

# Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras

Cambios en la política  
de vivienda en México

Claudia Puebla



EL COLEGIO DE MÉXICO





**DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL  
A LAS ESTRATEGIAS FACILITADORAS**  
Los cambios en la política de vivienda en México  
(1972-1994)

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS  
Y DE DESARROLLO URBANO

DEL INTERVENCIONISMO  
ESTATAL A LAS ESTRATEGIAS  
FACILITADORAS

Los cambios en la política  
de vivienda en México  
(1972-1994)

*Claudia Puebla Cadena*



EL COLEGIO DE MÉXICO

331.8330972

P9771d

Puebla Cadena, Claudia.

Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras : los cambios en la política de vivienda en México (1972-1994) / Claudia Puebla Cadena. - México : El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 2002.

235 p. ; 21 cm.

ISBN 968-12-1047-6

1. Vivienda - México. 2. México - Política y gobierno - Siglo XX. 3. Política habitacional - México. 4. Vivienda popular - México.

Portada de Irma Eugenia Alva Valencia

Primera edición, 2002

D.R. © El Colegio de México  
Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740, México, D.F.  
[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

ISBN 968-12-1047-6

Impreso en México

*a la memoria  
de mi madre*

*A Jorge,  
Mariana  
y Pablo*





## ÍNDICE

Presentación	13
Agradecimientos	18
Introducción. Las políticas de vivienda y sus cambios al inicio de los años noventa. Una perspectiva internacional	21
Tendencias hasta la década de los ochenta	21
Los años noventa: influencia del Banco Mundial y del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos	28
Las políticas de vivienda en México hasta 1988	37
Antecedentes: los programas del Estado mexicano anteriores a los años setenta	37
Contexto económico y político en los años setenta y ochenta	40
Marco legislativo y programático del sector habitacional	42
El Programa Nacional de Vivienda de 1978	43
La Ley Federal de Vivienda	44
El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (Pronaduvi)	45
Las instituciones de vivienda para los trabajadores asalariados	47
Los organismos de vivienda para la población de menores ingresos	51
Las instituciones de vivienda para los sectores medios de la población	55
Balance general de los años setenta y ochenta	58

La política habitacional mexicana en el contexto internacional	61
Las políticas de vivienda en el sexenio salinista	65
Los contextos económico, político y social (1989-1994)	65
El Programa Nacional de Vivienda 1900-1994	67
Reforma al artículo 27 constitucional y la nueva Ley General de Asentamientos Humanos	70
El Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda	71
El Programa Nacional de Solidaridad y la Vivienda	73
Los fondos para vivienda	76
Organismos para los sectores de menores ingresos	79
Instituciones para los sectores medios de la población	81
Balance de la acción del Estado en materia habitacional en el sexenio 1989-1994	86
La nueva política de vivienda y su relación con los lineamientos de los organismos internacionales	90
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)	105
Aspectos generales, programas y líneas de crédito	105
Aspectos financieros	109
Ingresos	109
Egresos	112
Mecanismos de recuperación crediticia	114
La acción del Infonavit	119
Nivel de atención a la demanda	122
Sistema de promoción, gestión y asignación de los créditos	126
Proceso de producción de las viviendas: tierra, diseño y construcción	132
Características de la producción habitacional	138
Tipo de viviendas producidas	138
Costos	142

Conclusiones	147
El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo)	153
Los programas habitacionales para los pobres en países subdesarrollados durante las dos últimas décadas	153
Aspectos generales del Fonhapo	156
Antecedentes	156
Objetivos, beneficiarios, programas y líneas de crédito	158
Aspectos financieros	159
Fuentes de financiamiento	159
Egresos	162
Mecanismos de recuperación crediticia	164
La acción del Fonhapo	167
Gestión	173
Sistema de promoción, gestión y ejercicio de los créditos	173
Participación sectorial en la gestión	176
Participación de la comunidad en los desarrollos habitacionales	179
Proceso de producción de las acciones de vivienda	182
Características de los productos	185
Tipo y calidad de las acciones de vivienda	185
Costos	187
Focalización del programa	189
Impacto social y político del programa	191
Impacto social	191
Impacto político de la acción del Fonhapo	193
Conclusiones	195
Consideraciones finales: del Estado interventor al Estado facilitador	203
Síntesis y conclusiones sobre la política habitacional en México	203
Marco legislativo y programático e instituciones de vivienda	204

Financiamiento	206
Sistema de promoción, gestión y asignación de los créditos	209
Proceso de producción de las acciones de vivienda	211
Tipo de acciones de vivienda	212
Concordancia entre el marco programático y la acción de las instituciones de vivienda	213
Principales agentes sociales beneficiarios de la política de vivienda del Estado	214
Algunas reflexiones posteriores sobre las implicaciones de las estrategias facilitadoras	216
Hacia una nueva agenda de investigación	226
Bibliografía	229
Entrevistas realizadas	234

## PRESENTACIÓN

La intervención del Estado mexicano en materia habitacional ha sido particularmente importante desde los años setenta, y ha constituido uno de los factores que han incidido en el mejoramiento de las condiciones de vivienda en el país. La investigación de Schteingart y Solís (1995) revela que 44.8% del incremento total de viviendas, entre 1980 y 1990, ha sido producto de los programas del gobierno, lo que da cuenta del gran impacto que ha tenido el sector público en la producción de este bien. Sin embargo, no se pueden 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 viendistas.

La política de vivienda de un gobierno en particular está determinada principalmente por el modelo de desarrollo económico adoptado, por las posibilidades financieras del Estado, por la forma de intervención de los distintos actores sociales involucrados en los procesos habitacionales y su peso económico y político, por los aspectos culturales y de desarrollo tecnológico de un país, así como por el grado de influencia de las orientaciones ideológicas predominantes en las agencias internacionales de ayuda.

La intervención estatal en materia habitacional ha constituido un tema 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; otros posteriores, en cambio, se centran en el análisis

de algunas instituciones en particular. A principios de los noventa se produjeron transformaciones fundamentales en la política de vivienda que implicaron su reorientación y un diferente papel adoptado por el Estado. A pesar de su relevancia, este aspecto ha sido un tema poco estudiado por el sector académico. Esto plantea la necesidad de realizar nuevos estudios que proporcionen un panorama actualizado de la intervención estatal en la materia y permitan entender con qué aspectos se vinculan los cambios y cuáles han sido sus principales efectos.

El objetivo central de este trabajo es analizar las transformaciones fundamentales más recientes de las políticas y programas de vivienda en México, vinculándolas con los cambios que se han ido presentando y con las orientaciones predominantes de la política habitacional en otros países.

Las cuatro principales interrogantes que guiaron este trabajo fueron las siguientes: ¿qué papel ha desempeñado el Estado a través de su política habitacional? ¿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? ¿Cuáles son los cambios más importantes que ha venido presentando dicha política, particularmente en los últimos años, y a qué han correspondido? ¿Qué agentes y grupos sociales han sido los principales beneficiarios de la acción habitacional del Estado?

Partimos de la hipótesis de que la nueva política de vivienda, adoptada a principios de los años noventa, implica un cambio en el papel que desempeña cada uno de los actores que intervienen en la producción habitacional y es producto de una nueva correlación de fuerzas entre éstos. Otras hipótesis, de carácter más específico, apuntan a que estos cambios han traído aparejados tres aspectos. El primero se refiere a una mayor especialización de las instituciones de vivienda en cuanto al sector al que dirigen sus acciones y, en este sentido, se enmarca dentro de los principales lineamientos de política de las agencias internacionales de ayuda en la materia. El segundo consiste en el replanteamiento de los sistemas financieros de los programas habitacionales, que demandan un mayor nivel de ingresos de su población objetivo, lo cual conduce a una disminución del acceso de los más

pobres a la vivienda. El último aspecto se relaciona con 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, en el que se analiza 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 a la provisión de suelo; 2) las instituciones, considerando los principales programas que desarrollan, su forma de trabajo y su participación en la producción total del sector público; 3) el financiamiento, que incluye las diversas fuentes de recursos, las condiciones crediticias, el nivel de subsidios y su procedencia; 4) los sistemas de promoción, gestión y asignación de créditos, haciendo énfasis en los actores que intervienen; 5) el proceso de producción de las acciones habitacionales, enfatizando en la forma de adquisición del suelo y el desarrollo de las obras (actores que intervienen); 6) el tipo de acciones producidas y, finalmente, 7) los resultados de la acción habitacional del Estado, en cuanto a producción y recursos invertidos, y los principales agentes sociales y sectores de la población que se han beneficiado con ésta.

Para desarrollar el análisis global de la política de vivienda entre 1972 y 1994, este estudio se divide en dos etapas. La primera abarca desde 1972 hasta 1988 y se caracteriza, a grandes rasgos, por un mayor intervencionismo del Estado en el sector habitacional, sin presentarse cambios importantes en las instituciones. La segunda etapa, corresponde a la administración de Carlos Salinas (1989-1994), durante la cual, en contraste, se presenta una desregulación en dicho sector y el Estado adopta un papel menos intervencionista (muy relacionado con las llamadas “estrategias facilitadoras”)<sup>1</sup> en el marco de un reforzamiento general de la ideología neoliberal y de la influencia de las agencias internacionales de ayuda.

<sup>1</sup> Las “estrategias facilitadoras” han sido promovidas desde principios de los años noventa por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS, Hábitat) y por el Banco Mundial.



Las instituciones públicas de vivienda se dividieron en tres grandes tipos, tomando en cuenta los sectores sociales a los que se destinan predominantemente sus acciones: las que dirigen su producción a los trabajadores asalariados de bajos ingresos; las que atienden a la población más pobre, no asalariada, y aquellas cuya población objetivo son los sectores medios. Esta clasificación permite tener una visión global de lo que es el sistema institucional de vivienda en México y de cuáles grupos de la población han sido los principales beneficiarios en las diferentes etapas.

Se eligieron dos instituciones para estudiar con profundidad algunos de los cambios presentados en el sector de la vivienda: el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo). El primero, porque fue creado en la etapa de mayor intervencionismo del Estado y porque su forma de gobierno tripartita (sectores público, privado y social) refleja claramente la orientación de la política social de los años setenta; por el peso que este instituto ha tenido en la producción total de vivienda y porque en sus más de 25 años de funcionamiento ha pasado por distintas etapas de cambio en su forma de trabajo y políticas financieras. Desde 1992 este organismo ha experimentado reformas profundas que tipifican las nuevas orientaciones en la política de vivienda.

En cuanto al Fonhapo, su selección respondió a que se trata de un organismo creado a principios de los años ochenta, que destina su producción a la población más pobre, no asalariada, siendo su actividad muy importante durante la etapa de crisis económica de los años ochenta. Presenta características innovadoras en los 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. Este fideicomiso apareció en un momento de apertura política del gobierno mexicano, en el contexto de una fuerte presión de los grupos sociales organizados demandantes de vivienda y de las ONG que los apoyan. Recibió ayuda del Banco Mundial y también presentó cambios importantes durante los años noventa.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Aproximadamente desde 1997 el Fonhapo se encuentra en proceso de liquidación.

Las fuentes de información utilizadas para este trabajo incluyen tanto fuentes bibliográficas, documentos técnicos y estadísticas de las instituciones, como entrevistas con funcionarios públicos, constructores y promotores de grupos sociales, así como datos que he extraído de mi propia experiencia como trabajadora de una empresa constructora de vivienda.

En la introducción a este trabajo se presentan de manera general las principales tendencias internacionales en la política habitacional hasta la década de los ochenta, para abordar posteriormente los cambios en dichas tendencias durante los noventa. Particularmente se analizan las orientaciones y recomendaciones de las dos principales agencias internacionales de ayuda, el Banco Mundial y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS-Hábitat). Éste constituye el marco general bajo el cual se analiza, en los siguientes capítulos, la política habitacional del Estado mexicano.

El primer capítulo se refiere a la política de vivienda instrumentada en México hasta 1988 y estudia particularmente la acción habitacional del Estado durante los setenta y ochenta en el contexto económico y político de esas décadas. Se presenta el marco legislativo y programático del sector habitacional, la acción de los diferentes tipos de instituciones y los cambios que se fueron produciendo en ambos. 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 y actores sociales resultaron mayoritariamente beneficiados por los programas de vivienda. El estudio de la política habitacional aplicada durante el sexenio de Carlos Salinas (1989-1994) se desarrolla en el segundo capítulo, utilizando un esquema de análisis similar al del capítulo anterior, con énfasis en los cambios fundamentales surgidos a principios de los años noventa, vinculándolos con las recomendaciones de las agencias internacionales y con el modelo de desarrollo adoptado por el Estado mexicano orientado hacia la desregulación económica. El siguiente capítulo está referido al Infonavit, comprende un análisis completo de esta institución, incluyendo la reforma fundamental que experimentó desde 1992. Se resaltan los cambios que se han ido presentando en este organismo y su articulación con la correlación de fuerzas existente en

los distintos momentos entre los actores que participan en la toma de decisiones y con las principales recomendaciones de las agencias internacionales. El capítulo dedicado al Fonhapo pone particular acento en el análisis de su sistema de promoción, que incluye la participación de la comunidad en los procesos de gestión y producción, hecho que constituye una de las características distintivas de este organismo.

En el capítulo final, a manera de conclusiones, se hace una comparación entre las dos etapas de la política de vivienda estudiadas (1972-1988 y 1989-1994) y se analiza la concordancia entre la acción de las diferentes instituciones y las estrategias establecidas en el marco normativo, así como la vinculación de los cambios experimentados por la política habitacional con los lineamientos propuestos por las agencias internacionales. Por último, se realiza una breve reflexión sobre el desempeño más reciente de la política habitacional,<sup>3</sup> marcando las tendencias más visibles que se han venido presentando, con la finalidad de plantear algunas propuestas sobre nuevas líneas de investigación.

#### AGRADECIMIENTOS

La investigación que aquí se presenta se desarrolló originalmente como una tesis de maestría en desarrollo urbano en el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, la cual se concluyó en 1996 y estuvo bajo la dirección de la profesora Martha Schteingart. Dicha tesis obtuvo en 1997 un premio de la Academia Mexicana de Ciencias a las mejores tesis de posgrado en ciencias sociales en el área de sociología.

Expreso mi mayor reconocimiento y gratitud a la profesora Martha Schteingart, quien con gran interés, dedicación y paciencia dirigió este trabajo, compartiendo conmigo sus conoci-

<sup>3</sup> La acción habitacional del Estado desde 1995 hasta la actualidad, no fue motivo de este estudio, ya que éste se concluyó a principios de 1996 y, por limitaciones de tiempo, no fue posible actualizar la investigación para abarcar lo sucedido con la crisis financiera de la banca, en los programas de vivienda que ésta ofrece, ni las transformaciones más recientes de los organismos, especialmente el Fovi y el Fonhapo.

mientos, haciendo observaciones que enriquecieron el contenido y estructura, brindándome, durante el largo proceso de elaboración, un gran apoyo y, sobre todo, su invaluable amistad.

Extiendo mi agradecimiento al profesor Manuel Ángel Castillo, quien leyó el trabajo, haciéndome importantes comentarios y a los profesores Crescencio Ruiz, coordinador de la Maestría en Desarrollo Urbano y Gustavo Cabrera, director del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México (CEDDU), en 1995, quienes me brindaron un apoyo especial sin el cual hubiese sido muy difícil —si no imposible— concluir este trabajo.

También agradezco muy especialmente al profesor Manuel Ordorica, actual director del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México y a los profesores Valentín Ibarra, actual coordinador de la Maestría en Desarrollo Urbano, José Luis Lezama y Clara Salazar, coordinadores de Publicaciones del CEDDU, quienes me facilitaron todos los elementos necesarios para su presentación final.

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

Extiendo mi reconocimiento al ingeniero Mario Méndez y al arquitecto Ernesto Alva, del Infonavit, quienes me proporcionaron información que fue fundamental para el desarrollo de este trabajo. De igual manera, a la licenciada Amalia García Suárez y al arquitecto 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 de Fovi y me brindó información importante para el desarrollo del estudio sobre el Infonavit. El arquitecto Edgardo Muñiz, director del Instituto de Vivienda de la Asamblea de Barrios, me proporcionó valiosa información que me permitió entender los complicados procesos de gestión de los grupos sociales para los créditos de Fonhapo. De igual manera, el arquitecto Jorge Lavaniegos y el ingeniero 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.



# INTRODUCCIÓN

## LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA Y SUS CAMBIOS AL INICIO DE LOS AÑOS NOVENTA. UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

### TENDENCIAS HASTA LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

Los gobiernos de los países europeos y de Norteamérica comenzaron a intervenir en los aspectos sociales a principios del siglo xx, 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 periodo de rotación de capital, que los gobiernos no estaban en posibilidad de realizar. No fue sino hasta los años cincuenta, durante los cuales la gran escasez de vivienda se hizo patente, generando fuertes presiones sociales, cuando los estados se encontraron más fortalecidos económicamente y en condiciones de intervenir en la solución del problema habitacional. Dicha intervención fue particularmente importante hacia mediados de la década de los setenta.

Las primeras acciones en materia habitacional de los gobiernos de países desarrollados datan aproximadamente de la segunda década del siglo y, en general, se refirieron a la vivienda bajo el régimen de arrendamiento. Desde la primera guerra mundial en Inglaterra (CIDAC, 1991) y desde 1948 en Francia, se implantó el control de alquileres, como una medida para ayudar a resolver el problema de vivienda de los sectores populares (Castells, 1983). Estas primeras intervenciones consistieron en imponer regulaciones al

mercado, pero tuvieron escasos efectos, dado el enorme incremento de la población urbana y, con ello, el de la demanda de vivienda.

Alrededor de los años cincuenta, los gobiernos comenzaron a invertir en la producción masiva de vivienda, desarrollando importantes proyectos; así, 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 grados de subsidio del Estado hacia los beneficiarios. Se crearon instituciones públicas de vivienda, en las que el capital estatal tenía una gran 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 llamado "Estado benefactor", uno de cuyos objetivos fue elevar el salario indirecto de los trabajadores para lograr mayor campo 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 grado de subsidio fuera sumamente alto, ya que la recuperación de la inversión era muy lenta. Además, al ser el Estado propietario de las viviendas, éste debía asumir la responsabilidad de su mantenimiento, lo que hacía aún más lenta la recuperación. Por esta razón, en casi todos los países, se dispuso 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

considerables subsidios, pero menores que en el caso del arrendamiento (CIDAC, 1991 y UNCHS, 1995).

Durante la década de los ochenta se presentaron modificaciones importantes a la política de vivienda de los países desarrollados. Los cambios en la orientación política de muchos gobiernos hacia el neoliberalismo incidieron en su forma de intervención en materia habitacional. No obstante que casi todos estos países fueron transformando sus políticas habitacionales, aún había mucha divergencia entre éstos y no existía consenso sobre cuál debía ser el papel de los gobiernos respecto a la vivienda.

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 considerablemente, cayó la producción de vivienda en renta y se ofrecieron incentivos para que los inquilinos compraran la suya. En otros países como Suecia, Noruega y un poco menos en Francia, aunque usualmente se permite la acción del mercado para ofrecer una variedad de tipologías y formas de tenencia, la vivienda social para renta y las cooperativas todavía constituyen opciones abiertas para gran cantidad de familias y, en algunos casos, existe una importante intervención gubernamental en el aprovisionamiento de suelo. La promoción privada con ganancias restringidas es también un esquema bastante común en estos países. En Estados Unidos, en cambio, se favorece la provisión de vivienda por el mercado, la intervención gubernamental es muy limitada y se dirige sólo hacia aquella población que carece de medios para adquirir una vivienda en condiciones comerciales. Hay muy poco apoyo para iniciativas comunitarias de autoconstrucción, la mayor parte de la oferta habitacional es producida por promotores y constructores privados y la tierra es adquirida en el mercado (UNCHS, 1995).

Se puede decir que los cambios en los ochenta en la política habitacional de los países del norte, consistieron, en general, en la disminución de la participación del Estado en el aspecto financiero y en la desregulación, para permitir mayor juego de las fuerzas del mercado. No obstante, en muchos casos se conservaron las mismas instituciones creadas por el Estado del bien-



estar, aunque con menor capacidad de influencia y menos recursos.

En los diferentes países de América Latina, la creación de los primeros organismos habitacionales comenzó alrededor de la primera mitad del siglo XX; sin embargo, su acción fue bastante limitada. Recién en los años sesenta se presentó un importante crecimiento de 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, 1982).

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 el 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. Estos organismos comenzaron a producir grandes bloques de viviendas, pero, a diferencia de lo que inicialmente ocurrió en los países desarrollados, éstas se asignaron predominantemente bajo el régimen de propiedad privada mediante créditos individuales.<sup>1</sup> Los beneficiarios de dichos créditos se localizaron, en general, en los estratos de ingresos medios (15 a 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 caracterizados por mayor participación financiera del gobierno, que a través de nuevas leyes impositivas logró constituir fondos cuantiosos de financiamiento y promoción de vivienda para tra-

<sup>1</sup> Sin embargo, todavía en los años sesenta, también se produjeron algunos conjuntos habitacionales construidos para renta, pero su impacto fue muy escaso, a diferencia de lo sucedido en los países desarrollados.

bajadores asalariados, combinando capitales privados e internacionales (Núñez, Pradilla y Schteingart, 1982).

La producción de vivienda se incrementó de manera importante y se logró el acceso de nuevas capas de asalariados al mercado habitacional, 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 provocó 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, 1982).

Estos nuevos organismos también desarrollaron grandes conjuntos habitacionales asignados bajo el régimen de propiedad privada que incidieron de manera importante en los modelos de crecimiento urbano. “En estos esquemas de vivienda, el Estado raramente estableció todo un sistema productivo,<sup>2</sup> 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 subcontractaba la producción o se apoyaba y se financiaba” (Pradilla, 1987: 50).

La aplicación de estos programas habitacionales, que 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 es el de 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 sesenta y principios de los setenta, las teorías de John Turner y de sus seguidores sobre la vivienda popular (*La habitación como verbo*, y *Libertad para construir*) y la mistificación de la autoconstrucción como una forma de producción habitacional en la que el

<sup>2</sup> 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).

usuario es "libre" gestor y productor de su vivienda, la cual le permitirá posteriormente lograr mejoras económicas. Estas teorías criticaban lo que los programas estatales habían venido haciendo y defendían la vivienda popular autoconstruida.

Influido por esta corriente de pensamiento, el Banco Mundial comenzó en 1972 a otorgar créditos a países subdesarrollados, principalmente de África 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 habitacional 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 durante toda la década de los setenta, 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 fines de la década de los sesenta, algunos gobiernos latinoamericanos comenzaron a crear instituciones que desarrollaban programas de autoconstrucción, lotes con servicios, vivienda progresiva, ayuda mutua, etc. En general, financiaban su acción principalmente con recursos transferidos de manera directa 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 los recursos fiscales que utilizaban para sus acciones.

Generalizando, la intervención habitacional del Estado en América Latina durante los años setenta se dio a través de tres moda-

lidades: el otorgamiento de créditos individuales para la adquisición, ampliación o mejoramiento de la 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, en los países del sur se empezaron a presentar cambios en la intervención de los gobiernos en materia habitacional. Esos cambios se explican por: mayor orientación hacia el mercado promovida por algunos países desarrollados y por las agencias multilaterales de ayuda; la crisis económica que se vivió en esa década, la cual limitó la capacidad de los gobiernos para el desarrollo de grandes proyectos habitacionales con altos costos y subsidios; la emergencia de presiones democratizadoras de los grupos sociales y de algunas agencias internacionales que demandaban mayor apoyo a las organizaciones comunitarias, a las ONG y la participación en los programas de vivienda;<sup>3</sup> la mayor fuerza adquirida por los movimientos feministas que se manifestaban contra la discriminación en el acceso a la vivienda y los servicios; la disminución del financiamiento de las agencias multinacionales 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 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 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 y reducir y reestructurar los subsidios a la vivienda, haciéndolos más transparentes y aplicándolos con criterios más selectivos (Banco Mundial, 1994).

<sup>3</sup> Fueron estas mismas presiones las que promovieron la inclusión del “derecho a la vivienda” en el movimiento en favor de los “derechos humanos”.

Este cambio marca el comienzo de una segunda etapa en la operación del banco, que se relaciona con el dominio del neoliberalismo y la adopción de políticas de estabilización y ajuste estructural en los países fuertemente endeudados, como condición para los préstamos de los organismos internacionales (Pugh, 1994). Dichas políticas de ajuste y estabilización se instrumentaron en casi todos los países de América Latina, en cambio, la política de vivienda del Banco Mundial no influyó tanto los programas habitacionales de los países de la región. En general, en los años ochenta, se mantuvieron las mismas instituciones creadas en las dos décadas anteriores sin grandes modificaciones y se hicieron algunos ajustes a sus esquemas financieros para que se adecuara al fenómeno inflacionario que se presentó durante este periodo.

LOS AÑOS NOVENTA: INFLUENCIA DEL BANCO MUNDIAL  
Y DEL CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA  
LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Durante los últimos años de la década de los ochenta, las políticas de vivienda se fueron transformando de la “provisión”<sup>4</sup> al enfoque “facilitador”. Dos iniciativas internacionales promovieron este nuevo enfoque: la primera fue la Estrategia Global de Vivienda al año 2000, desarrollada en 1988 por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS, Hábitat) y la segunda fue el Programa de Política Urbana y Desarrollo Económico del Banco Mundial en 1991, del que se derivó el documento de política habitacional, *Vivienda: un entorno propicio para el mercado habitacional*<sup>5</sup> de 1993. Por la importancia que revisten a escala mundial estas dos iniciativas, en los siguientes párrafos abordaremos sus principales aspectos, para obtener un marco de referencia que nos oriente en el análisis de los cambios de la política habitacional en México.

<sup>4</sup> Este concepto se refiere al papel del Estado como proveedor de vivienda, lo cual implicaba mayor intervencionismo.

<sup>5</sup> Este documento fue publicado por primera vez en inglés en 1993 con el título *Housing: Enabling Markets to Work* y en 1994 se publicó en español.

El Banco Mundial, desde los setenta se había convertido en la principal institución que otorgaba créditos para programas habitacionales a los países subdesarrollados. Veremos a continuación algunas conclusiones importantes que este organismo obtuvo de la evaluación de su acción en las últimas dos décadas. De acuerdo con ellas, 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 de manera importante a la solución del problema habitacional y constituye un cuantioso submercado que mejora a través del 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; la importancia asignada por los préstamos del banco a la población más pobre, debe mantenerse (Banco Mundial, 1994).

Estas conclusiones marcaron a su vez 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 de las economías dependientes; sin embargo, todavía permanecían vacíos 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, elaborada a comienzos de los 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 econo-

mía en general. 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. Así, se ubica al sector habitacional “en el punto de intersección de los sistemas financieros, la política económica, la política social, la política ambiental y el gobierno” (Pugh, 1993: 39).

La perspectiva del desarrollo del sector vivienda en su totalidad se relaciona con la macroeconomía porque considera que la producción de vivienda representa un potencial importante para 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 le vincula con las políticas sociales, ya que, a pesar de que esta perspectiva mantiene su base en el enfoque del libre mercado, además incluye una amplia agenda social, que privilegia la atención hacia los pobres y el otorgamiento de subsidios focalizados (esferas en las que pueden ocurrir ineficiencias en los mercados). 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 en los que los mercados, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las Organizaciones Comunitarias de Base (OCB) y las familias puedan presentar sus propuestas y formar asociaciones habitacionales para mejorar y expandir el sector de la vivienda. Se considera que cada participante tiene un papel específico, determinado por sus ventajas comparativas. Así, las empresas requieren de eficiencia y dinamismo; las familias buscan satisfacer sus necesidades básicas de alojamiento; las ONG y las OCB median entre las familias y las instituciones, y los gobiernos tienen la responsabilidad de formular la política, realizar inversiones públicas y crear y proteger los derechos de la propiedad (Pugh, 1993 y 1994), es decir, facilitar el desarrollo del sector.

Para el Banco Mundial 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 escasos recursos públicos en la mayor medida posible.

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 (Banco Mundial, 1994: 43-44).

Los antecedentes de la actual política habitacional del Banco, de acuerdo con Pugh, se encuentran en la corriente de pensamiento económico llamada “nueva economía política”, desarrollada a partir del neoliberalismo, la cual sitúa los aspectos económicos y políticos en la relación cambiante entre los gobiernos, los mercados y las instituciones. Durante los años ochenta se postulaba que el papel del Estado debería limitarse a intervenir en las áreas donde pudiesen ocurrir ineficiencias en los mercados. A principios de los noventa, en cambio, se empezó a argumentar que en los países subdesarrollados debería promoverse el mejoramiento en el desempeño de los gobiernos y de 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 llamadas “Nuevas Economías Institucionales” (NEI), que se abocan al estudio de 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 desarrollarían 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 Estado debe constituirse, de acuerdo con el Banco Mundial, en el engranaje para la aplicación de las estrategias facilitadoras. Su papel debe ir más allá de ser el proveedor de bienestar 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 ONG, las OCB y las familias, promueva 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 y, partiendo de lo anterior, identifica *siete instrumentos* con que cuentan los gobiernos para poner en práctica una política de vivienda facilitadora.

Los instrumentos que conciernen a la demanda son: 1) *el desarrollo del derecho de propiedad*, mediante la creación de un marco legal que establezca sistemas de propiedad privada, la aplicación de programas de regularización de la tenencia de la tierra y la transferencia de las viviendas de propiedad pública a los residentes; 2) *la promoción del financiamiento hipotecario*, mediante el establecimiento de instituciones hipotecarias solventes, que concedan créditos a tasas de interés reales, y 3) *la racionalización de los subsidios*, considerándolos como recursos de última instancia, que deben ser focalizados, medibles y transparentes (Banco Mundial, 1994).

Los instrumentos relativos a la oferta son: 4) *el suministro de infraestructura para la urbanización residencial*, proponiéndose la dotación de servicios a los terrenos urbanos no aprovechados y el mejoramiento de los asentamientos precarios; 5) *la reglamentación de la urbanización de terrenos y la construcción de viviendas*, se busca equilibrar los costos y los beneficios de las normas que rigen a los mercados de tierra y vivienda, y 6) *la organización de la industria de la construcción*, mediante la creación de mayor competencia en este sector, evitar la existencia de monopolios, y facilitar el acceso de las empresas pequeñas al mercado y promover el uso de materiales y métodos locales de construcción (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*, para lo que se propone que los gobiernos fortalezcan a las instituciones coordinadoras del sector habitacional, la organización de foros públicos para la formulación de las políticas y la realización de evaluaciones (Banco Mundial, 1994).

En su último documento sobre políticas habitacionales, el banco establece los principios que guiarán su futura asistencia a los países solicitantes. Entre éstos está conducir a los gobiernos para que cumplan una función facilitadora, dejando de lado la producción,

financiamiento y mantenimiento de viviendas y ocupándose de mejorar la eficacia del mercado inmobiliario y las condiciones habitacionales de los pobres. Otro señalamiento se refiere a que la asistencia tendrá carácter sectorial, en lugar de centrarse en proyectos específicos, y a que se prestará ayuda a las instituciones que cumplan funciones reguladoras y se encuentren dispuestas a eliminar las distorsiones del mercado. De este modo, apoyará a los proyectos de inversión y a las operaciones de asistencia técnica de los gobiernos, y a las reformas de políticas e instituciones (Banco Mundial, 1994).

Las principales recomendaciones que el banco hace a los gobiernos de países de ingreso mediano, fuertemente endeudados, entre los cuales se encuentra México, se refieren a que se deberá privilegiar la reforma de las políticas fiscales y financieras, mejorar el funcionamiento de las instituciones de vivienda, reducir las transferencias presupuestarias al sector y ampliar las inversiones en infraestructura urbana (Banco Mundial, 1994).

Por su parte, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS, Hábitat), hace una crítica al énfasis que en la práctica se ha puesto en el libre mercado para resolver los problemas habitacionales, argumentando que no se toman en cuenta factores extraeconómicos, como la influencia de algunos grupos de interés, que pueden manipular el desempeño de los mercados para obtener ventajas. Propone que se reconsideren las limitaciones de los mecanismos del mercado y se replantee la importancia de la intervención del gobierno y la sociedad. La nueva agenda para la vivienda, según este organismo, debe aprovechar las ventajas de los mercados privados de tierra, materiales de construcción, financiamiento, etc., pero dentro de un marco que identifique aquellas áreas donde los mercados desregulados pueden ser ineficientes. Las empresas privadas, las ONG, las agencias de voluntarios y las organizaciones comunitarias de base (OCB), son consideradas como productoras más eficientes de los servicios relativos a la vivienda que las burocracias estatales; sin embargo, los gobiernos desempeñan un papel importante como reguladores, garantes y facilitadores (UNCHS, 1995).

Desde este punto de vista, las políticas facilitadoras no necesariamente implican menor intervención del gobierno, sino otro

tipo de intervención enfocada a apoyar a aquellos que no tienen acceso al mercado formal y a permitir la acción de las fuerzas del mercado en las áreas donde ésta pueda disminuir costos y asegurar una coincidencia entre la oferta y la demanda (Banco Mundial, 1994).

Así, la posición del UNCHS 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 tipologías y formas de tenencia de la vivienda y asegurar mayor autonomía de las autoridades locales, de manera que éstas puedan responder a las necesidades particulares de sus habitantes. Considera que la acción gubernamental puede realizarse de manera más eficiente a través de asociaciones con intermediarios que no tienen fines de lucro, como las ONG, 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.

Este organismo hace un cuestionamiento acerca de quiénes han sido los verdaderos beneficiarios de las estrategias facilitadoras. Su preocupación central 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 aquellos sectores urbanos con menores posibilidades de acceso al mercado no puedan obtener vivienda y servicios adecuados. Señala que dicho peligro es más evidente cuando en las sociedades altamente desiguales con mercados imperfectos y aparatos estatales débiles se pone mayor énfasis en los mecanismos del mercado.

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 depen-

derá 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).

Existen diferencias entre la posición del Banco Mundial y la del UNCHS respecto a las estrategias facilitadoras en la vivienda. El primero tiene una visión más global del sector y se inclina por la aplicación de dichas estrategias, tanto para la población de mayores recursos y la vivienda media como para la popular; se enfoca más en los aspectos financieros, en la simplificación del marco normativo, en la desregulación de los mercados y en la provisión de infraestructura y tierra de los gobiernos, con el objetivo de que el sector privado pueda producir de manera más eficiente la vivienda. En contraste, la posición del UNCHS se centra más en el aspecto social y en la vivienda popular; para esta agencia, las políticas facilitadoras deben dirigirse principalmente a la población que no tiene acceso al mercado, tomando la forma de asociaciones (ONG, OCB, instituciones gubernamentales, etc.) en las que la participación sea un elemento muy importante, así como el diseño de esquemas financieros innovadores y accesibles para los pobres.

Como veremos en los siguientes capítulos, 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, dicha influencia comenzó a hacerse visible, primero en la legislación y en los programas sectoriales y, posteriormente, en las cláusulas impuestas por el banco al crédito otorgado al Fonhapo en 1986.<sup>6</sup> Sin embargo, no será sino hasta 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 son la desregulación de las instituciones financieras, cambios en la legislación y la normatividad y la reforma de los organismos habitacionales.

<sup>6</sup> Estas condicionantes se analizarán con detalle en el capítulo “El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares”.

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 más recientes.

# LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN MÉXICO HASTA 1988

ANTECEDENTES: LOS PROGRAMAS DEL ESTADO MEXICANO  
ANTERIORES A LOS AÑOS SETENTA

La intervención del Estado mexicano en el sector de la vivienda durante la década de los sesenta cobra fuerza y tiene un efecto importante en la producción de este bien. 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. Dado que dichas iniciativas ya han sido abordadas en múltiples trabajos<sup>1</sup> en lo que sigue trataremos sólo los aspectos generales que se relacionan con las grandes tendencias internacionales en materia de política habitacional.

En los años 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 que había ocurrido en años anteriores en la mayoría de los países desarrollados. Entre 1942 y 1948 se decretó el control de alquileres considerados de bajo costo, medida que 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.

Tres instituciones comenzaron a intervenir en el sector de la vivienda a fines de los años cuarenta. Dos de ellas, la Dirección de Pensiones Civiles (antecedente del ISSSTE) y el IMSS, pertenecían al sector de la seguridad social, con una población derecho-

<sup>1</sup> Entre los trabajos más relevantes sobre este tema están el de Copevi, 1977 y el de Garza y Schteingart, 1978.

habiente determinada; su incursión en el campo habitacional consistió en la construcción de grandes bloques de vivienda, sobre todo en la capital del país, que se asignaron bajo el régimen de arrendamiento. La tercera institución, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (hoy Banobras), adjudicó su producción bajo el régimen de propiedad y la dirigió hacia la población de ingresos medios. A diferencia con lo sucedido en los países europeos y de Norteamérica, la producción de estos programas fue mínima respecto a la demanda que pretendían atender. En 1954 se constituyó, dentro del Banobras, el Fondo de Habitaciones Populares, el cual dirigió principalmente su acción hacia los sectores de menores recursos. No obstante que la producción de todas estas instituciones no haya alcanzado los grados tan significativos que se obtuvieron desde la década de los setenta y en las dos posteriores, debemos señalar que de los años cincuenta hasta principios de los setenta, la banca hipotecaria tuvo una participación considerable en la producción de vivienda media y de interés social.<sup>2</sup>

Respecto a los sistemas de ahorro y préstamo, que fueron comunes en muchos países de Latinoamérica, se presentaron en México algunas iniciativas, también en la década de los cuarenta; sin embargo, en 1970 se derogó la legislación referente a las instituciones que incluían estos programas por considerarse inoperantes (Copevi, 1977). Será hasta los noventa cuando reaparezcan estos sistemas en los bancos privados, pero dirigidos hacia los sectores medios.

La primera acción gubernamental en materia habitacional de gran envergadura fue la creación del Programa Financiero de Vivienda (PFV) en 1963. Su principal objetivo 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 su funcionamiento se impuso legalmente a la banca la obligación de destinar al financiamiento de las actividades prioritarias del Estado (entre las que se encuentra la producción de vivienda) 30% del

<sup>2</sup> Un análisis de los aspectos financieros de estos programas se encuentra en Connolly, 1998.

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 además el gobierno federal aportó recursos. 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). La creación del PFV se relaciona con una política que fue común durante los años sesenta en algunos países latinoamericanos, en los que se organizaron programas habitacionales combinando los recursos gubernamentales con los del sector financiero, apoyados por las agencias internacionales de ayuda.

Este programa, vigente hasta la actualidad, ha financiado la construcción de conjuntos habitacionales, asignando las viviendas en propiedad.<sup>3</sup> Se estipuló que los créditos se otorgarían hasta por 80% del precio de las viviendas (el destinatario tenía que cubrir un enganche de 20%), con una tasa de interés de 8 o 9% y un plazo de amortización de hasta quince años (Copevi, 1977). Los subsidios otorgados consistían en la inclusión de tasas de interés menores que las comerciales. Sin embargo, dadas sus características crediticias, los beneficiarios han sido principalmente los sectores de ingresos medios.

En síntesis, podemos decir que en México se reflejaron las principales tendencias de la política habitacional de los países desarrollados y de América Latina. La diferencia fundamental respecto a los primeros es que, si bien se pusieron en práctica programas referidos a la vivienda en renta, éstos 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 para 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 no tuvieron un impacto importante.

<sup>3</sup> Por primera vez 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.f., citado en Garza y Scheingart, 1978: 56).



La intervención del Estado mexicano, hasta principios de los años setenta, en materia de vivienda se dirigió principalmente hacia los sectores medios —a diferencia de lo ocurrido en los países desarrollados— y tuvo incidencia mínima en el mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población mayoritaria. Será hasta 1972, cuando dicha intervención tenga mayor alcance y logre extender sus beneficios hacia algunos grupos de la población de menores recursos.

#### CONTEXTO ECONÓMICO Y POLÍTICO EN LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA

Es importante relacionar la producción de vivienda de los programas públicos durante este periodo con la situación económica del país, que puede dividirse en dos etapas: la primera abarca desde 1972 hasta 1981, cuando la economía experimentó cierto crecimiento, a excepción de la crisis de 1977; la segunda, de 1982 a 1988, se caracterizó por un proceso de gran inestabilidad económica con altas tasas de inflación y disminución de la inversión pública (con la aplicación de las políticas de ajuste y estabilización macroeconómica).

Durante la primera etapa, los indicadores económicos que se relacionan con la producción de vivienda eran los siguientes: la tasa de crecimiento anual del PIB nacional fue de 7.9%, la del salario mínimo de 23.18% y la de los precios al consumidor de 21.7% —incluso por abajo de la del salario— (García Peralta y Puebla, 1998). El entorno económico resultaba propicio para el surgimiento y desarrollo de grandes programas habitacionales. Fue precisamente en esta etapa cuando se crearon los fondos solidarios para vivienda, los cuales se analizan en los siguientes apartados. Con dicha acción gubernamental se constituyó el que podemos llamar “sistema institucional de vivienda”, que incluye tres tipos de organismos: los que dirigen su producción a los sectores medios de la población (Fovi-banca); los que atienden a la población de menores recursos (Indeco y después Fonhapo, DDF e institutos estatales de vivienda), y los destinados a los trabajadores asalariados (fondos para vivienda).

En la segunda etapa, en cambio, dichos indicadores económicos mostraban condiciones sumamente adversas: el PIB nacional presentó una tasa de crecimiento negativa de  $-0.10\%$  anual (en 1983 fue de  $-4.2\%$ ) y el ritmo anual promedio de la inflación fue de  $113.5\%$ , y en 1989 llegó a ser de  $159.2\%$  (García Peralta y Puebla, 1998). El acelerado proceso inflacionario afectó fuertemente los costos de los materiales de la construcción y del suelo, y la tasa de inflación en éstos estuvo por arriba del promedio general (Scheitingart, 1989).

En cuanto al entorno político, a principios de los setenta, el gobierno, además de enfrentar el fracaso del modelo llamado de "desarrollo estabilizador",<sup>4</sup> presentaba una crisis de legitimidad debida, fundamentalmente, al movimiento estudiantil de 1968. El descontento social provenía principalmente del sector de los trabajadores cuyo poder adquisitivo se había reducido, así como de algunos sectores de las capas medias que encontraban pocas perspectivas de empleo y desarrollo. Ante este contexto, el gobierno aplicó una política de mayor intervencionismo en la economía y en los rubros de bienestar social, esto último con características de tipo "populista". Hacia la segunda mitad de los setenta, esa forma de hacer política generó cierto descontento en el sector empresarial. El gobierno entonces intentó la reconciliación con éste y también con el sindicalismo oficial, otorgándoles mayores concesiones.

Desde 1980 hasta fines de 1981 se produjo mayor crecimiento económico debido al fuerte incremento en la producción y venta de petróleo, el cual se financió fundamentalmente con el endeudamiento externo.<sup>5</sup> En 1982 tuvo lugar una drástica caída en los precios del petróleo, factor desencadenante de la crisis económica que se prolongó durante toda la década de los ochenta. Ante la huida de capitales, el gobierno nacionalizó la banca a fines de

<sup>4</sup> Esto se reflejaba en el estancamiento económico y en la contracción de las actividades productivas.

<sup>5</sup> Se lograron ritmos de crecimiento económico muy elevados, el PIB alcanzó tasas de 8 y 9%, las cuales resultan de las más altas a escala mundial (Blanco, 1995).

1982, lo que trajo consigo un nuevo descontento del sector empresarial privado.

Para enfrentar la crisis económica, el gobierno tuvo que recurrir de nuevo al crédito externo y adoptó las políticas macroeconómicas propuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Se aplicó un programa austero, que entre otros aspectos implicó una drástica reducción del gasto público y del gasto social. Los sectores de salud y educación se vieron fuertemente afectados con dicha reducción; sin embargo, no sucedió lo mismo con la vivienda. Por el contrario, la participación de los organismos habitacionales creció de manera considerable y la política de vivienda se constituyó en la “política social por excelencia” del gobierno de Miguel de la Madrid (CIDAC, 1991).

Varios factores explican esta discrepancia entre la intervención estatal en materia habitacional y la política general del gasto público. Entre ellos podemos destacar: el hecho de que más de 90% de los recursos destinados a la producción de vivienda no provienen del erario (como veremos a lo largo del presente capítulo); el interés del gobierno y los empresarios de la construcción por asegurar la supervivencia de este sector, generador de empleos y fuertemente afectado por la crisis económica; el incremento del porcentaje correspondiente al “encaje legal” destinado a programas habitacionales, al encontrarse la banca nacionalizada; la presencia de organizaciones sociales populares, solicitantes de vivienda, que se encontraron fortalecidas a raíz de la creación de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup) en 1981 y demandaron formas promocionales alternativas para la vivienda popular (fenómeno que se acentuó después de los sismos de 1985). En estas condiciones, la política de vivienda permitió al Estado tener un espacio de negociación y una fuente de legitimidad ante el sindicalismo oficial y los grupos populares.

#### MARCO LEGISLATIVO Y PROGRAMÁTICO DEL SECTOR HABITACIONAL

A principios de los setenta no existía un marco legislativo y programático explícito que señalara los lineamientos generales para

el sector habitacional y que pretendiera coordinar la acción de las diferentes instituciones, de modo que éstas trabajaban de forma más o menos independiente. Sin embargo, hay que destacar la formulación de la primera Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1976, la cual fue producto de la primera Conferencia Internacional sobre Hábitat organizada por Naciones Unidas. Dicha ley 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), que ratifica la “función social de la propiedad” y el derecho del Estado a afectar la propiedad privada por medio de la planeación (Azuela, 1989).

#### *El Programa Nacional de Vivienda de 1978*

A partir de la formulación de la LGAH, la planeación urbana y regional recibió mayor atención en México. En 1977 se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, uno de cuyos programas sectoriales más importantes fue el Programa Nacional de Vivienda (PNV) de 1978. Éste señaló, por primera vez, la necesidad de integrar las acciones de vivienda de los sectores público, privado y social y planteó cuatro líneas generales de acción: *a)* suelo, para lo que propuso la creación de reservas territoriales; *b)* insumos para la construcción, señalando la conveniencia de constituir sociedades cooperativas para su producción y de instalar parques de materiales; *c)* financiamiento, indicando que se deben incrementar los recursos para los programas destinados a la población más pobre, y *d)* tecnología, proponiendo la priorización de aquella que maximiza el empleo (Scheingart, 1989a).

Se incluyeron, 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 setenta, y se amplió la gama de acciones de autoconstrucción. No obstante que el PNV estableció que la inversión en dichos programas debería representar más de 20%

del total (Schteingart, 1989a), hasta 1981 apenas llegó a superar 5% (véase el cuadro 3 de p. 100).

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 coordinación de los organismos de vivienda, no se logró en la práctica, ya que éstos siguieron actuando de manera separada. “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).

Durante el siguiente gobierno (el de Miguel de la Madrid, 1982-1988) se llevaron a cabo reformas institucionales y legislativas en el sector habitacional. Se creó una nueva instancia federal coordinadora de las actividades de todos los organismos de vivienda, la Subsecretaría de Vivienda, dependiente de la recién creada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue). En 1983 se reformó el artículo 4º de la Constitución donde se especificó que todos los mexicanos tienen derecho a una vivienda digna, elevando así a rango constitucional el derecho a la vivienda. A finales de ese mismo año se elaboró la Ley Federal de Vivienda (LFV) y también el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (Pronaduvi). Estas acciones se relacionan con las propuestas del Banco Mundial que promueven la formación de instituciones coordinadoras del sector habitacional, así como con la tendencia internacional de incluir entre los derechos humanos el derecho a la vivienda.

### *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, dando preferencia a los sectores más pobres de las ciudades y el campo. Una de sus metas centrales es “constituir el Sistema Nacional de Vivien-

da, 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). Establece que la Sedue tendrá las atribuciones de coordinar, evaluar y conducir las políticas habitacionales; sin embargo, refrenda la amplia autonomía de los organismos, de modo que la entidad coordinadora del sector quedó limitada para ejercer un mando directo sobre los programas y los recursos financieros de los organismos de vivienda (Zepeda y Mohar, 1993).

Respecto a la atención de las demandas de la población más pobre, la LFV presenta tres lineamientos básicos: la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados; el apoyo a la producción y distribución de materiales para la construcción, y el impulso a las cooperativas de vivienda. Esto coincide con la tendencia, observada en varios gobiernos de países subdesarrollados, de apoyar las acciones de autoconstrucción de las organizaciones comunitarias e incluir su participación en el proceso de producción.

### *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; la inversión en el sector habitacional era vista como una de las estrategias para lograr la reactivación económica, dando un impulso a la industria de la construcción. Las principales metas de este programa fueron: la reorientación de los sistemas de financiamiento para la vivienda de interés social, asignar mayores recursos, dar preferencia a los grupos sociales organizados y fomentar la autogestión; la constitución de reservas territoriales mediante la oferta de tierra pública para fraccionamientos populares; la producción y distribución de materiales de construcción para la población de menores ingresos, y la descentralización de las acciones de vivienda de los organismos (Schteingart, 1989a).

Para el financiamiento de la política habitacional se propuso el aumento del encaje legal a la banca de 3 a 5%, hasta llegar a 6%, incrementar la provisión de recursos fiscales a los organismos y donar tierra federal a los estados y municipios para el desarrollo de fraccionamientos populares. En cuanto al volumen de inversión, la meta que planteaba el programa era dedicar 1.7% del PIB al sector, hasta llegar a 2%. No obstante que se logró casi en todos los años superar 1% del PIB, nunca se llegó a 2%. Por otra parte, la oferta pública de suelo fue escasa y, en lo que se refiere a las reservas territoriales, los resultados quedaron muy por abajo de las metas (Coulomb, 1990).

El Pronaduvi señalaba que 45% de las acciones deberían ser de vivienda progresiva y 35% de vivienda terminada, y que a esta última sólo se le dedicaría 28% del total de los recursos (Reyes, 1989). Sin embargo, las acciones de vivienda terminada representaron, en promedio, 66% de la producción total entre 1983 y 1988 (véase el cuadro 5 de p. 104). Los organismos que desarrollaron programas de autoconstrucción recibieron, en el mismo periodo, apenas 4.8% de los recursos totales (véase el cuadro 3 de p. 100). Así, se privilegió en la realidad, la construcción de vivienda terminada que contradujo la intención del Pronaduvi de impulsar la autogestión.

Este programa y la Ley Federal de Vivienda constituye antecedentes importantes de lo que será la política habitacional en México en los años noventa, en la medida que presenta una visión más global del sector habitacional. Por primera vez se menciona la necesidad de una simplificación administrativa para disminuir los costos y también se propone la oferta de tierra pública para el desarrollo de programas habitacionales populares, lo cual se relaciona con las propuestas del Banco Mundial. Por otra parte, la intención de apoyar a las organizaciones sociales autogestionarias se vincula con las propuestas de la UNCHS. Sin embargo, la influencia de dichas agencias en la política de vivienda mexicana todavía no fue determinante, porque como veremos en los siguientes apartados, se mantuvieron las mismas instituciones sin imprimirles grandes modificaciones.

LAS INSTITUCIONES DE VIVIENDA  
PARA LOS TRABAJADORES ASALARIADOS

En materia habitacional se produjo, a principios de los setenta, la más importante acción gubernamental, ésta consistió en la creación de los fondos solidarios de vivienda para los trabajadores asalariados, para lo cual se introdujeron reformas a la Ley Federal del Trabajo, que establece la obligación de los patrones de aportar 5% del salario de sus trabajadores para constituir un fondo para financiamiento de vivienda. Además, esto se vincula con una política adoptada durante los años setenta por otros países latinoamericanos, como ya hemos mencionado, donde la intervención estatal a gran escala en el sector habitacional también se organizó mediante nuevas leyes impositivas para los empleadores.

En 1972 se crearon el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores 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 de 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, su principal fuente de financiamiento han sido 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 200 000 000 de pesos (Garza y Schteingart, 1978) y después ya no se volvieron a realizar transferencias gubernamentales. Así, 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 erogaciones presupuestarias.

Los fondos para vivienda produjeron principalmente viviendas terminadas en conjuntos habitacionales y también, aunque en mucho 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 dedi-



cada al ramo habitacional que manifestó un importante crecimiento, ya que todas estas instituciones contratan a compañías privadas para la realización de sus programas habitacionales, a las que garantizan una tasa de ganancia.

Durante los primeros quince años de su acción, el sistema financiero de los fondos presentaba condiciones sumamente benéficas para sus acreditados (tasas de interés de 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 la primera mitad de los setenta, cuando se crearon estas instituciones, la economía del país presentaba un crecimiento importante; sin embargo, las tasas de interés utilizadas eran más bajas que las comerciales. Esto tiene que ver con los subsidios, ya que el tipo de vivienda producida resultaba bastante costoso, lo que hacía imposible su recuperación total bajo este esquema crediticio. No obstante, el diseño de estos organismos se realizó pensando en la inclusión de subsidios, dando preferencia a los trabajadores de menores categorías salariales.

La crisis económica desencadenada en 1982 afectó de manera particular a los fondos para vivienda, porque la inflación que se presentó llegó a sobrepasar la tasa de 100% anual y los precios de los materiales de construcción registraron aumentos superiores a la inflación y, sobre todo, a los salarios, lo que provocó la creciente descapitalización de estas instituciones, ya que sus ingresos estaban en función de los salarios y de la recuperación crediticia, y sus productos tienen los costos del mercado, pero se adjudicaron a los beneficiarios en condiciones sumamente "blandas". De este modo, los subsidios, que siempre habían tenido una magnitud importante, se hicieron aún mayores. A mediados de 1987 el Infonavit modificó su sistema de recuperación financiera y adoptó otro, basado en proporciones del salario mínimo.<sup>6</sup> Este mismo cambio se realizó en Fovissste, pero hasta 1990 (Zepeda y Mohar, 1993).

<sup>6</sup> Este nuevo sistema financiero está explicado en el capítulo referente al Infonavit.

Para poder sostener su ritmo de producción durante los años ochenta, los fondos tuvieron que reducir la superficie construida de las viviendas y la calidad de los materiales empleados. A partir de 1985, Infonavit estableció que la superficie máxima de las casas sería de 55 m<sup>2</sup>, Fovissste llegó al límite de 45 m<sup>2</sup> (Zepeda y Mohar, 1993) y Fovimi también redujo la superficie de sus prototipos. Por otra parte, la cantidad de créditos individuales asignados creció, aunque siguió siendo mucho menor que el total de viviendas terminadas.

Al iniciar su actividad, los sistemas de promoción establecidos por los fondos resultaron innovadores, ya que aparecieron dos nuevos tipos de promociones: las directas, en las que los organismos decidían sobre las características de los conjuntos habitacionales, adquirirían el suelo y asignaban las viviendas por medio de sorteos (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 la función principal de los organismos era la financiera.<sup>7</sup> Esto implicó el surgimiento de dos nuevos agentes promotores de vivienda: los organismos y los promotores del sector social, que supuestamente no tenían fines lucrativos.

Entre 1972 y 1976, las acciones de Infonavit y Fovissste se gestionaron principalmente mediante promociones directas, y esto se relacionó con el proyecto del gobierno de Echeverría, que pretendía que las centrales sindicales no tuvieran gran influencia en las políticas públicas (García y Perló, 1984). Esta situación originó fuertes críticas que culminaron con la completa desaparición de este tipo de promociones en 1980; este hecho evidenció la creciente injerencia del sindicalismo oficial y de los grupos empresariales en los fondos, ya que las centrales obreras controlaron, desde 1980 y hasta 1992, los procesos de promoción y asignación de las viviendas. Se ha encontrado una relación entre el proceso de cambio en el tipo de promociones de los organismos habitacionales y el desarrollo del sector promocional privado, que se empezó a dar a mediados de los setenta, y que está ligado a los grandes gru-

<sup>7</sup> Para una descripción detallada de las características de estos dos tipos de promociones, véase García Peralta y Puebla, 1998.

pos constructores o financieros. "Se nota una articulación perfecta entre el avance del sector promocional privado y el retiro del sector público de esta función" (Schteingart, 1982: 95).

La acción de los fondos hizo crecer la producción pública de vivienda de manera sin precedente. De 1973 a 1981, tanto la inversión como el número de acciones realizadas manifestaron un incremento importante. Entre 1982 y 1988, durante la crisis económica, la inversión se mantuvo en una escala similar a la alcanzada en 1981; por el contrario, la producción sí mostró un crecimiento considerable, lo cual se vincula con la racionalización que llevaron a cabo estos organismos. En cuanto a la participación de los fondos en la producción total de vivienda, desde 1974 hasta 1987, ésta siempre fue la mayoritaria, notándose un decremento sólo en 1988 (véase el cuadro 3 de p. 98).

El Infonavit ha sido el más importante de los tres fondos para vivienda. Su producción fue aumentando constantemente, de manera que en 1987 fue más de tres veces y media mayor que en 1974 y sólo mostró una disminución considerable hacia 1988, lo que se relaciona con el impacto causado por el proceso inflacionario. Fovissste, en cambio, mostró un comportamiento más fluctuante, alcanzó sus grados máximos de producción entre 1985 y 1986 y descendió también hacia 1988. El Fovimi, por su parte, tuvo una participación poco significativa en el periodo de estudio (véase el cuadro 2 de p. 98).

En cuanto a la población beneficiaria de estas instituciones, a finales de los setenta, en Infonavit y Fovissste se presentó un desplazamiento de los créditos asignados, hacia los cajones salariales más altos (García y Perló, 1981). En cambio, entre 1983 y 1988, el Infonavit asignó el mayor número de créditos al cajón salarial más bajo (Infonavit, 1984-1989, informes de actividades), pero el Fovissste estableció que sus créditos se asignarían a los trabajadores que percibieran de 2.5 veces el salario mínimo en adelante (Reyes, 1989).

Fovissste comenzó a cambiar su esquema de operación a partir de 1985. Además de continuar con sus programas normales, introdujo un sistema de cofinanciamiento con Fovi-banca, en el cual sólo financiaba el enganche y los gastos de escrituración, porque la construcción de los conjuntos habitacionales era fi-

nanciada por el Fovi (entrevista con la licenciada Delia Camarena, agosto de 1988). De 1985 a 1989, 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, lo que repercutió negativamente en la accesibilidad de los trabajadores del Estado a la vivienda.

En general, se puede decir que los cambios que se dieron en los fondos para vivienda hacia fines de los ochenta, se refirieron a los esquemas de recuperación crediticia para ajustarlos a la inflación, a la reducción de la superficie y calidad de las viviendas producidas y a un nuevo tipo de créditos individuales —más caros— en el Fovissste.

#### LOS ORGANISMOS DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN DE MENORES INGRESOS

Las dos principales instituciones, abocadas a la atención de la población de menores recursos, a principios de los años setenta eran la Dirección General de Habitaciones Populares del Departamento del Distrito Federal (DGHP-DDF) y el Instituto para el Desarrollo de la Comunidad (Indeco), que operaba en el sector federal.

Los principales programas desarrollados por la DGHP fueron el de erradicación de “ciudades perdidas” y el de traslado y reasentamiento de los habitantes de viviendas demolidas por obras de urbanización o de las vecindades ruinosas. Los beneficiarios de estos programas fueron reubicados en conjuntos habitacionales producidos por la misma institución. Su acción se financió con recursos provenientes del DDF o de otros organismos como Fovi, y su esquema crediticio incluyó amplios subsidios. En 1977 se decretó la desaparición de la DGHP, y se sustituyó por la Comisión para el Desarrollo Urbano (Codeur), la cual realizó apenas 30% de las acciones que construyó su antecesora, con lo cual la intervención del DDF en vivienda disminuyó fuertemente (véase el cuadro 2 de p. 98).

El Indeco administraba capitales estatal y privado (fideicomisos con la banca y “créditos puente” otorgados por el PFV), constituyendo estos últimos más de 80% de sus recursos (Garza y

Schteingart, 1978). Incluía una diversidad de programas: 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. Al igual que las demás instituciones, contrataba a compañías privadas para los procesos de diseño y construcción. Las condiciones crediticias de este organismo incluían fuertes subsidios; aunque en las acciones desarrolladas en combinación con el PFV, que constituyeron la mayoría, éstos eran mucho menores.

Durante la segunda mitad de los setenta, Indeco dejó de realizar programas con el PFV, lo cual redundó en una disminución de su inversión. Sin embargo, no sucedió lo mismo con su producción (véase los cuadros 1 y 2 de pp. 96 y 98), la que se incrementó a partir de 1978, ya que en sus programas también se llevó a cabo una importante racionalización. El principal problema de este instituto consistió en la escasez de recursos propios, de manera que tuvo que depender de los recursos fiscales que solamente alcanzaron para mantener sus gastos de operación. A partir de 1978, cuando dejó de desarrollar programas con el PFV, el gobierno federal aumentó significativamente las asignaciones presupuestarias hacia el Indeco, que se constituyeron en su única fuente de recursos (véase el cuadro 4 de p. 102). A finales de 1981, se decretó la desaparición de este organismo y su función fue absorbida por los Institutos Estatales de Vivienda. En ese mismo año, el Fondo de Habitaciones Populares (FHP) se separó de Banobras y se constituyó en una nueva institución, el fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), el cual heredó los recursos del FHP y recibió transferencias del gobierno federal.

En síntesis, hasta mediados de los setenta, el tipo de programas asignados para los sectores de menores recursos fueron el de regeneración de barrios de tugurios (DGHP) y el de autoconstrucción (DGHP e Indeco), los cuales se asemejaron a los programas promovidos por el Banco Mundial durante esa década, aunque ninguna de las dos instituciones mencionadas recibió apoyo financiero de las agencias internacionales. Una diferencia importante, respecto a lo ocurrido en otros países que sí recibieron apoyo de dichas agencias, es que en el caso mexicano no se aplicó ri-

gurosamente el enfoque de recuperación de costos con cargo a los beneficiarios, como lo indicaba el Banco Mundial, y los subsidios resultaron importantes. Hacia la segunda mitad de los setenta, se fueron eliminando los programas de regeneración de barrios deteriorados y se desarrollaron exclusivamente programas de apoyo a la autoconstrucción.

A partir de 1982, los organismos que se orientaron hacia la población más pobre fueron: Fonhapo, consolidado entre 1983-1988, Fividesu-DDF y los Institutos Estatales de Vivienda que sustituyeron al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular. El más importante de éstos fue el primero, dado su carácter nacional, por el número de acciones que realizó, así como sus características innovadoras (otorgaba créditos colectivos e incluyó la participación de los grupos sociales en los procesos de gestión y producción).<sup>8</sup>

El Fonhapo desarrolló programas de vivienda progresiva, lotes con servicios, mejoramiento y, en mucha menor medida, vivienda terminada; organizó promociones con los Institutos Estatales de Vivienda y adoptó una nueva modalidad de gestión habitacional, trabajando con las organizaciones sociales, lo cual implicó la aparición de un nuevo tipo de promotor de vivienda del sector social, los grupos sociales organizados, y también la reaparición de las promociones públicas con otras instituciones. Entre 1985 y 1986, este fideicomiso financió, con recursos provenientes de un crédito otorgado por el BID al gobierno mexicano, el Programa de Renovación Habitacional Popular (RHP), que se encargó de la reconstrucción de las viviendas dañadas por los sismos en la ciudad de México. Después financió el programa Fase II (1986-1987) y en 1987 puso en marcha el Programa Casa Propia (antecedente del Ficapro) que otorgaba créditos para los inquilinos, en el Distrito Federal, que quisieran adquirir la vivienda que habitaban.

Los Institutos Estatales de Vivienda tuvieron una acción bastante heterogénea. La mayor parte de sus acciones fueron de vivienda progresiva, lotes con servicios y mejoramiento habitacional, y su

<sup>8</sup> En el capítulo referente a Fonhapo se realiza un análisis detallado sobre su funcionamiento.

financiamiento fue mediante los créditos que otorgaba el Fonhapo al sector público (Schteingart, 1989a). Por su parte, el DDF, cuyo organismo de vivienda, a partir de 1983, se llamó Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (Fividesu), aumentó su producción respecto a la de Codeur y desarrolló programas de lotes con servicios, pie de casa e instalación de parques de materiales.

En cuanto a las fuentes de recursos de los organismos que atienden a la población de menores ingresos, sólo el Fonhapo recibió aportaciones del gobierno federal, al igual que lo había hecho el Indeco. Sin embargo, en casi todos los años comprendidos entre 1982 y 1988, la proporción de esta clase de recursos fue menor que la de aquellos que provenían de otras fuentes. En general, el monto de las transferencias gubernamentales fue mostrando una disminución (véase el cuadro 4 y la gráfica 4 de pp. 102 y 103). A partir de 1986, apareció otra fuente de financiamiento: el crédito que el Banco Mundial otorgó al Fonhapo, cuya participación se hizo cada vez más importante.

Entre 1973 y 1981, el monto de la inversión de los organismos dirigidos hacia la población de menores ingresos mostró, en general, una disminución, salvo en el último año. Su producción, en cambio, se incrementó fuertemente a partir de 1978 y la participación más importante la tuvo el Indeco (véase los cuadros 1 y 2 de pp. 96 y 98). Durante el lapso de 1982 a 1988, la inversión sólo se incrementó en 1985 y después descendió, mientras la producción creció de forma importante y sostenida, en la cual, la mayor participación correspondió al Fonhapo.

A partir de 1982, la contribución de este tipo de organismos a la producción total de acciones de vivienda<sup>9</sup> se hizo cada vez más importante, a pesar de que su participación en el total de recursos invertidos no presentó el mismo comportamiento. Mientras en 1982 concentraban 2.8% de los recursos totales y realizaron menos de 1% de las acciones, hacia 1988, con 5.3% de los recur-

<sup>9</sup> 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 la tuvo este último programa.

sos realizaron poco más de la cuarta parte de la producción total (véanse el cuadro 3 y la gráfica 3 de pp. 100 y 101). Sin embargo, este aumento en la producción se logró, en gran parte, debido a que se fueron priorizando los programas más económicos (mejoramiento de vivienda y lotes con servicios) y a la disminución en la calidad de las acciones.<sup>10</sup>

Dado que la participación del Fonhapo fue la más importante en el incremento de la producción de acciones de vivienda, se puede decir que ésta estuvo fundamentada en el otorgamiento de créditos colectivos; el aprovechamiento del potencial que representan las prácticas autogestionarias en la producción de vivienda, y en la aplicación de un nuevo tipo de gestión en los desarrollos habitacionales. Creemos necesario aclarar que estos logros se debieron, en gran parte, a que las organizaciones del MUP (que se fortalecieron desde 1980) y las ONG presionaron durante varios años para que se reconocieran estos aportes y se pusiera en práctica una política de vivienda alternativa para los sectores más pobres.

También se vincula esto con la tendencia general de los gobiernos de países subdesarrollados a incluir la participación de las organizaciones comunitarias en los programas de autoconstrucción. El fortalecimiento de este tipo de organizaciones sociales es un fenómeno que se presentó en varios países del mundo durante los ochenta y tuvo fuertes implicaciones en las políticas sociales, entre las cuales está la de vivienda (UNCHS, 1995).

#### LAS INSTITUCIONES DE VIVIENDA PARA LOS SECTORES MEDIOS DE LA POBLACIÓN

La participación del Programa Financiero de Vivienda (PFV) en la inversión y en el número total de acciones realizadas por los organismos habitacionales, bajó drásticamente después del primer trienio de los setenta, debido principalmente a la gran importancia que adquirieron los fondos para vivienda. Sin embargo, dicha participación siguió siendo bastante significativa (véanse el cuadro 3 y la gráfica 3 de pp. 100 y 101).

<sup>10</sup> Esto resulta evidente en el caso de Fonhapo, como se observa en el capítulo referente a este organismo.



Cabe mencionar que entre 1973 y 1977 no todas las acciones del PFV se dirigieron hacia los sectores medios, ya que el Fovi financió 59.7% de las viviendas por medio de programas de promoción pública, sobre todo de Indeco y DGHP (Schteingart, 1982). Este tipo de créditos presentaba condiciones bastante favorables para los beneficiarios: contemplaba un enganche de 5%, tasas de interés de 6% anual, plazos de amortización de quince años y un amplio apoyo de garantías (Zepeda y Mohar, 1993). La acción del Fovi como promotor de otros organismos constituyó una nueva figura en la promoción habitacional, la cual desapareció posteriormente.

A partir de 1978 el PFV se recuperó de manera notable, ya que tanto el monto de su inversión como su producción, comenzaron a incrementarse (véanse los cuadros 1 y 2 y la gráfica 2 de pp. 96-99), lo cual se relaciona con el mayor grado de desarrollo que había alcanzado el sector promocional privado (Schteingart, 1989). Así, el crecimiento de la actividad del PFV implicó un claro apoyo del gobierno a los promotores privados y a la banca, que se hizo notorio porque predominaron las promociones privadas en el Fovi, y mientras el destino de recursos hacia otros organismos disminuyó de manera importante. Entre 1977 y 1980, este programa sólo financió 7% de las viviendas por medio de programas de promoción pública (Schteingart, 1982) y las condiciones crediticias cambiaron respecto a las anteriores: ahora se pactaban con base en un enganche de 20% y tasas de interés de 9 y 14% para los cajones más económicos (Zepeda y Mohar, 1993).

El fenómeno inflacionario comenzó a afectar al PFV desde 1980, año en que los precios de los cajones de vivienda establecidos por este programa empezaron a variar trimestralmente, y generaron un corrimiento en los sectores poblacionales atendidos en favor de los de mayores ingresos. La nacionalización de la banca, en septiembre de 1982, favoreció al PFV porque bajaron las tasas de interés; sin embargo, desde 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. Éste pasó de 3 a 5% en 1985, y llegó a 6% en 1986. De este modo se incrementó considerablemente el volumen de recursos del PFV. Por otra parte,

entre 1985 y 1988, el Fovi recibió transferencias del gobierno federal, aunque éstas representaron en promedio, sólo 1.2% de su inversión total (véase el cuadro 4 de p. 102). El aumento de sus recursos incidió en el alto crecimiento de su producción, llegando en 1988 a producir más del triple de viviendas que en 1973 (véase el cuadro 2 de p. 98).

Hacia 1984 el PFV estaba fuertemente afectado por la inflación y sustituyó los cajones que venía operando por cuatro nuevos tipos, aumentando el nivel salarial requerido para ser beneficiario. En marzo de 1986 se tomaron nuevas medidas que encarecieron aún más la producción de este organismo.<sup>11</sup> Ante tales circunstancias, solamente los sectores de mayores ingresos tuvieron acceso a la vivienda producida por el PFV. En el trabajo de CIDAC se calculó que los créditos de Fovi apenas podían ser pagados por familias que percibieran cuatro veces el salario mínimo y que, de este modo, el programa atendía a 20% de la población con ingresos más altos, excluyendo al restante 80% (CIDAC, 1991).

El PFV pretendía el máximo nivel de recuperación crediticia, pero el volumen de la inflación provocó la existencia de subsidios cruzados.

Los subsidios, en el caso de Fovi, son instrumentados a través de reducciones en las tasas de interés. El problema implícito en los créditos que otorga la banca con tasa de interés menor a la del mercado, 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 mayores (CIDAC, 1991: 72).

No obstante sus problemas financieros, entre 1982-1988, el PFV incrementó su participación en la producción y, sobre todo, en la inversión total. Hacia 1988, el Fovi detentó más de la mitad de los recursos totales destinados a vivienda (55.4%), con los que realizó 41.6% de las acciones, y se constituyó en el mayor productor de vivienda (véanse el cuadro 3 y la gráfica 3 de pp. 100 y 101). Hay que señalar, sin embargo, que el tipo de vivienda producido

<sup>11</sup> Un análisis detallado sobre la evolución de las condiciones crediticias en el Fovi durante la década de los ochenta, se encuentra en el estudio de Schteingart, 1989b.

por Fovi es más caro que el de los demás organismos, lo que significa que en este lapso se privilegió la producción de vivienda media en los programas estatales.

#### BALANCE GENERAL DE LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA

Al observar en conjunto la acción de los diversos organismos que constituyen el sistema institucional de vivienda, encontramos que en todo el periodo estudiado, tanto la inversión como, sobre todo, la producción, manifestaron un fuerte crecimiento, particularmente en el lapso 1983-1988 (véanse los cuadros 1 y 2 y las gráficas 1 y 2 de pp. 96-96).

Hacia 1981, la participación de los fondos para vivienda en la producción total fue, con mucho, la más importante, le siguió la del PFV. Entre 1982 y 1988, en cambio, la importancia de los fondos comenzó a decaer, mientras la participación del PFV se constituyó en la mayoritaria y la de las instituciones que desarrollan programas de autoconstrucción aumentó considerablemente su proporción relativa (véanse el cuadro 3 y la gráfica 3 de pp. 100 y 101).<sup>12</sup>

El financiamiento de la política habitacional del gobierno durante los años setenta y hasta 1982, se realizó casi exclusivamente por medio de las obligaciones impuestas al capital privado, ya sea del sector patronal (en mayor proporción) o del bancario. La nacionalización de la banca en 1982, permitió al Estado agenciarse más recursos para destinarlos a programas habitacionales, mediante el incremento del encaje legal, sin representar problemas políticos con el sector financiero privado. De esta manera, los recursos provenientes de la banca —entonces propiedad del Estado— se constituyeron en los mayoritarios entre 1983 y 1988. Por otra parte, a partir de 1986 apareció una nueva fuente de financiamiento para los programas destinados a la población de menores ingresos: el crédito externo asignado al Fonhapo, cuya parti-

<sup>12</sup> En este análisis no se están considerando las viviendas construidas por los programas de reconstrucción postsísmica (RHP y Fase II), ya que éstos fueron de carácter coyuntural y local.

cipación en el total de recursos del sistema habitacional fue poco significativa.

En cuanto a los recursos fiscales asignados al sector de la vivienda, en promedio de todo el periodo estudiado, apenas llegaron a representar 2.5% de la inversión total (véase el cuadro 4 de p. 102) y correspondieron al Indeco, a los catalogados como "otros organismos"<sup>13</sup> y después al Fonhapo y al Fovi, este último en menor proporción. Es importante señalar que, según los datos de la estadística oficial de vivienda (Sedue 1981-1982), en los años en que este tipo de recursos tuvieron su mayor participación en la inversión total (1981 con 5.9% y 1982 con 8.9%), fueron asignados, en su gran mayoría, a los organismos sectorizados en la SAHOP y no a las instituciones para los sectores de menores ingresos.

Lo descrito sobre las fuentes de financiamiento de la política habitacional del Estado, indica que los grandes subsidios en el sector de la vivienda fueron solventados, en su mayor parte, por las aportaciones patronales de 5% del salario de los empleados (fondo social perteneciente a los trabajadores);<sup>14</sup> en segundo término, bastante alejado del anterior (dado que los subsidios son mucho menores en el PFV que en los fondos) por el capital de la banca, primero privada y después estatal, y, finalmente, en una proporción mínima, por los recursos fiscales destinados al sector habitacional.

La mayor parte de la producción habitacional durante todo el periodo estudiado correspondió al programa de vivienda terminada en conjuntos habitacionales, desarrollado principalmente por los fondos para vivienda y por el Fovi, detentando, desde luego, la inmensa mayoría de los recursos invertidos (ya que es el más caro). Sin embargo, a partir de 1986, la importancia de este pro-

<sup>13</sup> Pemex, Comisión Federal de Electricidad (CFE), y organismos sectorizados en Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (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 (Duport-Ostión y Duport-Altamira), Convenio Único de Coordinación (CUC), Convenio SAHOP-Coplamar y Programa Integral de Desarrollo Rural (Pider). (Sedue, Estadística de Vivienda 1981-1982.)

<sup>14</sup> En el capítulo que trata del Infonavit, se analiza detalladamente la procedencia de los subsidios en los fondos para vivienda.

grama en la producción total comenzó a disminuir, porque las otras acciones fueron aumentando considerablemente su participación, sobre todo, las de mejoramiento habitacional (véanse el cuadro 5 y la gráfica 5 de pp. 104-105).

El hecho de que predominaran las acciones de vivienda terminada contradice los planteamientos de los programas sectoriales (PNV y 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 aportan mayores utilidades a las empresas constructoras; además de que con la producción habitacional se pretendía estimular a la industria de la construcción (Connolly, 1988; Reyes, 1989 y Coulomb, 1990).

El régimen de tenencia de la vivienda promovida por los programas estatales fue el de propiedad privada. Cabe destacar, sin embargo, que a partir de 1982, el PFV comenzó a destinar recursos para financiar vivienda en arrendamiento, pero no tuvo mucho éxito por las desmedidas regulaciones impuestas en la legislación inquilinaria.

Desde la segunda mitad de los setenta, el Estado cambió su carácter de promotor de vivienda al de un agente principalmente regulador y financiero, abrió mayores espacios para la participación del sector privado en la promoción habitacional. Aunque a partir de la creación del Fonhapo, reaparecieron las promociones públicas y se aplicó un nuevo tipo de promoción del sector social, la participación de éstas en el total nunca llegó a tener la importancia de las promociones sindicalizadas en los fondos y las privadas en el PFV.

La participación del sector privado ha sido fundamental en la producción de vivienda, ya que todas las instituciones han contratado siempre la construcción de sus desarrollos habitacionales. Esto resulta relevante, porque en las discusiones que se dieron a principios de los años noventa, se argumentaba que el Estado debía cambiar su papel de "constructor-productor" de vivienda a ser agente financiero, y permitir la intervención de los agentes privados. En el caso de México, el Estado nunca ha sido productor directo, ni en lo que se refiere a los recursos invertidos, ni en lo relacionado con los procesos productivos. De este modo, su ac-

ción habitacional ha constituido un fuerte apoyo para los grupos privados.

Sin embargo, el papel del Estado como regulador del sector de la vivienda sí fue muy importante durante todo este periodo, lo que se reflejó en la puesta en marcha de programas sectoriales que coordinaban las acciones de los organismos y, sobre todo, en las obligaciones impuestas a los sectores financiero y patronal para financiar su política habitacional. Así, por un lado, el Estado propició la intervención del sector privado en los procesos de promoción y producción y, por otro lado, reguló la acción de sus instituciones, al controlar el tipo de programas por desarrollar y los esquemas crediticios, otorgar subsidios importantes y favorecer a ciertos grupos de la población, con los cuales pretendía legitimarse.

Los cambios fundamentales en la intervención habitacional del Estado, que se dieron durante los ochenta, fueron los siguientes: la banca nacionalizada incrementó los recursos destinados a vivienda; en los fondos se aplicaron nuevos esquemas para aumentar el grado de recuperación crediticia; en los organismos para los sectores pobres se desarrollaron novedosos sistemas de promoción, que incluían la participación de los grupos sociales, y aparecieron fuentes externas de financiamiento, y en todas las instituciones se racionalizó la producción. Sin embargo, 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, por lo que resultaba imposible hacer grandes cambios en los fondos para vivienda y la banca estaba nacionalizada. No obstante que el sector privado tenía una importantísima participación en la producción de los programas estatales de vivienda, este mercado aún se encontraba regulado.

#### LA POLÍTICA HABITACIONAL MEXICANA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

En la etapa de la política de vivienda estudiada en este capítulo, podemos encontrar una vinculación con la política habitacional

de otros países de Latinoamérica y, con algunas variantes, con el tipo de intervención gubernamental que fue predominante en varios países desarrollados durante los años sesenta y setenta. Lo que es común al caso de México y de otros países es que los programas estatales produjeron fundamentalmente vivienda terminada en grandes conjuntos habitacionales, incluyendo subsidios importantes, y que dichos programas propiciaron un importante crecimiento de la industria de la construcción —con el consiguiente impacto macroeconómico— y el desarrollo de nuevos agentes, como los promotores privados, los del sector público y los del social.

La diferencia principal respecto a lo ocurrido en los países desarrollados, es que en Latinoamérica estos conjuntos se destinaron a los sectores medios y a los trabajadores asalariados, no así a la población de menores ingresos, como en gran medida sucedió en los países del Norte.<sup>15</sup> 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 intervención estatal en Latinoamérica es que el gobierno siempre actuó como agente financiero y promotor de vivienda y trató 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 ochenta 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 el sector privado (venta de las viviendas públicas a los inquilinos, créditos individuales o apoyo de los empleadores como avales de sus trabaja-

<sup>15</sup> 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.

dores para la adquisición de una vivienda, entre otros), en Latinoamérica se seguían produciendo predominantemente conjuntos habitacionales. Una explicación de esto se encuentra en el hecho de 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, se desarrollaron, durante los años sesenta y hasta mediados de los setenta, programas de regeneración de tugurios y acciones de autoconstrucción para la población más pobre (del tipo de los promovidos por las agencias internacionales) y posteriormente se abandonaron los primeros, como también lo hizo el Banco Mundial. A diferencia de lo sucedido en otras naciones, estos programas tuvieron poco alcance y no recibieron financiamiento internacional. Fue hasta la década de los ochenta, y en parte debido a la coyuntura provocada por los sismos de 1985, 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 ochenta), 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 puestos en práctica en algunos países subdesarrollados, los cuales incluyeron como un aspecto fundamental la participación de la comunidad y fueron apoyados por las agencias internacionales.<sup>16</sup>

Así, podemos decir que a partir de los años ochenta, la influencia de los organismos internacionales comienza a reflejarse 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 (Ley Federal de Vivienda y Pronaduvi); pero todavía no afecta de manera trascendental la estructura general del sistema institucional de vivienda.

<sup>16</sup> En el capítulo "El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares" se mencionan las principales características de dichos programas.



Consideramos que los cambios más importantes de la política habitacional que se produjeron en la etapa que hemos analizado en este capítulo, se refieren a los distintos agentes que participan en la promoción. Desde los años sesenta, 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 adquirió ese carácter con las promociones públicas en el PFV y con las "directas" en los fondos, las cuales se abandonaron a fines de los años setenta. La creación del Fonhapo, en 1981, implicó la aparición de otro tipo de promotor social (los grupos sociales organizados) y la reaparición de las promociones públicas, pero sólo 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 mayor recuperación crediticia y a frenar el proceso de descapitalización que experimentaban los organismos. Sin embargo, fue en los años noventa cuando se produjeron transformaciones fundamentales, mucho más vinculadas con el enfoque "facilitador" promovido por las agencias internacionales.

## LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN EL SEXENIO SALINISTA

LOS CONTEXTOS ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL (1989-1994)

En términos económicos, esta etapa se caracterizó por el reajuste y la aplicación de una política monetaria, cuya meta principal fue el control de la inflación. Desde 1988 la tasa de inflación había comenzado a descender, pasando de 51.7 a 8% en 1993 (García Peralta y Puebla, 1998). Este control se logró principalmente con una estricta regulación del crecimiento de los salarios, por la cual éstos se fueron depreciando de manera sin precedente. Otro de los objetivos de la política económica aplicada fue el saneamiento de las finanzas públicas, es decir, lograr un equilibrio en la balanza de pagos, reduciendo el gasto público, haciendo más grande el proceso de desincorporación y privatización de las empresas públicas y paraestatales —entre ellas la banca— y continuando con la racionalización del aparato administrativo del gobierno. Por otra parte, se aceleraron las acciones encaminadas a la apertura comercial, lo que culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, a fines de 1993.

El producto interno bruto nacional se recuperó y creció en una tasa promedio de 2.9%, mientras que la tasa de crecimiento del PIB de la construcción fue de 4.48%,<sup>1</sup> reflejando la gran sensibilidad de este sector para los cambios económicos. Sin embargo, hacia 1994 estas condiciones favorables comenzaron a deteriorarse.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Datos obtenidos del Catálogo de la Construcción, México, Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, A.C., 1993.

<sup>2</sup> Este deterioro culminó con el llamado “error de diciembre”, al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo, que llevó al país a una crisis económica aún peor que la de los años ochenta.

En el aspecto político, la fuerza y el potencial que habían alcanzado los partidos de oposición en 1988 se fue diluyendo, debido, entre otros factores, a la impresionante propaganda del gobierno acerca de los beneficios alcanzados con la política económica aplicada a las diversas pugnas internas entre las distintas fuerzas políticas y a la estrategia de concertación (“concertación”) organizada desde arriba. El sector privado —sobre todo el financiero— había logrado importantes beneficios y las grandes centrales sindicales se encontraban sometidas a las decisiones económicas mediante la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE).<sup>3</sup> De este modo, el gobierno logró recuperar la hegemonía política.

En lo que se refiere al ámbito social, una de las consecuencias de la aplicación de las políticas de ajuste, fue la conformación de una nueva estratificación social fuertemente polarizada: el sector de ingresos medios se redujo, mientras los estratos más pobres se incrementaron notablemente y su grado de bienestar social disminuyó de manera importante. Por otra parte, los mecanismos de defensa laboral y social se encontraban muy debilitados (Bolívar, 1990). Ante los altos grados de pobreza y de desigualdad social, como un mecanismo puramente compensatorio, 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). Este programa, creado en 1989, fue dirigido por el Ejecutivo federal, por medio de un coordinador técnico. Se pretendió que fuese un complemento de los programas de las instituciones de bienestar social y así se enmarcaron dentro del Pronasol todas sus acciones.

De este modo, el Pronasol constituyó un instrumento que se utilizó para crearle legitimidad al gobierno y a la figura personal del presidente. En nuestra opinión, su objetivo principal fue ganar al electorado con una publicidad enorme en los medios masivos de comunicación; el PRI lo tomó como bandera en los periodos preelectorales y, además, en esos momentos, su acción fue más intensa y se dirigió a zonas donde el potencial de la oposición

<sup>3</sup> “El más significativo de los éxitos (del pacto) consiste en haber diseñado y establecido, sin contrapeso, un campo único de discusión y acción política para toda la sociedad” (Bolívar, 1990a: 13).

política era mayor. Durante este sexenio se incrementó el presupuesto de Pronasol, pues una parte importante de los ingresos del gobierno, por concepto de la venta de paraestatales, le fue asignada. Su forma de trabajo se basó en la participación de los beneficiarios con el ahorro previo, la aportación de mano de obra y también a través de la administración y supervisión de las obras.

Las críticas a Solidaridad giraron en torno de la clara orientación asistencialista que tenía, a que atacaba el problema de la pobreza desde sus causas, se utilizaba con fines partidistas y los recursos que se le asignaron fueron mínimos en comparación con las necesidades que se pretendían resolver. De cualquier manera, la aplicación de este programa nos revela que los compromisos del Estado con el bienestar social se empezaron a replantear.

#### EL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1900-1994

Este documento es mucho más escueto que los programas anteriores. 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 el papel del Estado como proveedor de vivienda, traslada esta responsabilidad hacia los distintos agentes que intervienen en la producción habitacional bajo el esquema de concertación, típico del sexenio salinista. Es decir, se trata de la desregulación del sector.

El propósito principal del PNV fue consolidar el Sistema Nacional de Vivienda.<sup>4</sup> Sus objetivos específicos fueron: modernizar

<sup>4</sup> El Sistema Nacional de Vivienda fue definido en 1983 por la Ley Federal de Vivienda, como "el conjunto integrado de las relaciones jurídicas, económicas,

los mecanismos de coordinación del sector habitacional; orientar la acción hacia la población de bajos ingresos y ampliar la atención a los demás sectores; modernizar los instrumentos de financiamiento de los organismos de vivienda; propiciar el reconocimiento de la función social de la tierra apta para el desarrollo habitacional; descentralizar las acciones y la administración, e impulsar la modernización del aparato productivo y distributivo de los insumos de la vivienda (Sedue, 1990). La estrategia planteada en este programa buscaba, por un lado, imprimir mayor eficacia a los programas del sector público, y ampliar 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 (facilitación).

Las metas más importantes del PNV fueron: 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; la reducción y eliminación gradual de los subsidios en el financiamiento de la vivienda, la ampliación de los plazos de amortización y la aplicación de tasas de interés del mercado; la apertura de líneas de crédito en los Institutos Estatales de Vivienda y en los gobiernos municipales para la compra de suelo y el establecimiento del crédito "a la palabra";<sup>5</sup> la ampliación de los programas de vivienda en arrendamiento para incluir a la población de menores recursos, la operación de programas para la adquisición de los edificios por los inquilinos y la actualización de la legislación sobre arrendamiento habitacional; la constitución y ampliación de reservas territoriales, la intensificación de los programas de regularización, articulándolos con la dotación de servicios y la instrumentación de nuevos mecanismos para cubrir las indemnizaciones a los ejidatarios expropiados; la actualización de los reglamentos de construcción locales, y, por último, la agilización de los trámites referidos a la gestión, cons-

---

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).

<sup>5</sup> 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 (Zepeda y Mohar, 1993).

trucción y adquisición de viviendas (mediante la instalación de ventanillas únicas en los municipios), la reducción de aranceles notariales y cargas impositivas que afectan a la vivienda, y la revisión de la legislación sobre condominios (Sedue, 1990).

Respecto a la asignación de recursos fiscales, este programa indicaba que corresponderían, en primer término, a los programas normales de inversión de la Sedue<sup>6</sup> y a los del Convenio Único de Desarrollo (que se orientan a fomentar el proceso de descentralización), y, en segundo lugar, a los programas para la población de menores ingresos. Establecía que este tipo de recursos se emplearían para la adquisición de suelo destinado a fraccionamientos y para la realización de estudios referentes a la constitución de reservas territoriales, la calidad de los materiales de construcción y la factibilidad para la instalación de parques de materiales.

Consideramos que los planteamientos nuevos que hizo el PNV respecto a sus antecesores 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.); la autogestión (asignación del crédito a la palabra); la vivienda en arrendamiento (actualización del marco jurídico); la tierra (intensificación de los programas de regularización con la dotación gradual de servicios); la 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 este programa se refleja claramente la influencia de los lineamientos de política del Banco Mundial, principalmente, en cuatro aspectos: 1) en sus planteamientos financieros, que se orientan a la recuperación total de los créditos y a la racionalización de los subsidios; 2) en los referentes a la coordinación institucional (perfeccionamiento del marco institucional necesario para la administración del sector de la vivienda); 3) en la propuesta de incrementar las acciones de regularización de la tenencia de la

<sup>6</sup> Estos programas son: Fidaca, Fideicomiso Puerto Vallarta, Fidelac, Duport-Ostión y Duport-Altamira.

tierra (desarrollo del derecho a la propiedad), y 4) 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 empleado en la Ley Federal de Vivienda.

#### REFORMA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y LA NUEVA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Estas reformas, 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 capital, derogó las prohibiciones sobre la venta de las tierras ejidales y comunales. Todo 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 aquellas destinadas al uso habitacional), garantizando que los gobiernos estatales y municipales tengan el derecho preferencial de adquirir la tierra comunal y ejidal. Para este efecto, la Sedesol, dentro de su Programa de 100 Ciudades, introdujo esquemas de financiamiento para la urbanización básica de estas reservas, las cuales se han destinado al desarrollo de programas de lotes con servicios.

La nueva Ley General de Asentamientos 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 ley, también incluye un capítulo sobre la participación social donde se establece, entre otras cosas, que ésta comprenderá la formulación y evaluación de 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, LV Legislatura y Sedesol, 1993).

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 referida al suministro de infraestructura para la urbanización. Por último, las atribuciones de los municipios marcadas en la LGAH, tienen que ver con el precepto del banco sobre la reglamentación de la urbanización de terrenos, 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.

#### 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 su elaboración participaron seis Secretarías de Estado,<sup>7</sup> los gobiernos estatales y el Departamento del Distrito Federal (DDF), los organismos federales de vivienda y representantes del sector privado (Catalán, 1993). Sus dos principales objetivos fueron simplificar los trámites administrativos, fiscales y notariales que inciden en el costo de la vivienda y encauzar mayor monto de recursos públicos y privados al financiamiento de la vivienda rural y urbana. Se definieron dos tipos de vivienda: la de interés social, que es aquella cuyo valor

<sup>7</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).



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 medios.<sup>8</sup>

Las principales acciones a las que se comprometieron las partes concertantes fueron las siguientes: la coordinación institucional, delegando algunas funciones del gobierno federal y de los gobiernos estatales en los municipios, los cuales serán responsables de otorgar los permisos y licencias de construcción y ajustar los proyectos de los organismos de vivienda a los programas locales; el financiamiento, para 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 (transferir la edificación habitacional a los sectores privado y social, individualizar el otorgamiento de créditos y asegurar la recuperación); el aprovechamiento de las reformas al artículo 27 constitucional de manera 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 el incremento y la agilización de las acciones de regularización de la tenencia de la tierra; y la simplificación administrativa, cuyos objetivos son el establecimiento de "ventanillas únicas" en el ámbito municipal para agilizar los trámites de vivienda, la reducción de sus costos indirectos (impuestos, derechos, honorarios notariales, etc.) hasta lograr que no representen más de 10% de su valor total, y acortar los plazos máximos para otorgar licencias de construcción de vivienda y autorizaciones de fraccionamientos<sup>9</sup> (Catalán, 1993).

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Este último aspecto ya había sido planteado por el PNV; sin embargo, en el PFDV se hace con mayor especificidad, marcando topes en los costos indirectos y acotando plazos en la tramitología.

El PFDV reúne varias características de las políticas habitacionales recomendadas por el Banco Mundial. En este programa podemos encontrar seis de los siete instrumentos gubernamentales, identificados por el banco, para la aplicación de una política de vivienda facilitadora: el desarrollo del derecho a la propiedad se encuentra en el PFDV, con la intención de aprovechar las reformas al artículo 27 constitucional para constituir reservas territoriales y con el propósito de agilizar e incrementar las acciones de regularización de la tenencia de la tierra; 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; la racionalización de los subsidios, que tiene que ver con la intención del PFDV de asegurar la recuperación de los créditos habitacionales; el suministro de infraestructura para la urbanización, que se refleja en la adaptación de esquemas de financiamiento para la urbanización de las reservas territoriales por medio del Programa de 100 Ciudades; la simplificación administrativa, que pretende la reducción de los costos indirectos que afectan a la vivienda y los plazos de gestión; y 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 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.

#### EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y LA VIVIENDA

La prioridad que estableció Pronasol fue la atención a las zonas marginadas urbanas y rurales. En materia habitacional, para las zonas rurales, planteó adiestrar a los campesinos en las tareas de autoconstrucción, organizar el trabajo comunitario y apoyar el diseño de sus asentamientos. Para las ciudades, propuso 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 de Pronasol, 1990: 98).

En particular, Solidaridad puso énfasis en la necesidad de acentuar el fomento a la autoconstrucción, y para ello propuso que el servicio de vivienda integral, fraccionara terrenos y los titulara; ampliar y fortalecer 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 de Pronasol, 1990).

Dentro de su programa de Solidaridad para el Bienestar Social y del 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 m<sup>2</sup>, con cocina o fogón y baño o unidad hidrosanitaria), y vivienda digna, constituida con apoyos financieros para reparar, reforzar o sustituir los materiales en piso, muros y techo, o bien, construir un cuarto, cocina o baño que complementa el funcionamiento de la vivienda. Este último tipo de acciones fue el predominante, cubriendo 73.6% de los beneficiarios de las acciones habitacionales desarrolladas (Sedesol, 1994).

En materia de vivienda se puede decir que el Pronasol no tuvo una intervención importante, ya que sus acciones habitacionales comprendieron sólo 2.4% de su gasto total en el periodo 1989-1994. Por el contrario, la inversión que realizó 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 29% del gasto total realizado en el sexenio, habiendo éstos constituido en sus subprogramas más importantes. Los Institutos Estatales de Vivienda y los

gobiernos municipales fueron los que promovieron los programas habitacionales de Solidaridad, y las fuentes de financiamiento provinieron en 60.7% del gobierno federal y el 39.3 restante, de los gobiernos estatales. En el periodo 1989-1994 se realizaron 525 799 acciones de vivienda digna y 188 495 de vivienda progresiva, que suman en total, 714 294 acciones (Sedesol, 1994).

La participación de los grupos sociales en los programas de vivienda constituyó un elemento central para Pronasol. Pensamos que en los lineamientos estratégicos de este programa para el sector de la vivienda, se retomaron muchos planteamientos de Fonhapo, ya que este organismo fue 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, integró los Comités de Solidaridad, y los hizo 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.<sup>10</sup> 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.

En este sentido, Solidaridad constituyó una nueva forma de aplicar 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.

<sup>10</sup> Es importante destacar que, a diferencia del Fonhapo, que en sus promociones dirigidas al sector social trabajó principalmente con grandes organizaciones sociales (la amplia gama de los grupos del Movimiento Urbano Popular), el Pronasol trabajó con pequeños grupos de pobladores, promoviendo, él mismo, la formación de asociaciones de colonos; es decir, la organización social a escala micro y de manera coyuntural, para un fin específico acotado temporalmente. Por esta razón, los grupos del MUP han considerado que Solidaridad representó un contrapeso, asignado desde el gobierno, a la organización masiva de pobladores y un instrumento para dividir al movimiento (véase Zermeño, 1996).

Debemos señalar que este programa fue de carácter sexenal y, aunque realizó un importante número de acciones de vivienda, éstas fueron de costos y alcances muy bajos, compradas con aquellas 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.<sup>11</sup> 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 consideramos que no son comparables.<sup>12</sup>

#### LOS FONDOS PARA VIVIENDA

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

Ya desde fines de los ochenta, Fovissste había realizado una serie de cambios orientados a su conversión en un organismo eminentemente financiero. De acuerdo con los planteamientos del PNV 1990-1994, sobre la necesidad de que los organismos de vivienda buscaran alternativas para incorporar ingresos complementarios y adaptaran esquemas financieros compartidos con otras instituciones para optimizar los recursos disponibles, este fondo fue la primera institución que introdujo estas recomendaciones al reforzar su programa de cofinanciamiento. Hacia 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, 80%

<sup>11</sup> Cálculos propios basados en las Estadísticas de Vivienda de Sedesol, 1991 y 1993.

<sup>12</sup> El rubro "acciones de vivienda" es muy heterogéneo, puede incluir desde el suministro de un bote de pintura hasta una vivienda progresiva. De este modo, por el monto tan pequeño reportado para las acciones realizadas por el Pronasol y por un cálculo basado en los costos de la construcción, pensamos que éstas no son comparables con las de los organismos habitacionales.

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 desde entonces, consiste en que el derechohabiente adquiere una vivienda construida por Fovi o por los bancos, y el Fovissste se constituye en deudor solidario de las otras instituciones; de modo que 45% del crédito lo otorga el banco, otro 45% lo da el Fovissste y 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.

También en 1990 se modificó el esquema financiero de este organismo,<sup>13</sup> el plazo de amortización se amplió a 30 años, se estableció una nueva forma de recuperación indizada 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, de modo que desde ese mismo año el organismo ya no financia la construcción de "módulos sociales".<sup>14</sup> Además se modificaron las reglas de operación de las otras cuatro líneas de crédito tradicionales (adquisición de terceros, construcción en terreno propio, pago de pasivos y ampliación o mejoramiento de vivienda) y se impulsaron cuatro nuevas líneas: cofinanciamiento y coinversión; autogestión; crédito a la palabra, y casa propia (Zepeda y Mohar, 1993). Otra de las decisiones tomadas por este mismo fondo fue la de dejar de proporcionar el servicio de mantenimiento a sus conjuntos habitacionales, transfiriendo esta responsabilidad a los adjudicatarios.

<sup>13</sup> Recuérdese que el sistema crediticio del Infonavit se había modificado en 1987.

<sup>14</sup> Con este término, el Fovissste denomina a sus conjuntos habitacionales.

El programa de autogestión se derivó de un convenio establecido entre Fovissste y Banobras consistente en conceder créditos individuales a trabajadores propietarios de terrenos organizados en asociaciones civiles. Incluye créditos para urbanización, adquisición o construcción de vivienda. Este programa ha tenido la mayor demanda (Zepeda y Mohar, 1993).

El Infonavit también presentó cambios importantes en su forma de operación encaminados a imprimir mayor eficiencia a la institución.<sup>15</sup> Desde 1992 desapareció su programa de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales (línea I), la que se sustituyó con la implantación de 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. Otras modificaciones más importantes se refieren a dos aspectos: el sistema de promoción, donde ahora participan promotores privados y no los tradicionales promotores sindicalizados o no sindicalizados; y la forma de asignación de los créditos, que actualmente se realiza dentro del instituto, para la cual se exige cierta calificación de los trabajadores con base en un puntaje.

Entre 1989 y 1993, tanto la inversión como la producción de los fondos para vivienda mostraron un aumento significativo (sobre todo la segunda). El Infonavit continuó teniendo la mayor importancia, aunque los otros dos fondos también incrementaron su participación: Fovissste casi duplicó su producción y Fovimi la aumentó más de diez veces (véanse los cuadros 1 y 2 y las gráficas 1 y 2 de pp. 96-99). Este crecimiento tan notable de la producción se debió, en gran parte, a que los tres organismos dieron mayor importancia a sus programas de créditos individuales, es decir, comenzaron a desarrollar mayor número de acciones habitacionales diferentes a aquellas dirigidas a la vivienda terminada, que eran las que caracterizaban anteriormente a estas instituciones (véanse el cuadro 5 y la gráfica 5 de pp. 104-105).

<sup>15</sup> En el presente apartado sólo señalamos de manera muy resumida algunas características de las reformas fundamentales realizadas en el Instituto, ya que su análisis y evaluación constituyen el principal objetivo del siguiente capítulo.

Durante ese sexenio, los fondos perdieron algo de importancia en cuanto a la inversión y al número de acciones desarrolladas respecto al total de los organismos habitacionales: realizaron 36.1% de las acciones con 35.6% de los recursos totales, mientras en la etapa anterior (1973-1988) estos porcentajes fueron 42.4 y 51%, respectivamente (véase el cuadro 3 y la gráfica 3 de pp. 100-101).

Las reformas experimentadas por 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 las instituciones para que éstas sean solventes; y segundo, con el que toca a la organización de la industria de la construcción para crear mayor competencia en este sector, lo que se ejemplifica con la adopción del sistema de subastas entre promotores-constructores en el Infonavit.

#### ORGANISMOS PARA LOS SECTORES DE MENORES INGRESOS

Estos organismos incrementaron su participación en la inversión y más aún en la producción total entre 1989 y 1993. En promedio, realizaron 31.6% de las acciones con sólo 5.9% de los recursos totales destinados para vivienda.<sup>16</sup> Incluso, en los dos primeros años del periodo llegaron a producir la mayor parte de las acciones habitacionales; sin embargo a partir de 1992, bajaron drásticamente su contribución a la producción total (véanse el cuadro 3 y la gráfica 3 de pp. 100-101). Tanto el monto total invertido por estos organismos como su producción, alcanzaron su máximo histórico en 1990, debido, principalmente, a la participación del Fonhapo, que recibió en ese mismo año un segundo préstamo del Banco Mundial, y al incremento en el número de acciones rea-

<sup>16</sup> Recuérdese que en este caso se trata de “acciones de vivienda”, a diferencia de los otros organismos que producen de manera predominante vivienda terminada.



lizadas por Fividesu (véanse los cuadros 1 y 2 y las gráficas 1 y 2 de pp. 96-99).

En cuanto a los recursos fiscales otorgados a este tipo de instituciones, entre 1989 y 1992 éstos representaron en promedio sólo 13% de su inversión, mientras en la etapa anterior (1973-1988) el promedio fue de 33.9%; es decir, que disminuyeron su proporción a menos de la mitad. Fonhapo fue el único organismo que recibió este tipo de recursos. Por otra parte, durante este periodo, dichas asignaciones presupuestales bajaron constantemente (véanse el cuadro 4 y la gráfica 4 de pp. 102-103). Esto se relaciona con la recomendación del Banco Mundial sobre la disminución de las transferencias presupuestarias al sector de la vivienda y la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento.

El Fonhapo continuó con su tendencia de dar prioridad a los programas de menor costo (lotes con servicios y mejoramiento), mientras las acciones de vivienda progresiva disminuyeron. 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. Desde entonces, este fideicomiso impuso como condición, para la asignación de los créditos, que los grupos promotores de los sectores público y social poseyeran la tierra. Por otra parte, para lograr mayor recuperación crediticia, desde 1991 este organismo fue eliminando gradualmente los subsidios otorgados, asignándolos sólo a los créditos de menor monto, hasta su desaparición en 1994.<sup>17</sup>

Los Institutos Estatales de Vivienda, en general, trabajaron en combinación con el Fonhapo y el Pronasol y, en menor medida, con el Fovissste y el Fovi, al financiar acciones de bajo 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 del Fividesu; sin embargo, posteriormente mostró una drástica caída (véase el cuadro 2 de p. 98). Por su parte, el Fividesu-DDF realizó acciones de instalación de parques de materiales, regeneración urbana y lotes con servicios, generalmente en

<sup>17</sup> Lo que se refiere a los cambios en los programas y en el esquema crediticio del Fonhapo, se explica con detalle en el capítulo "El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares".

asentamientos irregulares y en zonas de reserva ecológica que habían sido invadidas. Su producción fue muy importante hasta 1990 y después se redujo.

Sólo en los dos primeros años de este sexenio, la producción de los organismos que atienden a los sectores de menores ingresos fue mayor que la de aquellos que realizan viviendas terminadas, ya que en los años posteriores dicha producción se desplomó, contradiciendo las intenciones del PNV (véanse el cuadro 2 y la gráfica 2 de pp. 98-99). Los cambios experimentados por este tipo de instituciones se refirieron principalmente a la priorización de las acciones de menor costo y a la disminución de subsidios, y se vinculan ampliamente con los lineamientos del PFDV y con las políticas del Banco Mundial.

#### INSTITUCIONES PARA LOS SECTORES MEDIOS DE LA POBLACIÓN

El Programa Financiero de Vivienda también sufrió cambios muy importantes durante este sexenio. Desde 1989 se inició la restructuración de la banca y se liberaron las tasas de interés, con el objetivo de lograr mayor competitividad entre las sociedades nacionales de crédito. Dentro de este proceso se suprimió el encaje legal del gobierno hacia los bancos para financiar programas de vivienda (CIDAC, 1991). De esta manera, Fovi perdió su principal fuente de recursos, quedándole sólo los recursos de origen fiscal transferidos mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México, que apenas representaron 0.8% de su inversión total (véase el cuadro 4 de p. 102), el crédito externo y los recursos propios (procedentes 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 financiamientos: 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 adquirentes de las viviendas. Es decir, lo que se subasta es el derecho de ofrecer a los destinatarios finales créditos individuales de Fovi, esto constituye un atractivo

para la venta de las unidades de vivienda del proyecto con el cual se concursa (Catalán, 1993).

El mecanismo es el siguiente: 1) el Fovi anuncia públicamente que dispone de un determinado monto de recursos en cierta región, para asignar créditos individuales, se especifican las cantidades de cada tipo de vivienda; 2) los promotores proponen los conjuntos habitacionales por desarrollar y ofrecen al Fovi un porcentaje del costo total de las viviendas que van a construir, participando como postores en las subastas; 3) el Fovi asigna los derechos sobre los créditos individuales a los postores que le presenten las mejores ofertas, y, finalmente, 4) la banca otorga a los ganadores los “créditos puente”, que constituyen el financiamiento para la construcción de los conjuntos habitacionales.<sup>18</sup>

El promotor desarrolla la obra con el crédito puente y en cada estimación de obra paga a la banca los intereses devengados por el crédito y el porcentaje ofrecido al Fovi en las subastas. Durante este lapso el promotor integra la demanda.<sup>19</sup> Al momento de la venta, Fovi individualiza los créditos a los adquirentes 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 (entrevista con el arquitecto Jorge Lavaniegos, contratista de Fovi, mayo 23 de 1996). Los créditos individuales son otorgados por el Fovi (pero administrados por la banca) y los destinatarios los amortizan en los plazos pactados. De esta forma el Fovi financia los créditos de largo plazo para los adquirentes de las viviendas, mientras la banca sólo se encarga de los créditos puente para los promotores, mismos que son de corto plazo. El cambio respecto al sistema anterior radica en que ahora este organismo sustituye a la banca en el primer tipo de créditos (Zepeda y Mohar, 1993), que son los que incluyen subsidios; es decir, se liberó a la banca del otorgamiento de las subvenciones.

<sup>18</sup> Entre 1989 y 1993 Fovi canceló los “créditos puente” para los promotores de vivienda, de modo que éstos debían obtener el financiamiento de la banca comercial.

<sup>19</sup> 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.

Los créditos puente se contrataron con tasas de interés competitivas<sup>20</sup> y los créditos individuales se otorgaron a la tasa de interés fijada por el Banco de México, que incluía el costo del dinero más el costo de la intermediación bancaria, con plazos de hasta 25 años (Catalán, 1993).<sup>21</sup>

Antes de estos cambios, en el sistema Fovi existían tres tipos de subsidios: los cruzados, que provenían de los ahorradores privados y se dirigían a los adquirentes de las viviendas; un subsidio directo, asignado mediante reducciones en la tasa de interés, y otro indirecto, derivado de la cobertura al riesgo implícito en los créditos. Con las reformas de 1989 sólo persistieron 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 ha sido absorbido por el organismo con recursos fiscales, constituyendo 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 subastas está abierto para todos los promotores y constructores del país que necesitan asegurar la disponibilidad de un crédito a largo plazo para los adquirentes 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 son personas físicas (jefes de familia o no), con ingresos no superiores a quince veces el salario mínimo del Distrito Federal<sup>22</sup> (Fovi, Banco de México, 1993).

<sup>20</sup> En 1993 se estimaba que estas tasas variaban entre 5% y 10% por encima del CPP (Zepeda y Mohar, 1993).

<sup>21</sup> Las tasas de interés, tanto para los créditos puente como para los individuales, mostraron cambios importantes desde 1994 y principalmente a partir de 1995, cuando se estableció que se contratarían en UDIS, como una medida compensatoria para enfrentar la crisis de la cartera vencida de la banca; misma que a la larga redundó en un mayor crecimiento de ésta y en la más grande crisis que han experimentado el sector financiero y sus deudores (en el caso del sector inmobiliario habitacional, se trata de empresas promotoras o constructoras e individuos acreditados).

<sup>22</sup> Estas características de la población objetivo del Fovi son nuevas, ya que anteriormente se requería que los beneficiarios finales de las viviendas fueran

El sistema de subastas tiene tres objetivos fundamentales: la eliminación de la discrecionalidad y la transparencia en la asignación de un recurso subsidiado; la igualdad de oportunidades entre los promotores para la obtención de los derechos sobre los créditos para los adquirentes de la vivienda, y la seguridad del promotor o constructor sobre la disponibilidad de los créditos de largo plazo. 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 (Zepeda y Mohar, 1993). Este cambio en la forma de trabajo del Fovi se relaciona con los lineamientos del Banco Mundial, que buscan generar mayor eficiencia en la industria de la construcción a través de la competencia entre los promotores y constructores privados.

Se estableció que los bancos recibirían una comisión del Fovi equivalente a 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 de este organismo,<sup>23</sup> recibirían un diferencial de cinco puntos porcentuales. Por otra parte, el Fovi ha proporcionado apoyos de garantía a los bancos para la recuperación de los créditos, así como la garantía del pago por incumplimiento del deudor.<sup>24</sup> De este modo, el riesgo para la banca ha estado sólo en los créditos puente que otorga con sus propios recursos, y es relativo porque el promotor debe contratar fianzas para el otorgamiento de dicho crédito (entrevista con el arquitecto Lavaniegos); es decir que finalmente la banca privada ha sido 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 terre-

---

jefes de familia y presentarán un certificado de no propiedad en la localidad donde se iba a adquirir la vivienda.

<sup>23</sup> En algunos casos, los "créditos puente" han sido financiados con recursos de Fovi y en éstos se aplicaba, hasta 1994, una tasa de interés del CPP más cinco puntos.

<sup>24</sup> En 1993 la garantía para la recuperación de los créditos llegaba a 60% del monto de éstos en operaciones habitacionales de entre 30 y 160 salarios mínimos y la garantía por morosidad del deudor abarcaba 18 mensualidades consecutivas (Catalán, 1993).

nos de 60 m<sup>2</sup> 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, por medio de parques de materiales proporcionados por los Institutos Estatales de Vivienda, y 6) financiamiento para la adquisición de vivienda usada (Zepeda y Mohar, 1993). Sin embargo, hasta 1994 los nuevos programas aún no se habían aplicado por falta de recursos de la institución.

Con recursos que recibió del Banco Mundial, el Fovi emprendió, en 1993, un programa de auditorías de la reglamentación en algunos estados de la República para cuantificar los costos burocráticos directos, impuestos por las instancias públicas encargadas de otorgar los permisos de urbanización y construcción para el desarrollo de conjuntos habitacionales, y firmó 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, que incluso, trascienden 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, ya que, como se ha mencionado, lo dejó sin los recursos procedentes del encaje legal. De esta forma, tanto el monto de su inversión como el número de viviendas producidas bajó notablemente respecto a los grados alcanzados anteriormente. En cambio, la banca reprivatizada, incursionó por su cuenta en el sector habitacional y adquirió la importancia que perdió el Fovi en ambos rubros, habiendo triplicado, entre 1989 y 1993, el número de viviendas producidas por éste e invirtiendo 8.7 veces más (véanse los cuadros 1 y 2 de pp. 96-98).

La mayor parte de las acciones de la banca durante esta etapa, estuvo constituida por los créditos puente que otorgaba directamente a los promotores de vivienda para la construcción de conjuntos habitacionales, en los que, al finalizar las obras, se individualizaban los créditos y quedaba la deuda del adjudicatario con la banca (no intervenía el Fovi). Por otra parte, casi todos los bancos adaptaron sistemas de ahorro y préstamo consistentes en cuentas individuales especiales que los demandantes abrían en

los bancos, de modo que cuando llegaran a reunir un cierto monto el banco les prestaba una proporción mayor (aproximadamente 70%) de lo que habían ahorrado para que pudieran adquirir una vivienda nueva o usada.

Durante este periodo la relación inversión-producción de Fovi y la banca juntos cambió sensiblemente: mientras en la etapa anterior (1973-1988) con 37.5% del total de recursos invertidos en el sector habitacional produjeron 33.5% de las acciones de vivienda, entre 1989 y 1993 participaron con 61.5% de la inversión total y desarrollaron 30.5% del total de viviendas (véanse el cuadro 3 y la gráfica 3 de pp. 100-101). Esto indica que la vivienda producida tuvo, en general, un costo más elevado. En los primeros tres años del sexenio salinista la inversión de Fovi y los bancos mostró un ligero decremento, pero en 1992-1993 casi se cuadruplicó respecto a lo que había sido en 1989, principalmente debido a la participación de los bancos. Por su parte, el número de viviendas producidas en esos dos últimos años, se elevó casi una vez y media.

#### BALANCE DE LA ACCIÓN DEL ESTADO EN MATERIA HABITACIONAL EN EL SEXENIO 1989-1994

Los cambios más importantes de estos años se dieron en la orientación de la política de vivienda. Los programas sectoriales se enfocaron claramente hacia la adopción de un papel facilitador por el Estado, se transformaron las principales instituciones de vivienda y se realizaron modificaciones de suma trascendencia en la legislación que se relaciona con el sector habitacional.

El promedio anual de la inversión total en vivienda se incrementó a casi el triple de lo que fue en la etapa anterior, mientras el promedio correspondiente al número total de acciones realizadas fue 2.4 veces mayor (véase el cuadro 3 de p. 100), es decir, que este último presentó un aumento menor que el de la inversión, lo que indica que la mayor parte de las acciones desarrolladas en este periodo fueron más caras. El notable incremento en los recursos destinados a vivienda provino, en su inmensa mayoría, de los recursos de la banca privada —ahora desregulada— y en mucha menor medida de las aportaciones patronales a los fondos para

vivienda y del crédito otorgado por el Banco Mundial al Fonhapo en 1990.<sup>25</sup>

El total de recursos fiscales asignados al sector habitacional, entre 1989 y 1992, mostró una tendencia decreciente y representó, en promedio, sólo 1.3% del total invertido, dicha proporción fue de más de un punto porcentual menor de lo que había sido durante la etapa anterior (véase el cuadro 4 de p. 102). 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, se invirtieron dos y media veces más que los demás organismos juntos; los fondos para 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, incrementaron su inversión hasta 1990, para disminuirla en los dos años siguientes (véanse el cuadro 1 y la gráfica 1 de pp. 96-97).

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 la población de menores recursos, éstas realizaron el mayor número de acciones de vivienda, pero a partir de 1991 su producción disminuyó drásticamente; los fondos, en cambio, mostraron

<sup>25</sup> Cabe aquí preguntarse si es correcto incluir en las estadísticas oficiales del sector habitacional la inversión y la producción que la banca privada realizó por su cuenta, es decir, sin actuar en combinación con algún organismo público. Esto es, porque dichas estadísticas deben referirse sólo a los programas habitacionales desarrollados por el Estado. Desafortunadamente, para la realización de este trabajo, no pudimos contar con información desagregada sobre las acciones que realizó la banca en combinación con los organismos públicos y aquellas que desarrolló por cuenta propia; sin embargo, creemos que si se eliminaran de la estadística estas últimas, los números correspondientes a este sexenio serían mucho menores.



un incremento constante en su producción, en 1993 llegaron a grados similares a los de Fovi y la banca; estos dos últimos presentaron grandes fluctuaciones y, a partir de 1992, se constituyeron en los principales productores; finalmente, los otros organismos tuvieron una participación poco significativa (véanse el cuadro 2 y la gráfica 2 de pp. 98-99).

Durante estos seis años, al igual que en los anteriores, el programa que predominó fue el de vivienda terminada, absorbió, en promedio, 82% de la inversión y representó 47.4% de la producción total. Sin embargo, su participación en el número total de acciones realizadas bajó de manera notable debido principalmente, a la importancia adquirida por los programas de mejoramiento y a créditos individuales. Las acciones de mejoramiento habitacional siguieron en importancia, representaron un porcentaje muy pequeño de la inversión (2.3 en promedio) y constituyeron casi la cuarta parte de la producción total. Los créditos individuales otorgados por los fondos para vivienda y algunos otros organismos,<sup>26</sup> aumentaron constantemente de cantidad, se constituyeron en los terceros en importancia 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 periodo (véanse el cuadro 5 y la gráfica 5 de pp. 104-105).

Podemos decir que los cambios respecto al periodo 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.

En relación con la vivienda en arrendamiento, sólo el Fovi impulsó programas para la construcción de este tipo de vivienda, pero su proporción fue mínima. El Fovissste, que introdujo su programa de "casa propia" y el Fideicomiso Casa Propia (Ficapro), que en 1990 se separó del Fonhapo, otorgaron créditos individuales para que los inquilinos demandantes pudieran adquirir la vivienda que rentaban, de modo que estos programas no incidieron en

<sup>26</sup> Los bancos, Banobras, Pemex, CFE, Ficapro, Fidelac, Fidaca e Incobusa.

la producción de vivienda en renta. Por otra parte, el gobierno también otorgó facilidades para que los inquilinos que habitaban sus viviendas, en los conjuntos construidos entre los años cuarenta y cincuenta, las adquirieran en propiedad. Quizá la acción gubernamental más importante, referida a la vivienda en renta, fue la reforma al Código Civil en Materia de Arrendamiento del Distrito Federal, 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 claramente a los inquilinos), con el objetivo de estimular la producción de este tipo de vivienda. Sin embargo, se presentaron varias protestas de grupos sociales, ya que la nueva Ley Inquilinaria parece estar orientada en el sentido contrario, favoreciendo a los arrendadores, y su aplicación se pospuso por cinco años.<sup>27</sup>

Los subsidios 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 adquirentes de vivienda). En los fondos para vivienda, ya desde 1987 habían disminuido, y en este periodo se aplicó un nuevo sistema crediticio que incluye tasas de interés y la ampliación de los plazos de amortización,<sup>28</sup> aunque estos organismos siguieron siendo los que proporcionan mayores subvenciones. En el Fonhapo, los subsidios disminuyeron gradualmente y desaparecieron aquellos 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 las 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

<sup>27</sup> En 1998 volvió a discutirse y nuevamente se pospuso su aplicación.

<sup>28</sup> En el capítulo siguiente se explican detalladamente las nuevas condiciones crediticias del Infonavit.

su lugar se incorporó aquella del promotor-constructor privado tradicional. De este modo, podemos decir que durante ese sexenio la acción habitacional del Estado apoyó fuertemente a los promotores privados, al permitir ahora su intervención en el Infonavit, que es un organismo muy importante, 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 todos los organismos de vivienda: 1) la banca fue desregulada y reprivatizada e incorporó nuevos programas habitacionales, se constituyó en 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; 2) el Fovi se separó de la banca, y tuvo que buscar fuentes alternativas de recursos (en este caso un crédito del Banco Mundial) y creó el sistema de subastas; 3) los fondos para vivienda transformaron totalmente su forma de trabajo (dejaron de ser los grandes productores de conjuntos habitacionales), cambiaron su sistema de promoción habitacional (abrieron sus puertas a los promotores privados) e incrementaron la importancia de sus programas de créditos individuales, y, finalmente, 4) 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 ese 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 inusitadamente su producción, habla de que la política habitacional tendió a favorecer a los sectores de ingresos medios.

#### LA NUEVA POLÍTICA DE VIVIENDA Y SU RELACIÓN CON LOS LINEAMIENTOS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Podemos concluir que la política de vivienda aplicada durante ese 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 mayor intervención del sector privado —y en menor medida del social— el impulso a la reforma de las instituciones y la garantía de los derechos de propiedad. Por otra parte, siguió las recomendaciones del banco y del UNCHS, reformó las políticas fiscales y financieras que afectan a la vivienda, redujo las transferencias presupuestarias al sector y otorgó mayor autonomía a las autoridades locales.

En la política habitacional de ese sexenio encontramos ejemplos de los siete instrumentos identificados por el Banco Mundial para la puesta en práctica de una estrategia facilitadora:

1) El desarrollo del derecho a la propiedad: la reforma al artículo 27 constitucional; el fuerte incremento de las acciones de regularización de la tenencia de la tierra, llevado a cabo por la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (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 reformulación de algunas leyes locales referentes a la vivienda en arrendamiento y a la propiedad en condominio.<sup>29</sup>

2) La promoción del financiamiento hipotecario: el auge de los programas habitacionales de la banca privada; el establecimiento de nuevos sistemas de ahorro y préstamo, y la organización de sistemas hipotecarios innovadores destinados a la población de menores recursos, constituidos por el otorgamiento del “crédito a la palabra” en Pronasol, Fovissste, Fonhapo y el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (Fonavir).

3) La racionalización de los subsidios: Fonhapo eliminó los subsidios por concepto de buen pago y fue reduciendo las demás subvenciones; en el Fovi desaparecieron los subsidios cruzados, y los fondos para vivienda adoptaron esquemas de recupera-

<sup>29</sup> Como ejemplo de esto, en el Distrito Federal se realizaron reformas a la legislación para el arrendamiento de vivienda en 1993 y al régimen de condominios en 1994.

ción crediticia más acordes con las condiciones financieras del país, aunque todavía incluyeron subsidios.<sup>30</sup>

4) 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.

5) 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; el establecimiento de ventanillas únicas en las localidades para los trámites habitacionales, y la revisión y actualización de los reglamentos de construcción, fraccionamientos y subdivisiones de terrenos.

6) 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.

7) Por último, 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 agentes que intervienen en la producción de vivienda, para la formulación de los programas sectoriales.

A partir de lo anterior podemos concluir que, en materia habitacional, México ha seguido todos los lineamientos establecidos

<sup>30</sup> En este caso, los subsidios son absorbidos por un capital perteneciente a los trabajadores que cotizan a los Fondos de Vivienda, como se verá en el siguiente capítulo.

por el Banco Mundial encaminados al desarrollo del “sector de la vivienda en su totalidad”.

Como ya hemos señalado, los cambios establecidos durante ese sexenio se vinculan más con las propuestas del Banco Mundial sobre las estrategias facilitadoras que con las del 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 de menores recursos, principalmente en Pronasol y Fonhapo, el primero tuvo un enfoque electoral y asistencialista y su efecto en materia de vivienda fue limitado; y en el caso del segundo, se presentaron obstáculos para las promociones habitacionales de los grupos sociales, que afectan la accesibilidad de los créditos para los sectores de menores ingresos.

De este modo, los principales beneficiarios de la política de vivienda aplicada durante el sexenio salinista, que siguió los lineamientos de las estrategias facilitadoras, fueron: el sector financiero privado; los promotores privados; la industria de la construcción,<sup>31</sup> y la población de ingresos medios.

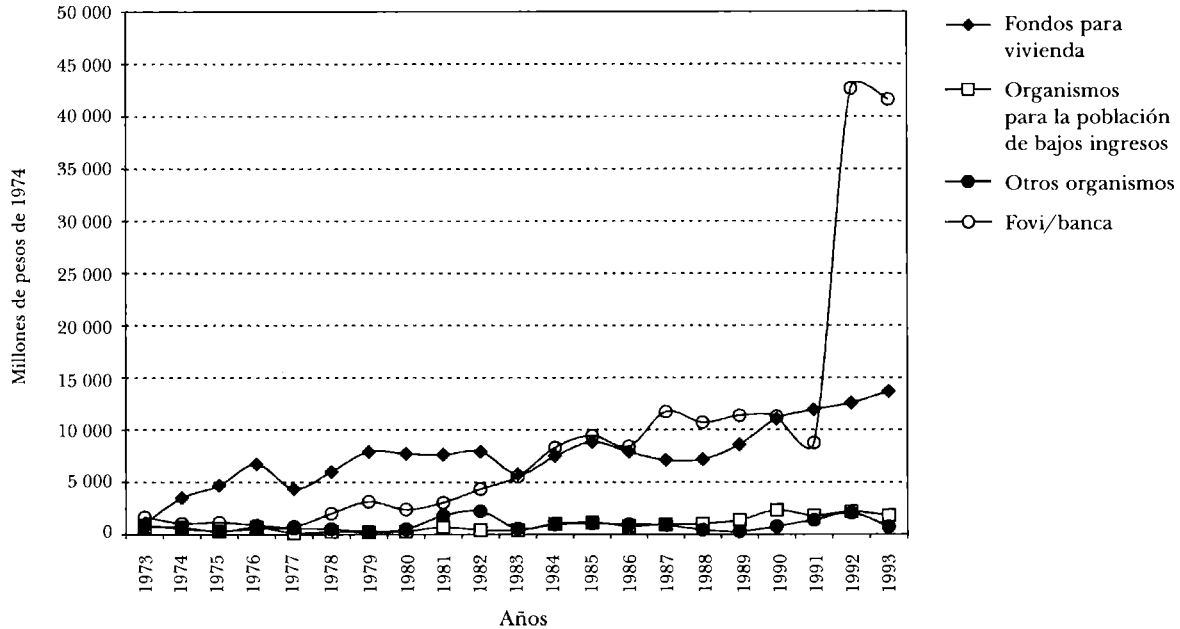
<sup>31</sup> En este caso, los grupos constructores más grandes, que cuentan con mayores recursos y acceden a los financiamientos bancarios. La polarización en este sector se vio mucho más claramente a partir de la crisis desencadenada a raíz del “error de diciembre” de 1994.

CUADRO I  
Inversión de los diferentes organismos de vivienda (en millones de pesos de 1974)

Año	Incevis	Infonavit	Fovissste	Fovimi	Total fondos	Indeco	DDF	Fonhapo	Org. est.	Ficapro	Total B. ingr. Banobras	Otros org.	Total otros	Fovi	Banca	Total Fovi/bca	Gran total	
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	2 214.6	2 214.6	4 342.2		4 342.2	14 894.7	
1983	1 340.2	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	2 096.6	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	3 255.1	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	5 810.8	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	14 095.0	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	30 210.4	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	32 266.4	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	38 014.1	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	2 447.6	8 837.2	11 284.8	25 407.6	
1991	45 800.4	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	6 439.9	8 757.1	23 849.1
1992	51 592.2	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	59 447.4
1993	56 238.9	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	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, Coordinación 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 índice nacional del costo de edificación de vivienda de interés social se obtuvo de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.

GRÁFICA 1  
Inversión por tipo de organismo



Fuente: cuadro 1.

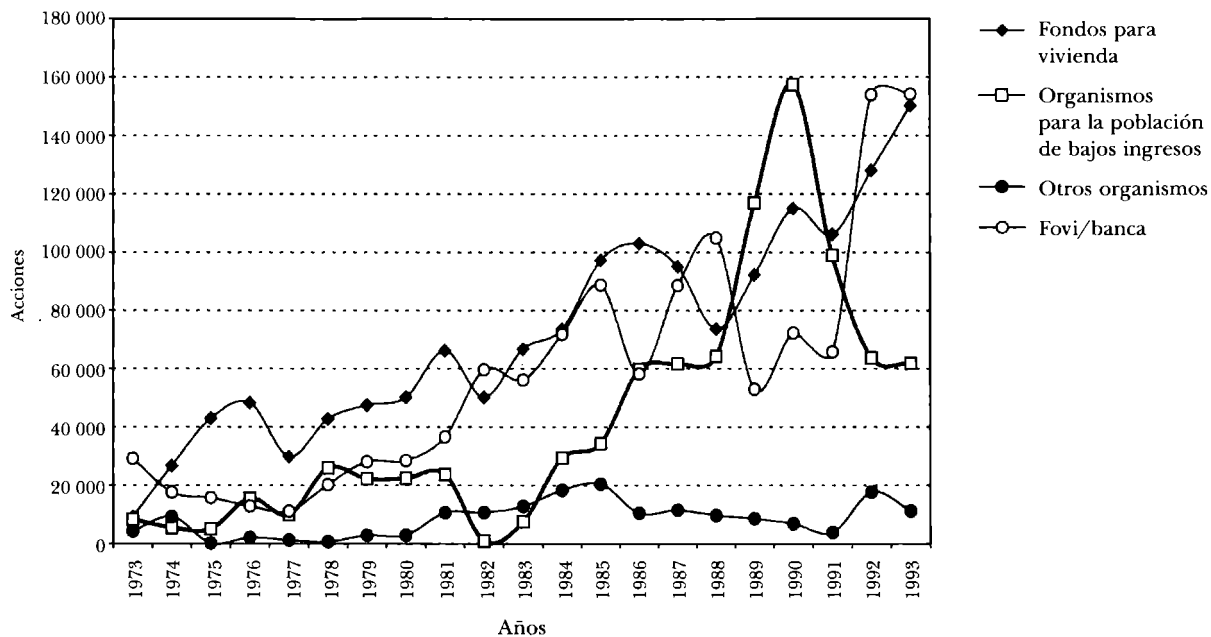


**CUADRO 2**  
**Número de acciones de los diferentes organismos de vivienda**

Años	Infonavit	Fovissste	Fovimi	Total fondos	Indeco	DDF	Fonhapo	Org. est.	Ficapro	Total B. ingr	Banobras	Otros Org.	Total otros	Fovi	Banca	Total Fovi/banca	Gran total
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	98 957	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.

GRÁFICA 2  
Número de acciones realizadas por tipo de organismo



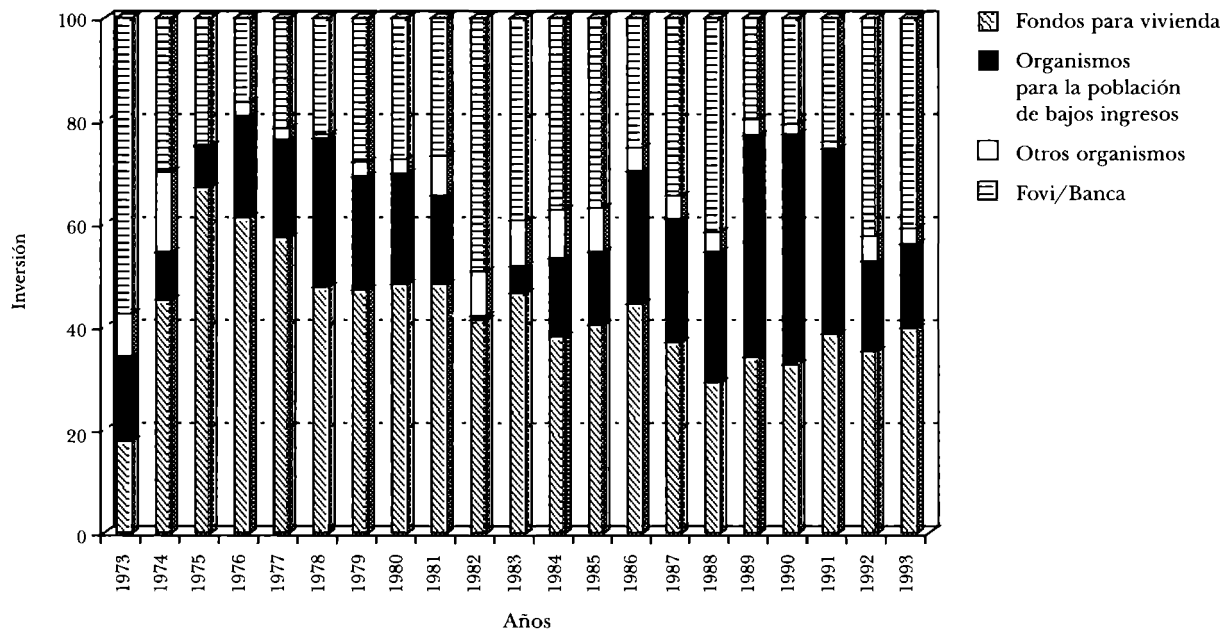
Fuente: cuadro 2.

**CUADRO 3**  
**Inversión y número de acciones de los diferentes tipos de organismos de vivienda**  
**(valores monetarios en millones de pesos de 1974)**

Años	Fondos de vivienda				Org. para la población de bajos ingresos				Otros organismos				Fovi/banca				Todos los organismos		
	Inversión	%	Acciones	%	Inversión	%	Acciones	%	Inversión	%	Acciones	%	Inversión	%	Acciones	%	Inversión.	Acciones	%
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	52 259	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

Fuentes: cálculo propio con base en los datos de las estadísticas de vivienda, 1973-1992, SAHOP. Sedue y Sedesol, y cuadros 1 y 2.

GRÁFICA 3  
Inversión por tipo de organismo (como porcentaje del total)



Fuente: cuadro 3.

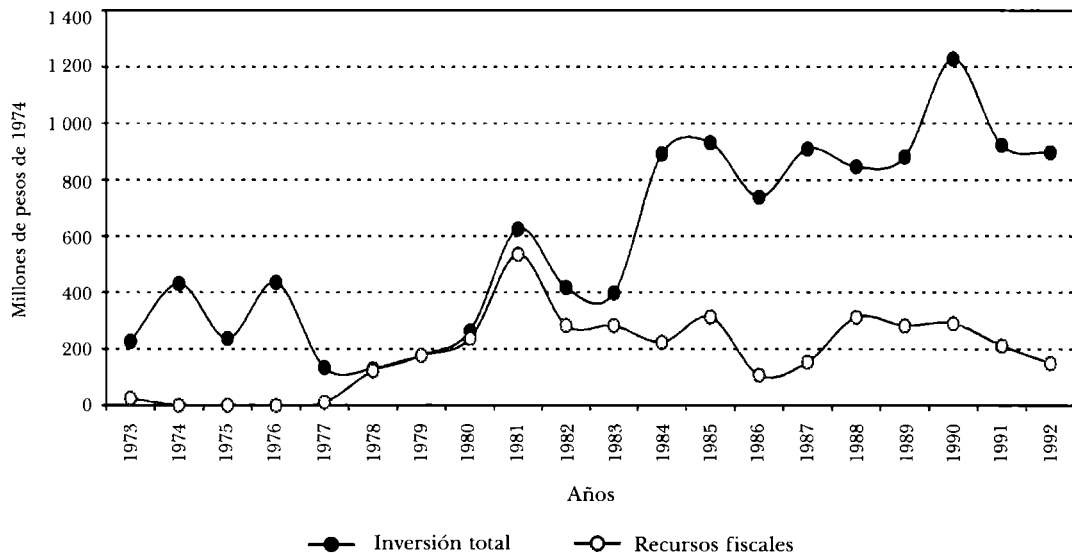
**CUADRO 4**  
**Inversión total y recursos fiscales asignados a los organismos de vivienda**  
**(millones de pesos de 1974)**

Años	Indeco			Fonhapo			Fovi			Infonavit			Otros organismos			Gran total		
	Inversión	Rec. Fiscales	Rf/Inv %	Inversión	Rec. Fiscales	Rf/Inv %	Inversión	Rec. Fiscales	Rf/Inv %	Inversión	Rec. Fiscales	Rf/Inv %	Inversión	Rec. Fiscales	Rf/Inv %	Inv. tot. en inv.*	Rec. Fiscales	Rf/Inv %
1973	226.7	24.6	10.9				1 667.3	0.0	0.0	512.4	255.4	49.9				4 401.3	280.0	6.4
1974	431.1	0.0	0.0				1 057.1	0.0	0.0	1 883.2	0.0	0.0				5 753.0	0.0	0.0
1975	236.9	0.0	0.0				1 148.7	0.0	0.0	2 633.0	0.0	0.0				6 406.6	0.0	0.0
1976	436.1	0.0	0.0				883.6	0.0	0.0	4 891.1	0.0	0.0				8 811.0	0.0	0.0
1977	133.1	10.2	7.6				751.8	0.0	0.0	2 999.1	0.0	0.0				5 819.9	10.2	0.2
1978	129.0	121.5	94.2				1 998.0	0.0	0.0	3 638.3	0.0	0.0				8 780.1	121.5	1.4
1979	176.7	176.7	100.0				3 132.3	0.0	0.0	6 026.5	0.0	0.0				11 550.1	176.7	1.5
1980	263.3	236.6	89.9				2 387.7	0.0	0.0	5 429.0	0.0	0.0	513.3	194.5	37.9	10 901.7	431.1	4.0
1981	625.1	535.0	85.6				3 041.2	0.0	0.0	5 565.5	0.0	0.0	1 793.7	247.8	13.8	13 162.2	782.8	5.9
1982				417.2	283.7	68.0	4 342.2	0.0	0.0	6 128.6	0.0	0.0	2 214.6	1 023.9	46.2	14 894.7	1 325.1	8.9
1983				397.7	282.4	71.0	5 536.2	0.0	0.0	4 887.8	0.0	0.0	563.0	148.7	26.4	12 250.9	431.1	3.5
1984				892.0	223.8	25.1	8 319.5	0.0	0.0	6 178.5	0.0	0.0	958.3	112.5	11.7	17 760.8	336.3	1.9
1985				931.5	313.0	33.6	9 451.5	126.0	1.3	7 497.8	0.0	0.0	1 043.9	107.5	10.3	20 481.9	546.5	2.7
1986				739.0	107.3	14.5	8 428.2	137.7	1.6	6 308.6	0.0	0.0	966.2	62.0	6.4	18 091.5	306.9	1.7
1987				909.9	153.5	16.9	11 736.4	112.8	1.0	5 713.1	0.0	0.0	874.8	41.9	4.8	20 685.1	308.2	1.5
1988				846.5	311.9	36.8	10 717.2	95.3	0.9	5 798.3	0.0	0.0	434.6	25.2	5.8	19 355.9	432.4	2.2
1989				880.9	282.5	32.1	2 475.7	106.6	4.3	6 933.0	0.0	0.0	280.2	26.7	9.5	21 612.9	415.8	1.9
1990				1 228.3	290.7	23.7	2 447.6	82.9	3.4	8 872.0	0.0	0.0	693.2	30.8	4.4	25 407.6	404.3	1.6
1991				923.3	211.5	22.9	2 317.3	91.3	3.9	8 481.8	0.0	0.0	1 182.3	29.7	2.5	23 849.1	332.5	1.4
1992				896.4	148.8	16.6	1 970.8	204.7	10.4	10 484.0	0.0	0.0	1 288.5	26.2	2.0	59 447.4	379.6	0.6

\* Se refiere a la inversión de todos los organismos habitacionales (no es sólo la de aquellos que recibieron asignaciones presupuestarias).

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. Los datos sobre recursos fiscales asignados al Fonhapo de 1982 a 1992 fueron obtenidos de la Evolución Estadística, 1982-1994, Fonhapo, 1995.

GRÁFICA 4  
Inversión de los organismos dedicados a la población de menores ingresos y recursos fiscales asignados (Indeco y Fonhapo)



Fuente: cuadro 4.

### CUADRO 5

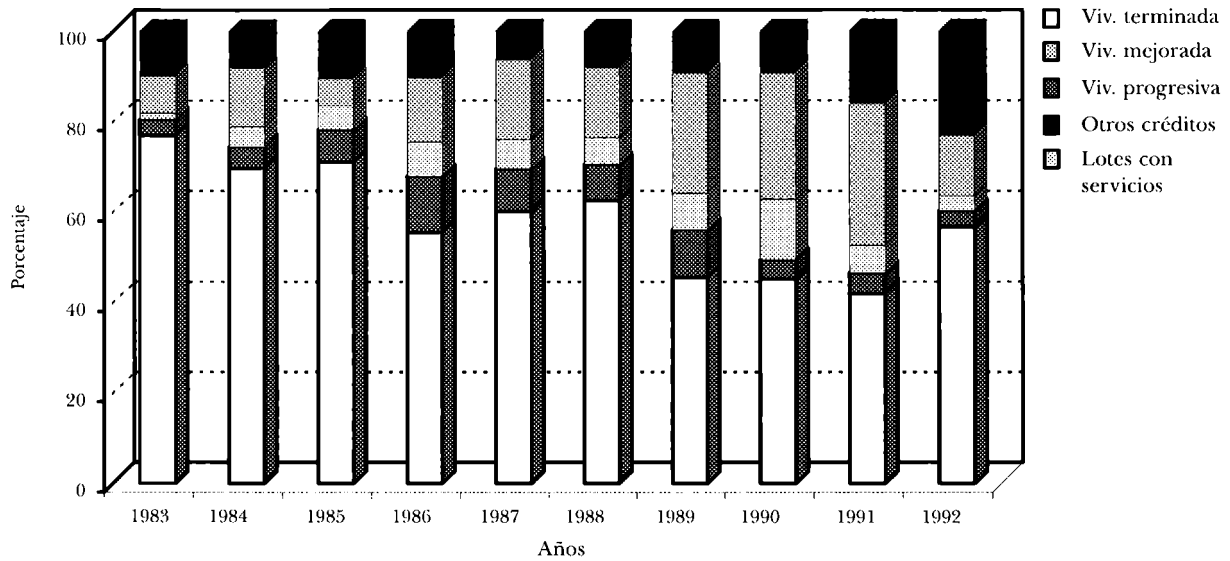
Número de acciones realizadas e inversión ejercida por todos los organismos, según programas de vivienda  
(valores monetarios en millones de pesos de 1974)

Años	Vivienda terminada				Vivienda progresiva				Lotes con servicios				Vivienda mejorada				Otros créditos			
	Inversión	%	Núm. de accs.	%	Inversión	%	Núm. de accs.	%	Inversión	%	Núm. de accs.	%	Inversión	%	Núm. de accs.	%	Inversión	%	Núm. 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, Seduc. Estadística de Vivienda, 1991-1992, Sedesol.

GRÁFICA 5

Número de acciones por tipo de programa (como porcentaje total de acciones)



Fuente: cuadro 5.





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

## ASPECTOS GENERALES, PROGRAMAS Y LÍNEAS DE CRÉDITO

El análisis de este Instituto ha sido ampliamente tratado por diversos autores.<sup>1</sup> Sin embargo, en nuestra opinión, las importantes reformas que se han llevado a cabo desde principios de la década de los noventa no han sido suficientemente estudiadas. En el presente capítulo retomamos brevemente (partiendo de los estudios realizados y de los datos recogidos para esta investigación) los cambios en el Infonavit, la institución habitacional más importante en México. En particular, nos centraremos en el estudio de su transformación fundamental, que tuvo lugar en 1992, relacionándola con los lineamientos de política de las agencias internacionales de ayuda. Consideramos que con esto serán esclarecidos algunos de los aspectos descritos en los capítulos anteriores.

El Infonavit fue creado en 1972, cuando en la Constitución mexicana y en la Ley Federal del Trabajo se estableció la formación de un Fondo Nacional de Vivienda, al cual los patrones tienen la obligación de aportar 5% del salario ordinario de cada uno de sus trabajadores. Sus objetivos —que no han sido modificados hasta a la fecha— son: administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; 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

<sup>1</sup> Copevi, 1977; Garza y Schteingart, 1978; Núñez, 1982; García y Perló, 1984; CIDAC, 1991; Catalán, 1993; Zepeda y Mohar, 1993, y García Peralta y Puebla, 1998.

pasivos por concepto de habitación, y coordinar y financiar programas de construcción de vivienda nueva para ser adquirida en propiedad por los trabajadores (Garza y Schteingart, 1978 e Infonavit, 1992). Su forma de gobierno es tripartita; es decir, que participan el Estado (sector público), los patrones (sector privado) y los trabajadores (sector social) y es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En un principio se planteó que los beneficiarios serían los trabajadores asalariados de las empresas privadas cuyos ingresos estuvieran entre uno y cuatro veces el salario mínimo (vsm), dándose preferencia a los de menores ingresos (Infonavit, 1987a). A partir de 1992 se incluyeron también a aquellos que perciben más de cuatro vsm sin establecerse un límite (Infonavit, 1996). Sin embargo, todos los trabajadores que cotizan en este organismo, cualquiera que sea su ingreso, tienen derecho a retirar sus depósitos de ahorro.<sup>2</sup>

Entre 1972 y 1992, el Instituto operó dos programas habitacionales y 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).

El primer programa fue el más importante y a éste se destinó la mayor cantidad de recursos, a tal grado que los grandes conjuntos habitacionales caracterizaron por muchos años la enorme producción del Infonavit en todo el país; mientras el segundo programa sólo comprendía acciones aisladas (no ubicadas en conjuntos habitacionales).

A principios de 1992 se realizaron importantes reformas al Instituto que afectaron su sistema financiero, su forma de operación y sus programas. Estos cambios se produjeron en el marco de una nueva orientación de la política económica del país y de un debilitamiento del poder de influencia de las grandes corpo-

<sup>2</sup> Las condiciones para disponer de dicho ahorro se exponen en el siguiente apartado.

raciones sindicales y como respuesta a los lineamientos planteados por el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, el cual estableció que las instituciones habitacionales deberían limitarse a un papel exclusivamente financiero y permitir mayor intervención de los sectores privado y social (García Peralta y Puebla, 1998). Los argumentos que se emplearon para aplicar estas reformas se apoyaron en los siguientes aspectos: la creciente descapitalización del organismo y la urgencia de recuperar todos 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 adquirirá (Zepeda y Mohar, 1993).

La nueva Ley del Infonavit planteó algunos cambios en sus programas:

1) El programa correspondiente a la línea I se transformó en un sistema "de subastas de financiamiento" para la construcción de conjuntos habitacionales del Instituto. En este caso, el organismo realiza subastas públicas de paquetes financieros entre las empresas privadas inscritas en su padrón de constructores. Estos paquetes incluyen los créditos puente para la construcción de los conjuntos de vivienda y el listado de los derechohabientes calificados para ser adjudicatarios de los créditos individuales (la demanda constituida).<sup>3</sup>

2) El programa de créditos individuales para adquisición a terceros (línea II) actualmente presenta dos modalidades: a) "los paquetes de vivienda nueva", que son conjuntos habitacionales construidos por empresas privadas con recursos propios o de fuentes distintas al Infonavit y se ofrecen a la venta a los derechohabientes calificados para la obtención de un crédito (en este caso, el organismo participa únicamente en la facilitación para los promotores del proceso de constitución de la demanda y en el

<sup>3</sup> La diferencia entre el sistema de subastas del Infonavit y el del Fovi radica en que, en este último, el crédito puente lo otorga la banca comercial y que la constitución de la demanda la tiene que hacer el promotor.

<sup>4</sup> Los paquetes de la línea II constituyen una forma muy similar al sistema con el que trabaja el Fovi: el crédito puente lo otorga la banca y los créditos individuales corresponden al organismo.

otorgamiento de los créditos individuales),<sup>4</sup> y b) “el mercado abierto”, que es la asignación de un crédito para la compra de una vivienda nueva o usada que esté en el mercado, es decir, acciones aisladas. A partir de estos dos subprogramas, el Instituto creó una “bolsa de vivienda”, en la cual los propietarios privados o las empresas promotoras y constructoras inscriben sus ofertas, de modo que los derechohabientes que tienen la posibilidad de convertirse en acreditados puedan elegir una vivienda accesible a su categoría de ingreso.

3) Los créditos de la línea III (construcción en terreno propio) también incluyen dos variantes: a) “los paquetes de vivienda”, en los que un grupo de trabajadores propietarios (en conjunto) de un predio o sin son, cada uno de ellos, titulares de los derechos fideicomisarios sobre un terreno, solicita ante el organismo el financiamiento para la construcción de un conjunto de vivienda (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 la promoción, de modo que existe un compromiso para ejercerlos de manera colectiva) (Infonavit, 1994), y b) el “financiamiento individual” para la construcción de la vivienda de un derechohabiente en su propio terreno, que es la forma tradicional en la que venía operando la línea III.

Las diferencias entre el sistema de subastas y el anterior programa de la línea I son varias. 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 diferencia radica en que el tamaño de los conjuntos habitacionales producidos es menor.

De acuerdo con las entrevistas realizadas con funcionarios del Instituto, su actual política es que los paquetes de la línea II se constituyan en su programa más importante, ya que, además de incidir en su contribución al aumento del *stock* habitacional, le permiten no tener que invertir sus propios recursos en el financiamiento de las obras —ahorrando en los conceptos de intereses, administración y supervisión—, de modo que las erogaciones se realizan sólo en el momento de otorgar los créditos individuales

a los derechohabientes. Por otra parte, también se pretende impulsar los paquetes de la línea III, porque implican la existencia de un ahorro previo, en forma de terreno, por los acreditados (entrevista con el arquitecto Ernesto Alva y el licenciado Rafael Catalán, agosto de 1994, citados en García Peralta y Puebla, 1998).

## ASPECTOS FINANCIEROS

### *Ingresos*

La ley del Infonavit establece cuatro fuentes de financiamiento para su actividad: 1) las aportaciones patronales de 5% sobre el salario ordinario de sus trabajadores (a partir de 1992 la base de cotización se cambió por salario integrado);<sup>5</sup> 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 el cuadro 1 se muestra que la mayoría de los ingresos ha provenido de las aportaciones patronales, las cuales han tenido un comportamiento muy similar al de los ingresos totales. Siguen en importancia los recursos derivados de la recuperación crediticia, que entre 1988 y 1994 presentaron un notable crecimiento, el cual fue más acentuado a partir de 1992.<sup>6</sup> Las inversiones financieras del Instituto constituyen la tercera fuente; y por último, las asignaciones presupuestarias del gobierno federal sólo se presentaron en dos años: en 1973 (para la puesta en marcha del organismo) y en 1981 cuando se reporta otra aportación, que apenas llegó a representar 5.5% de los ingresos totales en ese mismo año.

En promedio, entre 1973 y 1995 las aportaciones patronales representaron 80.6% de los ingresos totales, la recuperación cre-

<sup>5</sup> 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 2% sobre nómina (que es un impuesto que el patrón debe pagar por cada uno de sus empleados).

<sup>6</sup> Las variaciones señaladas en el comportamiento de este indicador coinciden con los dos cambios en las condiciones crediticias del organismo, el primero en 1987 y el segundo en 1992, los cuales se exponen más adelante.

**CUADRO 1**  
**Ingresos y egresos del Infonavit (en millones de pesos de 1974)**

Año	Ingresos,								Egresos											
	Depósitos 5%		Aportaciones gob. federal		inversión y otros		Recuperación creditiicia		Total ingresos		Inversión en programas		Devolución fondo ahorro		Gastos administrat.		Otros		Total egresos	
	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%
1973	3 624.9	93.4	256.0	6.6					3 880.9	100			1.0						3 604.1	100
1974	4 230.1	100	0.0	0					4 230.1	100			13.9	0.3					5 033.6	100
1975	4 940.2	99.1	0.0	0			44.0	0.9	4 984.3	100			75.4	1.6					4 735.6	100
1976	4 420.1	94.6	0.0	0	113.4	2.4	138.0	3.0	4 671.4	100			101.7	2.2					4 585.5	100
1977	4 423.3	90.1	0.0	0	180.4	3.7	306.0	6.2	4 909.6	100			175.3	4.9	442.1	12.2			3 612.3	100
1978	3 429.5	86.8	0.0	0	189.6	4.8	334.1	8.5	3 953.2	100	3 732.7	82.9	223.5	5.0	458.8	10.2	87.9	2.0	4 502.9	100
1979	5 660.1	84.2	0.0	0	485.3	7.2	576.6	8.6	6 722.0	100	6 119.2	87.7	279.5	4.0	473.6	6.8	107.9	1.5	6 980.2	100
1980	5 227.4	84.4	0.0	0	309.9	5.0	654.8	10.6	6 192.1	100	5 532.1	89.0	263.9	4.2	384.0	6.2	36.7	0.6	6 216.7	100
1981	5 302.8	76.7	382.2	5.5	484.1	7.0	747.1	10.8	6 916.1	100	5 683.0	88.5	169.3	2.6	547.0	8.5	24.4	0.4	6 423.8	100
1982	5 644.9	80.0	0.0	0	409.5	5.8	998.1	14.2	7 052.5	100	6 237.3	90.4	100.6	1.5	550.3	8.0	15.2	0.2	6 903.4	100
1983	4 751.6	72.2	0.0	0	798.5	12.1	1 029.8	15.7	6 579.8	100	4 976.2	89.2	82.7	1.5	498.3	8.9	19.8	0.4	5 577.0	100
1984	5 514.7	72.9	0.0	0	949.3	12.6	1 098.5	14.5	7 562.5	100	6 261.1	91.2	105.6	1.5	495.4	7.2	3.7	0.1	6 865.9	100
1985	5 593.2	77.4	0.0	0	513.1	7.1	1 124.4	15.5	7 230.7	100	7 575.7	92.7	117.0	1.4	477.5	5.8	3.7	0.0	8 174.0	100
1986	5 687.8	79.2	0.0	0	498.1	6.9	997.3	13.9	7 183.2	100	6 369.1	91.1	116.8	1.7	471.7	6.7	36.5	0.5	6 994.0	100
1987	5 234.0	81.9	0.0	0	241.8	3.8	917.1	14.3	6 392.8	100	5 803.4	91.3	90.4	1.4	415.0	6.5	49.3	0.8	6 358.1	100
1988	5 364.5	80.9	0.0	0	397.8	6.0	865.5	13.1	6 627.8	100	5 865.6	92.0	58.5	0.9	391.9	6.1	58.1	0.9	6 374.1	100
1989	6 353.3	81.2	0.0	0	426.3	5.4	1 042.6	13.3	7 822.2	100	7 011.5	91.0	117.2	1.5	475.3	6.2	98.4	1.3	7 702.4	100
1990	8 210.5	84.5	0.0	0	352.9	3.6	1 152.2	11.9	9 715.6	100	9 005.9	90.8	186.2	1.9	532.8	5.4	196.6	2.0	9 921.6	100
1991	8 451.1	83.6	0.0	0	268.1	2.7	1 392.8	13.8	10 112.0	100	8 602.1	89.5	203.7	2.1	668.5	7.0	139.7	1.5	9 614.0	100
1992	9 324.9	82.4	0.0	0	323.5	2.9	1 669.4	14.8	11 317.8	100	10 621.6	90.8	212.2	1.8	811.2	7.2	21.9	0.2	11 696.9	100
1993	9 949.0	81.0	0.0	0	298.2	2.4	2 032.9	16.6	12 280.1	100	11 299.7	90.5	428.7	3.4	722.8	5.8	40.0	0.3	12 491.2	100
1994	10 130.9	69.5	0.0	0	1,399.9	9.6	3 043.3	20.9	14 574.2	100	13 036.7	89.0	447.2	3.1	1 076.5	7.4	82.7	0.6	14 643.2	100
1995	7 867.7	68.0	0.0	0	899.5	7.8	2 804.9	24.2	11 572.1	100	9 921.6	87.1	387.8	3.4	745.3	6.5	329.9	2.9	11 384.5	100

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 500 000 000 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 nuevos pesos). Los datos referentes a la inversión total en programas no coinciden con los totales del cuadro 3 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.

diticia, 13.2, los rendimientos de las inversiones 5.9 y los recursos fiscales sólo 0.3. Es importante señalar que los porcentajes correspondientes a cada una de estas fuentes de financiamiento, mostraron cambios en los dos últimos años estudiados, debido a los nuevos esquemas financieros del Instituto, descendió la participación de los depósitos patronales y se incrementó la de recuperación y las inversiones (véase el cuadro 1).

Las reformas de 1992 transformaron de manera importante el esquema financiero del organismo. Anteriormente, las aportaciones patronales eran depositadas en la SHCP y ésta las transfería al Instituto. Al crearse el SAR,<sup>7</sup> se estableció que los depósitos patronales de 5% deberían sumarse a éste, y así se constituyó la denominada cuenta del SAR, la cual estaría formada por dos subcuentas: la del fondo de retiro y la llamada de vivienda. De acuerdo con esto, los patrones tenían la obligación de abrir cuentas individuales para sus trabajadores en las instituciones bancarias comerciales, donde debían depositar 7% de sus salarios (2% para el SAR y 5% para el Infonavit). Los bancos retenían estos recursos sólo durante cuatro días hábiles y después los depositaban en la cuenta que tiene el Instituto en el Banco de México, de la cual iría "retirando las cantidades estrictamente necesarias para sus operaciones diarias" (Infonavit, 1992: 33).

De acuerdo con los argumentos expuestos para esta reforma, el objetivo 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 en su favor que ha realizado su patrón y sobre el saldo respectivo. Si bien esto es de gran importancia para los derechohabientes, también repercute en la administración de los recursos del Infonavit, por existir dos intermediarios antes que éste (la banca privada y el Banco de México).

<sup>7</sup> 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 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.



Posteriormente, en 1996 —en el marco de profundas reformas al sistema de seguridad social—<sup>8</sup> se estableció que la administración de las cuentas individuales del SAR (incluyendo la subcuenta de vivienda) con las aportaciones patronales al IMSS, correspondería a las Administradoras de Fondos de Retiro (Afore). Se volvió a modificar la Ley del Infonavit, argumentando que esta suma de recursos permitiría un incremento en los rendimientos que beneficiaría las operaciones del Instituto y que, al unir los esfuerzos de recaudación del IMSS con los del Infonavit, habría mayor certidumbre en la afiliación, más control sobre el sector patronal y se iniciaría un proceso de simplificación administrativa (Presidencia de la República, 1996).

Estos cambios tienen dos implicaciones importantes: por un lado, reflejan la desconfianza hacia el Infonavit para que administre sus 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, revelan la existencia de una política del gobierno en franco apoyo al sector financiero privado (bancos y Afore), ya que, si se toma en cuenta la enorme cantidad de derechohabientes, se advierte que este sector 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.

### *Egresos*

Cuatro son los conceptos fundamentales a los que el organismo destina 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 indi-

<sup>8</sup> Estas reformas se iniciaron en 1995, y culminaron con la aprobación de la nueva Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en diciembre de ese año. Uno de los aspectos fundamentales de dichas reformas consiste en que los recursos de este Instituto serán administrados por organismos del sector financiero privado, creados específicamente para la administración de estos fondos sociales.

rectos de financiamiento de obra; 2) la devolución del fondo de ahorro; 3) los gastos administrativos, y 4) otros conceptos como las inversiones, seguro del crédito, pago de intereses por los préstamos recibidos, etcétera.

En el cuadro 1 se muestra que la mayor parte de los recursos se destina a la inversión en los planes y programas de vivienda, que en términos reales ha tenido un comportamiento prácticamente igual al de los egresos totales. El segundo concepto de egresos en importancia es el correspondiente a los gastos de administración. Por su parte, los gastos por devolución del fondo de ahorro y por los otros conceptos han sido poco significativos. En promedio, entre 1978-1995 (años para los cuales dispusimos de datos) la inversión en planes y programas representó 89.7%; los gastos administrativos, 7%; la devolución del fondo de ahorro, 2.4%, y los demás conceptos sólo 0.9 por ciento.

La devolución del fondo de ahorro ha sido un aspecto muy discutido desde principios de la década de los ochenta y, sobre todo en la de los noventa, éste ha sido, uno de los argumentos más importantes para la reforma del Instituto. La legislación original señalaba que 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 diez años de haber cotizado (Infonavit, 1972). El saldo de las cuentas se debía devolver sin pagar interés alguno. Al estar el organismo próximo a cumplir diez años de su creación se suscitaron problemas, ya que la mayor parte de los derechohabientes no había sido beneficiaria, y la devolución de su fondo de ahorro se hubiera convertido en un factor de descapitalización para el Instituto. A finales de 1981 se reformó la Ley Federal del Trabajo y se estableció que este fondo sólo sería retirable por defunción, jubilación, incapacidad total o al cumplir el trabajador cincuenta años o más de edad y haber terminado toda relación laboral; además, se estipuló que la devolución sería, en términos nominales, del doble del monto depositado (CIDAC, 1991).

A partir de las reformas de 1992, para evitar que el fondo de ahorro perdiera su valor real, se estableció que el saldo de las subcuentas de vivienda del SAR pagaría intereses en función del remanente de operación del Infonavit. Para este fin, 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; 50% del remanente se abonará como pago de intereses a dichas subcuentas (Infonavit, 1992).

En lo que se refiere a la evolución del monto de la devolución del fondo de ahorro en términos reales, en el cuadro 1 se puede observar que la primera modificación (1981) incidió —a la par de la inflación— en una importante disminución del monto, lo cual resultó muy favorable para el Instituto y no así para los trabajadores a los que les fue devuelto, ya que perdió su valor real. A partir de 1988, cuando la inflación se fue controlando, el monto volvió a crecer y su incremento fue mucho más pronunciado a partir de 1993 (segunda modificación).

No obstante que las reformas de 1992 hayan incidido en el crecimiento del monto real recibido, todavía persiste el problema de la desvalorización del fondo de ahorro, 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 han resultado muy beneficiados, quienes no lo han obtenido —que constituyen la mayoría— han quedado muy desfavorecidos.

### *Mecanismos de recuperación crediticia*

El sistema original de recuperación financiera tuvo como objetivo la creación de un fondo para la construcción de vivienda que permitiera asignar los créditos con tasas inferiores a las del mercado (para que los trabajadores de bajos ingresos tuvieran acceso a ellos) y sólo lo suficientemente altas para garantizar el carácter revolvente del fondo. Este sistema fue ideado durante una época de crecimiento económico del país, sin tomarse en cuenta los posibles cambios en el entorno macroeconómico, los cuales después afectaron las finanzas del organismo. Como se mencionó en el primer capítulo, la tasa de interés era de 4% anual sobre saldos insolutos, el plazo de amortización del crédito variaba entre quin-

ce y 20 años y el descuento mensual era de 14% para los trabajadores cuyo ingreso fuera hasta 1.25 vsm y de 18% para los de ingresos superiores.

Este sistema se mantuvo hasta 1987, a pesar de que la descapitalización del organismo se venía acentuando principalmente en la etapa de mayor inflación, habiéndose generado fuertes subsidios hacia los trabajadores beneficiados y poca revolvencia de los fondos. La permanencia de este sistema crediticio, aun en condiciones económicas tan adversas, se debió principalmente a que las grandes centrales sindicales —que habían adquirido un peso importantísimo en el manejo del Instituto— se mantuvieron reacias al cambio, porque al constituir los créditos del Infonavit una verdadera ganga, les permitía el manejo clientelista en la asignación de los mismos.<sup>9</sup> Por otra parte, el Instituto podía seguir produciendo viviendas con los recursos constantes recibidos por concepto de las aportaciones patronales.

Hacia 1987, cuando la inflación llegó a una tasa de 159.2%, la situación se tornó insostenible. A mediados de ese año se propusieron modificaciones al sistema crediticio, al argumentar que se recuperaba 18.5% del valor real de los créditos otorgados si se suponía una inflación de 50% anual; o 12.7% si se consideraba, como era entonces el caso, una inflación de 100%. El mecanismo que se adoptó fue el siguiente: *a*) el precio de venta de la vivienda se fijó en veces el salario mínimo (vsm) regional vigente, y esto constituía el monto del crédito;<sup>10</sup> *b*) el descuento mensual para los trabajadores de salario mínimo se incrementó a 19% y para los de mayores percepciones, a 20%; *c*) la tasa de interés de 4% anual quedaba incorporada en los pagos mensuales, y *d*) el crédito se liquidaba cuando el trabajador pagara el número de veces el salario mínimo que se le habían prestado o si en un plazo de 20 años la deuda no se cubría sería condonada (Infonavit, 1987). Estos cambios lograron que en 1992 la recuperación alcanzara 53% del valor de los créditos otorgados después de 1987 (Catalán, 1993); no obstante, el problema de los subsidios persistía.

<sup>9</sup> Esto se hizo explícito en las declaraciones de funcionarios del Instituto sólo hasta el momento en que se propusieron las reformas de 1992.

<sup>10</sup> El mismo esquema había sido adoptado poco antes por el Fonhapo y, posteriormente, todos los demás organismos de vivienda lo aplicaron.

En 1992 se realizó una nueva modificación con el objetivo de recuperar el monto total de los créditos, es decir, eliminar los subsidios (lineamiento propuesto por el Banco Mundial). El nuevo sistema crediticio quedó 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 25% del salario integrado<sup>11</sup> y, para el caso de trabajadores que perciban un salario mínimo, 20%; *d)* la aportación patronal de 5% se incorpora a la amortización del crédito del trabajador, y *e)* se considera una tasa de interés de 6% anual sobre saldos insolutos ajustados en vsm (Infonavit, 1993b).

El comportamiento de los montos reales de la recuperación crediticia registró una tendencia creciente a partir de 1988 (primer cambio del sistema de créditos), la cual se acentuó notablemente entre 1992 y 1994, debido a las últimas reformas (véase el cuadro 2 y la gráfica 1). Sin embargo, si analizamos dicho monto como porcentaje de la inversión total en programas de vivienda, encontramos que los cambios realizados en 1987 no tuvieron incidencia en el aumento de la proporción recuperada, y que, por el contrario, las reformas de 1992 sí provocaron que se incrementara de manera importante.

CUADRO 2  
Inversión total en líneas de acción y recuperación crediticia  
(en millones de pesos de 1974)

Año	<i>Inversión total</i>	<i>Recuperación crediticia</i>	<i>Porcentaje recuperado</i>
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

<sup>11</sup> En los sistemas anteriores se tomaba como base al salario ordinario.

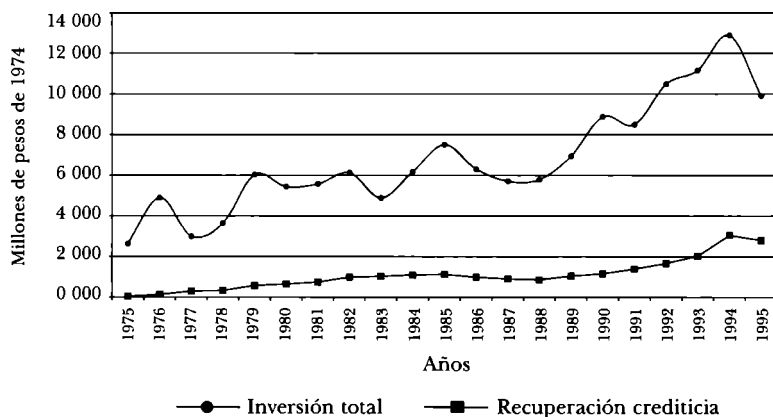
CUADRO 2 (continuación)

Año	<i>Inversión total</i>	<i>Recuperación crediticia</i>	<i>Porcentaje recuperado</i>
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

Fuente: cuadro 6.

GRÁFICA 1

Inversión total en líneas de acción y recuperación crediticia



En el año en que alcanzó su valor máximo (1995), la recuperación de los créditos llegó a representar solamente 28.34% del total invertido en programas de vivienda (poco más de la cuarta parte), teniendo un promedio en el periodo 1975-1986 (primer

sistema de recuperación) de 12.07% de la inversión; entre 1987 y 1991 (segundo esquema crediticio), de 15.09%, y de 1992 a 1995 (últimos cambios), de 21.55%. Esto nos indica que el aumento de la proporción recuperada sigue siendo muy baja, con lo cual persiste la descapitalización del organismo, debido, por un lado, a que todos los créditos asignados antes de 1992 continúan recuperándose bajo los esquemas antiguos, y por otro, al deterioro sufrido por el salario mínimo, indicador en el cual se basa el sistema crediticio.

Todo esto nos lleva a pensar en los subsidios. Desde sus inicios, por su forma de operación, este organismo nunca desempeñó un papel real de “fondo de ahorro”, pues más bien ha fungido como un “fondo solidario”, en el que la mayoría de los cotizantes sacrifican sus prestaciones habitacionales para que una minoría se beneficie con una vivienda altamente subsidiada.

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 de 85% del valor real de la vivienda (Zepeda y Mohar, 1993: 163).

Con las condiciones crediticias adoptadas en 1992, al extenderse diez años más el plazo de amortización, se elimina el subsidio implicado en la condonación de la deuda al final del periodo (que antes era de 20 años) y se establece la garantía de una revalorización periódica de los fondos de ahorro individuales. Esto conlleva una importante disminución en las subvenciones otorgadas. 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.

Llegados a este punto, resulta pertinente preguntarnos por el origen de los subsidios. Dado que la principal y casi exclusiva fuente de ingresos del Infonavit han sido las aportaciones patronales —que constituyen una prestación de los trabajadores— se puede considerar que la mayor parte de los fondos que adminis-

tra el Instituto les pertenece. Por lo tanto, son los derechohabientes no acreditados quienes proporcionan los subsidios a los beneficiarios. De este modo, se trata de subsidios cruzados entre los derechohabientes (sector social) que no le cuestan directamente al gobierno o a los patrones. Ésta es otra razón que explica 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.

#### LA ACCIÓN DEL INFONAVIT

El monto real de la inversión total en programas de vivienda ha mostrado una tendencia creciente (véase el cuadro 3). Cabe señalar que entre 1982 y 1987, a pesar del estancamiento económico 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, periodo de recuperación económica, la tendencia creciente fue más pronunciada y sólo en 1995 decayó de manera importante, debido a la nueva 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 lapso 1982-1987, lo cual nos indica que el organismo realizó importantes esfuerzos de racionalización de su producción.

Al analizar 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, que siempre representaban la mayor proporción (véase el cuadro 3 y la gráfica 2). A partir de 1991 comenzó a disminuir la participación de dicho programa y a incrementarse la importancia de los créditos individuales (líneas II-V), hasta llegar en los últimos dos años a detentar las mayores proporciones.<sup>12</sup>

Si observamos el número de créditos ejercidos por línea entre 1992 y 1995 —después de las reformas— y sus porcentajes (véase

<sup>12</sup> 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.

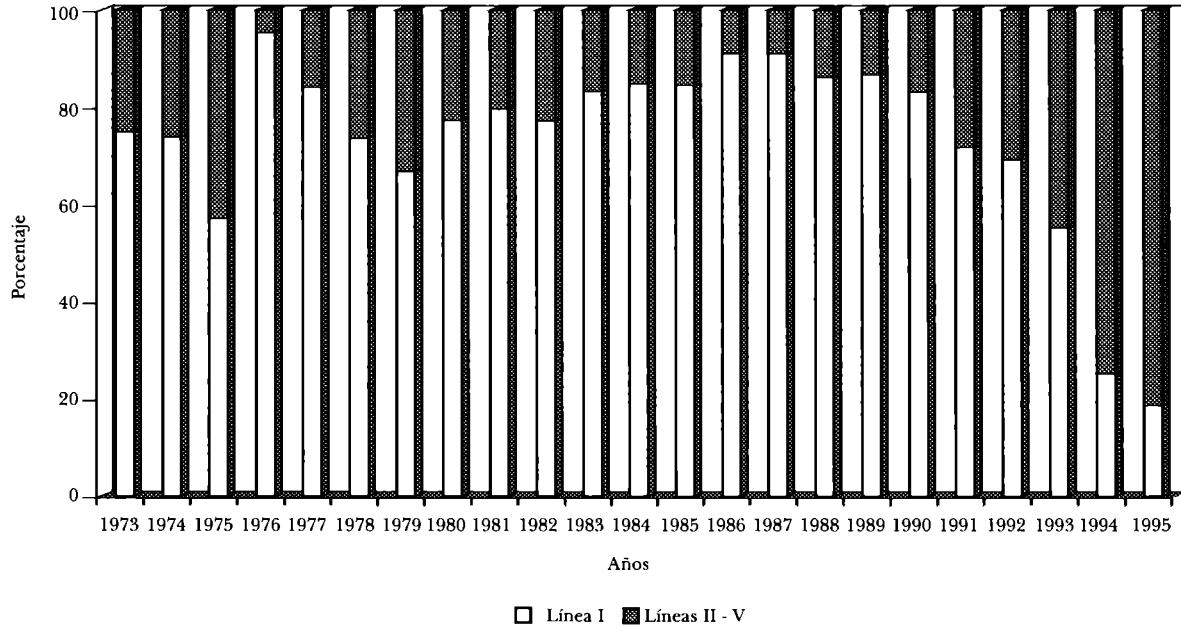


**CUADRO 3**  
**Inversión y número de acciones realizadas según tipo de programa**

Año	Inversión		Inversión		Total	Porcentaje	Número de acciones		Total	Porcentaje		
	Línea I	Porcentaje	Línea II - V	Porcentaje			Línea I	Porcentaje			Línea II - V	Porcentaje
1973	464.88	90.7	47.47	9.3	512.35	100	3 808	74.9	1 276	25.1	5 084	100
1974	1 542.00	81.9	341.18	18.1	1 883.18	100	16 342	73.9	5 770	26.1	22 112	100
1975	2 288.93	86.9	344.02	13.1	2 632.95	100	20 330	57.2	15 224	42.8	35 554	100
1976	4 844.40	99.0	46.74	1.0	4 891.13	100	36 690	95.4	1 782	4.6	38 472	100
1977	2 817.46	93.9	181.64	6.1	2 999.10	100	17 158	84.2	3 227	15.8	20 385	100
1978	3 353.95	92.2	284.35	7.8	3 638.30	100	22 442	73.7	8 021	26.3	30 463	100
1979	5 028.65	83.4	997.88	16.6	6 026.53	100	27 425	66.9	13 566	33.1	40 991	100
1980	4 710.96	86.8	718.08	13.2	5 429.04	100	29 200	77.4	8 537	22.6	37 737	100
1981	4 886.20	87.8	679.32	12.2	5 565.52	100	41 698	79.7	10 606	20.3	52 304	100
1982	5 394.16	88.0	734.39	12.0	6 128.55	100	37 920	77.3	11 147	22.7	49 067	100
1983	4 433.14	90.7	454.63	9.3	4 887.78	100	46 062	83.4	9 184	16.6	55 246	100
1984	5 459.55	88.4	718.97	11.6	6 178.53	100	56 957	84.8	10 194	15.2	67 151	100
1985	6 832.02	91.1	665.82	8.9	7 497.83	100	63 260	84.6	11 517	15.4	74 777	100
1986	5 895.45	93.5	413.20	6.5	6 308.65	100	72 238	91.1	7 043	8.9	79 281	100
1987	5 348.63	93.6	364.42	6.4	5 713.05	100	73 040	91.0	7 207	9.0	80 247	100
1988	5 385.37	92.9	412.96	7.1	5 798.32	100	49 584	86.2	7 920	13.8	57 504	100
1989	6 278.67	90.6	654.24	9.4	6 932.91	100	62 399	86.8	9 526	13.2	71 925	100
1990	7 580.35	85.4	1 291.63	14.6	8 871.97	100	74 481	83.2	15 055	16.8	89 536	100
1991	6 887.49	81.2	1 594.31	18.8	8 481.80	100	41 175	71.8	16 163	28.2	57 338	100
1992	7 568.97	72.2	2 914.98	27.8	10 483.95	100	61 676	69.3	27 357	30.7	89 033	100
1993	5 751.89	51.6	5 403.38	48.4	11 155.27	100	60 992	55.3	49 343	44.7	110 335	100
1994	3 145.28	24.4	9 742.63	75.6	12 887.91	100	27 914	25.2	82 783	74.8	110 697	100
1995	2 370.38	24.0	7 526.73	76.0	9 897.11	100	18 066	18.7	78 679	81.3	96 745	100

Fuentes: elaboración propia con base en los datos de la *Agenda Estadística, 1994*, Coordinación General de Informática, Infonavit. Los datos de la inversión están en pesos de 1974, deflactados con el Índice del Costo de Edificación de Vivienda de Interés Social (Incevis), proporcionado por la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción. Los datos de la inversión para 1994-1995 se obtuvieron de los informes anuales de actividades del Infonavit, 1994, 1995. Los datos del número de créditos en Línea I de 1973-1982 y de 1992 se obtuvieron del *Catálogo de acreditados del Infonavit, 1994*. Los datos del número de créditos en Línea I de 1983-1991, 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 I y II a V en 1977, 1980 y 1982 se obtuvieron de los informes anuales de actividades. 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 de actividades.

GRÁFICA 2  
Acciones por tipo de programa



Fuente: cuadro 8.

CUADRO 4  
Número de créditos ejercidos por línea (1992-1995)

Año	Líneas										Total
	I		II		III		IV		V		
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	
1992	61 676	69.3	25 248	28.4	1 274	1.4	683	0.8	152	0.2	89 033
1993	60 992	55.3	44 629	40.4	2 697	2.4	1 220	1.1	797	0.7	110 335
1994	27 914	25.2	71 377	64.5	8 255	7.5	2 144	1.9	1 007	0.9	110 697
1995	18 066	18.7	60 328	62.4	16 688	17.3	1 044	1.1	619	0.6	96 745

Fuente: informes anuales de actividades, Infonavit, 1993, 1994, 1995 y 1996.

el cuadro 4), encontramos que la participación de la línea I (en este caso se trata de los remanentes del programa de la línea I anterior, a causa de compromisos adquiridos por el organismo, y de las subastas) fue disminuyendo notoriamente, mientras la línea II aumentaba, convirtiéndose en el programa principal, y también la línea III incrementaba su peso. Las líneas IV y V, en cambio, tuvieron una participación menor.

La priorización de la línea II nos ilustra el importante cambio experimentado en la forma de operación, lo cual implica, por un lado, la racionalización de 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 (las que cuentan con recursos propios o acceso a créditos bancarios).

#### NIVEL DE ATENCIÓN A LA DEMANDA

Los informes anuales del Infonavit reportan que, en el periodo estudiado (1974-1995), el número de derechohabientes presentó una tendencia creciente, que va de 3.7 a 7.6 000 000, con algunas variaciones, que se relacionan con los cambios en el empleo en el país y con la constante evasión del pago de las aportaciones patronales por algunas empresas.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Las reformas de 1992 intentaron disminuir este problema al otorgar al Instituto mayores facultades para fungir como un organismo fiscal autónomo. Ade-

Uno de los problemas de esta institución respecto a la cobertura de su demanda es que, entre la población derechohabiente, existe un grupo importante de trabajadores (casualmente de bajos ingresos) cuya situación en el empleo es bastante inestable. Éste es el caso, por ejemplo, de los empleados de la construcción y de las maquiladoras, o de los jornaleros agrícolas,<sup>14</sup> que constantemente abandonan y se reincorporan al régimen del Infonavit, cotizando por lapsos muy cortos (no generan antigüedad). Bajo estas condiciones, este grupo prácticamente no ha tenido posibilidad de acceder a los programas o de retirar su fondo de ahorro, no pudiendo hacer válidas sus prestaciones (Zepeda y Mohar, 1993). Sin embargo, la participación de sus cotizaciones en los recursos totales del organismo es significativa, con lo cual han subsidiado a los beneficiarios.

El reconocimiento de que bajo la forma tradicional de operación del Instituto algunos sectores de la población derechohabiente no fueron favorecidos fue uno de los factores que llevó a proponer cambios en las condiciones de acceso a los programas durante la reforma de 1992. Así, uno de los objetivos de incluir las aportaciones patronales al Infonavit en la cuenta del SAR fue evitar este problema, y otorgar a cada trabajador un número de registro que no se modifica al cambiar de empleo. Además, en las nuevas reglas para el otorgamiento de créditos se estableció que el saldo de la subcuenta de vivienda sería uno de los factores que influirían en la determinación de la puntuación de cada demandante, y brindar la posibilidad de generar antigüedad a los trabajadores con empleo inestable.

Sin embargo, el problema más importante del organismo, relacionado con la cobertura de su demanda, es la escasa revolvencia de los fondos, la cual ha provocado que el Instituto haya servido a un porcentaje insignificante de sus derechohabientes,

---

más, 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.

<sup>14</sup>“Un estudio interno de la institución, realizado a mediados de la década 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 ramo de la construcción” (Zepeda y Mohar, 1993: 162).

aun cuando su producción haya ido en constante aumento. Según algunos estudios, en el periodo 1973-1980 solamente había atendido a 8.8% de su demanda (Schteingart, 1982). Un cálculo más reciente, realizado por el mismo Instituto, indica que para 1986 el total acumulado de créditos ejercidos había alcanzado a satisfacer a cerca de 17% de la demanda real (Infonavit, 1987); lo cual representa un promedio de 1.2% anual.<sup>15</sup>

Hasta 1992 se consideró como población objetivo a aquella cuyas percepciones estuviesen entre uno y cuatro veces el salario mínimo regional, utilizándose tres cajones salariales (el A, de 1 a 1.25 vsm; el B, de 1.26 a 2 vsm, y el 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 50% de las acciones se destinaría al cajón A, 35% al B y 15% restante al C (Infonavit, 1991: 13). A partir de 1993, los cajones salariales cambiaron y quedaron, el A de 1 a 2 vsm, el B de 2.1 a 3 vsm y el C de 3.1 a más vsm (datos obtenidos del *Informe anual de actividades*, 1993).

La distribución de los créditos entre los cajones, desde 1975 hasta 1995, ha sido la siguiente (véase el cuadro 5): en el periodo 1975-1981 —caracterizado por un crecimiento económico en el país— la mayor parte de los créditos casi en todos los años correspondió al cajón B y los otros dos cajones tuvieron participaciones similares, pero al final de este lapso hubo una disminución en los porcentajes correspondientes al cajón A y un aumento en los del C (lo que contradice las intenciones de priorizar a los derechohabientes de menores ingresos). Durante el periodo 1982-1987 —en el que se presentaron las mayores tasas de inflación— la participación del cajón A mostró un importante crecimiento y se consti-

<sup>15</sup> Hacer un cálculo exacto sobre este aspecto resulta difícil, dado que solamente contamos con datos sobre el número de derechohabientes vigentes en cada año, pero no sabemos cuántos son de reciente incorporación, cuántos ya han recibido un crédito y cuántos no, y tampoco si este número incluye a quienes 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 quienes destina sus programas.

CUADRO 5  
Porcentaje de créditos por cajón salarial

Años	Cajón A	Cajón B	Cajón C
1975	19.3	47.2	33.5
1976	38.1	57.0	4.8
1977	18.5	44.4	37.1
1978	40.3	37.0	22.7
1979	31.2	43.9	24.9
1980	36.1	35.7	28.2
1981	20.8	39.5	39.7
1982	29.7	36.5	33.8
1983	52.6	25.0	22.4
1984	71.6	23.0	5.4
1985	67.6	25.4	7.0
1986	76.0	18.0	6.0
1987	82.8	14.2	3.0
1988	48.0	32.5	19.5
1989	50.2	34.2	15.6
1990	36.0	35.0	29.0
1991	36.0	31.0	33.0
1992	26.2	30.2	43.6
1993	37.4	35.0	27.5
1994	27.1	47.9	25.1
1995	15.0	45.4	39.6

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

Fuente: informes anuales del Infonavit, 1975-1995.

tuyó en la mayoritaria, mientras las de los otros dos cajones disminuyó, sobre todo la del más alto (esto se relaciona con el hecho de que el Pronaduvi 1984-1988 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, pues la participación del cajón A disminuyó significativamente —sobre todo en los últimos años— mientras la de los demás cajones creció.

Es notorio que a partir de las reformas de 1992, la mayor parte de los créditos se asignó a trabajadores del segundo cajón salarial (de 2.1 a 3 vsm), siguió 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 beneficiaria 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 con el nivel de sindicalización de la población ocupada, ni del conjunto de derechohabientes" (Zepeda y Mohar, 1993: 167). Éste es otro de los problemas que pretenden ser corregidos con las reformas de 1992, al cambiar los sistemas de promoción, gestión y asignación de los créditos. Por otra parte, esta situación nos explica la fuerte oposición de la burocracia sindical a dichas reformas.

No contamos con datos para conocer la distribución de los créditos entre los trabajadores, según sus distintas filiaciones sindicales después de 1992; sin embargo, las protestas públicas 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 nueva reglamentación para el otorgamiento de créditos han quedado prácticamente sin posibilidades de acceso. Sería interesante hacer un estudio sobre las características laborales y los niveles de ingresos de los trabajadores beneficiarios de esta institución después de las reformas.

#### SISTEMA DE PROMOCIÓN, GESTIÓN Y ASIGNACIÓN DE LOS CRÉDITOS

Este sistema constituye un aspecto fundamental del organismo, el cual ha experimentado grandes cambios —y también ha recibido muchas críticas— a lo largo de sus más de 25 años de actividad. En varios estudios se analizan las distintas modalidades de este sistema durante los primeros años de operación (las promociones directas y las externas) y la manera en que las primeras se eliminaron hacia fines de la década de los años setenta, hasta convertirse las segundas en la forma de trabajo característica del Info-

navit.<sup>16</sup> Por esta razón, en lo que sigue nos centraremos en las transformaciones fundamentales iniciadas en 1992.

Como el objetivo del presente apartado es identificar los cambios en los distintos agentes que han participado en las promociones de este organismo, baste decir que en las promociones directas el mismo Instituto fungía como promotor, mientras que, en las externas, este papel lo desempeñaba el representante de un grupo de trabajadores (sector social); esto en el entendido de que las funciones principales de un promotor habitacional consisten en conseguir el predio donde se desarrollará el proyecto, constituir la demanda inicial, obtener el financiamiento, contratar a los diseñadores y a los constructores y adjudicar las viviendas a los destinatarios finales.

Los problemas más importantes que presentaba el sistema de las promociones externas, adoptado para el Programa de Financiamiento y Construcción de Vivienda Nueva en Conjuntos Habitacionales (línea I) hasta 1992, fueron los siguientes: el control de la burocracia sindical sobre los procesos de promoción, lo que limitó las posibilidades de acceso a los grupos independientes y a los no sindicalizados;<sup>17</sup> la existencia de prácticas clientelares en la asignación de los créditos a los beneficiarios, así como algunos casos de fraude; la falta de transparencia en la asignación de las obras a las empresas constructoras, que se prestó a corruptelas entre promotores y constructores; las compras de terrenos no aptos para la edificación de vivienda de interés social o localizados en sitios donde la dotación de servicios resulta muy costosa; la rigidez en cuanto al desarrollo de programas distintos al de vivienda terminada (el más caro), porque éste es el que mayores

<sup>16</sup> Entre estos estudios encontramos los siguientes: Copevi, 1977; Garza y Scheingart, 1978; García y Perló, 1984; Camargo, 1988; Scheingart, 1989; Zepeda y Mohar, 1993; y García Peralta y Puebla, 1998. En particular, este último trabajo abunda en este aspecto e incluye un apartado sobre la normatividad de operación del sistema de promociones externas.

<sup>17</sup> Al respecto, García y Perló (1984) indican que se manifestó una preferencia por las promociones de los sindicatos, principalmente las de la CTM. Por su parte, Zepeda y Mohar (1993) comentan que el Infonavit se había convertido en un verdadero "feudo" de las grandes corporaciones sindicales.



utilidades proporciona a las firmas constructoras, y la falta de interés en el uso racional de los recursos del organismo.

No obstante que estos problemas eran muy conocidos, no se pudieron llevar a cabo las reformas al sistema de las promociones externas, sino hasta el inicio de la década de los noventa, cuando, durante el gobierno de Salinas, se produjo el debilitamiento de las grandes corporaciones sindicales y la tendencia hacia la desregulación de la política de vivienda (Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 y Programa de Fomento y Desregulación de la Vivienda 1992, influidos ambos por las "estrategias facilitadoras" promovidas por las agencias internacionales de ayuda).

A partir de 1992 cambió el sistema de gestión, promoción y asignación de los créditos. La gestión volvió a realizarse de manera individual (como en las antiguas promociones directas), bajo el siguiente mecanismo:

- 1) Para la asignación de un crédito, el Infonavit impone como requisito que los solicitantes reúnan una puntuación mínima, la cual es determinada por el Consejo de Administración, en función de los valores del suelo, los costos de los trámites, las características de la oferta y la demanda de vivienda locales y la disponibilidad de recursos (Infonavit, 1993b).<sup>18</sup> Esta puntuación se da a conocer bimestralmente en el *Diario Oficial de la Federación* y en dos periódicos de circulación nacional, donde se señalan los valores requeridos para cada región. Es decir, que en todo este proceso opera un importante factor de discrecionalidad por parte del organismo.
- 2) Cada trabajador demandante de vivienda llena una solicitud que entrega personalmente en el Instituto, donde el mismo tra-

<sup>18</sup> "Para 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, 1993b: 10-11).

bajador calcula su puntuación en función de su salario integrado, edad, saldo en la subcuenta de vivienda del SAR, número de aportaciones en su favor efectuadas al Instituto por su patrón y el número de sus dependientes económicos. Habiendo cumplido con el puntaje requerido, el demandante puede solicitar un crédito de cualquiera de los programas.

- 3) De esta forma, el Infonavit dispone de varios listados de trabajadores debidamente calificados para ser incluidos en cada uno de sus programas; es decir, la demanda constituida.

En lo que se refiere a la promoción, los mecanismos varían según los distintos programas del Instituto.

En el sistema de subastas, que sustituyó a la línea I, ahora participan los promotores privados. El Infonavit publica las convocatorias en los diarios nacionales para que participen las empresas inscritas en su padrón de contratistas. En estas convocatorias se señalan el número y tipo de viviendas autorizadas para construir en cada localidad, sus costos expresados en número de veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal, 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, los plazos para ésta y para la presentación del anteproyecto. Los 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 debe conseguir el predio donde se va a desarrollar el conjunto habitacional (reserva territorial del Instituto o propiedad de terceros), asume la ejecución de los proyectos urbanos y arquitectónicos y los riesgos del proceso constructivo, así como los referentes a la 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 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 conjun-

tos no lo proporciona el Infonavit y en que el promotor no necesariamente está obligado a vender las viviendas a los derechohabientes calificados del organismo. Para este programa, el Instituto publica en dos periódicos de circulación nacional la invitación para que participen los promotores; en ella 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 con los montos de crédito autorizados para cada cajón salarial. Los promotores inscriben sus ofertas y, en caso de ser aceptadas, celebran con el organismo un contrato en el cual se comprometen a vender las viviendas a los derechohabientes calificados a precio y en 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 a 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 es el promotor. Cada uno de los integrantes del grupo debe reunir la calificación requerida 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 y debe demostrar la propiedad del terreno y presentar los anteproyectos urbanos y arquitectónicos para su evaluación. En caso de ser aprobados, el Instituto otorgará los créditos individuales, a cuyo cargo se proporcionará el financiamiento para la obra, y el promotor contratará directamente a

la empresa constructora. Además, 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, entregará las viviendas a los acreditados mediante su escrituración ante notario público, y el organismo comenzará el proceso de recuperación crediticia. El Infonavit facilitará el acceso de sus derechohabientes a esta línea de crédito, otorgándoles 20% más de la puntuación que obtengan en la solicitud, así como proporcionando créditos conyugales, si la pareja del solicitante también es cotizante (Infonavit, 1994).

Observamos 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 (supuestamente sin fines de lucro), representante de un grupo de trabajadores que no contaba directamente con los recursos para el financiamiento del proyecto, sino que únicamente gestionaba ante el organismo su aprobación, 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 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 que las que se desarrollan en las otras dos líneas.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> El número de créditos en la línea III entre 1992 y 1995 —aunque mostró un incremento importante— en el año en que presentó su valor máximo (1995) llegó a representar sólo 17.2% del total de créditos ejercidos (véase el cuadro 4). 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 los 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.

PROCESO DE PRODUCCIÓN DE LAS VIVIENDAS:  
TIERRA, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN

Tradicionalmente, el Instituto ha contado con reservas territoriales para la construcción de sus conjuntos habitacionales. Los principales criterios para su adquisición han sido el acoplamiento con los programas locales de desarrollo urbano, la factibilidad para la provisión de servicios, la buena calidad del suelo y un costo menor al comercial (Infonavit, 1988), sin embargo, en la práctica, el criterio que ha priorizado es el económico, lo cual en muchas ocasiones lo llevó a comprar tierra en las zonas periféricas de las localidades, lo que ocasionó que el ahorro se traspasara a los costos de infraestructura y urbanización.<sup>20</sup> Esta situación afectó fuertemente al precio de las viviendas y, al no tener el organismo un grado de recuperación aceptable, el aumento tenía que ser absorbido por el mismo y no por los adjudicatarios.

En sus primeros años, el Infonavit realizó una importante inversión para la adquisición de una reserva territorial, la cual se ocupó en sus distintos programas anuales. Durante la década de los 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 adquiriría la tierra necesaria para los conjuntos promovidos.<sup>21</sup>

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 o, en caso de que en una localidad no se dispusiera de ésta, proponían la compra de ciertos predios.<sup>22</sup> En cuanto al aspecto de diseño urbano y arquitectóni-

<sup>20</sup> Varios funcionarios del Instituto han afirmado que en muchos casos éste tuvo que subvencionar a los gobiernos locales y financiar obras de infraestructura, e incluso de equipamiento urbano, que no sólo servirían para el conjunto habitacional, porque esta condición le fue impuesta para la autorización de sus programas (datos recogidos en el Foro sobre Política de Vivienda organizado por la Cámara de Diputados en 1992 y en el Foro sobre Política de Vivienda y Suelo Urbano organizado por la Fundación Cambio XXI en 1993).

<sup>21</sup> Datos obtenidos de la comparación de las erogaciones realizadas por concepto de adquisición de tierra en los informes anuales de actividades del Infonavit.

<sup>22</sup> El estudio de García Peralta y Puebla (1998) revela que en el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ZMCM, los promotores sindicales

co,<sup>23</sup> el organismo contrataba a las firmas privadas que le eran propuestas por el promotor (las cuales debían estar inscritas en su padrón de diseñadores) y los diseños debían apegarse a la normatividad del Instituto.<sup>24</sup> En los primeros años de operación, varios de los proyectos más grandes fueron realizados en despachos de arquitectos prestigiados y 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. Es importante señalar que la designación de las empresas no se hacía por medio de concursos de obra pública, como en otras instituciones de vivienda,<sup>25</sup> sino que éstas eran propuestas por los promotores.

Con el fin de establecer topes para los costos de producción, el Instituto elaboraba tabuladores de precios unitarios de urbanización y edificación a los que debían sujetarse las empresas. En estos tabuladores se contemplaba alrededor de 25% del monto para los indirectos y utilidades. A la firma del contrato, el Infonavit otorgaba un anticipo y posteriormente pagaba las ministraciones periódicas, de acuerdo con las estimaciones presentadas y con el calendario de la obra. Para la supervisión de las obras, también se contrataban compañías privadas (generalmente pequeñas); ade-

---

—principalmente los afiliados a las grandes corporaciones— fueron los que en su mayoría dispusieron de las reservas territoriales, mientras que los no sindicalizados tuvieron que proponer la compra de predios.

<sup>23</sup> Este análisis se deriva de mi experiencia profesional como arquitecta empleada de la constructora Calpan, S.A., para diseñar viviendas y conjuntos habitacionales del Infonavit en los estados de Chiapas, Nayarit y Veracruz, entre 1982-1986.

<sup>24</sup> Normas de Diseño Urbano (1981), Normas de Diseño de la Vivienda (1982) y Normas de Ingeniería Urbana (1985). 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. Los trabajos de García Peralta y Puebla y de Duhau, Mogrovejo y Salazar (1998) presentan un análisis de estos documentos y de las características de las unidades habitacionales en la ZMCM.

<sup>25</sup> Al ser un organismo público descentralizado, el Infonavit no se rige por la Ley de Obras Públicas, lo que le permite no tener que realizar concursos.

más, por su parte, el organismo tenía un Departamento de Supervisión de Obra, que se encargaba de la coordinación de las empresas (supervisión de la supervisión).

Las constructoras que participaron en los desarrollos habitacionales del Infonavit de la línea I fueron en su mayoría medianas; aunque en los conjuntos de mayor tamaño se contrataron algunas empresas grandes, sobre todo para los trabajos de urbanización. En general, se utilizaron procesos constructivos tradicionales, que ocuparon 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 que se ofrece 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 la reserva se ponen a disposición de los promotores en las delegaciones regionales del Instituto; por su parte, éstos deben obtener las autorizaciones de uso del suelo, factibilidad de servicios y densidad. 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 promotores 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 de su valor y paga una cuota de inscripción equivalente a 0.5% sobre el monto del financiamiento solicitado. El Comité de Análisis de Anteproyectos del Instituto emite una evaluación y comunica a los promotores su rechazo o aceptación para que puedan participar en la subasta. Las empresas aceptadas deben entregar un cheque de garantía por su postura, equivalente a un milésimo del monto del financiamiento solicitado (que les es devuelto en caso de no ganar) (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.

Realizada 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, presentan el proyecto ejecutivo del conjunto habitacional para su evaluación. Éste 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) y el costo del proyecto también corre a cargo del promotor, que lo recupera al recibir el financiamiento.

Para el desarrollo de la obra, las constructoras deben entregar una fianza al organismo para que éste les otorgue un anticipo destinado 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 las obras deben 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 se deduce el porcentaje correspondiente al anticipo recibido. Los intereses ofrecidos por el financiamiento deben ser amortizados mensualmente por la empresa y se calculan con base en su saldo insoluto. Concluida la obra, el Instituto procede a pagar el finiquito en el momento de la individualización de los créditos a cada uno de los adjudicatarios. En 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, pues de lo contrario se hacen acreedoras de sanciones económicas. Por otra parte, deben realizar mayores inversiones con sus propios recursos, porque tienen que financiar los anteproyectos y los proyectos ejecutivos, además de pagar los intereses por el financiamiento recibido. El Infonavit señala que "la tasa de interés mínima establecida en la convocatoria no puede ser inferior a la estimación



del costo porcentual promedio (CPP) que publique el Banco de México” (Infonavit, 1993a: 14), lo que indica que dichas tasas son similares a las comerciales.

En los paquetes de la línea II (adquisición a terceros), el promotor se encarga de conseguir el terreno y el financiamiento para la construcción del conjunto habitacional. Es decir, que el Instituto no interviene en los procesos de adquisición del suelo, diseño y construcción. Los promotores inscriben sus ofertas, que 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. En algunos casos, los promotores pueden solicitar la venta de reserva territorial del Instituto, para lo cual firman un contrato de compra venta, cubriendo la totalidad de su precio, y consiguen todos los permisos y licencias necesarios, lo que les obliga a vender la totalidad de las viviendas a los derechohabientes calificados (Infonavit, 1993).

Los promotores colocan las viviendas entre los acreditados del organismo, quienes firman contratos individuales de promesa de compra venta, en los que pueden pactar con los futuros adquirentes 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 individuales y el promotor debe proporcionar una garantía hipotecaria a favor del Instituto, así como una fianza. Al momento de formalizarse los créditos de los trabajadores, el organismo liquida al promotor la totalidad del costo de las viviendas 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 para proporcionar los listados de acreditados para la constitución de la demanda<sup>26</sup> y, en algunos casos, facilita parte del financiamiento (antici-

<sup>26</sup> “La creación de una bolsa de vivienda (donde se inscriben las ofertas de paquetes de la línea II) garantizará a los acreditados la posibilidad de contar con

pos o parcialidades). Las empresas que han intervenido en este programa han sido en general grandes, dado que sólo ellas tienen capacidad financiera o posibilidades de acceso a los créditos puente del sistema bancario.<sup>27</sup>

Hasta 1994, los paquetes de la línea II habían tenido mayor demanda entre los promotores que las subastas. Esto se debió, según señalaron algunos empresarios entrevistados, a que el financiamiento de la banca privada o del Fovi era más expedito que el del Infonavit, además de que el proceso de individualización de los créditos era mucho más rápido que en las subastas (entrevista con el ingeniero Fernando Monroy, 19 de mayo de 1995).

Los paquetes de la línea III (construcción en terreno propio), pueden proponerse cuando un grupo determinado de trabajadores que reúnen la puntuación requerida es ya propietario de un predio, y cuando aún no lo es, pero 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, para lo cual debe haber pactado con la empresa que propone para la construcción. 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 se encarga de dictaminar las propuestas (Infonavit, 1994).

Aceptado el anteproyecto y otorgadas las cartas individuales de asignación de los créditos, el promotor celebra los contratos de obra (a tiempo y costo determinados e incluye una garantía por el cumplimiento de las obligaciones contraídas) con las empresas

---

alternativas para seleccionar la vivienda que más les convenga y permitirá a los constructores reducir los riesgos de su inversión, y les facilita la colocación de las viviendas. Con este procedimiento se pretende vincular la demanda con la oferta de vivienda" (Infonavit, 1993: 5).

<sup>27</sup> La participación de las grandes firmas constructoras en los financiamientos del Infonavit se ha hecho evidente, sobre todo, a finales de la década de los noventa, después del rescate financiero de la banca. En los últimos años se ha producido una verdadera monopolización en la industria de la construcción dedicada al ramo habitacional, de manera que sólo participan las grandes empresas como los grupos Geo, Ara, Sare, Demet y Sadasi.

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 y vigila que 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 salario (Infonavit, 1994). 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.

#### CARACTERÍSTICAS DE LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL

##### *Tipo de viviendas producidas*

Para hacer una evaluación objetiva de la producción del Instituto hay que tener en cuenta que ésta ha privilegiado la vivienda terminada en conjuntos habitacionales (línea I y, actualmente, subastas y los paquetes de las líneas II y III), incidiendo indudablemente en el mejoramiento sustancial de las condiciones habitacionales de muchas familias de bajos ingresos; por otra parte, esa producción ha contribuido de manera destacada a la oferta de vivienda de los programas estatales, así como a la consolidación de ciertas áreas urbanas en las distintas entidades del país.

La vivienda que produjo el organismo por el sistema tradicional de promociones de la línea I está ubicada en conjuntos habitacionales de tres tipos: *a*) los 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, dúplex, tríplex y multifamiliares; *b*) los 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 *c*) las 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.

Estos conjuntos habitacionales 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.), así como pavimento, guarniciones, banquetas, escaleras, jardinería, señalamiento y mobiliario urbano. Los planes maestros y los conjuntos medianos incluyen también el equipamiento urbano (comercial, educativo y, en algunos casos, de salud);<sup>28</sup> 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). Se trata de conjuntos habitacionales planeados y equipados.

Por esta razón, el impacto urbano que tuvo el Instituto hasta 1992 es indiscutible, ya que en las 32 entidades federativas y en todas las ciudades importantes desarrolló unidades habitacionales que incidieron en los procesos de urbanización locales, generando la valorización de muchas zonas. Ningún otro organismo de vivienda ha tenido el impacto urbano que puede atribuirse al Infonavit.

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

<sup>28</sup> Estos equipamientos no los financia el organismo, sino que deja un área de donación para que los gobiernos locales puedan proveerlos; sin embargo, según algunas entrevistas y declaraciones de funcionarios, el Infonavit, en muchas ocasiones, ha tenido que financiar o ha ayudado a las autoridades a proporcionar estos servicios.

Durante los primeros nueve años del organismo (1973-1981), las viviendas eran más grandes, con un promedio de 68.7 m<sup>2</sup> <sup>29</sup> (véase el cuadro 6). En los años de mayor inflación (1982-1987), para lograr incrementar su escala de producción, el Instituto adoptó como estrategia la reducción del área construida por unidad (con una superficie de 60.3 m<sup>2</sup>) y de la calidad de los materiales empleados, así como del equipamiento urbano de los conjuntos. En los años posteriores, hasta 1992, el área promedio de las viviendas fue de 60.6 m<sup>2</sup>, de manera que entre 1973 y 1992 la vivienda perdió más de diez metros cuadrados.

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

CUADRO 6  
Promedios nacionales de superficie de vivienda

<i>Año</i>	<i>m<sup>2</sup></i>
1973	72.3
1974	67.7
1975	69.4
1976	70.2
1977	71.4
1978	70.5
1979	68.7
1980	65.2
1981	62.9
1982	62.5
1983	60.6
1984	58.1
1985	58.3
1986	61.7
1987	61.0
1988	60.1
1989	60.3
1990	60.9
1991	60.9
1992	61.0
1993	55.6

Fuente: Departamento de Investigación, Infonavit, 1994.

<sup>29</sup> Las áreas aquí indicadas incluyen indivisos.

y el Fovissste (antes de 1990), pero superior a la del Fonhapo, los organismos estatales de vivienda, el 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 en cuanto a equipamiento urbano, a la de las instituciones que trabajan para los sectores medios de la población, ya que las unidades del Instituto son mucho más grandes.<sup>30</sup>

Entre 1993 y 1995, el tipo de vivienda producido mediante del sistema de subastas y los paquetes de la línea II es también terminada, con acabados austeros, incluyen los mismos espacios habitables que la anterior. Sin embargo, la superficie promedio se redujo, de manera que en 1993 fue de 55.5 m<sup>2</sup> para las subastas y de 55.6 m<sup>2</sup> en la línea II (datos proporcionados por el Departamento de Investigación en julio de 1994). Los conjuntos habitacionales fueron más pequeños (implicando menores inversiones en infraestructura y espacios abiertos), no incluyen equipamiento urbano ni obras complementarias, cuentan con un cajón de estacionamiento por cada dos viviendas y los prototipos empleados suelen ser multifamiliares. Se ubican principalmente en las áreas periféricas de las ciudades y en zonas ya integradas al tejido urbano (datos obtenidos del recorrido efectuado por algunas de las unidades de Info-navit recién promovidas por la empresa Kapra, S.A., en el Distrito Federal y en el Estado de México, en octubre de 1995, y de la entrevista con el ingeniero Fernando Monroy, 10 de mayo de 1995).<sup>31</sup>

<sup>30</sup> El trabajo de Schteingart y Camas (1998), a partir de una encuesta y entrevistas realizadas con los habitantes de algunos importantes conjuntos del Infonavit, encuentra que los pobladores dicen estar más satisfechos con la vivienda que con los conjuntos. Esto en parte tiene que ver con la calidad de construcción de éstos, pero también se relaciona con otros factores como su localización periférica (en muchos casos), la calidad de los servicios de infraestructura, la inseguridad y la convivencia vecinal.

<sup>31</sup> Esta situación ha cambiado notablemente desde finales de los años noventa. En el capítulo final de este libro se realiza una breve descripción sobre los recientes desarrollos habitacionales realizados por los grandes promotores privados en los municipios conurbados del Estado de México.

*Costos*

El promedio del monto real de los créditos descendió de manera importante entre 1978 y 1987 (véase el cuadro 7), lo cual se relaciona con el hecho de que el Infonavit había establecido un tope máximo de crédito por cajón salarial, lo que implicó que dichos montos no correspondieran a los costos reales de las viviendas, además de que en el periodo 1982-1987 la mayor parte de los créditos se asignó al cajón salarial más bajo (Zepeda y Mohar, 1993). Otro factor que tuvo que ver en el descenso del monto de los créditos fue la disminución en la calidad de los conjuntos y de las viviendas.

Entre 1988 y 1993, en cambio, el monto de los créditos se incrementó, a pesar de que las características de la vivienda no cambiaron mucho en cuanto a superficie y acabados, lo cual se explica por la eliminación del mencionado tope crediticio. Después de la reforma de 1992, los montos continuaron altos —paradójicamente cuando la vivienda se hizo más pequeña y los conjuntos disminuyeron su calidad— esto se relaciona con la importante reducción de los subsidios. En los dos últimos años considerados en el análisis, los montos comenzaron de nuevo a descender, ajustándose a los costos establecidos por el PFDV para la vivienda de interés social.

Al observar el cuadro 7 encontramos que hasta 1988, en general, los montos de las líneas I, II y III no difieren mucho entre sí, mientras los de las otras dos líneas (sobre todo los de la IV, dirigida a mejoramiento) resultan más bajos. A partir de 1988 se abrió la brecha entre las diferentes líneas, y resultó notoriamente más alta la I, que experimentó el mayor crecimiento. Desde 1992 hasta 1994, esta tendencia se acentúa más, lo que se relaciona con el hecho de que se continuó provisionalmente con la línea I (por los compromisos contraídos anteriormente) y, en 1995, cuando en la línea I sólo se incluyen las subastas, todos los montos crediticios vuelven a ser semejantes.

En cuanto a los costos de producción de las viviendas,<sup>32</sup> solamente dispusimos de datos hasta 1990, es decir, los correspon-

<sup>32</sup> Los costos de producción son los mismos que en la práctica, el organismo

**CUADRO 7**  
**Monto promedio de los créditos ejercidos**  
(en miles de pesos de 1974 y en veces el salario mínimo mensual)

Año	Monto promedio de los créditos ejercidos										Promedio general	
	Línea I		Línea II		Línea III		Línea IV		Línea V		Pesos	Vsmm
	Pesos	Vsmm	Pesos	Vsmm	Pesos	Vsmm	Pesos	Vsmm	Pesos	Vsmm		
1978	107.9	78.8	113.3	82.7	100.5	73.4	51.6	37.6	96.7	70.6	105.3	76.9
1979	94.4	74.4	104.7	82.5	94.0	74.0	60.0	47.2	68.0	53.5	94.6	74.5
1980	84.1	72.7	94.6	81.8	77.8	67.3	59.7	51.6	88.2	76.3	84.5	73.1
1981	82.5	70.8	87.8	75.3	75.4	64.6	50.7	43.5	79.3	68.0	82.1	70.5
1982	74.6	74.1	69.4	68.9	59.6	59.2	42.1	41.8	58.0	57.6	72.7	72.2
1983	61.7	60.1	59.6	58.0	49.7	48.4	34.2	33.3	43.3	42.2	60.5	58.9
1984	66.3	64.4	68.9	67.0	43.6	42.4	33.7	32.7	41.9	40.7	66.0	64.1
1985	63.3	73.1	69.3	80.1	53.2	61.5	41.3	47.8	40.9	47.3	63.6	73.5
1986	56.1	48.4	62.2	53.7	42.5	36.7	33.8	29.2	45.7	39.5	56.3	48.6
1987	47.4	54.5	51.5	59.3	34.1	39.3	28.6	33.0	32.8	37.8	47.5	54.7
1988	50.9	70.6	55.8	77.5	32.1	44.5	31.0	43.0	32.3	44.9	51.1	71.0
1989	89.5	115.8	78.0	101.0	52.8	68.3	47.9	62.0	53.3	69.0	87.8	113.7
1990	105.5	146.3	96.4	133.6	65.5	90.8	58.0	80.5	62.0	86.0	103.3	143.2
1991	112.1	158.7	99.9	141.4	73.3	103.8	69.3	98.1	85.1	120.4	109.3	154.7
1992	130.9	186.3	112.3	159.8	87.9	125.2	71.7	102.0	93.2	132.7	125.4	178.5
1993	163.8	235.2	117.0	167.9	95.9	137.7	108.0	155.0	114.3	164.0	142.2	204.2
1994	165.2	231.6	120.2	168.5	125.4	175.7	118.8	166.6	112.9	158.2	131.9	184.8
1995	98.8	174.7	102.5	181.2	106.1	187.5	90.2	159.4	87.1	153.9	102.2	180.6

Nota: se consideraron los salarios mínimos mensuales nacionales en nuevos pesos corrientes.

Fuentes: elaboración propia con base en los informes anuales de actividades del Infonavit, 1978-1996. El salario mínimo mensual nacional de 1978-1992 se obtuvo del *Catálogo de Acreditados del Infonavit*, 1994, y de 1993-1995 de los índices de precios del Banco de México, diciembre de 1993 a diciembre de 1995



dientes a los conjuntos habitacionales de la línea I. Éstos incluyen los siguientes conceptos: *a*) costo directo de terreno urbanizado (costo del terreno en breña, infraestructura, urbanización y equipamiento urbano); *b*) costo directo de edificación de la vivienda, y *c*) 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.). 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 sobre los precios de venta de las viviendas de 1974 a 1990 en las 32 entidades federativas, encontramos que en el periodo 1974-1990 el costo de edificación constituyó la mayor proporción de su precio de venta (65.3%), seguido por el costo de la urbanización del terreno (15.2%); después estuvieron los gastos indirectos del Instituto, con un porcentaje muy similar al anterior (15.1) y la menor proporción correspondió al costo del terreno en breña (véase el cuadro 8).<sup>33</sup>

Si observamos por separado el comportamiento de los diferentes conceptos comprendidos en los precios de venta encontramos que el costo de edificación de la vivienda se mantuvo en un rango de 62 a 72% de su precio de venta. El peso del costo de terreno en breña disminuyó mucho a lo largo del periodo y pasó de 8.9% en 1974 a 2.8% en 1990 (lo que quiere decir, que el Infonavit tendió a comprar terrenos cada vez más baratos). Por el contrario, el porcentaje representado por el costo de la urbanización mostró en general una tendencia creciente (relacionado con el hecho de que si se compraron terrenos de menor calidad el ahorro se compensó con mayor costo de la urbanización). Por último, la proporción correspondiente a los gastos indirectos del Instituto también aumentó, sobre todo a partir de 1976 —paradójicamente coincidió con la etapa en que el organismo empezó a

---

considera como precios de venta de las viviendas (entrevista con el ingeniero Mario Méndez, mayo de 1991).

<sup>33</sup> Para hacer este análisis consideramos pertinente separar, dentro del concepto de terreno urbanizado, el costo del terreno en breña y el de la urbanización, porque la compra del predio la realizaba directamente el Infonavit y en la urbanización intervinieron las compañías constructoras.

CUADRO 8  
Conceptos comprendidos en un precio de venta  
(promedios nacionales en porcentajes del precio total)

Año	Terreno	Vivienda	Indirectos	Urbanización
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 en el ámbito nacional.

abandonar la modalidad de las promociones directas— lo que indica que la menor intervención del Instituto en el proceso de producción no implicó necesariamente que sus costos internos disminuyeran, sino lo contrario.

Al comparar los montos promedio de los créditos en la línea I con los precios de venta de las viviendas se advierten grandes diferencias (véase el cuadro 9): en 1978 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 descender en este último año a 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 al precio de venta (sólo 1.1% mayores).

Así, durante la década de los ochenta, caracterizada por una gran inflación, los montos de los créditos fueron mucho meno-

CUADRO 9  
Monto promedio de los créditos ejercidos en la línea I  
y precios de venta de las viviendas  
(en miles de pesos corrientes)

<i>Año</i>	<i>Monto promedio crédito línea I</i>	<i>Promedio nacional precio de venta de la vivienda</i>	<i>MC/PV Porcentaje</i>
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.

res que los costos de producción de las viviendas, lo cual implica la existencia de grandes subsidios a los beneficiarios, además de los derivados del sistema de recuperación. Los subsidios se proporcionaron por la vía de la subvaluación de las viviendas al otorgar créditos que no correspondían a su costo real, y por 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 suponemos que actualmente los montos crediticios son incluso mayores que éstos, porque además incluyen cargas financieras.

Los costos de construcción y urbanización del Infonavit no difieren de los que se encuentran en el mercado privado, debido al tipo de conjuntos que se producen y al margen de utilidades que captan las empresas constructoras participantes en los pro-

gramas. La desvalorización del capital del organismo está en sus sistemas de crédito —que aunque ya cambiaron, continúan con la inclusión de 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 veces el salario mínimo.

Concluimos así, que si bien es cierto que en el sistema tradicional de promociones de la línea I los grados 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, ni la disminución en su costo. Además, en los últimos años la mayor parte de los créditos se ha asignado a los cajones más altos, de manera que los asalariados de menores ingresos han disminuido sus posibilidades de acceso.

#### CONCLUSIONES

Las reformas 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 el mejoramiento de las instituciones de vivienda para que sean solventes y concedan créditos a tasas de interés reales. En este sentido, la nueva ley del Instituto se propone alcanzar un rango de recuperación de 100% y establece que los créditos, además de estar calculados con base en el salario mínimo, deben incluir una tasa de interés de 6% anual sobre saldos insolutos, con lo cual se trata de compensar la inflación. Si bien esto no corresponde 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”, aunque las condiciones crediticias aún son 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 financia el proceso de producción).

2) *La racionalización de los subsidios.* El nuevo esquema crediticio eliminó buena parte de los subsidios, en especial los provenientes de otorgar créditos de montos menores que los costos de producción. No obstante, aún persiste un subsidio relacionado con la indización de los créditos al salario mínimo (el cual no ha seguido el comportamiento de la inflación); y otro de tipo social —que es el que ha caracterizado al Instituto durante toda su existencia— que se origina porque sólo una pequeña proporción de los derechohabientes logra acceder a los beneficios de un fondo que pertenece a todos (una mayoría está financiando a una minoría que resulta altamente favorecida).

3) *La organización de la industria de la construcción,* que propone la creación de mayor competencia en este sector para evitar la formación de monopolios y facilitar 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 ofrecen mayor tasa de interés y en los paquetes de las líneas II y III los que tienen 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; así, este tipo de compañías ha participado en los programas del Instituto sólo de manera muy limitada (en los diseños y en la supervisión de obra).

Desde nuestro punto de vista, las ventajas y desventajas que tiene el nuevo sistema del Instituto respecto al anterior están relacionadas con el financiamiento, con las posibilidades de acceso de los derechohabientes a sus prestaciones habitacionales, con la forma de gestión y asignación de los créditos, con el proceso de producción de las viviendas y con la calidad y costo de los productos.

En 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. La desventaja de la reforma, a nuestro criterio, consiste en el manejo de los recursos, porque ahora el sector financiero privado obtiene ganancias a partir de un fondo que pertenece a los trabajadores.

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 mayor control sobre los patrones, porque los trabajadores tienen acceso a la información sobre su saldo y pueden exigir sus prestaciones, además de calcular en forma individual su puntuación para saber si son elegibles para ser acreditados; sin embargo, en la determinación de las puntuaciones mínimas requeridas opera un importante factor de discrecionalidad. Por otra parte, con la aplicación de este sistema probablemente 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. En cuanto al pago de intereses al fondo de ahorro, se pretende evitar la pérdida de su valor real; no obstante, dichos intereses se calculan en función del remanente de operación del organismo y no necesariamente corresponden a las tasas comerciales.

Los cambios en la “forma de gestión y asignación de los créditos” trataron de hacer más igualitaria su distribución entre los diferentes tipos de derechohabientes, al otorgar 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 a los programas, 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 quie-

nes corren los riesgos financieros y el Infonavit se encuentra más protegido. Sin embargo, en lo que se refiere a la calidad y costos de los productos habitacionales encontramos que ahora las viviendas tienen menor superficie y los conjuntos incluyen menos conceptos de urbanización y de equipamiento urbano. El empleo de sistemas novedosos de construcción y de tecnologías ecológicas, aunque antes habían sido marginales, actualmente han desaparecido por resultar muy costosas; lo mismo ha sucedido con las innovaciones en el diseño urbano y de la vivienda. Dado que en los últimos años comprendidos en nuestro análisis, los montos reales promedio de los créditos fueron similares a los que había tenido la línea I (a pesar de que la vivienda fue de menor calidad), podemos concluir que los costos de producción han sido bastante más altos, porque han incluido las cargas financieras.

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 de 5%, ya que creció el número de derechohabientes.

Los cambios más importantes derivados de estas 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.

Las principales ventajas de las reformas están por el lado de la recuperación de los recursos, ya que ahora se garantiza la recapitalización del Instituto y se logra de alguna manera proteger el ahorro de los derechohabientes. En cambio, entre las principales

desventajas se puede mencionar el hecho de que 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 y los conjuntos incluyen menos conceptos de infraestructura y equipamiento urbano, menores espacios abiertos (los mínimos indispensables) y poca variedad en el diseño urbano. Por otra parte, el Instituto ha dejado de adquirir grandes predios para la constitución de sus reservas territoriales, dejando el suministro del suelo al mercado, con lo cual también se han incrementado 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 problemas mencionados, entre la población acreditada se encontró un buen número de trabajadores de salarios mínimos,<sup>34</sup> de modo que el efecto social del organismo fue muy importante. Actualmente el Instituto intenta hacer coincidir la oferta con la demanda, pero al abrirse al mercado y al disminuir los subsidios, sólo cierto tipo de demanda (la que tiene alguna solvencia) puede acceder a los créditos.

<sup>34</sup> El trabajo de Schteingart y Camas (1998) para la ZMCM revela que una proporción importante de las viviendas del Infonavit fueron adjudicadas a familias de ingresos mínimos.





## EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO)

### LOS PROGRAMAS HABITACIONALES PARA LOS POBRES EN PAÍSES SUBDESARROLLADOS DURANTE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS

El modelo alternativo de desarrollo urbano y habitacional propuesto para este tipo de programas parte del reconocimiento de que la población y sus organizaciones han sido tradicionalmente las responsables del desarrollo de sus asentamientos y sus viviendas y de que el gobierno debe apoyar sus iniciativas, así, la participación de la comunidad se convierte en un elemento integral para su operación. Uno de los rasgos innovadores de estos programas se encuentra en la formación de asociaciones entre los diferentes actores involucrados para obtener una mezcla de recursos, de manera que todos ellos han incluido la combinación de recursos provenientes de por lo menos tres agentes: las instituciones públicas nacionales, los gobiernos municipales, el sector privado, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las agencias internacionales de ayuda, las Organizaciones Comunitarias de Base (OCB) y las familias.<sup>1</sup>

El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (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 la iniciativa de algunos gobiernos, y los que han desarrollado las ONG. En ambos tipos se ha logrado el acceso de las familias y las OCB a la tierra,

<sup>1</sup> Las características de los programas habitacionales innovadores, desarrollados para la población de menores ingresos durante los años ochenta y noventa, han sido señaladas en el Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos del Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS, 1995).

materiales de construcción, financiamiento subsidiado y apoyo en el proceso de producción. Los programas desarrollados por las ONG se inspiraron en algunas experiencias exitosas que se han tenido en la adaptación de sistemas de créditos de pequeño monto destinados al desarrollo de actividades generadoras de ingreso para la población de menores recursos; su principal problema radica en que estas iniciativas no se han logrado reproducir a gran escala, dados los escasos recursos de que disponen estas organizaciones. 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 habitación si logra disponer de créditos, asistencia técnica y servicios, acordes con su capacidad de pago. Es importante señalar que varias de las nuevas instituciones que aplicaron este tipo de programas también se basaron en las experiencias de las ONG para el diseño de sus esquemas crediticios.

Las principales conclusiones que presenta el UNCHS respecto a la provisión de suelo se refirieron a que los préstamos para vivienda deben incluir financiamientos para la adquisición de tierra o para asegurar su tenencia, que la regularización es generalmente el primer paso para la consolidación de la vivienda, y que la provisión de infraestructura y servicios debe ser posterior al desarrollo del asentamiento para evitar el incremento de precios y la especulación.

El financiamiento, los subsidios y los sistemas de recuperación crediticia han constituido los aspectos más innovadores de estos programas. En todos ellos se han combinado los recursos gubernamentales con los de la población. Los gobiernos han contribuido con los recursos que se ponen a disposición de las familias o de las organizaciones sociales en forma de créditos subsidiados. Los subsidios se otorgan en las tasas de interés menores a las del mercado o condonar parte de la deuda, al establecer que los adjudicatarios sólo paguen un porcentaje del total del préstamo recibido (subsidios al capital).

Una característica importante de estos programas reside en la asignación de créditos colectivos, es decir, que los préstamos se otorgan a las organizaciones comunitarias y no a los individuos. De acuerdo con el criterio del UNCHS, este tipo de créditos pre-

senta múltiples ventajas ya que los costos administrativos disminuyen de manera importante cuando las cuentas individuales de los beneficiarios son administradas por sus organizaciones y además, los desarrollos habitacionales comunitarios permiten lograr mayor eficiencia en el proceso de producción; por otra parte, la organización de la comunidad constituye un elemento que reduce el riesgo de que los préstamos sean captados por la población de los sectores medios y, 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. En este aspecto, los programas también han incluido el otorgamiento de recursos para la organización de los grupos.

Respecto a la recuperación crediticia, en ese Centro \*señala que se han logrado grados bastante altos en los que han incidido tanto la condición establecida para las organizaciones sociales sobre la disposición de un ahorro previo para poder optar al financiamiento, como el hecho de responsabilizar a la organización por la amortización del crédito. Por otra parte, la vinculación de los préstamos con el salario mínimo ha constituido una práctica común en América Latina (UNCHS, 1995), ya que este sistema se relaciona con la inflación y con la capacidad de pago de los beneficiarios. Sin embargo, en la práctica no ha resultado tan efectivo, dada la pérdida generalizada del valor real del salario.

En su evaluación, el UNCHS indica que las tendencias recientes de estos programas se dirigen hacia: *a*) la individualización de los créditos, lo cual significa no concretar los beneficios de la organización comunitaria; *b*) que el proceso de producción sea desarrollado por el sector privado (olvidando que la intervención de las empresas comunitarias locales o las que no tienen fines de lucro, incide en el abaratamiento de los costos), y *c*) la reducción y focalización de los subsidios hacia los más pobres, lo que implica la disminución de su alcance social.

La experiencia de Fonhapo se incluye dentro de los programas innovadores desarrollados por los gobiernos durante la década de los ochenta, pues como analizaremos a continuación, la forma de funcionamiento planteada inicialmente para este organismo y los programas habitacionales que ha desarrollado, presentan las características y tendencias señaladas. El análisis de este fideico-

miso resulta interesante por la importancia que llegó a tener su producción hasta los primeros años de los noventa, pero también porque ha constituido un programa distinto de aquellos que se habían adoptado en las décadas anteriores.

El estudio que presentamos a continuación concluyó a principios de 1996, cuando el fideicomiso comenzaba a entrar en una etapa crítica debido a los vaivenes de la economía nacional y también a factores políticos. Por esta razón, solamente al final de las conclusiones del presente trabajo mencionamos brevemente la casi desaparición del Fonhapo en los años más recientes.

### ASPECTOS GENERALES DEL FONHAPO

#### *Antecedentes*

Este organismo fue creado en abril de 1981, en un contexto de recuperación económica del país, debido al auge petrolero —que resultó muy breve— y de una coyuntura, en la que se produjo cierta apertura del gobierno hacia las organizaciones de la población (que habían adquirido un papel relevante) y hacia las propuestas de las ONG sobre política habitacional. Para su creación se combinaron dos tipos de antecedentes, los institucionales y los sociales.

A partir de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I), realizada en Vancouver, Canadá en 1976, el gobierno mexicano creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la cual incluyó la Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, cuya responsabilidad fue la formulación de las políticas habitacionales y de suelo. En 1979 se formó la Comisión Intersecretarial de Vivienda entre dicha Secretaría y la de Programación y Presupuesto, con el objetivo de realizar 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 llegó la Comisión fue que el gobierno había destinado una parte mínima de su presupuesto

para atender las necesidades habitacionales de los sectores más pobres y no asalariados, que son los mayoritarios. Se propuso entonces modificar la forma de operación del Fondo de Habitaciones Populares (FHP) de Banobras, que se encontraba 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).

Los antecedentes sociales que influyeron en la creación de este organismo se encuentran en la primera ONG mexicana que incursionó en el campo del hábitat popular, el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (Copevi), que promovía proyectos habitacionales de cooperativas populares. En 1977, algunos profesionales del equipo de Copevi se incorporaron a la Dirección de Equipamiento Urbano y Vivienda de la SAHOP y plantearon propuestas de política habitacional inspiradas en su experiencia en materia de producción autogestionaria de vivienda y en las demandas de los grupos sociales. Así, en el Programa Nacional de Vivienda que se formuló en 1979 se propuso la creación de un instrumento financiero para la vivienda popular que contenía ya los principales planteamientos que dieron origen al Fonhapo (Ortiz, 1995). Por otra parte, el llamado Movimiento Urbano Popular (MUP), que agrupaba diversas organizaciones de pobladores y colonos de todo el país y que se había mostrado particularmente activo hacia fines de los setenta, adquirió una fuerza importante a raíz de la creación de su Coordinadora Nacional (Conamup) en 1981, la cual comenzó a ejercer presión sobre el gobierno para que se atendieran sus demandas.<sup>2</sup>

La creación del Fonhapo con características innovadoras, en el sentido de otorgar créditos colectivos e incluir 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. Así, pode-

<sup>2</sup> El fenómeno del fortalecimiento de las organizaciones populares se presentó en varios países a principios de los años ochenta (UNCHS, 1995).

mos considerar que este organismo constituye uno de los escasos ejemplos de la incidencia de las ONG y de las organizaciones sociales en la política habitacional en una determinada coyuntura.

*Objetivos, beneficiarios, programas y líneas de crédito*

El objetivo principal del Fonhapo 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 excedieran de 2.5 veces el salario mínimo regional. Sus objetivos específicos incluían apoyar el esfuerzo y la creatividad popular para la vivienda, coadyuvar al proceso de descentralización, generar una capacidad productiva local para formar técnicos y crear empleos y fomentar la participación popular organizada en los procesos de vivienda (Ortiz, 1986).

El Fonhapo rescató las políticas y líneas de acción de otras instituciones que anteriormente venían atendiendo a la población de menores ingresos (FHP de Banobras, Indeco, etc.) y, al retomar, las experiencias de otros organismos habitacionales populares del tercer mundo y de las ONG, se llegó a la conclusión de que la mejor manera de enfrentar el problema de la vivienda de los sectores más pobres era agrupar a la población organizadamente. En sus Reglas de Operación se estableció que los sujetos de crédito podían ser del sector público (los institutos de vivienda e inmobiliarias estatales, gobiernos municipales, empresas paraestatales y organismos descentralizados), del sector privado (los fideicomisos que tuvieran 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).

Resulta conveniente distinguir entre el acreditado y los beneficiarios de los programas. El primero es la institución, grupo o persona moral que gestiona el financiamiento y asume el compromiso de pago ante el Fonhapo, mientras los segundos son los individuos destinatarios finales de las acciones de vivienda, 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 (Fonhapo, 1989).

Los programas que este fideicomiso financiaba se fueron reduciendo a lo largo del tiempo de su operación; así, entre 1982-1985 se incluyó un programa para la adquisición de reservas territoriales, destinado a los organismos de vivienda del sector público, pero luego se suprimió por resultar muy costoso. Además, hasta 1987 se financiaron algunas acciones de vivienda terminada, que desaparecieron también por resultar el programa más caro. A partir de 1986 los créditos para adquisición de suelo se fueron limitando y se otorgaron sólo en casos cuyo costo fuera muy bajo y que garantizaran su completa recuperación (entrevista con el arquitecto Arturo Delgadillo, 15 de junio de 1991) y desde 1994 se suspendieron temporalmente (entrevista con la licenciada Amalia García, 28 de noviembre de 1995).

Hacia la primera mitad de los noventa, los programas financiados por el fideicomiso eran los de lotes y servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada y apoyo a la producción y distribución de materiales. Además, para su aplicación se manejaron cinco líneas de crédito: estudios y proyectos, adquisición de suelo,<sup>3</sup> urbanización, edificación y apoyo a la autoconstrucción. Según el programa demandado, los acreditados podían solicitar una o la combinación de varias de estas líneas.

#### ASPECTOS FINANCIEROS

##### *Fuentes de financiamiento*

Fonhapo contó con tres fuentes de recursos: las asignaciones presupuestarias del gobierno federal (recursos fiscales); los recursos

<sup>3</sup> Esta línea de crédito aún estaba incluida en las *Reglas de operación*, cuya última publicación se realizó en 1989, de modo que los cambios al respecto no se hicieron explícitos en la normatividad del organismo.



propios, provenientes de la recuperación crediticia, del rendimiento de las inversiones realizadas por el organismo y del patrimonio heredado del FHP de Banobras; y el crédito externo, que en este caso se trató de dos préstamos del Banco Mundial.

Hasta 1985, el fideicomiso operó solamente con recursos fiscales y propios. En promedio, de 1982 a 1985 los primeros representaron 51% de los ingresos totales y los segundos 49% restante. En 1986 se le otorgó el primer crédito del Banco Mundial, asignado por medio del Banco Interamericano de Reconstrucción de Fomento (BIRF), cuyos intereses corrieron a cargo del gobierno federal; al terminarse de pagar este crédito, en 1990, se obtuvo un segundo préstamo, cuyos intereses han tenido que ser amortizados por el organismo.<sup>4</sup> Entre 1986 y 1994 el crédito externo representó en promedio 43% de los recursos totales, mientras que los fiscales constituyeron 31% y los propios 27% restante (véase el cuadro 1 y la gráfica 1); es decir, bajó sensiblemente la contribución de estas dos últimas fuentes, mientras el crédito externo figuró como la fuente mayoritaria de ingresos.

Al observar en conjunto el comportamiento de las tres fuentes de financiamiento, encontramos que, a partir de 1986, los recursos fiscales mostraron una tendencia decreciente, que se recuperó un poco entre 1990 y 1992, para volver a descender de manera más pronunciada hacia 1994. En cambio, los recursos del Banco Mundial se fueron incrementando hasta llegar a su máximo en 1990, y después comenzaron a decrecer a la par del ingreso total del organismo. Los recursos propios presentaron algunas fluctuaciones, pero en general siempre constituyeron una parte considerable del ingreso total.

Desde 1987, el organismo fue dependiendo cada vez menos de las erogaciones presupuestarias y más del préstamo internacional. Así, el crédito externo permitió al gobierno disminuir aún más las transferencias fiscales hacia el sector habitacional, porque la institución que recibió la mayor parte de éstas (por lo menos

<sup>4</sup> Esto ha constituido un factor que incidió en la fuerte descapitalización del fideicomiso, que se agudizó a raíz de la crisis financiera iniciada en México en diciembre de 1994 —la cual trajo consigo una importante devaluación de la moneda— hasta tornarse insostenible para el organismo, de acuerdo con las declaraciones de sus funcionarios.

CUADRO 1  
Mezcla de recursos ejercidos en acciones de vivienda  
(en millones de pesos de 1974)

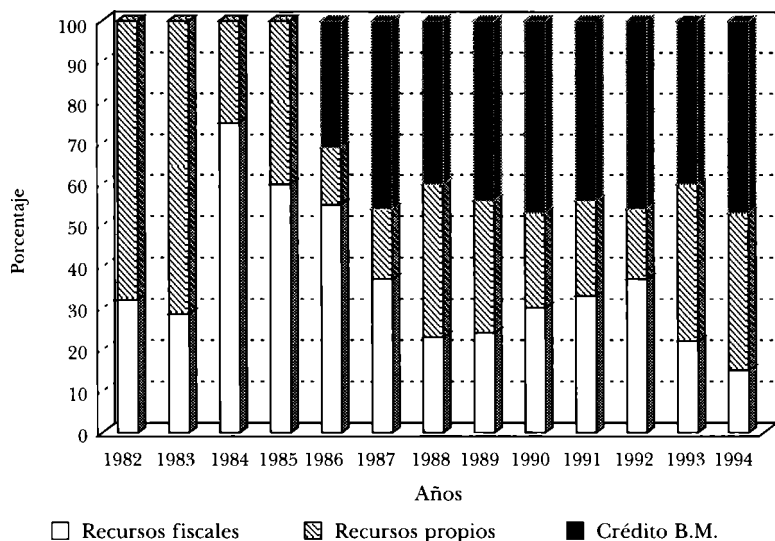
Año	<i>Recursos fiscales</i>		<i>Recursos Propios</i>		<i>Crédito B. Mundial</i>		<i>Total</i>
	<i>Pesos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Pesos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Pesos</i>	<i>Porcentaje</i>	
1982	133.5	32	283.7	68			417.2
1983	115.3	29	282.4	71			397.7
1984	668.1	75	223.8	25			892.0
1985	618.5	66	313.0	44			931.5
1986	405.8	55	107.3	14	225.8	31	739.0
1987	341.3	37	153.5	17	415.1	46	909.9
1988	193.1	23	311.9	37	341.5	40	846.5
1989	210.7	24	282.5	32	387.7	44	880.9
1990	364.6	30	290.7	23	573.1	47	1 228.3
1991	305.1	33	211.5	23	406.7	44	923.3
1992	330.5	37	148.8	17	417.1	46	896.4
1993	184.0	22	322.3	38	349.1	40	855.5
1994	113.6	15	291.8	38	358.4	47	763.8
Promedio de 1982-1985		51		49			
Promedio de 1986-1994		31		27		43	

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de la "Evolución estadística, 1982-1994", Fonhapo, 1995.

desde 1983 hasta 1992) fue el Fonhapo. Esto nos lleva a concluir que, por un lado, desde fines de los ochenta el gobierno comenzó a disminuir su participación económica en los programas públicos de vivienda —que siempre ha sido mínima— y a requerir a las instituciones habitacionales que financien sus acciones por medio de otras fuentes; y por otro lado, que el hecho de que los préstamos de las agencias internacionales se constituyeran en una fuente alternativa de recursos para la atención de los problemas habitacionales de la población más pobre provocó que el Estado tendiera a transferir esta responsabilidad a dichas agencias.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Durante los años noventa, la atención gubernamental para los sectores de menores recursos comenzó a aplicarse mediante programas focalizados en el ali-

GRÁFICA 1  
Mezcla de recursos ejercidos en acciones de vivienda  
(como porcentaje de la inversión)



Fuente: cuadro 1.

### Egresos

Los recursos del Fonhapo se invirtieron en el Sistema de Otorgamiento de Créditos (SOC), destinado al financiamiento de los programas habitacionales bajo las diferentes líneas de crédito; en

vio a la pobreza extrema (el Pronasol y actualmente el Progresá). El primero de estos programas tuvo una participación poco relevante en el campo de la construcción de vivienda, no así en el de la provisión de servicios e infraestructura, y se financió, según fuentes oficiales, con recursos del erario provenientes de la venta de empresas paraestatales (no fueron recursos fiscales derivados de la captación de impuestos). Por su parte, el Progresá se ha centrado en la alimentación, salud y educación de la población más pobre de comunidades rurales y no ha participado en el campo habitacional. Ambos programas han tenido un alcance mínimo comparado con las necesidades sociales que pretenden atender y que se han venido incrementando en las últimas décadas.

el Sistema de Administración del Patrimonio Inmobiliario (SAPI), constituido por el gasto realizado en la administración de los inmuebles heredados de Banobras; en el Sistema de Administración del Gasto Corriente (SAGC), correspondiente a los gastos administrativos derivados de las funciones realizadas por el organismo, y por último, en el pago de intereses al crédito del Banco Mundial, desde 1990.

En todo el periodo de estudio (1982-1994), el SOC representó la parte mayoritaria de los egresos totales, y hasta 1990 su comportamiento fue muy similar al de la inversión total. A partir de 1991 esta relación tan estrecha comenzó a cambiar, porque el gasto en el SOC disminuyó su participación en las erogaciones totales, y llegó a representar poco menos de 70% de éstas en el último año. Esto se debió a que los egresos destinados al pago de los intereses del segundo crédito del Banco Mundial se incrementaron constantemente (véase el cuadro 2).

Los gastos administrativos (SAGC) se mantuvieron en una escala más o menos constante hasta 1989, teniendo un promedio de 6% del total de erogaciones. Sin embargo, a partir de 1990 se incrementaron de manera importante hasta llegar a 10.6% del total, lo que indica una posible baja en la eficiencia administrativa del organismo o que la administración del crédito externo resultó costosa. Entre 1982 y 1994 estos gastos tuvieron un promedio de 7.6% del total erogado, lo cual se puede considerar como un grado satisfactorio, según los rangos establecidos por el Banco Mundial para los programas sociales focalizados en países del tercer mundo, que oscilan entre 3 y 28% (Grosh, 1994).

El Fonhapo logró costos administrativos bastante menores que los de otras instituciones de vivienda debido al otorgamiento de créditos colectivos, lo cual implicaba no tener que administrar las cuentas individuales de sus beneficiarios. No contamos con datos recientes, pero suponemos que esta situación cambió a raíz de la individualización de los créditos que se empezó a aplicar desde 1995 con el fin de aumentar el grado de recuperación, operando la contratación colectiva, pero el pago individual (entrevista con la licenciada Amalia García, 28 de noviembre de 1995).

CUADRO 2  
Evolucion presupuestal  
(millones de pesos de 1974)

Año	SOC		SAPI		SAGC		Intereses del crédito B.M.		Total
	Pesos	Porcentaje	Pesos	Porcentaje	Pesos	Porcentaje	Pesos	Porcentaje	
1982	417.2	80.7	49.8	9.6	50.2	9.7			517.2
1983	402.1	86.9	27.5	5.9	33.4	7.2			463.0
1984	901.4	91.0	39.1	3.9	50.2	5.1			990.6
1985	950.6	91.0	38.2	3.7	55.5	5.3			1 044.4
1986	759.2	93.1	14.6	1.8	41.4	5.1			815.2
1987	940.5	95.9	9.3	0.9	30.5	3.1			980.3
1988	885.8	93.2	16.5	1.7	48.4	5.1			950.7
1989	939.1	92.5	18.0	1.8	57.6	5.7			1 014.8
1990	1 262.2	86.2	32.7	2.2	127.3	8.7	42.9	2.9	1 465.1
1991	940.6	77.9	4.4	0.4	140.6	11.6	121.8	10.1	1 207.3
1992	912.4	76.5	3.8	0.3	135.8	11.4	140.4	11.8	1 192.5
1993	868.9	73.4	1.7	0.1	126.7	10.7	187.1	15.8	1 184.2
1994	778.7	68.7	2.5	0.2	121.8	10.7	230.0	20.3	1 133.0

SOC = Sistema de Otorgamiento de Créditos

SAPI = Sistema de Administración del Patrimonio Inmobiliario

SAGC = Sistema de Administración del Gasto Corriente

BM = Banco Mundial

Fuente: elaboración propia con base en la "Evolución estadística, 1982-1994", Fonhapo, 1995.

### *Mecanismos de recuperación crediticia*

Las políticas de administración crediticia del Fonhapo plantearon entre sus objetivos ofrecer montos de financiamiento suficientes para que aun las familias que perciben ingresos por abajo del salario mínimo puedan acceder a la propiedad de una vivienda, aplicar condiciones de pago adecuadas a las posibilidades de la población objetivo y que los grados reales de recuperación crediticia no se vieran afectados por la inflación (Huelsz, 1987).

Partiendo de lo anterior, el organismo propuso que sus mecanismos de recuperación fueran flexibles, y garantizaran el acceso de los estratos más pobres a los programas y, a la vez, lograr un

grado de recuperación aceptable. Desde un principio se consideró la necesidad de otorgar subsidios, ya que se pensó que ésta era la única manera de colaborar en la solución del problema habitacional de la población de menores recursos, incluyendo además la participación económica de los acreditados mediante el pago de un enganche.

Los mecanismos de recuperación crediticia fueron cambiando con el fin de adecuarse al proceso inflacionario. El primer sistema de recuperación consistió en pagos mensuales fijos a una tasa de interés flexible, que se modificaba de acuerdo con los incrementos que presentaban los costos de capital del fideicomiso, la cual oscilaba entre 8 y 10% anual, según el programa por financiar. En este caso, el subsidio consistía en una tasa de interés preferencial; sin embargo, este sistema no funcionó porque la inflación provocó el incremento de los costos de administración y cobranza del organismo, reduciéndose notablemente el grado de recuperación. En 1986 se adoptó un segundo sistema consistente en pagos proporcionales al salario mínimo, que variaban de acuerdo con sus modificaciones con tasas de interés fijas. El periodo de pago dependía de los incrementos salariales, de modo que a mayores aumentos más corto el plazo de la recuperación (Huelsz, 1987). Este sistema también se vio afectado por la fuerte inflación que se presentó en los años siguientes (que superó el 100%) y que además estuvo por arriba de los incrementos salariales.

En 1987 se introdujo el sistema de recuperación crediticia basado en el salario mínimo, al que se consideró como un indicador que se relaciona con las condiciones de la economía y a la vez con el poder adquisitivo de la población. Este sistema ha consistido en expresar el préstamo en un número determinado de veces el salario mínimo (vsm) regional diario, dar en subsidio una parte y que los beneficiarios paguen el resto en salarios mínimos a su valor en el momento del pago. Se ha cobrado además una tasa de interés que está entre 3 y 4% anual, requiriéndose un enganche de 5-10%, dependiendo del monto por financiar. El plazo de amortización ha variado de seis a trece años, de acuerdo con el programa de que se trate, y el porcentaje de afectación al salario mensual ha estado entre 15 y 61%, dependiendo del monto del financiamien-

to. Inicialmente a los créditos de menor monto se les otorgaba un subsidio base de 28% y en los de montos mayores a 1 850 vsm diario no se aplicaban subsidios (Fonhapo, 1989).

El sistema presentó algunos cambios que no se especificaron 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 uno de los lineamientos del Banco Mundial propuso su desaparición.

Cabe mencionar que dichos lineamientos tuvieron una incidencia importante en la forma de operación del organismo, ya que para el otorgamiento de los préstamos de esta agencia se impusieron algunas condiciones. Así, los recursos del crédito externo no podían utilizarse para financiar la compra de suelo, se debían priorizar los programas de menor 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 debía lograr mayor grado de recuperación en los créditos financiados por el Banco Mundial y abatir los subsidios.

Los montos reales de la recuperación crediticia presentaron un incremento constante desde 1986 hasta 1993 y sólo hacia 1994 descendieron levemente. Esto contrasta con los datos correspondientes a la inversión total del Fonhapo en acciones de vivienda, que tuvo fluctuaciones importantes en el periodo 1986-1994; sin embargo la recuperación siguió creciendo, lo que indicaba los grandes esfuerzos del organismo para lograr no abatir su nivel y cumplir con las condicionantes impuestas por el Banco Mundial (véase el cuadro 3). Como porcentaje de inversión, el monto de la recuperación se fue incrementando hasta llegar, en 1994, a representar cerca de 40%, y en promedio del periodo estudiado representó 28.2%. Este porcentaje puede considerarse bastante aceptable si tomamos en cuenta que otras instituciones de vivienda como el Infonavit han tenido grados de recuperación menores (14% de la inversión total entre 1977 y 1990). Aunque el Fonhapo no logró recuperar 50% de la inversión, 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)

CUADRO 3  
 Inversión y recuperación crediticia  
 (en millones de pesos de 1974)

Año	<i>Inversión SOC</i>	<i>Recuperación crediticia</i>	<i>Porcentaje de inv. recuperado</i>
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

Nota: los datos de 1986-1988 se obtuvieron del "Informe de actividades 1990" (no oficial), Fonhapo, 1991. Los datos de 1989-1994 se obtuvieron de los programas de evaluación, 1989-1994.

Fuente: elaboración propia con base en los programas de evaluación de Fonhapo.

esta fuente de recursos fue muy significativa para la institución y, además, debe considerarse que durante bastantes años se otorgaron subsidios al capital.<sup>6</sup>

#### LA ACCIÓN DEL FONHAPO

En cuanto a la inversión y la producción habitacional del fideicomiso, pueden distinguirse dos etapas; la primera abarca de 1982 a 1987 y se desarrolló en un contexto de fuerte crisis económica, con una inflación galopante y la aplicación de las políticas de ajuste y austeridad, que afectaron al gasto social; la segunda etapa comprende de 1988 a 1994, cuando se logró mejorar el comportamiento de las variables macroeconómicas y disminuir la infla-

<sup>6</sup> Los subsidios al capital, en este caso, son aquellos derivados de condonar al acreditado, desde un principio, un porcentaje del monto de la deuda.



ción, a raíz de la aplicación de un “pacto social”, uno de cuyos rasgos distintivos consistió en el control salarial, lo cual redundó en una importante pérdida del poder adquisitivo de las familias.

Durante la primera etapa, la inversión en términos reales mostró un comportamiento creciente con un sólo descenso en 1986 (véase el cuadro 4 y la gráfica 2). En el periodo siguiente, ésta se mantuvo en un nivel más o menos constante hasta 1989, y en 1990 se incrementó fuertemente debido al otorgamiento de un segundo crédito del Banco Mundial; sin embargo, posteriormente, comenzó a decrecer de manera importante. En cuanto al número total de acciones realizadas, en la primera etapa su crecimiento fue enorme y sostenido, llegándose a producir en 1987 ocho veces más que en 1983. En cambio, entre 1988 y 1994 la producción mostró una tendencia decreciente con una sola, pero importante,

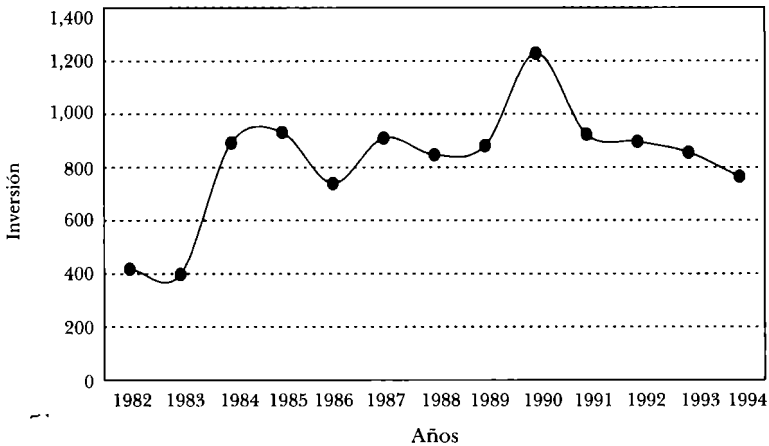
CUADRO 4  
Número de acciones terminadas por tipo  
de programa e inversión total

Año	Viv. terminada		Viv. progresiva		Lotes y servicios		Viv. mejorada		Total de acciones		Inversión total*
	Acciones	Porcentaje	Acciones	Porcentaje	Acciones	Porcentaje	Acciones	Porcentaje	Acciones	Porcentaje	
1982	75	8.0	530	56.9	252	27.0	75	8.0	932	100	417.23
1983	386	5.2	5 282	70.7	1 799	24.1			7 467	100	397.73
1984	246	0.9	9 298	34.4	8 318	30.8	9 140	33.8	27 002	100	891.95
1985	543	1.8	14 539	47.6	11 824	38.7	3 629	11.9	30 535	100	931.50
1986	480	0.8	31 875	54.1	18 994	32.2	7 549	12.8	58 898	100	738.96
1987			26 809	44.6	18 601	30.9	14 752	24.5	60 162	100	909.88
1988			20 756	34.0	12 852	21.1	27 396	44.9	61 004	100	846.50
1989			23 822	55.6	7 931	18.5	11 081	25.9	42 834	100	880.95
1990			11 425	19.2	18 982	31.9	29 099	48.9	59 506	100	1 228.28
1991			10 570	31.5	3 624	10.8	19 361	57.7	33 555	100	923.28
1992			11 140	28.4	3 038	7.7	25 027	63.8	39 205	100	896.38
1993			20 969	49.9	5 575	13.3	15 504	36.9	42 048	100	855.46
1994			16 642	44.1	4 080	10.8	17 048	45.1	37 770	100	763.82
Totales	1 730	0.3	203 657	40.7	115 870	23.1	179 661	35.9	500 918	100	10 681.91

\* Millones de pesos de 1974.

Fuente: en lo que se refiere al número de acciones por tipo de programa: los datos de 1982-1989 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 con base en la “Evolución estadística”, de Fonhapo.

GRÁFICA 2  
Inversión total ejercida (en millones de pesos de 1974)



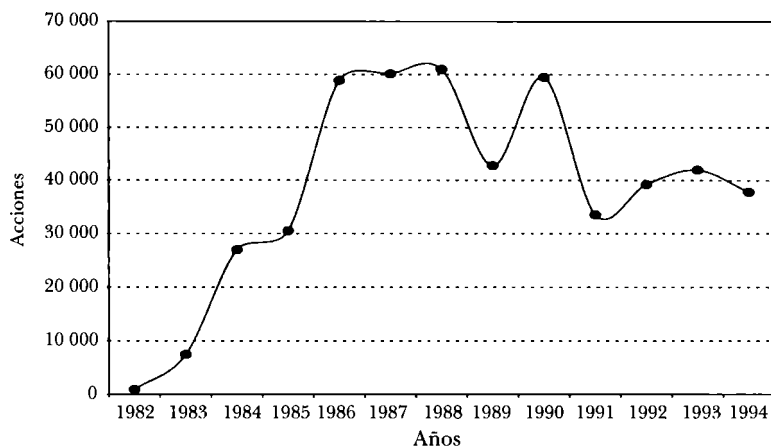
Fuente: cuadro 4.

fluctuación a la alza en 1990 (debida también al préstamo del Banco Mundial), para caer en los últimos años (véase la gráfica 3).

El comportamiento de ambas variables fue muy distinto en las dos etapas estudiadas. En la primera, a pesar de la crisis económica, la actividad del Fonhapo fue muy importante, ya que el gobierno durante este lapso adoptó la política de incrementar su intervención en el sector habitacional, como un factor de bienestar social que además permite alentar a la industria de la construcción. Otro aspecto que influyó en esto fue el hecho de que las organizaciones urbanas independientes estuvieran particularmente activas por los efectos de la crisis económica y ejercieran 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 al tener que amortizar directamente los intereses del segundo crédito del Banco Mundial. Por otra parte,

GRÁFICA 3  
Número total de acciones realizadas



Fuente: cuadro 4.

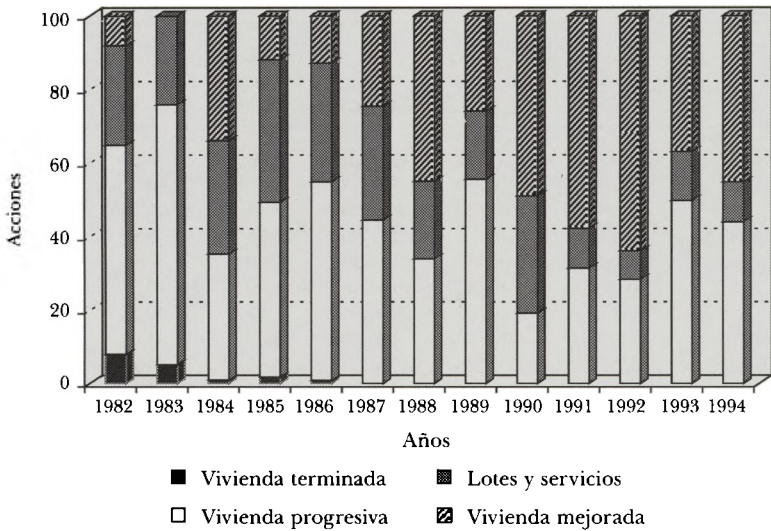
si bien la actividad del sector habitacional siguió siendo importante en esta etapa, la parte de aquélla que correspondió a la vivienda para la población de menores recursos no fue la mayoritaria, como en la etapa anterior, sino que fueron Fovi y la banca privada (productores de vivienda media) los que más participaron.

Debemos señalar que el comportamiento descrito por la inversión del Fonhapo no es semejante al del número total de acciones realizadas, particularmente entre 1982 y 1988. Es decir, que las fluctuaciones a la baja en la primera, no necesariamente se reflejaron en la producción, lo que muestra la existencia de una fuerte racionalización de los recursos, priorizando las acciones de menor costo para no abatir el nivel de producción.

Si se analiza el número total de acciones realizadas por tipo de programa (véase el cuadro 4 y la gráfica 4) encontramos que hasta 1987 se dio prioridad a la construcción de vivienda progresiva y lotes con servicios.<sup>7</sup> En cambio, a partir de 1988 se in-

<sup>7</sup> Debemos tomar en cuenta que estos dos tipos de acciones son las que inciden en el incremento del *stock* habitacional.

GRÁFICA 4  
 Número de acciones terminadas por tipo de programa  
 (porcentaje del total de acciones)



Fuente: cuadro 4.

crementó el peso de las acciones de mejoramiento, 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 considerado en la segunda fue el de lotes con servicios.

Respecto a la inversión del total de los organismos de vivienda en el país, el Fonhapo siempre tuvo una participación poco significativa, y en el año en que alcanzó su grado máximo (1990) representó 4.9%, descendiendo a 1.2% hacia 1994 (véase el cuadro 5). En cambio, en el número total de acciones realizadas por el conjunto de los organismos habitacionales, la proporción correspondiente al fideicomiso siempre fue mayor. Entre 1986 y 1988 alcanzó sus valores máximos, siendo que en ese último año con

CUADRO 5  
 Porcentaje de la inversión y número de acciones realizadas  
 respecto al total de los organismos habitacionales  
 (en millones de pesos de 1974)

Año	<i>Todos los organismos</i>			<i>Fonhapo</i>		
	<i>Inversión total</i>	<i>Núm. total acciones</i>	<i>Inversión</i>	<i>Porcentaje del total</i>	<i>Núm. de acciones</i>	<i>Porcentaje del total</i>
1982	14 894.80	121 547	417.23	2.80	932	0.77
1983	12 236.97	143 299	397.73	3.25	7 467	5.21
1984	17 688.71	193 223	891.95	5.04	27 002	13.97
1985	20 472.18	240 931	931.50	4.55	30 535	12.67
1986	18 091.33	231 545	738.96	4.08	58 898	25.44
1987	20 677.04	256 882	909.88	4.40	60 162	23.42
1988	19 372.26	252 402	846.50	4.37	61 004	24.17
1989	21 671.15	235 234	880.95	4.07	42 834	18.21
1990	25 522.26	351 626	1 228.28	4.81	59 506	16.92
1991	24 210.82	409 694	923.28	3.81	33 555	8.19
1992	59 456.32	429 868	896.38	1.51	39 205	9.12
1993	57 851.77	455 240	855.46	1.48	42 048	9.24
1994	63 986.87	625 436	763.82	1.19	37 770	6.04

Fuente: los datos del total de inversión y número de acciones de todos los organismos de 1982-1992 se obtuvieron de las "Estadísticas de vivienda", de Sedue y Sedesol. Los mismos datos para 1993 y 1994 se obtuvieron de los informes presidenciales. Los datos del Fonhapo se obtuvieron de la "Evolución estadística" 1982-1994 (Fonhapo, 1995).

4.3% de la inversión total realizó 23.1% de las acciones (casi la cuarta parte). A partir de 1989 comenzó a bajar su contribución en la producción total, llegando en 1994 sólo a 6%, lo que indica una pérdida de importancia del organismo dentro del sector habitacional.

En lo que se refiere al nivel de cobertura de su demanda, una estimación realizada en 1993, basada en datos del censo de 1990, mostraba que entre 1983 y 1990 el organismo logró atender en forma acumulada a 19.1% de las necesidades de vivienda, medidas tan sólo en términos del crecimiento de su población objetivo. Este ritmo se detuvo debido a la escasez de recursos que experimentó a partir de 1991 (Zepeda y Mohar, 1993).

## GESTIÓN

*Sistema de promoción, gestión y ejercicio de los créditos*

Los créditos del Fonhapo eran gestionados por los representantes de los grupos o instituciones pertenecientes a los sectores público y social.<sup>8</sup> El proceso de tramitación y ejecución de un crédito comprendía cuatro fases, que eran la aprobación, la contratación, el ejercicio y la recuperación.

El trámite de un crédito se iniciaba con la presentación de una carta de intención enviada por el grupo o institución demandante al director del fideicomiso, en la cual se detallaban los datos principales del programa solicitado. Para cada una de las diferentes líneas de crédito, el organismo proporcionaba un folleto que indicaba la documentación jurídica, social y técnica requerida para la solicitud.

Para mostrar en qué consistía cada uno de estos tres tipos de documentación, tomaremos como ejemplo los requisitos para un programa de vivienda progresiva que incluía las líneas de crédito de estudios y proyectos, edificación y urbanización. En este caso, la documentación jurídica constaba de la acreditación legal 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 incluía los expedientes de los beneficiarios potenciales, en los que se ratificaba el cumplimiento del perfil socioeconómico requerido<sup>9</sup> (al sector social se le exigía 100% de dichos expedientes y al sector público 50%), el proyecto de asesoría y el criterio de captación y selección de la demanda por el promotor. Por último, la documentación técnica consistía en el plano de localización del predio y los datos que acreditaban la

<sup>8</sup> Como se menciona en las *Reglas de operación* del Fonhapo, también algunas instituciones del sector privado pueden ser sujetos de crédito. Sin embargo, su participación sólo se dio entre 1984 y 1986 y con un porcentaje mínimo, de modo que para el presente estudio no lo consideramos.

<sup>9</sup> Edad, composición familiar, número de dependientes económicos, nivel de ingresos, tipo de tenencia de la vivienda que habitaban, certificado de no propiedad de inmuebles en la localidad de residencia, etcétera.

capacitación técnica de los profesionales que realizarían el proyecto. Los representantes de las instituciones o grupos sociales solicitantes de crédito entregaban al Fonhapo sus expedientes para que los sometiera a la consideración de su Comité Técnico. La duración de la fase de aprobación de un crédito era de tres meses, si la documentación estaba completa (entrevista con la licenciada Amalia García, 28 de noviembre de 1995). Sin embargo, los grupos sociales afirmaron que ésta podía llevarles entre seis meses y un año, en el caso de que el grupo poseyera el suelo para desarrollar el programa, y hasta año y medio en el caso contrario (entrevista con el arquitecto Edgardo Muñiz, 26 de diciembre de 1995).

Si la solicitud había sido aprobada, se iniciaba la fase de contratación. Para ésta también se requería la integración de una amplia documentación, entre la que se incluía 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 con presupuestos y calendario de obra, las actas de apertura y fallo de los concursos de obra pública, la definición de los mecanismos de cobranza del acreditado hacia los beneficiarios y el costo máximo por acción.

En esta fase el acreditado se encargaba directamente de la contratación de las empresas que ejecutarían las obras, bajo la supervisión del fideicomiso. En esto radicaba una de las diferencias entre el Fonhapo y las demás instituciones de vivienda, ya que aquél no contrataba directamente a las empresas privadas que participaban en sus programas, sino que dejaba esta responsabilidad en manos de sus acreditados. En los casos de créditos para urbanización y edificación, el acreditado convocaba a concursos de obra pública y evaluaba, en combinación con el personal del organismo, sus resultados.<sup>10</sup> Si bien esta situación se podía prestar en ocasiones a negociaciones previas entre el promotor y las empresas participantes (al igual que en todos los concursos de obra

<sup>10</sup> En los programas cuya tipología, tamaño o ubicación existía la imposibilidad de concursar las obras, éstas se realizaban por administración directa del acreditado y el fideicomiso establecía que no podrían participar terceros como contratistas. Éste fue, por ejemplo, el caso de obras que implicaban trabajos de autoconstrucción (Fonhapo, 1989).

convocados por las instituciones públicas o por el sector privado) en este caso, si el constructor resultaba ineficiente, era el acreditado y no el Fonhapo quien se veía afectado económicamente, dado que el monto de su crédito tenía un límite preestablecido. Es decir, que el compromiso político que implicaba la realización del proyecto era el del promotor con su grupo y no, como en el caso del Infonavit, el de la institución con sus beneficiarios.

Una vez aprobado el crédito, el organismo enviaba el expediente al Banco Mundial para su dictaminación, lo cual tardaba diez o quince días. La fase de contratación duraba entre cuatro meses y un máximo de dos años, ya que si en ese tiempo no se había contratado se cancelaba el crédito (entrevista con la licenciada Amalia García, 28 de noviembre de 1995). Por su parte, los grupos sociales indicaron que entre el fallo del concurso y la asignación del financiamiento en algunas ocasiones pasaba más de un año por la falta de recursos del fideicomiso y que el dictamen del Banco Mundial operaba como otro filtro. Señalaron además que había incertidumbre acerca de las fechas en que sesionaba el Comité Técnico: "Antes se reunía cada seis meses y actualmente no se sabe cuándo lo hace" (entrevista con el arquitecto Edgardo Muñiz, 26 de diciembre de 1995).

Una vez contratado el crédito comenzaba la fase de su ejercicio y el flujo de recursos para la ejecución de la obra. En esta fase el acreditado debía contratar a una empresa o grupo de profesionales para la supervisión de la obra, para lo que se destinaba 2% del monto del crédito. Por su parte, el Fonhapo realizaba otra supervisión.

Treinta días después de haberse terminado y finiquitado la obra se iniciaba la fase de recuperación. En esta etapa el promotor se encargaba de los cobros individuales a los beneficiarios para realizar las amortizaciones al crédito y de la aportación del enganche. Desde 1995, en algunos casos, el Fonhapo negociaba con las organizaciones demandantes la entrega del enganche antes de contratar el crédito (entrevista con la licenciada Amalia García, 28 de noviembre de 1995).

De este modo podemos ver que la gestión de los créditos, que incluía sólo las fases de aprobación y contratación, implicaba una tramitología muy compleja, siendo un proceso largo que en el



mejor de los casos duraba siete meses, pero podía también abarcar lapsos mayores de tres años.

### *Participación sectorial en la gestión*

En todos los años comprendidos en el periodo 1982-1994 la mayor parte de las acciones realizadas fueron gestionadas por el sector público (véase el cuadro 6), debido a que los institutos estatales de vivienda, que fueron los organismos que más participaron de los créditos del Fonhapo, contaron con reservas territoriales y con recursos propios, los cuales fueron mucho mayores que los de las instituciones privadas o de los grupos sociales promotores.

Cuadro 6  
Participación sectorial en la gestión  
(porcentaje del número total de acciones)

<i>Año</i>	<i>Sector público</i>	<i>Sector privado</i>	<i>Sector social</i>
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 dispusimos de datos para 1993.

Fuentes: los datos hasta 1990 fueron proporcionados por la Gerencia de Planeación. Los porcentajes de 1991-1994 fueron calculados a partir de los datos obtenidos de los programas de evaluación 1991-1994.

Entre 1982 y 1985, al inicio de las actividades del organismo, se presentó un crecimiento importante en la participación del sector social en el total de acciones, a consecuencia de la formación

de nuevos grupos demandantes de vivienda. Cabe destacar que entre los grupos promotores del sector social estaban tanto organizaciones populares afiliadas al Partido Revolucionario Institucional, partido oficial, como grupos de la oposición o asociaciones independientes. No obstante, según la entrevista realizada a una promotora de un grupo del PRI en el Distrito Federal, cuando comenzaron a formarse los grupos de solicitantes en este partido las otras organizaciones estaban más consolidadas y contaban con una experiencia mucho mayor en cuanto a la gestión de los créditos del Fonhapo y en el PRI les llevó tiempo la consolidación y la capacitación de sus agrupaciones (entrevista con la arquitecta Patricia Mandujano, 9 de septiembre de 1991).

A partir de 1986 y hasta 1992 el porcentaje del número de acciones gestionadas y realizadas por el sector social comenzó a bajar. Esto sucedió, paradójicamente después de los sismos de 1985, cuando los grupos sociales independientes mostraron una mayor capacidad política de presión, particularmente en la ciudad de México. Lo anterior nos hace suponer que dicha situación hizo que el organismo mostrara preferencia hacia las instituciones públicas de vivienda —en aras de la descentralización— para evitar que este tipo de grupos sociales fuesen recompensados con mayor número de créditos y así restarles fuerza.<sup>11</sup> Además, el fideicomiso enfrentó fuertes problemas financieros, debido a la inflación y al deterioro del salario mínimo. Sólo en 1994 se recuperó la participación del sector social, seguramente a causa del periodo electoral.

En promedio del periodo estudiado (1982-1994), la participación en la gestión del sector público fue de 76.43% (más de las tres cuartas partes del total de acciones), mientras el social realizó 23.22% y el privado apenas 0.35 por ciento.

<sup>11</sup> La administración del Fonhapo en 1991, encabezada por el ingeniero Díaz Camacho, se planteó entre sus objetivos reformar su funcionamiento para lograr mayor eficacia, reducir los gastos de operación para hacer costearable al organismo, eliminar el clientelismo político y la corrupción y no apoyar a las organizaciones sociales que utilizaban los fondos con fines políticos (intervención del licenciado Rivera, contralor general del Fonhapo, en el Seminario Permanente de Vivienda, organizado por el IIS-UNAM, 10 de junio de 1998).

A lo largo de los años, la gestión de créditos para los grupos sociales se fue tornando cada vez más complicada. Una de las cuestiones que incidió en esto fue el hecho de que el Fonhapo ya no financiara la adquisición de suelo, lo que significó que los grupos tuviesen que destinar mayor inversión para la compra de tierra en condiciones comerciales, aparte del monto que tenían que reunir para aportar el enganche. La mayor parte de las organizaciones sociales contaba con pocos recursos y esto redundó en la inaccesibilidad de los créditos del organismo para el sector social.

Desafortunadamente para esta investigación no dispusimos de datos referentes al número de acciones realizadas por cada una de estas agrupaciones sociales según su filiación política. Al respecto, Coulomb (1990) señaló que la "guerra de desplegados" en los periódicos por las organizaciones del MUP y el Fonhapo brindaban elementos para suponer que este organismo había tendido a limitar el número de créditos otorgados a los grupos no afiliados al PRI. Otros autores afirmaron que el mecanismo de acción del fideicomiso había provocado que esta institución pareciera una "agencia política", porque, dado el reducido presupuesto con que contaba, el otorgamiento de créditos se hacía de acuerdo con el poder político y la capacidad de presión de los grupos solicitantes (CIDAC, 1991). Es decir, se priorizaba a las agrupaciones que representaban mayor amenaza política o de legitimación para el organismo. Una investigación más reciente reveló que a finales de los ochenta en el Distrito Federal se creó una nueva organización de solicitantes de vivienda vinculada con el PRI, la cual logró mayor éxito que los grupos del MUP en sus gestiones ante el Fonhapo (Green, 1993).<sup>12</sup>

De cualquier manera, tanto los promotores de las agrupaciones independientes como los de las afiliadas al PRI opinaron que la tramitación crediticia ante este organismo era sumamente complicada y desgastante (entrevistas con los arquitectos Mandujano, 9 de septiembre de 1991 y Muñoz, 26 de diciembre de 1995). La

<sup>12</sup> Cabe señalar que en el Distrito Federal la totalidad de los créditos del Fonhapo fue asignada al sector social, según lo indica la Evolución Estadística 1982-1994, Fonhapo, 1995.

gestión de créditos se caracterizaba por los largos periodos de espera para que las promociones fueran atendidas y sancionadas, provocando que muchos de los grupos se desorganizaran y esto permitiera que el Fonhapo evaluara la fuerza y el potencial político de los mismos; es decir, se hiciera selectivo. También se presentaron casos en los que el fideicomiso tenía muchos expedientes de solicitudes de crédito documentados y autorizados, pero no los podía otorgar por falta de recursos.

#### PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LOS DESARROLLOS HABITACIONALES

Una de las características fundamentales de este organismo fue la inclusión de la participación de los acreditados y beneficiarios en el desarrollo de sus procesos habitacionales. Desde sus inicios, se formuló una metodología de desarrollo social y se publicaron manuales de apoyo a los grupos y a los destinatarios finales de las acciones; además, se reconoció 2% del crédito otorgado para cubrir los gastos de administración del acreditado (Ortiz, 1995).

Esta participación comprendía el aspecto económico, que consistía en el pago del enganche (ahorro previo), y el que se refería a la gestión y al proceso de producción de las viviendas. Tanto los acreditados del sector público como los del social se responsabilizaban de la gestión y promoción de los créditos, del ejercicio de los mismos, de la contratación de los proyectos y las obras (además de su supervisión), de la asignación de las acciones, del cobro individual a los beneficiarios finales para realizar las amortizaciones al crédito y de la aportación del enganche. La diferencia fundamental entre ambos tipos de acreditados fue que en los programas desarrollados por el sector social participaban mucho más directamente los beneficiarios finales en todo el proceso, mientras que en los del sector público las instituciones promotoras eran las que tenían trato con ellos.

Al momento de solicitar un crédito, los grupos sociales ya contaban con una amplia experiencia previa de participación, que iba desde la constitución del grupo hasta la adquisición del suelo y la gestión de los servicios de infraestructura ante las auto-

ridades locales. Todo esto requiere de una tramitología muy larga y complicada,<sup>13</sup> y en muchas ocasiones de la necesidad del apoyo de grupos de asesores (en general ONG), además de diversos gastos no financiados por el organismo como son los respectivos a la protocolización de la Asociación Civil o Sociedad Cooperativa, los gastos de los gestores, las aportaciones para la compra del suelo, impuestos, etc. Esta experiencia previa incidía en la forma de participación que se daría durante el proceso de ejercicio de los créditos, que era distinta en cada grupo.

En el caso de la Asamblea de Barrios (organización social vinculada al Partido de la Revolución Democrática, PRD, que hasta mediados de los noventa había desarrollado la mayor cantidad de viviendas en la ciudad de México, principalmente mediante créditos del Fonhapo), cada grupo que iba a desarrollar un programa designaba un representante y formaba comisiones para efectuar los trámites que se requerían ante el organismo. Se realizaban reuniones periódicas con todos los integrantes, en las que se informaba sobre el avance de la gestión y se calificaba la asistencia (debían cumplir, como mínimo, con 60% de ella). Durante el desarrollo de la obra, entre los beneficiarios se formaba una comisión técnica para verificar la calidad, tiempos y costos de la edificación y se continuaba con las reuniones para informar sobre todos los asuntos relativos al ejercicio del crédito, se tomaba opinión de todos los participantes a manera de propiciar un proceso colectivo de toma de decisiones. Según la opinión del director del Instituto de Vivienda de la Asamblea de Barrios (IVAB), en la mayoría de los grupos se producía un proceso democrático y así se dieron muchas experiencias exitosas; sin embargo, también hubo algunos casos problemáticos, como grupos que se desintegraban antes de terminar la obra. Esta organización ha priorizado el aspecto de la difusión de la información, usando como único con-

<sup>13</sup> La investigación del Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (Cenvi) (Coulomb y Sánchez, 1992) revela que algunos grupos sociales tardaron más de tres años en este proceso y la Asamblea de Barrios declaró que sus grupos requieren de uno a tres años antes de poder solicitar el crédito (entrevista con el arquitecto Muñiz, 26 de diciembre de 1995).

trol sobre sus afiliados la asistencia a las reuniones (entrevista con el arquitecto Muñiz, 26 de diciembre de 1995).

La relación entre la participación y la calidad de las viviendas se reflejó en el hecho de que en la ciudad de México los prototipos desarrollados por los grupos sociales con financiamiento del Fonhapo (aunque se trataba de vivienda progresiva) fueron los más grandes, contaban además, con todos los servicios, mientras que en provincia se desarrollaron en su mayoría pies de casa que no siempre incluían todos los servicios. En la ciudad de México la posibilidad de los grupos sociales de ejercer una presión política sobre el organismo (mítines, marchas, etc.) era mayor, en tanto que en el interior de la República estas prácticas se dificultaban por no existir delegaciones del fideicomiso. Sin embargo, la calidad de la vivienda también ha dependido de la forma de trabajo de la constructora, de los asesores del grupo y de la supervisión. En la Asamblea de Barrios, la existencia de las comisiones técnicas ha sido determinante, pero no todas las organizaciones sociales han contado con un servicio semejante (entrevista con el arquitecto Muñiz, 26 de diciembre de 1995).

Esta organización plantea que el objetivo social de una vivienda digna no termina al obtenerla, sino que existen factores determinantes del hábitat por los cuales se debe seguir luchando, como la segregación urbana, la dotación de servicios y equipamiento, etc. Con este argumento, se ha procurado que la participación continúe después del desarrollo del programa habitacional. Entre 5 y 10% de los afiliados a esta organización ha seguido trabajando en comisiones y se han formado bases territoriales que la Asamblea ha intentado potenciar al formar centros comunitarios, locales comerciales o guarderías infantiles para mantener la organización social y obtener ingresos (entrevista con el arquitecto Muñiz, 26 de diciembre de 1995).

En otras organizaciones sociales, la participación no ha sido tan abierta o se ha reducido sólo al aspecto económico. Por lo general, en los grupos pertenecientes a la oposición y los independientes, la participación ha sido mayor que en los de filiación priista (comentario de la maestra Cristina Sánchez Mejorada, investigadora de la UAM-Azacapotzalco, diciembre de 1995). Sin embargo, no se puede decir que en estos últimos ésta no haya desem-

peñado un papel importante, ya que sus experiencias también han sido largas y con tropiezos.<sup>14</sup> “Muchos grupos sociales son muy conflictivos y se han generado problemas de legitimidad de sus representantes o diferencias con las empresas constructoras, en las que varias veces el Fonhapo ha tenido que intervenir como mediador” (entrevista con la licenciada Amalia García, 28 de noviembre de 1995).

La organización de cada grupo ha sido distinta, así como también el grado y tipo de participación. No obstante, se puede decir que en el desarrollo de los programas del fideicomiso la participación fue de suma importancia y que éste dio prioridad e incluso fomentó este aspecto.

#### PROCESO DE PRODUCCIÓN DE LAS ACCIONES DE VIVIENDA

En este apartado se analizarán tres aspectos de las fases del proceso de producción de las acciones de vivienda financiadas por el Fonhapo: la adquisición del suelo, la elaboración de los proyectos y la construcción.

Sólo durante sus primeros años el fideicomiso dispuso de reservas territoriales para sus desarrollos habitacionales. En general, los predios sobre los que se realizaron los programas fueron, 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 resultaba más costoso el suelo que al sector público, ésta fue una de las razones por las que este último realizó la mayoría de las acciones del organismo.

En cuanto al aspecto del diseño arquitectónico y urbano, el Fonhapo ofrecía una línea de crédito para estudios y proyectos.

<sup>14</sup> El citado estudio de Cenvi describe la experiencia autogestionaria de un grupo afiliado al PRI que ha transitado por diversos conflictos y cuyo proceso ha llevado varios años.

Los profesionales que intervinieron en la realización de los proyectos fueron técnicos contratados directamente por el acreditado, grupo de asesores o compañías asociadas.

El sector público contaba generalmente con sus propios técnicos para realizar los proyectos, pero también algunos grupos del sector social, cuando se trataba de asociaciones muy grandes, disponían de personal especializado para esta actividad. De acuerdo con la información del organismo, en 1994, 51.4% de los proyectos urbanos y 58.4% de los arquitectónicos fueron realizados por los técnicos del acreditado (Fonhapo, 1995, Programa de Evaluación 1994). En su mayoría, el sector social fue el que ocupó a los grupos de asesores, y en el mismo año 28.8% de los proyectos urbanos y 30.8% de los arquitectónicos fueron ejecutados por este tipo de profesionales. En este caso se trataba de organizaciones no gubernamentales (ONG) o profesionales independientes. Las primeras tuvieron una participación más o menos importante en la realización de los proyectos del Fonhapo. Por su parte, las compañías asociadas fueron contratadas tanto por el sector público como por el social, el primero fue el que más participó. Dichas compañías realizaron 19.8% de los diseños urbanos y 10.8% de los arquitectónicos en 1994. Se trataba, generalmente, de pequeñas empresas o despachos de profesionales.

En lo que se refiere a la construcción, hubo cambios a lo largo de la operación del organismo respecto a la forma de adjudicar las obras. En el periodo 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 la totalidad de las obras se hicieron por concurso, porque una de las condiciones impuestas por el crédito del Banco Mundial fue que las obras tenían que ser concursadas. En los últimos años ninguna obra se asignó directamente (Fonhapo, 1995, Programa de Evaluación 1994). De este modo, la adjudicación de las obras se realizó por medio de concursos de obra pública convocados por el acreditado y supervisados por el fideicomiso, cuya convocatoria aparecía en los principales diarios de circulación nacional. En ellos participaron compañías constructoras privadas, en su mayoría, pequeñas o despachos de profesionales independientes.



En 1994, 91.7% de las obras de urbanización fueron realizadas por las compañías constructoras ganadoras de los concursos y 8.3% restante por "licitación simplificada", que fueron concursos cuya convocatoria no era pública, sino que se invitaba sólo a ciertas empresas a participar, por acuerdo entre el acreditado y el organismo. La totalidad de las obras de edificación, en el caso de vivienda progresiva, fueron concursadas y en el programa de mejoramiento 90% se realizó por autoconstrucción y 10% restante por técnicos del acreditado (Fonhapo, 1995, Programa de Evaluación 1994).

Las compañías constructoras presentaban sus estimaciones periódicas de obra al acreditado, según el plazo acordado, y éste las entregaba al Fonhapo para que hiciera la erogación correspondiente y el acreditado pudiera realizar el pago. El porcentaje de costos indirectos y utilidades considerado en las obras del fideicomiso (24%) era más bajo que el de otros organismos habitacionales. Ésta fue una de las razones por las cuales los programas de este organismo atrajeron principalmente a las empresas pequeñas. En la construcción generalmente se utilizaron sistemas tradicionales. En 1994, 94.6% de las obras se realizó utilizando tecnologías convencionales y 5.4% empleó sistemas constructivos innovadores (Fonhapo, 1995, Programa de Evaluación 1994).

Desde 1995 el Fonhapo comenzó a aplicar un nuevo sistema para la asignación de las obras denominado "llave en mano". Éste consistió en que las empresas constructoras designadas en conjunto por el acreditado y el organismo desarrollaban las obras con recursos propios o con financiamiento de alguna otra institución y, al terminarse éstas, el organismo liquidaba el monto total contratado en un plazo no mayor de un mes, quedando la deuda del acreditado con el Fonhapo. Este nuevo sistema era similar al manejado por el Infonavit en los paquetes de la línea II y permitía que el organismo no tuviese que realizar erogaciones durante el periodo que abarcaba la ejecución de las obras. La problemática de este esquema radicó en que las compañías pequeñas quedaron fuera de los programas del fideicomiso por no tener capacidad para financiar las obras.

Lo anterior se vincula con la propuesta del Banco Mundial sobre la creación de mayor competencia en la industria de la cons-

trucción. 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 resultaron accesibles sólo para las grandes firmas de la construcción.

#### CARACTERÍSTICAS DE LOS PRODUCTOS

##### *Tipo y calidad de las acciones de vivienda*<sup>15</sup>

El tipo de acciones producidas estaba en función del alcance del financiamiento otorgado y de las demandas específicas de los acreditados. Las acciones de lotes con servicios consistieron en la urbanización y subdivisión de predios donde se introdujeron las redes generales de drenaje, agua potable y electricidad y las tomas y acometidas domiciliarias. La urbanización, no en todos los casos, incluyó los conceptos de pavimentos, guarniciones y banquetas, así como espacios abiertos, áreas verdes, etcétera.

La mayor parte de los predios donde se desarrollaron los programas se encontraba en las zonas periféricas de las ciudades. En 1994, 61.3% de los terrenos se localizó en esas áreas y su distancia promedio al centro urbano se estimó en 4.5 km (Fonhapo, 1995, Programa de Evaluación 1994). En 1983, la superficie promedio de los lotes era de 150 m<sup>2</sup> y en 1990 se llegó a la superficie mínima (115 m<sup>2</sup>), habiéndose perdido en ocho años 35 m<sup>2</sup> (véase el cuadro 7).

Las acciones de mejoramiento habitacional consistieron 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.

Por su parte, el concepto de vivienda progresiva incluyó desde la que tenía posibilidades de crecer construyendo nuevos espacios, hasta la que carecía de posibilidades de expansión, pero no se encontraba terminada porque no tenía ventanas, puertas,

<sup>15</sup> Este apartado se desarrolló a partir de un análisis de los programas de evaluación del Fonhapo, 1989 a 1994.

**Cuadro 7**  
**Superficie promedio por acción**  
**(en metros cuadrados)**

<i>Año</i>	<i>Lote</i>	<i>Vivienda</i>
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.

muebles de baño, etc. Las unidades se construyeron utilizando materiales duraderos, y el financiamiento de acabados, en caso de existir, era mínimo. La superficie promedio construida por vivienda presentó una disminución paulatina hasta 1988, año en que llegó a su mínimo (35 m<sup>2</sup>), pero se fue recuperando hacia 1992 y en 1994 quedó en 41 m<sup>2</sup>, perdiéndose en el lapso de funcionamiento del organismo un promedio de 5.1 m<sup>2</sup> de construcción (véase el cuadro 7).

La mitad de los prototipos de vivienda producidos en 1992 fueron pies de casa que contenían una sala de usos múltiples, cocina y baño; la otra mitad incluyó 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 constaba de una sala de usos múltiples, cocineta integrada y baño. 41.3% correspondió al primer tipo, 34.2% al nuevo prototipo y 24.5% a las viviendas que tenían 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, 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 los que sólo disponían de un baño colectivo. Hacia 1994, ambas proporciones se incrementaron, quedando en 21 y 6.4%, respectivamente. Por el contrario, la situación en cuanto a la integración de la cocina a la vivienda mejoró de 1991 a 1994; así, en el primer año 18% de la gente mantuvo la cocina fuera de su casa después del financiamiento y en 1994 dicha cantidad descendió a tres por ciento.

En 1991 todos los beneficiarios lograron disponer de los servicios de agua potable y drenaje; pero en 1994, 27.5% permaneció sin toma domiciliaria, 11.6 sin drenaje y 4.5 sin electricidad.

Todo esto 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 constituyó su estrategia para lograr no abatir su nivel de producción.

### *Costos*

El fideicomiso fijaba los topes máximos por financiar para cada tipo de acción. Éstos se fueron incrementando desde 1986 para adecuarse a los costos reales y realizar obras similares en los diferentes años. En 1990 dichos topes eran: para el programa de lotes con servicios, 750 veces el salario mínimo regional diario (vsmd); para acciones de mejoramiento 750 vsmd en el caso de mejoramiento o ampliación de viviendas, 1 400 vsmd para la adquisición de edificios por los inquilinos, y 2 500 vsmd, para los casos en que se adquiría el inmueble y además se realizaban trabajos de edificación;<sup>16</sup> y 2 500 vsmd para el programa de vivienda progresiva.

<sup>16</sup> Estos dos últimos tipos de acciones correspondieron a las del Programa Casa Propia, que se aplicó exclusivamente para el Distrito Federal y que desde 1987 hasta 1989 fue manejado por el Fonhapo, del cual se separó en 1990 y se transformó en el Ficapro.

Los costos promedio de las acciones financiadas correspondían a una amplia gama de productos demandados por los diferentes sectores de acreditados y estaban en función de los alcances del proyecto presentado y de la capacidad de pago de los beneficiarios (Fonhapo, 1995, Programa de Evaluación 1994). En todos los años estudiados, esos costos estuvieron por abajo de los topes establecidos, lo que permitió atender a mayor número de demandantes (véase el cuadro 8).

Las acciones de vivienda progresiva fueron las que presentaron mayor incremento en sus costos promedio, aumentando más de dos y media veces su valor en vsmd. El programa de mejoramiento, aunque tuvo fluctuaciones importantes en sus costos, siempre se mantuvo por abajo de los 500 salarios mínimos. 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 de-

CUADRO 8  
Fonhapo  
Costo promedio por acción  
(en veces el salario mínimo diario nacional)

<i>Año</i>	<i>Lotes y servicios</i>	<i>Vivienda mejorada</i>	<i>Vivienda progresiva</i>	<i>Vivienda terminada</i>
1982				1,154.06
1983	362.34		671.56	
1984	207.23	124.89	723.97	
1985	177.24	346.47	848.27	879.8
1986	190.34	266.38	735.65	1 175.31
1987	168.97	107.72	722.31	
1988	301.72	331.3	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.

cremento en su costo promedio en el último año estudiado, lo cual indica mayor racionalización del financiamiento.

El tope máximo de crédito otorgado para los programas de vivienda progresiva y para algunos casos de mejoramiento, 2 500 vsm, debía incluir los conceptos de estudios y proyectos, urbanización, edificación y supervisión de obra. Dado lo limitado del crédito, los costos de la obra tenían que estar estrictamente controlados por el promotor. Como ya se mencionó, el Fonhapo consideraba 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 existía entre las contratistas en los concursos, éstas declararon haber tenido que considerar un porcentaje mucho menor para estos conceptos (alrededor de 19%) (entrevista con el arquitecto Jorge Lavaniegos, 11 de noviembre de 1995). Esto explica por qué este tipo de obras sólo resultaba atractivo para empresas pequeñas que estaban dispuestas a obtener ganancias mínimas.

Para abatir considerablemente los costos, los acreditados optaron por racionalizar los proyectos en cuanto a la superficie construida, la calidad de la construcción y los conceptos incluidos, como puertas, ventanas, muebles de baño, etc.; es decir, construyeron hasta donde alcanzaba el crédito y el resto quedaba a cargo de los beneficiarios.

Un factor que incidió en el abaratamiento de las acciones del Fonhapo respecto a las de otros organismos de vivienda fue el hecho de que no cobrara a sus acreditados los costos indirectos por concepto de administración de las obras y asignación de las viviendas; sus indirectos sólo incluían la administración de los créditos. El precio de venta de una vivienda era estipulado por el promotor, previa aprobación del organismo, y era generalmente igual al financiamiento otorgado.

#### FOCALIZACIÓN DEL PROGRAMA

Como ya se mencionó, este programa se dirigió hacia la población cuyo ingreso no excediera de 2.5 vsm regional, de preferencia no asalariada, que fuese mayor de edad, tuviese dependientes eco-

nómicos y no poseyera vivienda en la localidad de residencia, excepto para los programas de mejoramiento habitacional. Estos eran los requisitos que se hacían explícitos en las *Reglas de operación* del organismo; sin embargo, en la práctica también operaron otras condicionantes.

La exigencia del pago de un enganche iba reduciendo el universo de la población objetivo a los que, además de reunir las características mencionadas, poseyeran un ahorro previo o tuviesen la posibilidad de reunirlo durante el ejercicio del crédito, es decir, antes de la fase de recuperación. Este perfil era válido para los acreditados del sector público, pero para los del sector social operaron además otros factores, como la necesidad de pertenecer a una agrupación legalmente constituida y posteriormente también la posesión de la tierra donde se desarrollaría el programa, lo cual implicaba 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 impuestos durante la fase de contratación de un crédito funcionaba como un verdadero filtro para los grupos de solicitantes, convirtiendo la gestión en un proceso sumamente desgastante y haciendo que las organizaciones sociales se fueran eliminando. Esa tramitología muchas veces hizo necesario el empleo de los servicios de grupos de asesores, lo cual constituyó una característica más que debían cumplir los beneficiarios potenciales.

Encontramos entonces que, para los adjudicatarios de las acciones promovidas por el sector social, existía mayor número de condicionantes que para los del sector público, reduciéndose así sus posibilidades de acceso al programa.

Las evaluaciones realizadas por el organismo, como veremos en el siguiente apartado, reportaron que los beneficiarios finales habían cumplido con el perfil requerido en lo que se refiere a edad, nivel de ingresos y la existencia de dependientes económicos; sin embargo, se encontró un sesgo hacia los asalariados. Esto implica que el programa, a pesar de estar enfocado preferentemente hacia la población no asalariada, en su forma de operación no había logrado establecer los canales para que ésta accediera de manera mayoritaria.

## IMPACTO SOCIAL Y POLÍTICO DEL PROGRAMA

*Impacto social*

El perfil socioeconómico de los beneficiarios reportado en las evaluaciones del organismo realizadas entre 1989 y 1994 mostró que la edad promedio de los jefes de familia era de 38 años, la mayor parte del sexo masculino (entre 64 y 73%); sin embargo, también fue notoria la participación de las mujeres como acreditadas del organismo, la cual se incrementó, especialmente de 1991 a 1994. El tamaño promedio de las familias beneficiarias disminuyó, de seis miembros por familia en 1989 a 4.5 en 1994 (Fonhapo, 1995, Programa de Evaluación 1994). Esto se relaciona con el hecho de tratarse de familias jóvenes que, en los últimos años, presentan la tendencia a tener menor número de hijos.

En cuanto al grado de escolaridad de los beneficiarios, la mayor parte correspondió a los que contaban con primaria y secundaria (entre 51 y 72%); la participación de quienes contaban con estudios superiores a este nivel se fue incrementando hasta llegar en 1993 a representar 45.2%, en cambio los jefes de familia sin escolaridad oscilaron entre 3.9 y 5.8% (Fonhapo, 1995, Programa de Evaluación 1994). Esto nos indica que la población beneficiaria no era precisamente la que tenía los más bajos niveles educativos, lo que probablemente se vincula 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 su complejidad.

Entre 55.4 y 73.9% de los beneficiarios pertenecía al sector de asalariados (estables o no), siendo que los no asalariados, para los cuales se otorgaba preferencia, disminuyeron su participación de 44.6% en 1989 a 26.1% en 1993, para incrementarla hasta 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 y adquirir los predios.

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 1.2 y 2.1 vsm, para los dos primeros programas y entre 2.1 y 2.5 vsm para el último) (Fonhapo, 1995, Programa de Evaluación 1994). Esto se debió a que el mismo organismo destinaba las acciones de menor costo a las familias de menores ingresos, dentro 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 65.4% del total y que el promedio de ingresos para estos programas fue de 1.74 vsm, mientras que las acciones de vivienda progresiva constituyeron 34.6%, con destinatarios que percibían en promedio 2.34 vsm, encontramos que el ingreso promedio ponderado de los beneficiarios del Fonhapo fue de 1.95 veces el salario mínimo.

En 1992, la afectación promedio a los ingresos de los jefes de familia por concepto de la amortización del crédito obtenido era de 24.7% y en 1994 bajó a 20% (Fonhapo, 1993 y 1995, programas de evaluación). La evaluación del organismo de 1992 indicó que, para ese mismo año, el pago de una renta representaba 33.5% de dicho salario y la encuesta realizada por Cenvi entre fines de 1990 y principios de 1991 reportó que el gasto en arrendamiento de una vivienda representaba entre 25 y 28% del ingreso familiar<sup>17</sup> (Coulomb y Sánchez, 1992). Esto nos indica que los adjudicatarios obtuvieron un doble beneficio, es decir, 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 con anterioridad. Indudablemente, el programa no resultó muy oneroso para las familias en comparación con su situación previa; sin embargo, debemos considerar que la cobertura de este programa fue mínima respecto a la demanda de su población objetivo, ya que los que accedieron a los créditos del Fonhapo fueron muy pocos.

<sup>17</sup> El Fonhapo tomaba como referencia el ingreso del jefe de familia, es decir, no consideraba las aportaciones al gasto que hacen otros miembros de la familia. Esto fue porque sus programas implicaban la necesidad de seguir invirtiendo en la vivienda, ya que se trató de viviendas no terminadas; entonces, el resto del ingreso familiar podía dedicarse a este concepto.

*Impacto político de la acción del Fonhapo*

La creación de este organismo abrió perspectivas a los grupos solicitantes de vivienda ya existentes, pero también propició 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,<sup>18</sup> lo cual ha motivado fuertes críticas; algunos autores incluso lo han calificado como una “agencia política” (CIDAC, 1991) que funcionaba bajo la lógica de “el 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, por su forma de operación, se presentaban más fácilmente factores de clientelismo político a favor del PRI.<sup>19</sup> Si tomamos en cuenta que más de las tres cuartas partes del total de sus acciones fueron desarrolladas por este sector, mientras que el social realizó sólo 23.2% (véase el cuadro 6), podríamos concluir que buena parte de la acción de este organismo ha servido para apoyar al partido oficial.

En la entrevista realizada con una funcionaria de la institución se indicó que prácticamente todo grupo que cumpliera con el total de requisitos obtenía un crédito, es decir, que el sistema era transparente y que el verdadero filtro no era político, sino que radicaba en las posibilidades de reunir dichas condicionantes (entrevista con la licenciada García, 28 de noviembre de 1995). A este respecto, de alguna manera resultó semejante la opinión de la Asamblea de Barrios, ya que señalaba que el organismo no cerraba posibilidades a los grupos de la oposición (entrevista con el arquitecto Muñoz, 26 de diciembre de 1995). Sin embargo, ambas fuentes coincidieron en que en el proceso de toma de decisiones los factores políticos jugaban un papel importante, aunque no necesariamente determinante.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> No debemos perder de vista que esto se dio principalmente en la ciudad de México.

<sup>19</sup> Lo señalan Coulomb y Sánchez Mejorada (1992).

<sup>20</sup> Al respecto, la investigación de Green (1993) y el trabajo más reciente de Monterrubio (1998) revelan que desde fines de los años ochenta, en el Distrito

La principal diferencia entre los procesos seguidos por los grupos de filiación priista y los de la oposición e independientes radicaba en la agilidad de la gestión y en que, en los primeros, el representante era quien realizaba todos los trámites sin necesidad de la intervención de los beneficiarios finales. Según la opinión de la funcionaria del organismo, los grupos del PRI eran más disciplinados y cumplían, sin tanto problema, con los requisitos impuestos para el otorgamiento de un crédito (entrevista con la licenciada García, 28 de noviembre de 1995). Sin embargo, la Asamblea de Barrios comentó que las organizaciones priistas obtenían más fácilmente una respuesta positiva a sus demandas, por ejemplo, con una llamada de recomendación al director del fideicomiso (entrevista con el arquitecto Muñiz, 26 de diciembre de 1995).

Esas diferencias en los procesos de gestión según la filiación política de los grupos se reflejaban en la gran cantidad de marchas, mítines, plantones y tomas de oficinas que sufrió el Fonhapo por grupos de oposición, para los cuales estas prácticas han constituido su principal estrategia de presión, que en muchas ocasiones ha surtido efecto. Un factor importante para el éxito de la gestión era el tamaño y la capacidad de presión política de los grupos. En este sentido, las organizaciones independientes tuvieron menos logros en la obtención de créditos ante el organismo y por ello muchas veces buscaron integrarse a grupos más grandes.

Las prácticas clientelares han sido mucho más frecuentes en los grupos del PRI; no obstante, también se han dado entre los de la oposición. Por ejemplo, la Asamblea de Barrios señaló que pide a sus afiliados la asistencia a marchas y mítines del partido, organizados para exigir la satisfacción de demandas habitacionales, pero también a las relacionadas con otros aspectos urbanos que tienen que ver con la vivienda o con la calidad de vida (servicios urbanos, incremento en el costo del Metro, etc.). Según esta organización, la afiliación partidaria no ha sido obligatoria, sino que se ha planteado como opcional (entrevista con el arquitecto Muñiz, 26 de diciembre de 1995).

---

Federal, este organismo mostró una clara tendencia a priorizar los proyectos gestionados por los grupos del PRI.

Lo anterior nos muestra que, si bien los aspectos políticos jugaron un papel importante en el Fonhapo, éste, a diferencia de otros organismos dedicados a la política social que han destinado sus beneficios casi exclusivamente a las grandes corporaciones del sindicalismo oficial, dio cabida a todo tipo de organizaciones sociales, aunque esto haya sido principalmente en sus inicios y posteriormente de manera marginal y muy localizada (en la ciudad de México).

### CONCLUSIONES

Fonhapo formó parte del grupo de programas habitacionales llevado a cabo en países subdesarrollados durante la década de los ochenta. Constituyó una experiencia nueva, diferente a la de las demás instituciones habitacionales de México, y que además recibió apoyo del Banco Mundial. Este organismo surgió como una respuesta gubernamental a las demandas de las organizaciones sociales y de las ONG, en un momento de coyuntura en que los funcionarios encargados del sector habitacional mostraban apertura hacia dichos actores y en que los grupos del movimiento urbano popular se encontraban fortalecidos. Su forma de operación rescató algunas de las experiencias de las ONG en materia de financiamiento de vivienda para la población más pobre.

Entre las características innovadoras de este fideicomiso podemos mencionar la combinación de recursos gubernamentales con los de agencias internacionales y los de las organizaciones sociales, el financiamiento para la adquisición de suelo, 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 sus recursos fueron insuficientes para satisfacer la demanda de su población objetivo y que, además, tendieron a reducirse en los últimos años de su operación. Las asignaciones presupuestarias del gobierno fueron disminuyendo 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 convirtió en su fuente mayoritaria de ingresos, aspecto que hizo vulnerable al organismo en un periodo de inestabilidad cambiaria como el que se produjo en 1995.

En todos los años analizados, la mayor parte del capital del fideicomiso se destinó al otorgamiento de créditos (85.15% en promedio), aunque a partir de 1991 la proporción decreció, debido a que el pago de los intereses del crédito externo comenzó a afectar de manera importante a 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 tendieron a incrementarse.

La recuperación crediticia presentó algunos problemas porque el sistema estaba basado en el salario mínimo, el cual no ha tenido el mismo comportamiento que la inflación. Sin embargo, encontramos que el grado de recuperación alcanzado (28.2% en promedio) fue mayor que el de otras instituciones habitacionales que adoptaron el mismo esquema. Además, debemos tomar en cuenta que el Fonhapo consideró 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 y se incluían subsidios al capital (por concepto de buen pago) y subsidios en la tasa de interés. Durante los años noventa desaparecieron los primeros y subsistieron los segundos, derivados de considerar una tasa de interés menor que la del mercado y del esquema indizado al salario mínimo. Esto se vincula con la política del Banco Mundial en lo que se refiere a la racionalización de las subvenciones.

Hasta 1988, la producción del Fonhapo tuvo una participación creciente y muy representativa en el total del sector de la vivienda; sin embargo, hacia 1995 se observó una pérdida de su importancia. La producción presentó un incremento mucho mayor que el que correspondió a la inversión, lo cual se logró por medio de la priorización los programas de menor costo y de bajar la cantidad de conceptos contemplados en las obras (disminución de la calidad).

Las condiciones de acceso a los programas fueron bastante complicadas. El proceso de gestión implicaba una tramitología sumamente compleja y desgastante que abarcaba largos tiempos de espera, los cuales, en ocasiones, llegaron a ser de más de tres años. Por otra parte, la falta de recursos del organismo influyó en la oportunidad de atención a su demanda, ya que se acumulaban los expedientes autorizados, pero no se podían otorgar los créditos. La mayor participación en la gestión correspondió a los acreditados del sector público, que promovieron más de las tres cuartas partes del total de acciones. Esto tiene que ver con el hecho de que este tipo de promotores contaban con mayores recursos para la compra de tierra y se les imponían menos requisitos que a los grupos sociales.

La participación de la comunidad en los programas fue muy importante durante los primeros años del Fonhapo; sin embargo, desde finales de los ochenta se comenzó a desvirtuar. En sus inicios el organismo apoyaba los procesos de organización de los grupos sociales, otorgando recursos para su constitución y brindando asesorías técnicas y legales. Posteriormente desaparecieron esos apoyos y la participación se hizo cada vez más conflictiva, debido a los largos procesos de trámites y a la contratación de empresas privadas para la construcción. En el caso de los grupos sociales, ésta se limitó a la gestión de los créditos y a la supervisión de las obras. El grado de participación era muy distinto en los programas desarrollados por los dos tipos de acreditados (sectores público y social), fue mucho mayor en el caso de los segundos. Los grupos sociales beneficiarios fueron muy heterogéneos en cuanto al grado de participación según su filiación política, y la principal diferencia entre éstos radicó en la intervención (o no) de los destinatarios finales de las viviendas en el proceso de gestión y durante la fase de ejecución de la obra. En los grupos priistas solía ser el líder quien realizaba todos los trámites; en cambio, en los de la oposición se hacía necesaria la participación de todos los integrantes, lo cual se relacionaba con la necesidad de ejercer mayor presión para agilizar sus procesos.

Sólo durante los primeros cinco años del organismo operó corrientemente la línea de crédito para adquisición de suelo, ya que a partir de 1986 los préstamos se limitaron hasta su completa des-

aparición en 1994, lo cual se vinculó con las condicionantes impuestas por el Banco Mundial al fideicomiso. Esto redujo las posibilidades de acceso de los grupos sociales a los programas, ya que para acceder a los créditos, debían llegar al Fonhapo con los predios previamente adquiridos en el mercado formal de suelo (lo que implica su compra a valor comercial);<sup>21</sup> a diferencia, los Institutos Estatales de Vivienda, que en general disponen de reservas territoriales, se constituyeron en los principales acreditados.

En el proceso de construcción de los desarrollos habitacionales intervinieron compañías privadas, y sólo en algunos programas de mejoramiento de vivienda desarrollados por autoconstrucción participaba directamente el grupo acreditado. Hasta 1986, las obras eran adjudicadas a las empresas por asignación directa del promotor, y a partir de 1987 esa adjudicación se realizó por medio de concursos de obra pública. Esta modalidad se derivó también de una exigencia del Banco Mundial y se vincula con su política de crear mayor competencia en el sector de la construcción. Sin embargo, esto implicó que las empresas sociales no pudieran participar. En general, fueron compañías pequeñas las que desarrollaron las obras, ya que el bajo porcentaje considerado para costos indirectos y utilidades hacía que los programas del organismo no fuesen atractivos para las empresas grandes. Con el sistema adoptado desde 1995 para la asignación de las obras, llamado "llave en mano", esta situación cambió y las obras del Fonhapo sólo resultaron accesibles para las empresas medianas y grandes, lo que implicó también menor participación de los grupos sociales en el proceso de producción.

Los prototipos de vivienda producidos fueron pies de casa que contenían sala de usos múltiples, cocina y baño o viviendas que incluían estancia, cocina, baño y una o dos recámaras. En los últimos

<sup>21</sup> El estudio de Monterrubio (1998) muestra que en la ciudad de México, ante la cancelación de la línea de crédito para la adquisición de suelo, las organizaciones sociales solicitantes de vivienda desarrollaron diversas estrategias que iban desde la búsqueda e identificación de predios particulares viables y la negociación con sus propietarios para el pago a plazos, el ahorro colectivo y la tramitación de permisos y licencias (pudiéndose tardar hasta tres años en este proceso), hasta la negociación con las autoridades del DDF para la venta, en valor social, de predios desincorporados de su patrimonio.

años del periodo estudiado 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, lo que nos lleva a considerar que los productos sufrieron un deterioro en cuanto a sus condiciones de habitabilidad.

Los costos promedio de la acciones realizadas resultaron 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 disminución de la calidad de las acciones (superficie y conceptos incluidos, como acabados, instalaciones, herrería, carpintería, etc.). Así, los costos correspondieron a una amplia variedad de productos. Un factor que incidió de manera importante en el abaratamiento de las acciones fue que los gastos correspondientes a la administración de las obras y a la asignación de las viviendas corrían a cargo de los promotores.

Los programas del Fonhapo estaban dirigidos hacia un tipo delimitado de población en cuanto a sus ingresos y a su inserción laboral. Sin embargo, encontramos que las condiciones de acceso imponían nuevas características a los demandantes, que produjeron una selección entre ellos y redujeron de manera importante el universo de beneficiarios potenciales.

En cuanto al efecto social de los programas del Fonhapo, encontramos que el perfil socioeconómico de sus beneficiarios correspondió al de su población objetivo, es decir, familias jóvenes con varios dependientes económicos, de bajos ingresos y con diferentes tipos de inserción en el mercado de trabajo. Sin embargo, se encontró un sesgo del programa hacia los asalariados, lo que se relacionó con la mayor capacidad de éstos para reunir el enganche solicitado. Por otra parte se observó que las amortizaciones a los créditos no repercutían excesivamente en el gasto familiar, en comparación con lo que representaba el pago de una renta.

En lo que se refiere al efecto político de la acción del organismo, debemos tomar en cuenta que la mayoría de las acciones desarrolladas correspondieron a los programas promovidos por los Institutos Estatales de Vivienda, en los que es más factible que operen factores de clientelismo político hacia el PRI. Por otra par-



te, entre las organizaciones sociales beneficiarias (que lograron poco menos de la cuarta parte de la producción total) hubo varias afiliadas a partidos de oposición y otras independientes, aunque no se puede considerar que éstas hayan sido mayoritarias dentro del espectro de acreditados del sector social. Éste es un punto que debemos resaltar, porque una de las mayores críticas que se le han hecho al organismo se relaciona con la politización de su acción, más bien diríamos de su forma de operación. Al respecto, señalaremos que el beneficio para las organizaciones sociales contestatarias fue un fenómeno principalmente local, en el Distrito Federal, y que de acuerdo con datos proporcionados por algunas investigaciones,<sup>22</sup> tampoco allí la mayoría de los créditos correspondió a este tipo de grupos.

Durante los años noventa se presentaron cambios en el organismo que abarcaron el aspecto financiero, en el que se produjo una disminución de los recursos totales, la individualización de los créditos (que implicó el aumento en los gastos administrativos y menor apoyo a los procesos comunitarios), y la reducción de los subsidios. La participación de la comunidad en los programas se fue desalentando por varios factores, como el no otorgamiento de créditos para compra de suelo, el largo proceso de gestión y los concursos de obra entre las empresas constructoras. Por otra parte, en el proceso de producción se notó mayor intervención del sector privado y, además hacia 1994, una preferencia por empresas con capacidad financiera (medianas y grandes) para el desarrollo de las obras.

En 1995 concluyó el ejercicio del segundo crédito que el Banco Mundial había otorgado al fideicomiso. En ese mismo año se hizo patente una nueva crisis económica en el país, principalmente de tipo financiero y con características más graves aún que las de los años ochenta, se devaluó la moneda y se elevaron las tasas de interés en una proporción mayor a la capacidad de pago del organismo. Hacia 1997, Fonhapo suspendió los pagos a dicho crédito y la Secretaría de Hacienda entró en su auxilio, considerando su inviabilidad como institución (intervención del licenciado Rivera, contralor general del Fonhapo, en el Seminario Per-

<sup>22</sup> Green, 1993 y Monterrubio, 1998.

manente de Vivienda, organizado por el IIS-UNAM, 19 de junio de 1998). Así, desde 1997 el organismo se encuentra prácticamente paralizado y se ha propuesto su desaparición argumentando que se encuentra en “quiebra” y que no cuenta con recursos para financiar programas de vivienda.

En síntesis, podemos concluir que el Fonhapo fue una experiencia muy interesante que tuvo su auge en los años ochenta y que, a principios de los noventa, comenzó a perder algunos de sus elementos innovadores, debido a la forma particular en que el gobierno mexicano ha aplicado las políticas facilitadoras promovidas por el Banco Mundial. Actualmente se plantea su desaparición, argumentando su inviabilidad financiera (y política) y con esto el desmantelamiento del organismo, que en su momento constituyó “la institucionalización de las prácticas sociales autogestionarias referentes al hábitat popular, que han venido desarrollando las organizaciones sociales” (Coulomb y Sánchez Mejorada, 1992). Esto incide negativamente en la satisfacción de las necesidades habitacionales de la población de menores recursos, la cual, a fin de cuentas, resulta ser la más afectada.



## CONSIDERACIONES FINALES: DEL ESTADO INTERVENTOR AL ESTADO FACILITADOR

### SÍNTESIS Y CONCLUSIONES SOBRE LA POLÍTICA HABITACIONAL EN MÉXICO

En este capítulo final intentaremos contestar las interrogantes que nos planteamos al inicio de este trabajo, que tienen que ver con el papel desempeñado por el Estado a través de su política habitacional, con los principales cambios en ésta, con la influencia de los organismos internacionales, con la concordancia entre el marco programático (discurso oficial) y los resultados de las acciones de las instituciones públicas de vivienda y con los agentes sociales que se han beneficiado a partir de la acción del Estado en el ámbito de la vivienda.

De manera general, podemos concluir que a principios de los noventa se produjo un cambio en el papel que asume el Estado a través de sus instituciones habitacionales, el cual estuvo determinado principalmente por el cambio en el modelo económico (orientado hacia la apertura comercial, la liberalización financiera y la libre acción del mercado), que se reflejó en la desregulación de la política social en general, y de la de vivienda en particular. Así, la primera etapa de la política habitacional que hemos analizado (1972-1988) se caracterizó por una importante regulación del Estado en la producción y distribución de la vivienda desarrollada bajo sus programas, así como por una influencia poco decisiva de las agencias internacionales. La segunda etapa (1989-1994), en cambio, se distinguió por una tendencia hacia la desregulación del sector habitacional, que permitió una mayor intervención de los agentes privados financieros, promotores y constructores, a lo cual se le denominó "modernización del sector". Esto se dio en un contexto de injerencia de los principales organismos interna-

cionales de ayuda (especialmente del Banco Mundial) que han promovido las llamadas “estrategias facilitadoras”.

### *Marco legislativo y programático e instituciones de vivienda*

El análisis realizado en el primer capítulo acerca de los diversos programas de vivienda y de la legislación federal mostró que, durante la primera etapa, el marco legislativo y programático mantuvo una visión del Estado como rector del sector y una importante regulación en las instituciones. Los cambios que se presentaron se refirieron a que dicho marco se fue haciendo cada vez más especializado, contemplando una visión más amplia del sector de la vivienda. Esto se produjo principalmente hacia fines de esta primera etapa, con la formulación de la Ley Federal de Vivienda (1983), que establece la constitución del Sistema Nacional de Vivienda y de una instancia coordinadora de las acciones de todos los organismos, y con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (Pronaduvi), que recomienda, por primera vez, la simplificación administrativa. Se puede decir que estos aspectos constituyen un primer reflejo de la influencia de las agencias internacionales de ayuda.<sup>1</sup>

A diferencia, en la segunda etapa analizada (1989-1994) el marco legislativo y programático se transforma, encaminándose hacia la desregulación y contempla un papel diferente para el Estado. Se producen dos nuevas legislaciones que, aunque no se refieren específicamente a la vivienda, afectan de manera importante a este sector: la reforma al artículo 27 constitucional (1992), que permite la venta de tierras ejidales y comunales y la nueva Ley General de Asentamientos Humanos (1993), que otorga mayores facultades a los gobiernos locales en la planeación urbana. 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 sobre la descentralización administrativa.

<sup>1</sup> Desde finales de los ochenta, estas agencias utilizan el concepto “sector vivienda en su totalidad” y hacen recomendaciones sobre la creación de instituciones coordinadoras y sobre la simplificación administrativa.

Por su parte, el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 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" y 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. Además se elabora el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda (1992), que tiene como objetivo principal la simplificación administrativa y la reducción de los costos indirectos que afectan a la vivienda. Ambos programas señalan la necesidad de crear reservas territoriales por los gobiernos locales (aprovechando las reformas al artículo 27) y de intensificar las acciones de regularización, articulándolas 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. Así, el marco legislativo y programático elaborado durante el sexenio de Carlos Salinas contiene 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 la acción del Estado por medio de sus instituciones habitacionales, durante la primera etapa se conforma lo que hemos denominado "sistema institucional de vivienda", con tres grandes tipos de organismos: los que destinan su producción a los sectores de ingresos medios, los que atienden a la población más pobre y los que sirven a los trabajadores asalariados. A principios de los años ochenta, con la creación del Fonhapo, se produce un cambio en las instituciones dedicadas a los sectores de menores ingresos. Este organismo 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 ochenta, apoyadas por algunas agencias internacionales).

En general, se puede decir que durante la primera etapa, aunque los diversos tipos de instituciones habitacionales presentaron

algunos cambios (principalmente en sus esquemas de recuperación crediticia), éstos no fueron de radical importancia, manteniéndose sus características generales, salvo en el caso mencionado de los organismos que atienden a los sectores de menores recursos.

Durante la segunda etapa, en cambio, todos los organismos experimentan transformaciones importantes en sus esquemas financieros, en su forma de funcionamiento y en su productividad. En general se trata de instituciones diferentes a las de la primera etapa, aunque su población objetivo no haya cambiado. Como una de las características de la acción habitacional del Estado durante el sexenio de Salinas es importante destacar la gran participación de la banca reprivatizada y separada del Fovi. Ésta, que si bien colaboraba desde la etapa anterior por medio de la regulación impuesta por el Estado (encaje legal), durante esta etapa adquiere gran relevancia, ofreciendo nuevos programas para los sectores de ingresos medios bajo las condiciones impuestas por el mercado.

### *Financiamiento*

En lo que se refiere a las fuentes de financiamiento de la acción habitacional del Estado, hemos visto que cada uno de los distintos tipos de organismos tiene diversas fuentes de recursos. El Programa Financiero de Vivienda (PFV) durante la primera etapa se financió fundamentalmente con recursos provenientes del encaje legal a la banca (establecido por el gobierno desde 1963) y entre 1982 y 1988, cuando la banca estaba nacionalizada, se incrementó el porcentaje correspondiente a éste, lográndose aumentar la producción de este programa. A partir de 1989 se liberó a la banca de esa obligación y después fue reprivatizada. Con esta acción, el Fovi quedó exclusivamente con los recursos fiscales (que son muy escasos) y los propios (que se vio obligado a aumentar mediante los intereses cobrados a los promotores en las subastas y con nuevos esquemas de recuperación) y recibió crédito del Banco Mundial. Por su parte, la banca privada ha financiado sus programas con recursos propios.

Los fondos para vivienda han financiado su acción fundamentalmente con las aportaciones patronales, las cuales incrementaron su monto proporcional en 1992, al establecerse que la base de cotización es el salario integrado de los trabajadores. Los organismos que destinan su producción a la población de menores ingresos son los que han presentado mayores cambios en cuanto a sus fuentes de recursos. El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (Indeco), vigente hasta 1981, financió sus programas principalmente con recursos fiscales y propios y el Fonhapo, entre 1982 y 1985, tenía esas mismas fuentes financieras, pero en 1986 recibió un crédito del Banco Mundial, que después constituyó su principal fuente de ingresos y que en 1997 se suspendió.

Esto indica que la acción habitacional del Estado mexicano se ha financiado con recursos provenientes de fuentes muy diversas al erario. 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 2.3% de la inversión total en el sector, de 1973 a 1992) y 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 fueron mostrando cambios en todo el periodo estudiado, mucho más notorios entre 1989 y 1994. Esto está muy relacionado con la categoría de subsidios contemplada en cada tipo de institución. En el PFV, que es el que siempre ha presentado los esquemas crediticios menos "blandos", los cambios más importantes se empezaron a presentar durante la década de los ochenta para ajustarse al fenómeno inflacionario. A partir de 1989 Fovi limitó de manera importante el otorgamiento de los créditos puente, destinados a los promotores (con tasas de interés competitivas) y la banca lo sustituyó en esta función. Desde entonces, el Fovi otorga principalmente 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 esos préstamos), en los que además amplió el plazo de amortización hasta 25 años. 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; los directos, aplicados por medio de contemplar tasas de interés menores a las comerciales; y los indirectos, derivados de cubrir el riesgo implícito en los créditos. A partir de la segunda etapa, sólo continuaron los dos últimos tipos de subsidios, que se cubren con recursos fiscales, pero la participación del Fovi en la producción total se redujo significativamente.

Por su parte, la banca privada otorga los créditos puente, destinados a los promotores privados, que incluyen las tasas de interés comerciales más el costo del financiamiento (de modo que le resultaban altamente redituables, por lo menos, hasta antes de la crisis de 1995) 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 para 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), lo que ocasionó que el grado de recuperación fuese insignificante. A fines de la primera etapa se realizaron las primeras modificaciones al sistema crediticio, indizando los créditos al salario mínimo y a partir de 1992 (segunda etapa) éste cambió de nuevo, considerando tasas de interés (que continúan siendo menores que las comerciales) y ampliando el plazo de amortización hasta 30 años. Los subsidios en estas instituciones han sido sumamente grandes. Durante la primera etapa los directos se asignaron por medio de la fijación de tasas de interés mucho menores que las comerciales (provocando que las viviendas constituyeran prácticamente un regalo) y posteriormente, mediante la indización de los créditos al salario mínimo. Como hemos visto en el tercer capítulo, estos grandes subsidios provienen de un fondo social perteneciente a los trabajadores (no al gobierno), 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 la primera etapa, al igual que en los

fondos, también las condiciones crediticias eran sumamente favorables para los beneficiarios, originando grandes subsidios que provenían de los recursos fiscales. Al crearse el Fonhapo en 1981 se aplicó un nuevo sistema crediticio que incluía subsidios al capital, asignados por medio de condonar desde un principio parte de la deuda y por concepto de pago oportuno, y subsidios directos derivados de incluir tasas de interés menores a las comerciales. El Fonhapo fue el primer organismo que adoptó, en 1987, el esquema de indización de los créditos al salario mínimo. En los años noventa, durante la segunda etapa, inició el proceso de reducción de los subsidios, desaparecieron los referentes al capital y subsistieron sólo los de tipo directo. En este organismo los subsidios se han absorbido con los recursos fiscales.

De este modo podemos observar 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 aquellas dirigidas a la población de menores recursos, y resultan las más favorables las dirigidas a los acreditados, las de los fondos para vivienda. Los subsidios otorgados por los diferentes programas se financiaron, durante la primera etapa, 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 incluyen programas de autoconstrucción). En la segunda etapa, las subvenciones, que se redujeron sustancialmente (lo que se vincula con los lineamientos del Banco Mundial), provinieron de las transferencias gubernamentales, en el caso del Fovi y del Fonhapo, y de las aportaciones patronales en los fondos para vivienda. Así, el capital que se desvaloriza en estos programas ha provenido en su inmensa mayoría del sector privado (la banca) y del social (aportaciones patronales a favor de los trabajadores) y no precisamente del Estado.

### *Sistema de promoción, gestión y asignación de los créditos*

Estos aspectos son los que presentaron mayores cambios en las dos etapas analizadas y más específicamente en lo que se refiere al tipo de agentes que intervienen. Entre 1971 y 1976 existían las

promociones públicas, en las que el promotor era el 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), las privadas (exclusivamente en el PFV) y las del sector social (promociones externas organizadas por un grupo de trabajadores en los fondos para vivienda). Hacia fines de los años setenta desapareció el primer tipo de promociones y en 1981, al crearse el Fonhapo, surgió uno nuevo del sector social (organizado por grupos sociales) y reaparecieron las promociones públicas sólo en esta misma institución.

En la segunda etapa, el cambio fundamental se dio en los fondos para vivienda. Se abandonó totalmente el sistema de promociones externas del sector social y comenzaron a participar los promotores privados. En el Fovi y en la banca privada también intervienen estos mismos agentes (pero ahora existe mayor competencia entre éstos por medio del sistema de subastas) y en el Fonhapo se continuó con el mismo esquema de promociones públicas y sociales.

Respecto a la gestión y asignación de los créditos, también fue en los fondos donde se produjeron los mayores cambios. En un principio, éstos eran tramitados de manera individual por los demandantes y el organismo decidía su otorgamiento mediante un sorteo. Este sistema se abandonó hacia la segunda mitad de los setenta, siendo que los promotores de los grupos de trabajadores integraban la demanda y decidían la asignación de los créditos. En este caso, la participación de las grandes centrales sindicales fue importantísima, constituyéndose en un verdadero feudo. Finalmente, durante la segunda etapa (en 1990 en el Fovissste y en 1992 en el Infonavit), la gestión volvió a realizarse de manera individual y la asignación fue decidida por los organismos con base en una puntuación determinada con un alto grado 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), éstos constituyen la demanda a partir de los listados de posibles acreditados facilitados por el organismo, y de este modo también intervienen en la designación de los acreditados.

En el Fovi y en los programas de la banca son también los promotores privados quienes realizan la gestión y proponen a los des-

tinarios de los créditos individuales, de acuerdo con los requisitos impuestos por la institución. En cuanto al Fonhapo, la situación fue muy distinta. En primer lugar, los créditos que otorgaba eran de carácter colectivo y se destinaban a organismos públicos o a grupos sociales. En ambos casos, los promotores (que no eran privados) constituían la demanda y decidían sobre la asignación de los créditos. El cambio fundamental, que se dio al final de la segunda etapa, consistió en la individualización de los créditos, que comenzó a operar desde 1995.

Podemos concluir que la diferencia fundamental entre las dos etapas analizadas radica en que en la segunda se da 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 después en el Fonhapo.

#### *Proceso de producción de las acciones de vivienda*

Respecto al suelo sobre el que se desarrollan los programas habitacionales, durante la primera etapa, prácticamente todas las instituciones adquirían la tierra para constituir su reserva territorial (esto fue particularmente importante en los fondos y el Indeco) y en los años posteriores la adquisición de reserva se limitó. El cambio más importante se produjo en la segunda etapa, cuando lejos de constituirse las grandes reservas territoriales, éstas se fueron vendiendo a los promotores inmobiliarios (no necesariamente a los habitacionales) en condiciones comerciales; por otro lado, a todos los tipos de promotores de vivienda (privados y sociales) se les ha exigido que posean el suelo, lo cual implica que la provisión de tierra se ha dejado al mercado.

En cuanto al desarrollo de las obras, siempre han intervenido las compañías constructoras privadas. El gobierno nunca ha fungido como constructor directo, sino que tradicionalmente ha propiciado la intervención de la industria de la construcción, a la que asegura distintos márgenes de ganancia, según el tipo de acciones que producen (mayores en el caso de la banca, el Fovi y los fondos, y menores en los organismos que desarrollan acciones de autoconstrucción). Los cambios más importantes, que se die-

ron 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 con la aplicación del programa llave en mano en este mismo organismo.

Esto se vincula con otro de los lineamientos del Banco Mundial, que propone crear mayor eficiencia en la industria de la construcción. Sin embargo, dicho lineamiento 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 para los créditos puente no incluyen 100% del financiamiento), el mercado que representan los programas públicos de vivienda sólo se ha hecho accesible para las compañías que disponen de más recursos.

#### *Tipo de acciones de vivienda*

La mayor parte de las acciones producidas por los programas de los organismos públicos han correspondido al programa de vivienda terminada en conjuntos habitacionales (el más caro), siguen en importancia las acciones de mejoramiento y después las de lotes con servicios, créditos individuales y vivienda progresiva. Al respecto, el cambio más importante que se produjo en la segunda etapa radicó en el incremento de la participación de los programas de mejoramiento y de créditos individuales en la producción total del sector, lo que significa que se tendió a desarrollar acciones de menor costo. En cuanto a los conjuntos habitacionales, durante la última etapa se produjo un cambio sustancial en los servicios de infraestructura y en los conceptos de urbanización incluidos, lo que implicó una reducción importante en su calidad. Esto se dio particularmente en el Infonavit y el Fovissste.

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 a las condiciones en que se adquiere el suelo. Sin embargo, en los últimos años estos cos-

tos han aumentado, ya que también incluyen el costo del financiamiento bancario y de los intermediarios que participan. De este modo, las viviendas se han hecho más caras y con ello se ha limitado el acceso de la población de menores recursos a los programas habitacionales.

*Concordancia entre el marco programático  
y la acción de las instituciones de vivienda*

Nos referiremos a algunas estrategias propuestas en el marco programático que no se han logrado aplicar, 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 señala 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 llevó a cabo, o en caso de haberse desarrollado en algunas localidades fue 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 la producción habitacional.

Por otra parte, el suministro de infraestructura para la urbanización residencial, propuesto por la política facilitadora del Banco Mundial, sólo fue desarrollado por el Programa de 100 Ciudades y por el Pronasol (que es el que más intervino en este aspecto) y se realizó principalmente en los asentamientos irregulares. Sin embargo, esto no incidió 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 analizados, se propuso la priorización de las acciones de autoconstrucción sobre las de vivienda terminada, pero esto no se dio en la práctica. Aunque los programas de autoconstrucción muestra-

ron un crecimiento en su contribución a la producción total del sector, ésta no resultó ser la mayoritaria porque la parte principal de la inversión se destinó a la vivienda terminada, ya que éste es el programa que atrae principalmente a la industria de la construcción. De este modo, no se ha cumplido el postulado del marco programático que indica que los recursos deben dirigirse principalmente hacia los programas destinados a los sectores de menores ingresos.

En cuanto al papel del Estado como propiciador de las condiciones para que intervengan los sectores privado y social en la producción habitacional (“facilitador”), en la práctica, lo que se dio fue mayor apoyo a los agentes privados, mientras la participación del sector social se ha limitado a la gestión, la cual se ha tornado cada vez más conflictiva.

#### *Principales agentes sociales beneficiarios de la política de vivienda del Estado*

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 enorme crecimiento y alcanzaron un desarrollo importante durante este periodo, resultando ampliamente favorecidos por la política habitacional del Estado.

En la segunda etapa, esta situación presentó algunos cambios. En el aspecto financiero, la gran beneficiaria de la nueva política de vivienda resultó ser la banca privada. En primer lugar, fue liberada del encaje legal, de modo que dispuso de mayores recursos para sus inversiones. Ha otorgado los créditos puente (que son altamente redituables) para los promotores del Fovi, Infonavit, Fovissste, Ficapro y hasta del Fonhapo, con su programa llave en mano. También ha realizado programas habitacionales otorgando créditos individuales a tasas de interés comerciales. Ha cobrado por la administración de los créditos individuales que

otorga el Fovi y, más importante aún, ha manejado las aportaciones patronales del Infonavit (las del SAR y también las del IMSS), es decir, los recursos de los fondos sociales pertenecientes a los trabajadores, que son muy cuantiosos.

Por otra parte, también los organismos de vivienda se vieron favorecidos con los cambios en los esquemas financieros, ya que sus recursos han corrido menores riesgos (varios de ellos ya no financian directamente la construcción de los conjuntos habitacionales), además de que lograron aumentar su grado 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, se ha generado mayor competencia en este sector. Sin embargo, dados los sistemas financieros y promocionales, los constructores se han expuesto a mayores riesgos financieros.

Por lo que toca a la asignación de los créditos, encontramos que la mayoría 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 para vivienda y el Fonhapo) se presentó un corrimiento en las escalas salariales de la población atendida hacia los más altos.

En síntesis, a partir del análisis que hemos realizado, encontramos que los últimos cambios 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 el Estado para cubrir 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 (ONG, organizaciones comunitarias de base, empresas sociales, unidades familiares, etc.). En el caso de México, podríamos conside-



rar que los más afectados por la forma en que se han aplicado las estrategias facilitadoras, han sido precisamente estos actores y la mayoritaria población de menores recursos.

ALGUNAS REFLEXIONES POSTERIORES SOBRE LAS IMPLICACIONES  
DE LAS ESTRATEGIAS FACILITADORAS

El trabajo expuesto en este libro fue concluido en 1996, razón por la cual no abarca el análisis del desempeño de la política de vivienda en los años posteriores. En este apartado, a la luz de ciertos aspectos que hemos podido visualizar, intentaremos hacer una breve reflexión sobre los impactos sociales y económicos que ha tenido en México la forma en que se han adoptado las llamadas estrategias facilitadoras, que en síntesis han implicado la apertura del sector de la vivienda hacia la mayor intervención de los agentes inmobiliarios y financieros privados con el apoyo del Estado. Esto, con el fin de esbozar algunas hipótesis para una evaluación más actualizada de la política de vivienda y plantear nuevas líneas de investigación.

El sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) representó una continuidad en la política económica y social aplicada y una profundización en las líneas adoptadas durante la etapa salinista. En materia de vivienda se presentaron algunos cambios importantes, entre los cuales destacaremos tres: el primero se relaciona con el incremento de la cartera vencida de los bancos, originado a raíz de la crisis del sector financiero;<sup>2</sup> el segundo se refiere a la desaparición del Fonhapo, y el tercero tiene que ver con las prácticas actuales de los promotores privados y su articulación con la forma de operación de los organismos habitacionales, en particular, Fovi e Infonavit.

Con la devaluación de la moneda,<sup>3</sup> en diciembre de 1994 (justo a los pocos días de haber cambiado el gobierno) y la consi-

<sup>2</sup> Sobre la cartera vencida abordaremos exclusivamente lo que se refiere a los créditos de vivienda.

<sup>3</sup> Desde el llamado "error de diciembre" de 1994 se decretó el deslizamiento de la paridad peso-dólar que continúa vigente.

guiente alza en las tasas de interés, se produjo un incremento sin precedentes de la cartera vencida de los bancos. Una parte importante de dicha cartera estaba (y aún continúa) constituida por los créditos hipotecarios de los programas de vivienda desarrollados por la banca durante el sexenio anterior. Ante la magnitud de este problema, el gobierno adoptó en 1995 un programa de apoyo a los deudores de la banca (ADE), el cual no tuvo buenos resultados en la reducción de la cartera vencida, por manejar tasas de interés variables. Posteriormente se tomó una nueva medida, consistente en tasar los créditos en las denominadas unidades de interés (UDIS), que ha corrido con la misma suerte que el ADE.<sup>4</sup> Con esto continuó el problema de la gran cantidad de créditos que cayeron en cartera vencida y la crisis del sector financiero. A fines de los años noventa el gobierno puso en marcha un programa de rescate bancario, mediante la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), al cual se le destinó un monto cuantiosísimo de recursos, que después pasaron a formar parte de la deuda pública, no sin grandes protestas de varios sectores de la población.<sup>5</sup>

El problema de la cartera vencida correspondiente a los créditos de vivienda afectó a la población de ingresos medios, que es la que había participado mayoritariamente de los financiamientos bancarios, los cuales fueron otorgados considerando una situación de estabilidad en la economía (cuestión que cambió drásticamente a fines de 1994). Sin embargo, no ha sido menos importante el efecto que dicha crisis ha tenido en el sector inmobiliario privado. Muchas empresas grandes y medianas tenían contratados créditos puente, que después fueron tasados con las UDIS, las cuales les ha sido imposible pagar. Así, desde 1995 se dio el caso de gran cantidad de viviendas construidas que los promotores privados no han podido vender (individualizar los créditos) por-

<sup>4</sup> Las UDIS también incluyen variaciones en las tasas de interés y aún (diciembre de 2000) existen.

<sup>5</sup> A fines del sexenio de Ernesto Zedillo, el Fobaproa se transformó en el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), después de una importante discusión y una reñida votación en el Congreso de la Unión.

que su precio ha más que triplicado su valor comercial, debido a las altas tasas de interés que se tienen que pagar a la banca. De este modo, la crisis del sector financiero incidió en la desaparición de muchas empresas promotoras o constructoras pequeñas y medianas, pero también algunas grandes firmas presentaron problemas, con lo cual se produjo la caída del sector inmobiliario.

También algunas instituciones habitacionales del sector público incurrieron en cartera vencida. Éste es el caso, por ejemplo, de los organismos del DDF (Fividesu y Ficapro) que, durante 1996 y 1997 habían fungido como promotores de los créditos puente bancarios ante el Fovi para el desarrollo de sus programas destinados a la población de escasos recursos, la cual después no cumplió con los requisitos impuestos por la banca, de modo que dichos créditos no se pudieron individualizar y los organismos tuvieron que amortizar la deuda (Puebla, 2000).

Por su parte, el Fonhapo también entró en crisis desde 1995 debido a la gran cantidad de intereses que debía pagar por el crédito (en dólares) que le había sido otorgado por el Banco Mundial en 1991. En 1997 este organismo suspendió los pagos al crédito externo, paralizando prácticamente su actividad y se inició su proceso de cancelación. Cabe aquí señalar que los funcionarios de este fideicomiso no han gestionado una mayor asignación de recursos fiscales o buscado fuentes alternativas para que éste siga operando —no así algunas organizaciones sociales y las ONG-Hábitat, que han manifestado su inconformidad— lo que denota que la propuesta sobre su desaparición no está motivada exclusivamente por razones financieras.

Otros argumentos que se han expuesto para la desaparición del Fonhapo se relacionan con su ineficiencia operativa y con la existencia de altos índices de corrupción, además de que “el organismo se había convertido en un botín político de las organizaciones sociales afiliadas al PRD” (intervención del licenciado Rivera, Contralor General del Fonhapo, en el Seminario Permanente de Vivienda, organizado por el ISS-UNAM, 19 de junio de 1998). Esta última aseveración se torna insostenible si consideramos los datos expuestos en el capítulo dedicado al Fonhapo sobre el tipo de acreditados que resultó mayoritariamente beneficiado (que de ninguna manera pertenecieron al sector social).

Los funcionarios del fideicomiso (que aún quedan) opinan que éste “constituyó un mecanismo que contribuyó a politizar las demandas de vivienda” (intervención del licenciado Rivera, 19 de junio de 1998). Sin embargo, es importante aclarar que la participación de la comunidad en los desarrollos habitacionales, que incorporó el Fonhapo como uno de los principales elementos de su forma de operación, va de la mano con los procesos políticos y socio-organizativos de los grupos. La escasez de vivienda es un problema social y político. Todos los programas sociales (no sólo los de vivienda), sean aplicados por el gobierno, por las ONG, por las organizaciones sociales o por algún otro agente, tienen tintes políticos; su politización es inevitable.<sup>6</sup>

Lo que sucedió con los grupos sociales acreditados del fideicomiso es que durante el proceso electoral de 1988 muchos de ellos se afiliaron a los partidos de oposición. Ya desde 1985, con la reconstrucción postsísmica, esos grupos habían adquirido una gran experiencia en la gestión, lo que los colocaba en una situación de mayor capacitación frente a los grupos del PRI. Pero esto sucedió fundamentalmente en la ciudad de México, es decir, se trató de un fenómeno local; además, algunas investigaciones<sup>7</sup> nos brindan elementos para saber que en los años posteriores, este tipo de organizaciones sociales no fue precisamente el más beneficiado por el organismo dentro de esta misma entidad.

Por otra parte, el desmantelamiento del Fonhapo ha dejado sin una fuente importante de recursos a los Organismos Estatales de Vivienda (sus principales acreditados), por lo cual su futuro parece incierto y con esto también el de la atención a los problemas de vivienda de los sectores más desprotegidos de nuestra sociedad, mediante un organismo federal que apoye a las instituciones locales. Esto significa que el problema habitacional de la población de menores ingresos se descentraliza, pero sin asignár-

<sup>6</sup> Como algunos ejemplos de este fenómeno se puede mencionar lo expuesto en este mismo trabajo sobre el desempeño del Infonavit, los rasgos claramente electorales y partidistas del Pronasol y del Progresá, e incluso lo sucedido con el problema de la cartera vencida de los bancos (sector privado), que ha generado movimientos sociales (y políticos) importantes como El Barzón.

<sup>7</sup> Green, 1993 y Monterrubio, 1998.

sele más recursos. De alguna manera los créditos que el Fonhapo otorgaba a estos institutos se han venido sustituyendo con créditos del Fovi; sin embargo, el sistema crediticio de este último organismo resulta bastante más oneroso que el del Fonhapo, por lo cual pensamos que se ha producido un corrimiento de la población beneficiaria hacia la de ingresos mayores.

En cuanto a la participación del sector inmobiliario privado, consideramos que existen elementos para sostener la hipótesis de que actualmente se ha producido un monopolio de los financiamientos de los organismos públicos de vivienda por los grandes consorcios. Empresas como Ara, Geo, Sare, Sadasi, Demet (esta última en el Distrito Federal), etc., desarrollan grandes proyectos habitacionales en los que se presenta una combinación de financiamientos provenientes del Fovi y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles), con la intervención de la banca, así como del Infonavit, por medio de los paquetes de la línea II.

Para hacer un primer intento de descripción sobre la articulación que existe entre el trabajo de estos grandes consorcios inmobiliarios y la nueva forma de operación de los organismos federales de vivienda —es decir, su papel facilitador— tomaremos como ejemplo lo que hemos podido conocer sobre lo que está sucediendo actualmente en la Zona Metropolitana del Valle de México.<sup>8</sup>

Varias de estas empresas venían desempeñándose como promotoras inmobiliarias desde tiempo atrás<sup>9</sup> y por alguna razón,

<sup>8</sup> Lo que se presenta a continuación se deriva de la información recopilada en visitas de campo a nuevos desarrollos habitacionales en la ZMVM y en diversos eventos sobre vivienda, como el Seminario Internacional "Apertura comercial, cambio en la política social y su impacto en el sector habitacional", organizado por el IIS-UNAM e Inmobiliaria Su Casita en El Colegio de México, en mayo de 1999, el "Taller de gestión de créditos para vivienda en el Distrito Federal", organizado por Casa y Ciudad, A.C., en septiembre de 2000 y, principalmente, en el "Seminario Internacional para la rehabilitación integral de barrios", organizado por el Instituto Internacional de Gestión de las Grandes Metrópolis, el gobierno del Estado de México y El Colegio Mexiquense, en septiembre de 2000, el cual incluyó una visita técnica a desarrollos habitacionales apoyados por el sector público en los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl y Tecámac.

<sup>9</sup> En el estudio de Schteingart (1989) ya se mencionan algunos de esos grupos promotores.

cuando se produjo la crisis financiera de diciembre de 1994 se encontraban en una situación favorable.<sup>10</sup> Pertenecen a grandes consorcios en los que se maneja capital de otras ramas industriales —combinan capitales— (comentario del ingeniero Emilio Gil Valdivia, Coordinador de Planeación Regional de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México, en el Seminario Internacional para la Rehabilitación Integral de Barrios, septiembre de 2000) y algunas de ellas, como Geo y Ara, cotizan en la Bolsa de Valores de Nueva York. (*El Financiero*, 18 de noviembre de 1999.)

Estos consorcios cuentan con un amplio sistema de información sobre aspectos urbanos de las entidades federativas donde trabajan (bases de datos sobre usos del suelo, densidades, redes de infraestructura, catastro, tipo de propiedad, precios del suelo, lineamientos especiales de la planeación urbana, etc.) digitalizado mediante técnicas avanzadas de cómputo (presentaciones del licenciado José Antonio Revah, de la empresa Demet y del arquitecto Carlos García Vélez, del Grupo Geo, en el Seminario Internacional para la Rehabilitación Integral de Barrios).<sup>11</sup> Disponer de esta información tan completa los coloca en una posición ventajosa frente a otros desarrolladores inmobiliarios más pequeños, con lo cual se constituyen en grandes especuladores urbanos.

A partir de ese sistema de información, identifican los terrenos viables para el desarrollo de sus proyectos inmobiliarios y gestionan la compra venta en las condiciones que les sean más favo-

<sup>10</sup> Por ejemplo, hacia fines de 1994 el grupo Sadasi acababa de vender la mayor parte de las viviendas que había construido (individualización de los créditos), contaba con grandes extensiones de suelo previamente adquiridas y había comprado tecnología para la construcción en 1995 y 1996 “cuando nadie compraba tecnología” (presentación del subdirector del Grupo Sadasi en el Seminario Internacional para la Rehabilitación Integral de Barrios).

<sup>11</sup> Al parecer, para conseguir esta información, estas empresas se han valido de ex funcionarios de las instituciones gubernamentales de desarrollo urbano y vivienda de los gobiernos locales, a los cuales han incorporado como técnicos de alto rango, como es el caso de un ex director del Instituto Auris, en el Estado de México (comentario del ingeniero Emilio Gil Valdivia, en el Seminario Internacional para la Rehabilitación Integral de Barrios, septiembre de 2000) y de un ex funcionario del DDF, que actualmente forma parte de la empresa Demet (comentario de la maestra Doris Mortara en el Taller de Gestión de Créditos de Vivienda en el Distrito Federal, septiembre de 2000).

rables, ya que disponen de una amplia partida de recursos para tal fin (presentación del licenciado José Antonio Revah, de la empresa Demet).

Identificamos los terrenos que son viables. En caso de ser propiedad ejidal, negociamos la compra con los ejidatarios o compramos y esperamos el proceso de trámites para la regularización de la tenencia; otra estrategia consiste en comprar la tierra a los propietarios privados un poco más cara, pero el proceso se agiliza. (Presentación del subdirector del Grupo Sadasi en el Seminario Internacional para la Rehabilitación Integral de Barrios.)

En los municipios conurbados del Estado de México estas grandes empresas han construido conjuntos habitacionales inmensos (algunos de más de 20 000 viviendas) en la periferia de la ciudad —que constituyen verdaderas ciudades— sin desarrollar las grandes obras de infraestructura vial y de servicios necesarias para proyectos de tales magnitudes, ni los estudios de impacto urbano social y ecológico. Esto es posible porque la normatividad urbana en el Estado de México es poco clara (laxa) al respecto (comentario del arquitecto Víctor Manuel Chávez, director general de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México).

Producen vivienda terminada, empleando un solo prototipo de alrededor de 40 m<sup>2</sup>, el cual incluye estancia-comedor, cocina, baño y una recámara, con posibilidades de ampliación.<sup>12</sup> La producción es en serie, utilizando sistemas prefabricados de alta tecnología, con lo cual se generan grandes economías de escala.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Por ejemplo, las viviendas más pequeñas del conjunto habitacional Cuatro Vientos en Ixtapaluca, Estado de México, tienen una superficie de 36 m<sup>2</sup> y un frente de 4 m. A partir de un módulo básico (terminado) se hacen ampliaciones y las casas llegan a tener hasta cuatro recámaras y dos baños, en su fase más amplia, desarrollada en tres niveles. Las viviendas más pequeñas se ofrecen con créditos de Fovi, correspondientes al cajón más económico; también con créditos de este mismo organismo, correspondientes a los siguientes cajones salariales, se ofrecen viviendas de mayor superficie. Por su parte, las viviendas que se venden con créditos del Infonavit disponen de dos recámaras. Esto nos indica que hay una gran variedad de sistemas de crédito y el tamaño de la vivienda va de acuerdo con la capacidad de pago del adquirente y de la institución que le otorga el crédito.

<sup>13</sup> Los ritmos de producción son impresionantemente rápidos. El sistema constructivo es a base de concreto armado y se utilizan moldes para muros y te-

Estas empresas están integradas verticalmente, es decir, controlan la totalidad del proceso de producción, ya que cuentan con plantas para producir el concreto, así como casi todos los insumos necesarios para la construcción y compran las materias primas a precios de mayoreo con los productores directos. Su sistema de producción les permite construir hasta los equipamientos urbanos de los conjuntos habitacionales —principalmente las escuelas— los cuales venden posteriormente al gobierno (presentación del subdirector del Grupo Sadasi en el Seminario Internacional para la Rehabilitación Integral de Barrios).

El tipo de conjuntos habitacionales desarrollados presenta escasa variedad en su diseño (monotonía) y se desarrolla a partir de *clusters*<sup>14</sup> de alrededor de 50 viviendas. Incluyen menos conceptos de equipamiento, servicios de infraestructura, espacios abiertos y áreas verdes, que los que incluían, por ejemplo, los conjuntos tradicionales del Infonavit. Es decir, los promotores inmobiliarios sólo proporcionan los conceptos mínimos indispensables para cumplir con la normatividad local.

El financiamiento para la construcción de estos grandes conjuntos proviene de los recursos propios de los promotores, de los créditos puente otorgados por la banca comercial o por el Fovi (en pocos casos), o de créditos de las Sofoles. Las viviendas son vendidas a precios comerciales, lo cual nos proporciona elementos para pensar que las ganancias de los promotores son muy cuantiosas, dada la producción en serie y las economías de escala generadas. Para la venta, los desarrolladores ofrecen a los adquirentes créditos del Fovi y del Infonavit, que incluyen subsidios (bastante mayores en el caso de este último organismo y además las viviendas son más grandes). De este modo, a partir de los financiamientos de los organismos públicos, los promotores privados logran grandes utilidades y el capital que se devalúa es el de las instituciones habitacionales, que pagan los productos a pre-

---

chos, lo que les permite desarrollar 60 viviendas por día (presentación del subdirector del Grupo Sadasi en el Seminario Internacional para la Rehabilitación Integral de Barrios).

<sup>14</sup> Los *clusters* consisten en viviendas agrupadas alrededor de una calle, de manera tal que ésta se pueda cerrar.



cios comerciales y venden mediante créditos subsidiados (como siempre había venido sucediendo); sin embargo, ahora las ganancias de los productores son mayores, debido principalmente a la alta tecnología empleada para la producción masiva de vivienda y a la integración vertical de las empresas.

En el caso de los municipios conurbados del Estado de México, estos inmensos conjuntos urbanos se desarrollan en zonas periféricas, donde el suelo es más barato. De esta manera, los desarrolladores inmobiliarios fomentan la expansión urbana. Debido a su localización periférica, los conjuntos presentan graves problemas de accesibilidad y cercanía a las fuentes de trabajo (al parecer, gran parte de sus habitantes laboran en el Distrito Federal). Esto genera el conocido problema de las llamadas ciudades dormitorio o de viviendas que sólo se habitan el fin de semana. Ante esto cabe preguntarse ¿por qué existe demanda para estas viviendas y de qué proporción es ésta? Para intentar responder a estas interrogantes debemos tomar en cuenta, en primer lugar, el gran déficit habitacional que existe en la ZMCM; sin embargo, nosotros aventuramos la hipótesis de que otro factor que se debe considerar se relaciona con cuestiones culturales sobre la vivienda como patrimonio familiar.<sup>15</sup>

En el Distrito Federal, la empresa que ha desarrollado varios grandes conjuntos habitacionales con financiamientos de Fovi y de Infonavit es Demet. Dada la poca disponibilidad de suelo y su alto costo, dichos conjuntos no son tan grandes como los construidos en el Estado de México. Algunos de estos desarrollos inmobiliarios tienen una buena localización en el entorno urbano, como el de Tarango y el de Torres de San Antonio, ambos en la delegación Álvaro Obregón.<sup>16</sup> Las viviendas también son terminadas, en prototipos unifamiliares o multifamiliares, con una super-

<sup>15</sup> "No importa que esté lejos, la única forma de hacerme de una vivienda propia es mediante un crédito del Infonavit. El Infonavit me brinda la posibilidad de crear un patrimonio para mi familia." (Comentario de la señora Luz Heredia, habitante del conjunto urbano Cuatro Vientos en Ixtapaluca, Estado de México, 6 de agosto de 2000.)

<sup>16</sup> Este último se construyó en un predio que antes perteneció a la fábrica de cemento Tolteca y se planea desarrollar un centro comercial junto a este conjunto, en el antiguo casco de la fábrica.

ficie de alrededor de 45 m<sup>2</sup> y disponen de menores equipamientos que los que incluían los conjuntos tradicionales del Infonavit; sin embargo son caras, de modo que sólo familias de ingresos medios han podido acceder a ellas.

En síntesis, la desaparición del Fonhapo, la crisis de los Institutos Estatales de Vivienda y la forma en que han venido operando recientemente el Infonavit y el Fovi, nos llevan a pensar que el Estado ha disminuido de manera importante su participación en programas destinados a la población de escasos recursos. Al menos, por lo que hemos podido visualizar en el Estado de México, se están desarrollando muy pocos programas para este sector (principalmente acciones de mejoramiento barrial y lotes con servicios) alternativos a los macroconjuntos de los promotores privados. Incluso algunos funcionarios del gobierno local opinan que los macroconjuntos constituyen una solución al problema de los asentamientos irregulares (comentario del ingeniero Emilio Gil Valdivia, durante la visita técnica del Seminario Internacional para la Rehabilitación de Barrios); cuestión que nos parece discutible, ya que no son precisamente los más pobres aquellos que están accediendo a las viviendas producidas por los agentes privados ni a los créditos de las instituciones públicas.

Frente a las economías de escala y al manejo de la información que tienen los grandes consorcios inmobiliarios cabe preguntarse ¿qué alternativas existen para las pequeñas empresas sociales, para las organizaciones de pobladores, para los pequeños productores de vivienda y, por consiguiente, para la población de menores recursos?

Al respecto creemos pertinente mencionar la experiencia del primer gobierno electo democráticamente en el Distrito Federal, el cual ha aplicado algunos programas novedosos destinados a la población de escasos recursos, como el de mejoramiento habitacional y el de segundas y terceras viviendas en lotes familiares.<sup>17</sup> Este tipo de programas van de acuerdo con la política de saturación urbana que se aplica en esta entidad y consideran, además,

<sup>17</sup> Las características de estos nuevos programas o sus diferencias (en el caso del de mejoramiento) respecto a los que anteriormente se desarrollaban, se describen en un trabajo que he realizado recientemente (Puebla, 2000).

la participación organizada de los beneficiarios. Sin embargo, los recursos de que disponen —y por lo tanto, su producción— han sido mínimos, debido principalmente a que el nuevo gobierno local ha sufrido varios recortes presupuestales. No obstante, pensamos que estos programas, que incluyen subsidios directos, pueden representar una alternativa que se debe explorar para los sectores pobres.

#### HACIA UNA NUEVA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Desde nuestro punto de vista, lo anteriormente expuesto nos sugiere una gran interrogante: ¿cuáles han sido los efectos (sociales, económicos, urbanos, ambientales, etc.) de la desregulación del sector habitacional; es decir, de la forma en que se han adoptado las estrategias facilitadoras en nuestro país? Partiendo de esta pregunta a continuación proponemos algunas líneas de investigación.

Respecto al tema del suelo urbano, nos parece interesante estudiar los cambios en los procesos de adquisición de la tierra para el desarrollo de los proyectos habitacionales (los de los promotores privados, los del sector público y los de la población de escasos recursos, organizada o no), lo que más ampliamente nos llevaría a abordar una temática escasamente analizada, que se refiere al efecto de las reformas al artículo 27 constitucional en el ámbito urbano<sup>18</sup> y a las ¿nuevas? formas de especulación urbana.

Ante los grandes cambios en la acción habitacional del Estado y el mayor apoyo de éste al sector privado, el tema de la promoción inmobiliaria adquiere gran relevancia. Al respecto, proponemos retomar los estudios de Martha Schteingart, que abarcaron hasta la década de los ochenta, ya que eso nos permitiría hacer un seguimiento en el tiempo sobre las prácticas de estos agentes y su vinculación con las políticas del Estado. Otra línea de investigación que sugerimos se refiere a la evolución reciente de la industria de la construcción abocada a la producción de vivienda y al efecto de su tecnificación en el mercado laboral.

<sup>18</sup> Estas reformas datan de 1992, por lo que consideramos que en el momento actual se podrían analizar algunos de sus efectos.

Desde el ámbito de la economía urbana resultaría interesante analizar aspectos como la constitución de monopolios en la industria de la construcción habitacional, la generación de plusvalías y ganancias, la procedencia de los subsidios, así como su apropiación.

En lo que se relaciona con la acción habitacional del Estado mediante sus instituciones, pensamos que hacen falta estudios sobre el desempeño actual de algunos organismos como el Fovi (que ha experimentado cambios importantes y, al parecer, su participación ha adquirido gran relevancia en el conjunto de los organismos públicos), los fondos para vivienda y los institutos estatales de vivienda (el impacto de las políticas de descentralización).

Por último, consideramos que un tema interesante desde el ámbito de los estudios socioantropológicos, que además ha sido escasamente abordado, es el que se refiere a la vida cotidiana en los nuevos macroconjuntos habitacionales, a la calidad de vida en dichos espacios, así como a las características de sus habitantes. No pretendemos con esto agotar las líneas de investigación que nos puede sugerir este trabajo, únicamente queremos hacer algunas primeras propuestas que podrían enriquecer el campo de los estudios urbanos.



## BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, Antonio (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- Banco de México (1986), "Estudio sobre el financiamiento al sector vivienda", México (mimeo.).
- Banco Mundial (1994), *Vivienda, un entorno propicio para el mercado habitacional*, Washington, D.C., Estados Unidos, BIRF.
- Basáñez, Miguel (1990), *El pulso de los sexenios*, México, Siglo XXI Editores.
- Blanco, Mercedes (1995), *Empleo público en la administración central mexicana. Evolución y tendencias 1920-1988*, México, CIESAS.
- Bolívar, Augusto (1990), "El periodo de la transición a la modernidad", en Garavito, Rosalbina y Augusto Bolívar (coords.), *México en la década de los ochenta, la modernización en cifras*, México, *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco.
- (1990a), "El pacto de 1992: un verdadero pacto y un largo periodo", *El Cotidiano*, año 7, núm. 42, julio-agosto de 1990, UAM Azcapotzalco.
- Camargo, Elsa Adriana (1988), *Planeación urbana y producción habitacional en los municipios de la ZCM: la problemática de la gestión urbana municipal*, tesis de maestría en desarrollo urbano, México, El Colegio de México.
- Castells, Manuel (1983), *The City and the Grassroots*, Berkeley y Los Ángeles, California, University of California Press.
- Catalán, Rafael (1993), *Las nuevas políticas de vivienda*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CIDAC (1991), *Vivienda y estabilidad política, alternativas para el futuro*, México, Diana.
- Connolly Priscilla (1998), "El financiamiento de vivienda en México", en M. Emilia Herrasti y J. Villavicencio (coords.), *La política habitacional en México y América Latina*, México, UAM azcapotzalco.
- (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*, México, UAM-Sedue.

- Consejo Consultivo de Pronasol (1990), *El combate a la pobreza*, México, *El Nacional*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1993), México, Alco.
- 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.
- \_\_\_\_\_ (1988), "Vivienda en renta dinámica habitacional en la Ciudad de México", en M. Michel (coord.), *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, México, UAM-Sedue.
- \_\_\_\_\_ y Cristina Sánchez Mejorada (1992), *Pobreza urbana, autogestión y política*, México, Cenvi.
- Diario Oficial de la Federación* (febrero de 1984), *Ley Federal de Vivienda 1983*, México.
- Duhau, Emilio, Norma Mogrovejo y Clara Salazar (1998), "Bienes colectivos y gestión vecinal en los conjuntos habitacionales del Infonavit", en M. Schteingart y B. Graizbord (coords.), *Vivienda y vida urbana en la ciudad de México. La acción del Infonavit*, México, El Colegio de México.
- Duhau, Emilio (1988), "Política habitacional para los sectores populares en México: la experiencia de Fonhapo", en *Medio ambiente y urbanización*, año 7, núm. 24, septiembre, Buenos Aires, Argentina.
- Fonhapo (1995), *Estadística de la operación Fonhapo 1982-1994*, México, Gerencia de Planeación.
- \_\_\_\_\_ (varios años), *Programas de Evaluación* (1989 a 1994), México, Gerencia de Planeación.
- \_\_\_\_\_ (1989), *Reglas de operación y políticas de administración crediticia*, México.
- Fovi, Banco de México (1993), *Programa Financiero de Vivienda*, México.
- García Peralta, Beatriz y Claudia Puebla (1998), "El Infonavit en el contexto de las políticas habitacionales", en Schteingart y Graizbord (coords.), *Vivienda y vida urbana en la ciudad de México. La acción del Infonavit*, México, El Colegio de México.
- García Peralta, Beatriz y Manuel Perló (1984), "Estado, sindicalismo oficial y políticas habitacionales: análisis de una década de Infonavit", en *El desarrollo urbano en México*, México, Programa Universitario Justo Sierra, UNAM.
- \_\_\_\_\_ (1981), "Las políticas habitacionales del sexenio: un balance inicial", en *Habitación*, núms. 2 y 3.

- Garza, Gustavo y Martha Schteingart (1978), *La acción habitacional del Estado en México*, México, El Colegio de México.
- Green, Keneth Federico (1993), "Complejidad, cohesión y vida de un movimiento urbano popular: La Asamblea de Barrios de la Ciudad de México", *Diseño y Sociedad*, año 3, núm. 4, primavera, México, UAM-Xochimilco.
- Grosh, Margarete (1994), *Administering Targeted Social Programs in Latin America*, Washington, D.C., Estados Unidos, World Bank, Regional and Sectorial Studies.
- 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*, México, UAM-Iztapalapa, Siglo XXI Editores.
- H. Cámara de Diputados, LV Legislatura y Sedesol (1993), "Ley General de Asentamientos Humanos", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993, México.
- Huelsz, Antonio (1987), "Fonhapo: nuevos sistemas de financiamiento para la vivienda popular", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 21, núms. 83-84, septiembre a diciembre, SIAP.
- Infonavit (1994), "Instructivo para la presentación y aprobación de paquetes de vivienda en línea III", México.
- \_\_\_\_\_ (1993), "Instructivo para la presentación, evaluación y aprobación de paquetes de vivienda en línea II", México.
- \_\_\_\_\_ (1993a), "Instructivo para participar en las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales del Infonavit", México.
- \_\_\_\_\_ (1993b), "Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", México.
- \_\_\_\_\_ (1992), *Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, Subdirección Jurídica, México.
- \_\_\_\_\_ (1991), "Reglas a que se someterán las promociones de vivienda", México.
- \_\_\_\_\_ (1988), "Infonavit, 15 años de servir a los trabajadores", México.
- \_\_\_\_\_ (1987), "Análisis del sistema crediticio del Infonavit y propuestas para su modificación", México (mimeo.).
- \_\_\_\_\_ (1987a), "Reglas a las que se someterán las promociones de vivienda", México.
- \_\_\_\_\_ (1985), *Normas de ingeniería urbana*, México, Subdirección Técnica.



- \_\_\_\_\_ (1982), *Normas de diseño de la vivienda*, México, Subdirección Técnica.
- \_\_\_\_\_ (1981), *Normas de diseño urbano*, México, Subdirección Técnica.
- \_\_\_\_\_ (varios años), *Informes anuales de actividades* (de 1972 a 1995), México, Subdirección Financiera.
- \_\_\_\_\_ (1976), *Planes de labores y financiamientos del Infonavit 1976*, México.
- \_\_\_\_\_ (1972), *Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, México, Subdirección Jurídica.
- Monterrubio, J. Anavel (1998), *Autogestión y política habitacional en el Distrito Federal 1983-1997*, tesis de Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, UAM-Azcapotzalco, México.
- Moyao, Eliseo (1991), "¿Hay un cambio de fondo en la política social del gobierno?", en *Barrio Nuevo*, año I, núm. 9, febrero de 1991, México, Casa y Ciudad.
- Núñez, Óscar (1982), "Infonavit, un sistema corporativo para asalariados bajos", en E. Pradilla (comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, UAM-Xochimilco.
- Núñez, Óscar, Emilio Pradilla y Martha Schteingart (1982), "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, UAM-Xochimilco.
- 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*, México, UAM-Iztapalapa, Siglo XXI Editores.
- Ortiz, Enrique (1995), *Fonhapo, gestión y desarrollo de un fondo público en apoyo de la producción social de vivienda*, México, Habitat International Coalition (HIC).
- \_\_\_\_\_ (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*, México, Fontamara.
- \_\_\_\_\_ (1982), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, UAM-Xochimilco.
- \_\_\_\_\_ (1975), "La ideología burguesa y el problema de la vivienda: crítica a dos teorías ideológicas", en *Arquitectura Autogobierno*, núm. 7.
- Presidencia de la República Mexicana (1996), *Iniciativa de reforma a la Ley del Infonavit*, presentada ante la H. Cámara de Diputados, México.

- Garza, Gustavo y Martha Schteingart (1978), *La acción habitacional del Estado en México*, México, El Colegio de México.
- Green, Keneth Federico (1993), "Complejidad, cohesión y vida de un movimiento urbano popular: La Asamblea de Barrios de la Ciudad de México", *Diseño y Sociedad*, año 3, núm. 4, primavera, México, UAM-Xochimilco.
- Grosh, Margarete (1994), *Administering Targeted Social Programs in Latin America*, Washington, D.C., Estados Unidos, World Bank, Regional and Sectorial Studies.
- 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*, México, UAM-Iztapalapa, Siglo XXI Editores.
- H. Cámara de Diputados, LV Legislatura y Sedesol (1993), "Ley General de Asentamientos Humanos", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993, México.
- Huelsz, Antonio (1987), "Fonhapo: nuevos sistemas de financiamiento para la vivienda popular", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 21, núms. 83-84, septiembre a diciembre, SIAP.
- Infonavit (1994), "Instructivo para la presentación y aprobación de paquetes de vivienda en línea III", México.
- \_\_\_\_\_ (1993), "Instructivo para la presentación, evaluación y aprobación de paquetes de vivienda en línea II", México.
- \_\_\_\_\_ (1993a), "Instructivo para participar en las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales del Infonavit", México.
- \_\_\_\_\_ (1993b), "Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", México.
- \_\_\_\_\_ (1992), *Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, Subdirección Jurídica, México.
- \_\_\_\_\_ (1991), "Reglas a que se someterán las promociones de vivienda", México.
- \_\_\_\_\_ (1988), "Infonavit, 15 años de servir a los trabajadores", México.
- \_\_\_\_\_ (1987), "Análisis del sistema crediticio del Infonavit y propuestas para su modificación", México (mimeo.).
- \_\_\_\_\_ (1987a), "Reglas a las que se someterán las promociones de vivienda", México.
- \_\_\_\_\_ (1985), *Normas de ingeniería urbana*, México, Subdirección Técnica.

- \_\_\_\_\_ (1982), *Normas de diseño de la vivienda*, México, Subdirección Técnica.
- \_\_\_\_\_ (1981), *Normas de diseño urbano*, México, Subdirección Técnica.
- \_\_\_\_\_ (varios años), *Informes anuales de actividades* (de 1972 a 1995), México, Subdirección Financiera.
- \_\_\_\_\_ (1976), *Planes de labores y financiamientos del Infonavit 1976*, México.
- \_\_\_\_\_ (1972), *Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, México, Subdirección Jurídica.
- Monterrubio, J. Anavel (1998), *Autogestión y política habitacional en el Distrito Federal 1983-1997*, tesis de Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, UAM-Azcapotzalco, México.
- Moyao, Eliseo (1991), "¿Hay un cambio de fondo en la política social del gobierno?", en *Barrio Nuevo*, año I, núm. 9, febrero de 1991, México, Casa y Ciudad.
- Núñez, Óscar (1982), "Infonavit, un sistema corporativo para asalariados bajos", en E. Pradilla (comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, UAM-Xochimilco.
- Núñez, Óscar, Emilio Pradilla y Martha Schteingart (1982), "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, UAM-Xochimilco.
- 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*, México, UAM-Iztapalapa, Siglo XXI Editores.
- Ortiz, Enrique (1995), *Fonhapo, gestión y desarrollo de un fondo público en apoyo de la producción social de vivienda*, México, Habitat International Coalition (HIC).
- \_\_\_\_\_ (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*, México, Fontamara.
- \_\_\_\_\_ (1982), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, UAM-Xochimilco.
- \_\_\_\_\_ (1975), "La ideología burguesa y el problema de la vivienda: crítica a dos teorías ideológicas", en *Arquitectura Autogobierno*, núm. 7.
- Presidencia de la República Mexicana (1996), *Iniciativa de reforma a la Ley del Infonavit*, presentada ante la H. Cámara de Diputados, México.

- \_\_\_\_\_ (1988), *Las razones y las obras*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Puebla, Claudia (2000), "La política de vivienda de la transición en el Distrito Federal", ponencia presentada en el Seminario Internacional Las Regiones Metropolitanas del Mercosur y México, Buenos Aires, Argentina, del 28 de noviembre al 1 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1997), *La política de vivienda en México (1972-1994). Los casos de Infonavit y Fonhavo*, tesis de Maestría en Desarrollo Urbano, México, El Colegio de México.
- Puga, Cristina y Constanzo de la Vega (1990), "Modernización capitalista y política empresarial", en Gutiérrez, Estela (coord.), *Los saldos del sexenio (1982-1988)*, México, UAM-Iztapalapa, Siglo XXI Editores.
- Pugh, Cedric (1994), "Mexico: Housing Reform Under Structural Adjustment 1982-1993", Sheffield, Inglaterra, Sheffield Hallam University, School of Urban and Regional Studies (mimeo.).
- \_\_\_\_\_ (1993), "Housing Policy Development in Developing Countries". Sheffield, Inglaterra, The World Bank and internationalization, Sheffield Hallam University, School of Urban and Regional Studies (mimeo.).
- Reyes, Guadalupe (1989), "Consideraciones sobre la política de vivienda", en Lechuga y Chávez (coords.), *Estancamiento económico y crisis social en México 1983-1988*, t. II, México, UAM-Azcapotzalco.
- SAHOP (1981), *Estadística básica de vivienda 1973-1980*, México.
- Schteingart, Martha y Boris Graizbord (coords.) (1998), *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México. La acción del Infonavit*, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ y Javier Camas (1998), "Selección y análisis de seis conjuntos habitacionales de la zona metropolitana de la Ciudad de México", en Schteingart y Graizbord (coords.), *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México. La acción del Infonavit*, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ y Marlene Solís (1995), *Vivienda y familia en México: un enfoque socioespacial*, México, INEGI, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- \_\_\_\_\_ (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, núm. 2, Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (1989), *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (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*, México, El Colegio de México.

- \_\_\_\_\_ (1989b), "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", en M. Schteingart, *Las ciudades latinoamericanas en la crisis*, México, Trillas.
- \_\_\_\_\_ (1988), "Marco construido y mercado inmobiliario", en Cou lomb y Duhau (coords.), *La ciudad y sus actores*, México, UAM-Azca-potzalco.
- \_\_\_\_\_ (1988a), "La vivienda terminada: producción habitacional y promoción inmobiliaria en la ZMCM", en M. Michel (coord.), *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, México, UAM-Sedue.
- \_\_\_\_\_ (1982), "Elementos para un balance de la acción habitacional en México (1970-1980)", *Habitación*, núms. 7-8.
- Sedesol (1994), *Solidaridad, seis años de trabajo*, México, Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Programa Nacional de Solidaridad.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Estadística de vivienda 1992*, México.
- \_\_\_\_\_ (1992), *Estadística de vivienda 1991*, México.
- Sedue (1991), *Estadística de vivienda 1990*, México.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Programa Nacional de Vivienda 1990-1994*, México.
- \_\_\_\_\_ (1990a), *Estadística de vivienda 1989*, México.
- \_\_\_\_\_ (1990b), *Estadística de vivienda 1983-1988*, México.
- \_\_\_\_\_ (1989), *Estadística de vivienda 1981-1982*, México.
- UNCHS (1995), "Global Report on Human Settlements", draft, junio de 1995, Nairobi, Kenya (mimeo.).
- Zepeda, Pedro y Alejandro Mohar (1993), *Vivienda para pobladores de bajos ingresos. Políticas e instituciones*, México, Consejo Consultivo de Pronasol, *El Nacional*.
- Zermeño, Sergio (1996), *La sociedad derrotada*, México, Siglo XXI Editores.

#### ENTREVISTAS REALIZADAS

- Lic. Delia Camarena, asesora del Departamento Jurídico del Fovissste, 19 de mayo de 1995.
- Arq. Arturo Delgadillo, jefe del Departamento de Crédito a la Palabra del Fonhapo, 15 de junio de 1991.
- Arq. Patricia Mandujano, gestora ante el Fonhapo de un grupo de solicitantes de vivienda afiliado al PRI, 9 de septiembre de 1991.
- Ing. Fernando Monroy, jefe del Departamento Técnico de la empresa Calpan, S.A. de C.V., contratista del Infonavit y del Fovi, 19 de mayo de 1995.

- Arq. Jorge Lavaniegos, director general de la empresa Siena Arquitectura, S.A. de C.V., 11 de noviembre de 1995.
- Lic. Amalia García Suárez, subgerente de Atención al Crédito del Fonhapo, 28 de noviembre de 1995.
- Arq. Edgardo Muñiz, director del Instituto de Vivienda de la Asamblea de Barrios, 26 de diciembre de 1995.



*Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Los cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*, se terminó de imprimir en Editorial Color, S.A. de C.V., Naranjo 96 bis, Col. Santa María la Ribera, 06400 México, D.F.









## CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS Y DE DESARROLLO URBANO

A finales de los años ochenta comenzó en México un periodo de fuertes transformaciones de las políticas de vivienda que se habían desarrollado, particularmente desde la década de los sesenta. Un proceso paulatino de desregulación por parte del Estado y una mayor intervención del sector privado fueron los rasgos más relevantes de este cambio. Este libro se centra, justamente, en el análisis de las transformaciones que tuvieron lugar hasta la primera mitad de la década de los noventa, basándose en las características de los programas de vivienda desarrollados durante los veinte años precedentes. Se hace hincapié, asimismo, en la influencia que tuvieron en los programas mexicanos las políticas habitacionales de otros países y los lineamientos de las agencias internacionales de ayuda.

Para esto se abordan los aspectos programáticos y legales de los programas y se toman en cuenta las distintas formas de promoción, producción y gestión de la vivienda así como los sectores y agentes sociales beneficiados por la acción estatal en la materia. Con el fin de profundizar en este análisis, se lleva a cabo un estudio de dos importantes instituciones de vivienda en México, el Infonavit y el Fonhapo, cuya evolución es representativa de los cambios que ha experimentado la política habitacional nacional.

En este libro se intenta, desde la perspectiva de la sociología urbana, aportar elementos que contribuyan a la reflexión acerca del papel cambiante del Estado en la provisión de vivienda de interés social en México.



EL COLEGIO DE MÉXICO

ISBN 968-12-1047-6



9 789681 210472