22,40
1984	65,96	71,60	23,00	5,40
1985	63,59	67,60	25,40	7,00
1986	56,33	76,00	18,00	6,00
1987	47,47	82,81	14,19	3,00
1988	51,14	48,03	32,49	19,48
1989	87,81	50,20	34,20	15,60
1990	103,31	36,00	35,00	29,00
1991	109,32	36,00	31,00	33,00
1992	125,42	26,20	30,20	43,60
1993	142,25	37,42	35,04	27,54
1994	131,85	27,06	47,87	25,07
1995	102,20	14,97	45,41	39,62

FUENTE: Informes Anuales del INFONAVIT, 1975-1995.

NOTA:

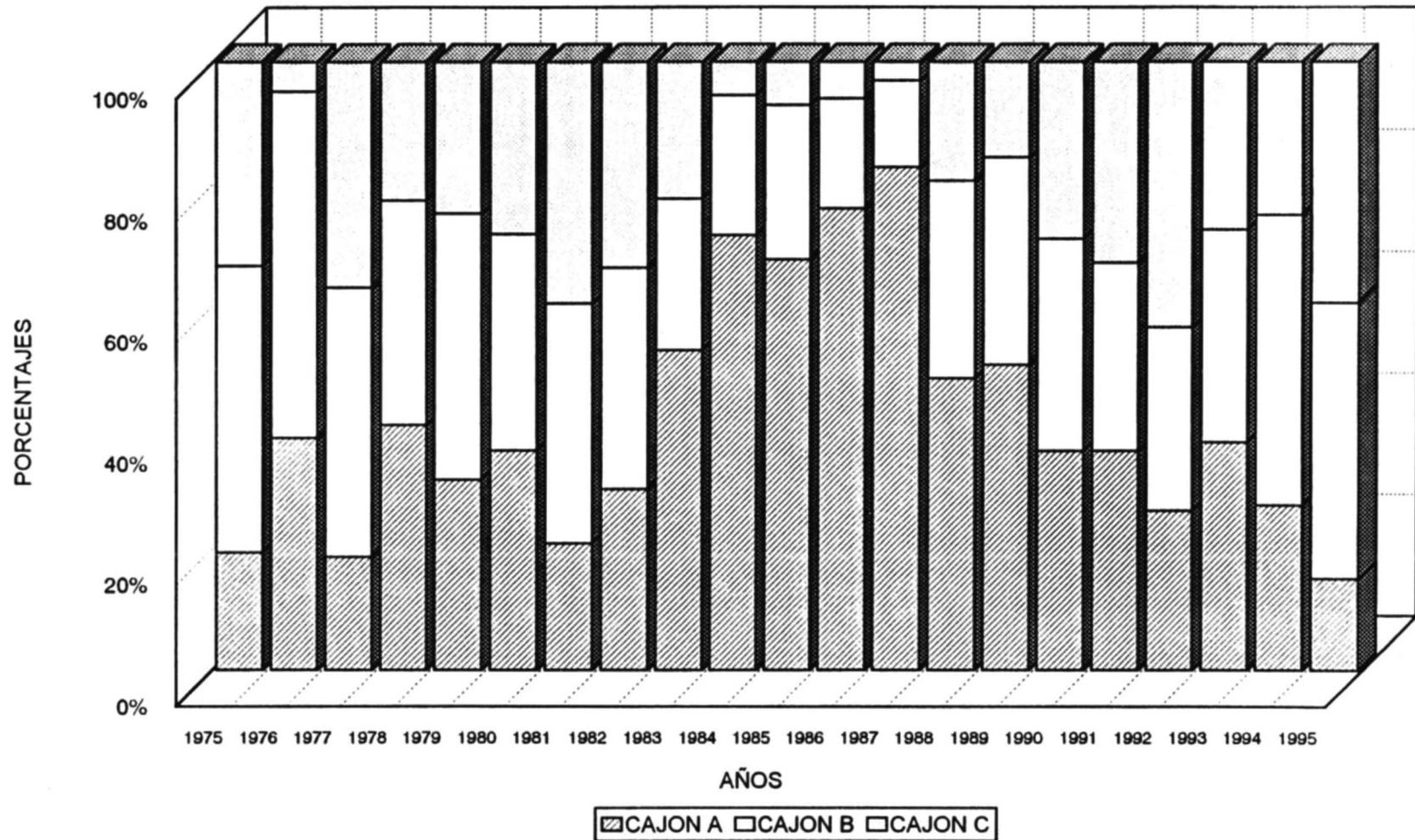
Desde 1972 hasta 1992, los cajones salariales correspondían a: A (de 1 a 1.25 vsm);

B (de 1.26 a 2 vsm) y C (de 2.1 a más vsm). A partir de 1993, los cajones cambian:

A (de 1 a 2 vsm); B (de 2.1 a 3 vsm) y C (de 3 a más vsm).

GRAFICA 35

PORCENTAJE DE CREDITOS POR CAJON SALARIAL



CUADRO 19

PROMEDIOS NACIONALES DE SUPERFICIE DE VIVIENDA

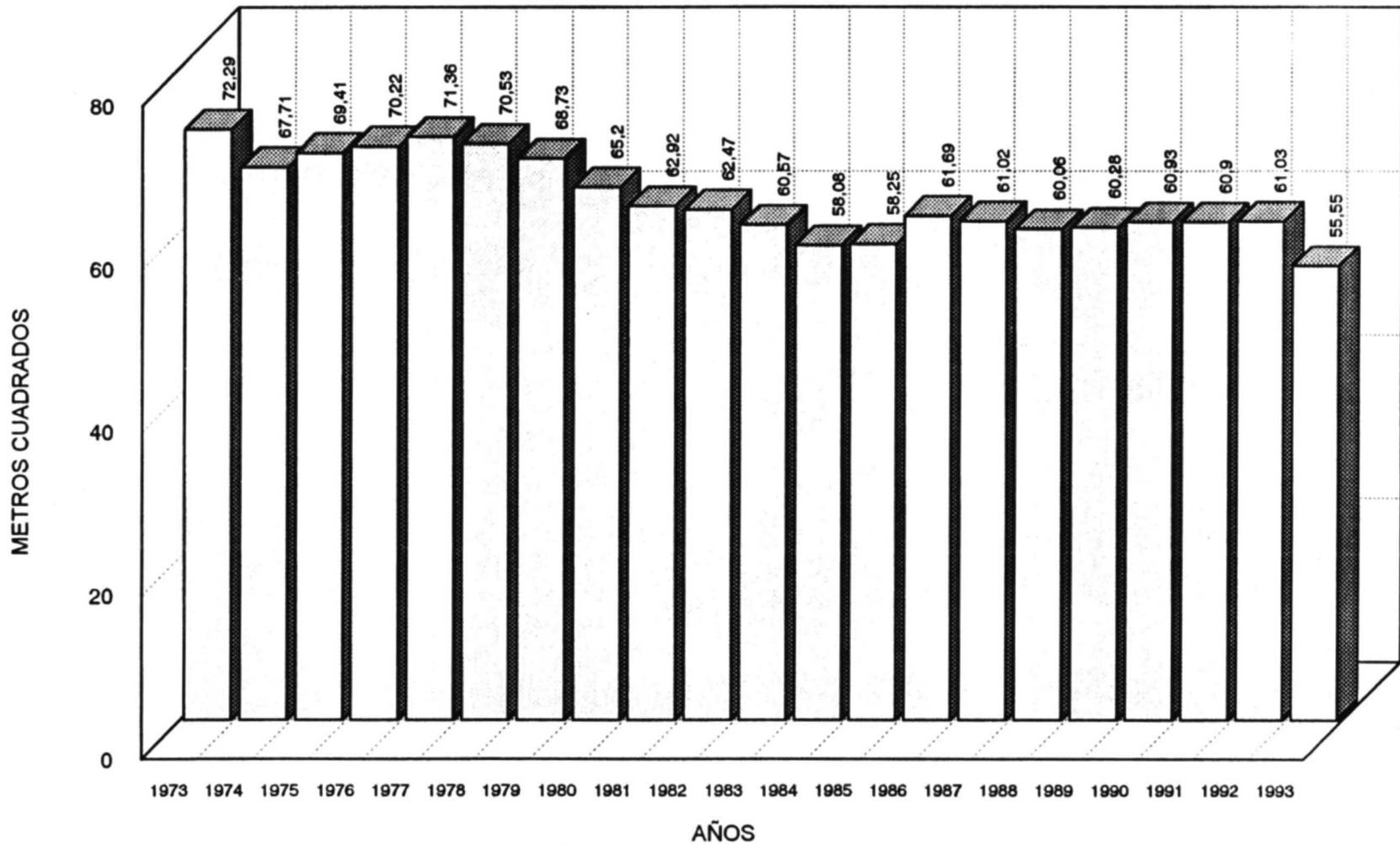
AÑO	SUPERFICIE m2
1973	72,29
1974	67,71
1975	69,41
1976	70,22
1977	71,36
1978	70,53
1979	68,73
1980	65,20
1981	62,92
1982	62,47
1983	60,57
1984	58,08
1985	58,25
1986	61,69
1987	61,02
1988	60,06
1989	60,28
1990	60,93
1991	60,90
1992	61,03
1993	55,55

FUENTE:

Departamento de Investigación, INFONAVIT, 1994.

GRAFICA 36

PROMEDIOS NACIONALES DE SUPERFICIE DE VIVIENDA



CUADRO 20

MONTO PROMEDIO DE LOS CREDITOS EJERCIDOS

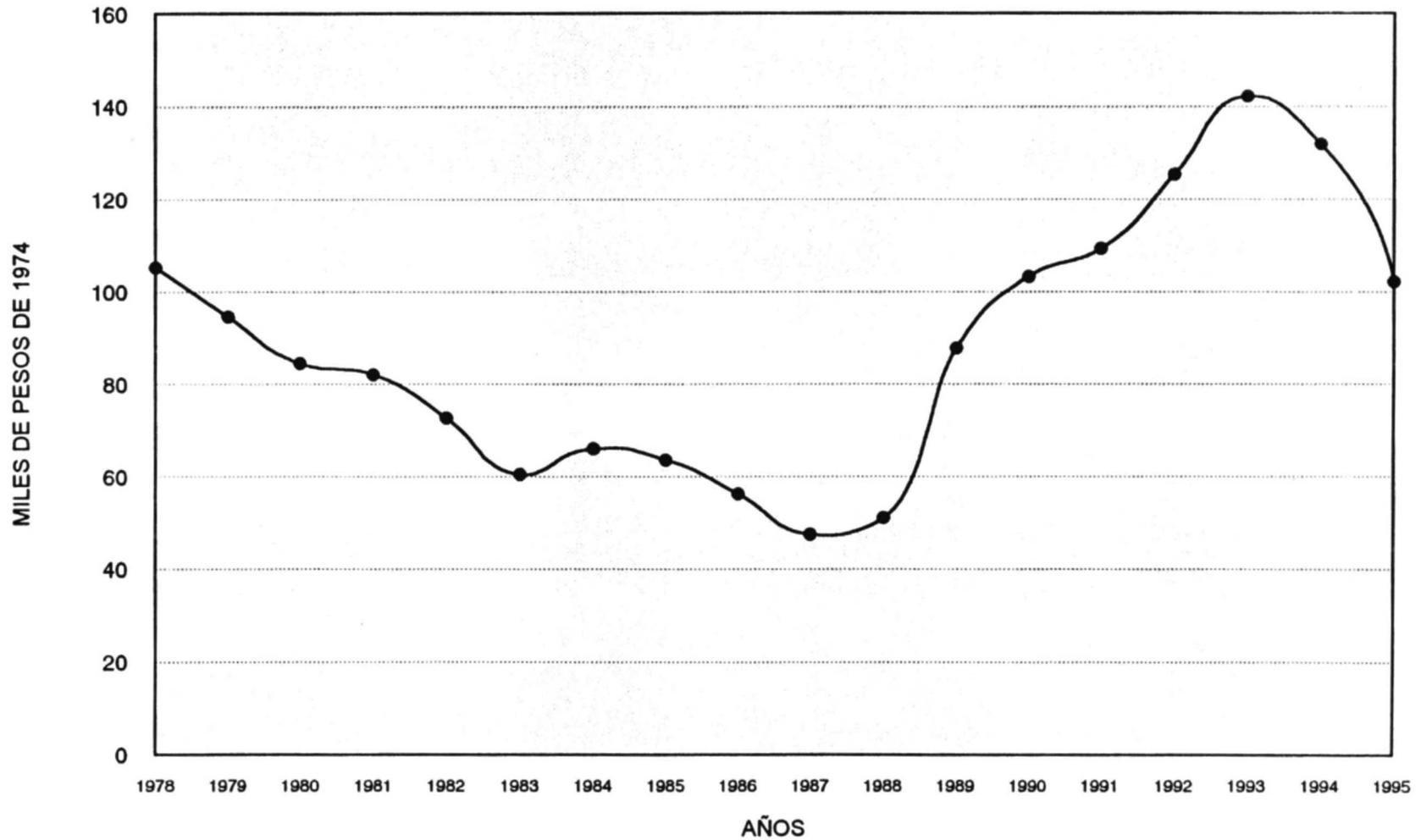
(en miles de pesos de 1974)

AÑO	MONTO PROMEDIO DE LOS CREDITOS EJERCIDOS					PROMEDIO GENERAL
	LINEA I	LINEA II	LINEA III	LINEA IV	LINEA V	
1978	107,9	113,3	100,5	51,6	96,7	105,3
1979	94,4	104,7	94,0	60,0	68,0	94,6
1980	84,1	94,6	77,8	59,7	88,2	84,5
1981	82,5	87,8	75,4	50,7	79,3	82,1
1982	74,6	69,4	59,6	42,1	58,0	72,7
1983	61,7	59,6	49,7	34,2	43,3	60,5
1984	66,3	68,9	43,6	33,7	41,9	66,0
1985	63,3	69,3	53,2	41,3	40,9	63,6
1986	56,1	62,2	42,5	33,8	45,7	56,3
1987	47,4	51,5	34,1	28,6	32,8	47,5
1988	50,9	55,8	32,1	31,0	32,3	51,1
1989	89,5	78,0	52,8	47,9	53,3	87,8
1990	105,5	96,4	65,5	58,0	62,0	103,3
1991	112,1	99,9	73,3	69,3	85,1	109,3
1992	130,9	112,3	87,9	71,7	93,2	125,4
1993	163,8	117,0	95,9	108,0	114,3	142,2
1994	165,2	120,2	125,4	118,8	112,9	131,9
1995	98,8	102,5	106,1	90,2	87,1	102,2

FUENTES: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades del INFONAVIT, 1978-1996.

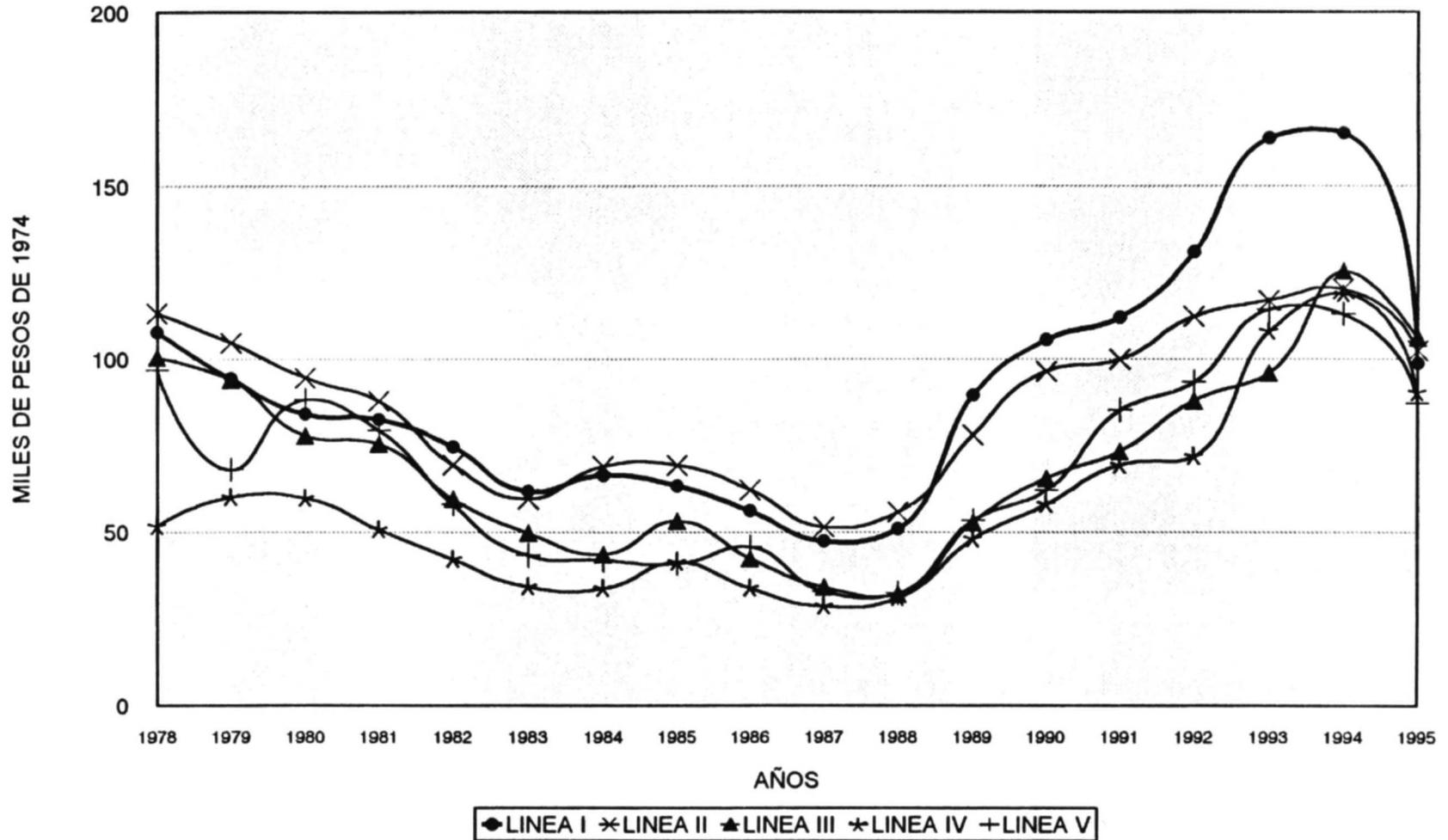
GRAFICA 37

MONTO PROMEDIO GENERAL DE LOS CREDITOS EJERCIDOS



GRAFICA 38

MONTO PROMEDIO DE LOS CREDITOS EJERCIDOS POR LINEA



CUADRO 21
MONTO PROMEDIO DE LOS CREDITOS EJERCIDOS
(en veces el salario mínimo mensual nacional)

AÑO	SMMN	MONTO PROMEDIO DE LOS CREDITOS EJERCIDOS					PROMEDIO GENERAL
		LINEA I	LINEA II	LINEA III	LINEA IV	LINEA V	
1978	3,10	78,77	82,74	73,39	37,65	70,58	76,90
1979	3,59	74,37	82,45	73,98	47,24	53,54	74,46
1980	4,22	72,75	81,85	67,25	51,61	76,26	73,10
1981	5,49	70,77	75,32	64,64	43,48	68,03	70,47
1982	7,34	74,13	68,87	59,20	41,77	57,56	72,15
1983	13,77	60,06	57,98	48,36	33,33	42,17	58,87
1984	21,57	64,45	66,98	42,42	32,73	40,69	64,12
1985	28,16	73,13	80,09	61,54	47,77	47,32	73,51
1986	67,31	48,45	53,70	36,72	29,21	39,46	48,63
1987	122,40	54,53	59,32	39,27	32,98	37,77	54,67
1988	217,59	70,63	77,49	44,55	43,00	44,86	71,01
1989	249,18	115,83	101,05	68,34	62,03	68,96	113,70
1990	274,17	146,27	133,61	90,84	80,49	85,98	143,24
1991	323,60	158,65	141,35	103,78	98,05	120,42	154,72
1992	362,52	186,28	159,76	125,15	101,98	132,69	178,49
1993	391,80	235,18	167,90	137,69	155,04	164,03	204,18
1994	419,10	231,58	168,50	175,72	166,58	158,22	184,81
1995	492,60	174,67	181,19	187,51	159,39	153,92	180,65

FUENTES: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades del INFONAVIT, 1978-1996.

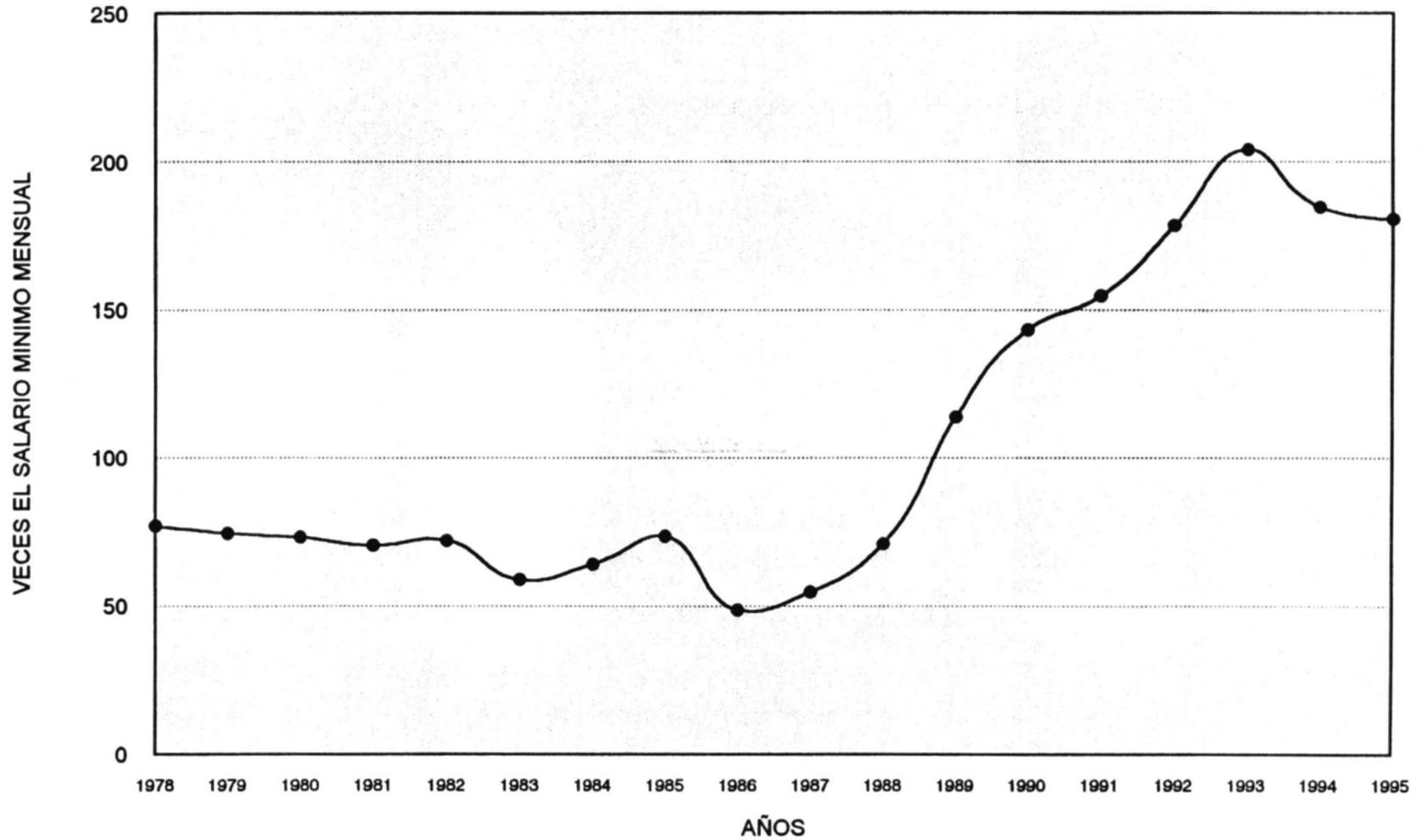
El salario mínimo mensual nacional de 1978 a 1992 se obtuvo del Catálogo de Acreditados del INFONAVIT, 1994.

y de 1993 a 1995, se obtuvo de los Índices de Precios del Banco de México, dic. de 1993 a dic. de 1995.

Los salarios mínimos mensuales nacionales están en nuevos pesos corrientes.

GRAFICA 39

MONTO PROMEDIO GENERAL DE LOS CREDITOS EJERCIDOS (en vsmm)



CUADRO 22

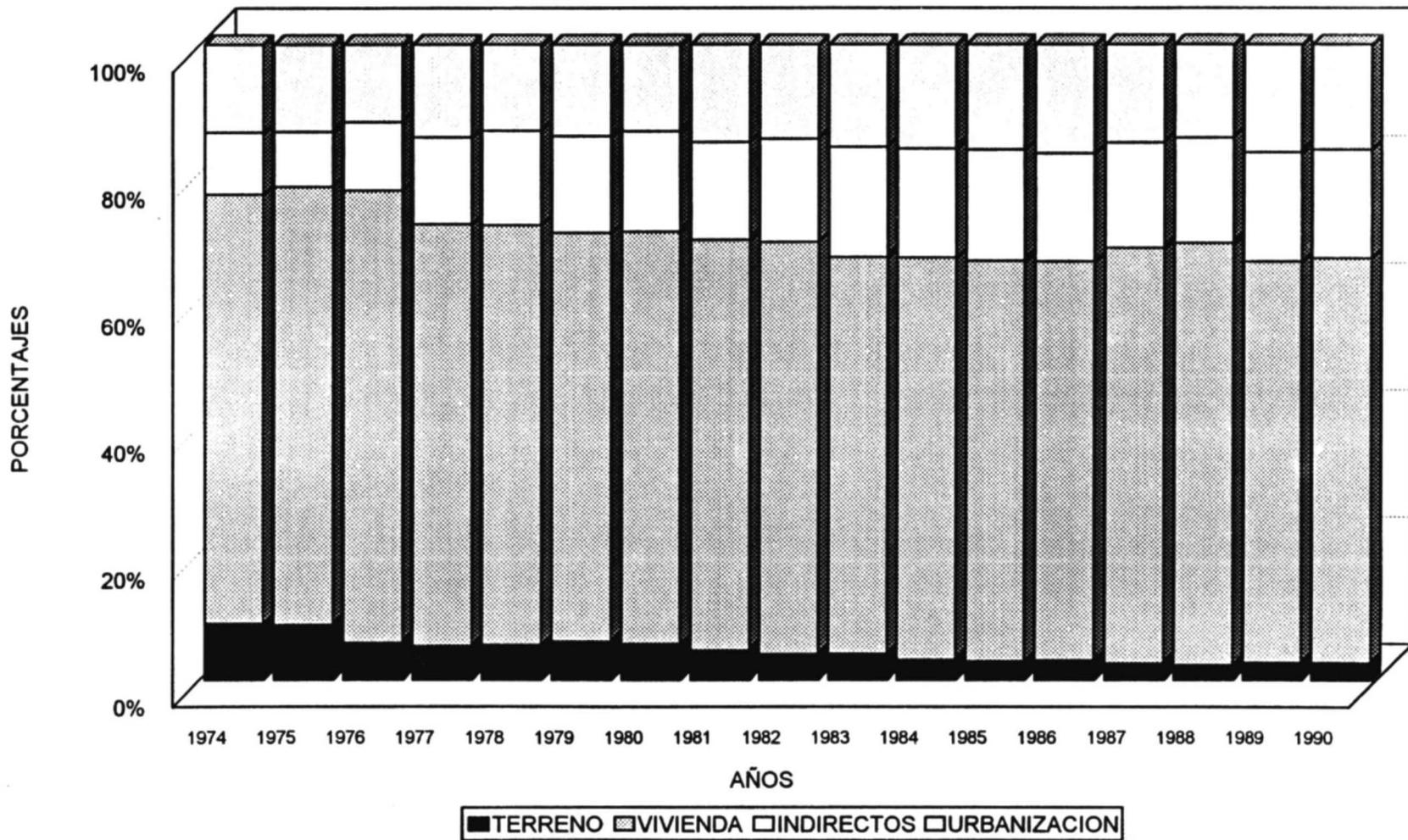
CONCEPTOS COMPRENDIDOS EN UN PRECIO DE VENTA (promedios nacionales en porcentajes)

AÑO	TERRENO	VIVIENDA	INDIRECTOS	URBANIZAC.
1974	8,9	67,7	9,7	13,8
1975	8,7	69,1	8,6	13,7
1976	5,9	71,2	10,8	12,1
1977	5,4	66,5	13,7	14,5
1978	5,5	66,1	14,9	13,5
1979	6,0	64,4	15,2	14,4
1980	5,7	65,0	15,8	13,6
1981	4,7	64,7	15,4	15,3
1982	4,1	64,9	16,2	14,8
1983	4,2	62,5	17,3	16,1
1984	3,2	63,3	17,2	16,3
1985	3,0	63,0	17,5	16,5
1986	3,1	62,8	17,0	17,1
1987	2,6	65,5	16,6	15,4
1988	2,4	66,4	16,6	14,6
1989	2,8	63,1	17,2	16,9
1990	2,8	63,6	17,1	16,5

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Departamento de Evaluación Financiera, sobre los precios de venta de las viviendas a nivel nacional.

GRAFICA 40

CONCEPTOS COMPRENDIDOS EN UN PRECIO DE VENTA (en porcentajes)



CUADRO 23

**MONTO PROMEDIO DE LOS CREDITOS EJERCIDOS EN LINEA I Y
PRECIOS DE VENTA DE LAS VIVIENDAS DEL INFONAVIT**
(en miles de pesos corrientes o nuevos pesos)

AÑO	MONTO PROM. CREDITO LINEA I	PROM. NAL. P. VENTA VIVIENDA	MC/PV %
1978	244,2	234,9	104,0
1979	267,0	295,6	90,3
1980	307,0	356,1	86,2
1981	388,5	611,4	63,5
1982	544,1	889,2	61,2
1983	827,0	1.523,6	54,3
1984	1.390,1	2.600,5	53,5
1985	2.059,4	4.141,7	49,7
1986	3.261,1	7.162,1	45,5
1987	6.674,4	14.457,6	46,2
1988	15.368,2	26.274,2	58,5
1989	28.862,3	33.099,9	87,2
1990	40.103,5	39.656,9	101,1

FUENTES: Informes Anuales de Actividades del INFONAVIT, 1978-1996.

e información proporcionada por el Departamento de Evaluación Financiera

CAPITULO IV

EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO)

1. LOS PROGRAMAS HABITACIONALES PARA LOS POBRES

Durante los años ochenta y noventa, en algunos países del Sur se han llevado a la práctica programas de dotación de servicios y vivienda enfocados hacia la población de menores recursos con características distintas a las de aquéllos que se habían desarrollado en las décadas anteriores. Uno de los rasgos innovadores de dichos programas está en la formación de asociaciones entre diferentes agentes, la cual permitió una mezcla de recursos. Todos estos programas incluyeron la combinación de recursos provenientes de, por lo menos, tres de los siguientes agentes: instituciones públicas nacionales, gobiernos municipales, sector privado, ONGs, agencias internacionales de ayuda, organizaciones de base de la comunidad (OBCs), organizaciones de voluntarios y las familias. Estos programas han representado una iniciativa de trabajo con los residentes pobres y sus organizaciones comunitarias (UNCHS, 1995).

El modelo alternativo de desarrollo urbano y habitacional propuesto por los programas innovadores, parte del hecho de que la población y sus organizaciones han sido tradicionalmente las responsables del desarrollo de sus asentamientos y sus viviendas y de que el papel del gobierno debe estar en apoyar dichas iniciativas. Así, la participación de la comunidad se convierte en un elemento integral, porque la intervención del gobierno se debe basar en la identificación de las acciones de los individuos, las familias y las organizaciones comunitarias en los barrios, para apoyarlas y lograr mejores resultados (UNCHS, 1995).

La UNCHS distingue dos tipos de nuevos programas de financiamiento para la vivienda, la infraestructura y los servicios, destinados a los pobres: los que han surgido de parte de

algunos gobiernos (entre los cuales está el FONHAPO) y los que han desarrollado las ONGs. Estos programas han permitido el acceso de las familias y las organizaciones sociales populares, a la tierra, materiales de construcción, financiamiento subsidiado y apoyo en el proceso de producción de sus viviendas.

Los programas desarrollados por las ONGs para el financiamiento de vivienda, se basaron en las experiencias de estas organizaciones sobre sistemas que tuvieron éxito en la provisión de créditos de montos pequeños para las actividades generadoras de ingreso para la población de menores recursos. El principal problema que enfrentan estas iniciativas radica en que no se han logrado llevar a gran escala, dados los escasos recursos de que disponen las ONGs (UNCHS, 1995).

Los programas desarrollados por los gobiernos, partieron del reconocimiento de que gran parte de la población no tiene acceso a la vivienda convencional, pero que puede desarrollar su propio tipo de vivienda, si logra disponer de créditos, asistencia técnica y servicios, que estén de acuerdo a su capacidad de pago; de allí, la necesidad de crear nuevas instituciones financieras diferentes de aquéllas surgidas en los setenta y principios de los ochenta, que no lograron atender a los sectores más pobres. Varias de estas nuevas instituciones se basaron en las experiencias de las ONGs para el diseño de sus esquemas crediticios (UNCHS, 1995).

En el aspecto de suelo, las principales conclusiones que se han obtenido de la puesta en práctica de estos programas son, que los préstamos para vivienda deben incluir financiamientos para tierra o para asegurar su tenencia y que la regularización del suelo es, generalmente, el primer paso para la consolidación de la vivienda. En lo que se refiere a la provisión de infraestructura y servicios, la experiencia demostró que ésta debe ser posterior al desarrollo del asentamiento para evitar el alza de precios del suelo y la especulación (UNCHS, 1995).

El financiamiento, los subsidios y la recuperación crediticia han constituido los aspectos más innovadores de estos programas. Todos ellos han incluido la combinación de recursos del gobierno

con los de las familias. La contribución del gobierno ha sido, esencialmente, el capital que se pone a disposición de las familias o las organizaciones sociales en forma de créditos subsidiados. En todos estos programas, los subsidios se han otorgado a través de dos formas: una, estableciendo tasas de interés inferiores a las del mercado; y otra, subsidios al capital, condonando parte de la deuda (contemplando que los adjudicatarios sólo paguen un porcentaje del total del préstamo recibido) (UNCHS, 1995).

Una característica importante es el otorgamiento de créditos colectivos, es decir, que los préstamos se otorgan a las organizaciones comunitarias. Las ventajas de este tipo de créditos son múltiples: los costos administrativos del programa disminuyen de manera importante porque las cuentas individuales de las familias beneficiarias, son manejadas por las organizaciones; los desarrollos habitacionales comunitarios, generalmente, permiten lograr una mayor eficiencia en el proceso de producción y en la reducción de costos; la organización de la comunidad constituye un elemento que reduce el riesgo de que los préstamos sean tomados por los residentes de clase media; al requerirse la constitución legal de las organizaciones sociales, se refuerzan las iniciativas comunitarias para el mejoramiento de las condiciones de vida en los asentamientos populares. Los programas además incluyen el otorgamiento de recursos para la organización de los grupos, lo cual fortalece los procesos comunitarios (UNCHS, 1995).

Con respecto a la recuperación crediticia, estos programas han logrado niveles bastante altos. Dos aspectos han incidido en esto: la condición de que las organizaciones sociales deban contar con un ahorro previo para poder optar por el financiamiento y el hecho de responsabilizar a la organización por la amortización del crédito. En América Latina, el ligar los pagos con el salario mínimo ha constituido una práctica común (UNCHS, 1995), ya que este sistema se relaciona con la inflación y con la capacidad de pago de los beneficiarios; sin embargo, no ha resultado tan efectivo, dada la pérdida generalizada del valor real del salario.

Las tendencias recientes de estos programas innovadores se

dirigen hacia tres aspectos: la individualización de los créditos, lo cual significa que los beneficios de la organización comunitaria no pueden ser realizados; el énfasis en que el proceso de producción se lleve a cabo por el sector privado, olvidando que la intervención de las empresas comunitarias locales o aquéllas que no tienen fines de lucro, incide en el abaratamiento de los costos; y finalmente, la reducción y focalización de los subsidios hacia los más pobres, implicando la disminución del alcance de los programas (UNCHS, 1995).

2. ASPECTOS GENERALES DEL FONHAPO

A continuación analizaremos el programa de vivienda para los pobres más importante en México, tomando en cuenta el contexto que acabamos de presentar.

2.1. Antecedentes

El FONHAPO fue creado en abril de 1981, en un contexto de recuperación económica del país, debido al "boom petrolero" y de una preocupación del gobierno por los aspectos sociales con cierta apertura hacia las organizaciones de la población.

Tiene dos tipos de antecedentes, unos institucionales y otros sociales. Entre los primeros se distingue la formación, en 1979 de la Comisión Intersecretarial de Vivienda entre las entonces SAHOP y SPP. El objetivo de dicha comisión fue la realización de un diagnóstico jurídico, administrativo y financiero del problema de la vivienda para después formular propuestas que replantearan la acción del Estado en el sector habitacional. La conclusión principal a que se llegó fue que el gobierno había destinado una parte muy pequeña de su presupuesto para atender las necesidades habitacionales de los sectores más pobres y no asalariados, que además constituyen la población mayoritaria del país. Se propuso entonces modificar la forma de operación del Fondo de Habitaciones Populares (FHP) de BANOBRAS, que estaba en proceso de cancelación,

para que tuviera una estructura jurídica y administrativa propia, que fuese un organismo exclusivamente financiero y que continuara con su función de servir a los sectores sociales de menores recursos. Así, en abril de 1981, se autorizó la constitución del Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares, FONHAPO (Banco de México, 1986).

Entre los antecedentes sociales que influyeron en la creación de un organismo como el FONHAPO, está el hecho de que algunos de los profesionales que, durante el sexenio 1977-1982 eran los responsables de la elaboración de la política habitacional dentro de la SAHOP, habían trabajado COPEVI, la primera ONG que participó en el campo de habitacional en México, proporcionando asesorías a grupos populares y realizando tareas de investigación, de modo que contaban con amplia experiencia en materia de producción autogestiva de vivienda. Así, el Programa Nacional de Vivienda que se formuló en dicho sexenio, propuso la creación de un instrumento financiero para la vivienda popular, que contenía ya, los principales planteamientos que dieron origen al FONHAPO (Ortiz, 1995).

Otro de sus antecedentes sociales radica en la gran actividad del Movimiento Urbano Popular (MUP), el cual había cobrado fuerza, a raíz de la creación de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) en 1981, que unió organizaciones de pobladores y colonos de todo el país y comenzó a ejercer presión sobre el gobierno para que se atendieran sus demandas. El fenómeno del fortalecimiento del MUP se presentó en varios países a finales de los años setenta y durante los ochenta.

La creación del FONHAPO con características innovadoras, en el sentido de que otorga créditos colectivos e incluye la participación de los adjudicatarios en la gestión y el ejercicio de los mismos, abrió perspectivas a los grupos sociales demandantes de vivienda que ya existían y propició la formación de otros nuevos.

2.2. Objetivos, beneficiarios, programas y líneas de crédito

El objetivo principal del Fideicomiso fue elevar las condiciones de bienestar de la población mayoritaria del país mediante el financiamiento de acciones habitacionales para los sectores populares, preferentemente no asalariados, cuyos ingresos no excedan de 2.5 veces el salario mínimo regional y sus objetivos específicos fueron: apoyar el esfuerzo y la creatividad popular para la vivienda; fortalecer la descentralización mediante la consolidación de los gobiernos estatales y municipales; generar una capacidad productiva local formando técnicos y creando empleos; y fomentar la participación popular organizada en los procesos de vivienda (Ortíz, Enrique, 1986).

El nuevo organismo rescató las políticas y líneas de acción de otras instituciones que servían anteriormente a la población de menores ingresos como el FHP de BANOBRAS, INDECO, AURIS y la DGHP del DDF. Retomando además las experiencias de otros organismos habitacionales populares del tercer mundo y de las ONGs, se llegó a la conclusión de que la mejor manera de enfrentar el problema de la vivienda de los sectores más pobres es agrupando a la población organizadamente. Así, los créditos que otorga el FONHAPO son colectivos, es decir, que se dirigen a grupos organizados o instituciones.

Como se establece en las Reglas de Operación, los sujetos de crédito del organismo son: del *sector público*, los institutos de vivienda e inmobiliarias estatales, gobiernos municipales, empresas paraestatales y organismos descentralizados; del *sector privado*, los fideicomisos que tengan entre sus objetivos la construcción de vivienda popular; y del *sector social*, las cooperativas y asociaciones civiles legalmente constituidas, los sindicatos y las organizaciones de campesinos (FONHAPO, 1989).

En este sentido es importante distinguir entre el acreditado y los beneficiarios de los programas. El primero, es la institución, grupo o persona moral que gestiona el financiamiento y que asume el compromiso de pago ante el FONHAPO y los segundos

son los individuos destinatarios finales de las acciones del organismo, que deben cumplir con el siguiente perfil: ser personas mayores de edad y preferentemente no asalariadas; tener un ingreso que no exceda de 2.5 veces el salario mínimo regional; no poseer propiedades inmobiliarias en su localidad de residencia (excepto en los programas de vivienda mejorada); y tener dependientes económicos.

A lo largo del tiempo de operación del Fideicomiso, los programas que éste financia se han ido reduciendo. De 1982 a 1985 se incluyó un programa para la adquisición de reservas territoriales, destinado a los organismos de vivienda del sector público, el cual se suprimió por resultar muy costoso; hasta 1987 se financiaron acciones de vivienda terminada, las cuales fueron muy escasas y desaparecieron también por resultar el programa más caro. A partir de 1986 los créditos para adquisición de suelo se fueron limitando fuertemente y se otorgaron sólo en casos cuyo costo fuera muy bajo y que garantizaran su completa recuperación (Entrevista al Arq. Delgadillo, FONHAPO, Jefe de Departamento del Area de Crédito a la Palabra, 15/jun/91) y desde 1994, se suspendieron temporalmente (Entrevista a Lic. Amalia García, FONHAPO, Subgerente de Atención al Crédito, 28/nov/95).

Actualmente, los programas que financia el FONHAPO son cuatro: 1) lotes y servicios; 2) vivienda progresiva; 3) vivienda mejorada y 4) apoyo a la producción y distribución de materiales. Para el desarrollo de éstos se manejan las siguientes cinco líneas de crédito: 1) estudios y proyectos; 2) adquisición de suelo⁶⁹; 3) urbanización; 4) edificación y 5) apoyo a la autoconstrucción. Según el programa demandado, los acreditados pueden solicitar una o la combinación de varias de estas líneas.

⁶⁹ Esta línea de crédito aún viene incluida en las Reglas de Operación, cuya última publicación se realizó en 1989, de modo que los cambios al respecto no han sido explicitados en la normatividad del organismo.

3. ASPECTOS FINANCIEROS

3.1. Fuentes de financiamiento

El FONHAPO cuenta con tres fuentes de recursos: 1) las asignaciones anuales que le designa del Gobierno Federal en el Presupuesto de Egresos de la Federación (recursos fiscales); 2) los recursos propios, que provienen de la recuperación de los créditos otorgados, del rendimiento de las inversiones que realiza el organismo y del patrimonio heredado del FHP de BANOBRAS; y 3) el crédito interno, que son los préstamos de instituciones financieras internacionales, en este caso se trata de dos créditos de Banco Mundial, el primero asignado en 1986 y el segundo en 1990.

Hasta 1985, el Fideicomiso operó solamente con dos de estas fuentes de recursos, los propios y los fiscales. En promedio, de 1982 a 1985, ambas fuentes estuvieron prácticamente en proporción de mitades: los recursos fiscales representaron el 51% de los ingresos totales y los propios el 49% restante. A partir de 1986 apareció el primer crédito del Banco Mundial, asignado a través del Banco Interamericano de Reconstrucción de Fomento (BIRF), cuyos intereses corrieron a cargo del Gobierno Federal. En 1990, al terminarse de pagar éste, se obtuvo un segundo préstamo, cuyos intereses tienen que ser amortizados por el organismo. Entre 1986-1994, en promedio, el crédito del Banco Mundial representó el 43% de los recursos totales, mientras que los fiscales constituyeron el 31% y los propios el 27% restante (ver cuadros 24 y 25 y gráficas 41 y 42); es decir, bajó sensiblemente la contribución de estas dos últimas fuentes, mientras el crédito externo figuró como la fuente mayoritaria de ingresos.

Observando en conjunto el comportamiento de las tres fuentes de financiamiento, encontramos que, desde 1985 hasta 1988, los recursos fiscales mostraron una tendencia decreciente, se recuperaron un poco entre 1990 y 1992 y volvieron a descender hacia 1994. En cambio, los recursos del Banco Mundial, se fueron incrementando de manera importante hasta llegar a su máximo en 1990

y después, comenzaron a decrecer junto con el ingreso total del organismo. Los recursos propios presentaron algunas fluctuaciones, pero en general, siempre constituyeron una parte considerable del ingreso total (ver cuadro 24 y gráfica 41).

A partir de 1987, los recursos del Banco Mundial constituyeron la parte mayoritaria del ingreso del FONHAPO (ver cuadro 25 y gráfica 42), indicando que el organismo fue dependiendo cada vez menos de las erogaciones presupuestales y, en cambio, dependió más del préstamo internacional, lo cual en una época en que la paridad cambiaria no sufre fuertes fluctuaciones, resultaría conveniente, pero actualmente no lo es.

Dicho crédito ha permitido al gobierno disminuir sus aportaciones presupuestales en el sector vivienda, porque la institución que, por lo menos desde 1983 hasta 1992, recibió la mayor parte de éstas fue el FONHAPO. Esto nos lleva a concluir dos cosas: por un lado, que como vimos en el capítulo II, el gobierno ha tendido en los últimos años a disminuir su participación económica en el sector de la vivienda y a exigir a los organismos habitacionales que financien sus acciones por medio de otras fuentes que no sean las transferencias fiscales; y por otra parte, que los préstamos de las agencias internacionales de ayuda, han constituido una fuente alternativa de recursos para la atención de los problemas habitacionales de la población más pobre y que, de esta forma, el Estado tiende a transferir esta responsabilidad a dichas instituciones.

3.2. Egresos

Los recursos del Fideicomiso se invierten en tres elementos fundamentales: 1) el sistema de otorgamiento de créditos (SOC), que es lo que se destina al financiamiento de los programas habitacionales bajo las diferentes líneas de crédito; 2) el sistema de administración del patrimonio inmobiliario (SAP), que es el gasto que se realiza en la administración de los inmuebles que fueron heredados de BANOBRAS; y 3) el sistema de administración del

gasto corriente (SAGC), que corresponde a los gastos administrativos derivados de las funciones que realiza el organismo.

Entre 1992 y 1994, el SOC representó la parte mayoritaria de los egresos totales y su comportamiento hasta 1990, fue muy similar al de la inversión total (describen curvas semejantes). A partir de 1991 esta relación tan estrecha comenzó a cambiar, porque el SOC presentó una tendencia decreciente aún más pronunciada que la de los gastos totales, debido a que los egresos destinados al pago de los intereses del segundo crédito del Banco Mundial se fueron incrementando constantemente (ver cuadro 26 y gráfica 43).

Los gastos administrativos (SAGC), se mantuvieron a un nivel más o menos constante hasta 1989, teniendo un promedio del 6% del total de erogaciones; sin embargo, a partir de 1990, se incrementaron de manera importante hasta llegar al 10.6% del total, indicando, una posible baja en la eficiencia administrativa del organismo o que la administración del crédito externo resulta costosa (ver cuadros 26 y 27 y gráficas 43 y 44). En todo el período (1982-1994), los gastos administrativos tuvieron un promedio del 7.6% del total erogado, lo cual se puede considerar como un nivel satisfactorio, según los rangos contemplados por el Banco Mundial para los programas sociales focalizados en países del tercer mundo, que oscilan entre el 3% y el 28% (Grosh, 1994). El FONHAPO ha logrado tener unos costos administrativos bastante menores que los de otras instituciones de vivienda debido al otorgamiento de créditos colectivos, lo cual implica no tener que administrar individualmente el saldo de cada uno de sus beneficiarios. Probablemente esta situación cambiará con la reciente propuesta de individualización de los créditos, que se empezó a instrumentar desde 1993, en algunos casos, para aumentar la recuperación y donde opera la contratación colectiva y el pago individual (Entrevista a Lic. García, op.cit.).

El sistema de administración del patrimonio inmobiliario (SAP), siempre ha representado una parte mínima del total erogado. Sólo en los primeros cuatro años tuvo una proporción mayor al 3% y

posteriormente su proporción fue descendiendo, debido a que el organismo ha ido vendiendo o asignando en propiedad los inmuebles que le fueron heredados de BANOBRAS, como es el caso de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco.

3.3. Mecanismos de recuperación crediticia

Los objetivos de las políticas de administración crediticia del FONHAPO son: ofrecer montos de financiamiento suficientes para que aún las familias que perciban ingresos por debajo del salario mínimo puedan acceder a la propiedad de una vivienda; aplicar condiciones de pago que se adecuen a las posibilidades de la población objetivo y que los niveles reales de recuperación de los créditos no se vean afectados por la inflación (Huelsz, 1987).

Partiendo de lo anterior, el FONHAPO estableció que sus mecanismos de recuperación crediticia debieran ser flexibles, garantizando el acceso de los estratos más pobres a los programas y, a la vez, logrando un nivel de recuperación aceptable. Desde un principio, uno de los puntos contemplados fue la necesidad de otorgar subsidios, ya que se pensó que ésta es la única manera de colaborar en la solución del problema habitacional de la población de menores recursos, y también se consideró indispensable la participación económica de los acreditados con el pago de un enganche.

Los mecanismos de recuperación crediticia han ido presentando varios cambios, con el fin de que se adecuen al proceso inflacionario. El primer sistema de recuperación que se instrumentó consistió en pagos mensuales fijos a una tasa de interés flexible, que se modificaba de acuerdo a los incrementos que presentaban los costos de capital del FONHAPO y que oscilaba entre el 8% y el 10% anual, según el programa a financiar. Los plazos del crédito eran de 5 a 10 años, el enganche iba del 10% al 15% y se realizaban amortizaciones semestrales al capital. En este caso el subsidio consistía en una tasa de interés preferencial. Este sistema no funcionó porque, con el fenómeno inflacionario, se incrementaron

los costos de administración y cobranza del organismo y se redujo notablemente el nivel de recuperación real (Huelsz, 1987).

En 1986 se adoptó un nuevo sistema consistente en pagos proporcionales al salario mínimo, que variaban de acuerdo a las modificaciones de éste, con tasas de interés fijas. El período de pago dependía de los incrementos salariales; a mayores aumentos, más corto el plazo de recuperación (Huelsz, 1987). Este segundo sistema también se vio muy afectado por la fuerte inflación que se presentó en los años siguientes (que llegó a superar el 100%) y que además estuvo por arriba de los incrementos salariales.

En 1987 se introdujo el sistema que sigue vigente y que se basa en el salario mínimo, considerándolo como un indicador que se relaciona con las condiciones de la economía y a la vez con el poder adquisitivo de la población objetivo. Este consiste en expresar el préstamo en un número determinado de veces el salario mínimo (s.m.) regional diario; dar en subsidio una parte y que los beneficiarios paguen el resto en salarios mínimos a su valor en el momento de pago. Se cobra además una tasa de interés sobre el s.m. que está entre el 3% y el 4% anual y se pide un enganche de entre el 5% y el 10%, dependiendo del monto a financiar. El plazo de amortización varía de 6 a 13 años de acuerdo al programa de que se trate y el porcentaje de afectación al s.m. mensual está entre el 15% y el 61% dependiendo del monto del financiamiento. A los créditos de menor monto se les otorgan mayores subsidios. En estos casos, el subsidio base es del 28% del monto contratado en veces el s.m. Para los créditos de montos mayores a 1850 v.s.m.d. no se aplican los subsidios (FONHAPO, 1989).

Este sistema ha presentado algunos cambios que no han sido especificados en las políticas de administración crediticia, cuya última publicación se realizó en 1989. Desde 1991 se fueron eliminando gradualmente los subsidios hasta su desaparición, debido a que una de las políticas del Banco Mundial es la eliminación de éstos.

Cabe aquí mencionar que dichas políticas han incidido fuertemente en el organismo, ya que los préstamos del Banco Mundial

que le fueron concedidos obedecen a algunas condiciones, de las cuales las principales son las siguientes: dicha fuente de recursos no puede utilizarse para financiar la compra de suelo; se deben priorizar los programas de más bajo costo (durante los primeros años en que operó este préstamo, con los recursos del Banco se financiaron únicamente programas de lotes con servicios y vivienda progresiva y, a partir de 1988, también se incluyeron acciones de vivienda mejorada); el organismo debe lograr un mayor nivel de recuperación en los créditos financiados por el Banco y abatir los subsidios.

Este sistema de recuperación basado en salarios mínimos ha presentado problemas, ya que los incrementos salariales han estado por debajo de la inflación. Así, el FONHAPO, al igual que las demás instituciones de vivienda, enfrenta una descapitalización creciente, porque las acciones de vivienda han sufrido incrementos significativos en sus costos y, sin embargo, el monto de la recuperación crediticia que recibe depende directamente del s.m. vigente.

Los montos reales de la recuperación crediticia presentaron un incremento constante de 1986 hasta 1993 y sólo en el último año descendieron levemente. Esto contrasta con los datos correspondientes a la inversión total del FONHAPO en acciones de vivienda, que tuvo fluctuaciones importantes en el período 1986-1994, sin embargo la recuperación siguió creciendo, indicando los fuertes esfuerzos del organismo para lograr no abatir su nivel y cumplir con las condicionantes impuestas por el Banco Mundial (ver cuadro 28 y gráficas 45 y 46).

Como porcentaje de la inversión total en vivienda, el monto de la recuperación crediticia se fue incrementando hasta llegar en 1994 a cerca del 40%, con un sólo descenso en 1990. En promedio, de 1986 a 1994, la recuperación representó el 28.2% del total de la inversión (ver cuadro 5 y gráficas 45 y 46). Este porcentaje se puede considerar bastante aceptable, si tomamos en cuenta que otras instituciones de vivienda como el INFONAVIT han tenido niveles de recuperación menores (14% de la inversión total entre 1977 y 1990).

Aunque el FONHAPO no ha llegado a recuperar el 50% de la inversión total, para poder financiar, con la recuperación de dos créditos, uno nuevo, como se propuso desde 1986 en las negociaciones con el Banco Mundial (Ortiz, 1995), esta fuente de recursos ha sido muy significativa para la institución, además se debe considerar que, hasta hace poco, se otorgaron subsidios en los programas.

4. LA ACCION DEL FONHAPO

En este apartado analizaremos la inversión y la producción habitacional del Fideicomiso, distinguiendo dos etapas: la primera va de 1982 a 1987 y se caracteriza por la fuerte crisis económica experimentada por el país con una inflación galopante y con la aplicación de las políticas de ajuste y austeridad, que impactaron fuertemente al gasto social; la segunda etapa comprende de 1988 a 1994, cuando se logró mejorar el comportamiento de las variables macroeconómicas y disminuir grandemente la inflación, a raíz de la instrumentación de un "pacto social", uno de cuyos rasgos distintivos consistió en el fuerte control salarial, lo cual redundó en una importante pérdida del poder adquisitivo de las familias.

En la primera etapa (1982-1987), la inversión en términos reales mostró un comportamiento creciente hasta 1985, descendió para 1986, volviéndose a recuperar en 1987, con un nivel similar al alcanzado entre 1984 y 1985 (ver cuadro 29 y gráfica 47). En el período siguiente (1988-1994), hasta 1989 la inversión se mantuvo a un nivel más o menos constante, se incrementó fuertemente hacia 1990, debido al otorgamiento de un segundo crédito del Banco Mundial y posteriormente, comenzó a decrecer de manera importante.

En cuanto al número total de acciones realizadas, en el cuadro 29 y la gráfica 48, encontramos que, hasta 1987, éste presentó un crecimiento constante; en cambio, entre 1988 y 1994, mostró un comportamiento fluctuante, con una fuerte caída en 1989, una recuperación importante en 1990 (debido también al préstamo del Banco Mundial), para volver a descender en 1991, crecer un poco

hacia 1993 y bajar en el último año.

Del análisis de ambas variables, observamos grandes diferencias entre la primera etapa y la segunda. Entre 1982 y 1988, a pesar de la fuerte crisis económica, la actividad del FONHAPO fue muy importante, debido a que una de las políticas adoptadas durante este lapso consistió en incrementar la actividad estatal en el sector de la vivienda, como un factor de bienestar social que permite alentar a la industria de la construcción. Otro factor que influyó fue el hecho de que las organizaciones urbanas independientes estaban particularmente activas por los efectos de la crisis económica y ejercían una fuerte presión sobre el gobierno; fenómeno que se acentuó a partir de los sismos de 1985, cuando además aparecieron nuevos grupos de solicitantes de vivienda.

Durante la segunda etapa la situación cambió, sobre todo, a partir de 1991, debido a que el Fideicomiso experimentó una escasez crónica de recursos porque ha tenido que pagar directamente los intereses devengados por el segundo crédito del Banco Mundial. Por otra parte, si bien la actividad del sector de la vivienda siguió siendo importante durante esta etapa, la parte de aquélla que correspondió a la vivienda para la población de menores recursos no fue la mayoritaria, como en la etapa anterior, sino que fueron FOVI y la banca privada, productores de vivienda media, los que cobraron gran importancia y los que ocuparon a la mayor parte de la industria de la construcción de tipo residencial.

Es importante hacer notar que el comportamiento descrito por la inversión del FONHAPO no es semejante al del número total de acciones realizadas, particularmente en el primer período (1982-1988); es decir, que las fluctuaciones a la baja en la primera, no necesariamente se reflejaron en la producción, indicándonos la existencia de una fuerte racionalización de los recursos, priorizando las acciones de menor costo para no abatir el nivel de producción.

Analizando el número total de acciones realizadas por tipo de programa encontramos que hasta 1987, se dio prioridad a la

construcción de vivienda progresiva y lotes con servicios (debemos tomar en cuenta que estos dos tipos de acciones son las que inciden en el incremento del stock habitacional). En cambio, a partir de 1988, se incrementó fuertemente el peso de las acciones de mejoramiento de vivienda, que son las de menor costo. Sólo hacia 1993, volvió a cobrar importancia la producción de vivienda progresiva y su cantidad fue semejante a la de las acciones de mejoramiento. A diferencia de la primera etapa, el programa que resultó menos importante en la segunda fue el de lotes con servicios (ver cuadro 30 y gráficas 49 y 50).

Con respecto a la inversión del total de los organismos de vivienda en el país, el FONHAPO siempre ha tenido una participación bastante baja. Entre 1984 y 1991 el porcentaje de la inversión total correspondiente al organismo osciló entre 3.6% y el 4.9% y, a partir de 1992, su participación bajó al 1.5% y hasta el 1.2% en 1994 (ver cuadro 31). En cambio, en el número total de acciones realizadas por el conjunto de los organismos habitacionales, la proporción correspondiente al FONHAPO siempre fue mayor. Entre 1986 y 1988 ésta alcanzó sus valores máximos, siendo que en este último año, con el 4.3% de la inversión total realizó el 23.1% de las acciones (casi la cuarta parte), lo cual refleja su gran eficiencia en la racionalización de sus recursos con respecto a las demás instituciones. A partir de 1989 comenzó a bajar fuertemente su contribución en la producción total, llegando en 1994 sólo al 6%. Lo cual nos indica que en los últimos años hubo una pérdida de importancia del organismo dentro del sector de la vivienda.

En lo que se refiere al nivel de cobertura de su demanda, una estimación realizada en 1993, utilizando los datos del censo de población de 1990, indica que, en forma acumulada, entre 1983 y 1990, se cubrió el 19.1% de las necesidades de vivienda, medidas tan sólo en términos del crecimiento de la población objetivo. Este ritmo se ha detenido, debido a la falta de recursos que el organismo ha sufrido desde 1991 (Zepeda y Mohar, 1993).

5. GESTION

5.1. Sistema de promoción, gestión y ejercicio de los créditos

Los créditos del FONHAPO son gestionados por los representantes de los grupos o instituciones pertenecientes a los sectores público y social⁷⁰. El proceso de tramitación y ejecución de un crédito comprende cuatro fases: 1) aprobación, 2) contratación, 3) ejercicio y 4) recuperación.

El trámite de un crédito se inicia con la presentación de una carta de intención enviada por el grupo o institución demandante y dirigida al director del FONHAPO, donde se detallan los datos principales del programa solicitado. Para cada una de las diferentes líneas de crédito, FONHAPO proporciona a los solicitantes un folleto que contiene los requisitos de documentación para la solicitud del mismo. Dicha documentación se divide en jurídica, social y técnica.

Para mostrar en qué consiste cada uno de estos tres tipos de documentación, tomaremos como ejemplo los requisitos para un programa de vivienda progresiva que incluye las líneas de crédito de estudios y proyectos, edificación y urbanización. En este caso, la documentación jurídica consta de la acreditación legal de la personalidad del promotor, la propuesta de garantía, las escrituras del terreno, y los dictámenes de uso del suelo, densidad y factibilidad de servicios. La documentación social incluye una carta donde se ratifique el cumplimiento del perfil socioeconómico de los beneficiarios potenciales, junto con los expedientes respectivos, donde se indica la edad, composición familiar, número de dependientes económicos, nivel de ingresos, tipo de tenencia de la vivienda que habitan, certificado de no propiedad de inmuebles en la localidad que residen, etc. (al sector social se le exige el

⁷⁰ Como se menciona en las Reglas de Operación del FONHAPO, también algunas instituciones del sector privado pueden ser sujetos de crédito del organismo; sin embargo, su participación sólo se dio entre 1984 y 1986 y con un porcentaje mínimo, de modo que actualmente no se considera.

100% de dichos expedientes y al sector público el 50%) y también el proyecto de asesoría y el criterio de captación y selección de la demanda por parte del promotor. Por último, la documentación técnica consiste en el plano de localización del predio y los datos que acreditan la capacitación técnica de los profesionales que van a realizar el proyecto.

Los representantes de las instituciones o grupos sociales solicitantes de crédito, entregan al FONHAPO sus expedientes debidamente documentados para que éste los someta a consideración y solicite, en caso de que cumplan con los requisitos, la aprobación del Comité Técnico del organismo. La duración de la fase de aprobación de un crédito es de tres meses, si la documentación está completa (Entrevista a Lic. Amalia García, FONHAPO, Subgerente de Atención al Crédito, 28/nov/95); sin embargo, los grupos sociales afirman que tarda de 6 meses a un año, en el caso de que el grupo posea el suelo para desarrollar el programa y de un año a año y medio en el caso contrario (Entrevista al Arq. Edgardo Muñiz, Director del Instituto de Vivienda de la Asamblea de Barrios (IVAB), 26/dic/95).

Si la solicitud ha sido aprobada, ésta pasa al Comité Técnico para que se otorgue el permiso para contratar y se inicia la fase de contratación, para la cual también se requiere la integración de amplia documentación entre la que se incluyen: el acta de asamblea del grupo con la autorización para contraer pasivos; el contrato de adjudicación a los beneficiarios y sus expedientes individuales; el proyecto ejecutivo, presupuestos y calendario de obra; las actas de apertura y fallo de los concursos; la definición de los mecanismos de cobranza del acreditado hacia los beneficiarios y el costo máximo por acción.

En esta fase el acreditado se encarga directamente de la contratación de los profesionales que llevarán a cabo los proyectos o de las compañías constructoras que ejecutarán las obras, siempre bajo la supervisión del FONHAPO. Allí radica otra de las diferencias entre el FONHAPO y las demás instituciones de vivienda, ya que éste no contrata directamente a las empresas privadas que

toman parte en sus programas, sino que deja esta responsabilidad en manos de sus acreditados. En los casos de créditos para urbanización y/o edificación, el acreditado convoca a concursos de obra pública, siguiendo los lineamientos del FONHAPO, para que las compañías constructoras privadas participen, y es el acreditado quien evalúa el concurso en combinación con el personal del Fideicomiso. Esta situación permite que, en algunas ocasiones, el acreditado pueda, de cierta manera, manipular el concurso para que la obra sea asignada a una empresa por la cual tenga preferencia o con la que haya hecho negociaciones previas, pero de cualquier forma, si el grupo constructor resulta ineficiente, es el acreditado y no el FONHAPO quien se ve afectado económicamente, dado que el monto de su crédito tiene un límite preestablecido y es muy difícil conseguir una ampliación del mismo. El compromiso político que implica la obra es el del acreditado con su grupo, y no, como en el caso del INFONAVIT, el de la institución con sus beneficiarios.

En los programas cuya tipología, tamaño o ubicación exista la imposibilidad de concursar las obras, éstas se realizan por administración directa del acreditado y el FONHAPO establece que no podrán participar terceros como contratistas. Este es, por ejemplo, el caso de obras que implican trabajos de autoconstrucción (FONHAPO, 1989).

Habiéndose aprobado el crédito por el FONHAPO, se envía el expediente al Banco Mundial para que lo dictamine. Se entrega toda la documentación que integra el expediente y el Banco tarda de 10 a 15 días en dictaminar (Entrevista a Lic. García, op. cit.). La fase de contratación dura entre 4 meses y dos años, porque si pasa de este tiempo, se cancela el crédito (íbidem). Los grupos sociales indican que del fallo del concurso a la asignación del financiamiento, en algunas ocasiones se lleva más de un año, por la falta de recursos del Fideicomiso y que el dictamen del B.M. opera como otro filtro; señalan además que hay incertidumbre sobre las fechas en que sesiona el Comité Técnico; antes se reunía cada 6 meses y actualmente no se sabe cuándo lo hace (Entrevista al Arq.

Muñiz, op. cit.).

Una vez contratado el crédito inicia la fase de su ejercicio y el flujo de recursos para la ejecución de la obra. En esta fase el acreditado debe cumplir con todos los requisitos técnicos y legales, además debe contratar a una empresa o grupo de profesionales para la supervisión de la obra, para lo que se destina el 2% del monto del crédito, y el FONHAPO realiza otra supervisión.

Treinta días después de haberse terminado y finiquitado la obra de que se trate, se inicia la fase de recuperación de los créditos. En esta etapa el promotor se encarga de los cobros individuales a los beneficiarios finales para realizar las amortizaciones al crédito y de la aportación del enganche, dado que el organismo no financia el programa habitacional al 100% y dicha aportación cubre la parte que el Fideicomiso no apoya. En la actualidad, en algunos casos, el FONHAPO negocia con las organizaciones sociales demandantes la entrega del enganche antes de contratar el crédito (Entrevista a Lic. García, op. cit.).

De este modo podemos ver, que la gestión de los créditos, que incluye sólo las fases de aprobación y contratación, implica una tramitología muy compleja y es un proceso largo, que en el mejor de los casos dura siete meses, pero que puede abarcar lapsos mayores de tres años.

5.2. Participación sectorial en la gestión

Refiriéndonos a la participación de los diversos sectores atendidos, en la gestión de los créditos del FONHAPO, en el período 1982-1990, podemos observar que el sector público ha conservado la mayoría de las acciones en todos los años (ver cuadro 32 y gráfica 51). Esto se debe a que los Institutos Estatales de Vivienda, que son los organismos públicos que más participan de los créditos de este organismo, cuentan con reservas territoriales y con recursos propios, los cuales son mucho mayores que los de las instituciones privadas o de los grupos sociales promotores. Sólo en dos años

(1985 y 1994), la participación del sector público disminuyó y realizó poco más de la mitad del total de acciones, siendo que la otra parte la realizó el sector social.

Se puede ver que de 1982 a 1985, al inicio de las actividades del FONHAPO, creció fuertemente la participación del sector social en el total de acciones, debido a la formación de nuevos grupos demandantes de vivienda. Cabe destacar que los grupos promotores del sector social son, tanto organizaciones populares afiliadas al partido oficial, como grupos pertenecientes al MUP o asociaciones independientes. Pero, según la entrevista realizada a un promotor de un grupo del PRI, cuando se comenzaron a formar los grupos sociales demandantes de vivienda afiliados a este partido, las organizaciones independientes estaban más consolidadas y contaban con una experiencia mucho mayor en cuanto a la gestión de los créditos del FONHAPO, y al PRI le llevó tiempo la conformación de sus agrupaciones y su capacitación en la gestión (Entrevista a la Arq. Patricia Mandujano, gestora ante el FONHAPO de un grupo de solicitantes afiliado al PRI, 9/sept/91).

A partir de 1986 y hasta 1992, el porcentaje del número de acciones del sector social comenzó a bajar, teniendo un promedio de 20.4% en dicho lapso. Esto sucedió paradójicamente, después de los sismos de 1985, cuando los grupos sociales independientes del partido oficial mostraron una mayor capacidad política de presión. Lo anterior nos hace pensar que dicha situación hizo que el organismo mostrara, entonces, preferencia hacia las instituciones públicas de vivienda, para evitar que este tipo de grupos sociales fueran recompensados con un mayor número de créditos y así restarles fuerza. Además, el Fideicomiso enfrentó fuertes problemas financieros, dado que, como ya dijimos, sus fuentes de recursos dependen del salario mínimo, el cual se ha visto muy deteriorado. Sólo hasta 1994 se recuperó la participación del sector social, probablemente a causa de mayores presiones políticas y del período electoral.

El promedio de la participación en la gestión del sector público entre 1982 y 1994 fue de 76.43% (más de las tres cuartas

partes del total de acciones), mientras el social realizó el 23.22% y el privado apenas el 0.35% (ver cuadro 32 y gráfica 51).

La gestión de créditos para los grupos sociales se ha tornado cada vez más difícil. Una de las cuestiones que ha colaborado a esto es que el FONHAPO ya no financie la adquisición de suelo, lo cual ha provocado que los grupos tengan que destinar una fuerte inversión para la compra de tierra en condiciones comerciales, aparte del monto que tienen que reunir para aportar el enganche del programa habitacional. La mayor parte de las organizaciones sociales no cuentan con muchos recursos y esto ha redundado en la inaccesibilidad de los créditos del FONHAPO para el sector social.

No se dispone de datos referentes al número de acciones realizadas por cada una de estas agrupaciones sociales según su filiación política. Algunos autores afirman que la "guerra de desplegados" en los periódicos por parte de las organizaciones del MUP y el FONHAPO, brindan elementos para sostener que la gestión de los créditos de este organismo ha tendido a limitar el número de créditos otorgados a los grupos no afiliados al PRI (Coulomb, 1990). Otros autores dicen que el mecanismo de acción del FONHAPO ha provocado que esta institución parezca una "agencia política" porque, dado el reducido presupuesto con que cuenta, el otorgamiento de créditos se hace de acuerdo al poder político y a la capacidad de presión de los grupos solicitantes (CIDAC, 1991). Es decir, que se prioriza a las agrupaciones que representan una mayor amenaza política o de legitimación para el organismo. Tanto los promotores de las agrupaciones independientes, como los de aquéllas afiliadas al PRI, opinan que la tramitación crediticia ante el FONHAPO es sumamente complicada y desgastante (Entrevistas a la Arq. Mandujano, op.cit. y al Arq. Edgardo Muñiz, 14/ene/92).

Como se mostró anteriormente, la gestión de créditos se caracteriza por los largos períodos de espera para que las promociones sean atendidas y sancionadas, provocando que muchos de los grupos se desorganicen y permitiendo al FONHAPO evaluar la fuerza y el potencial político de los mismos, es decir, ser selectivo. También se presenta el caso de que el FONHAPO tiene

muchos expedientes de solicitudes de crédito documentadas y autorizadas, pero no los otorga por falta de recursos.

6. PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN LOS DESARROLLOS HABITACIONALES DEL FONHAPO

La participación de los acreditados y beneficiarios en el desarrollo de sus procesos habitacionales ha sido un aspecto fundamental para el FONHAPO. Desde los inicios del organismo, se formuló una metodología de desarrollo social y se publicaron manuales de apoyo a los grupos sociales y a los destinatarios finales de las acciones, además se reconoció un 2% del crédito otorgado para los gastos de administración del acreditado (Ortiz, 1995).

Esta participación comprende dos aspectos: el económico, que consiste en el pago del enganche (ahorro previo) y aquel que se refiere a la gestión y al proceso de producción de las viviendas. Tanto los acreditados del sector público como los del social, se responsabilizan de: la gestión y promoción de los créditos; el ejercicio de los mismos; la contratación de los proyectos y las obras, además de la supervisión de éstas; la asignación de las acciones; el cobro individual a los beneficiarios finales para realizar las amortizaciones al crédito y la aportación del enganche. La diferencia fundamental entre ambos tipos de acreditados radica en el hecho de que en los programas desarrollados por el sector social participan mucho más directamente los beneficiarios finales en todo el proceso, mientras que en los del público, sólo en muy pocos casos intervienen.

Al momento de solicitar un crédito del FONHAPO, los grupos sociales ya cuentan con una amplia experiencia de participación previa que va desde la constitución del grupo hasta la adquisición del suelo y la gestión de los servicios de infraestructura ante las autoridades locales. Todo esto requiere de una tramitología muy

larga y complicada⁷¹ y, en muchas ocasiones, de la necesidad del apoyo de grupos de asesores (en general ONGs), además de diversos gastos como los de la protocolización de la Asociación Civil o Sociedad Cooperativa, los gastos de los gestores, las aportaciones para la compra del suelo, impuestos, etc. Dicha experiencia previa marca la forma de participación que se da durante el proceso de ejercicio de los créditos y que es diferente para cada grupo.

En el caso de la Asamblea de Barrios, que es la organización social vinculada al PRD que ha desarrollado la mayor cantidad de viviendas en el AMCM (principalmente a través de créditos del FONHAPO), para cada grupo que va a desarrollar un programa, se designa un representante (acreditado) y se forman comisiones para efectuar los trámites que se requieran. Se realizan reuniones periódicas con todos los integrantes, donde se informa el avance de la gestión y se califica la asistencia (deben cumplir, como mínimo, con el 60%). En el momento de estarse desarrollando la obra, se forma, entre los beneficiarios, una comisión técnica para verificar la calidad, tiempos y costos de la edificación y se continúa con las reuniones para informar todos los asuntos relativos al ejercicio del crédito, tomando opinión de todos los participantes a manera de propiciar un proceso colectivo de toma de decisiones. Según la opinión del Director del IVAB (Instituto de Vivienda de la Asamblea de Barrios), en la mayoría de los grupos sí se da dicho proceso democrático y han existido experiencias exitosas, sin embargo, han habido casos problemáticos (los menos) en que los grupos se desintegran antes de terminar la obra. Esta organización prioriza el aspecto de la difusión de información y usa como único control sobre sus afiliados, la asistencia a las reuniones (Entrevista al Arq. Muñiz, 26/dic/95).

La relación entre la participación y la calidad de las viviendas se refleja en el hecho de que en el AMCM, los prototipos

⁷¹ La investigación de CENVI (Coulomb y Sánchez, 1992), revela que algunos grupos sociales han tardado más de tres años en este proceso y la Asamblea de Barrios declaró que sus grupos se llevan de uno a tres años antes de poder solicitar el crédito.

desarrollados, aunque se trata de vivienda progresiva, son los más grandes y cuentan con los servicios, mientras que en provincia se desarrollan, en su mayoría, pies de casa que no siempre incluyen todos los servicios. En el AMCM la posibilidad de presión política es mayor (mítines, marchas, etc.) y al interior de la República estas prácticas se dificultan porque ya no existen delegaciones del organismo. Sin embargo, la calidad de la vivienda también depende de la forma de trabajo de la constructora, de los asesores del grupo y de la supervisión del FONHAPO. En la Asamblea de Barrios, la existencia de las comisiones técnicas ha sido determinante, pero no todas las organizaciones sociales cuentan con un servicio semejante (Entrevista Arq. Muñiz, op.cit.).

Esta organización plantea que el objetivo de una vivienda digna no termina al obtenerla, sino que hay factores que determinan la vivienda, por los cuales hay que seguir luchando (segregación al interior de la ciudad, servicios urbanos, equipamiento, etc.). Con este argumento, se procura que la participación continúe después del desarrollo del programa habitacional. Entre un 5% y un 10% de los afiliados a esta organización, sigue trabajando en comisiones y se forman bases territoriales que la Asamblea intenta potenciar formando centros comunitarios, locales comerciales o CENDIs, para mantener la organización social y obtener ingresos (íbidem).

Existen otras organizaciones donde la participación no es tan abierta o se reduce nadamás al aspecto económico. Por lo general, en los grupos pertenecientes a la oposición y los independientes, la participación es mayor que en aquéllos de filiación priísta (comentario de la Mtra. Cristina Sánchez Mejorada, dic/95); sin embargo, no se puede decir que en estos últimos ésta no haya jugado un papel importante, ya que sus experiencias también han sido largas y con tropiezos⁷². Muchos grupos sociales son muy conflictivos y se han generado problemas de legitimidad de sus

⁷² El citado estudio de CENVI describe la experiencia autogestiva de un grupo afiliado al PRI que ha atravesado por diversos conflictos y cuyo proceso ha llevado varios años.

representantes o diferencias con las empresas constructoras donde, varias veces, el FONHAPO ha tenido que intervenir como mediador (Entrevista a Lic. García, op.cit.).

La organización de cada grupo es distinta y también el grado y tipo de participación; pero se puede decir que en el desarrollo de los programas del FONHAPO, la participación ha sido de suma importancia y que este organismo prioriza e incluso, fomenta este aspecto.

7. PROCESO DE PRODUCCION DE LAS ACCIONES DE VIVIENDA

En este apartado se analizarán tres aspectos fundamentales del proceso de producción de las acciones de vivienda financiadas por el FONHAPO: i) adquisición del suelo; ii) elaboración de los proyectos arquitectónicos y urbanos; y iii) construcción.

El FONHAPO no cuenta con reservas territoriales para sus desarrollos habitacionales. Los predios sobre los cuales se realizan los programas son en general, en el caso de créditos para el sector público, las reservas territoriales de los Institutos Estatales de Vivienda o terrenos comprados a los gobiernos de los Estados; y, en el caso del sector social, predios comprados a particulares en condiciones comerciales. Esto último nos indica que, en la mayoría de los casos, al sector social le resulta más costoso el suelo que al sector público y que ésta es una de las razones por las cuales el sector público ha realizado la mayoría de las acciones del organismo.

En cuanto al aspecto del diseño arquitectónico y urbano, el FONHAPO ofrece una línea de crédito para estudios y proyectos. Los profesionales que intervienen en la realización de los proyectos pueden ser: personal especializado o técnicos contratados directamente por el acreditado; grupos de asesores; o compañías asociadas.

El sector público cuenta, generalmente, con sus propios técnicos para realizar los proyectos; pero también, algunos grupos del sector social, cuando se trata de asociaciones muy grandes,

disponen de personal especializado para esta actividad. Según los datos del FONHAPO, en 1994 el 51.4% de los proyectos urbanos y el 58.4% de los arquitectónicos fueron realizados por los técnicos del acreditado (FONHAPO, 1995, Programa de Evaluación 1994). En su mayoría, el sector social es el que ocupa a los grupos de asesores para los diseños de sus desarrollos habitacionales. En 1994 el 28.8% de los proyectos urbanos y el 30.8% de los arquitectónicos fueron ejecutados por este tipo de profesionales (íbidem). Se trata de organizaciones no gubernamentales (ONGs) o profesionales independientes que se dedican a prestar asesoría técnica y, a veces social, a los grupos acreditados. Las primeras tienen una participación más o menos importante en la realización de los proyectos del FONHAPO. Las compañías asociadas son contratadas tanto por el sector público como por el social, siendo el primero el que más participa. Dichas compañías realizaron el 19.8% de los diseños urbanos y el 10.8% de los arquitectónicos en 1994 (íbidem). Se trata, generalmente, pequeñas empresas o despachos de profesionales de la construcción.

En lo que se refiere a la construcción, han habido cambios a lo largo del tiempo de operación del organismo, respecto a la forma de adjudicar las obras. En el período 1983-1986, la mayoría de las obras fue ejecutada por compañías contratadas por asignación, grupos de asesores o técnicos del acreditado (FONHAPO, 1991, Programa de Evaluación 1990). A partir de 1987, casi las totalidad de las obras se concursó, porque una de las condiciones impuestas al organismo para el otorgamiento del crédito del Banco Mundial fue que las obras tenían que ser concursadas. En los últimos años ninguna obra se ha asignado directamente (FONHAPO, 1995, Programa de Evaluación 1994). De este modo, actualmente la adjudicación de las obras se realiza por medio de concursos de obra pública convocados por el acreditado y supervisados por el Fideicomiso, cuya convocatoria aparece en los principales periódicos de circulación nacional. En ellos participan compañías constructoras privadas que son generalmente pequeñas o despachos de profesionales independientes.

En 1994, el 91.7% de las obras de urbanización fueron realizadas por compañías constructoras ganadoras de los concursos y el 8.3% restante por licitación simplificada, que son concursos cuya convocatoria no es pública, sino que se invita sólo a ciertas compañías a participar por acuerdo entre el acreditado y el FONHAPO. La totalidad de las obras de edificación, en el caso de vivienda progresiva, fueron concursadas y, en el programa de mejoramiento, el 90% se realizó por autoconstrucción y el 10% restante por técnicos del acreditado (FONHAPO, 1995, Programa de Evaluación 1994).

Las compañías constructoras presentan sus estimaciones periódicas de obra al acreditado, según el lapso acordado, y éste las presenta al FONHAPO para que haga la erogación correspondiente y el acreditado pueda realizar el pago. El porcentaje de costos indirectos y utilidades contemplados en las obras del Fideicomiso (24%) es más bajo que el que aceptan otros organismos habitacionales y esta es una de las razones por las cuales los programas de este organismo atraen, principalmente, a las empresas pequeñas.

Para la construcción, generalmente se utilizan los sistemas tradicionales. En 1994 el 94.6% las obras se realizó utilizando tecnologías convencionales y el 5.4% empleó sistemas constructivos innovadores (íbidem).

Desde 1995, en el FONHAPO se empezó a instrumentar un nuevo sistema para la asignación de las obras denominado "llave en mano", el cual todavía no se ha generalizado. Este consiste en que las empresas constructoras designadas en conjunto por el acreditado y el organismo, desarrollan las obras con recursos propios o con financiamiento de alguna institución diferente del FONHAPO y, al terminarse éstas, el Fideicomiso liquida el monto total contratado en un plazo no mayor de un mes, quedando la deuda del acreditado con el FONHAPO. Este nuevo sistema es similar al manejado por el INFONAVIT en los "paquetes línea II" y permite que el organismo no tenga que realizar erogaciones durante el lapso que abarca la ejecución de las obras. La problemática de este esquema radica en

que las compañías pequeñas quedan fuera de los programas del Fideicomiso porque, en general, éstas no tienen capacidad financiera para desarrollar las obras.

Lo anterior se vincula con la propuesta del Banco Mundial sobre la creación de una mayor competencia en la industria de la construcción; sin embargo, en este caso, en vez de apoyar la intervención de las empresas pequeñas que, en general, están más dispuestas a reducir sus márgenes de ganancia, los financiamientos otorgados por el FONHAPO resultan accesibles sólo para las grandes firmas de la construcción.

8. CARACTERISTICAS DE LOS PRODUCTOS

8.1. *Tipo y calidad de las acciones de vivienda*

El tipo de acciones habitacionales de vivienda producidas está en función del alcance del financiamiento otorgado y de las demandas específicas de los acreditados. Las acciones de lotes con servicios consisten en la urbanización y subdivisión de predios donde se introducen las redes generales de drenaje, agua potable y electricidad y las tomas y acometidas domiciliarias. La urbanización, no en todos los casos, incluye los conceptos de pavimentos, guarniciones y banquetas, así como espacios abiertos, áreas verdes, etc. El equipamiento y los servicios urbanos de transporte, vigilancia, recolección de basura, etc., no son financiados por el FONHAPO, ya que su dotación es responsabilidad de las autoridades locales.

La mayor parte de los predios donde se han desarrollado los programas se encuentra en las zonas periféricas de las ciudades. En 1994, el 61.3% de los terrenos se localizó en dichas áreas y su distancia promedio al centro urbano se estimó en 4.5 kms (FONHAPO, 1995, Programa de Evaluación 1994). Entre 1983 y 1990, la superficie de los lotes ha presentado algunas variaciones, que no fueron significativas hasta 1989; en 1990 se llegó a la superficie mínima (115 m²), perdiendo, en el lapso de 8 años, 35 m² (ver

cuadro 33).

Las acciones de mejoramiento habitacional consisten, por lo general, en la sustitución de materiales transitorios por materiales duraderos, además de la introducción de servicios, tanto de agua potable, drenaje y electricidad, como de espacios para baño y cocina.

En el programa de vivienda progresiva se desarrollan tres prototipos: 1) pies de casa que contienen una sala de usos múltiples, cocina y baño; 2) pies de casa con sala de usos múltiples, cocineta integrada y baño y 3) viviendas que incluyen estancia, una o dos recámaras, cocina y baño. El concepto de vivienda progresiva incluye, desde aquélla que tiene posibilidades de crecer, construyendo nuevos espacios, hasta la que no tiene posibilidades de expansión, pero no se encuentra terminada porque no tiene ventanas, puertas, muebles de baño, etc. Las unidades se construyen utilizando materiales duraderos y el financiamiento de acabados, si lo hay, es mínimo.

La superficie promedio construida por vivienda presentó una disminución paulatina hasta 1988, año en que llegó a su mínimo (35 m²), hacia 1992 volvió a crecer, para disminuir de nuevo en los dos últimos años y quedar en 41 m² en 1994 (ver cuadro 33 y gráfica 52). De este modo, en el lapso de funcionamiento del organismo se perdieron 5.1 m² de construcción.

La mitad de los prototipos de vivienda producidos en 1992 fueron pies de casa que contienen una sala de usos múltiples, cocina y baño, la otra mitad incluyen, además de estos dos últimos espacios de servicio, una estancia y una o dos recámaras. Hacia 1994, cambiaron las proporciones y apareció un nuevo prototipo que incluye sala de usos múltiples, cocineta integrada y baño. El 41.3% correspondió al primer tipo, el 34.2% al nuevo prototipo y el 24.5% a las viviendas que tienen recámaras. Esto indica que en el último año, bajó sensiblemente la cantidad de viviendas de mayor superficie.

En lo que se refiere a los servicios de baño y cocina, encontramos que en 1989, el 3.4% de la población, después de haber

sido beneficiaria de alguno de los programas, todavía tenía el baño fuera de su vivienda y el mismo porcentaje correspondió a aquéllos que usaban un baño colectivo. Hacia 1994, ambas proporciones se incrementaron, quedando en 21% y 6.4%, respectivamente. En cambio, la situación en cuanto a la integración de la cocina a la vivienda mejoró de 1991 a 1994, siendo que en el primer año, el 18% de la gente, después del financiamiento, quedó con la cocina fuera de su casa y en 1994, dicha cantidad bajó al 3%.

En 1991 todos los beneficiarios lograron, a partir del programa, disponer de los servicios de agua potable y drenaje; pero, en 1994, el 27.5% de los adjudicatarios permanecieron sin toma domiciliaria, el 11.6% sin drenaje y el 4.5% sin electricidad.

Todo lo anterior nos indica que los productos financiados sufrieron un deterioro en cuanto a sus condiciones de habitabilidad. El FONHAPO, además de tender a realizar mayoritariamente viviendas más pequeñas, redujo el financiamiento de servicios, tanto en espacios como en infraestructura y ésta fue su estrategia para lograr no abatir su nivel de producción.

8.2 costos

FONHAPO fija los topes máximos a financiar por cada tipo de acción. Estos se han ido incrementando desde 1986 para poder adecuarse a los costos reales y lograr realizar obras similares en los diferentes años. Para 1990 dichos topes eran los siguientes: para el programa de lotes con servicios, 750 veces el salario mínimo regional diario (vsmd); para acciones de mejoramiento, 750 vsmd para el mejoramiento y/o ampliación de viviendas, 1,400 vsmd, para adquisición de edificios por parte de los inquilinos y 2,500 vsmd, para los casos en que se adquiere el inmueble y además se realizan trabajos de edificación; y para el programa de vivienda progresiva, 2,500 vsmd.

Los costos promedio de las acciones financiadas, reflejan una amplia gama de productos demandados por los diferentes sectores y están en función de los alcances de proyecto que presentan los

acreditados y de su capacidad de pago (FONHAPO, 1995, Programa de Evaluación 1994). En todos los años, dichos costos han estado por debajo de los topes establecidos, lo que ha permitido atender a un mayor número de demandantes (ver cuadro 34 y gráfica 53).

Las acciones de vivienda progresiva son las que han sufrido el mayor incremento en sus costos promedio en el lapso 1982-1994, aumentando más de dos y media veces su valor en vsmd. El programa de mejoramiento habitacional, aunque ha tenido importantes fluctuaciones en sus costos, se ha mantenido en un nivel por debajo de los 500 sm. Las acciones de lotes con servicios mostraron una tendencia a la alza hasta 1992, aunque no tan importante como las de vivienda progresiva, pero su costo fue descendiendo en los últimos dos años. Es importante hacer notar que todos los programas mostraron un decremento en su costo promedio en el último año, lo cual indica una racionalización del financiamiento (ver cuadro 34 y gráfica 53).

El tope máximo de crédito otorgado para los programas de vivienda progresiva y algunos casos de mejoramiento, 2,500 vsmd, equivale actualmente (julio de 1996) en el D.F. a \$ 56,500.00. Esta cantidad debe incluir los conceptos de estudios y proyectos, urbanización, edificación y supervisión de obra. En algunos créditos se ha negociado la ampliación de éstos a 3,000 vsmd, lo que representa \$67,800.00.

Dado lo limitado del crédito, los costos de obra tienen que estar estrictamente controlados por el promotor. Como ya se mencionó, el FONHAPO contempla un 24% del costo de la obra para los conceptos de indirectos y utilidades de las empresas constructoras en obras concursadas; sin embargo, por el pequeño monto de los financiamientos y la fuerte competencia que existe entre las contratistas en los concursos de obra, éstas declaran haber tenido que considerar un porcentaje mucho menor para estos conceptos (alrededor del 19%) (Entrevista al Arq. Jorge Lavaniegos, Director General de la empresa Siena Arquitectura, contratista del FONHAPO, 11/nov/95). Esto explica porqué este tipo de obras sólo resulta atractivo para empresas pequeñas que están dispuestas a obtener

ganancias mínimas.

Para lograr abatir considerablemente los costos, los acreditados han optado por racionalizar los proyectos en cuanto a superficie construida, calidad de la construcción y conceptos contemplados en las obras como puertas, ventanas, muebles de baño, etc., es decir, construyen hasta donde alcance el crédito y el resto queda a cargo de los beneficiarios.

Un factor que incide en el abaratamiento de las acciones de FONHAPO con respecto a las de otros organismos viviendistas, es el hecho de que éste no cargue costos indirectos por concepto de administración de las obras y asignación de las viviendas, sus indirectos sólo contemplan la administración de los créditos. El precio de venta de una vivienda lo estipula el promotor, previa aprobación del FONHAPO, y es, generalmente, igual al financiamiento otorgado.

9. FOCALIZACION DEL PROGRAMA

Como se mencionó anteriormente, este programa se dirige a la población cuyo ingreso no exceda de 2.5 vsm regional, de preferencia no asalariada, que sea mayor de edad, tenga dependientes económicos y no posea vivienda en la localidad donde reside, excepto para los programas de mejoramiento habitacional. Estos son los requisitos que se hacen explícitos en las Reglas de Operación del organismo, pero en la práctica también operan otras condicionantes.

La exigencia del pago de un enganche, va reduciendo el universo de la población objetivo a los que, además de reunir las características mencionadas, posean un ahorro previo o tengan la posibilidad de hacerlo durante el ejercicio del crédito, es decir, antes de la fase de recuperación.

Este perfil es válido para los acreditados del sector público, pero para los del sector social operan además otros factores, como la necesidad de pertenecer a una agrupación que esté legalmente constituida, y en la actualidad, también la posesión de la tierra

donde se va a desarrollar el programa, lo que implica la existencia de una experiencia previa en la gestión de procesos habitacionales, además de cierta capacidad de ahorro para la compra del terreno.

Por otra parte, la cantidad de trámites y requisitos que se imponen durante la fase de contratación de un crédito funciona como un verdadero filtro para los grupos de solicitantes, convirtiendo la gestión en un proceso sumamente desgastante y haciendo que las organizaciones sociales se vayan eliminando. Dicha tramitología, muchas veces, hace necesario el empleo de los servicios de grupos de asesores, lo cual redundaría en una característica más que deben tener los beneficiarios potenciales.

Encontramos entonces, que para los adjudicatarios de las acciones promovidas por el sector social, existe un mayor número de condicionantes que para los del sector público, reduciéndose así las posibilidades de acceso al programa.

Las evaluaciones realizadas por el organismo, como veremos en el siguiente apartado, reportan que los beneficiarios finales han cumplido con el perfil requerido en lo que se refiere a edad, nivel de ingresos y la existencia de dependientes económicos; sin embargo, encontramos un sesgo hacia los asalariados, implicando que el programa, a pesar de estar enfocado preferentemente a la población no asalariada, en su forma de operación no ha logrado establecer los canales para que ésta acceda de manera mayoritaria.

Se puede concluir que éste es un programa focalizado, cuyas condiciones de operación, que son muy distintas para los dos tipos de acreditados, van produciendo una selección entre la gente que participa, de modo que se trata de una autofocalización.

10. IMPACTO SOCIAL Y POLITICO DEL PROGRAMA

10.1. *Impacto social*

El perfil socioeconómico de los beneficiarios reportado en las evaluaciones del organismo realizadas entre 1989 y 1994, muestran que la edad promedio de los jefes de familia fue de 38 años. La

mayor parte de éstos han sido del sexo masculino (entre el 64% y el 73%); sin embargo, es notoria la participación de las mujeres como acreditadas del organismo y ésta ha ido incrementándose, especialmente, de 1991 a 1994. El tamaño de las familias beneficiarias ha ido disminuyendo, de 6 miembros por familia en 1989 a 4.5 en 1994 (FONHAPO, 1995), lo que se relaciona con el hecho de tratarse de familias jóvenes que, en los últimos años, han presentado la tendencia a tener un menor número de hijos.

En cuanto al nivel de escolaridad de los beneficiarios, en todos los años, la mayor parte corresponde a los que cuentan con primaria y secundaria (entre el 51% y el 72%), la participación de aquellos que cuentan con estudios superiores a este nivel se incrementó fuertemente hasta llegar en 1993 a representar el 45.2% y en 1994 descender al 31.4%, mientras que los jefes de familia sin escolaridad oscilaron entre el 3.9% y el 5.8% (FONHAPO, 1995). Esto nos indica que la población beneficiaria no es precisamente aquella que tiene los más bajos niveles educativos, lo que tiene que ver con dos cosas: por un lado, con las diferencias existentes en la política social en México, que ha logrado satisfacer las necesidades educativas de una buena parte de la población y no ha sucedido lo mismo en materia habitacional y, por otro lado, con el hecho de que el proceso de gestión de la vivienda requiere de cierta capacitación de los demandantes, en el sentido de tener acceso a la información y poder entender las implicaciones de todos los requisitos.

Entre un 55.4% y un 73.9%, ha sido el sector de asalariados (estables o no), el que mayoritariamente ha accedido a los programas del FONHAPO; siendo que los no asalariados, para los cuales se otorga preferencia en el organismo, han venido disminuyendo su participación del 44.6% en 1989 al 26.1% en 1993, para incrementarse hasta el 40% hacia 1994 (FONHAPO, 1995, Programa de Evaluación 1994). La existencia de este sesgo del programa hacia la población asalariada se relaciona con la mayor capacidad de ahorro que tiene ésta para poder pagar el enganche solicitado.

En todos los años estudiados (de 1989 a 1994), el nivel de

ingresos de los jefes de familia que accedieron a los programas de lotes con servicios y mejoramiento, fue bastante menor que el de los que optaron por el de vivienda progresiva (entre e 1.2 y 2.1 vsm, para los dos primeros programas y entre 2.1 y 2.5 vsm para el último) (íbidem). Esto se debe a que el mismo organismo, destina las acciones de menor costo a las familias de menores ingresos, dentro del universo de su población objetivo. Si tomamos en cuenta que, a partir de 1990, las acciones de mejoramiento sumadas a las de lotes con servicios representaron el 65.4% del total y el promedio de ingresos para estos programas fue de 1.74 vsm, mientras que las acciones de vivienda progresiva constituyeron el 34.6%, con destinatarios que percibían en promedio 2.34 vsm; encontramos que el ingreso promedio ponderado de los beneficiarios del FONHAPO es de 1.95 vsm.

En 1992, la afectación promedio a los ingresos de los jefes de familia por concepto de la amortización del crédito obtenido era del 24.7% y en 1994 bajó al 20% (FONHAPO, 1993 y 1995, Programas de Evaluación). La evaluación del organismo de 1992 indica que, para ese mismo año, el pago de una renta representaba el 33.5% de dicho salario y la encuesta realizada por CENVI entre fines de 1990 y principios de 1991, reporta que el gasto en arrendamiento de una vivienda representaba entre el 25% y el 28% del ingreso familiar⁷³ (Coulomb y Sánchez, 1992). Esto nos indica que los adjudicatarios han obtenido un doble beneficio, por una parte, la adquisición de un bien patrimonial y, por otra, un ahorro en su gasto promedio destinado a vivienda, en el caso de haber estado rentando anteriormente, implicando que el acceso al programa no resulta excesivamente oneroso para las familias en comparación con su situación previa. Sin embargo, debemos considerar que la cobertura de este programa ha sido mínima con respecto a la demanda de su

⁷³ El FONHAPO toma como referencia el ingreso del jefe de familia, es decir, no considera las aportaciones al gasto que hacen otros miembros de la familia. Esto es, porque como sus programas implican la necesidad de seguir invirtiendo en la vivienda, ya que se trata de viviendas no terminadas, el resto del ingreso familiar puede dedicarse a este concepto.

población objetivo; es decir, que aquéllos que acceden a los créditos del FONHAPO resultan beneficiados, pero son muy pocos.

10.2. Impacto político de la acción del FONHAPO

La creación del FONHAPO abrió perspectivas a los grupos solicitantes de vivienda ya existentes, pero también propició de manera importante la formación de nuevos grupos con diferentes filiaciones políticas o independientes. Uno de los rasgos distintivos del FONHAPO radica en haber otorgado créditos también a las organizaciones sociales contestatarias, lo cual, en ocasiones, ha motivado fuertes críticas e incluso algunos autores lo califican como una "agencia política" (CIDAC, 1991) que funciona bajo la lógica "del que grita más".

Aunque no se dispone de información sobre la cantidad de acreditados según su filiación política, se sabe que en los programas desarrollados por el sector público es más fácil que operen los factores de clientelismo político a favor del PRI. Si tomamos en cuenta que más de las tres cuartas partes del total de sus acciones han sido desarrolladas por este sector, mientras que el social realizó sólo el 23.2% (ver cuadro 32 y gráfica 51), podríamos concluir que buena parte de la acción de este organismo ha servido para apoyar al partido oficial.

En la entrevista realizada en la institución, se indicó que prácticamente, todo grupo que llene el total de requisitos obtiene un crédito, es decir, que el sistema es transparente, y que el verdadero filtro no es político, sino que radica en las posibilidades de reunir dichas condicionantes (Entrevista a Lic. García 28/nov/95). A este respecto, de alguna manera es semejante la opinión de la Asamblea de Barrios, ya que señala que el organismo no cierra posibilidades a los grupos de la oposición (Entrevista al Arq. Muñiz 26/dic/95). Sin embargo, ambas fuentes coinciden en que, en el proceso de toma de decisiones, los factores políticos juegan un papel importante, aunque no necesariamente son determinantes.

La principal diferencia entre los procesos seguidos por los grupos de filiación priísta y los de la oposición e independientes radica en la agilidad de la gestión y en que, en los primeros, el representante es quien realiza todos los trámites, sin necesidad de la intervención de los beneficiarios finales. Según la opinión de la funcionaria del organismo, los grupos del PRI son más disciplinados y cumplen, sin tanto problema, con los requisitos impuestos para el otorgamiento de un crédito (Entrevista Lic. García, op.cit.). Sin embargo la Asamblea de Barrios indicó que las organizaciones priístas obtienen más fácilmente una respuesta positiva a sus demandas, por ejemplo, con una llamada de recomendación al Director del FONHAPO (Entrevista Arq. Muñiz, op.cit.).

Dichas diferencias en los procesos de gestión para las diversas filiaciones políticas se reflejan en la gran cantidad de marchas, mítines, plantones y tomas de oficinas que ha sufrido el FONHAPO por parte de los grupos de oposición, para los cuales estas prácticas han constituido su estrategia de presión que, en muchas ocasiones, ha surtido efecto. Un factor importante para el éxito de la gestión es el tamaño y la capacidad de presión política de los grupos. En este sentido, las organizaciones independientes han tenido menos logros en la obtención de créditos y, por éso muchas veces, buscan integrarse a grupos más grandes.

Desde luego, las prácticas clientelares son mucho más frecuentes en los grupos del PRI; sin embargo, también se dan entre los de la oposición. Por ejemplo, la Asamblea de Barrios pide a sus afiliados la asistencia a marchas y mítines de partido organizados para exigir la satisfacción de demandas habitacionales, pero también a aquéllas relacionadas con otros aspectos urbanos que tienen que ver con la vivienda o con la calidad de vida (servicios urbanos, alza del Metro, etc.). La afiliación partidaria no es obligatoria, sino que se plantea como opcional (Entrevista Arq. Muñiz, op.cit.).

Lo anterior nos muestra que, si bien, los aspectos políticos juegan un papel importante en el FONHAPO, este organismo, a

diferencia de otros dedicados a la política social, ha sido un poco más democrático y ha dado cabida a todo tipo de organizaciones sociales.

11. CONCLUSIONES

FONHAPO forma parte del grupo de programas habitacionales llevado a cabo en países subdesarrollados durante la década de los ochenta. Constituye una experiencia nueva, diferente a las demás instituciones habitacionales de México, que además ha recibido el apoyo del Banco Mundial. Este organismo surgió de las demandas de las organizaciones sociales, en un momento en que el MUP se encontraba fortalecido y su organización rescató las experiencias de las ONGs en materia de financiamiento habitacional para la población más pobre.

Las características innovadoras del FONHAPO consisten, básicamente en cuatro aspectos: la combinación de recursos gubernamentales con los de agencias internacionales y los de las organizaciones sociales; la instrumentación de esquemas financieros flexibles accesibles para la población de menores ingresos y, a la vez, asegurando un buen nivel de recuperación; la participación de la comunidad en todas las fases de los programas (gestión, producción y recuperación crediticia); y el otorgamiento de créditos colectivos.

En cuanto a los aspectos financieros del organismo, encontramos que, en general, sus recursos han sido insuficientes para satisfacer la demanda de su población objetivo y que además, han tendido a reducirse en los últimos años. Las asignaciones presupuestarias del gobierno han disminuido de manera importante, lo que se relaciona con las recomendaciones del Banco Mundial a los países de ingreso mediano fuertemente endeudados, y el crédito externo se ha convertido en su fuente mayoritaria de ingresos, aspecto que hace vulnerable al organismo en un período de inestabilidad cambiaria como el que vivimos actualmente.

En todos los años analizados, la mayor parte del capital del

FONHAPO se destinó al otorgamiento de créditos (85.15% en promedio), aunque a partir de 1991 dicha proporción decreció, debido a que el pago de los intereses del crédito externo comenzó a reflejarse de manera importante en los egresos totales. Los gastos administrativos, en cambio, siempre representaron el porcentaje minoritario del total erogado (7.6% en promedio), lo cual se puede considerar como un nivel bastante satisfactorio, logrado principalmente por el sistema de créditos colectivos; sin embargo, en los últimos años dichos gastos han tendido a incrementarse.

La recuperación crediticia presenta algunos problemas porque el sistema está basado en el salario mínimo, el cual no ha tenido el mismo comportamiento que la inflación; sin embargo, encontramos que el nivel de recuperación alcanzado (28.2% en promedio) es mayor que el de otras instituciones habitacionales basadas en el mismo esquema, además de que se debe tomar en cuenta que el FONHAPO contempló subsidios en sus programas durante la mayor parte de sus años de funcionamiento.

En un principio, los subsidios otorgados fueron focalizados hacia los programas de menor costo; se incluían subsidios al capital (por concepto de buen pago) y subsidios en la tasa de interés. Recientemente desaparecieron los primeros y sólo subsisten los segundos, derivados de contemplar una tasa de interés menor que la del mercado y del esquema indizado al salario mínimo, el cual se ha incrementado a un ritmo mucho menor que el de la inflación. Esto se vincula con la política del Banco Mundial en lo que se refiere a la racionalización de los subsidios.

Hasta 1988, la producción del FONHAPO tuvo una participación creciente y muy representativa en el total del sector de la vivienda; sin embargo, en los últimos años se observó una pérdida de importancia del organismo. La producción presentó un incremento mucho mayor que el que correspondió a la inversión, implicando que hubo una fuerte racionalización, lo cual se logró priorizando los programas de menor costo y bajando la cantidad de conceptos contemplados en las obras (disminución de la calidad).

Las condiciones de acceso a los programas financiados son bastante complicadas, el proceso de gestión implica una tramitología sumamente compleja y desgastante que comprende largos lapsos de espera, los cuales en ocasiones, llegan a ser hasta de más de tres años. Por otra parte, la falta de recursos del organismo influye fuertemente en la oportunidad de atención a su demanda, ya que se acumulan los expedientes autorizados, pero no se pueden otorgar los créditos. La mayor participación en la gestión ha correspondido a los acreditados del sector público, los cuales han promovido más de las tres cuartas partes del total de acciones desarrolladas por el organismo. Esto tiene que ver con el hecho de que este tipo de promotores cuentan con mayores recursos para la compra de tierra y se les imponen menos requisitos que a los grupos sociales.

El aspecto de la participación de la comunidad en los programas del FONHAPO ha sido muy importante; sin embargo, se puede decir que en los últimos años se ha venido desvirtuando. Al principio el organismo apoyaba los procesos de organización de los grupos sociales, otorgando recursos para su constitución y brindando asesorías técnicas y legales. Posteriormente desaparecieron dichos apoyos y la participación se fue haciendo cada vez más conflictiva, debido a los largos procesos de trámites y a la desaparición del financiamiento para la compra de suelo.

El grado de participación es muy distinto en los programas desarrollados por los dos tipos de acreditados (sectores público y social), siendo mucho mayor en el caso del segundo. Los grupos sociales beneficiarios son muy heterogéneos en cuanto al tipo de participación según su filiación política y la principal diferencia radica en el nivel de intervención de los destinatarios finales de las viviendas en el proceso de gestión y durante la fase de la ejecución de la obra. En los grupos priístas, por lo general, es el líder quien realiza todos los trámites, en cambio en los de la oposición, se hace necesaria la participación de todos los integrantes, lo cual se relaciona con la necesidad de ejercer una mayor presión política para agilizar sus procesos.

En lo que se refiere al proceso de producción de las acciones de vivienda, sólo durante los primeros cinco años de funcionamiento del organismo, la línea de crédito para adquisición de suelo operó corrientemente, ya que a partir de 1986, dichos préstamos se fueron limitando fuertemente, hasta su desaparición en 1994. Esto se relaciona con las condicionantes impuestas por el Banco Mundial al Fideicomiso y ha reducido las posibilidades de acceso de los grupos sociales a los programas.

El diseño de los proyectos habitacionales es realizado, en su mayoría, por técnicos contratados directamente por los acreditados, en el caso del sector público, y por grupos de asesores (algunas ONGs), en los programas desarrollados por los grupos sociales. En cuanto al proceso de construcción, las obras siempre han sido realizadas por compañías privadas y sólo en algunos programas de mejoramiento de vivienda desarrollados por autoconstrucción, participa directamente el grupo acreditado. Hasta 1986, las obras eran adjudicadas a las empresas por asignación directa del promotor y, a partir de 1987, dicha adjudicación se realiza por medio de concursos de obra pública. Esta modalidad se derivó de la exigencia del Banco Mundial en las cláusulas condicionantes del crédito otorgado al FONHAPO y se vincula con la política de esta misma agencia de crear mayor competencia en el sector de la construcción; sin embargo, esto ha implicado que las empresas sociales no puedan participar. En general, han sido compañías pequeñas las que desarrollan las obras, ya que el porcentaje contemplado para costos indirectos y utilidades resulta bajo, haciendo que los programas del organismo no sean atractivos para las empresas grandes. Con el nuevo sistema de asignación de las obras llamado "llave en mano", instrumentado desde 1995, la intervención en la construcción se tiende a limitar sólo a las empresas medianas y grandes, implicando también una menor participación de los grupos en el proceso de producción.

Los prototipos producidos han sido "pies de casa" que contienen sala de usos múltiples, cocina y baño o viviendas que incluyen estancia, cocina, baño y una o dos recámaras. En los

últimos años se observó una importante disminución en la cantidad producida de viviendas de mayor superficie, además de la reducción en el financiamiento de servicios, tanto dentro de las casas como en la infraestructura de los conjuntos, pudiéndose considerar que los productos sufrieron un deterioro en cuanto a sus condiciones de habitabilidad.

Los costos promedio de las acciones realizadas, resultaron, en todos los años, menores a los topes máximos establecidos para cada tipo de programa. Esto se debió a que, para lograr incrementar la producción total, se optó por la racionalización de las acciones en cuanto a superficie, calidad y conceptos contemplados (acabados, instalaciones, herrería, carpintería, etc.). Así, dichos costos, reflejan una amplia variedad de productos. Un factor que incide de manera importante en el abaratamiento de las acciones de vivienda es que los gastos correspondientes a la administración de las obras y a la asignación de las viviendas corran a cargo de los promotores.

En cuanto al impacto social de los programas del FONHAPO, encontramos que el perfil socioeconómico de los beneficiarios finales de las acciones de vivienda corresponde al de la población objetivo, es decir, familias jóvenes con varios dependientes económicos, de bajos niveles salariales y con diferentes tipos de inserción en el mercado de trabajo; aunque se encontró un sesgo del programa hacia los asalariados, lo que se relaciona con la mayor capacidad de éstos para reunir el enganche solicitado. Por otra parte, las amortizaciones a los créditos no repercuten excesivamente en el gasto familiar, en comparación con lo que representaría, por ejemplo, el pago de una renta.

El FONHAPO constituye un programa focalizado, en el sentido de que destina su producción a un cierto tipo de población objetivo; sin embargo, encontramos que las condiciones de acceso imponen nuevas características a los demandantes, que van produciendo una selección entre ellos y reduciendo de manera importante el universo de beneficiarios potenciales. De este modo, podemos decir que se produce una autofocalización.

Con respecto al impacto político de la acción del organismo, no se puede afirmar que sus programas hayan servido sólo para fortalecer al partido oficial, ya que también las organizaciones sociales contestatarias y las independientes han obtenido un número no despreciable de créditos.

Las tendencias más recientes en el desempeño de la institución abarcan tres aspectos fundamentales: i) el financiero, en el que se presenta una disminución de los recursos totales, la individualización de los créditos (lo que implica el aumento en los gastos administrativos y un menor apoyo a los procesos comunitarios) y la reducción de los subsidios; ii) la participación de la comunidad en los programas, que se ha visto inhibida por varios factores como el no otorgamiento de créditos para compra de suelo y el largo proceso de gestión; y iii) el proceso de producción, donde se nota una mayor intervención del sector privado y además una preferencia por las empresas grandes para el desarrollo de las obras.

Con todo esto podemos concluir que el FONHAPO ha sido una experiencia muy interesante que tuvo su auge en los ochenta y que, a principios de los noventa, comenzó a perder algunos de sus elementos innovadores, lo cual repercutirá negativamente en el acceso de la población de menores recursos a sus programas. Actualmente, las perspectivas de este organismo son inciertas e incluso existen rumores sobre su probable desaparición o su completa transformación, lo que incidiría en el incumplimiento de sus objetivos originales.

ANEXO ESTADISTICO Y GRAFICO

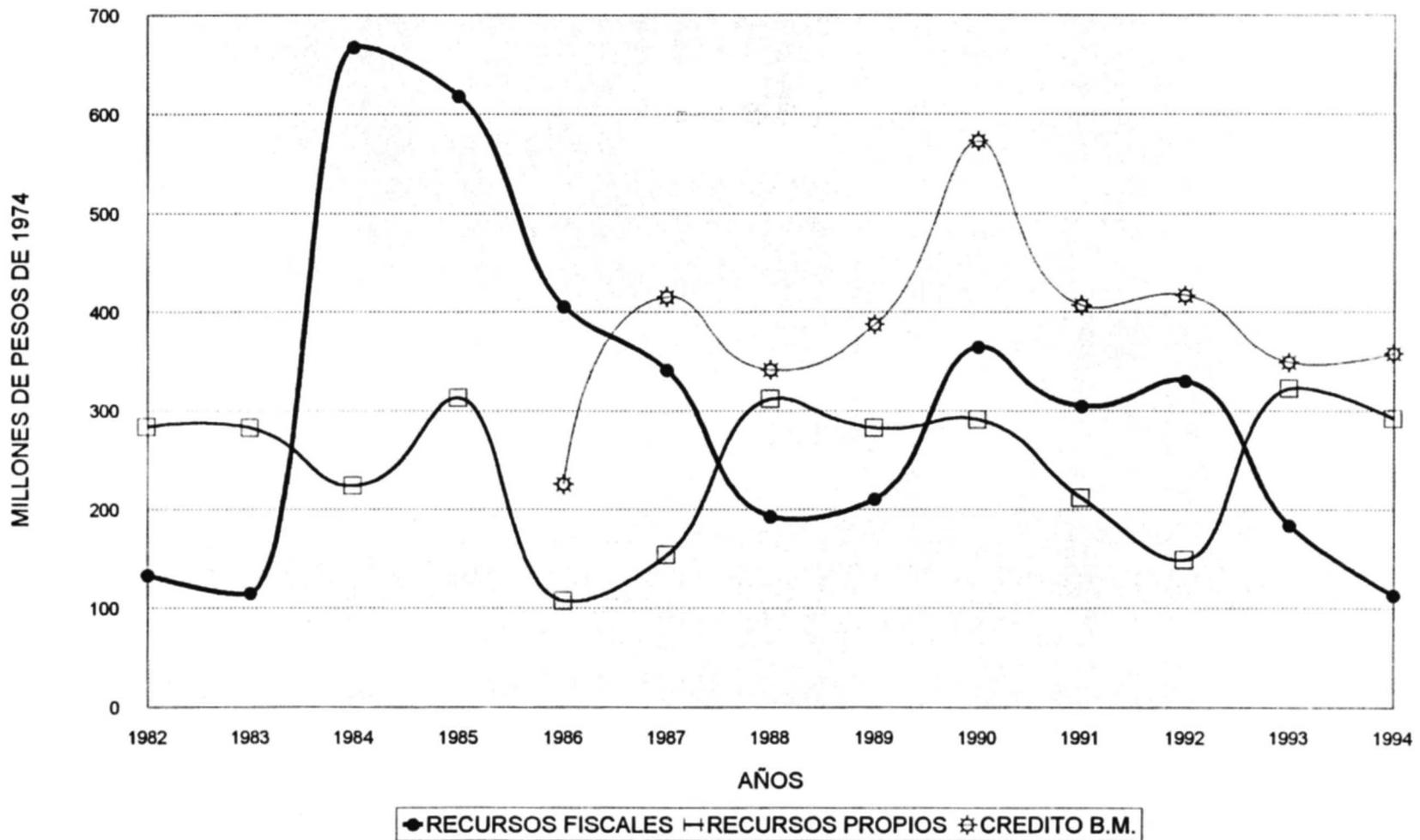
CAPITULO IV

CUADRO 24
FONHAPO
MEZCLA DE RECURSOS EJERCIDOS EN ACCIONES DE VIVIENDA
(en millones de pesos de 1974)

AÑO	RECURSOS FISCALES	RECURSOS PROPIOS	CREDITO B. MUNDIAL	TOTAL
1982	133,5	283,7		417,2
1983	115,3	282,4		397,7
1984	668,1	223,8		892,0
1985	618,5	313,0		931,5
1986	405,8	107,3	225,8	739,0
1987	341,3	153,5	415,1	909,9
1988	193,1	311,9	341,5	846,5
1989	210,7	282,5	387,7	880,9
1990	364,6	290,7	573,1	1.228,3
1991	305,1	211,5	406,7	923,3
1992	330,5	148,8	417,1	896,4
1993	184,0	322,3	349,1	855,5
1994	113,6	291,8	358,4	763,8
TOTALES	3.984,2	3.223,3	3.474,4	10.681,9

FUENTE: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la "Evolución Estadística 1982-1994", FONHAPO, 1995

GRAFICA 41
MEZCLA DE RECURSOS EJERCIDOS EN ACCIONES DE VIVIENDA
(en millones de pesos de 1974)



FUENTE: Cuadro 24

CUADRO 25
FONHAPO
MEZCLA DE RECURSOS EJERCIDOS EN ACCIONES DE VIVIENDA
(en porcentajes)

AÑO	INVERSION miles de N\$ corrientes	RECURSOS FISCALES %	RECURSOS PROPIOS %	CREDITO B. MUNDIAL %
1982	3.041,2	32	68	
1983	5.330,4	29	71	
1984	18.700,7	75	25	
1985	30.321,1	66	44	
1986	42.939,4	55	14	31
1987	128.246,9	37	17	46
1988	255.730,1	23	37	40
1989	284.249,5	24	32	44
1990	466.921,4	30	23	47
1991	422.866,1	33	23	44
1992	462.460,4	37	17	46
1993	481.102,8	22	38	40
1994	448.691,9	15	38	47
PROMEDIO de 1982 a 1985		51	49	
PROMEDIO de 1986 a 1994		31	27	43

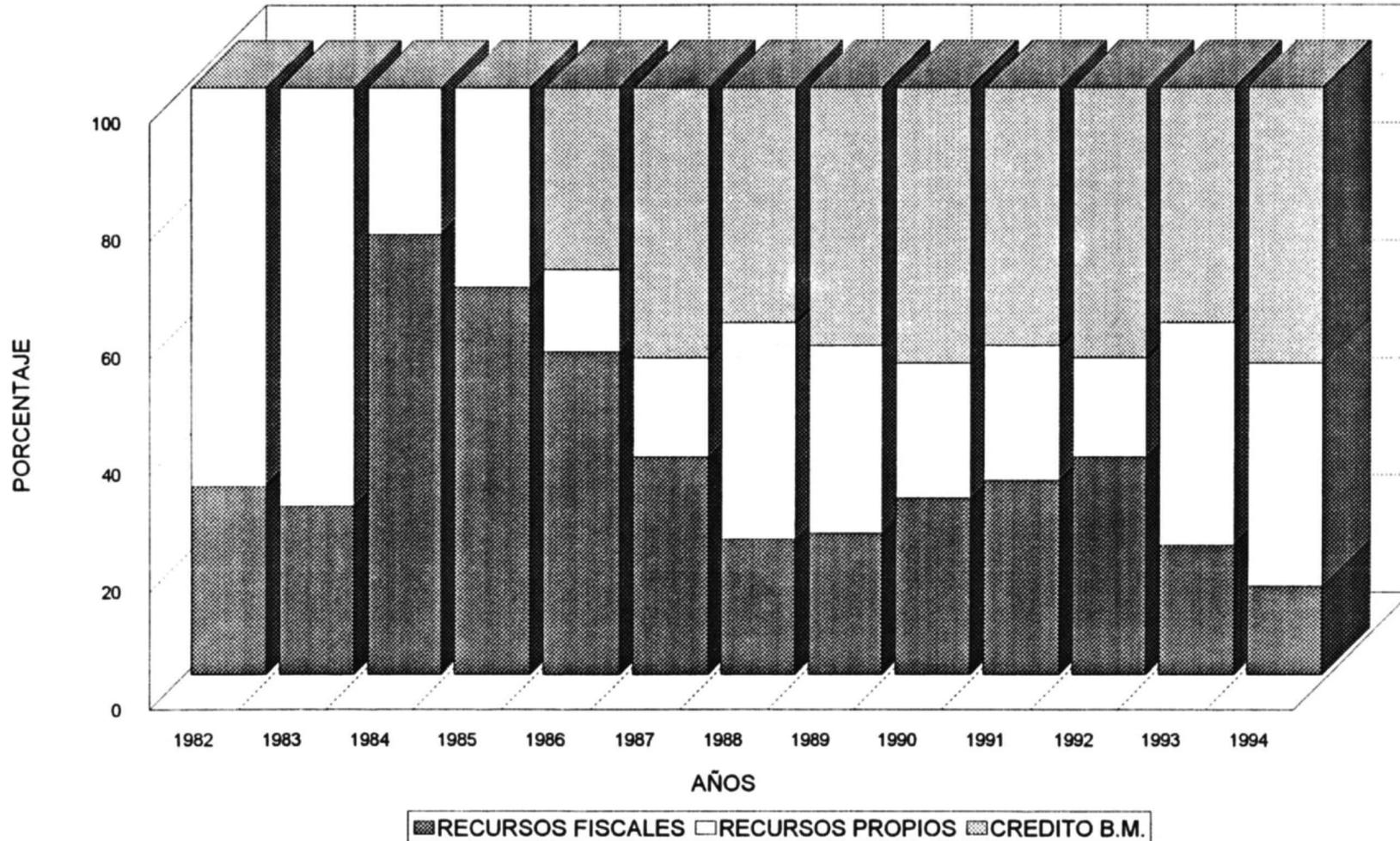
FUENTE:

Los datos de 1982 a 1985 fueron proporcionados por la Gerencia de Planeación de FONHAPO en 1992.

Los datos de 1986 a 1994 fueron obtenidos de la "Evolución Estadística 1982-1994", FONHAPO, 1995.

GRAFICA 42

MEZCLA DE RECURSOS EJERCIDOS EN ACCIONES DE VIVIENDA (como porcentaje de la inversión)



CUADRO 26
FONHAPO
EVOLUCION PRESUPUESTAL
(millones de pesos de 1974)

AÑO	S.O.C.	S.A.P.I.	S.A.G.C.	INTERESES CRED. BM	TOTAL
1982	417,2	49,8	50,2		517,2
1983	402,1	27,5	33,4		463,0
1984	901,4	39,1	50,2		990,6
1985	950,6	38,2	55,5		1.044,4
1986	759,2	14,6	41,4		815,2
1987	940,5	9,3	30,5		980,3
1988	885,8	16,5	48,4		950,7
1989	939,1	18,0	57,6		1.014,8
1990	1.262,2	32,7	127,3	42,9	1.465,1
1991	940,6	4,4	140,6	121,8	1.207,3
1992	912,4	3,8	135,8	140,4	1.192,5
1993	868,9	1,7	126,7	187,1	1.184,2
1994	778,7	2,5	121,8	230,0	1.133,0

S.O.C.= SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE CREDITOS

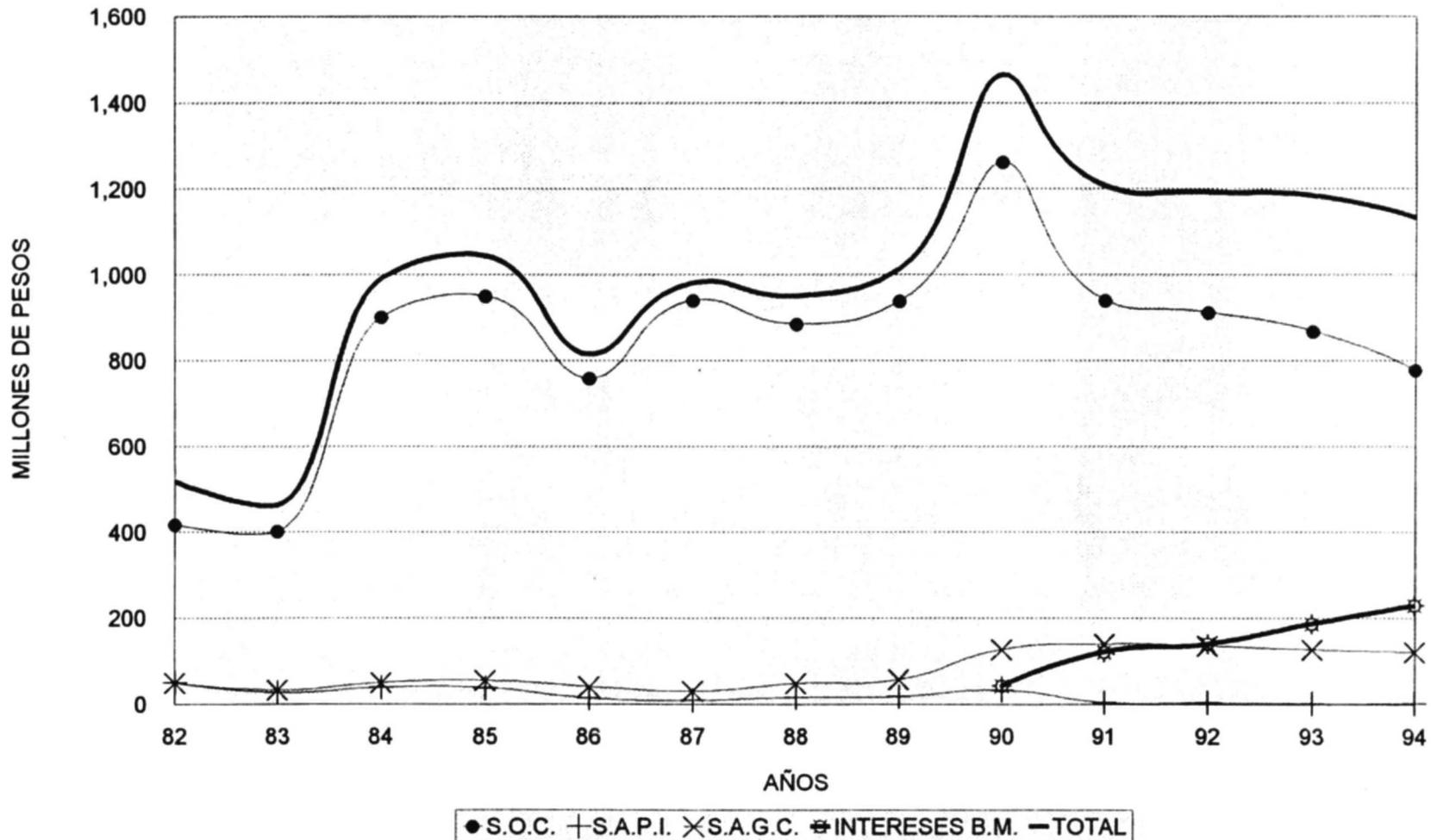
S.A.P.I.= SISTEMA DE ADMINISTRACION DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO

S.A.G.C.= SISTEMA DE ADMINISTRACION DEL GASTO CORRIENTE

CRED. BM= CREDITO DE BANCO MUNDIAL

FUENTE: Elaboración propia con base en la "Evolución Estadística 1982-1994", FONHAPO, 1995.

GRAFICA 43
EVOLUCION PRESUPUESTAL
(en millones de pesos de 1974)

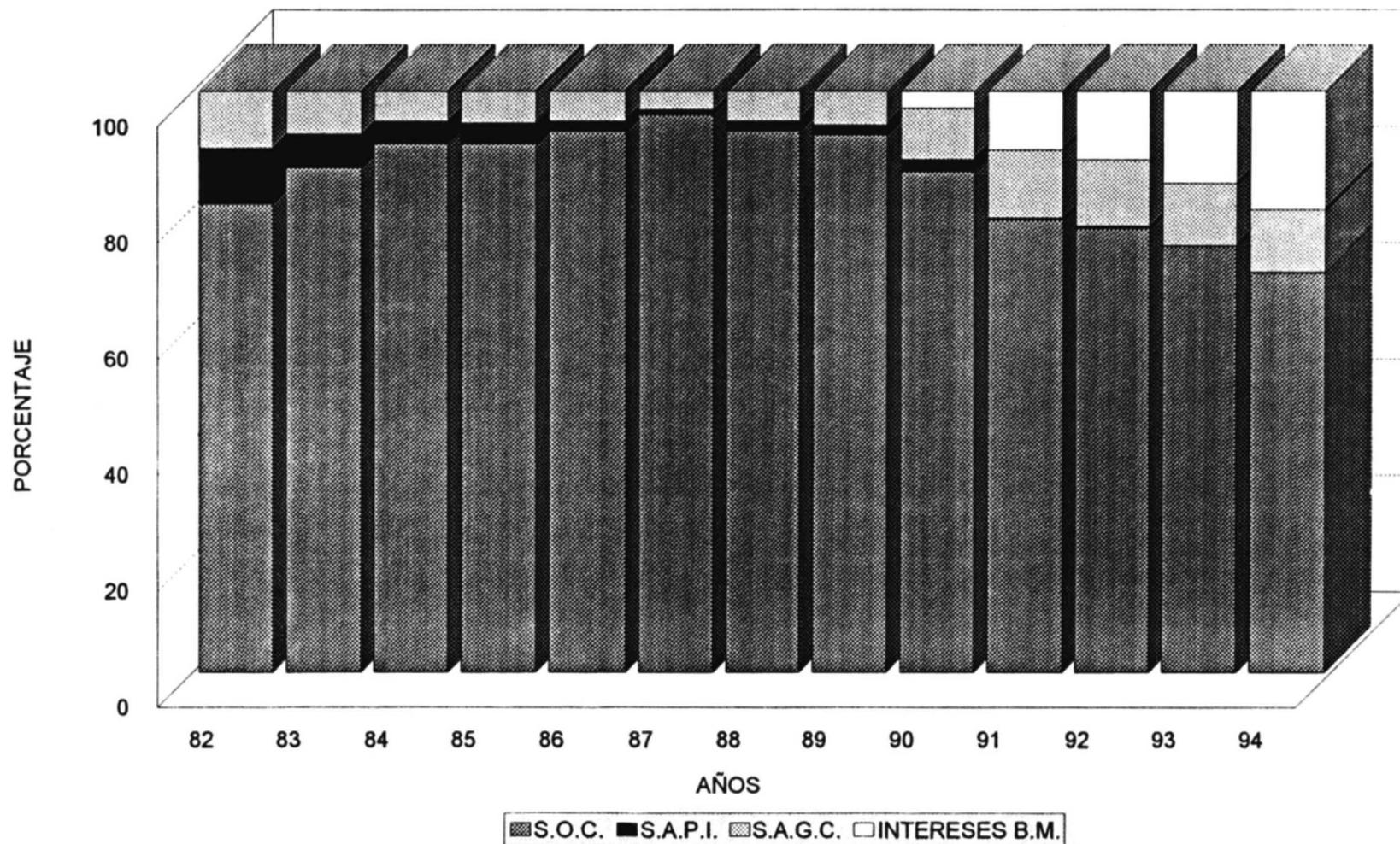


CUADRO 27
FONHAPO
EJERCICIO PRESUPUESTAL
 (como porcentaje del presupuesto total)

AÑO	S.O.C.	S.A.P.I.	S.A.G.C.	INTERESES CRED. BM
1982	80,7	9,6	9,7	
1983	86,9	5,9	7,2	
1984	91,0	3,9	5,1	
1985	91,0	3,7	5,3	
1986	93,1	1,8	5,1	
1987	95,9	0,9	3,1	
1988	93,2	1,7	5,1	
1989	92,5	1,8	5,7	
1990	86,2	2,2	8,7	2,9
1991	77,9	0,4	11,6	10,1
1992	76,5	0,3	11,4	11,8
1993	73,4	0,1	10,7	15,8
1994	68,7	0,2	10,7	20,3

FUENTE: Cuadro 26

GRAFICA 44
EVOLUCION PRESUPUESTAL
(como porcentaje del presupuesto total)



CUADRO 28

FONHAPO

INVERSION Y RECUPERACION CREDITICIA

(en millones de pesos de 1974)

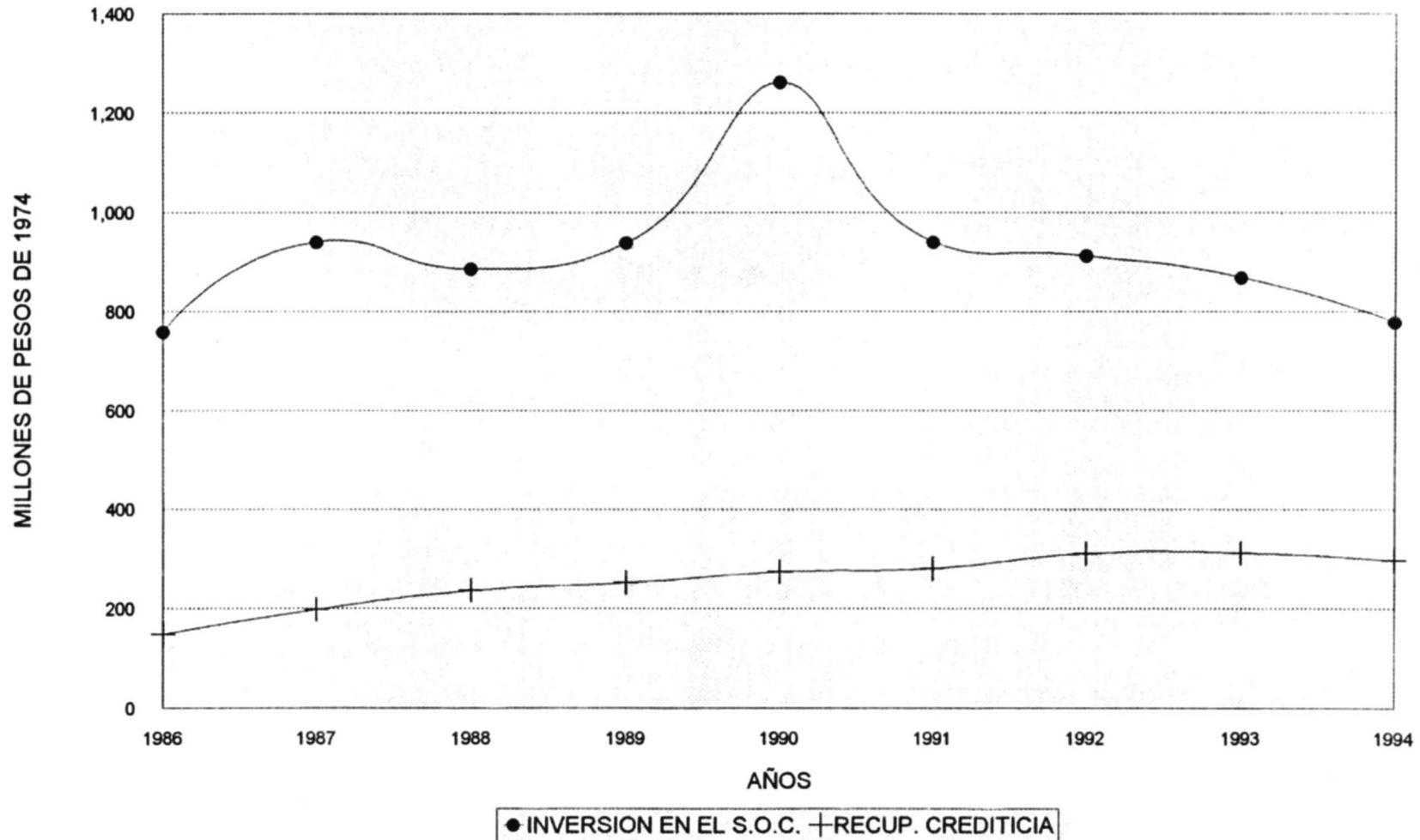
AÑO	INVERSION S.O.C.	RECUP. CREDITICIA	% DE INV. RECUP.
1986	759,2	148,1	19,5
1987	940,5	198,1	21,1
1988	885,8	236,2	26,7
1989	939,1	252,0	26,8
1990	1.262,2	273,9	21,7
1991	940,6	281,5	29,9
1992	912,4	311,2	34,1
1993	868,9	312,4	36,0
1994	778,7	297,2	38,2

FUENTE:

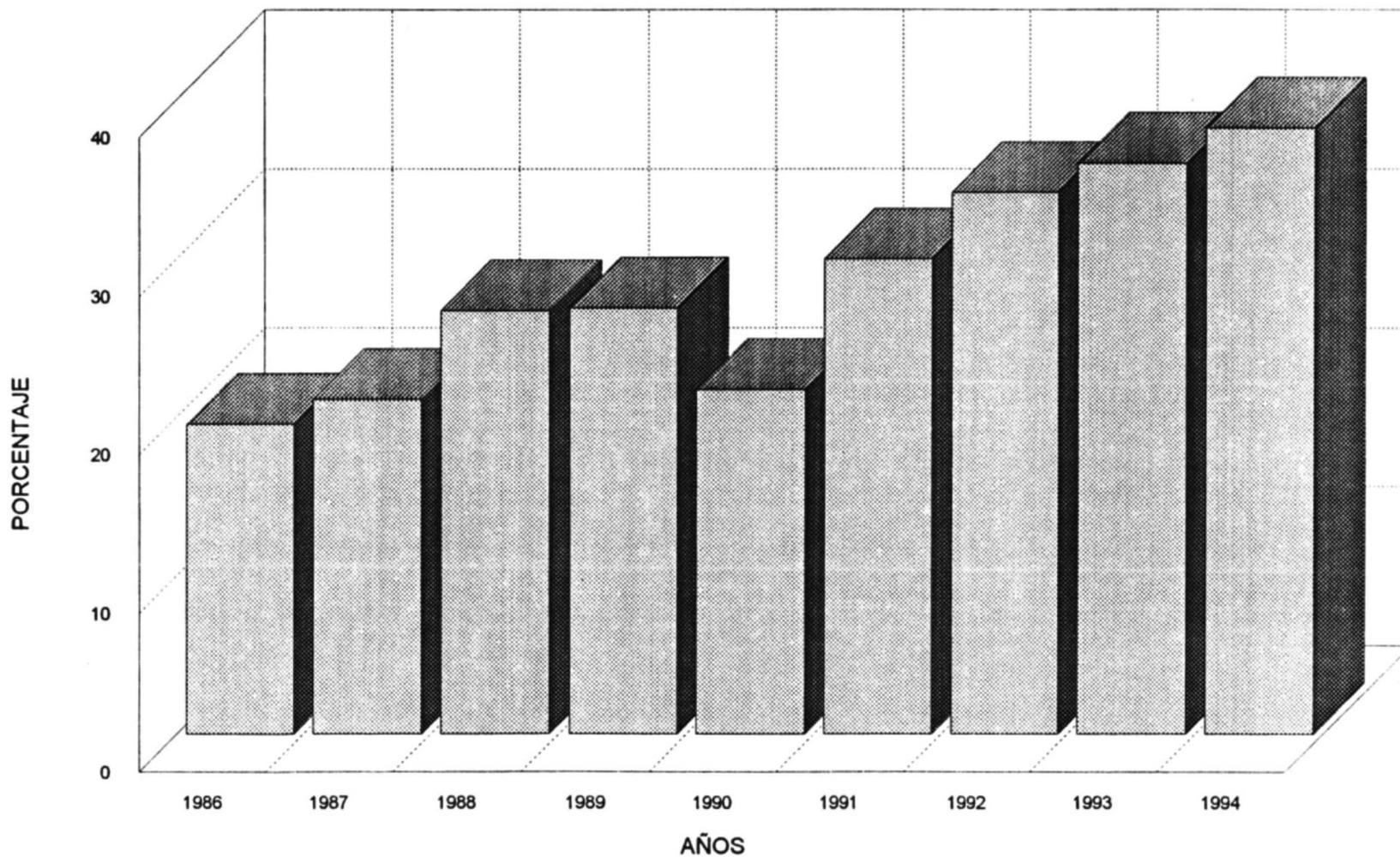
Los datos de 1986 a 1988 se obtuvieron del Informe de Actividades 1990 (no oficial), FONHAPO, 1991.
 Los datos de 1989 a 1994 se obtuvieron de los Programas de Evaluacion, 1989-1994.

GRAFICA 45

INVERSION Y RECUPERACION CREDITICIA



GRAFICA 46
RECUPERACION CREDITICIA
(como porcentaje de la inversión en el S.O.C.)



CUADRO 29**FONHAPO****INVERSION Y NUMERO DE ACCIONES REALIZADAS**

AÑO	INVERSION miles de N\$ coor.	INCEVIS base 1974	INVERSION millones de \$ DE 1974	# ACCIONES
1982	3.041,2	728,9	417,23	932
1983	5.330,4	1.340,2	397,73	7.467
1984	18.700,7	2.096,6	891,95	27.002
1985	30.321,1	3.255,1	931,50	30.535
1986	42.939,4	5.810,8	738,96	58.898
1987	128.246,9	14.095,0	909,88	60.162
1988	255.730,1	30.210,4	846,50	61.004
1989	284.249,5	32.266,4	880,95	42.834
1990	466.921,4	38.014,1	1228,28	59.506
1991	422.866,1	45.800,4	923,28	33.555
1992	462.460,4	51.592,2	896,38	39.205
1993	481.102,8	56.238,9	855,46	42.048
1994	448.691,9	58.743,3	763,82	37.770
TOTALES	3.050.601,9		10.681,91	500.918

FUENTES:

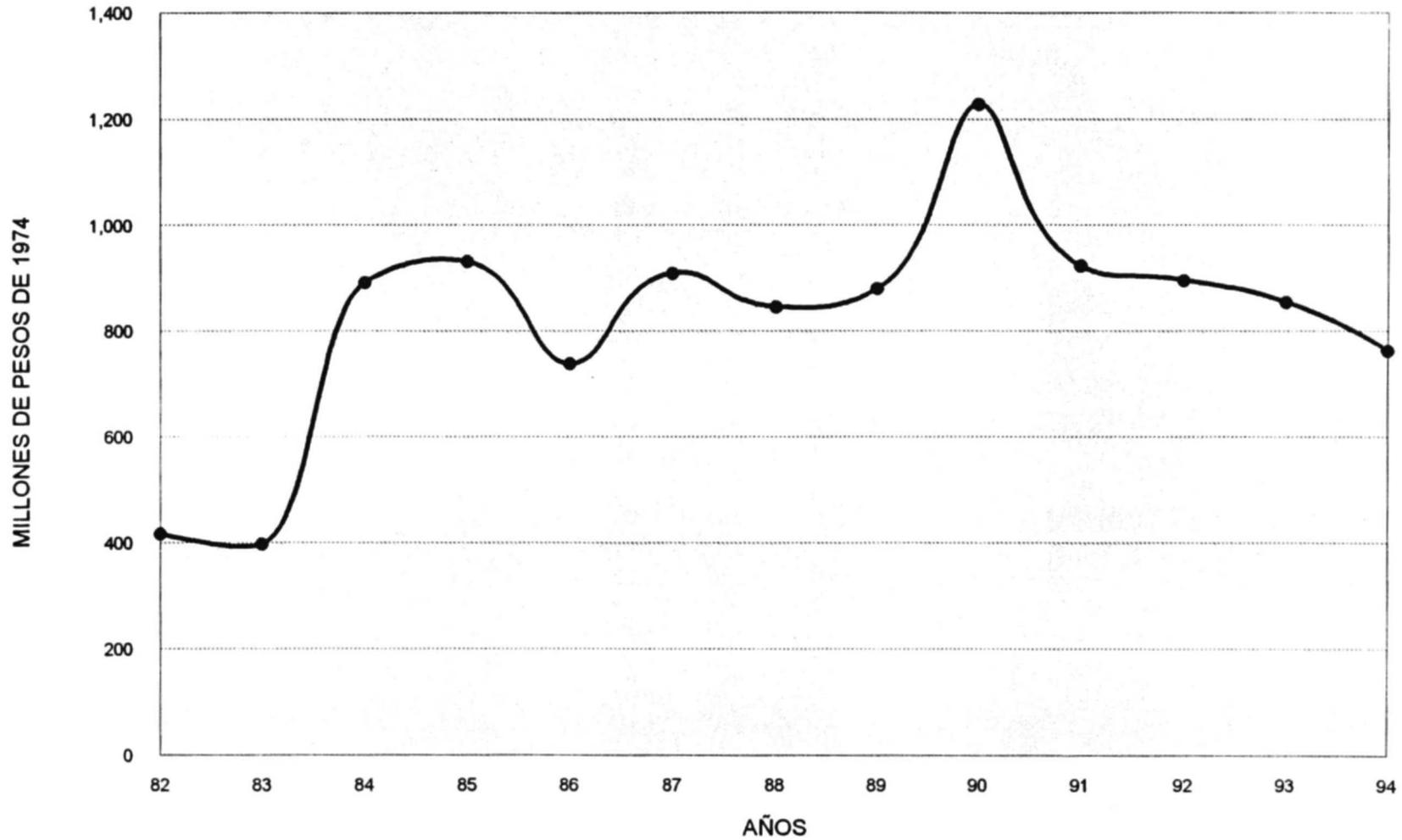
Los datos referentes a la inversión en pesos corrientes y el número total de acciones terminadas de 1982 a 1994, se obtuvieron de la "Evolución Estadística 1982-1994", FONHAPO, 1995.

Los datos del número de acciones terminadas en cada año se obtuvieron de las "Estadísticas de Vivienda" 1981-1994, SEDESOL.

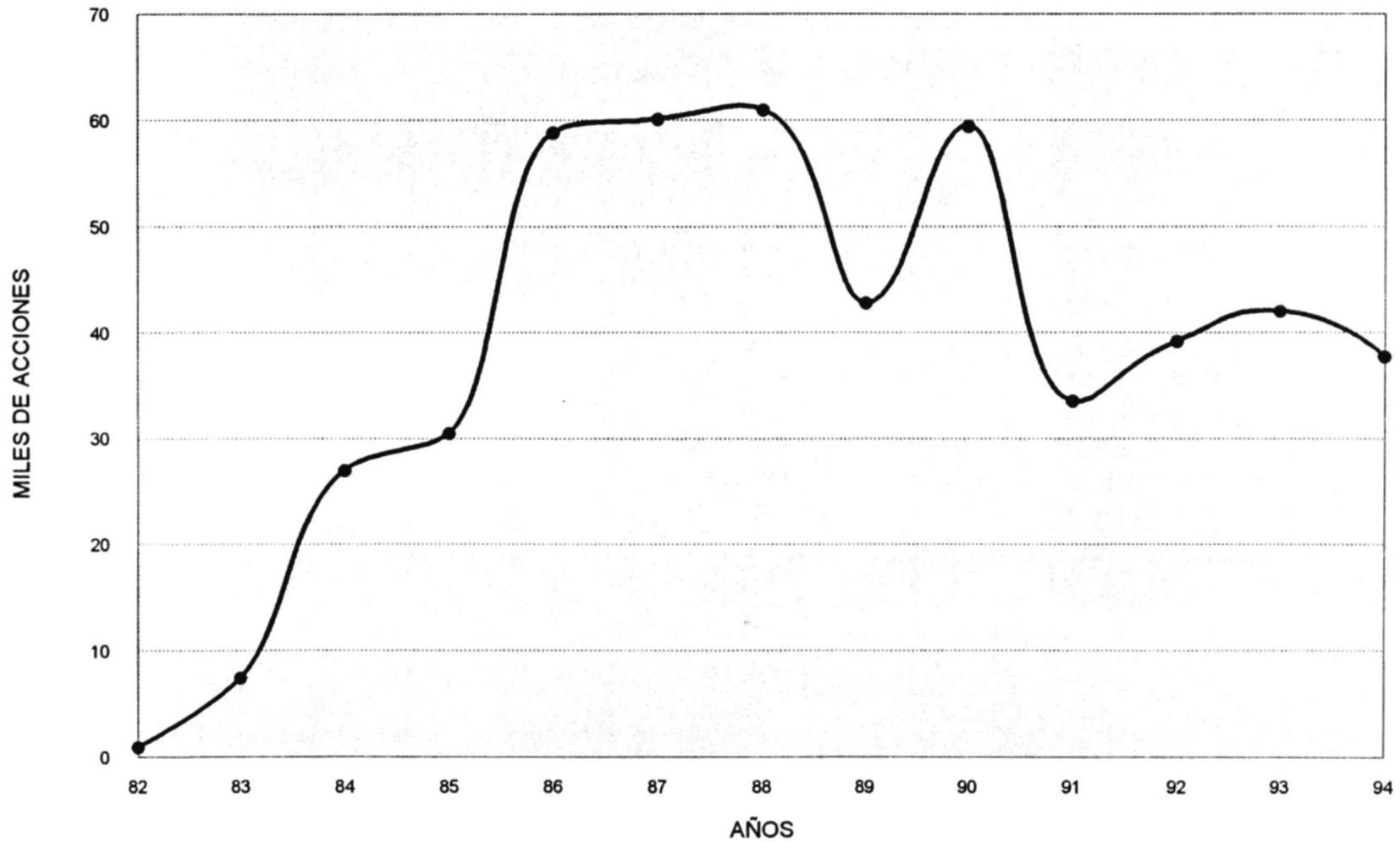
Los INCEVIS (Índice Nacional de Costos de Edificación de Vivienda de Interés Social), fueron proporcionados por la CNIC.

"Programa de Evaluación 1994", FONHAPO, 1995.

GRAFICA 47
INVERSION TOTAL EJERCIDA
(en millones de pesos de 1974)



GRAFICA 48
NUMERO TOTAL DE ACCIONES REALIZADAS



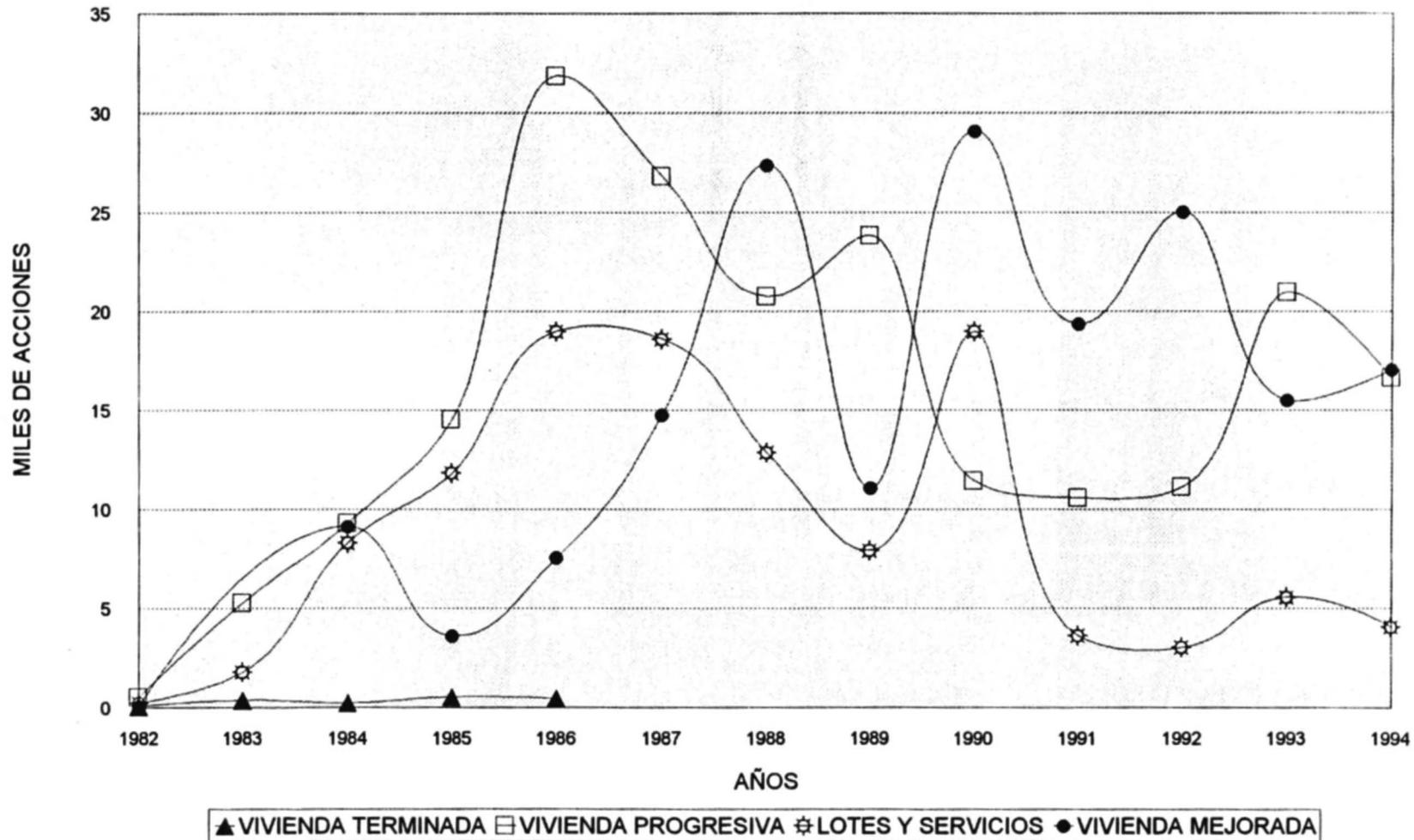
FUENTE: Cuadro 29

CUADRO 30
FONHAPO
NUMERO DE ACCIONES TERMINADAS POR TIPO DE PROGRAMA

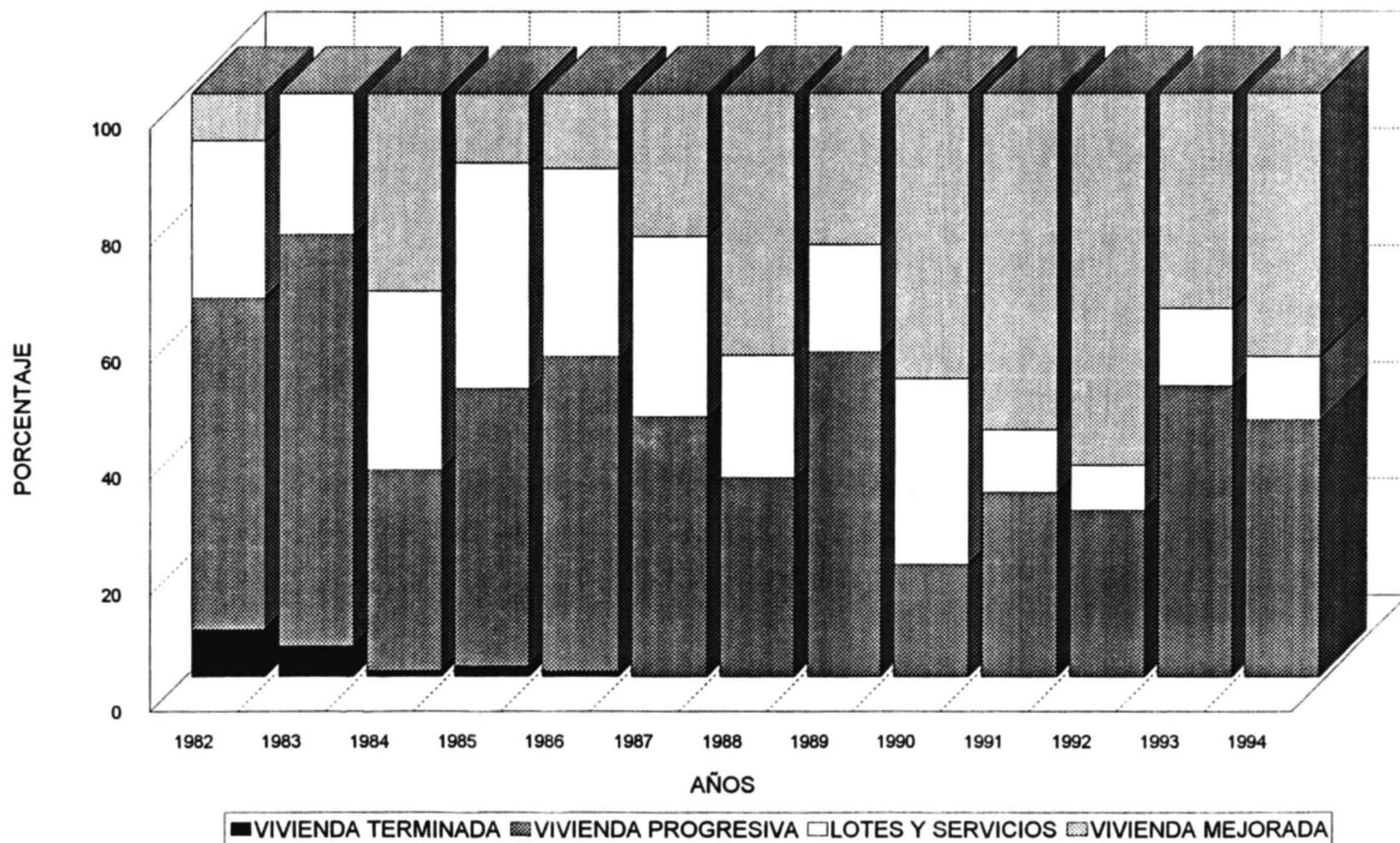
AÑO	VIV. TERMINADA		VIV. PROGRESIVA		LOTES Y SERVICIOS		VIV. MEJORADA		TOTAL DE ACCS.	
	# ACCS.	%	# ACCS.	%	# ACCS.	%	# ACCS.	%	# ACCS.	%
1982	75	8,0	530	56,9	252	27,0	75	8,0	932	100
1983	386	5,2	5.282	70,7	1.799	24,1			7.467	100
1984	246	0,9	9.298	34,4	8.318	30,8	9.140	33,8	27.002	100
1985	543	1,8	14.539	47,6	11.824	38,7	3.629	11,9	30.535	100
1986	480	0,8	31.875	54,1	18.994	32,2	7.549	12,8	58.898	100
1987			26.809	44,6	18.601	30,9	14.752	24,5	60.162	100
1988			20.756	34,0	12.852	21,1	27.396	44,9	61.004	100
1989			23.822	55,6	7.931	18,5	11.081	25,9	42.834	100
1990			11.425	19,2	18.982	31,9	29.099	48,9	59.506	100
1991			10.570	31,5	3.624	10,8	19.361	57,7	33.555	100
1992			11.140	28,4	3.038	7,7	25.027	63,8	39.205	100
1993			20.969	49,9	5.575	13,3	15.504	36,9	42.048	100
1994			16.642	44,1	4.080	10,8	17.048	45,1	37.770	100
TOTALES	1.730	0,3	203.657	40,7	115.870	23,1	179.661	35,9	500.918	100

FUENTE: Los datos de 1982 a 1989 se obtuvieron de las "Estadísticas de Vivienda" de SEDUE.
Los datos de 1990, 1991, 1992 y 1994 se obtuvieron de los "Programas de Evaluación" de FONHAPO.
Los datos de 1993 fueron calculados en base a la "Evolución Estadística" de FONHAPO.

GRAFICA 49
NUMERO DE ACCIONES POR TIPO DE PROGRAMA



GRAFICA 50
NUMERO DE ACCIONES TERMINADAS POR TIPO DE PROGRAMA
(porcentajes del total de acciones)



CUADRO 31

FONHAPO

PORCENTAJES DE LA INVERSION Y DEL NUMERO DE ACCIONES
CON RESPECTO AL TOTAL DE LOS ORGANISMOS HABITACIONALES
(en millones de pesos de 1974)

AÑO	INVERSION	% DEL TOTAL	No. DE ACCIONES	% DEL TOTAL
1982	417,23	2,8	932	0,8
1983	397,73	3,1	7.467	5,1
1984	891,95	4,6	27.002	13,6
1985	931,50	4,5	30.535	12,7
1986	738,96	3,6	58.898	23,0
1987	909,88	3,9	60.162	20,9
1988	846,50	4,3	61.004	23,1
1989	880,95	4,2	42.834	15,6
1990	1.228,28	4,9	59.506	16,9
1991	923,28	3,9	33.555	8,2
1992	896,38	1,5	39.205	9,1
1993	855,46	1,5	42.048	9,2
1994	763,82	1,2	37.770	6,0

FUENTE: "Evolución Estadística 1982-1994", FONHAPO, 1995.

CUADRO 32
FONHAPO
PARTICIPACION SECTORIAL EN LA GESTION
 (porcentaje del número total de acciones)

AÑO	% SECT. PUBLICO	% SECT. PRIVADO	% SECT. SOCIAL
1982	93,8	0	6,2
1983	88,2	0	11,8
1984	76,0	1,5	22,5
1985	51,2	2,6	46,2
1986	71,7	0,1	28,2
1987	85,2	0	14,8
1988	76,2	0	23,8
1989	85,0	0	15,0
1990	82,0	0	18,0
1991	79,3	0	20,7
1992	77,7	0	22,3
1994	50,9	0	49,1
PROMEDIO	76,43	0,35	23,22

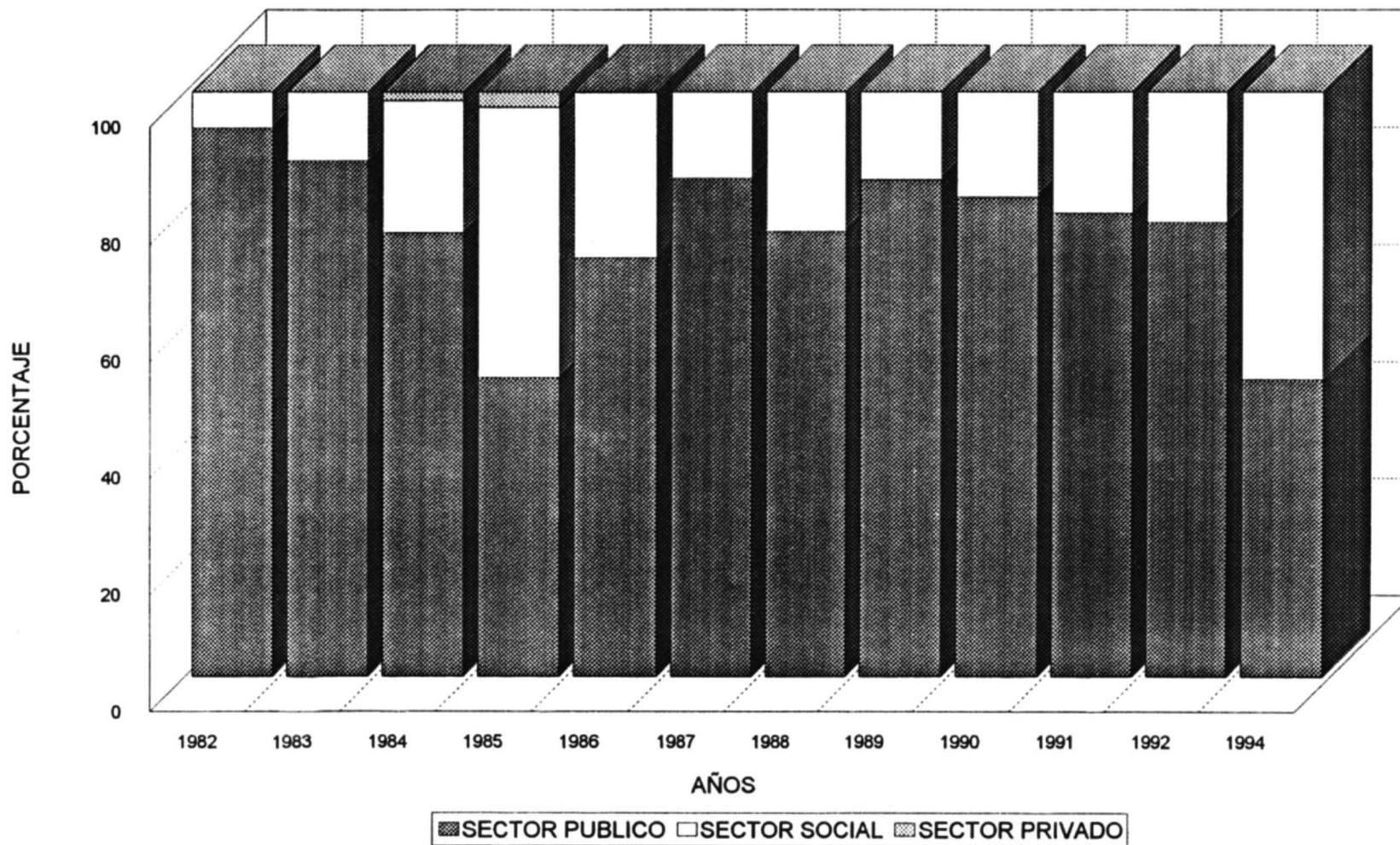
NOTA: No se encontraron datos para 1993

FUENTES:

Los datos hasta 1990 fueron proporcionados por la Gerencia de Planeación en 1992.
 Los porcentajes de 1991 a 1994 fueron calculados a partir de los datos
 obtenidos de los Programas de Evaluación 1991 a 1994.

GRAFICA 51

PARTICIPACION SECTORIAL EN LA GESTION (como porcentaje del total de acciones)



CUADRO 33

SUPERFICIE PROMEDIO POR ACCION (en metros cuadrados)

AÑO	LOTE	VIVIENDA
1983	150,0	46,1
1984	150,3	42,6
1985	130,0	41,8
1986	136,2	38,4
1987	154,2	38,4
1988	153,0	35,0
1989	152,9	36,0
1990	115,0	38,2
1991		42,0
1992		44,2
1993		40,0
1994		41,0

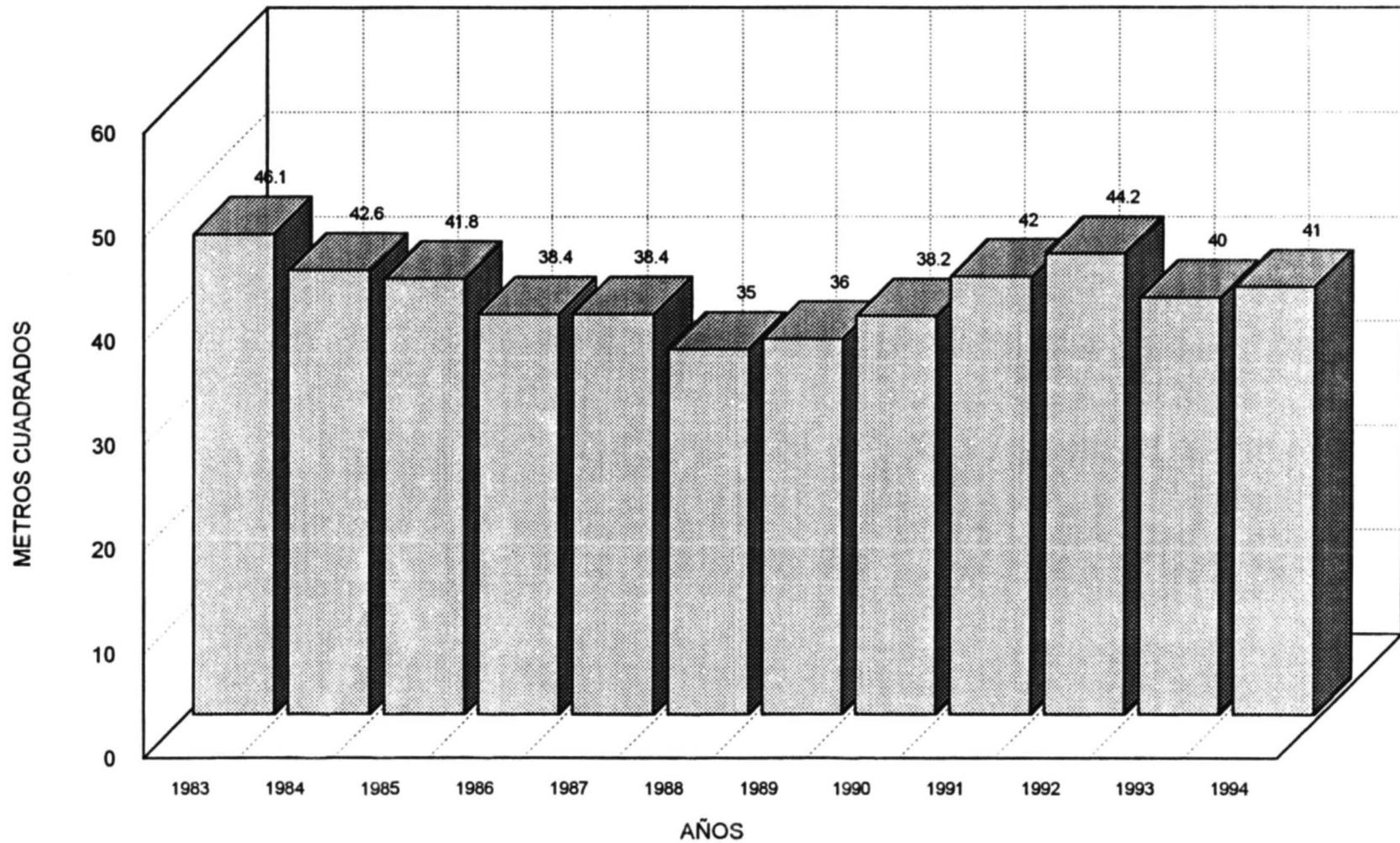
FUENTES:

FONHAPO, Gerencia de Planeación y Coordinación de Asesores

FONHAPO, Programa de Evaluación, 1994

GRAFICA 52

SUPERFICIE PROMEDIO POR ACCION DE VIVIENDA

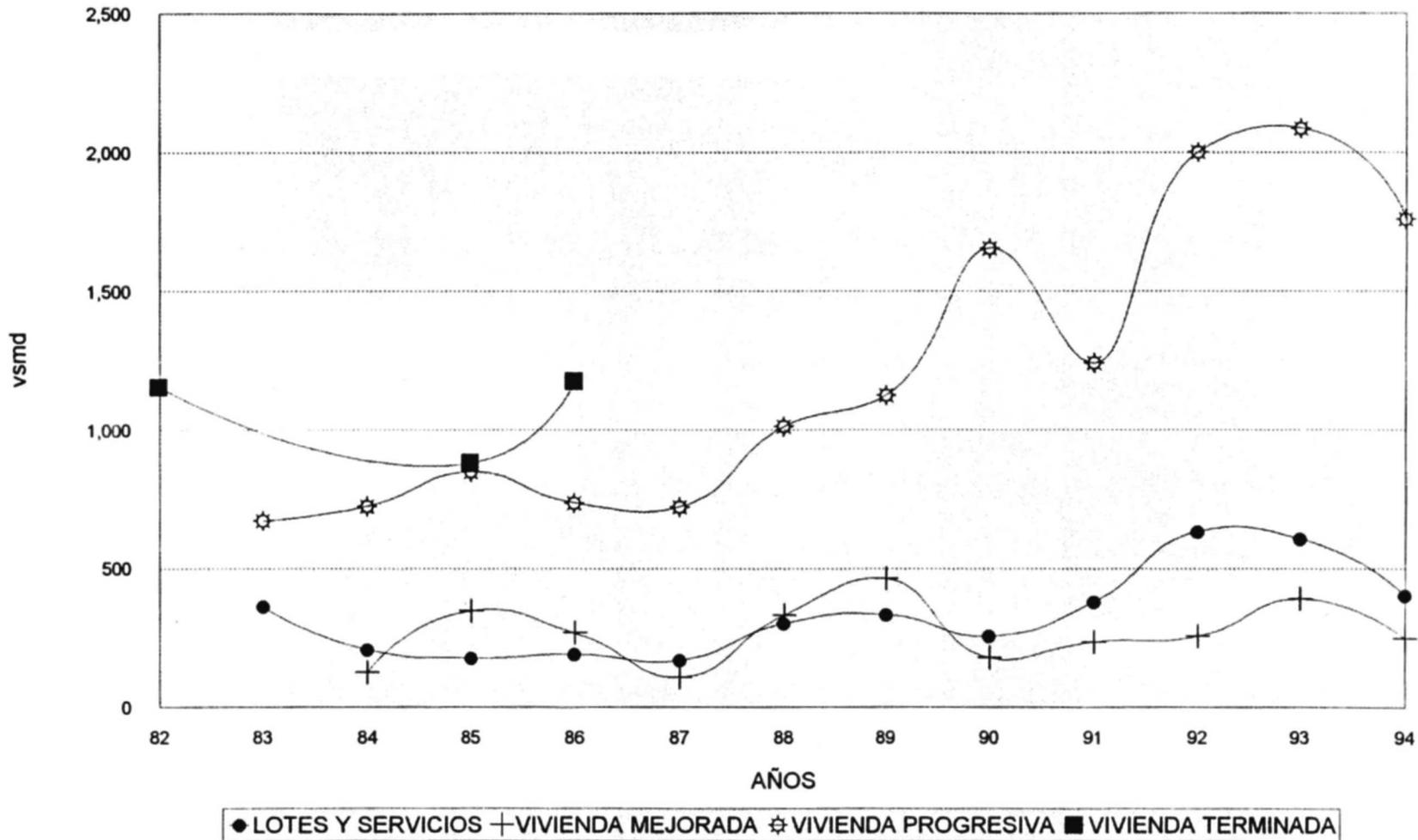


CUADRO 34
FONHAPO
COSTO PROMEDIO POR ACCION
(en veces el salario mínimo diario nacional)

AÑO	LOTES Y SERVICIOS	VIVIENDA MEJORADA	VIVIENDA PROGRESIVA	VIVIENDA TERMINADA
1982				1.154,06
1983	362,34		671,56	
1984	207,23	124,89	723,97	
1985	177,24	346,47	848,27	879,80
1986	190,34	266,38	735,65	1.175,31
1987	168,97	107,72	722,31	
1988	301,72	331,30	1.012,47	
1989	333,54	462,99	1.126,53	
1990	255,95	178,29	1.656,61	
1991	379,16	234,15	1.241,55	
1992	632,45	255,53	2.003,34	
1993	606,64	390,27	2.088,23	
1994	401,33	247,75	1.759,75	

FUENTE: "Evolución Estadística 1982-1994", FONHAPO, 1995.

GRAFICA 53
COSTO PROMEDIO POR ACCION
(en veces el salario mínimo diario nacional)



CONCLUSIONES GENERALES

A manera de conclusiones intentaremos contestar a las cuatro principales interrogantes que nos planteamos al inicio de este trabajo: 1) ¿Qué papel ha desempeñado el Estado a través de su política habitacional?; 2) ¿Cuáles han sido las tendencias generales de la política de vivienda en México y cómo se han reflejado en ésta las recomendaciones de los organismos internacionales que inciden en esta materia?; 3) ¿Cuáles son los cambios más importantes que ha ido presentando dicha política, particularmente en los últimos años y a qué han correspondido?; y 4) ¿Qué agentes sociales han resultado ser los principales beneficiarios de la acción habitacional del Estado?

Para esto tomaremos en cuenta los aspectos que constituyeron nuestros ejes de análisis: 1) el marco normativo, legislativo y programático; 2) las instituciones habitacionales del Estado; 3) el financiamiento; 4) los sistemas de promoción, gestión y asignación de los créditos; 5) el proceso de producción de las acciones habitacionales y los agentes que participan; 6) el tipo de acciones de vivienda producidas y el régimen de tenencia de éstas; 7) la concordancia de los marcos programáticos con los resultados de la acción habitacional del Estado y, finalmente, 8) los agentes sociales que han resultado ser los principales beneficiarios de la política de vivienda.

Consideramos que la diferencia fundamental entre las dos etapas de la política de vivienda que hemos analizado (1972-1988 y 1989-1994), está en el papel que asume el Estado, a través de sus instituciones habitacionales, en la producción de vivienda, así como en el grado y tipo de influencia que han tenido en el país las principales tendencias internacionales en la materia y las políticas promovidas por las agencias internacionales de ayuda.

La primera etapa, que incluye tres sexenios de gobierno, se caracterizó por una importante regulación del Estado en la producción y distribución de la vivienda desarrollada bajo sus

programas y por una influencia poco decisiva de las agencias internacionales en el sector; situación que no cambiaría hasta principios de los años noventa.

La segunda etapa, en cambio, se distinguió por una cierta tendencia del Estado hacia la desregulación del sector habitacional, permitiendo una mayor intervención de los agentes privados financieros y constructores (a lo cual se le denominó "modernización del sector"). Esto se dio bajo una fuerte influencia de los principales organismos internacionales de ayuda, especialmente el Banco Mundial, que han promovido las "estrategias facilitadoras".

1. MARCOS LEGISLATIVOS Y PROGRAMATICOS DE LA VIVIENDA Y TIPO DE INSTITUCIONES HABITACIONALES DEL ESTADO

En el primer sexenio analizado (1971-1976), no existía propiamente un marco legislativo y programático explícito que pretendiera coordinar la acción habitacional de las diferentes instituciones de vivienda y éstas trabajaban de forma más o menos independiente. Sin embargo, al respecto, hay que destacar la formulación de la primera Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, la cual no se refiere específicamente a la vivienda, pero constituyó un marco que influyó en el sector, dado que aborda la cuestión del suelo (insumo indispensable para la producción habitacional), ratificando la "función social de la propiedad" y el derecho del Estado a afectar la propiedad privada a través de la planeación (Azuela, 1989).

Es hasta el sexenio siguiente (1977-1982), con el auge que entonces tuvo la planeación urbana y regional, cuando se definen más claramente los marcos legislativos y programáticos que constituyen la política de vivienda y la función rectora del Estado. Se habla por primera vez de la intención de coordinar las acciones de los tres sectores de la población participantes en la producción habitacional, el público, el privado y el social, y se define la función de cada una de las instituciones.

En el sexenio de Miguel De la Madrid (1983-1988), el marco legislativo se hace mucho más amplio, con la elevación a rango constitucional del derecho de toda familia a tener una vivienda digna (reflejo de una demanda generalizada de las organizaciones sociales a nivel internacional) y la formulación de la Ley Federal de Vivienda en 1983, donde por primera vez se habla de constituir un "Sistema Nacional de Vivienda", entendido como "el conjunto de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que conforman la producción habitacional" y también se establece una instancia coordinadora de las acciones de todos los organismos; es decir, ya se maneja el concepto del "sector de la vivienda en su totalidad", que es el que mantienen las agencias internacionales de ayuda, y se incorporan las recomendaciones de éstas sobre la creación de instituciones que coordinen a dicho sector.

El programa de vivienda formulado en este sexenio (PRONADUVI 1984-1988), continúa contemplando un papel del Estado como rector en el sector y con una fuerte regulación en las instituciones, indicando que éstas deben dirigir sus programas principalmente hacia la población de menores ingresos y estableciendo la necesidad de priorizar las acciones de autoconstrucción sobre las de vivienda terminada. Una de las características de este programa, que se vincula con las políticas promovidas más recientemente por las agencias internacionales, es que por primera vez se promueve la simplificación administrativa para agilizar los trámites inherentes a la producción habitacional.

Una constante en todos los programas de vivienda es la importancia que se le da a la creación de reservas territoriales, la cual, en la práctica, sólo se impulsó fuertemente en el primer sexenio estudiado y en algunos organismos.

Podemos concluir que los cambios que se fueron dando en los marcos legislativo, normativo y programático de la vivienda durante la primera etapa, radican en que éstos se fueron haciendo cada vez más especializados, contemplando asimismo, una visión más amplia del sector.

En cuanto a las instituciones de vivienda, con la creación de los Fondos en 1972, se conforma el sistema habitacional del Estado que sigue vigente hasta ahora con tres grandes tipos de organismos: a) los que destinan su producción a los sectores de ingresos medios; b) los que atienden a la población más pobre; y c) los que sirven a los trabajadores asalariados.

Los principales programas que éstos han manejado son, para los sectores medios y los asalariados, vivienda terminada en conjuntos habitacionales y, para la población de menores ingresos, hasta 1976, lotes con servicios y regeneración de barrios de tugurios (del tipo que promovía el Banco Mundial en la década de los 70); posteriormente se abandonaron los programas de regeneración y se amplió la gama de autoconstrucción incluyéndose acciones de vivienda progresiva, mejoramiento, lotes con servicios, pie de casa, etc.

Es hasta el sexenio 1983-1988 cuando se da un cambio fundamental en los organismos dedicados a los sectores más pobres, debido, en gran parte, a las presiones del movimiento urbano popular. Se crea el FONHAPO, que maneja los mismos programas de autoconstrucción incluidos anteriormente, pero introduce características innovadoras como la participación de la comunidad, la combinación de recursos de las organizaciones sociales con los del gobierno y el otorgamiento de créditos colectivos (elementos muy relacionados con otras experiencias habitacionales en países del tercer mundo durante los años 80, apoyadas por algunas agencias internacionales). Este organismo recibe un gran impulso durante esta etapa.

En general, se puede decir que, aunque los diversos tipos de instituciones y programas habitacionales presentaron algunos cambios entre 1972 y 1988 (principalmente en sus sistemas de promoción y asignación de los créditos y en sus esquemas de recuperación, como veremos más adelante), éstos no fueron de radical importancia, manteniéndose sus características generales, salvo en el caso mencionado de los organismos para los sectores de menores ingresos, que además, en los últimos años de esta primera

etapa, aumentaron de manera decisiva su participación en la producción total del sector.

En contraste, en la segunda etapa analizada (1989-1994), el marco legislativo, normativo y programático, así como los diversos organismos de vivienda, sí sufren transformaciones sustanciales que se encaminan hacia la desregulación del sector y marcan un diferente papel del Estado, muy relacionado con las "estrategias facilitadoras" promovidas por las agencias internacionales de ayuda.

En el aspecto legislativo, en el sexenio de Salinas se mantiene la misma Ley Federal de Vivienda, formulada a fines de la primera etapa, y se producen dos nuevas legislaciones, que aunque no se refieren específicamente a la vivienda, afectan de manera importante al sector: 1) la reforma al Artículo 27 constitucional, en 1992, la cual permite la venta de tierras ejidales y comunales (especificando que los gobiernos estatales y municipales tienen un derecho preferencial en la adquisición de dichas tierras y posibilitando la creación de reservas territoriales); y 2) la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, formulada en 1993, que otorga mayores facultades a los gobiernos locales para elaborar los planes y programas, así como la reglamentación referente a la urbanización y el otorgamiento de licencias y permisos. Estas reformas y novedades jurídicas se vinculan ampliamente con los lineamientos del Banco Mundial sobre el papel que debe tener el gobierno en el desarrollo del derecho a la propiedad y la simplificación de la reglamentación respectiva a los mercados de tierra urbana, "buscando el equilibrio entre los costos y los beneficios" (Banco Mundial, 1994).

En cuanto a los programas sectoriales, el PNV 1990-1994, contempla la misma visión del "sector vivienda en su totalidad" manejada por la LFV e indica claramente que el papel del Estado es el de propiciar las condiciones para que intervengan los sectores privado y social en la producción habitacional; es decir, un papel de facilitador. Se orienta hacia la transformación de los esquemas financieros, la modernización de los organismos (convirtiéndolos en

entes exclusivamente financieros) y la reducción de los subsidios. Por su parte, el PFDV elaborado en 1992, tiene como objetivo principal la simplificación administrativa y la reducción de los costos indirectos que afectan a la vivienda. Define los dos tipos de vivienda terminada que producirán los programas públicos y sus costos tope (la destinada a sectores medios y aquella para las familias de ingresos más modestos), tratando de estimular la inversión privada en esos programas, es decir, especificando la esfera de acción del sector privado.

En lo que se refiere al suelo, ambos programas indican la necesidad de crear reservas territoriales por parte de los gobiernos locales (aprovechando las reformas al Artículo 27) y de intensificar las acciones de regularización de los asentamientos, articulándolos con la dotación de servicios. Esto también se relaciona con las propuestas del Banco Mundial, sobre el desarrollo del derecho a la propiedad y el suministro de la infraestructura necesaria para la urbanización residencial.

De este modo vemos que los marcos legislativo y programático elaborados durante el sexenio de Salinas, contienen prácticamente todos los elementos contemplados en los lineamientos de política del Banco Mundial para la puesta en práctica de las "estrategias facilitadoras".

En cuanto a los organismos habitacionales, durante esta segunda etapa, todos ellos sufren cambios (con diversos grados de importancia) en sus sistemas financieros, en su forma de funcionamiento y sus programas, en sus sistemas de promoción y gestión y en su participación en la producción total del sector; es decir, en general se trata de instituciones diferentes a las de la primera etapa, aunque su población objetivo no haya cambiado. Es importante destacar, como una de las características de la acción habitacional del Estado durante el sexenio de Salinas, la fuerte participación de la banca reprivatizada y separada del FOVI, lo que implica la gran relevancia que adquiere este agente, que si bien ya venía colaborando desde los sexenios anteriores, lo hacía por la regulación impuesta por el Estado a este sector y, durante este

último período, incrementa su intervención ofreciendo nuevos programas para los sectores de ingresos medios bajo las condiciones impuestas por el mercado.

2. FINANCIAMIENTO

Cada uno de los distintos tipos de organismos habitacionales analizados tienen diversas fuentes de recursos, las cuales, en general, han sido las mismas en las dos etapas estudiadas. El PFV, destinado a los sectores medios, se financió fundamentalmente con recursos provenientes del "encaje legal" a la banca (establecido por el gobierno desde 1963); así operó el FOVI durante los tres primeros sexenios estudiados, siendo que en el de Miguel De la Madrid, cuando la banca estaba nacionalizada, se incrementó el porcentaje correspondiente a dicho "encaje", lográndose aumentar fuertemente la producción de este programa. A partir de 1989 se libera a la banca de dicha obligación y después se la reprivatiza. Con esta acción, el FOVI queda exclusivamente con los recursos fiscales (que son muy escasos) y los propios (que se ve obligado a aumentar mediante los intereses cobrados a los promotores en las subastas y nuevos esquemas de recuperación) y recibe un nuevo crédito del Banco Mundial⁷⁴. Por su parte, la banca privada financia su acción con recursos propios.

La fuente fundamental de recursos de los Fondos de Vivienda son las aportaciones patronales, establecidas desde 1972 por medio de la modificación a la Ley Federal del Trabajo. Esta fuente de financiamiento no presenta cambios en los cuatro sexenios estudiados y, por el contrario, en 1992 se incrementa su monto proporcional, al establecerse que la base de cotización es el salario integrado, en vez del nominal que era el que anteriormente se consideraba.

Los organismos que destinan su producción a la población de menores ingresos son los que han presentado mayores cambios en

⁷⁴ En 1963 había recibido un primer crédito externo del BID.

cuanto a sus fuentes de recursos. El INDECO, vigente hasta 1981, se financió fundamentalmente con recursos fiscales y propios, presentando una escasez crónica de capital, y el FONHAPO, entre 1982 y 1985, tenía las mismas fuentes financieras que el INDECO, pero a partir de 1986, recibió recursos del Banco Mundial, los que ahora constituyen su principal fuente de ingresos.

Esto indica que la acción habitacional del Estado mexicano se ha financiado con recursos provenientes de fuentes muy diversas al erario público. El gobierno, por medio de la legislación, ha logrado captar fondos del sector privado (el financiero y el patronal) y las transferencias presupuestarias que ha destinado a los programas habitacionales han sido mínimas --en promedio, el 2.3% de la inversión total en el sector, de 1973 a 1992-- y además éstas han tendido a disminuir. Este hecho se vincula con una de las recomendaciones del Banco Mundial para los países de ingreso mediano fuertemente endeudados.

Las condiciones crediticias manejadas por los distintos organismos habitacionales han ido mostrando cambios en todo el período estudiado, siendo éstos mucho más notorios en la etapa que abarca de 1989 a 1994. Esto está muy relacionado con el nivel de subsidios contemplado en cada tipo de institución.

En el PFV, que es el que siempre ha presentado los esquemas crediticios menos "blandos" (considerando la participación de los beneficiarios con un enganche y otorgando créditos con tasas de interés un poco más bajas que las comerciales, para asegurar un buen nivel de recuperación), los cambios más importantes se empezaron a presentar durante la década de los 80, para ajustarse al fenómeno inflacionario, lo que redundó en un corrimiento de los cajones salariales de la población atendida hacia la de ingresos más altos. A fines de los años 80, al igual que en todas las demás instituciones, se adoptó el esquema crediticio indizado al salario mínimo, incluyendo además, tasas de interés variables. Desde 1989 FOVI limitó de manera importante el otorgamiento de los "créditos puente", que son los destinados a los promotores y consideran tasas de interés competitivas (comerciales) y la banca lo sustituyó en

esta función. De este modo, ahora el FOVI otorga, casi exclusivamente, los créditos individuales para los adquirentes de las viviendas a tasas de interés variables, que incluyen el costo del dinero más el costo de la intermediación bancaria (porque la banca administra dichos préstamos), en los que además amplió el plazo de amortización hasta 25 años para lograr su recuperación total.

En lo que se refiere a los subsidios, durante la primera etapa, el FOVI incluía tres tipos: los "cruzados", provenientes de los ahorradores privados hacia sus acreditados (es decir, financiados con recursos de la banca, que sin el "encaje legal" habría podido invertir en conceptos mucho más redituables que la producción de vivienda); los directos, instrumentados a través de contemplar tasas de interés menores a las comerciales y tasar los créditos en veces el salario mínimo; y los indirectos, derivados de cubrir el riesgo implícito en los créditos. A partir de la segunda etapa, sólo continúan los dos últimos tipos de subsidios, que se cubren con recursos fiscales, pero la participación del FOVI en la producción total se redujo significativamente; es decir, la cantidad de los beneficiarios de dicho programa subsidiado, es mucho menor que antes.

Por su parte, la banca privada otorga dos tipos de crédito: los "puente", destinados a los promotores privados y que contemplan las tasas de interés comerciales más el costo del financiamiento, de modo que le resultan altamente redituables (por lo menos, hasta antes de la crisis de 1995 lo eran) y los individuales, que también incluyen las tasas de interés del mercado. En estos programas, destinados a los sectores medios y altos, no hay subsidios.

Los Fondos de Vivienda, en cambio, son las instituciones que tradicionalmente han ofrecido las condiciones crediticias más beneficiosas para sus acreditados. No se incluye la participación de los adjudicatarios con el pago de un enganche y, hasta 1987, los créditos se otorgaban a tasas de interés mucho menores que las comerciales (4% anual) y con plazos de amortización de hasta 20 años, lo que ocasionó que el nivel de recuperación fuese

insignificante y que estos organismos se descapitalizaran. A fines de la primera etapa, se realizan las primeras modificaciones al sistema crediticio, indizando los créditos al salario mínimo; sin embargo, con esto no se logra un aumento importante en el nivel de recuperación. A partir de 1992 (segunda etapa), cambia de manera radical el sistema crediticio, particularmente en el INFONAVIT. Aunque se siguen fijando los créditos en veces el salario mínimo (vsm), se consideran además tasas de interés (que continúan siendo menores que las comerciales), se incrementa la proporción de las aportaciones patronales que se destinan al pago inicial del préstamo (saldo de la subcuenta del SAR) y se amplía el plazo de amortización hasta 30 años. Estos cambios sí inciden en el aumento del nivel de recuperación y las condiciones crediticias ofrecidas por los Fondos continúan siendo las más "blandas" con respecto al resto de los organismos.

En cuanto a los subsidios, en estas instituciones han sido sumamente grandes. Durante la primera etapa los subsidios directos provinieron de la fijación de tasas de interés mucho menores que las comerciales (provocando que las viviendas constituyeran prácticamente un regalo) y posteriormente, de la indización de los créditos al salario mínimo. En el sexenio 1983-1988, en el caso del INFONAVIT, existió también otro subsidio derivado de otorgar créditos de monto menor que el costo de producción de las viviendas asignadas. Durante la segunda etapa, desaparece totalmente este último subsidio y persiste el de las bajas tasas de interés (que aunque aumentan, no corresponden a las del mercado) y el de otorgar los créditos con base en el salario mínimo. Los grandes subsidios otorgados por los Fondos de Vivienda han provenido de los recursos pertenecientes a los trabajadores asalariados; es decir, se trata de un subsidio financiado con un fondo social que no pertenece al gobierno y del cual, sólo una minoría de los derechohabientes ha resultado beneficiario.

En el caso de los organismos que atienden a la población de menores ingresos, durante los dos primeros sexenios analizados, al igual que en los Fondos, también las condiciones crediticias eran

sumamente favorables para los beneficiarios, originándose grandes subsidios que provenían de los recursos fiscales. Al crearse el FONHPO, en 1981, se instrumentó un nuevo sistema crediticio que incluía, además del aporte de un enganche, subsidios al capital de dos formas: 1) según el monto de los créditos, no se tenía que cubrir el total del préstamo (aunque los de mayor monto sí tenían que pagar el 100%) y 2) las subvenciones por concepto de buen pago. Las tasas de interés contempladas en este programa también fueron más bajas que las comerciales, lo que implicó otro subsidio directo. El FONHPO fue el primer organismo que adoptó, en 1987, el esquema de indización de los créditos al salario mínimo y fue hasta los años noventa, durante la segunda etapa, cuando inició el proceso de reducción de los subsidios, desapareciendo aquéllos referentes al capital y subsistiendo sólo los de tipo directo (tasas de interés menores que las del mercado y montos crediticios en vsm). En este organismo los subsidios se absorben con los recursos fiscales.

De este modo vemos que las condiciones crediticias de las distintas instituciones han sido menos "blandas" en el caso de los programas destinados a los sectores medios, le siguen aquéllas dirigidas a la población de menores recursos, y resultan las más favorables para los acreditados las de los Fondos de Vivienda, aunque éstas presentaron grandes cambios en los últimos años. Los subsidios otorgados por los diferentes programas, durante el primer período, se financiaron con recursos de la banca (encaje legal), recursos del fondo social perteneciente a los trabajadores asalariados y con recursos fiscales, sólo en el caso de los organismos que contemplan programas de autoconstrucción. En la segunda etapa, las subvenciones, que se redujeron sustancialmente (vinculándose esto con otro de los lineamientos del Banco Mundial), provinieron de las transferencias gubernamentales, en el caso del FOVI y del FONHPO, y de las aportaciones patronales en los Fondos de Vivienda. Así, el capital que se desvaloriza en estos programas, en su inmensa mayoría ha provenido del sector privado (la banca y los patrones) y no precisamente del Estado.

3. SISTEMA DE PROMOCION, GESTION Y ASIGNACION DE LOS CREDITOS

Se puede decir que este aspecto es uno de los que mayores cambios presentó en las dos etapas analizadas y más específicamente en lo que se refiere al tipo de agentes que intervienen. En el primer sexenio estudiado (1971-1976), existían tres tipos de promociones: a) las públicas, en las que el promotor era el mismo organismo, desarrolladas en el PFV, en las instituciones que atienden a los sectores de menores ingresos y en los Fondos, bajo la modalidad de promociones directas; b) las privadas (exclusivamente en el PFV) y c) las del sector social (promociones externas organizadas por un grupo de trabajadores en los Fondos de Vivienda). En el sexenio de José López Portillo desapareció el primer tipo de promociones y, durante el régimen de Miguel De la Madrid, al crearse el FONHAPO, surgió un nuevo tipo de promoción del sector social, aquella organizada por grupos sociales legalmente constituidos y reaparecieron las promociones públicas sólo en esta misma institución.

En la segunda etapa, el cambio fundamental se da en los Fondos de Vivienda; ahora participan los promotores privados y se abandona totalmente el sistema de "promociones externas" del sector social. En el FOVI y en la banca privada también intervienen estos mismos agentes (pero ahora existe una mayor competencia entre éstos a través del sistema de subastas) y en el FONHAPO, se continúa con el mismo esquema de promociones públicas y sociales que se instrumentó desde un principio.

Con respecto a la gestión y asignación de los créditos, también es en los Fondos donde se producen los mayores cambios. En un principio, éstos se gestionaban de manera individual por los demandantes y el organismo decidía sobre su otorgamiento, organizando un sorteo. Este sistema se abandona durante el sexenio de López Portillo, siendo que los promotores de los grupos de trabajadores solicitantes integraban la demanda y decidían sobre la asignación (en este caso, la participación de las grandes centrales sindicales fue importantísima, constituyéndose un verdadero feudo).

Finalmente, durante el segundo período (en 1990 en el FOVISSSTE y en 1992 en el INFONAVIT), la gestión vuelve a realizarse de manera individual y la asignación es decidida por los organismos con base en una puntuación determinada con un alto nivel de discrecionalidad. Sin embargo, debemos señalar que en los nuevos programas del INFONAVIT, donde intervienen los promotores privados (subastas y paquetes de la línea II), dichos agentes constituyen la demanda (es decir, proponen a los beneficiarios) a partir de los listados de posibles acreditados facilitados por el organismo y, de este modo, también intervienen en la designación.

En el FOVI y en los programas de la banca, son también los promotores privados quienes realizan la gestión y proponen a los destinatarios de los créditos individuales, de acuerdo con los requisitos impuestos por la institución.

En cuanto al FONHAPO, la situación es bastante diferente. En primer lugar, los créditos que otorga son de carácter colectivo y se destinan a organismos públicos o a grupos sociales. En ambos casos, los promotores (que no son privados) constituyen la demanda y así deciden sobre la asignación de los créditos. La principal diferencia entre ambos tipos de promociones es el nivel de participación de los beneficiarios finales en la gestión, que es mucho mayor en el caso de los grupos sociales. Sin embargo, dicha participación, que en un inicio constituyó un elemento fundamental para el FONHAPO, se ha venido desvirtuando, sobre todo en la segunda etapa, debido a la compleja tramitología que implica el proceso de gestión y a que ya no se otorgan préstamos para la compra de suelo, lo que implica que la posesión de un predio sea una condición para acceder a los programas. Otro de los aspectos que ha incidido en una menor participación de la comunidad, es la reciente tendencia del organismo a individualizar los créditos.

Así, podemos concluir que la diferencia fundamental entre las dos etapas analizadas, radica en que en la segunda se da una mayor participación de los promotores privados y una tendencia hacia la individualización de la gestión de los créditos, que particularmente se presenta en los Fondos y más recientemente, en

el FONHAPO.

4. PROCESO DE PRODUCCION DE LAS ACCIONES HABITACIONALES

Quizá sea este el aspecto que menores cambios ha presentado en los dos períodos analizados, porque los agentes que intervienen siguen siendo los mismos; sin embargo, las condiciones en que participan sí se han transformado.

Con respecto al suelo sobre el que se desarrollan los programas habitacionales, durante los primeros años que estudiamos, prácticamente todas las instituciones adquirirían la tierra para constituir su reserva territorial (esto fue particularmente importante en los Fondos y el INDECO). En los años posteriores, la adquisición de dicha reserva se fue limitando y, en el caso de los Fondos y del PFV, los promotores (sociales y privados, respectivamente) intervenían en la adquisición del suelo, en el primer caso, proponiendo al organismo que lo comprara y, en el segundo, adquiriéndolo con recursos propios para recuperar su inversión al otorgársele el financiamiento. Es importante señalar que en todos los programas habitacionales, ha sido condición que los predios que se adquieren sean legales, es decir, propiedad privada o pública, y que sea factible dotarlos de servicios. El cambio más importante al respecto, que se da en la segunda etapa, radica en que lejos de constituirse las grandes reservas territoriales, éstas se han venido vendiendo a los promotores inmobiliarios (no necesariamente a los habitacionales) en condiciones comerciales y, por otro lado, a todos los tipos de promotores de vivienda (privados y sociales) se les exige que posean el suelo para el desarrollo del programa, lo cual implica que la provisión de tierra se deja al mercado.

En cuanto al desarrollo de las obras, siempre han intervenido las compañías constructoras privadas. A pesar de que en los programas sectoriales del sexenio de Salinas y en los lineamientos de política de las agencias internacionales de ayuda se postula que las instituciones deben abandonar su función de constructores-

productores para convertirse en agentes financieros, debemos señalar que en el caso de México (y el de la mayoría de los países latinoamericanos), el Estado nunca ha fungido como constructor directo, sino que tradicionalmente con sus programas, ha propiciado la intervención de la industria de la construcción, a la que asegura distintos márgenes de ganancia, según el tipo de acciones que se producen (mayores en el caso de la banca, el FOVI y los Fondos y menores en los organismos que desarrollan acciones de autoconstrucción). Es decir, que la desvalorización del capital está en los esquemas crediticios y no en los recursos que se destinan a la producción.

Los cambios más importantes que se dieron durante la segunda etapa, radican en que se ha generado una mayor competencia en el sector constructor privado. Con la adopción del sistema de subastas en FOVI e INFONAVIT, los concursos de obra pública en el FONHAPO y, más recientemente, con la instrumentación del programa "llave en mano" en este mismo organismo, que al igual que para los "paquetes de la línea II" del INFONAVIT, se exige a los constructores que desarrollen las obras con recursos de fuentes distintas al organismo, se genera una competencia por los "créditos puente" que otorga la banca comercial y sólo las empresas con capacidad financiera y crediticia (grandes y medianas) logran participar. Con ello, las empresas pequeñas y las sociales (de los grupos autogestionarios) han quedado prácticamente eliminadas.

Esto se vincula ampliamente con otro de los lineamientos del Banco Mundial, que propone crear una mayor eficiencia en la industria de la construcción, pero también indica que se debe fomentar el ingreso de las empresas pequeñas al sector, las cuales tienen menores costos indirectos y contemplan márgenes de ganancia más bajos. En el caso de México esto no ha sucedido; si bien se ha generado mayor competencia entre las empresas constructoras, dados los sistemas financieros (que actualmente para los "créditos puente" consideran anticipos menores que antes y no incluyen el 100% del financiamiento de las obras), el mercado que representan los programas públicos de vivienda sólo se ha hecho accesible para

las compañías que tienen más recursos.

En cuanto a la participación de la comunidad en el proceso de producción, aspecto fuertemente promovido particularmente por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS), sólo en el FONHAPO ha sido contemplada y durante los primeros años de su actividad, porque, a partir de 1986, cuando se obtiene el primer crédito del Banco Mundial, se impone como condición que las obras deben asignarse mediante concursos de obra pública. Esto ha redundado en que la participación de los acreditados se haya limitado al proceso de gestión y, en el caso de la producción, a la supervisión de las obras. De modo que podemos decir que este aspecto (que podría reducir de manera importante los costos de producción), en la práctica ha sido muy poco relevante en la política habitacional del Estado mexicano.

5. TIPO DE ACCIONES HABITACIONALES PRODUCIDAS

La mayor parte de las acciones producidas por los programas de los organismos públicos han estado referidas a la vivienda terminada en conjuntos habitacionales (las más caras), siguiendo en importancia las acciones de mejoramiento (las de menor costo) y después lotes con servicios, créditos individuales y vivienda progresiva. Al respecto, el cambio más importante que se da en la segunda etapa, radica en el incremento de la participación del programa de mejoramiento y el de créditos individuales en la producción total del sector.

En cuanto a los conjuntos habitacionales, encontramos durante la última etapa, un cambio sustancial en su tamaño, servicios de infraestructura y conceptos de urbanización incluidos, lo que implicó una reducción importante en su calidad. Esto se dio particularmente en el INFONAVIT y el FOVISSSTE, instituciones que durante la primera etapa, produjeron los conjuntos más grandes que incidieron de manera importante en la forma de urbanización de ciertas áreas en varias ciudades del país. Es decir, que este impacto urbano se perdió.

En general, los costos de producción en todas las instituciones, han sido los comerciales, debido a la participación de las empresas privadas en la construcción y en los últimos años han aumentado, ya que también incluyen el costo del financiamiento. De este modo, las viviendas se han hecho más caras y con ello se ha limitado el acceso a los programas habitacionales por parte de la población de menores recursos.

El régimen de tenencia de la vivienda que se privilegia en todos los programas habitacionales es el de propiedad privada; aunque en los últimos dos sexenios estudiados en el FOVI se instrumentaron programas para la construcción de vivienda en renta, éstos han resultado muy limitados y poco atractivos para los promotores privados, a pesar de que en 1993 se modificó la legislación referente al arrendamiento, haciéndose más favorable para los arrendadores. Por otra parte, en el último período se pusieron en práctica nuevos programas para que los inquilinos pudiesen adquirir la casa que rentan (el FICAPRO en el D.F. y el de "casa propia" en el FOVISSSTE) y se comenzaron a vender las viviendas, propiedad del Estado, que habían sido construidas durante los años 50 y 60; sin embargo, éstos inciden, más bien, en el aumento del stock de vivienda en propiedad. Esto último se relaciona con otro de los lineamientos del Banco Mundial que postula que el Estado debe dejar de ser propietario.

6. CONCORDANCIA DEL MARCO LEGISLATIVO Y PROGRAMÁTICO CON LA ACCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE VIVIENDA

Aquí nos referiremos a algunas de las estrategias propuestas en el marco legislativo y programático que no se han logrado instrumentar, más específicamente en la segunda etapa, y a los lineamientos de política del Banco Mundial, que no se han seguido en el caso de México.

En primer lugar, en todos los programas sectoriales se habla de la necesidad de crear reservas territoriales para el desarrollo de los programas habitacionales y, en el caso del PNV 1990-1994 y

del PFDV de 1992, se menciona la intención de aprovechar las reformas al Artículo 27 constitucional para este efecto. Sin embargo, esto no se ha llevado a cabo o, en caso de haberse desarrollado en algunas localidades, ha sido muy limitado. Por el contrario, como ya dijimos, los organismos habitacionales actualmente están vendiendo los predios que constituyen su reserva y que fueron adquiridos en etapas anteriores. De este modo, la provisión de la tierra se ha dejado al mercado y, con esto se ha encarecido fuertemente la producción habitacional.

Por otra parte, el suministro de infraestructura para la urbanización residencial, propuesto por la política facilitadora del Banco Mundial, sólo se ha desarrollado dentro del Programa de 100 Ciudades de la SEDESOL y del PRONASOL (que es el que más ha intervenido en este aspecto) y se ha realizado principalmente en los asentamientos irregulares, en general con criterios clientelísticos; sin embargo, esto no ha incidido de manera notoria en la oferta de suelo urbanizado para el desarrollo de los programas habitacionales de los organismos públicos.

En los programas sectoriales de los dos últimos sexenios, se ha propuesto la priorización de las acciones de autoconstrucción sobre las de vivienda terminada y esto, en la práctica, no se ha dado. Si bien los programas de autoconstrucción mostraron un crecimiento en su participación en la producción total del sector, no han resultado mayoritarios porque la parte principal de la inversión se destina a la vivienda terminada, ya que este es el programa que atrae principalmente a la industria de la construcción. De este modo, el postulado del marco programático que indica que los recursos deben dirigirse principalmente hacia los programas destinados a los sectores de menores ingresos, no se ha cumplido.

En cuanto al papel del Estado como facilitador, para que en la producción habitacional intervengan los sectores privado y social, en realidad lo que se ha dado es un mayor apoyo al primero, mientras la participación del sector social se ha limitado a la gestión, la cual se ha tornado cada vez más conflictiva.

7. AGENTES SOCIALES QUE HAN RESULTADO SER LOS PRINCIPALES BENEFICIARIOS DE LA POLITICA DE VIVIENDA DEL ESTADO

Podemos decir, generalizando, que durante la primera etapa estudiada, los principales beneficiarios de la política de vivienda fueron los trabajadores asalariados (especialmente los afiliados a las grandes centrales sindicales), los sectores de ingresos medios y, a partir de la creación del FONHAPO, la población que percibe ingresos menores de 2.5 veces el salario mínimo. La industria de la construcción de vivienda y el sector promocional privado, presentaron un fuerte crecimiento y alcanzaron un desarrollo importante en esta etapa, resultando sectores ampliamente favorecidos por la política habitacional del Estado.

En la segunda etapa, esta situación presenta algunos cambios. En el aspecto financiero, la gran beneficiaria de la nueva política de vivienda resultó ser la banca privada. En primer lugar, se le liberó del "encaje legal", de modo que ahora dispone de mayores recursos para sus inversiones. Otorga los "créditos puente", que resultan altamente redituables (no se desvaloriza su capital) y éstos son ahora para los promotores del FOVI, INFONAVIT, FOVISSSTE, FICAPRO y hasta el FONHAPO, con el reciente programa "llave en mano". También realiza programas habitacionales, en los que otorga créditos individuales a tasas de interés comerciales. Cobra por la administración de los créditos individuales que otorga el FOVI y, más importante aún, recibe y maneja (aunque sea por un lapso muy corto) las aportaciones patronales del SAR; es decir, los recursos de los fondos sociales pertenecientes a los trabajadores, que son muy cuantiosos. A partir de la crisis de 1995, este sector se vio fuertemente afectado por el aumento de la cartera vencida en sus créditos hipotecarios (y en los de otro tipo también), sin embargo, son créditos que de todos modos recupera, aunque a más largo plazo, y el gobierno le ha brindado mayores apoyos (recursos) con el programa de Apoyo a Deudores (ADE) y más recientemente, en el Programa de Vivienda 1995-2000.

Por otra parte, también los organismos de vivienda se vieron

favorecidos con los cambios en los esquemas financieros, ya que sus recursos corren menores riesgos (varios de ellos ya no financian directamente la construcción de los conjuntos habitacionales), además de que lograron aumentar su nivel de recuperación crediticia.

Se puede considerar que el sector promocional privado es el segundo agente que ha resultado beneficiario de la nueva política de vivienda, ya que se amplió su esfera de acción con los programas de la banca y ahora también interviene en el INFONAVIT y en el FOVISSSTE.

En cuanto la industria de la construcción, como ya dijimos, se ha generado una mayor competencia en este sector, de modo que las empresas grandes y medianas son las que tienen mayores posibilidades de intervención; sin embargo, dados los sistemas financieros y promocionales, ahora corren mayores riesgos financieros.

Por lo que toca a la asignación de los créditos, encontramos que la mayoría de éstos ha correspondido a los sectores medios (programas de la banca y el FOVI) y que en todos los organismos que tradicionalmente destinaban una buena parte de sus acciones, o la totalidad de éstas, a la población de menores ingresos (principalmente, los Fondos de Vivienda y el FONHAPO) se presentó un corrimiento en los niveles salariales de la población atendida hacia los más altos, dentro de los cajones establecidos.

En general, a partir del análisis que hemos realizado sobre la política de vivienda, encontramos que los últimos cambios que se han producido en México, se han centrado principalmente en los aspectos financieros y se han encaminado hacia una mayor intervención del sector privado. En este sentido, están mucho más relacionados con los lineamientos propuestos por el Banco Mundial que con los del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS, Hábitat), que propone la adopción de un papel "facilitador" por parte del Estado, pero cubriendo las esferas que el mercado no logra atender y se enfoca más en los

aspectos sociales y en la participación de los agentes que no persiguen lucro (ONGs, organizaciones de base de la comunidad, empresas sociales, familias, etc.). En el caso de México, podríamos decir que los más afectados por la forma en que se han instrumentado las "estrategias facilitadoras" en los años más recientes, han sido precisamente estos agentes y la mayoritaria población de menores recursos.

BIBLIOGRAFIA

Azuela, Antonio (1989), **La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho**, El Colegio de México, México.

Banco de México (1986), **Estudio sobre el financiamiento al sector vivienda** (mimeo), México.

Banco Mundial (1994), **Vivienda, un entorno propicio para el mercado habitacional**, BIRF, Washington, D.C., Estados Unidos.

Basáñez, Miguel (1990), **El pulso de los sexenios**, ed. Siglo XXI, México.

Blanco, Mercedes (1995), **Empleo público en la administración central mexicana. Evolución y tendencias 1920-1988**, CIESAS, México.

Bolívar, Augusto (1990), "El período de la transición a la modernidad", en Garavito, Rosalbina y Augusto Bolívar (coords.), **México en la década de los ochenta, la modernización en cifras**, El Cotidiano, UAM, Azcapotzalco, México.

Bolívar, Augusto (1990a), "El pacto de 1992: un verdadero pacto y un largo período", en **El Cotidiano**, año 7 no. 42, Julio-agosto de 1990, UAM Azcapotzalco.

Castells, Manuel (1983), **The city and the grassroots**, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, E.U.A.

Catalán, Rafael (1993), **Las Nuevas políticas de vivienda**, Fondo de Cultura Económica, México.

CIDAC (1991), **Vivienda y Estabilidad Política, Alternativas para el Futuro**, ed. Diana, México.

Connolly, Priscilla (1988), "La industria de la construcción y las relaciones de trabajo en la producción habitacional de la ciudad de México", en M. Michel (coord.), **Procesos habitacionales en la Ciudad de México**, UAM-SEDUE, México.

Consejo Consultivo de PRONASOL (1990), **El combate a la pobreza**, El Nacional, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1993), Ed. Alco, México.

COPEVI (1977), **Las Políticas Habitacionales del Estado Mexicano**, (coordinado por P. Connolly) Vol.III, México.

Coulomb, René (1990), México: La Política Habitacional en la Crisis, Viejas Contradicciones, Nuevas Estrategias y Actores Emergentes, **Cuadernos de CENVI**, México.

Coulomb, René (1988), "Vivienda en renta dinámica habitacional en la Ciudad de México", en M. Michel (coord), **Procesos Habitacionales en la Ciudad de México**, UAM/SEDUE, México.

Coulomb, René y Cristina Sánchez Mejorada (1992), **Pobreza urbana, autogestión y política**, CENVI, México.

Diario Oficial de la Federación (febrero de 1984), **Ley Federal de Vivienda 1983**, México.

Duhau, Emilio (1988), "Política habitacional para los sectores populares en México: la experiencia de FONHAPO", en **Medio Ambiente y Urbanización**, Año 7. No. 24, septiembre, Buenos Aires, Argentina.

FONHAPO (1995), **Estadística de la operación FONHAPO 1982-1994**, Gerencia de Planeación, México.

FONHAPO (varios años), **Programas de Evaluación (1989 a 1994)**, Gerencia de Planeación, México.

FONHAPO (1989), **Reglas de operación y políticas de administración crediticia**, México.

FOVI, Banco de México (1993), **Programa Financiero de Vivienda**, México.

García, Beatriz y Manuel Perló (1984), "Estado, sindicalismo oficial y políticas habitacionales: análisis de una década de INFONAVIT", en **El Desarrollo Urbano en México**, Programa Universitario Justo Sierra, UNAM, México.

García, Beatriz y Manuel Perló (1981), "Las políticas habitacionales del sexenio: un balance inicial", en **Habitación nos.** 2 y 3.

Garza, Gustavo y Martha Schteingart (1978), **La Acción Habitacional del Estado en México**, El Colegio de México, México.

Graizbord, Boris y Martha Schteingart (1997), **Vivienda, servicios y vida urbana en el Valle de México. Un análisis de los conjuntos habitacionales del INFONAVIT**, El Colegio de México e INFONAVIT (en prensa), México.

Grosh, Margarete (1994), **Administering targeted social programs in Latin America**, World Bank, Regional and Sectorial Studies, Washington, D.C., Estados Unidos.

Gutiérrez, Estela (1990), "De la relación salarial monopolista a la flexibilidad del trabajo, México 1960-1986", en Gutiérrez, Estela (coord.), **La Crisis del Estado del bienestar**, UAM Iztapalapa, ed. Siglo XXI, México.

H. Cámara de Diputados, LV Legislatura y SEDESOL (1993), **Ley General de Asentamientos Humanos**, publicada en el Diario Oficial el 21 de julio de 1993, México.

Huelsz, Antonio (1987), "FONHAPO: nuevos sistemas de financiamiento para la vivienda popular", en **Revista Interamericana de Planificación**, Vol. 21, Nos. 83-84, septiembre a diciembre, SIAP.

INFONAVIT (1994), Instructivo para la presentación y aprobación de paquetes de vivienda en línea III, México.

INFONAVIT (1993), Instructivo para la presentación, evaluación y aprobación de paquetes de vivienda en línea II, México.

INFONAVIT (1993a), Instructivo para participar en las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales del INFONAVIT, México.

INFONAVIT (1993b), Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, México.

INFONAVIT (1992), **Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores**, Subdirección Jurídica, México.

INFONAVIT (1991), Reglas a que se someterán las promociones de vivienda, México.

INFONAVIT (1988), **INFONAVIT 15 años de servir a los trabajadores**, México.

INFONAVIT (1987), Análisis del sistema crediticio del INFONAVIT y propuestas para su modificación (mimeo), México.

INFONAVIT (1987a), Reglas a las que se someterán las promociones de vivienda, México.

INFONAVIT (1985), **Normas de ingeniería urbana**, Subdirección Técnica, México.

INFONAVIT (1982), **Normas de diseño de la vivienda**, Subdirección Técnica, México.

INFONAVIT (1981), **Normas de Diseño Urbano**, Subdirección Técnica, México.

INFONAVIT (varios años), **Informes anuales de actividades** (de 1972 a 1995), Subdirección Financiera, México.

INFONAVIT (1976), **Planes de labores y financiamientos del INFONAVIT 1976**, México.

INFONAVIT (1972), **Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores**, Subdirección Jurídica, México.

Moyao, Eliseo (1991), "¿Hay un cambio de fondo en la política social del gobierno?", en **Barrio Nuevo**, año I no. 9, febrero de 1991, Casa y Ciudad, México.

Núñez, Oscar (1982), "INFONAVIT, un sistema corporativo para asalariados bajos", en E. Pradilla (comp.) **Ensayos Sobre el Problema de la Vivienda en América Latina**, UAM, Xoch. México.

Núñez, Oscar, Emilio Pradilla y Martha Schteingart (1978), "Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina", en Pradilla, Emilio (comp.), **Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina**, México.

Ortega, Max y Ana Alicia Solís (1990), "Estado, capital y sindicatos, México 1983-1988", en Estela Gutiérrez G. (coord.), **Los saldos del sexenio 1982-1988**, UAM Iztapalapa, Ed. Siglo XXI, México.

Ortiz, Enrique (1995), **FONHAPO, gestión y desarrollo de un fondo público en apoyo de la producción social de vivienda**, Habitat International Coalition (HIC), México.

Ortiz, Enrique (1986), **El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares**, ponencia presentada en el Congreso Iberoamericano de Urbanismo, Tlaxcala, México, del 21 al 25 de abril (mimeo).

Pradilla, Emilio (1987), **Capital, Estado y Vivienda en América Latina**, ed. Fontamara, México.

Pradilla, Emilio (1982), **Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina**, UAM Xochimilco, México.

Pradilla, Emilio (1975), "La ideología burguesa y el Problema de la vivienda: crítica a dos teorías ideológicas", en **Arquitectura Autogobierno** No. 7.

Presidencia de la República Mexicana (1988), **Las Razones y las Obras**, Fondo de Cultura Económica, México.

Puga, Cristina y Constanzo De la Vega (1990), "Modernización capitalista y política empresarial", en Gutiérrez, Estela (coord.), **Los saldos del sexenio (1982-1988)**, UAM Iztapalapa, ed. Siglo XXI, México.

Pugh, Cedric (1994), "Mexico: housing reform under structural adjustment 1982-1993", Sheffield Hallam University, School of Urban and Regional Studies, (mimeo) Sheffield, Inglaterra.

Pugh, Cedric (1993), "Housing policy development in developing countries. The World Bank and internationalisation, Sheffield Hallam University, School of Urban and Regional Studies, (mimeo) Sheffield, Inglaterra.

Reyes, Guadalupe (1989), "Consideraciones sobre la política de vivienda", en Lechuga y Chávez (coords.) **Estancamiento Económico y Crisis Social en México 1983-1988**, Tomo II, UAM, Azcapotzalco, México.

SAHOP (1981), **Estadística básica de vivienda 1973-1980**, México.

Schteingart, Martha y Marlene Solís (1995), **Vivienda y familia en México: un enfoque socioespacial**, INEGI, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Schteingart, Martha (1990), "Problemas y políticas de vivienda en México", en **La Investigación Urbana en América Latina, Caminos Recorridos y por Recorrer**, Viejos y Nuevos Temas, UDAD, Vol. 2, No. 2, Quito, Ecuador.

Schteingart, Martha (1989), **Los Productores del Espacio Habitable: Estado, Empresa y Sociedad en la Ciudad de México**, El Colegio de México, México.

Schteingart, Martha (1989a), "Diez años de programas y políticas de vivienda en México", en G. Garza (comp.) **Una Década de Planeación Urbana y Regional en México, 1978-1988**. El Colegio de México, México.

Schteingart, Martha (1989b), "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", en M. Schteingart, **Las Ciudades Latinoamericanas en la Crisis**, ed. Trillas, México.

Schteingart, Martha (1988), "Marco construido y mercado inmobiliario", en Coulomb y Duhau (coords.), **La Ciudad y sus Actores**, UAM Azcapotzalco, México.

Schteingart, Martha (1988a), "La vivienda terminada: producción habitacional y promoción inmobiliaria en la ZMCM", en M. Michel (coord), **Procesos Habitacionales en la Ciudad de México**, UAM/SEDUE, México.

Schteingart, Martha (1982), "Elementos para un balance de la acción habitacional en México (1970-1980)", en **Habitación** 7-8:

SEDESOL (1994), **Solidaridad, seis años de trabajo**, Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Programa Nacional de Solidaridad, México.

SEDESOL (1993), **Estadística de vivienda 1992**, México.

SEDESOL (1992), **Estadística de vivienda 1991**, México.

SEDUE (1991), **Estadística de vivienda 1990**, México.

SEDUE (1990), **Programa Nacional de Vivienda 1990-1994**, México.

SEDUE (1990a), **Estadística de vivienda 1989**, México.

SEDUE (1990b), **Estadística de vivienda 1983-1988**, México.

SEDUE (1989), **Estadística de vivienda 1981-1982**, México.

UNCHS (1995), **Global Report on Human Settlements**, draft, (mimeo) junio de 1995, Nairobi, Kenya.

Zepeda, Pedro y Alejandro Mohar (1993), **Vivienda para pobladores de bajos ingresos. Políticas e instituciones**, Consejo Consultivo de PRONASOL, El Nacional, México.