

EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRAFICOS Y DE DESARROLLO URBANO

UNA MODALIDAD DE FINANCIAMIENTO PARA LA PRODUCCION DE
VIVIENDAS EN MEXICO: EL CASO FOVI

T E S I S

QUE EN OPCION AL TITULO DE MAESTRO
EN DESARROLLO URBANO

P R E S E N T A

GUIDO MARIANO ROMAN SEGOVIA ,

MEXICO, D.F.

Julio de 1983

I N D I C E

Prólogo.

CAPITULO I LEGISLACION SOBRE CREDITOS PARA LA VIVIENDA.

- A. El crédito en el Sistema Bancario Mexicano.*
- B. Legislación Relativa a los Créditos para la Producción de Vivienda.
- C. El Crédito para Vivienda antes de las Modificaciones a la LGIC y OA.
- D. Modificaciones Introducidas en 1962 a la LGIC y OA.
- E. Adecuación del Sistema Bancario a la LGIC y OA de 1962.

CAPITULO II. EL FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIVIENDA (FOVI) Y EL PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA (PFV).*

- A. Generalidades.
- B. Características Generales del PFV.
 - 1. De las instituciones.
 - 2. Relación entre autoridades bancarias y el sistema bancario.
 - 3. Certificados de vivienda y seguros.
- C. FOVI Y FOGA.
 - 1. FOVI.
 - 2. FOGA.
 - 3. Vivienda campesina y vivienda urbana.
 - 4. Tipos de vivienda urbana de interés social.
 - 5. Determinación de los precios de la vivienda de interés social.
 - 6. Tipos de crédito para viviendas de interés social.
 - 7. Apoyos financieros a las instituciones de crédito.
 - 8. Aprobaciones técnicas del FOVI.

CAPITULO III ANALISIS DE LAS ACCIONES DEL FOVI EN EL MARCO DEL PFV, 1965-1980.

A. Inversiones Realizadas en la Producción de Viviendas de Interés Social.

- 1. Inversión total en programas de vivienda 1965-1980.
- 2. Inversión en vivienda terminada 1973-1980.
- 3. Inversión en vivienda terminada por zonas geográficas 1973-1980.

B. Número de Viviendas Construidas en Programas de Vivienda por Organismos 1965-1980.

C. Número de Viviendas Terminadas en Programas del Sector Público y de la Banca (FOVI/FOGA) por Zonas 1973-1980.

D. EL FOVI Y EL PFV.

1. Generalidades.
2. Los recursos del sistema bancario.
3. Monto y número de créditos otorgados por el FOVI para la producción de viviendas de interés social.
4. Los créditos y las promociones públicas y privadas.
5. Valor de la vivienda de interés social y su relación con el nivel de ingresos.

Conclusiones.

Bibliografía.

Anexos.

Prólogo

En México, como en otros países en vías de desarrollo, las diferencias sociales se observan a todo nivel; especialmente, si están referidas al nivel de ingresos que ostenta la población de cada grupo social. Una manifestación inmediata de lo último, es la imposibilidad que tiene el grueso de la población mexicana de acceder al mercado de la vivienda.

* Entre las causas que limitan el acceso al mercado de dicho bien a una proporción mayoritaria de la población, pueden citarse las siguientes:

- Limitación de la producción debido a que existe un predominante control privado sobre el suelo y materiales de construcción.
- La condición de mercancía que asume dicho bien en economías como la mexicana; en éstas los capitales que se destinan a la producción de viviendas se encuentran sujetas a la lógica de la ganancia y, por lo mismo están en capacidad de fijar precios adecuados a sus intereses;
- Una oferta de viviendas a precios que exceden la capacidad de pago de los demandantes, debido a que la producción del sector privado está destinada a

grupos poblacionales con capacidad y solvencia económicas.

De lo dicho se deduce que la acción de los capitales involucrados en el sector inmobiliario resulta ineficiente en la reducción del déficit del bien vivienda.

En consecuencia, tales factores que se reúnen en: altos y crecientes costos del bien vivienda, por un lado y, reducidos o escasos ingresos del sector mayoritario y más necesitado de la población, por otro; conducen a que el déficit de la vivienda muestre una tendencia creciente y sea de carácter estructural.

Pero, además, dado que la vivienda es un bien necesario para la reproducción de las familias y, cuya producción y distribución manifiesta serios problemas; se hace necesaria la participación del Estado para hacer frente a los mismos. Sin embargo, tal participación se encuentra inevitablemente limitada por sus propias contradicciones sociales que caracterizan la producción de la vivienda y, porque, no puede excluirse de las crisis económicas generales que afectan a todo el sistema económico.

En tal contexto, el gobierno mexicano ha impulsado dos tipos de acciones como paliativos a este problema, que afecta al grueso de la población mexicana.

La primera está representada por la participación directa del gobierno en la producción de viviendas. Es llevada a la práctica a través de los denominados Fondos Institucionales (FOVISSSTE, INFONAVIT, etc), entre otros. Sin embargo, tales acciones están destinadas a grupos poblacionales específicos, cuya denominación genérica es: derechohabientes.

La segunda, resultante de la conjunción de acciones del Estado, por una parte y, del sector no estatal, fortalecido por un conjunto de acciones que abarcan el sistema financiero (banca privada y mixta), incentivos para la producción a través de tasas de interés subsidiadas, facilidades a los adquirentes vía créditos bancarios, etc., etc., por otra.

Dentro de este segundo tipo de acciones se inscribe nuestro objeto de estudio; es decir, el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), que fuera creado en 1962 y que opera en el marco del Programa Financiero de Vivienda (PFV), como organismo bancario de segundo piso.

En general, la problemática de la vivienda en México ha sido tratada críticamente por algunos investigadores y por los propios organismos quienes han realizado sus propias evaluaciones. Sin embargo, no existen estudios detallados que muestren un balance crítico de la acción de las instituciones. Además, los estudios particularizados y relativos al FOVI son pocos, y

los existentes han sido realizados en un contexto más amplio, por lo que dicha institución ha sido analizada muy tangencialmente.

El poco tratamiento que se le ha dispensado a este organismo en dichos estudios, nos indujo a profundizar los mismos. Para ello, mostramos cómo el FOVI es creado por el Estado, dentro de su política general para dicho sector, en una coyuntura económica y política específica reflejada en la evolución y modificación constante del sistema bancario y, además, como una alternativa tendiente a la resolución del problema de la vivienda que afectaba -y afecta- a gran parte de la población mexicana.

Para determinar si este organismo cumplió con los objetivos para los cuales fué puesto en marcha, se hizo necesario hacer un recuento de las modificaciones que se realizaron en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (que rige y regula el funcionamiento de los bancos en México), debido a que a través del sistema bancario se tendría que operativizar el Programa.

Finalmente, intentamos evaluar los alcances de las acciones del FOVI en su calidad de organismo encargado de facilitar los mecanismos de financiamiento para la adquisición y mejora de viviendas, a través del sistema bancario mexicano, a grupos de población considerados sujetos de crédito en base al nivel de ingresos ostentados por los mismos.

Para una mejor comprensión del desarrollo que deberá llevarse a cabo para alcanzar tales metas, creemos, se hace necesario puntualizar algunos aspectos teóricos concernientes al sector inmobiliario, los que servirán de apoyo, mas no de rígido marco en el que necesariamente tengan que inscribirse nuestros razonamientos y deducciones. Ello debido, en principio, a que las acciones del FOVI se ubican en este sector y, particularmente, a que dicho organismo asume la condición de promotor inmobiliario y, el capital movilizado por el mismo o por su intermedio participa en las diferentes fases del proceso de producción de viviendas como fracciones especializadas.

En consecuencia, por una parte, en relación con otros sectores de la producción capitalista, el sector inmobiliario (que es el encargado de producir y hacer circular las mercancías inmobiliarias, y abarca a la industria de la construcción, la promoción inmobiliaria, los rentistas inmobiliarios y el crédito inmobiliario) manifiesta ciertas especificidades.

La primera, consiste en que el suelo -condición de la producción de viviendas- es no reproducible por el capital y, además, es monopolizable. Como resultado se obtiene la fijación de las sobreganancias localizadas en forma de renta. La segunda, es la existencia de un Capital de Promoción (fracción de capital especializado), cuya función es la de liberar el suelo. Otra especificidad es la duración excepcional del período de circulación de la mercancía (realización del valor), producto de la inadecua-

ción de los precios de la mercancía vivienda respecto de los ingresos (salarios); esa situación hace necesaria la aparición de una fracción de capital especializado, cuya función es la de financiar ese período de circulación: el Capital de Circulación.

Estas particularidades del sector, tienen implicancias sobre la producción de viviendas; es decir, sobre la industria de la construcción. Si bien es cierto que "ésta se expande con un aumento considerable del desarrollo de las fuerzas productivas y relaciones de producción capitalistas, /sin embargo/ ese desarrollo es relativamente menos avanzado que en otra ramas de la producción". ^{1/}

Por otra parte, en el sector inmobiliario ubicamos la presencia y participación de agentes tales como:

a) El Promotor Inmobiliario, que puede ser público y/o privado. Es el encargado de comprar un terreno y concebir un programa sobre el mismo. Para ello cuenta con un capital propio -capital de promoción- que a través de esta actividad se valoriza. El promotor, en caso de necesidad de financiamiento recurrirá a los créditos (capital de préstamo o financiero) y pagará por

^{1/} Schteingart, M., "Sector inmobiliario capitalista y formas de apropiación del suelo urbano". El caso de México" en Demografía y Economía, XIII:4, México, 1979. p. 455.

los mismos intereses (gastos financieros).

b) El Capital, que interviene como fracción especializada en cada etapa o fase del proceso de producción de viviendas. Así, en la fase de promoción se desempeña como Capital de Promoción y cumple dos funciones económicas: Primero, libera el terreno y; segundo, paga a las empresas constructoras, por lo tanto permite una rotación mas rápida del capital industrial, ya que funciona como capital de circulación para este último. Esta fracción, en suma, cumple una función de organización de la producción al liberar el terreno y transformar su uso. Además, en ningún momento adopta la forma de capital productivo, sino, solamente, la de terreno y la de una construcción terminada. Finalmente, es autónoma respecto del capital industrial.

Como Capital Industrial, interviene en la fase relativa al proceso de construcción, que es aquella en la que participa la fuerza de trabajo. Es un capital productivo y, por consiguiente, está sujeto a la tasa media de ganancia. Esta fracción es relevada por el capital de promoción.

En tanto, en la etapa de realización de la vivienda se le ubica como una fracción denominada Capital de Circulación, que se inmoviliza durante todo el período necesario para que los pagos de los usuarios hayan cancelado el precio del inmueble. Esta fracción es fundamental para el movimiento de la producción; por lo tanto, su existencia será una condición de la producción misma.

Asume dos formas: capital inmobiliario rentista, que se caracteriza porque su ciclo empieza después de la producción del bien; y, de capital de préstamo, que es el dinero que los usuarios finales obtienen prestado para adquirir una vivienda.

Finalmente, se puede decir que la relación entre la forma de producción de viviendas y la inserción de sus usuarios en el sistema productivo, resulta compleja. La mayor o menor producción de dicho bien en una sociedad capitalista, no es explicable sólo por el contrario, son las leyes de acumulación capitalista las que determinan en gran parte, la disponibilidad de esa mercancía.

Así se explica porqué del total de la población que requiere este bien, sólo una parte logre tener acceso al mismo. Es decir, sólo los grupos que cuentan con un nivel mínimo de ingresos pueden concurrir al mercado. Pero, al mismo tiempo, el grueso de este grupo necesita la mediación del Estado para tornarse en sujetos de crédito.

Surge, en ese sentido, la intervención del Estado que participa como mediador y ordenador, a través de sus políticas específicas de vivienda, las cuales no buscan solución al problema, sino que, simplemente actúan como atenuadores. Por tal motivo el resto de la población queda excluida de las alternativas barajadas; además debido entre otras causas, a los bajos o nulos ingre-

sos, a la inestabilidad laboral que se cierne sobre ellos y/o a la falta de trabajo.

En resumen, en Estado directa o indirectamente juega su papel en la resolución del problema de la vivienda; creando a través de su política de financiamiento o promoción de viviendas de interés social las condiciones para que ciertos grupos de trabajadores, en particular, y grupos poblacionales, en general, tengan acceso a los programas públicos de vivienda o a la vivienda producida por el sistema inmobiliario capitalista con financiación estatal.

En el Capítulo I, "Legislación sobre créditos para la vivienda", se desarrolla un sintético recuento histórico del crédito en el sistema bancario mexicano; ello permite ubicar la situación que imperaba en dicho sistema referido al crédito para vivienda, así como las instituciones que por ley estaban facultadas para otorgarlo. Asimismo, se muestran las variaciones que sufriera la legislación que regulaba el otorgamiento de aquéllos desde los incipientes inicios del sistema bancario hasta 1962, año en que se introducen modificaciones que permiten la adecuación del sistema a los requerimientos del Programa Financiero de Vivienda y su órgano operativo: el FOVI.

En el Capítulo II, "El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda y el Programa Financiero de Vivienda", sirve

para mostrar las características que definen tanto al FOVI como al PFV. Para ello se hizo necesario hacer una descripción detallada de los mismos referidos a los mecanismos que regulan su accionar.

Finalmente, en el Capítulo III, "Análisis de las acciones del FOVI en el marco del PFV: 1965-1980", nos remitimos a las estadísticas oficiales para tal efecto recopiladas, y en base a ellas analizamos los alcances y limitaciones que ha tenido dicho programa en la resolución del problema de la vivienda. Se hizo necesario analizar las acciones del Fondo en el contexto general de las políticas habitacionales del Gobierno; es decir, efectuando análisis comparativos con la acción de los demás organismos encargados de dar solución a dicho problema y que están supeditados o dependen directamente del Estado. Posteriormente nos circunscribimos al estudio de las acciones propiamente realizadas dentro de este Programa, a fin de determinar sus repercusiones a nivel de la población a la cual está dirigido el mismo.

Considerando que el presente trabajo representa el producto de la investigación de cinco meses, pensamos que, por consiguiente, se constituye en primer intento de explicar y describir la acción del FOVI y el PFV en el contexto de las políticas del Estado que regulan al sector vivienda.

La falta de profundización y de análisis mas acabados,

es consecuencia de la limitación antes expuesta y, además, del insuficiente material estadístico que fué posible recopilar para llevar adelante la investigación. Sin embargo, pensamos, que el mismo se constituye en un buen punto de partida para posteriores investigaciones sobre el mismo.

Para terminar, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Profesora Arq. Martha Schteingart, quien nos dirigiera en la elaboración del presente y, al Profesor Econ. Gustavo Garza por sus importantes comentarios a los borradores preliminares. Ello no nos exime de la exclusiva responsabilidad que nos atañe sobre los "propios" o "impropios" comentarios vertidos en este documento.

México, D.F. Agosto 1982.

Guido M. Román Segovia

CAPITULO I . LEGISLACION SOBRE CREDITOS PARA LA VIVIENDA.

A. El Crédito en el Sistema Bancario Mexicano.-

Para dar cumplimiento adecuado a los planes de reestructuración del sistema financiero, el gobierno introdujo modificaciones en 1926, a la Ley General de Instituciones de Crédito, dichas modificaciones sirvieron para fijar las categorías de Instituciones de Crédito: mediante aquéllas se incorporaron a éstas "tres nuevas clases de estos organismos: los bancos o cajas de ahorro, los almacenes generales de depósito y las compañías de fianzas",^{1/} con lo cual el sistema de instituciones de crédito quedó conformado de la siguiente manera:

- a) Banco Unico de Emisión
- b) Bancos Hipotecarios
- c) Bancos Refaccionarios
- d) Bancos de Depósito y Descuento
- e) Bancos de Fideicomiso
- f) Bancos o Cajas de Ahorro
- g) Almacenes Generales de Depósito
- h) Compañías de Fianzas

^{1/} Ramírez Gómez, R.; La moneda, el crédito y la banca a través de la concepción marxista y de las teorías subjetivas. UNAM, México, 1977. p.363.

Los bancos o cajas de ahorro, esencialmente recibirán depósitos en cuenta de ahorros hasta \$ 5,000, al 4% anual, también se les facultó para tomar depósitos a la vista, a plazo fijo o a preaviso no mayor de 30 días. En lo referente a los almacenes generales de depósito, las disposiciones actualizaban lo ya legislado sobre la materia en los años 1889 y 1900. Finalmente, las compañías de fianzas no fueron autorizadas para admitir depósitos bancarios ni para intervenir en la emisión de bonos o acciones, pese a que estaban sujetas a las normas propias de instituciones de crédito.^{2/}

Además, con la fijación de las categorías de instituciones de crédito, el gobierno buscaba ajustar el efectivo con los depósitos, que según el primer informe de la C.N.B., el primero excedía al segundo en forma desproporcionada. Así, por ejemplo, en el caso de los bancos hipotecarios y refaccionarios, el diferencial contra los depósitos era más alto en moneda extranjera (137.2%), pero más bajo en relación con los depósitos en moneda nacional (50.9%), siendo por otro lado, más importantes estos últimos.

El gobierno, dentro de su política general de regulación de los problemas financieros, creó en 1926, la institución de crédito denominada Banco Nacional de Crédito Agrícola,

^{2/} Las actividades de las instituciones a, b, c, d y e, pueden ser consultadas en: Ramírez Gómez, R. op.cit. y en Moreno Castañeda, G.: La Moneda y la Banca en México.

cuyo objetivo era proporcionar ayuda financiera al pequeño agricultor y a los ejidatarios. Ese mismo año, mediante la ley de Bancos de Fideicomiso, reglamentó las actividades de este tipo de organismos, permitiéndole realizar operaciones de ahorro, depósito y descuento.

En lo que respecta al Banco de México, sus primeros pasos fueron inciertos; funcionarios del gobierno trataron de precisar el objetivo de su creación, así, el señor Pani, a la sazón secretario de hacienda, decía: "El Banco de México no es, por lo tanto, lo que eran los antiguos bancos de emisión: en lo que hace a su función emisora de billetes, es un banco de redescuento y el depositario de la reserva nacional".^{3/} Así, desempeñará la función fundamental de los bancos emisores modernos, que es, principalmente, la de mantener el equilibrio económico y evitar las crisis..., de esta manera, el Banco de México será un banco de bancos".^{4/}

Para acelerar el proceso de afianzamiento del Banco de México se pusieron en práctica una serie de medidas, entre estas se encuentran la modificación de la ley monetaria y la

^{3/} Redescuento es una operación que sólo puede realizar la banca central y consiste en otorgar un préstamo (crédito) a otro banco cuando éste presente un cuadro de desequilibrio. Este préstamo se da a una tasa de interés menor que la del mercado. Reserva Nacional, constituida por las divisas, valores, oro, los pasivos, etc., que respaldan a la moneda nacional que, teóricamente, debe corresponder con el volumen del PIB.

^{4/} Moore, O. Ernest, Evolución de las Instituciones Financieras de México, p. 52.

ley que regía el desenvolvimiento de dicho banco. Estas se llevaron a cabo en 1932. Los nuevos textos conferían plenamente al citado banco, el carácter de banco de bancos, ya que se suprimieron definitivamente las operaciones de préstamos y descuento con el público y se le dotó de poder para concentrar parte de las reservas bancarias nacionales y activos líquidos institucionales, y para que actuara como cámara de compensación. Asimismo, se obligó a todas las instituciones de crédito a asociarse al banco central.

En este mismo año, se promulgó la nueva ley general de instituciones de crédito y la ley de títulos y operaciones de crédito, que respondían a la necesidad de conciliar la legislación bancaria con las exigencias de una economía que demandaba créditos a mediano y largo plazos. Esta nueva ley trajo consigo la desaparición de la especialización de los bancos (que se daba según al tipo de operaciones actividad que efectuaban), permitiéndose a una sola institución realizar diversas clases de transacciones a través de departamento especializados. Asimismo, de acuerdo con esta ley, las instituciones de crédito se subdividieron en dos grupos:

- a) Las instituciones nacionales de crédito; y,
- b) las instituciones de crédito privadas (quedando incluidas en éstas las sucursales de los bancos extranjeros).

Igualmente, a los "establecimientos bancarios" y "establecimientos bancarios asimilados", se les denominó

"instituciones auxiliares de crédito".^{5/}

Por su parte, la ley de títulos y operaciones de crédito, tenía como objetivo fomentar y facilitar el uso y la circulación de los títulos de crédito.

Es en esta época en que se puede comenzar a hablar de un real surgimiento del sistema financiero mexicano.

La industria en desarrollo demandaba crecientes necesidades de financiamiento, así como obras de infraestructura que apoyaran a la misma; para ello se requería el fortalecimiento de un sistema de crédito amplio y eficaz, tales demandas empezaron desde la década de los 30. Así, para promover el desarrollo de tal sistema, se hizo indispensable ofrecer "incentivos" económicos al sector bancario privado. Se le concedió a las denominadas financieras un campo de acción de tal magnitud que en menos de tres décadas se convirtieron en el principal instrumento de acumulación y centralización de capitales.

Es así que, entre 1932 y 1938, aproximadamente, surgen la mayoría de las instituciones financieras, tanto públicas como privadas, en correspondencia con las demandas de una industria en desarrollo, y que actualmente conforman la

^{5/} Ramírez Gómez, R., op. cit., p. 366.

estructura bancaria en México, desde luego exceptuando al Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México, cuya aparición data de mucho antes. El conjunto del sistema crediticio en este marco estaba conformado de la siguiente manera:

- Algunos Bancos Privados.
 - . Banco de Comercio 1932.
 - . Hipotecaria Banamex 1944.
 - . Crédito Azucarero, S.A., 1932 (posteriormente Banco de Industria y Comercio).
 - . Crédito Minero y Mercantil (1934).
 - . Banco Comercial Mexicano (1948).

- Algunas Instituciones Nacionales de Crédito.
 - . Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933).
 - . NAFINSA 1934.
 - . Banjidal 1935.
 - . ANASA 1936.
 - . Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial 1937.
 - . UNPASA 1938.

que en conjunto se sumaron al Fondo de Revisiones civiles y militares (1925) y al Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926). Estas instituciones surgen en correspondencia y para solventar las demandas de una industria en desarrollo. Así, por ejemplo, la Nacional Financiera^{6/} se consolidó a través del

6/ Debido a que los mecanismos de captación de ahorros de las financieras no funcionaron, entre otras cosas por el incipiente desarrollo del mercado de valores, la ley orgánica de NAFINSA le asignó la obligación de acudir en apoyo de ellas, siempre que concedieran créditos con garantía de valores.

tiempo como "agente financiero del Estado y como institución promotora de industrias vía creación y fomento de empresas".^{7/}

De igual forma, el Estado pretendió impulsar al sector agrícola y para ello creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal (banco especializado), cuyo objetivo era satisfacer las necesidades de crédito de los ejidatarios. Los recursos demandados para tal fin, provendrían de la "captación de depósitos a la vista y a plazo y la emisión de bonos agrícolas de caja y bonos y cédulas hipotecarias rurales, independientemente de las operaciones de redescuento con el Banco de México y del subsidio anual (20 millones de pesos) que el gobierno federal entregaría a la institución".^{8/} En apoyo a esta institución se creó los Almacenes Nacionales de Depósito (1936), cuyo objetivo sería el de prestar almacenaje a los ejidatarios y a los pequeños agricultores, así como el de proteger los precios de los productos agrícolas.

Por su parte, el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937), fue concebido como un instrumento para fortalecer la reserva monetaria a través del mejoramiento de la balanza de pagos; en tanto que el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial (1937) se constituyó con el fin de "promover el desarrollo industrial y auxiliar financieramente al movimiento cooperativo a través de la concesión de préstamos a los pequeños

^{7/} Ramírez Gómez, R., op. cit., p. 369.

^{8/} Ibid, p. 375.

productores organizados en sociedades cooperativas y en uniones de crédito".^{9/} Fue liquidada en 1941. De otro lado, con el propósito de proteger financieramente a los productores de azúcar facilitándoles créditos de habilitación y avío y, con la misión de planificar la producción del azúcar y organizar la distribución de la misma, fue creada la Unión Nacional de Productores de Azúcar (1938).

Resumiendo, la década de los treinta reportó varios acontecimientos para el desarrollo financiero, industrial y comercial de México. Aparecieron bancos y financieras privados y, además, se constituyeron instituciones "nacionales" de crédito (Banco Nacional Hipotecario, Nacional Financiera, Banco de Crédito Ejidal y Banco de Comercio Exterior), siendo el más importante entre los últimos la Nacional Financiera, por el papel de intermediario financiero y competidor en el mercado de valores y títulos que cada vez se fue haciendo más importante. Asimismo, la coyuntura bélica de los años 40 y el proceso inflacionario por la que atravesaba la economía mexicana, fueron los elementos decisivos para el acelerado ritmo de acumulación de capital en el que descansó el posterior desarrollo industrial; tal situación, permitió la obtención de recursos en considerables montos, lo mismo que el mayor desarrollo de la base industrial. De ahí, que el Estado

^{9/} Ibid, p. 376.

alentó a las sociedades hipotecarias y financieras con medidas liberalizadoras de crédito para que la formación de un sistema financiero agilizara las transferencias intersectoriales y diera vida libre a la movilidad de los recursos monetarios, ya que, las financieras se concibieron como instituciones encargadas de procurar la organización y financiamiento de empresas comerciales e industriales, así como para la distribución de valores, el otorgamiento de préstamos de habilitación o avío, refaccionarios e inmobiliarios.

A finales de 1940, existían en México 29 sociedades financieras con recursos totales de 70 millones de pesos, proporción insignificante en relación con los recursos que detenía la banca privada; sin embargo, en 1946, el número de éstas había crecido hasta sobrepasar las 100 instituciones, igualmente, sus activos se habían incrementado considerablemente.

La legislación promulgada en 1941, regulaba las funciones de las financieras; así, les asignaba una función promotora que alentó el desarrollo de éstas, lo cual les permitía mantener el control de las empresas e inclusive de ramas completas de la actividad económica. La reglamentación de 1946, trató de limitar la voracidad de las financieras en el control de las empresas, ya que procuró que éstas transfirieran mediante un nuevo tipo de bonos los créditos que éstas lograron captar. ^{10/}

En 1950, en el gobierno de Miguel Alemán, se realiza otra reforma a dicha legislación mediante la cual se legaliza la operación de financieras en créditos de corto plazo pero sin establecer ninguna reglamentación referente a: tasas de interés que debían ofrecer para tales obligaciones, destino de los fondos captados, etc. Fue en este sexenio que se fortalecieron los grupos industriales, primero, y las financieras después.

La regulación y establecimiento del "encaje legal", tanto para los bancos de depósito como para las financieras (1949 y 1957, respectivamente) de hasta 100% respecto del incremento en sus pasivos, permitió lo que se denominó el "control selectivo del crédito" en México. Con esta medida asumida por el gobierno, se da inicio a la era moderna del capital financiero mexicano. La estructura financiera en México (que tiene como centro el Banco de México) según Goldsmith, está determinada por cuatro funciones:

- 1.- El importante papel de las instituciones financieras del Estado en el desarrollo del sistema financiero, que posee un tercio del capital financiero del país y que cubre importantes financiamientos a largo plazo.
- 2.- La posición dominante de un pequeño número de grupos financieros privados, cada uno alrededor de los grandes bancos comerciales.

- 3.- La gran importancia de las obligaciones de las instituciones privadas y públicas, particularmente el desarrollo de los bancos.
- 4.- La escasa importancia de las operaciones comerciales y de crédito realizados fuera de las instituciones financieras.^{11/}

Dentro de la estructura financiera imperante en México, el sector privado se encuentra compuesto por siete tipos de instituciones diferentes: bancos de depósito y descuento, bancos de ahorro, sociedades financieras, bancos hipotecarios, compañías fiduciarias, bancos de capitalización y bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar.^{12/} Es importante resaltar que entre los bancos privados se presenta una integración horizontal y vertical, que tiene como polos de atracción unos pocos bancos (tal situación quedó manifiesta en el punto a) del apartado correspondiente a El Sistema Bancario en México). (ver apéndice). Siendo que las financieras constituyen el centro de las instituciones de crédito, ya que, son las instituciones que manifiestan mayor dinamismo en el mercado de capitales. Así, los activos que manejan representan cerca de las tres cuartas partes de los fondos que posee

^{11/} Citado en Soto Angli, F., op. cit., de Goldsmith, R., The financial development of Mexico. Paris, Development Center Studies, 1966, pp. 103-104.

^{12/} Este tipo de banco desapareció con la modificación realizada a la ley en diciembre de 1971.

la banca privada de inversión (ver Campos Andapia, A., Teoría de la intermediación financiera y las sociedades financieras privadas mexicanas. UNAM, México, 1972, p. 71).

Es de resaltar que la estructura financiera mexicana, como la de cualquier país capitalista, sólo puede entenderse en concordancia al grado de desarrollo económico alcanzado por el mismo. Se trata, pues, de una relación directamente proporcional; lo que significa que a mayor actividad económica debe y tiene que existir una mayor y compleja organización financiera o, dicho de otro modo, una estructura financiera débil es un obstáculo para el desarrollo económico de corte capitalista. Existe pues una relación dialéctica.

A similares conclusiones llegaron los expertos del Banco de Comercio, S.A., quienes concluyen que existe un evidente paralelismo entre el crecimiento de la economía y el desarrollo del sistema financiero; y, aunque uno y otro se condicionan mutuamente en la etapa de despegue, el sistema financiero debe crecer más aprisa. Pero, si bien es cierto que, así como está conformada la estructura financiera del país, resultado histórico de su evolución, su posterior desarrollo sólo es concebible a la par con el crecimiento, control y centralización de las empresas, es decir, del capital.

En México, tal centralización no se dió de una manera autónoma o como simple respuesta al proceso mexicano, tampoco fué un simple reflejo de la expansión monopólica del capital

financiero transnacional; sino que, el capital financiero en este país y su evolución sólo puede ser concebido en asociación y competencia con el capital transnacional, y aparece en la segunda mitad de la década de los 50's, como producto del desarrollo industrial^{13/} que se daba en esos años y del fortalecimiento de la estructura bancaria privada. En esos años el capital industrial y el bancario predominan sobre el capital comercial, a diferencia de la primera mitad del siglo que transcurre, en el cual este último era el dominante.

Por otra parte, el capital financiero, en este contexto, no debe entenderse sólo como fusión del capital industrial y el bancario, sino también como intervención determinante y dominadora sobre los demás sectores: agricultura y comercio por ejemplo.

13/ Flavia Derossi considera, entre otros, los siguientes factores que condicionan el proceso de industrialización en México: i) la cada vez mayor intervención del Estado en la economía; ii) la existencia de una fuerte competencia industrial con países desarrollados; iii) la complejidad tecnológica y organizaciones de los negocios modernos empresariales; iv) importantes reservas de minerales industriales (carbón, hierro, petróleo, etc.); v) abundante fuerza de trabajo; etc., citado en Soto Angli, F., "El Capital Financiero en México", pp. 52-53.

Igualmente, es notable que los presidentes cuyos períodos gubernamentales se enmarcan en la etapa de desarrollo industrial (Miguel Alemán y López Mateos, principalmente), contribuyeron notablemente a la aceleración de esta etapa con las medidas emanadas de sus gobiernos y, además, en este período (1946-1958) hace su aparición el capital financiero en México. Así, en 1949, después del proceso inflacionario que condujo a la devaluación del peso mexicano, la producción industrial creció a un ritmo superior al de años anteriores, alcanzando un índice de crecimiento del 7.3 por ciento.

Otro factor que sirvió de base al afianzamiento de la centralización del capital, fue la explosión de los gastos públicos que proporcionó a la industria una constante fuente de ingresos que facilitó su crecimiento, además del incremento de la actividad de la Nacional Financiera, S.A., (NAFINSA) que permitió un acceso más fácil al crédito y "mayor seguridad de que el gobierno se convertiría en fiador si las cosas salían mal",^{14/} seguridad que quedó reiterada por Ramón Beteta (Secretario de Hacienda), cuando expresara que "... la seguridad que gozan los bancos privados en México, se las da el hecho de que el Banco de México puede, quiere y de hecho saca de dificultades a cualquier banco cuando está en apuros..."^{15/}

De este modo se puede afirmar que, una acción favorable del Estado, la propiedad sobre empresas y el control del crédito son fenómenos que se presentan estrechamente relacionados por una parte, y, que, mientras más se desarrolla el mercado de títulos y valores, más se presenta la posibilidad de centralizar el capital, por otra.

Esta es la tendencia que siguió y sigue el capital en México.

^{14/} Citado por Soto Angli, F., op. cit., p. 56, de Ramón Beteta: Dos discursos y una doctrina, s.e., 1951, pp 23, 24, 48, 50.

^{15/} Ibid, p. 56.

Recapitulando, el desarrollo de la industria en México estuvo acompañado por un intenso proceso de formación de capital; para esto se contó con el apoyo del sistema financiero a la inversión industrial que, a su vez, exigió la adopción de una política que adecuara los marcos institucionales correspondientes y fuese capaz de modificar la mentalidad y las prácticas de los tenedores de ahorros y de los organismos de crédito. Pero, para contar con dicho apoyo, fue necesario desarrollar el sistema financiero,^{16/} lo que se logra en la década de los 50's, cuando se sientan las bases para su ulterior desarrollo.

Nos abocaremos a continuación al señalamiento de algunas particularidades de los períodos por los cuales atravesó la economía mexicana. Este punto resulta relevante porque nos permitirá tener el marco de referencia adecuado para comprender el momento económico-político en que es creado el FOVI; ya que, la creación de esta institución responde a una acción concertada por parte del Estado que se enmarca dentro de un plan general de política-económica, como respuesta a la coyuntura por la cual atravesaba el país y que se traduce en una serie de medidas inmediatas para su superación, entre las cuales se encuentra la creación de este organismo.

^{16/} El sistema financiero hace su aparición en México apoyado en el desarrollo de los siguientes elementos: i) desarrollo de la actividad industrial y bancaria en gran escala; ii) concentración de la industria y de los recursos privados de financiamiento; iii) control de las grandes industrias por los grupos bancarios más sólidos (en la mayoría de los casos); iv) aparición y desarrollo de los monopolios privados. Es decir, en otros términos, el sector financiero tuvo su base de apoyo en dos procesos clásicos de sus desarrollo: la expansión de los bancos privados y la concentración de la industria

Para empezar diremos que, en México existen dos períodos claramente definidos por sus objetivos que se ubican en los años posteriores a la revolución e inclusive al período de afianzamiento político de la República. Esta división de la historia del desarrollo económico del país, está en relación con la actividad financiera que en ella se produce.

La primera etapa abarca desde la fundación del Banco de México hasta 1955, más o menos, y es conocida como desarrollo inflacionario y, la otra, denominada de desarrollo estabilizador que va desde la segunda mitad de la década de los 50's hasta 1970, aproximadamente.^{17/}

En el llamado período de crecimiento con inflación (o de desarrollo inflacionario), la política financiera apoyó a través del depósito legal la transferencia de recursos privados al financiamiento de obras de infraestructura (particularmente irrigación), con el fin de que el sector agrícola pudiera proporcionar las divisas necesarias a la industrialización (se obtendrían tales divisas vía exportación de productos agrícolas) que presentaba un estado incipiente de desarrollo y diversificación. El costo de esta etapa fue asumido,

^{17/} Es importante entender que en realidad no se trata de dos "etapas" diferentes, sino de un sólo proceso contradictorio, ya que, la "estabilización" se hizo posible gracias, entre otros hechos, a la "inflación" que vivió la economía durante muchos años y lo cual sirvió de base de acumulación para el ulterior desarrollo capitalista.

principalmente, por los sectores de bajos ingresos pero, particularmente, por los trabajadores asalariados debido a que los encargados de la política económica mexicana no consideraron conveniente elevar las cargas impositivas al capital para no desestimular la inversión. Esto condujo al gasto inflacionario.^{18/}

Aproximadamente en 1955 se inicia el denominado periodo de desarrollo estabilizador, en el cual el país pasó de una etapa de crecimiento inflacionario a uno de estabilidad relativa de precios sin contener la tasa de producción; asimismo, en esta etapa una proporción creciente del ahorro interno se canalizó al sistema bancario añadido al establecimiento de un sistema de control selectivo del crédito que condujo al sistema bancario privado a tener una participación obligatoria en el financiamiento de las actividades del sector público, lo que ayudó a disminuir las consecuencias inflacionarias en el gasto del gobierno y a fortalecer la inversión en sectores estratégicos de la economía: agricultura e industria. De esta manera, también los sectores financieros privados tuvieron acceso al crédito en mayores cantidades y a tasas de interés reducidas, lo que contribuyó a su fortalecimiento.

Por otra parte, la etapa de desarrollo estabilizador, permitió al sistema bancario absorber "una proporción cada vez

^{18/} Soto Angli, F. "El Capital Financiero en México", p. 78.

mayor del ingreso nacional. Este proceso fue más dinámico que la utilización de dichos recursos por el sector privado, de tal suerte que el sector público, a través del Banco de México, aprovechó esta alternativa de financiamiento: utilizó el 45% en promedio, del financiamiento canalizado por el sistema bancario".^{19/}

En resumen, la estrategia para el "desarrollo estabilizador", consistió en actuar sobre los factores económicos que determinan el ahorro y en acoplar las medidas de política para apresurar el proceso y reubicar el ahorro del sector donde es generado a otro donde habría de ser utilizado, con el fin de lograr una asignación eficiente de los recursos. Para la consecución de este objetivo y a través del proceso de centralización del capital, la banca ha jugado un papel de primer orden. Así, los bancos de inversión, sobre todo las financieras, son las que han crecido más rápidamente. El financiamiento a plazo mayor de un año, pasó en los últimos años del 10 al 40 por ciento. Así pues, la política crediticia y el general la política financiera surgida durante la etapa del "desarrollo estabilizador" propició, al imponer barreras a la liberalización del crédito, al aceleramiento en el proceso de concentración y de "fusión del capitalismo corporativo mexicano".^{20/}

^{19/} Soto Angli, F. "La importancia de los grupos financieros en el desarrollo económico de México", p. 123.

^{20/} Soto Angli, F. "El Capital Financiero en México", p. 76.

- B. Legislación relativa a los créditos para la producción de vivienda.-

Las instituciones del sistema bancario mexicano (sean éstas privadas, mixtas o estatales) se rigen, para el otorgamiento de créditos para producción, adquisición y mejora de viviendas, en particular, por la Ley General de Instituciones de Créditos y Organizaciones Auxiliares. En ésta se contemplan las particularidades y especificidades en lo que a materia de créditos para vivienda se refiere.

Tal Ley ha sufrido desde su promulgación una serie de modificaciones e, inclusive, ha sido sustituida algunas veces por otra cuyas características le daban un margen de cobertura más amplio.

Hasta antes de 1897 las instituciones de crédito existentes, y su operatividad estaban sujetas a las disposiciones estipuladas en los códigos de Comercio. En dicho año se expide la Ley General de Instituciones de Crédito cuya función era la de regular en toda la República, la autorización, el establecimiento y las operaciones de los bancos de emisión, hipotecarios y refaccionarios. No hacía alusión a otro tipo de instituciones. En 1900 fue modificada esta ley, su objetivo fue el de corregir los vicios y defectos que había adquirido el sistema bancario; se procuró a través del conjunto de reformas introducidas, restituir a los bancos comerciales el

carácter mercantil que habían perdido. Sin embargo, esta ley funcionó hasta 1925, año en que la Comisión Nacional Bancaria promulga una serie de leyes, entre las que destaca la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, que agrupaba a las instituciones bancarias en tres clases:

a) Instituciones de Crédito, que incluía

- El Banco Único de Emisión.
- Bancos Hipotecarios:
- Bancos Refaccionarios.
- Bancos Agrícolas e Industriales.
- Bancos de Depósito y Descuento.
- Bancos de Fideicomiso.

b) Establecimientos bancarios.

c) Establecimientos asimilados a los bancarios.

Esta ley sufrió modificaciones en 1926; entre estas modificaciones cabe resaltar la incorporación al grupo de Instituciones de Crédito, tres nuevas clases de estos organismos: bancos o cajas de ahorro, los almacenes generales de depósito y las compañías de fianzas.

Con el afán de conciliar la legislación bancaria con las exigencias naturales de una economía que demandaba créditos a mediano y largo plazos se promulgó en 1932 la nueva Ley General de Instituciones de Crédito y la Ley de Títulos y

Operaciones de Crédito. Mediante esta ley desapareció la especialización de los bancos según el tipo de operaciones activas que efectuaban y se permitió a una sola institución "realizar diversas clases de transacciones a través de departamentos especializados".^{21/} Asimismo, se excluyeron los establecimientos bancarios y establecimientos bancarios asimilados, para "dar lugar a una nueva categoría a la que se llamó 'instituciones auxiliares de crédito'. Este carácter lo tendrían los almacenes generales de depósito, las cámaras de compensación, las bolsas de valores, las sociedades financieras y las uniones o asociaciones de crédito".^{22/} En tanto que, mediante la misma ley, las instituciones de crédito se subdividieron en dos grupos: las instituciones nacionales de crédito y las instituciones de crédito privadas. En agosto de 1936 se hicieron una serie de modificaciones a la Ley de 1932, con el afán de adaptar los ordenamientos estipulados en la misma a la situación financiera prevaleciente a causa de la baja mundial en la cotización de la plata y armonizar estas innovaciones con las introducidas a la Ley del Banco de México.

En 1941, con el propósito de dar solución al proceso inflacionario que se vivía a consecuencia de la afluencia excesiva de capitales extranjeros, que determinó el aumento del volumen de los depósitos bancarios y que posibilitó la expansión del crédito y el crecimiento del circulante y en consecuencia la elevación de los precios, se hizo necesario introducir

21/ Ramírez Gómez R., op. cit., p. 366.

22/ Ramírez Gómez R., op. cit., p. 366.

reformas a las leyes bancarias vigentes, que tenían como finalidad "apoyar al Banco Central en su tarea de regular el crédito, por una parte, y, estimular el crecimiento del mercado de capitales, separándolos al mismo tiempo del mercado del dinero, por otra".^{23/} Las modificaciones que se realizaron fueron:

- a) Se reclasificaron las instituciones de crédito privadas en seis clases: bancos de depósito, instituciones de ahorro, sociedades financieras, sociedades de crédito hipotecario, sociedades de capitalización y sociedades o instituciones fiduciarias.
- b) Se amplió el plazo máximo hasta un año, para las operaciones creditarias de la banca de depósito.
- c) Se estipuló que el encaje de los bancos de depósito debería representar como mínimo el 30% del total de su balance.

El rápido aumento de las importaciones, la salida de capitales y la construcción del medio circulante producto del término de la 2a. Guerra Mundial, indujeron a las autoridades a realizar nuevas modificaciones de carácter bancario en 1949. La Ley General de Instituciones de Crédito y las leyes orgánicas de algunos bancos fueron reformadas, con el propósito de que éstas

^{23/} Ibid, p. 378.

estuvieran legalmente facultadas para conceder préstamos (créditos) a mediano y largo plazo. Dichas modificaciones dictadas en ese año, autorizaban a los bancos de depósito, a los de capitalización y a los de ahorro a dedicar mayores proporciones de su pasivo exigible^{24/} o de sus depósitos para préstamos de habilitación o avío y refaccionarios.

Entre 1954 y 1958, fueron puestas en práctica algunas reformas de carácter bancario, cuyos propósitos eran el de intensificar el crédito para actividades productivas, lograr la estabilidad monetaria, fortalecer el mercado de valores y mantener la liquidez del sistema bancario a un nivel adecuado a la producción de bienes y servicios. En 1954 se reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y se introducen modificaciones tales como: elevar el capital mínimo de las instituciones de crédito; se autoriza a las sociedades financieras a emitir bonos financieros; elevación del porcentaje del pasivo exigible que los bancos de capitalización tenían por obligación invertir en títulos de gobierno, fijación de nuevos límites para la concesión de créditos con garantía hipotecaria o fiduciaria, etc. En 1956, se realizan nuevas reformas en dicha ley, que tenía como misión posibilitar el aumento del volumen de créditos, destinados a la construcción de viviendas populares, concedidos por el sistema bancario. Finalmente, con el objeto de fortalecer el mercado de valores, conservar

24/

Pasivo computable, para fines de depósito legal de los bancos de depósito y ahorro, es el pasivo exigible menos ciertos renglones que han fijado las autoridades monetarias y que constituyen el pasivo exceptuado.

la liquidez de los bancos y evitar la restricción del crédito, se introducen en 1957 nuevas modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito.

Por último, a finales de 1962 fue modificada nuevamente esta Ley. Las reformas introducidas trataban de "fomentar el crédito destinado a las actividades productivas, ampliar los préstamos para la adquisición de bienes de consumo durables y atender las necesidades de crédito para la construcción de viviendas populares. El Banco de México, para la consecución de este último fin, facultó a los bancos de ahorro, hipotecarios y de ahorro y préstamo para la vivienda popular, a que concediesen préstamos hipotecarios hasta el 80% del valor de las garantías".^{25/} Son estas últimas modificaciones las que registran el cuadro que presentaba la legislación del sistema bancario mexicano cuando fue puesto en práctica por el Estado, el Programa Financiero de Vivienda. Posteriormente detallaremos las modificaciones registradas ese año en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

^{25/} Ibid, p. 400.

- C. El crédito para vivienda antes de las modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares (LGIC y OA).-

En enero de 1948 entró en vigor una adición a la LGIC, por la cual quedó instituída una especialidad para atender el problema de la vivienda; mediante ésta se autorizaron instituciones especializadas a las que se atribuye la denominación técnica de Bancos de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar.^{26/}

Los capitales con los cuales operarían estos bancos provendrían básicamente de la captación de los ahorros familiares, que serían destinados, esencialmente, a la construcción de viviendas. Así, dicha ley especificaba que dichos ahorros estarían destinados exclusivamente a cualquiera de los siguientes fines:

- a) La adquisición, construcción o reparación de casas habitación.
- b) La adquisición, construcción o reparación de edificios multifamiliares.
- c) La liberación de los gravámenes que pesaran sobre inmuebles de estos tipos.

^{26/} Moreno Castañeda, La Moneda y la Banca, p. 523.

En el contrato de préstamo que se celebraba entre el banco otorgante del crédito y el prestatario, se estipulaba que el cliente asumiría la obligación de aportar una cantidad determinada a título de ahorro, y la institución por su parte, se obligaba a otorgarle un crédito destinado a la construcción de vivienda.

El monto del ahorro constituido no tendía formar el capital con que se construiría la vivienda, sino, simplemente, daba el derecho a solicitar de la institución el crédito adecuado. La suma máxima que podía ser contratada no era ilimitada. Dicha cantidad era de cuarenta mil pesos, y era considerada como suficiente para la construcción de una casa adecuada.

Considerando que este tipo de operaciones y los organismo que la implementaban estaban en una fase de implementación y consolidación, hecho por el cual los recursos con este fin eran escasos, la ley obligaba a los titulares del crédito a realizar una contribución con miras a solventar algunos de los gastos de la institución otorgante del o de los créditos. Dicha ley obligaba a cada cliente a desembolsar 2,75 por ciento, como máximo, del valor nominal de la cantidad suscrita. Dicha cantidad, en los casos en que el período de amortización fuese mayor de un año, debería ser pagado en pequeñas cuotas, pero, si el plazo no excedía de un año se debería hacer el pago de contado.

Por otra parte, los ahorradores percibirían por sus depósitos un interés, estipulado por ley, que no sería superior a un cuatro por ciento anual, que estaba por debajo de los intereses que eran pagados a los depósitos usuales y a los bonos de ahorro. En compensación, los ahorristas que se acogían a este plan, por los créditos que les hubieran sido concedidos para la construcción de sus viviendas, estarían obligados a pagar un interés de ocho por ciento anual, interés considerablemente más bajo que el vigente en las transacciones corrientes.

Este tipo de contrato establecido entre las instituciones y los ahorristas, estaba sujeto a rescisión irrestricta por parte del usuario; en tanto que, la institución sólo podía rescindir el contrato por incumplimiento en el pago de tres cuotas consecutivas por el usuario, en el período de constitución de las cuotas de integración y, posteriormente, una vez que se le hubiese adjudicado el crédito, si el usuario dejaba transcurrir seis meses sin comparecer a recibirlo.

Esta modalidad que, según la exposición de motivos de la modificatoria a la LGIC, permitiría el acceso a la vivienda a considerables sectores de la población, fue puesta en práctica debido a que en las garantías exigidas para el otorgamiento de créditos se hacía necesario poseer inmuebles cuyo valor fuera igual o superior al importe del préstamo; pero, si las construcciones eran especializadas, el patrimonio del prestatario

debería haber sido superior al doble de la administración obtenida.

Si bien es cierto que la ley regulaba algunas cuestiones relativas al otorgamiento de créditos; sin embargo, dejaba de lado otros tópicos igualmente importantes. Así, no estipulaba los mecanismos de selección que debería regir para determinar a los sujetos que se harían acreedores a este tipo de créditos, y dejaba que cada institución propusiera su propio sistema de selección. La norma genérica para la elección de los sujetos que se harían acreedores a un crédito era generalmente, la puntualidad en el pago de sus cuotas de integración, lo que se traducía en idoneidad personal. Pero, este no era el único mecanismo seleccionador, existían otros como "la antigüedad del contrato, la regularidad con que los pagos ordinarios fueron cubiertos y por último, la cuantía de las aportaciones extraordinarias hechas por el ahorrador. De esta forma, cuanto mayores eran las circunstancias favorables que en cada sujeto concurrían, mayores serían sus probabilidades de incorporarse a la legión de elegidos".^{27/}

A fin de que los créditos fueran canalizados hacia el objeto que derivó su otorgamiento (construcción de viviendas) la ley contemplaba ciertas medidas de control. La legislación

^{27/} Ibid, p. 626.

prohibía que los beneficiarios del crédito recibieran directamente las ministraciones; para tal efecto, se estipulaba que las mismas fueran entregadas por las instituciones a las personas de quienes dependiera la realización de los objetivos. Así, si el crédito hubiera sido conferido para la construcción de inmuebles, las entregas de los créditos deberían hacerse directamente a los contratistas, con sujeción a los contratos que previamente se hubiesen concertado. Si por el contrario, se trataba de la compra de un inmueble ya edificado, el banco entregaba directamente el importe del crédito al vendedor; y, por último, si el objetivo del crédito consistía en la liberación de un adeudo hipotecario, los fondos eran entregados directamente por la institución otorgante al acreedor hipotecario.^{28/}

Los plazos de amortización de los créditos otorgados con este fin, estaban legislados; se asumía el sistema de amortizaciones periódicas y debían ser éstas mensuales, siempre que los créditos no fueran a corto plazo. A medida que se efectuaban los pagos, los saldos insolutos del principal se iban reduciendo, dando lugar a que paulatina y progresivamente descendiera la contraprestación de los intereses. Sin embargo, la legislación se quedaba a este nivel, ya que "no proporcionaba reglas concretas para desenvolver los planes de amortización".²⁹

^{28/} Ibid, p. 629.

^{29/} Ibid, p. 630.

En cuanto se refiere a las garantías exigidas, se dijo que el o los sujetos de crédito debían poseer inmuebles cuyo valor en el mercado fuese considerablemente superior al de la ministración; sin embargo, dado que esto limitaba la cobertura a nivel poblacional, debido a que las personas que solicitaban créditos no contaban con este tipo de garantías, la ley autorizó que los créditos otorgados tuviesen como garantía el inmueble para el cual se solicitaba los mismos. De esta forma, el crédito otorgado tenía como límite el valor mismo del inmueble que soportaría la garantía y que, a su vez, era el que se adquiriría.

El gobierno mexicano llevó a la práctica una serie de medidas tendientes a la solución del problema de la vivienda que, ya antes de 1960, presentaba matices de insuficiencia. Así, con la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito en 1932, se genera el espacio necesario para el surgimiento de las instituciones nacionales de crédito. Una de estas medidas fue la conformación del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. (1933).

El informe anual del Banco de México (1933), en sus páginas 30 y 31 decía lo siguiente:

"... por lo que hace el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas y a la Asociación Hipotecaria Mexicana, es probable que impulsarán el crédito hipotecario y removerán, sobre todo en esta capital, el enorme volumen de

hipotecas congeladas, poniendo de esta manera, en circulación esos vastos capitales que directa o indirectamente vendrán a alimentar diversos sectores de la actividad económica". En lo que a las funciones del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., se refiere, se cuidó que no invadiera el campo del crédito rural, ya que su área de acción no se limitaba a la Ciudad de México; pero, se trataba de constituir un banco que atendiera todas las operaciones de crédito inmobiliario, como: construcciones urbanas, instalaciones industriales y obras de servicio público; contemplando las siguientes directrices: en el caso de construcciones urbanas se restringiría a las construcciones que alentaran el desarrollo social y el mejoramiento urbano, así como las necesidades de habitación popular. En los dos últimos casos también se especificaban lineamientos específicos, que no explicitaremos por no ser materia de nuestro estudio.

En 1942 se le dota a este Banco de su propia Ley Orgánica, que entre otras, estipulaba en su punto IV lo siguiente:

"El Banco es, en cierta forma, un instrumento de moderación y estabilidad de los valores inmobiliarios de la Ciudad de México y un ejecutor preferente de los mandatos, comisiones o fideicomisos oficiales que tienen relación con las actividades propias de la institución".^{30/}

Entre 1941 y 1945, hubo un gran incremento de recursos en el sistema financiero, al mismo tiempo que aumentaba el número de instituciones de crédito. Así, las hipotecarias manifestaron un importante incremento, de 12 en 1941 a 20 en 1945, quedando, no obstante, en penúltimo lugar en relación con el número de los otros tipos de instituciones. Empero, se considera que en esta época la creación de BANHUOPSA y de la Asociación Hipotecaria Mexicana y, especialmente el primero, constituye la participación estatal más decisiva en términos del funcionamiento urbano en general y de la vivienda en particular.

CUADRO No. 1: NUMERO DE INSTITUCIONES DE CREDITO PRIVADAS
1941 Y 1945

	Finales de	
	1941	1945
Casas matrices	-	-
Depósito	67	97
Financieras	36	84
Fiduciarias	26	65
Hipotecarias	12	20
Capitalización	10	11
Ahorro	10	34
Total	161	311
Sucursales y Agencias	110	448

FUENTE: Evolución de las Instituciones Financieras en México
Ernest O. Moore CEMLA 1963, México, p. 211.

De otro lado, las instituciones hipotecarias a finales de 1940 ocupaban el último lugar de las instituciones de crédito, con 30 millones de pesos de activos. Para 1945, el monto

de sus activos totales fue de 180 millones de pesos, es decir, sufrieron un incremento absoluto de 150 millones en cinco años, con lo que llegaron a ocupar el segundo lugar después de las financieras en velocidad de crecimiento. Así, registraron un incremento relativo de 500% contra 58% de las financieras".^{31/} Sin embargo, es de notar que este quinquenio coincide con los años en que se inicia el gran crecimiento urbano en la Ciudad de México, aunque este período estuvo marcado por un crecimiento de la economía nacional con fuerte inflación.

Ante la imposibilidad de BANHUOPSA de dar salida a las innumerables solicitudes de hipotecas; para dar solución a estas demandas, este banco constituye una "unión de crédito hipotecario" que como filial del banco se encargó de resolver tales requerimientos, se crea entonces la Asociación Hipotecaria Mexicana, que fue la heredera de la política habitacional instituida por el banco. Desde entonces el mismo realizó muy pocas operaciones de crédito para la vivienda, dejando dicho rubro a la mencionada filial.

Entre los años 1946 y 1947, el tratamiento de la vivienda recibe un nuevo impulso; en el primer año mencionado, se tiene conocimiento de un crédito hipotecario, otorgado por el banco, por un monto de 3 millones de pesos; en dicha época, además, se estimaba que el déficit en vivienda era de 80 mil unidades.

^{31/} Moore, O.E., op. cit., p. 213.

En los mismos años el BANHUOPSA absorbe al Banco de Fomento de la habitación y adopta su programa de viviendas, figurando dentro de las actividades del banco la colonia del Parque, el conjunto habitacional Unidad Esperanza y la colonia del Periodista en el Distrito Federal y, la colonia Miguel Alemán en Mérida, Yucatán. Igualmente en 1946, se le dota a este banco de una nueva ley orgánica mediante la cual se le asigna la tarea de actuar en el campo de la habitación. Con esta ley orgánica se dispuso la creación del "Fondo de Habitaciones Populares", cumpliéndose dicho mandato hasta 1956. Asimismo, mediante esta ley, se facultaba al banco en materia de habitación popular a operar como Banco de Ahorro y Préstamo para Vivienda Familiar.

El sexenio comprendido entre 1947 y 1952, se caracterizó por el apoyo a la canalización de recursos del BANHUOPSA a la vivienda; se calcula que en dicho lapso las inversiones del banco ascendieron a 114,829,000 pesos y los créditos otorgados a 29,686,000 pesos, es decir, un total de 144,515,000 pesos canalizados a la vivienda (79% de inversiones propias y 21% en crédito) con un promedio anual de 24,085,833 pesos. Sin embargo, entre 1953 y 1957 las proporciones de créditos e inversiones propias cambiaron sustancialmente: se otorgaron 105,733,000 pesos vía créditos (61%) y 42,715,000 pesos a través de inversiones propias (29%) lo que hace un total de 148,440,000 pesos aplicados a razón de 29,689,000 pesos como

promedio anual.^{32/}

En resumen, de 1947 a 1952 se construyeron por cuenta propia y mediante otorgamiento de créditos 5,079 unidades habitacionales y 5,770 unidades entre 1953 y 1957; aunque, los bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar que en 1955 eran 4, habían disminuído a 3 en 1961 y no tenían sucursales, de los cuales 2 se localizaban en la Ciudad de México y una en el interior de la República, mientras que las instituciones de crédito hipotecario a finales de 1960 localizaban sus matrices fundamentalmente en la ciudad de México (11) y tenían otras 15 distribuídas en diferentes regiones del interior, contando con 2 sucursales en la primera y 13 en el resto del país.

CUADRO No. 2: EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES DE AHORRO Y PRESTAMO MEXICANAS.
(En millones de pesos al final de cada año)

Año	Número de Instituciones Operando	Número de Suscriptores (1)	Saldos de Ahorros (2)	Montos de Contratos Suscritos
1946	2	977	-	17.9
1947	4	11,194	2.1	200.5
1948	5	20,212	6.9	360.0
1949	5	30,433	15.1	569.7

FUENTE: Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar. Adolfo Lomas, F.C.E., México, 1950, pág. 95, cuadro 30.
(1) Cifra estimativa obtenida por el IANHUOPSA.
(2) No se incluyen las cuentas por bozos de ahorro.
32/ Sánchez Cuñ, M., "El crédito a largo plazo en México, reseña histórica". El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., p. 196.

CUADRO No. 3: TASAS DE INTERES CARGADAS POR LA BANCA PRIVADA 1946-1961 (Porcentajes promedios)

	1946	Diciembre de		1960	1961
		1950	1955		
Descuentos	9,98	9,89	9,97	11,14	11,28
Préstamos directos	11,37	10,32	11,22	11,18	11,41
Préstamos prendarios	8,99	9,46	10,46	11,65	10,76
Préstamos de avío	9,50	8,44	10,61	10,66	11,09
Préstamos refaccionarios	10,00	9,50	10,48	10,58	10,54
Préstamos hipotecarios	10,33	10,13	9,56	10,25	9,00

FUENTE: Evolución de las instituciones financieras en México Ernest O. Moore CEMLA 1963, México, pág. 275, Cuadro 63.

D. Modificaciones introducidas en 1962 a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organización Auxiliares.-

Entre los años 1962 y 1964, las reservas internacionales del Banco de México registraron un aumento del 36%; en el primer año dicho incremento fue pequeño producto de la continua salida de capitales provocado en parte por la reacción de los Estados Unidos y por la desconfianza generada a raíz del conflicto del Caribe. Este Cuadro desapareció en 1963 cuando se repatriaron capitales, aumentó la inversión extranjera y por la colocación, por vez primera, de una emisión de bonos del Gobierno Federal en los mercados mundiales de capitales. En 1964 el PIB creció a una tasa excepcional del 11.7% consecuencia de una considerable inversión pública y privada y, consecuentemente, crecieron las importaciones.^{33/} Sin embargo,

la estructura institucional desarrollada a lo largo de los años anteriores permaneció inalterable, exceptuando el caso del establecimiento de varios fideicomisos públicos y fondos que tenían como objeto incrementar el flujo del crédito hacia ciertas líneas de actividad seleccionadas; estos fondos eran empleados como base para hacer frente a las garantías de las instituciones privadas de crédito, es decir, dichos fondos complementaban los recursos de las instituciones de crédito establecidas, tanto para la reducción de los riesgos del préstamo-crédito, como para el incremento de la liquidez.

Por su parte el sistema financiero mostraba una evolución significativa hacia la especialización del financiamiento a cada una de las actividades productivas como la construcción (hipotecarias) y la industria (financiera).

La posición de los fideicomisos evidencian la tendencia hacia la especialización de los financiamientos como, por ejemplo, el Fondo de Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria, el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo, etc. Dentro de esta perspectiva de creación de fondos y fideicomisos, la aparición de FOVI/FOGA, representan el surgimiento de formas y modalidades específicas de apoyo a las instituciones privadas en el financiamiento de la vivienda de interés social. En este sentido, este período es clave en el desarrollo e impulso por parte del gobierno, a través de su política financiera, para el fomento de la producción de viviendas; ya que, dentro

de esta misma línea destaca por su importancia en materia de vivienda el Programa Financiero de Vivienda puesto en marcha en agosto de 1962 con el objeto de crear los mecanismos financieros para la generación masiva de recursos en proporción a la magnitud creciente del problema de la vivienda.^{34/} Pero, para que esto último fuera efectivizado, se hizo necesario asumir una serie de medidas de tal forma que fuera posible llevar a la práctica tales inquietudes; asimismo, dichas medidas facultarían jurídicamente al Gobierno Federal realizar acciones en relación con el problema de la vivienda.

A tal efecto se introdujeron modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, dichas modificaciones estaban referidas fundamentalmente al funcionamiento de los departamentos de ahorro, instituciones de crédito hipotecario e instituciones de ahorro y préstamo y eran tendientes a hacer factibles los financiamientos para viviendas de bajo costo y a generar nuevos recursos con el mismo destino.

Entre las reformas introducidas y referidas a los diferentes tipos de instituciones se pueden señalar las siguientes:

Departamentos de Ahorro.

- i) Se les permite otorgar préstamos hipotecarios para la vivienda de interés social o en su defecto adquirir

^{34/} Discurso del Secretario de Hacienda - Antonio Ortiz Mena en la XXX Convención Nacional Bancaria.

bonos hipotecarios que tengan como cobertura préstamos de igual naturaleza, debiendo destinar hasta el 30 por ciento de sus recursos a estas operaciones.

- ii) Estos préstamos sólo podrán destinarse a viviendas que reúnan las características estipuladas por el Banco de México, S.A., con objeto de asegurar que se trata de habitaciones de interés social; al sujeto de crédito se le exigirá contar con una garantía marginal previa de sólo el 20% del valor del inmueble, pudiendo deducirse este porcentaje cuando existan garantías adicionales a la hipoteca sobre el inmueble, materia de operación; las demás características de los créditos serán fijadas mediante reglas por la Secretaría de Hacienda.
- iii) Para estimular nuevos ahorros, se autoriza a estos departamentos a establecer "cuentas especiales de ahorro", que podrán realizar aquellas personas que estuvieran interesadas en adquirir una vivienda de bajo costo y tendrían preferencia sobre los demás ahorradores u otras personas en la obtención de préstamos hipotecarios.
- iv) Frente a la necesidad de que los departamentos de ahorro incrementaran sus operaciones se les autorizó a recibir apoyo financiero de organismos oficiales dedicados al fomento de las viviendas de interés social,

sometiéndose para ello a las reglas que dictara el Banco de México, S.A.

Instituciones de Crédito Hipotecario.

- i) Para facilitar operaciones dentro del programa se permitió que elevaran la proporción de sus créditos hasta el 80% del valor de los inmuebles cuando se tratase de viviendas de interés social, pudiendo ampliarse este límite cuando existieran garantías adicionales a la hipoteca o fideicomiso que se constituye sobre la vivienda, de acuerdo con las normas que fijara la Secretaría de Hacienda.
- ii) Se facultó al Banco de México para señalar las características de la vivienda de interés social.
- iii) A fin de estimular a estas instituciones en sus operaciones destinadas a la vivienda, se amplió en 10 veces más su capacidad de pasivo en relación con su capital y reservas de capital, cuando el aumento quedara cubierto con préstamos hipotecarios para vivienda de interés social.
- iv) Se facultó a estas instituciones a recibir apoyo financiero de organismos oficiales destinados a fomentar la vivienda de interés social, sujeto a las normas que fijara la Secretaría de Hacienda.

Instituciones de Ahorro y Préstamo.

Se les autorizó a contratar planes especiales de ahorro y préstamo con grupos organizados de personas, denominados de conjunto, estableciendo para éstos nuevas modalidades y otros mecanismos que reformaron sustancialmente los sistemas que estas instituciones venían utilizando para la contratación de planes individuales.

A tal efecto, los planes de conjunto quedaron sujetos a las siguientes bases principales:

- i) Un organismo oficial fijaría el monto y características de los planes que se pudieran contratar y todos los proyectos de construcción específica serían aprobados y supervisados por el propio organismo.
- ii) El costo de los planes disminuiría ya que las instituciones no podrían hacer cargos por gastos bancarios, en virtud de que se prohibía la intervención de agentes en la colocación de contratos y de que la cobranza se haría en conjunto.
- iii) Las viviendas podían ser unifamiliares o multifamiliares.
- iv) Las condiciones generales sobre los montos máximos de préstamos y porcentajes mínimos de ahorro, así como

el valor máximo de los inmuebles serían establecidos por las autoridades.

- v) Los créditos se irían otorgando escalonadamente desde que se iniciaran los planes de conjunto para facilitar los nuevos mecanismos sin el período de ahorro previo de los planes individuales.

- vi) El organismo oficial indicado apoyaría financieramente a estas instituciones para la realización de sus planes.

Otras Instituciones.

Complementariamente con las anteriores reformas, se modificó el artículo 2do. de la LGIC y OA, a efecto de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pudiera autorizar a los bancos capitalizadores a tener departamentos de ahorro y préstamo con el objeto de que, aprovechando la organización de los mismos, pudieran ampliarse los canales financieros cuando se tratara del desarrollo de planes de conjunto.^{35/}

^{35/} Programa Financiero de Vivienda 1964, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pp. 131-133.

E. Adecuación del Sistema Bancario a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares Modificada de 1962.-

En el apartado anterior se señalaron las reformas introducidas a la LGIC y OA en 1962, cuyos objetivos tendían a la búsqueda de factibilizar los financiamientos, por el sistema bancario, para viviendas cuyos costos fueran accesibles a los grupos poblacionales de escasos recursos y, además, tenían como propósito el generar nuevos recursos destinados al mismo fin.

Empero, para que el sistema bancario pudiera operar dentro de los lineamientos estipulados en las reformas introducidas a dicha ley, se hizo necesaria la expedición de disposiciones complementarias que reglamentaban las mismas y, a su vez, regulaban las operaciones de los departamentos de ahorro, instituciones hipotecarias e instituciones de ahorro y préstamo relacionados con la vivienda de interés social.

Estas disposiciones complementarias fueron estipuladas mediante diversas circulares expedidas ya sea, directamente por las autoridades hacendarias, o a través de la Comisión Nacional Bancaria o del Banco de México, S.A. Entre estas disposiciones se encuentran:

- 1.- Las relativas a las características de los préstamos hipotecarios que los departamentos de ahorro podían

efectuar, en las que se señalaban que los préstamos no podrían exceder de 80 mil pesos si se hacían con recursos propios y de 55 mil pesos cuando se tratara de operaciones apoyadas con recursos de la Comisión Nacional Bancaria. Igualmente, se señalaba que el plazo máximo de amortización sería de 15 años y con intereses no superiores al 10 y 9 por ciento respectivamente para los montos antes señalados. Las cuotas de amortización mensual no serían superiores al 25% del ingreso del deudor.

- 2.- En lo que respecta a las nuevas cuentas especiales de ahorro para vivienda, se estipulaba - en circular emitida por la Comisión Nacional Bancaria - que los ahorros generarían un interés inferior a los ordinarios, en virtud de que los cuenta-habientes de los mismos gozarían de preferencias en la obtención de préstamos para vivienda.

- 3.- A través de otra circular, se establecieron los lineamientos generales a que habrían de someterse las instituciones de ahorro y préstamo en las operaciones de financiamiento para conjuntos habitacionales de interés social. Mediante dicho documento y congruente con dichos lineamientos quedó establecido que: el organismo de apoyo y supervisor de tales planes sería el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI); el valor de las habitaciones no debería exceder

a 55 mil pesos; no podían establecerse planes de conjuntos habitacionales con un total inferior a 100 unidades, quedando sujetos tales planes a la aprobación del organismo anteriormente enunciado.

Los lineamientos estipulados en los puntos 1, 2 y 3, emanaron de la Secretaría de Hacienda mediante circulares que fueron dadas a conocer a través de la Comisión Nacional Bancaria. Por su parte el Banco de México también expidió algunas circulares cuyos aspectos rescatables se resumen en los apartados siguientes:

- 4.- Se instruye mediante circular del citado banco a los Departamentos de Ahorro que quedaban facultados a recibir apoyo del FOVI cuando dentro de sus operaciones se contratara la realización de viviendas de interés social. Asimismo, se estipulaba que, el valor límite de las viviendas - incluyendo terreno y construcción - sería de 55 mil pesos; el plazo máximo de las operaciones sería de 15 años y los intereses a pagar no serían superiores al 9% anual sobre los saldos insolutos, además de que no podrían añadirseles otros cargos bancarios. Cabe añadir que los bancos hipotecarios también quedaban sujetos a tales lineamientos en materia de vivienda de interés social.
- 5.- Igualmente, se fijaron lineamientos, para los Departamentos de Ahorro, en lo que atañe al monto de los

recursos captados y destinados a préstamos hipotecarios. Así, se estipula que dichos departamentos deberían destinar a préstamos hipotecarios para vivienda de interés social el 50% de sus crecimientos por ahorros como mínimo a partir de la fecha de expedición de tal circular, hasta alcanzar el 30% del total de su pasivo.

- 6.- Asimismo, mediante oficio del citado banco a la Comisión Nacional Bancaria, se estableció que el 30% de las cédulas o bonos hipotecarios que emitieran los bancos hipotecarios deberían tener como cobertura operaciones hipotecarias para vivienda de interés social, ya fuere que las nuevas emisiones se realizaran por incremento o reposición de valores que se encontraren en circulación.
- 7.- Finalmente, se establecía que el valor máximo de las viviendas de interés social que se localizaran en la frontera con EUA, sería de 66 mil pesos, excluyendo el área correspondiente al Estado de Baja California en el cual dicho valor podría ser de hasta 75 mil pesos.

Al amparo de estas disposiciones complementarias que permitían la adecuación del sistema bancario mexicano a las reformas introducidas a la LGICYOA, dicho sistema comenzó a

operar en materia de viviendas de interés social en conjunción y concordancia con lo estipulado en el Programa Financiero de Vivienda, que más adelante será detallado.

Así se tiene que, hasta antes de las reformas de 1962, los bancos hipotecarios cobraban un 11 por ciento de intereses sobre préstamos de 10,000 a 20,000 pesos y el tiempo de amortización estipulado era de 10 años. A esto se le añadía entre 5 y 10 por ciento, sobre el monto prestado, por costos de servicios bancarios y otro 2% anual por prima de seguros sobre accidentes y vida. Asimismo, el crédito podía extenderse hasta cubrir la mitad del valor de la propiedad hipotecada y en algunos casos no exceder el 30 por ciento de este valor. Para los créditos superiores a 50 mil pesos, el crédito podía ser ofrecido hasta el 65% del valor de la propiedad hipotecada siempre que estuviera en fideicomiso con alguna institución de préstamo. Igualmente, las hipotecas eran captadas sólo con una propiedad plenamente urbanizada (tierra con todos los servicios) y, aunque, los bancos consideraban la tierra no urbanizada como un mal necesario, sin embargo, cuidaban mucho de otorgar créditos sobre tierras no urbanizadas y sólo financiaban, inicialmente, la construcción para prevenir que los préstamos fueran dedicados a la especulación de tierras. Finalmente los criterios de selección de los sujetos de crédito variaban de un banco a otro y, se consideraba que no más del 25 por ciento del ingreso familiar debía destinarse a los pagos de la hipoteca.

Posteriormente a 1962, luego de las reformas a la LGIG y CA, se modificaron las condiciones a las que se encontraban sujetas los préstamos de los bancos hipotecarios; así, el crédito podía ser autorizado hasta cubrir el 70% del valor de la propiedad siempre y cuando el valor de una unidad habitada no excediera los 200 mil pesos; asimismo, cuando el proyecto de la vivienda era catalogado de interés social, los términos del crédito estaban sujetos a otras restricciones de esta forma surgió un nuevo concepto de vivienda de interés social acuñada por el Banco de México que la definía como aquella vivienda urbana cuyo valor unitario, incluyendo la tierra con equipamientos, no excediera de 80 mil pesos.^{36/} En las áreas rurales carentes del tipo de servicios urbanos, el límite era de 30 mil pesos.

Igualmente, los períodos de amortización sufrieron cambios, de tal modo que éstos antes podían variar de 10 a 15 años y luego de las reformas los créditos pudieron concederse hasta por 20 años; en tanto que las tasas de interés no podían exceder el 9% para préstamos individuales y 10 por ciento para préstamos a contratistas y promotores.^{37/}

Finalmente, al amparo de estas modificaciones, la Comisión Nacional Bancaria autorizó a las instituciones hipotecarias

^{36/} Considerando la equivalencia de 12,50 pesos por dólar, a precios de 1963.

^{37/} Estas tasas se modificaron al 10 y 11 por ciento, respectivamente, mismas que estuvieron vigentes hasta 1978.

a extender créditos que incluyeran el costo de urbanización del terreno para viviendas de interés social.

En lo que atañe a los Bancos de Ahorro y Préstamo, con las reformas habidas en la LGIC y OA en 1970, se determinó su gradual desaparición; sin embargo, es importante comentar su 'modus operandi'.

Hasta antes de las reformas de 1962, el máximo del monto especificado como préstamos, no podía exceder la suma de 60 mil pesos, igualmente, legalmente les estaba permitido pagar por los depósitos no más del 4.5 por ciento por concepto de intereses.

Estos bancos para la captación de recursos se servían de la contratación con los depositantes de cuentas de crédito para la construcción residencial, después que el depositante hubiera ahorrado un cierto porcentaje del valor de la vivienda, dicho porcentaje ahorrado debería equivaler por lo menos al 25% del valor de la misma y el tiempo para acumular dicho monto era por lo general de uno a diez años. El banco otorgaba bajo estas condiciones un crédito por el 75% restante que era repagable en períodos que no excedían de 10 años. Dentro de estos créditos se podía considerar el costo de la tierra, misma que podía sumar no más del 35% del valor total de la propiedad.

Los créditos otorgados por estas instituciones podían ser autorizados para la compra, construcción-expansión y reparación de viviendas. Ante la posibilidad de rescisiones y/o cancelaciones masivas de contratos, los bancos estaban cubiertos, para el cumplimiento de sus obligaciones, por una reserva de carácter obligatorio y que estaba conformada por los pagos, préstamos y ahorros de los suscribientes y por la asistencia financiera del Banco de México.

Resumiendo, la regulación existente que determinaba que estos bancos pagaran tasas de interés bajas, limitaban seriamente sus posibilidades de captación (recurso primario de los mismos) su radio de acción y amplitud de sus operaciones, por lo que, como ya se dijo, se determinó su extinción.

Por su parte, los departamentos de Ahorro de los bancos comerciales antes de 1962, no estaban autorizados para otorgar financiamientos hipotecarios; con las reformas de dicho año, se facultó a estos departamentos a establecer cuentas especiales de ahorro y extender créditos hipotecarios a las personas que se interesaran en viviendas de interés social. Por tales cuentas los bancos pagaban intereses inferiores al 4.5%, pero a cambio los depositantes manifestaban prioridades para obtener préstamos hipotecarios.

A estos departamentos de ahorro, se les permitió destinar hasta el 30 por ciento del importe del pasivo por los depósitos de ahorro a préstamos para vivienda de interés

social o para emitir bonos hipotecarios que tuvieran como cobertura préstamos de la misma naturaleza.

CAPITULO II . EL FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIVIENDA (FOVI) Y EL PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA.

A. Generalidades.-

Las necesidades de vivienda en México han mostrado una tendencia creciente. Situación que se vió agravada por la insuficiencia de fuentes de financiamiento, principalmente para sectores poblacionales de escasos recursos, quienes no podían ser considerados sujetos de crédito, ya sea, porque el salario que percibían no alcanzaba por lo menos el salario mínimo, o porque no contaban con ocupación fija (desempleados o subempleados).

En el Cuadro 4 se observa cómo las necesidades de vivienda -a nivel urbano- se han ido incrementando; tal aseveración puede hacerse extensiva al sector rural e inclusive puede afirmarse que a este nivel las necesidades son mayores ya que la acción de los organismos privados y oficiales encargados de la producción de viviendas ha sido insuficiente y/o nula.

CUADRO No. 4: NUMERO DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS
(Promedios anuales)

	1925/34	1934/40	1940/46	1946/52	1952/58	1958/64
Sector Oficial	400	500	500	2,500	5,500	12,300
Sector Privado	20,600	17,500	19,500	20,500	33,500	44,700
Construcción Total	21,000	18,000	20,000	23,000	39,000	57,000
Necesidades Urbanas	37,000	17,000	65,000	82,000	101,000	130,000

FUENTE: Programa Financiero de Vivienda, México, 1964, p. 111.

Ante tal situación, se consideró que era perentorio encontrar solución al problema de financiamiento de viviendas de interés social; para ello fue necesario, previamente, evaluar las fuentes crediticias existentes en el país, que estaban orientadas a proporcionar fondos para la vivienda.

Dicha evaluación arrojó que "existían dos fuentes principales de recursos para su inversión en el campo de la vivienda: aquéllos que podían canalizar los instrumentos financieros autorizados por las leyes y, en menor proporción, los de particulares y otras entidades y los del sector público".^{1/}

En lo que respecta a las instituciones de carácter financiero podían derivar fondos para tal fin los bancos de ahorro y préstamo, los de capitalización, los hipotecarios, las compañías de fianzas y las instituciones de seguro. En general, todas éstas coadyuvaban a atender la edificación de viviendas de tipo medio o residencial, pero contribuían en reducida proporción a la construcción de viviendas populares debido a que los márgenes exigidos de inversión inicial o garantía previa se elevaban a porcentajes prohibitivos -para los grupos populares- que variaban entre un 35% y 50% del valor de la casa, además de las tasas de interés que aplicaban y los plazos al que se realizaban sus operaciones. Todo esto

^{1/} Programa Financiero de Vivienda, México, 1954, p. 125.

hacia difícil -por no decir imposible- el acceso al crédito hipotecario por los grupos económicamente menos pudientes.^{2/}

Por su parte los inversionistas privados destinaban sus capitales a la construcción de viviendas para uso propio o edificios sujetos al régimen de condominio destinados a sectores de altos ingresos; si a esto se agregaba la aparición de renglones de inversión de conveniente productividad en el país, se puede concluir que los recursos orientados por los particulares hacia la construcción de viviendas no se incrementarían.

En tanto que, el sector público había realizado esfuerzos crecientes en materia de edificación, misma que se vio plasmada en el aumento de viviendas construidas por el sector público a través del tiempo. Esta mayor atención del dicho sector se encuentra reflejada en la creciente proporción que, de la inversión pública total, representa la vivienda, 2.0% en 1956-58; 3.30% en 1959-61. Sin embargo, la magnitud de los recursos exigidos por los requerimientos de vivienda imposibilitaban que con fondos exclusivamente presupuestales pudiera hacerse frente al problema.

Ante tal panorama las alternativas que se presentaban eran reducidas. Se presentaba como posible solución al

^{2/} Ibid, p. 125.

problema la contratación de créditos externos para la realización de proyectos específicos de vivienda, pero tal solución conduciría al endeudamiento del país, con el atenuante de que tales créditos serían destinados a actividades no productivas, por lo que se consideró que no era la vía más aceptable. La otra solución se basaba en el aprovechamiento de los recursos internos para el financiamiento de viviendas; se consideró que era la alternativa más viable para tales fines.

Para ello se procedió al análisis de los distintos agentes que podían intervenir en este programa de financiamiento con recursos internos, y se determinó que entre éstos podían contarse: el adquirente que, con sus ahorros hace posible la construcción, la institución crediticia que financia al adquirente, el equipo técnico que la construye y el Estado, que a través de una legislación adecuada y un organismo coordinador, orienta y facilita las funciones de los otros elementos.

Tal planteamiento sólo podía ser válido en tanto y cuanto se contaran con "...fuentes de crédito y estímulos convenientes que permitan adquirir una vivienda adecuada, con facilidades especiales en materia de ahorro previo, cobertura, interés, amortización, etc."^{3/} Para ello se contaba con una capacidad teórica de ahorro de cierto sector

^{3/} Ibid, p. 127.

de la población, sea porque disponían previamente de los recursos o por vía de la amortización; por lo tanto, la necesidad fundamental era establecer la estructura financiera que permitiera hacer posible el acceso de estas personas a los sistemas bancarios. Con tal fin se llevaron a cabo las reformas legislativas correspondientes y se expidieron disposiciones administrativas que permitieron a las instituciones de crédito incorporar a sus operaciones a nuevos sujetos que se convirtieron en ahorradores, y los cuales -según se tenía previsto- en lugar de pagar por sus viviendas la renta correspondiente, con dicho concepto pagarían la vivienda que adquirirían, además, generarían nuevos ahorros mediante los pagos (amortizaciones) que fueran realizando. Esto implicaba que estos sujetos tendrían que destinar una mayor parte de sus ingresos al rubro vivienda, retrayendo el consumo (gasto) de algunos bienes no presentorios, parte que sería destinada a cubrir una parte de las amortizaciones de la obligación contraída por la adquisición de sus viviendas.

Tales ahorros (forzosos) que tendrían un carácter revolvente, serían, a su vez, la gestación de recursos que irían a financiar en un proceso continuo y creciente la construcción de nuevas viviendas, al incorporar el sistema bancario fondos que -según lo pensaban los promotores de tal programa- "se diluían en un gasto familiar que no era siempre de inminente urgencia".^{4/}

^{4/} Ibid, p. 129.

B. Características generales del Programa Financiero de Vivienda (PFV).-

Se mencionó anteriormente que el Estado mexicano llevó a la práctica una serie de medidas para dar solución al agudo problema que en materia de vivienda aquejaba a la población, principalmente a los grupos de bajos ingresos. Una de éstas fue la instauración del Programa Financiero de Vivienda (PFV) en 1963.

La creación de este Programa respondía principalmente a la tésis manejada por el Gobierno Federal, que planteaba el problema de la vivienda en términos de los escasos recursos del Estado para satisfacer las necesidades crecientes de habitación popular, por lo cual se hacía perentorio encontrar nuevas fuentes que pudieran proveer los fondos necesarios para atacar tal problema. Para ello, se pensó en la utilización de una parte de los fondos de las instituciones de créditos captados y generados a través del ahorro público, de modo tal que, conjuntamente con los fondos destinados a la inversión en vivienda por la acción gubernamental, se pudiera incrementar la oferta de vivienda popular, permitiendo el acceso a la misma a grupos mayoritarios de la población cuyos recursos eran escasos. Dicho de otro modo, la consecuencia de la implementación de tal programa -según los analistas gubernamentales- era que "... al establecerse un plan para que pudieran adquirir vivienda aquellos grupos de ingresos bajos que no la tenían, pero que sí eran sujetos de

ahorro, se aumentaría el número de viviendas disponibles para el sector que sólo estaba en condiciones de alquilar casa; y el esfuerzo de construcción de viviendas que realizaba el Estado directamente, podría orientarse en forma más precisa a favorecer a este último (grupo poblacional".^{5/}

El interés del Estado por aprovechar los recursos de las instituciones de crédito, se basaba en el hecho concreto de que éstas utilizaban los recursos captados para financiar libre y comercialmente a diversos promotores en la construcción de viviendas, mismas que usualmente estaban destinadas a grupos poblacionales más solventes, por lo menos económicamente. Es decir, tales recursos "... se destinaban en esencia para la construcción de vivienda de grupos de niveles económicos medios y altos cuyos recursos les permitían ser objeto de crédito bancario".^{6/}

Adicionalmente a estas consideraciones, se tomaron en cuenta dos aspectos en la formulación e implementación del PFV, ya dentro de parámetros típicamente operativos:

1ero. Que, la inversión de los recursos bancarios en vivienda de interés social -definida por disposiciones del Banco de México, S.A.- estaría destinada a un sector de

^{5/} Ibid, p. 130.

^{6/} Garza, G. y Schteingart, M., La acción habitacional del Estado de México, p. 102.

la población de ingresos reducidos pero suficientes para cubrir las amortizaciones destinadas al pago de su vivienda en plazos adecuados.

2ndo. Que, la vivienda de interés social es aquella cuyo precio o valor estaría dentro de los límites establecidos por el Banco de México, S.A., conforme a las posibilidades de pago de dicho sector, la misma que por su calidad y durabilidad fuese garantía efectiva para las instituciones de crédito.

Para la ejecución del PFV, mediante la movilización de los recursos tendientes a satisfacer la demanda de viviendas, fueron constituidos por la Secretaría de Hacienda (representando al Gobierno Federal) en el Banco de México, S.A., los fideicomisos: 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), cuyas características y peculiaridades serán expuestas más adelante.

Por otra parte, se requería de la intervención de ciertos canales para el desarrollo del programa, por lo que se determinaron que estos serían: a) las instituciones de Ahorro y Préstamo, b) los departamentos de Ahorro y c) las instituciones de crédito hipotecario, ya que contaban con la organización y mecanismos adecuados para desarrollar eficientemente la parte que les correspondía en el plan financiero de la vivienda.

1.- De las Instituciones.

a) Instituciones de ahorro y préstamo.-

El sistema de ahorro y préstamo se sustenta en la posibilidad de generar ahorros en sectores de la población de modestos o medianos ingresos regulares, frente al estímulo de obtener vivienda en un plazo determinado.

Las principales fuentes de recursos de estas instituciones se originan en el ahorro previo que los suscriptores van depositando mediante cuotas mensuales, y del ahorro por amortización que se origina al integrar una cartera hipotecaria proveniente de los préstamos que se hubieran ido otorgando a los beneficiarios.

Estas instituciones en sus denominados planes individuales han operado sólo para sectores de medianos ingresos; con las reformas bancarias ocurridas en 1962 se abrió un nuevo campo de operaciones para las instituciones de ahorro y préstamos, al establecerse los denominados "planes de conjunto" que ampliaron los mecanismos con que operaban estas instituciones. Esos nuevos planes de ahorro organizado de conjunto sirvieron para hacer frente al problema de desaliento del ahorrador individual; asimismo, la realización de esos planes suponía una cierta continuidad en el volumen de contratación mensual o semestral, para que pudiera lograrse la

estabilidad de los dos factores de este mecanismo: el ahorro y el tiempo, y la acumulación de volúmenes de recursos representados en cartera hipotecaria y nuevos ahorros, a fin de que se permitiera un financiamiento permanente y a un alto índice.

La nueva operatividad asignada a estas instituciones permitiría encauzar operaciones a la resolución del problema habitacional mediante el apoyo financiero a grandes conjuntos de vivienda y destinada a beneficiar a trabajadores si estuvieran localizados en zonas típicamente industriales. Pero, para que pudieran resultar beneficiados los trabajadores, éstos tenían que estar organizados, pertenecer a grandes empresas o sindicatos de importancia. El hecho de que estas actividades se dirigieran a tales grupos de trabajadores se hizo en el entendido de que de esta forma se disminuiría la carga financiera que tendría que pesar sobre los trabajadores y allanar los problemas de adquisición de viviendas en caso de que éstos tuvieran que concurrir individualmente a solicitar financiamiento.

b) Departamentos de Ahorros.-

Estos departamentos hasta antes de las reformas de 1962 no estaban facultadas para otorgar préstamos hipotecarios. Asimismo hasta 1955 manejaron sus recursos sin someterse al encaje legal, salvo el 10% en efectivo que mantenían

obligados por el Banco de México, S.A.; sin embargo, esta situación fue modificada el mismo año mediante circular 1287 emanada del Banco de México, por la cual se obligó a estos departamentos a someterse a las normas de depósito legal.

Después de introducidas las reformas a la LGIC y OA, quedaron facultadas para: realizar préstamos hipotecarios (que podían llegar a representar hasta el 30% de la cartera de los departamentos de ahorro) a la vivienda de interés social; crear cuentas especiales de ahorro en beneficio de personas que mostrasen intención de obtener préstamos hipotecarios para comprar o construir casa-habitación y facilitar la consecución de apoyo financiero, de organismos oficiales, destinados a promover la vivienda de interés social.

La Secretaría de Hacienda estipulaba mediante una circular girada a través de la Comisión Nacional Bancaria que: los préstamos sólo serían otorgados a viviendas cuyo valor -incluyendo terreno y construcción- no excediera a 80 mil pesos,^{7/} con un plazo de amortización máximo que no excedieran el 10%, no siendo permisible para tales instituciones hacer cargos bancarios de otra naturaleza. Igualmente, quedó determinado que los créditos podrían cubrir hasta el 80% del

7/

El límite de 80 mil pesos sobre el valor de la vivienda era entendido en términos generales para calificar el concepto de una habitación de interés social.

del valor del inmueble, materia de la operación, quedando abierta la posibilidad de ampliarse este límite siempre y cuando el solicitante del crédito proporcionara garantías adicionales. Sin embargo, si se trataba de operaciones que eran realizadas con intervención del Fondo Fiduciario manejado por el Banco de México (FOVI), sea porque recibieran apoyo financiero o porque formaran parte de los programas ligados al propio Fondo, de acuerdo con la circular No. 1500/64 que a tal efecto enviara el propio Banco, el valor de la vivienda quedaba reducido a 55 mil pesos como máximo, con la posibilidad de establecer límites superiores atendiendo a otras circunstancias (valores del terreno, localidades donde opere el crédito, etc.). Se exceptuaba de este tope las viviendas ubicadas en territorios limitantes a la frontera norte del país.

Por otra parte, el gobierno determinó dos modalidades para que los departamentos de ahorro llegaran a invertir el 30% de sus recursos en viviendas de interés social, estas son: a) inducir a los bancos para que destinaran como mínimo el 50% de su crecimiento a estas operaciones hipotecarias, hasta alcanzar el 30% del total de su pasivo; y b) estableció cuentas especiales de ahorros que estimularan la afluencia de nuevos recursos a tales departamentos. Para estimular nuevos ahorros hacia la vivienda, se crearon las cuentas especiales de ahorro, mediante las cuales los cuentahabientes harían sus depósitos con el propósito específico de obtener

un préstamo hipotecario; igualmente, con miras a lograr el objetivo del inciso a) el Banco de México, S.A., giró a los departamentos de ahorro la circular No. 1469/63 mediante la cual se modificaban las normas de depósito legal obligatorio y se les inducía a "que mantengan por lo menos el 50% de sus crecimientos por depósitos de ahorro en moneda nacional en créditos de garantía hipotecaria o fiduciaria para la construcción o adquisición de viviendas de interés social o, en bonos hipotecarios cuya cobertura consiste en préstamos de igual naturaleza, para el caso de que los propios departamentos no pudieran o no estuvieran interesados en realizar las operaciones directas hasta por los volúmenes a que estarían obligados".^{8/}

Asimismo, dado que las necesidades de viviendas de bajo costo se localizan en toda la República, estos créditos -se determinó- podían y pueden ser otorgados en cualquier parte del país (siempre que exista la infraestructura adecuada) sin atender otros criterios que tratar de cubrir el déficit de habitación, evitando en lo posible que por el desplazamiento de ahorros, los recursos de las pequeñas poblaciones beneficien a las grandes.

c) Instituciones de crédito hipotecario.-

La fundamental finalidad de estas instituciones es la captación de ahorros mediante emisión de valores y su colocación

^{8/} Programa Financiero de Vivienda, p. 145.

en el mercado y la inversión de sus recursos en préstamos hipotecarios ó con garantía fiduciaria a largo plazo. En la compleja red del sistema bancario privado, eran las que manifestaban mayor experiencia en operaciones de crédito hipotecario individual y en la construcción de conjuntos habitacionales; sus operaciones pasivas las realizan mediante la emisión directa de bonos hipotecarios*, y su participación en la emisión de cédulas hipotecarias.**

Hasta antes de 1962, las instituciones de crédito hipotecario podían otorgar créditos hasta por los siguientes porcentajes en relación con las garantías: por el 30% del valor del inmueble si se trataba de hoteles, hospitales, escuelas, etc., hasta el 50% cuando se trataba de inmuebles no especializados; y hasta 65% cuando el importe del préstamo no fuera superior a 50,000 pesos. Sin embargo, con el objeto de lograr una canalización más adecuada a estos recursos se fijaron los cajones de inversión de la siguiente forma:

1) Tratándose de recursos provenientes de bonos hipotecarios,

*/ Los bonos hipotecarios son títulos de crédito, pero emitidos directamente por la institución y que deben tener como cobertura préstamos con garantía hipotecaria y/o fiduciaria que la misma institución otorga. Manifiestan una utilización más flexible que las cédulas.

**/ Las cédulas hipotecarias son títulos de crédito emitidos por particulares con intervención y garantía de la institución, la cual se encarga de colocar estos valores en el mercado. Estos documentos se autorizan -generalmente- a 10 años de plazo.

deberían ser invertidos: por lo menos el 40% en créditos hipotecarios para la adquisición, construcción o mejoras de inmuebles cuyo valor no excediera 120,000 pesos; hasta el 30% en adquirir, construir o mejorar casas habitación o edificios de productos con valor no superior a 500 mil pesos, así como en escuelas. 2) Tratándose de las cédulas hipotecarias: hasta el 55% en préstamos no mayores de 100 mil pesos; no más del 25% en créditos entre 100 y 500 mil; y no más del 20% en créditos mayores de 500 mil pesos.

Asimismo hasta antes de dicho año, los financiamientos para construir o adquirir una vivienda resultaban inaccesibles para la población de escasos recursos, ya que se tenía que contar con una garantía previa que alcanzaba el 35% del valor del inmueble.

Posteriormente a dicho año y con el propósito de que tales instituciones se adecuaran y prestaran cabal cooperación en el programa financiero se consideraron cuatro factores que permitirían tal objetivo. Estos son: 1) aumentar su capacidad en operaciones pasivas, con relación al capital y reservas de capital, cuando se trate de créditos hipotecarios para vivienda de interés social, 2) eliminar diversos requisitos que constituyeran obstáculos para que la población de bajos ingresos accediera al crédito hipotecario; 3) inducir a estas instituciones a invertir una parte significativa de sus recursos en el financiamiento de viviendas de interés social;

y 4) autorizarles a recibir apoyo financiero de organismos oficiales",^{9/} dedicados al fomento de viviendas de interés social. Así pues, al amparo de las reformas y de los factores mencionados se consiguió el otorgamiento de préstamos hipotecarios hasta por el 80% del valor de los inmuebles dados en garantía, reduciendo sólo un 20% de la garantía previa del sujeto de crédito. De igual forma, se consideró como propósito del gobierno que por lo menos el 30% de los recursos que manejaran dichas instituciones fueran destinadas al financiamiento de viviendas de interés social.

Por otra parte, quedó fijada como límite 55,000 pesos para las operaciones que se realizaran en concordancia con el Fondo Fiduciario encomendado al Banco de México, S.A. Asimismo, se estipuló que: sólo podrían otorgar créditos individuales en ciudades donde estas instituciones contaran con oficinas, en tanto que podrían operar en toda la República si se trataba de créditos para conjuntos habitacionales y quedaban facultados para conceder préstamos hipotecarios a quienes construyeran viviendas de interés social para ser vendidas a personas que reunieran las características especificadas para ser considerados como sujetos de crédito.

2.- Relación entre autoridades bancarias y el sistema bancario.

A efectos de lograr que los departamentos de ahorro,

las instituciones hipotecarias y las instituciones de ahorro y préstamo operaran cualitativa y cuantitativamente apegadas a una misma directriz, quedó estipulado que el Programa Financiero de Vivienda estaría dirigido por las autoridades, con la finalidad de que tales canales financieros actuaran sujetos a la política que se dictara mediante disposiciones expedidas por la Secretaría de Hacienda, la Comisión Nacional Bancaria o el Banco de México. De esta forma, se relacionaba íntimamente a cada una de las instituciones, pues sus propósitos eran idénticos. Así, por ejemplo, se estipulaba, con el objeto de que los crecimientos de ahorros se canalizaran totalmente a la vivienda, que en caso de los departamentos de ahorro no pudieran destinar el 50% de sus crecimientos a operaciones hipotecarias directas, tales incrementos no realizados podrían invertirse en bonos hipotecarios cuya cobertura estuviera representada por créditos hipotecarios a la vivienda de interés social.

Igualmente se señalaba que las autoridades ejercerían control sobre el volumen de los recursos -y su adecuada aplicación (inversión)- que se canalizarían a través de tales canales financieros.

a) Del volumen.-

En el caso de los departamentos de ahorro, dicho volumen estaría controlado a través de normas de depósito legal

obligatorio en el Banco de México. Tal control serviría como elemento fiscalizador del destino del 50% de su crecimiento a operaciones de préstamos a la vivienda. En tanto que, en el caso de las instituciones de crédito hipotecario tal control se llevaría a cabo mediante los informes que estarían obligados a rendir a la Comisión Nacional Bancaria y, finalmente, a través de la aprobación y supervisión de sus operaciones por el Fondo Fiduciario en lo que toca a las instituciones de ahorro y préstamo.

b) De la inversión (aplicación).--

El control de la adecuada inversión de los recursos canalizados a través de tales instituciones quedó establecida a dos niveles: cuando se tratase de operaciones individuales el órgano de control sería la Comisión Nacional Bancaria (quien fijaría las características de los créditos); y, tratándose de operaciones de conjunto quedarían sujetas al control de la propia Comisión o del Fondo Fiduciario quienes aprobarían previamente tales operaciones.

c) De las tasas de interés.--

En el entendido que todo el programa tenía un carácter eminentemente social y que por lo que tanto debería quedar a margen de cualquier tipo de especulación o ganancia bancaria excesiva que afectara a los sujetos de crédito, se estableció que las tasas de interés sobre los financiamientos

para la vivienda deberían fijarse en función de los costos directos e indirectos de las operaciones pasivas (captación de ahorros) y de las activas (otorgamiento de préstamos), de los cargos por riesgos de los créditos y la utilidad legítima y moderada que deberían corresponder a las instituciones.

Con base en tales consideraciones y su adecuada ponderación, se llegó a determinar que las tasas de interés que cargarían los bancos a los acreditados variarían entre 7% y 10% anual.

3.- Certificados de Vivienda y Seguros.

Al ponerse en marcha el Programa de Vivienda de Interés Social se sintió la necesidad de configurar una operación especial que al mismo tiempo que satisficiera los propósitos que lo animaban, resolviera los problemas que podían plantear las soluciones usuales. Es decir, se trató de establecer una operación bancaria en la que, mediante el ahorro sistemático los beneficiarios pudieran disfrutar en breve de una vivienda e ir amortizando su importe, y al mismo tiempo se eliminaran o diferieran en lo posible los gastos e impuestos inherentes a estas operaciones así como los riesgos de los beneficiarios de tal forma que en caso de verse obligados -por incapacidad por ejemplo- pudieran rescatar el total o una parte de los fondos entregados.

Es así que, a partir de las reformas de 1962 se creó un nuevo instrumento de crédito en México: el Certificado de Vivienda -que reunía las características arriba esbozadas- cuya emisión y venta quedó a cargo de las instituciones financieras que administraran proyectos de unidades habitacionales.

Tales certificados, además de poseer las características ya enunciadas, tienen por objeto proveer de facilidades en los pagos por la venta, simplificando los derechos con inmediata posesión y/o transfiriendo inmediatamente todos los requerimientos de propiedad e instalación con el título. Lo más significativo de la propiedad de los certificados de vivienda se refiere a que la mayoría de ellos son puestos en fideicomisos con las instituciones emisoras, las cuales administran el desarrollo hasta que éste concluye. Los tenedores de certificados dentro de cada desarrollo son representados por un agente común en sus tratos con la institución fideicomisaria.

El primer conjunto que experimentó la venta con certificados de vivienda fue el proyecto Loma Hermosa en el Distrito Federal.^{10/}

10/

El FOVI ha administrado dos grandes proyectos para conjuntos habitacionales en la Ciudad de México, el proyecto Unidad Kennedy y Loma Hermosa, esta última fue vendida como condominio a través del uso de los certificados de vivienda; aparentemente fue el primer desarrollo en que se usó este nuevo instrumento de crédito. Los certificados eran pagables a plazos de 50 años, incrementándose 7% bianualmente. Oldman, et al, Financing Urban Development of Mexico City, Harvard University Press, 1967, pp. 163-185.

Por otra parte, al ponerse en marcha este Programa se realizaron acciones paralelas como la de los seguros que coadyuvaban a que los sistemas y mecanismos bancarios pudieran cumplir su cometido.

Dado que el programa de vivienda de interés social estaba dirigido a sujetos cuya única fuente de ingresos eran sus salarios y que manifestaban escasa capacidad de ahorro, lo que les impedía acumular recursos que en caso de fallecimiento permitieran a su familia hacer frente al adeudo contraído para la adquisición de viviendas; se hizo necesario establecer en beneficio de los adquirientes de las viviendas de interés social, un régimen obligatorio de seguros contra riesgos de muerte, invalidez y daños, para evitar que se los privara de la posibilidad de conservar o pagar las casas. Así pues, por ejemplo, en caso de morir el jefe de familia, la cónyuge, recibiría el inmueble libre de adeudos, mismos que serían cubiertos por el seguro.

- C. El fondo de operación y descuento bancario a la vivienda (FOVI) y el fondo de garantía y apoyo a los créditos para vivienda (FOGA).-

Para operativizar la movilización de los recursos destinados a satisfacer los requerimientos de la vivienda de interés social, el Gobierno Federal mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituyó dos fideicomisos^{11/} (el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, FOVI y FOGA respectivamente) en el Banco de México, S.A., y actualmente, cada cual cumple con el papel que le asignaron, sin embargo, ambos fideicomisos se encuentran integrados administrativamente y operando bajo una misma dirección.

11/ El fideicomiso es una operación cuya esencia radica en la confianza y la buena fé que la ley ha reservado en forma absolutamente exclusiva a las instituciones de crédito. Así, el fideicomiso se eleva a la categoría de una operación genuinamente bancaria. Fuera de la órbita de la banca, su ejercicio está vedado para cualesquiera persona físicas o morales. El acto fundamental en la operación es la transferencia que un sujeto de derecho hace de una parte de su patrimonio en favor de una institución de crédito. No existen restricciones en cuanto a los fines a que la fiduciaria debe aplicar los bienes recibidos o sus productos. Lo fundamental es que el patrimonio fideicomiso se destine a un objetivo lícito cualesquiera que sea. De esta forma, se produce una doble relación bilateral: Primero, entre el titular del patrimonio y la institución que lo recibe; segunda, entre la fiduciaria y el objetivo preestablecido, ya sea que éste se enfoque hacia personas determinadas o que sean indeterminados los sujetos beneficiados. Si se especifica esta tercera persona, denominada fideicomisario, entonces son tres las personas que necesariamente intervienen en el desarrollo de la operación. (Castañeda, M., La Moneda y la Banca en México, 1955, pp. 703-704.

1.- Fondo de operación y descuento bancario a la vivienda (FOVI).

En concordancia a las políticas internacionales generadas para América Latina por la Alianza para el Progreso, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Internacional de Desarrollo concedieron créditos al gobierno mexicano por 375 millones de pesos, como parte de los 80 millones de dólares (1,000 millones de pesos), que se solicitaron como crédito al exterior para el Programa Financiero de Vivienda.

De dicho monto solicitado fue aprobada la suma de 375 millones de pesos de los cuales 125 fueron facilitados por la primera institución y los 250 restantes por la segunda; con estos recursos -concedidos en condiciones favorables y cuyo compromiso de pago fue de 30 años- más 225 millones de pesos aportados por el Estado, el Gobierno Federal fundó el 10 de abril de 1963 el FOVI, para apoyar a las instituciones privadas en sus operaciones crediticias en beneficio de las viviendas de interés social^{12/} e imprimir dinamismo al Programa Financiero de Vivienda, así como para la adecuada utilización de los recursos financieros, tanto del Estado como los provenientes de las instituciones de crédito. Para llevar adelante tales fines, se le asignó objetivos que deberían poner en práctica; ya que el logro de los mismos aseguraba, al mismo tiempo, el éxito del PFT. Esto son:

12/ Discurso del Secretario de Hacienda Ortiz Mena en la XXX Convención Nacional Bancaria.

1. Promover la construcción o mejora de viviendas de interés social, orientando la inversión de las instituciones de crédito en concordancia con los objetivos estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Programa Nacional de Vivienda.

Se trata pues, de una labor promocional, en la cual FOVI asume el papel de un organismo de servicio, tanto para los promotores y constructores de viviendas, ya que les proporciona orientación de tipo financiero, legal, técnico y socioeconómico para preparar y desarrollar los programas de vivienda de interés social.

2. Otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito mediante préstamos y créditos relacionados con operaciones hipotecarias para viviendas de interés social; fijando, además, las características de los créditos que otorguen los bancos para este tipo de vivienda en cuanto se refiere a importes, plazos, tasas y además cargos que deberán considerarse en dichas operaciones, cuando se otorguen con el apoyo financiero del Fondo.

3. Aprobar el monto y características de los planes de conjunto que las instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda de interés social puedan realizar con su apoyo; previa revisión de los proyectos de conjunto que presenten estas instituciones. Supervisar su ejecución.

CUADRO No. 5: APOYOS FINANCIEROS EJERCIDOS 1980-1981. FOVI (millones de pesos corrientes)

CONCEPTO	1980		1981 a/	
	Monto de los apoyos	%	Monto de los apoyos	%
<u>Por tipo de vivienda</u>				
- VAIM	513.1	50.8	1,376.6	71.1
- VIS-A	496.3	49.2	429.1	22.2
- VIS-R			130.0	6.7
TOTAL	1,009.4	100.0	1,935.8	100.0
<u>Por Ubicación</u>				
- Zona Metropolitana	233.4	23.1	594.0	30.7
- Provincia	776.0	76.9	1,341.8	69.3
TOTAL	1,009.4	100.0	1,935.8	100.0

FUENTE: Banco de México, S.A.: Informe Programa 80-81 y 81-82, FOVI/FOGA.

a/ En este año del total de apoyos ejercidos, se destinan cien millones de pesos al denominado Programa Especial que, sin embargo, no es considerado en la distribución porcentual, por lo que dicha cifra la hemos excluido del total.

4. Canalizar recursos para el desarrollo de programas del Sector Público, en sus niveles Federal, Estatal y Municipal.

5. Otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito para complementar los recursos que éstas destinan a la construcción, adquisición o mejora de VIS-A* y VAIM** cuando

*/ VIS-A, vivienda de interés social para acreditados de ingresos bajos tipo A.

**/ VAIM, vivienda para acreditados de ingresos mínimos.

han agotado dichos recursos, o son insuficientes.

Con la puesta en práctica de los objetivos antes descritos, el Fondo Fiduciario quedó encargado de otorgar apoyo a la banca privada, para que el PFV pudiera desarrollarse, mediante: el suministro de apoyo financiero y a través de la planeación, coordinación y supervisión del programa en su conjunto.

Empero, si bien quedaron estipulados los objetivos, se hizo necesario operativizar los mismos, y esto se logró especificando los mecanismos y formalidades para la realización de dichos apoyos. Así, se determinó que los apoyos financieros se otorgarían a los canales bancarios con el objetivo de que éstos pudieran lograr operaciones crediticias en volúmenes importantes y crecientes.

Tales apoyos se efectivizarían a dos niveles: el primero, cuando estuvieran referidas a operaciones individuales y, el segundo, a planes de conjunto.

En el primer caso serían realizados por los departamentos de ahorros, y por las instituciones hipotecarias y los apoyos financieros se efectuarían teniendo en cuenta las siguientes observaciones:

a) Demostrar ante el Fondo que se estuvieron usando para otorgar préstamos a viviendas de interés social el producto

CUADRO NO. 6: APOYOS FINANCIEROS DEL FOVI 1980-1981, POR INSTITUCION INTERMEDIARIA
(miles de pesos)

Principales Instituciones	1980		1981		1980-1981	
	Apoys Ejerci- dos	\$	Apoys Ejerci- dos	\$	Apoys Ejerci- dos	\$
Banco Internacional, S.A.	166,123	16.46	448,471	22.0	614,594	20.18
Banco Nacional de México	169,316	16.77	202,258	9.9	371,574	12.2
Banca SERFIN, S.A.	64,346	6.37	63,313	3.1	127,659	4.19
BANCOMER, S.A.	76,257	7.56	23,687	1.3	99,944	3.28
Banco Mexicano SOMEX, S.A.	285,486	28.28	1,130,440	55.5	1,415,926	46.5
Banca PROMEX, S.A.	67,758	6.72	48,996	2.4	116,754	3.83
OTROS	<u>180,161</u>	<u>17.85</u>	<u>118,698</u>	<u>5.83</u>	<u>298,859</u>	<u>9.81</u>
T O T A L	1,009,447	100.0	2,035,863 ^{a/}	100.0	3,045,310	100.0

FUENTE: FOVI/FOGA, Banco de México, S.A. Informes Programas 1980-81, 1981-82.

a/ Véase nota cuadro 5.

del crecimiento de sus operaciones y que éstas resultaron insuficientes, y como consecuencia requieren recursos adicionales para solventar la demanda.

b) Presentar información al Fondo sobre las operaciones para las que solicita apoyo, con el fin de demostrar que las mismas se sujetan a las limitaciones y características establecidas por las autoridades del propio Fondo.

c) En caso de que se aprobara la operación el Fondo abriría un crédito a la institución solicitante hasta por el monto del apoyo solicitado. En tal caso y como consecuencia de dicha operación se reserva al Fondo la potestad de comprobar la correcta utilización de los recursos asignados.

d) Como garantía por dicha asignación, las instituciones quedarían obligadas a afectar en favor del otorgante como garantía colateral los créditos hipotecarios o fiduciarios que hubieran otorgado con los recursos provenientes del mismo.

En el segundo caso, el apoyo financiero podía ser otorgado a las mismas instituciones y/o a las instituciones de ahorro y préstamo.

Por una parte, cuando se trataran de apoyos a las instituciones hipotecarias y los departamentos de ahorro y préstamos, éstos estarían sujetos a las normas siguientes:

1. Se tomarán en cuenta los incisos a) y b) establecidos para los planes individuales.
2. Las instituciones se obligarían a presentar los proyectos para el financiamiento de los conjuntos, mismos que contemplarían aspectos técnicos, financieros, urbanísticos y arquitectónicos en concordancia con las normas estipuladas para tal efecto. Tal norma requeriría tratándose de grandes planes de conjunto.
3. Si los planes fueran de menor magnitud, quedarían supeeditados a la aprobación del banco, quien a su vez, para la aprobación de los mismos, se ceñiría a las normas fijadas por el Fondo.
4. El Fondo comprobará que los planes están de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales, las características demográficas, económicas, sociales y financieras de localidad donde se efectuaría el plan.

Por otra parte, cuando se trataran de apoyos a las instituciones de ahorro y préstamos el mecanismo sería:

- El establecimiento por el Fondo, previo a la realización de las operaciones de: i) las necesidades de cada región para priorizar las construcciones, ii) el volumen y características de los planes que todas estas instituciones podrían realizar en el país.

- Sujeto al anterior criterio, las instituciones someterían al Fondo cada uno de los planes a realizar acompañados de los detalles correspondientes, incluyendo información sobre los posibles sujetos de crédito.
- En los planes de conjunto que realizaran estas instituciones, los contratos de obra siempre se otorgarían mediante concurso con intervención del Fondo.
- El apoyo financiero queda sujeto, además, al inicio 4) inmediatamente anterior y al c) del primer caso.

2.- Fondo de garantía y apoyo a los créditos para la vivienda (FOGA).

Este Fondo fue constituido como fideicomiso en el Banco de México en la misma fecha en que se creara el FOVI y por la misma Secretaría, con el objeto de: otorgar apoyo a las instituciones de crédito privadas que efectuaran operaciones de préstamos con garantía hipotecaria o fiduciaria destinadas a viviendas de interés social; compensar a las mismas por los costos de los créditos concedidos con el mismo fin; y, proporcionarles mayor garantía en la operación de dichos créditos. Es decir, se buscaba otorgar apoyo de liquidez a las instituciones de crédito con cargo a este fideicomiso.

Estos apoyos son aplicables a los cajones VIS-A y VAIM y son concedidos a las instituciones para hacer frente a las siguientes situaciones: i) Falta de pago puntual en que incurran los acreditados; ii) para regular los tipos de interés de las mismas operaciones; iii) insuficiencia del margen de garantía a cargo de los acreditados; y iv) para reducir las primas de los seguros de vida e invalidez y daños del inmueble que deben tomar los adquirentes de las viviendas o los propietarios al mejorarlas.

El apoyo a que se refiere el punto i), constituye un medio para hacer accesibles los financiamientos en favor de la vivienda de interés social a los grupos de bajos ingresos, ya que, el peligro de falta de liquidez de estos grupos queda soslayado. Estos tipos de apoyos son documentados por el fiduciario en favor de las instituciones de crédito mediante convenios privados que en forma global se refieran a cantidades que debido a la demora de los deudores se adeuden a cada institución, por concepto de capital e intereses, en períodos máximos de 18 meses a partir de la cuarta amortización mensual sucesiva no pagada, cualquiera que sea el tiempo en que incurra la demora.

En cuanto al apoyo previsto en el punto iii), podrá referirse a un deficiente en el margen de garantía mínima legal, desde 10% hasta el 15% del importe de cada operación crediticia. En este caso, el Fondo celebra contrato con las

CUADRO No. 7: VARIACION DE LOS APOYOS OTORGADOS POR FOGA 1977-1981
(miles de pesos corrientes)

A P O Y O S	1977		1978		1979		1980		1981		TOTAL
	Abso- lutos	%	Abso- lutos	%	Abso- lutos	%	Abso- lutos	%	Abso- lutos	%	
A l costo de Fi- nanciamiento.	29,127	64.67	34,515	63.82	44,631	69.03	55,740	70.63	66,134	73.08	230,147
	12.66		15.0		19.39		24.22		28.74		100.0
A primas de Se- guros.	10,188	22.62	12,561	23.23	15,356	23.75	19,084	24.18	21,581	23.85	78,770
	12.93		15.95		19.49		24.23		27.4		100.0
A créditos Puen- te.	5,723	0.13	7,002	12.95	4,567	7.22	4,096	5.19	2,782	3.07	24,270
	23.58		28.85		19.23		16.87		11.46		100.0
T O T A L	45,038	100.0	54,078	100.0	64,654	100.0	78,920	100.0	90,497	100.0	333,157

FUENTE: Banco de México, S.A. Informe Programa 80-81 y 81-82, FOVI/FOGA, México.

instituciones en la que quedan comprendidos los apoyos sobre los créditos que las instituciones otorgan a los prestatarios arriba del margen legal del 80%, o sea para cubrir el 20% de garantía mínima.

En lo que se refiere al apoyo señalado en el inciso ii), se realiza mediante convenios previos que el Fondo celebra con las instituciones, y su objeto es resarcir a éstas de determinados costos de manejo de los créditos destinados a la vivienda de interés social, con el propósito de permitir que los deudores paguen una tasa de interés menor.

3.- Vivienda campesina y vivienda urbana.

En materia de viviendas de interés social, la acción de FOVI/FOCA abarca tanto la financiación de viviendas campesinas como urbanas. A estos tipos de vivienda, últimamente se ha sumado la denominada vivienda de interés social para arrendamiento.

a) Vivienda Campesina.- Con fines operativos ha definido esta vivienda como "... cualquier habitación que se destina a la persona que vive en el campo, ya sea que se dedique a la producción o a otra actividad económica desarrollada en el mismo".^{13/}

^{13/} Viviendas de interés social tipos VAIM, VIS-A y VIS-B, PFV, Banco de México, S.A., p. 20.

Para la construcción de estas viviendas se emplearan, preferentemente, materiales y sistemas propios de la región siempre y cuando cumplan con las normas y estipulaciones que para tal efecto han sido diseñadas por estos organismos:

Esta tendrá una composición mínima de tres áreas definidas: área de dormir, área de estar y área de comer y se ubicaran en un terreno cuya superficie mínima será de 120 M^2 , pudiendo ser mayor, pero nunca inferior. De estos 120 M^2 de terreno, el área mínima de construcción será de 35 M^2 para viviendas individuales, siempre que se conserven las características de espacio que en forma tradicional se observan local o regionalmente. En tanto que, cuando se traten de viviendas aisladas tendrán una superficie construida de 42 M^2 , es decir, un 20% adicional; además, se contemplará en la superficie total del terreno un área no construida destinada a otros fines (huerto familiar, etc., por ejemplo).

Se deben contemplar ciertos criterios técnicos referentes a materiales, cimentación, muros y estructuras, techos, pisos, acabados interiores y exteriores, puertas y ventanas, instalaciones hidráulicas, eléctricas, y sanitarias, etc., que se encuentran ampliamente detalladas en las publicaciones que realiza FOVI/FOGA.

b) Vivienda Urbana.- Este concepto de vivienda incluye casa sobre terreno urbanizado cuyo valor no deba exceder el

35% del precio total de venta de la vivienda. Al igual que en el caso de la vivienda campesina, se alentará para la producción de viviendas el empleo de materiales regionales siempre que éstos resulten más económicos que los convencionales; asimismo, los proyectos de casa habitación se sujetarán a los patrones que rijan en cada localidad o zona.

Para este tipo de viviendas, así como en las campesinas, se debe tener en cuenta que los materiales, estructura y construcción tendrán una duración no inferior a veinte años y, en general, no menor a una vez y media el plazo del crédito. Asimismo, se han estipulado criterios técnicos para la construcción de estas viviendas referentes a cimentación, estructuras, muros, techos, azoteas, pisos, acabados exteriores e interiores, puertas y ventanas, instalaciones sanitarias, eléctricas, etc.

En general se puede decir que, dada la variación que existe en México de una región a otra, en lo que se refiere a la condición geográfica geográfica, modos de vivir, etc., las normas que hacen alusión a dimensiones, áreas mínimas, partes integrantes de la vivienda, etc., son criterios primarios que bien pueden ser modificados teniendo en cuenta los factores diversos imperantes en cada zona o región. Sin embargo, los aspectos técnicos de la producción de viviendas deberían regirse por el criterio de "minimax", es decir, búsqueda del mínimo costo y el máximo de satisfacción.

4.- Tipos de vivienda urbana de interés social.

Existen dos tipos diferenciados de vivienda urbana: la vivienda individual y el conjunto habitacional:

1) Vivienda Individual.- Se define, por exclusión, como aquella que no forma parte de un conjunto habitacional y que cumple con los valores, normas y criterios de carácter técnico para la vivienda de interés social.

Puede ser casa unifamiliar o formar parte de un edificio dúplex o de un edificio multifamiliar, en todos los casos en número menor de 20 viviendas.

Dentro de la categoría de vivienda individual existen varios tipos con características específicas y diferenciales, que se destinan a grupos poblacionales, que se destinan a grupos poblacionales que difieren por sus ingresos máximos. Igualmente, los valores de cada vivienda de un mismo tipo varían de zona a zona en las cuales se encuentra dividido México (existen 4 zonas), como también los ingresos mensuales de los individuos que pretenden tener acceso a las mismas. Tal situación se verá más adelante.

Los tipos de vivienda individual son:

a) Vivienda para acreditados de ingresos mínimos (VAIM).- Este tipo de vivienda puede ser unifamiliar o conformar un

edificio dúplex o multifamiliar. En el primer caso, el área construida no será inferior a 30 M² y se ubicará en un lote cuyas dimensiones mínimas arrojen 60 M²; además, contará con un área preparada de 15 M² para que el área útil se amplíe a 45 M². En el segundo caso, el área útil mínima por vivienda será 45 M² sin incluir indivisos, volados, etc.

Tales viviendas deberán contar por lo menos con un espacio de uso múltiple, usado para dormir, comer y estar; un espacio destinado a prepara alimentos y otro para el aseo personal.

b) Vivienda para acreditados de ingresos bajos Tipo-A (VIS-A).- Este tipo contará con los siguientes espacios definidos: comedor, dos recámaras, baño y cocina. En caso de que se tratara de vivienda unifamiliar, el proyecto contemplará el espacio necesario para la ampliación de otra recámara.

El área útil por vivienda, excluyendo muros, volados, área para lavado y tendido, indivisos en casos de edificios dúplex o multifamiliar, no será inferior a:

- 45 M² en el caso de dos recámaras y,
- 60 M² en el caso de tres recámaras.

c) Vivienda para acreditados de ingresos medios Tipo-B (VIS-B).- Este tipo de viviendas contará con un área útil no inferior a 60 M² por vivienda sin contar con muros,

volados, etc., ni indivisos en caso de edificios dúplex o multifamiliares.

Además, deberá tener siete espacios definidos (estancia, comedor, tres recámaras, baño y cocina) y área de lavado y tendido de ropa.

2) Conjuntos Habitacionales.- Es un grupo que contempla un número superior a veinte viviendas que cumplen con los valores, normas y criterios de carácter técnico para viviendas de interés social. Puede albergar el conjunto viviendas cuyos precios o valores excedan a los señalados para interés social; en este caso, no se les considera parte del conjunto de interés social.

Estos conjuntos destinarán áreas para zonas verdes y comunales y, tratándose de conjuntos de viviendas unifamiliares, por lo menos el 15% del área total bruta se destinará a los fines antes mencionados. Igualmente, deberán contar con los servicios sociales adecuados (transporte, escuelas, farmacias, comercios, correos, etc.)

En todos los casos de viviendas urbanas de interés social será necesario destinar espacios para estacionamiento de un vehículo por vivienda salvo que disposiciones locales establezcan la necesidad de contar con más de uno.

Por otra parte, los créditos que se otorgan con la participación de FOVI no sólo están destinados a la producción y adquisición de viviendas, sino que también dirigidos a la mejora de las mismas. De esta forma surge la idea de créditos destinados a mejora de viviendas, debiéndose entender por mejora las obras de ampliación, mejor distribución y terminación del espacio de la vivienda. Comprende además la construcción por etapas.

Tales créditos serán destinados a las siguientes obras y priorizadas en el siguiente orden: servicios (cocina, baño), zona íntima (recámaras), techos y pisos.

5.- Determinación de los precios de la vivienda de interés social tipos VAIM, VIS-A Y VIS-B.-

Considerando los valores de la tierra, los costos de construcción y los niveles de ingreso de la población, se dividió el territorio mexicano en 4 zonas con el fin de determinar los precios máximos de las viviendas de interés social. Estas zonas quedaron estructuradas de la siguiente manera:

ZONA I.

Agascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

ZONA II.

Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz; Zonas metropolitanas de las ciudades de: Acapulco, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Querétaro; Zonas urbanas de: Saltillo, Colima, Tuxtla Gutiérrez, Pachuca, Ciudad Sahagún, Tula, Ixtapa-Zihuatanejo, Salamanca, Ciudad Lázaro Cárdenas, San Juan del Río, Mérida.

ZONA III.

Faja de 100 kms. a lo largo de la frontera norte y sur (excepto la zona fronteriza del Estado de Baja California Norte), Isla del Carmen y las zonas metropolitanas de Villahermosa, Tampico, Cd. Madero, Zonas Urbanas de Manzanillo y Puerto Vallarta.

ZONA IV.

Estados de Baja California Norte y Sur, Cancún, Isla de Cozumel e Islas Mujeres y las áreas metropolitanas de Coatzacoalcos y Minatitlán.

Considerando los factores antes enunciados se establecieron los precios máximos -para cada tipo de vivienda en cada una de las zonas- que se señalan en el cuadro 8.

Hasta antes del primero de febrero de 1980, los precios o valores máximos de la vivienda tenían vigencia anual. A partir de tal fecha se sustituyó ese sistema por otro cuya

CUADRO N.º 8: FOVI: DIVISION TERRITORIAL DE MEXICO SEGUN PRECIOS DE VENTA DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL. (miles de pesos)

	1975 a/		1981 b/		1982 c/	
	Ingreso mensual máximo	No superior a:	Ingreso mensual máximo	No superior a:	Precio máximo	Ingreso mensual máximo de los sujetos de crédito. dito.
ZONA I	117	6,9				
VAJM			286	13,4	346	20,8
VIS-A			428	24,3	520	37,6
VIS-B			690	49,2	837	71,0
ZONA II	139	7,9				
VAJM			337	15,8	409	25,6
VIS-A			529	30,1	641	46,4
VIS-B			754	53,8	914	77,5
ZONA III	153	8,6				
VAJM			390	18,3	445	26,7
VIS-A			585	33,3	667	48,3
VIS-B			827	59,0	942	79,9
ZONA IV	164	8,6				
VAJM			435	20,4	474	27,4
VIS-A			620	35,8	684	49,5
VIS-B			895	63,9	973	82,5

FUENTE: Año 1975, La acción habitacional del Estado de México, Cuadro 35, p. 105. Años 1981-1982, Viviendas de Interés Social, FOVI/FOGA, Anexo 2.

a/ No se discrimina por tipo o cajón.
 b/ Precios e ingresos vigentes hasta el 31 de octubre de 1981.
 c/ Precios e ingresos vigentes hasta el 30 de abril de 1982.

característica es la fijación trimestral de estos precios y que a su vez se encuentran vinculadas a los movimientos que registre el Índice Nacional del Costo de la Edificación de la Vivienda de Interés Social (INCEVIS), que es elaborado por el Banco de México, S.A.

El motivo de este cambio radica en la determinación de precios de venta congruentes y concordantes con la situación económica por la que atravieza el país. Con este mecanismo, se busca permitir a los promotores y/o constructores una rápida y adecuada recuperación de sus inversiones. A raíz de dicho cambio los precios máximos para cada zona y tipo de vivienda son dados a conocer trimestralmente por el Banco de México, igual suerte corren los ingresos máximos de los adquirentes.

CUADRO No. 9: PRECIO O VALOR DE ESTACIONAMIENTO (sólo para multifamiliares). (miles de pesos)

	1981 a/			1982 b/		
	VAIM	VIS-A	VIS-B	VAIM	VIS-A	VIS-B
ZONA I	35	54	54	42	66	66
ZONA II	35	54	54	42	66	66
ZONA III	35	54	54	42	66	66
ZONA IV	35	54	54	42	66	66

FUENTE: Viviendas de interés social, FOVI/FOGA, Anexo 2.

a/ Precios vigentes al 31 de octubre de 1981.

b/ Precios vigentes al 30 de abril de 1982.

La mecánica de tal sistema consiste en adicionar ponderadamente los incrementos que sufra el INCEVIS a los valores o precios base establecidos por el Fondo al momento de la aprobación técnica de los proyectos. Tales incrementos serán computados a lo largo del período de la inversión hasta la terminación de la vivienda, en dicho momento y a solicitud del promotor se aprueban los precios de venta definitivos. Para ello es necesario que los promotores comuniquen la fecha de iniciación y culminación del proyecto o de las obras.

Por otra parte, en las viviendas VAIM, VIS-A y VIS-B, los precios deberán comprender el terreno urbanizado (cuyo valor o precio no será superior al 35% del precio total de la vivienda terminada), la construcción terminada o mejorada y toda clase de gastos, excepto los que adicionalmente considere la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. (ver cuadro 10).

Sin embargo, estos precios podrán incrementarse cuando a instancias de la autoridad local sea necesaria una área exclusiva para estacionamiento, en el caso, únicamente de edificios multifamiliares de más de tres niveles habitables. La cantidad en que varía el precio total de la vivienda no será superior a las cifras señaladas en el cuadro 9, por cada área exclusiva de estacionamiento.

Asimismo, para determinar los precios o valores de las viviendas cuando el proyecto contemple o cuando en él estén incluidos locales destinados al comercio, se restará el precio o valor de dichos locales del correspondiente al total del conjunto.

6. Tipos de créditos para vivienda de interés social.-

Los bancos hipotecarios, las instituciones de ahorro y préstamo y los departamentos de ahorro han desarrollado sus políticas de otorgamiento de créditos para la vivienda de interés social de diversas formas, estas son:

- Créditos a promotores, por medio de créditos puente.
- Créditos a fideicomisos establecidos por la federación.
- Créditos a organismos gubernamentales o estatales.
- Créditos por mediación de sindicatos.
- Créditos a asociaciones privadas creadas para la construcción de viviendas.
- Créditos por mediación de empresas.
- Créditos a particulares.

Sin embargo, se puede decir que, en general, tales instituciones otorgan dos tipos de créditos: individuales y puente.

CUADRO No. 10: VALOR DE LOS TERRENOS URBANIZADOS RESPECTO DEL PRECIO TOTAL DE VENTA PARA CADA ZONA Y TIPO DE VIVIENDA. (pesos)

	1975 a/		1981 b/		1982 b/	
	Viviendas individua- les.	Edificios multifami- liares c/	Viviendas individua- les.	Edificios multifami- liares c/	Viviendas individua- les.	Edificios multifami- liares c/
ZONA I	35,100					
VAIM	100,100	112,350	121,100	135,800		
VIS-A	149,800	169,700	182,000	205,100		
VIS-B	241,500	260,400	292,950	316,050		
ZONA II	41,700					
VAIM	117,950	130,200	143,150	157,850		
VIS-A	165,150	204,050	224,360	247,450		
VIS-B	263,900	282,800	319,900	343,000		
ZONA III	45,900					
VAIM	136,500	148,750	155,750	170,450		
VIS-A	204,750	223,650	233,450	256,550		
VIS-B	289,450	308,350	329,700	352,800		
ZONA IV	49,200					
VAIM	152,600	164,850	165,900	180,600		
VIS-A	220,500	239,400	239,400	262,500		
VIS-B	313,250	332,150	340,550	363,850		

FUENTE: Elaboración nuestra en base a cuadros 8 y 9.

a/ Se aplicó el 30% para obtener el valor del terreno.

b/ Se aplicó el 35% para obtener el valor del terreno.

c/ Cuando se traten de edificios de hasta tres niveles habitables, para deducir del precio de venta el valor del terreno se deberá considerar el valor del(los) estacionamiento(s) como parte del precio total máximo, siempre que, a juicio del FOVI así proceda.

a) Créditos Individuales.

Estos créditos otorgados por la banca son aplicados para la adquisición, construcción o mejora de viviendas, sean éstas unifamiliares, dúplex o conformantes de edificios multifamiliares. Los beneficiarios de estos créditos son personas que habitarán las viviendas.

En general, cuando estos créditos son utilizados para la adquisición de viviendas, se dice que actúan como capital de préstamo que a su vez asumen la forma de capital de circulación -que permite la reconversión de M' en D' (capital mercancía en capital dinero)-, ya sea para el capital de promoción o para el capital industrial; en tanto que, la vivienda pasa a manos de los usuarios quienes la consumirán y por tal acto deberán reembolsar dicho capital a la institución otorgante del crédito adicionado de un porcentaje determinado por concepto de intereses.

Básicamente los créditos individuales para vivienda de interés social se otorgan hasta por el 80% del valor de la garantía,^{14/} que causan un interés no superior al 10% para viviendas VAIM y del 13% para el tipo A, en ambos casos la aplicación es anual.^{15/} Dichas tasas son ajustables

14/ Se entiende por garantía los bienes físicos o de capital que avalan el crédito y sobre los cuales el FOVI o cualquier institución financiera asegura el crédito.

15/ Estas tasas han variado y en este momento son de 11% para VAIM y 14% para VIS-A.

al alza o baja en base a las variaciones que sufra entre otros, el costo de captación, por ejemplo.

En el caso de viviendas tipo B, la tasa de interés no será inferior al 13% ni superior a lo que resulte de "... restar siete puntos porcentuales al costo porcentual promedio de captación de la banca..., correspondiente al mes último del trimestre natural inmediato anterior al de la celebración del contrato respectivo".^{16/} Dicho porcentaje estará sujeto al alza o baja, reajuste que se realizará al inicio de cada trimestre natural.

En ninguno de los tres casos los bancos se encuentran facultados para cobrar intereses adicionales, comisiones por conceptos diversos, ni otro tipo de cargos, con excepción de aquéllos gastos que apruebe la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

En lo referente a plazos de amortizaciones, los créditos para vivienda de interés social destinados a la adquisición o producción de las mismas se otorgan a 10 años como mínimo; en tanto que los destinados a mejora de viviendas gozan de un plazo no menor de tres años y están sujetos a una tasa de interés acorde con el valor o precio de la vivienda ya mejorada.

^{16/} FOVI/FOGA, Vivienda de Interés Social, p. 30. Esta tasa subió a 26.67%.

Por otra parte, si el sujeto de crédito (acreditado), requiriera ampliación de los plazos de amortización, por tal concepto las instituciones acreditantes sólo cobrarán los gastos de naturaleza directa aprobada por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Empero, dado el caso de que el acreditado otorgara garantías adicionales el monto del crédito podría ampliarse. Pero, tratándose de adquirentes de viviendas tipo A y VAIM y que estén imposibilitados de constituir las garantías adicionales, éstos podrían obtener créditos hasta por el 95% del valor de la garantía, si el Fondo de Garantía y Apoyos a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA), otorga su apoyo hasta por el 15 por ciento de dicho valor, siempre y cuando el acreditado aporte una cantidad no inferior al 5% del mismo valor.

En lo referente a los pagos o amortizaciones de los créditos para construcción y/o adquisición de los diferentes tipos de vivienda, éstos se determinan tomando en consideración la tasa de interés aplicable al momento de otorgarse los créditos, de la siguiente forma:

1ero. Se asume como plazo de amortización 20 años para efectuar los cálculos de los montos a pagar en el primer año; luego, se calcula sobre la base de pagos iguales, un sistema de amortización conjunta a dicho plazo.

2do. Para los años siguientes, las amortizaciones se calculan sobre la base de pagos crecientes. Dichos incrementos, serán anuales y del orden del 8%.

3ro. Los pagos crecientes que permitan la amortización total del crédito, se sujetarán a la restricción de que el plazo real resultante de la aplicación de los mismos, no será menor de 10 años para su liquidación total.

Una restricción de carácter general es la que "obliga" a las instituciones otorgantes de créditos para vivienda de interés social, a la búsqueda de alternativas para los pagos (tanto del principal como de los intereses) de forma que en el primer año los abonos mensuales que efectúen los acreditados, representen aproximadamente el 20% del ingreso mensual de los mismos. Es decir, los pagos podrían ser inferiores a dicho porcentaje, situación que la consideramos ilusoria, ya que, por el contrario, estas entidades tenderán a que el cálculo de los montos a pagar arroje dicho porcentaje, e inclusive, buscarán que las amortizaciones mensuales sean superiores, lo que es más probable debido a que la propia ley faculta a cobrar por este concepto -como máximo- hasta el 25% del ingreso mensual de los acreditados.

b) Créditos puente.

El FOVI en calidad de organismo de servicio, de asesoría técnica y financiera, a través de la banca financiera

directamente tanto a promotores privados como públicos para la construcción de viviendas de interés social. Tales financiamientos se realizan mediante los denominados "créditos puente" que son los que se otorgan a promotores y/o constructores para la producción o mejora de viviendas de dicha naturaleza.

Cuando éstos se otorgan para la construcción (producción) pueden incluir la urbanización así como la adquisición del terreno. Para este último caso, cuando se trata de proyectos a cargo de: municipios, entidades federativas u organismos del sector público, por una parte, y de proyectos del sector privado -en tal caso sujetas a la aprobación del propio fondo- por otra.

A este nivel bien puede decirse que se trata de una primera etapa y que en relación al esquema propuesto en la página 19 de este ensayo correspondería a lo que hubimos denominado "proceso de producción de viviendas". Sin embargo, es necesario que exista un segundo momento o etapa, en la cual se consumirían dichas viviendas. Con el cumplimiento de esta última se completaría el esquema antes aludido, ya que, por una parte tendríamos el proceso de producción y por otra el proceso de consumo.

Empero, es importante explicitar el papel que juegan los denominados "créditos puente" en el proceso de producción

de viviendas y la relación que se establece con y entre los agentes económicos que concurren a dicho proceso productivo. Así, para lograr lo anterior, es necesario recordar que en el proceso de producción propia puede confluír: el capital industrial, el capital de préstamo (bancario), el capital de promoción -fracciones especializadas del capital- el promotor inmobiliario, etc., cada uno de ellos cumpliendo un papel estipulado cuando se insertan en el proceso de producción de viviendas.

Pero, cómo relacionar cada uno de estos elementos con la lógica utilizada para el otorgamiento de "créditos puente",.

En primer lugar, está estipulado que dichos créditos pueden ser otorgados a promotores públicos o privados para la compra y urbanización de terrenos. En este caso, estos agentes estarían cumpliendo el papel de promotores inmobiliarios, ya que, se encargarían de la compra del terreno y de la concepción de un programa sobre el mismo. Es de suponer que tales promotores cuentan con un capital inicial propio (capital de promoción) y que como tal se valoriza. Por otra parte, el hecho de organizar la producción (liberando el suelo y transformando su uso) les prevee de la siguiente componente de la ganancia de promoción: la renta.

Para el cumplimiento de la función de organización, esta fracción puede recurrir al capital de préstamo (créditos bancarios) que releva al capital de promoción, el que a su vez constituye un relevo del capital industrial comprometido; es decir, se constituye en un capital de circulación para este último y como tal interviene en el lapso que dura el período de producción de viviendas; tal situación también acontece con el capital de préstamo respecto al capital de promoción.

En segundo lugar, cuál es el papel que juega FOVI en este contexto?. Este Fondo que provee financiamiento a través de la banca desempeña un papel importante, ya que permite que los créditos otorgados por el sistema bancario puedan ser proveídos a tasas de interés inferiores a las que normalmente están sujetas las operaciones bancarias. Es decir, permite que tales capitales comprometidos puedan financiar sus operaciones de tal modo que sus costos financieros se vean reducidos y como consecuencia de ello se incrementen sus ganancias.

Con esta mecánica se busca alentar a los capitales para que sean invertidos en el sector inmobiliario cuyas características la hacen poco atractiva a los capitales. Tales tipos de incentivación resultan contradictorios en

esencia, pues plantean el controvertido dilema de alcanzar metas sociales mediante el financiamiento del capital con fondos del Estado y, en este particular caso, principalmente, con los ahorros generados por la población. No nos detendremos en este punto, baste, para los intereses del presente, dejar planteada tal cuestión.

Para comprender adecuadamente lo planteado líneas arriba, recurriremos a esbozar las tasas de interés que aplica la banca a los "créditos puente" cuando éstos son destinados a la producción de los diferentes tipos de vivienda de interés social: los créditos para urbanización y construcción de viviendas VAIM causan un interés anual del 11%, en tanto que los intereses son del 14% anual cuando son utilizados para viviendas tipo A, por una parte, y los créditos usados para la producción de viviendas del tipo B están sujetas a una tasa anual no inferior al 14% ni superior a la que resulte de restar seis puntos porcentuales al costo porcentual promedio de captación correspondiente al mes último del trimestre natural inmediatamente anterior a la celebración del contrato respectivo.

Tales tasas están muy por debajo respecto de las tasas reales aplicadas por la banca cuando se tratan de operaciones de similar naturaleza llevadas a cabo sin la intermediación del Fondo. Es decir, se tratan de créditos blandos.

Para tener un punto de apoyo más específico, bástenos comparar dichas tasas aplicadas en 1980, con las calculadas en un estudio publicado por la C.N.I.C., en 1978. En dicho estudio se manifestaba que el costo de financiamiento a la construcción alcanzaba un promedio de 27.8%. Los comentarios sobran, ya que las diferencias entre tasas son sustanciales, y para el presente año (1982), es de suponer, con gran margen de certeza, que dicha brecha se ha ensanchado considerablemente, tal inferencia se ve reforzada si se tiene en cuenta que los bancos ^{ponen} depósitos a plazo fijo (un año), están pagando a los ahorristas tasas de interés que están muy por encima del 40%. Esto nos induce a aseverar que, comparativamente hablando, existe una asignación de capital público sobrenumerado.

Aunque las tasas cuando se tratan de créditos puente para viviendas tipo B son factibles de reajustes al alza, pensamos que los mismos en ningún momento pueden llevar a aquéllas a los niveles reales existente y ni siquiera -en el mejor de los casos- tenderán a estas últimas.

Adicionalmente a dichos porcentajes los bancos están facultados a cargar, al conceder el crédito, sobre el monto de la operación un adicional del 1% por una sola vez.

En cuanto se refiere a los plazos, no quedan estipulados claramente, sólo se mencionan "plazos adecuados para

la recuperación de los créditos", que pensamos deben ser inferiores a los que son aplicables a los créditos individuales, ya que, dichos "plazos adecuados" están en función de los lapsos requeridos para la urbanización, construcción y venta de las viviendas.

En tercer lugar, aunque teóricamente el capital de promoción no asume la calidad de capital productivo, es decir, es autónomo del capital industrial; sin embargo, tratándose de "créditos puente" otorgados a través del Fondo, parece ser que la conjunción existe ya que, al concederse financiamiento a los promotores públicos y privados -tanto para la compra y urbanización del terreno así como para la construcción-, se hace la concesión en la inteligencia de que los mismos asumirán el control de todo el proceso (desde la compra del terreno hasta la venta de las viviendas).

Esta modalidad asumida por el Fondo en la concesión de estos créditos, no es contradictoria con las funciones de las fracciones especializadas de capital debido a que, en la actualidad, éstas tienden a fusionarse para de esta forma aprovechar el componente principal de la ganancia de promoción, es decir, la renta de la tierra, que por lo menos en la ciudad de México es muy alta debido a la demanda creciente de terrenos y a su escasez. Sin embargo, debemos pensar que los créditos concedidos por el Fondo a los promotores son aplicados en forma discriminada y precisa a cada etapa del proceso productivo, para de esta forma evitar el

el hecho de inmovilizar el monto total en una sola etapa del mismo. En resumen, diremos que, en estos casos los "créditos puente" se constituyen en capital de circulación en todas las fases del proceso; por una parte, liberando los capitales de promoción aplicados a la compra y urbanización del terreno y, por otra, liberando la fracción destinada a la producción de viviendas (capital industrial).

En compensación por dichos créditos, los promotores se obligan a pagar una parte de la plusvalía generada en dicho proceso a las instituciones acreditantes.

En cuarto lugar, estos créditos también son otorgados a los constructores, pero no se contempla en los mismos ni la compra así como tampoco la urbanización del terreno. Aquí, con este hecho, se manifiesta claramente la participación de los agentes que concurren al proceso de producción de viviendas; debe existir un promotor inmobiliario que con su capital de promoción se encargue de liberar el terreno y establecer un programa en el mismo, al mismo tiempo que actúa como un capital de circulación para los capitales de los constructores (capital industrial) con el fin de concretizar anticipadamente la realización del valor.

Los capitales de los constructores son capitales productivos, ya que, es en la fase en la cual participa -producción de viviendas- donde se genera la plusvalía del sector

inmobiliario. Estos capitales recurren a los capitales de préstamo (créditos bancarios -modalidad "créditos puente" para los fines del Fondo), quienes financian una parte del capital-dinero inicial de los constructores. Por la concepción de estos créditos los constructores se obligan a pagar un interés, cuyos montos han sido enunciados oportunamente.

Resumiendo diremos que, en estos tipos de créditos aparecen claramente especificados los agentes que participan en la producción de viviendas: el promotor inmobiliario, el capital de préstamo (créditos bancarios). En todos los casos el capital bancario o de préstamo permite la aceleración de los ciclos de los capitales especializados concurrentes al proceso de producción.

Hasta este punto se tiene cubierta la primera fase o etapa del proceso; sin embargo, aquí no termina la participación del Fondo, sino que va más allá. En una segunda etapa -una vez terminadas las viviendas-, el Fondo participa de tal forma que permite que la banca otorgue financiamientos para que los usuarios puedan consumir el bien vivienda, y esto lo logra a través de los denominadas créditos individuales -ya se vieron anteriormente- y que son utilizados por los adquirentes para pagar el precio de las viviendas. Sólo resta decir que, dichos créditos son otorgados por las instituciones de crédito y que actúan como capitales de circulación los cuales se inmovilizan durante todo el tiempo

necesario (10 años), hasta que los usuarios hayan cancelado el precio del inmueble adquirido con tales créditos. Dichos capitales son necesarios para la reproducción del ciclo del capital en su conjunto. Pero, es necesario diferencial cuál de las formas asume dicho capital de circulación. No puede asumir la forma de capital inmobiliario rentista porque finalmente la vivienda pasa a ser propiedad de los usuarios finales de la misma, y porque los lineamientos esbozados por el Fondo claramente explicitan que los créditos individuales tienen que ser destinados a la adquisición de tales bienes por los consumidores finales.

Entonces, expresadas estas salvedades, concluimos que dicho capital de circulación asume la forma de capital de préstamo que conduce a la propiedad del inmueble y que es indispensable para que los compradores puedan efectuar su pago al promotor, es decir, para que liberen al capital de promoción actuando como capitales de circulación. Tales formas de capital sólo obtienen intereses, los mismos que son pagados por los acreditados; dichos intereses no son extraídos de la plusvalía generada en la producción del inmueble, sino del conjunto de la plusvalía social mediante los ingresos de los ocupantes de las viviendas.

En suma, los créditos o financiamientos que otorga la banca con la mediación del FOVI, son aplicados tanto al

proceso de producción como de circulación de la vivienda. Cuando se tratan de "créditos puente" a promotores y/o constructores de viviendas de interés social, la tasa de interés es de 11% para viviendas VAIM, 14% para viviendas tipo A y para el tipo B de 26.67%, en todos los casos la aplicación es anual. Si los créditos son para adquirientes (créditos individuales), causan un interés del 10%, 13% y no menos del 13% anual sobre saldos insolutos, para los tipos mencionados respectivamente.

c) Otras aplicaciones de los créditos puente.

Los créditos puente además de ser otorgados a promotores y/o constructores para ser aplicados a la construcción y/o mejora de viviendas, pueden ser proveídos para los programas de remodelación urbana. Tales créditos son considerados para vivienda de interés social si se sujetan a los siguientes lineamientos:

- a) Que son aprobados técnicamente por el Fondo;
- b) De las unidades que integren el edificio o el conjunto respectivo, por lo menos el 70% deberán corresponder a viviendas que tengan los valores que se señalan para viviendas de interés social, de acuerdo a la zona en la que se encuentren ubicadas; y
- c) El porcentaje restante (30% como límite) de las unidades que constituyen los edificios o conjuntos referidos en el punto a), podrá estar referido a

viviendas o locales comerciales o industriales con precios no superiores a: VAIM, 700 mil pesos; tipos A y B un millón 51 mil pesos. 17/

A los créditos usados en este 30%, se les aplicarán tasas de interes del tipo dentro del cual su valor quede comprendido, según la zona de que se trate sin que en ningún caso excedan de la correspondiente a VIS-B.

El otorgamiento de los créditos puente para remodelación o urbana, están circunscritos a las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey; ciudad y puerto de Veracruz; y otras ciudades de la República que determine el Banco de México en concordancia con el Plan Global de Desarrollo Urbano.

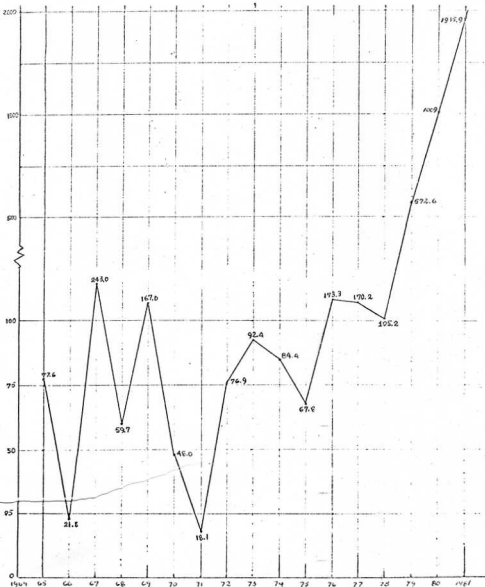
7.- Apoyos financieros a las instituciones de crédito.

Aparte de las relaciones establecidas entre el Fondo y las instituciones bancarias para el otorgamiento de los crédito individuales y puente, existe otro tipo de interrelación entre ambos que consiste en el otorgamiento de complementos financieros a las instituciones de crédito proveniente de los fondos del FOVI.

17/ Precios estipulados por el Fondo y vigentes al 31 de abril de 1982. Tales precios están sujetos a modificaciones trimestrales.

POVI/POGA APOYOS MERCADOS 1963-1981
(millones de pesos)

123.



La aprobación técnica es un documento expedido por el Fondo a solicitud de los promotores, constructores o instituciones de crédito, en el cual se indica que el conjunto habitacional y/o grupos de viviendas del proyecto cumplen con las normas y criterios establecidos para la vivienda de interés social. Tal aprobación se apoya en análisis de la documentación presentada por el promotor, y en el cual se pondera el proyecto y su contenido en cuanto a los aspectos técnicos y económicos referidos a las disposiciones emitidas por el Banco de México.

Tal aprobación tiene una vigencia de dos años a partir de la fecha de su expedición.

La solicitud para obtener la aprobación técnica debe acompañarse con la siguiente documentación:

- Antecedentes base del proyecto, que contempla datos socioeconómicos de la población a la cual se destina el mismo; localización del terreno (indicando vías de comunicación o acceso, servicios comunales, servicios municipales, etc.); documentación acreditando propiedad del terreno; estudios sobre mecánica de suelos, estudios afines y necesarios para la realización del proyecto; etc.

- Proyectos, debe incluir: a) proyecto urbanístico (loteificación y trazado de calles, etc., localización

de los tipos de vivienda), planos de las redes de servicios (agua, alcantarillado, energía eléctrica, etc.), otros; y b) proyecto arquitectónico, planos para cada tipo de vivienda, etc.

- Generales, calendario para ejecución de obras y programas de inversión en urbanización y edificación, etc.

CAPITULO III. ANALISIS DE LAS ACCIONES DEL FOVI EN EL MARCO DEL PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA: 1965-1980.

A. Inversiones Realizadas en la Producción de Viviendas de Interés Social.-

El análisis de las cifras, relativas a inversiones realizadas para la producción de viviendas de interés social, la hemos dividido en tres partes: Inversiones totales del sector público y de la banca privada y mixta (sector mixto) que abarca el período 1965-1980; inversiones en vivienda terminada período 1973-1980; e, inversiones en vivienda terminada por zonas geográficas desde 1973 hasta 1980.

Tal desglosamiento responde a la necesidad de abarcar cada una de las componentes principales para la cabal comprensión del comportamiento de la variable en estudio y, además, tener un marco referencial adecuado para el estudio de la misma, pero referida al Programa Financiero de Vivienda operacionalizado por el FOVI/FOGA.

1.- Inversión total en programas de vivienda 1965-1980.

La inversión total en programas de vivienda está referida a la realizada en viviendas terminadas, vivienda progresiva y gastos de urbanización, y llevadas a efecto por el sector público y por el sector mixto (banca privada y

mixta). Cabe destacar, sin embargo, que a nivel de las inversiones canalizadas por el sistema bancario no existe tal desagregación, por lo que las mismas están referidas a viviendas terminadas y que corresponden al número de créditos otorgados por el sistema.

Hechas estas salvedades, estamos en condiciones de realizar el análisis respectivo y además, dejamos expedito el camino para, en su oportunidad, analizar las cifras correspondientes a la segunda subdivisión arriba mencionada.

Las estadísticas correspondientes a este ítem, son analizadas tanto en términos de pesos corrientes como de pesos constantes (de 1970). Esta situación responde a la necesidad de observar, a través del tiempo la real evolución de las inversiones.

Al observar las cifras del cuadro 11 (a pesos corrientes), notamos que las inversiones realizadas por ambos sectores manifiestan comportamientos opuestos; es decir, que, mientras en un caso la inversión del sector mixto es predominante, en otro lo es la pública. El primer caso se nota claramente entre los años 1965 y 1971, en los que la inversión del sector mixto predomina sobre la del sector público, llegando en algunos años a representar casi el 100% del total invertido. Así por ejemplo, en 1969 y 1970 las inversiones del sector público alcanzan la suma de 114 (12.32%) y 26 (2.12%)

CUADRO No. 11: MEXICO: TENDENCIAS DE INVERSIONES EN VIVIENDA 1965-1980.
(millones de pesos corrientes)

Años	SECTOR PUBLICO		SECTOR MIXTO		TOTAL
	Inversión	% Total	Viviendas de interés soc. Inversión a/	% Total	
1965	149	21.88	532	78.12	681
1966	217	24.44	671	75.56	888
1967	1,397	63.91	789	36.09	2,186
1968	511	47.15	640	52.28	1,211
1969	114	12.32	811	87.68	925
1970	26	2.12	1,199	97.88	1,225
Total					
1965-70	2,474	34.77	4,642	65.23	7,116
1971	378	24.9	1,140	75.10	1,518
1972	1,147	57.12	861	42.88	2,008
1973	3,243	71.29	1,306	28.71	4,549
1974	6,434	85.89	1,057	14.11	7,491
1975	8,467	86.44	1,228	13.56	9,795
1976	11,463	89.97	1,278	10.03	12,741
1977	9,634	87.08	1,429	12.92	11,063
1978	15,547	77.47	4,521	22.53	20,068
1979	24,092	73.12	8,855	26.88	32,947
1980	31,229	78.18	8,715	21.82	39,944
Total					
1971-80	111,634	78.55	30,490	21.45	142,124

FUENTE: Años 1965-1972, para la inversión pública de COPEVI, Investigación sobre vivienda, Vol. IV, cuadro 1; inversión en vivienda de interés social de Scheuingart M. y Garza G. La acción habitacional del Estado. Años 1973-1980, COVI, Estadística básica de vivienda 1973-1980, México 1982.

a/ No se incluyen inversiones directas de FOVI.

CUADRO No. 12: INVERSION TOTAL EN PROGRAMAS DE VIVIENDA POR ORGANISMOS 1965-1980 (millones de pesos corrientes)

Años	Total (192)	FOVI,FOGA (1)	Sub-total Organismos Sec. Pub. (2) a/	BHOSFSA	BANORPAS	INV/INDECO	ISSETE	FOVISESTE	INTONAVIT	CODEUR (DOF)	Org. sect. PRIV/ y/o sect. ISSFAN en SNIOP
1965	680	619	61	-	-	-	-	-	-	-	35
1966	888	729	159	-	-	126	24	-	-	-	44
1967	2,896	1,579	607	495	-	69	43	-	-	-	196
1968	1,211	678	533	495	-	33	5	-	-	-	570
1969	925	811	114	106	-	1	7	-	-	-	565
1970	1,225	1,199	26	-	-	-	-	-	-	-	146
1971	1,518	1,140	378	-	278	-	100	-	-	-	546
1972	2,008	861	1,147	-	274	172	250	-	-	-	406
1973	4,549	1,306	3,243	-	713	47	177	399	1,503	-	44
1974	7,991	1,957	6,034	-	542	431	-	1,414	2,621	-	196
1975	9,955	1,928	8,027	-	338	274	-	2,485	5,452	-	67
1976	12,741	1,278	11,463	-	782	631	-	2,283	7,032	-	330
1977	11,063	1,429	9,634	-	1,099	253	-	2,435	5,701	-	146
1978	20,659	4,521	15,848	-	1,171	292	-	5,137	8,433	-	313
1979	32,847	8,855	24,002	-	1,772	499	-	5,104	17,332	-	243
1980	39,844	8,715	31,229	-	0	951	-	8,137	19,968	-	84
TOTAL	149,240	36,105	113,135	1,166	5,969	3,789	429	26,994	69,062	2,118	1,705

FUENTES: 1965-1972, Schteingart, M. y Garza G., op. cit., cuadro 37, p. 109; 1973-1980, Comisión Intersecretarial de planeación, etc., op. cit.

a/ En los años 1970, 71 y 72, no se cuenta con información desagregada por organismos. Asimismo, todos los organismos excepto BHOSFSA, INDECO e ISSETE, comienzan a operar a partir de 1973.

NOTA: Los cuadros y cifras correspondientes a las inversiones del sector público - que para efectos de elaboración del cuadro lo conforman todos los organismos menos el PPV - entre los años 1965-68, debido a que en el cuadro, en tales años, las inversiones directas del FOVI fueron incluidas en el sector público, en tanto que en el cuadro dichas inversiones y en los mismos años se contemplan en el PPV.

millones de pesos, respectivamente, en tanto que las del sector mixto llegan a 811 (87.7%) y 1,199 (97.9%) millones de pesos, para los mismos años respectivamente. (Ver cuadros 12 y 13)

En general, en este período las inversiones del sector público pasa de 149 a 26 millones de pesos entre 1965 y 1970, luego de un significativo repunte en 1967 (63.9% del total), por lo que, en promedio, absorben -en el período y excluyendo 1971- el 34.77% de las inversiones, mientras que las realizadas por el sector mixto alcanzan el 65.23%, porcentaje que se eleva significativamente si se excluyen del análisis las cifras correspondientes al año 1967, que modifica la participación total de ambos sectores en el período.

En resumen, se invirtió en dicho lapso la suma de 7,116 millones de pesos, de los cuales el mayor aporte fue canalizado por el sector mixto. Entonces se debe entender tal período como de predominio de las inversiones realizadas por el sistema bancario, pero en un contexto en el que la acción del sector público se ve limitada por la ausencia de organismos especializados (véase cuadro 13), cuya acción es reducida. Así, por ejemplo, en el período en cuestión sólo se ubica la participación -como organismos del sector público- de BNOSPSA, INV (INDECO) e ISSSTE.

Por el contrario, esta tendencia se ve sustancialmente modificada entre los años 1972 y 1980, período en el cual

CUADRO No. 13: PARTICIPACION PORCENTUAL ANUAL DE LA INVERSION TOTAL EN VIVIENDA POR ORGANISMOS. 1955-1980.

Años	Inversión Total	PFV (FOVI/FOGA)	Sub-total Organismos		ENOSPSA	BANDERAS	INV/INDECO	ISSSTE	FOVISSSTE	INFONAVIT	DEHPI CCEBUR (DDF)	Organismos sectorizados FOVINS/ y no sect. ISSFAN en SAHOP
			Sector Público	Sector Privado								
1955	100	91.03	8.97	-	8.97	-	-	-	-	-	-	-
1956	100	82.09	17.91	-	1.01	-	14.39	2.70	-	-	-	-
1957	100	72.23	27.77	-	22.64	-	3.56	1.97	-	-	-	-
1958	100	55.92	44.01	-	40.87	-	2.72	0.41	-	-	-	-
1959	100	81.63	12.32	-	11.46	-	0.11	0.76	-	-	-	-
1960	100	97.88	2.12	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1961	100	75.10	24.90	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1962	100	42.58	57.42	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1963	100	28.71	71.29	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1964	100	18.11	81.89	-	15.67	-	3.89	8.77	33.04	8.92	0.97	-
1965	100	13.56	86.44	-	7.23	-	5.75	18.88	48.34	3.07	2.62	-
1966	100	10.03	89.97	-	3.45	-	2.80	21.29	55.46	0.68	2.76	-
1967	100	12.92	87.08	-	6.14	-	4.95	17.52	55.51	2.59	2.86	-
1968	100	12.92	87.08	-	9.93	-	2.29	22.01	51.53	0.0	1.32	-
1969	100	22.53	77.47	-	5.83	-	1.45	25.60	42.02	1.56	1.01	-
1970	100	26.88	73.12	-	2.34	-	1.51	15.49	52.61	0.43	0.74	-
1971	100	21.82	78.18	-	-	-	2.41	20.37	49.99	0.21	0.51	4.69
Total	100	24.19	75.81	0.78	4.0	2.54	0.29	13.03	46.28	1.42	1.14	1.26

FUENTE: Elaboración nuestra con datos del cuadro 12.

predominan las inversiones del sector público sobre las realizadas por el sector mixto; tal situación debe ser atribuida, esencialmente, a la más decidida participación del Estado, actitud que se materializa en la creación de diversos organismos (Fondos Institucionales). (ver cuadro 12)

Estos fondos vigorizan la acción del Estado y amplían las alternativas de solución al problema de la vivienda, pues basan su acción en un sistema creciente de captación de recursos y en tasas de interés (4%) sustancialmente inferiores a las manejadas por el Programa Financiero de Vivienda (PFV) operativizado por el FOVI/FOGA mediante la red del sistema bancario (11%, vivienda tipo A; 12.28%, vivienda tipo B y 10% para VAIM, tasas promedio). Tal diferencia de tasas, entre otros factores, explica y determina la evolución decreciente de la participación del PFV en la inversión realizada en la producción de viviendas de interés social en dicho lapso.

El tránsito de una situación a otra está mediada por un período de transición (1971-1972) en la que la acción de ambos sectores -en materia de inversiones- alcanzan un cierto equilibrio (57% sector público y 43% sector mixto en 1972), y se caracteriza, además, porque en dichos años las tendencias se revierten en favor del sector público.

Es a partir de 1973 en que la participación del sector mixto en el total de las inversiones baja bruscamente, llegando a su más bajo nivel en 1976 con una inversión de

1,278 millones de pesos (10.03%) frente a 11,463 millones de pesos (89.97%) invertidos por el sector público.

De este año en adelante, se nota un repunte en las inversiones del sistema bancario que permite que su participación porcentual en el total de inversiones alcancen niveles significativos (aproximadamente 25% del total), pero sin llegar a los niveles que había manifestado en el período previo.

Es importante notar que tal repunte se produce en un contexto en el que las inversiones públicas crecen en términos cuantitativos (absolutos), de lo que se desprende que en el período 1972-1980 el total invertido en vivienda creció significativamente.

Concluyendo, en relación al total de inversiones, y en términos absolutos, las inversiones del sector público pasaron de 378 millones de pesos en 1971 a 31,229 millones de pesos en 1980, que traducidos a términos relativos significa un paso de 24.9% a 78.18% para los mismos años, respectivamente. Mientras que las inversiones de la banca privada y mixta en los mismos años fueron de 1,140 millones de pesos (75.1%) y 8,715 millones de pesos (21.82%), lo que en términos de la inversión total significan el paso de una inversión de 1,518 millones de pesos en 1971 a otra de 39,944 millones de pesos en 1980 (véase cuadro 11); con una participación promedio de 78.55% y 21.45% en el período (1972-1980) del sector público y mixto, respectivamente.

Es importante resaltar que las tendencias manifestadas por la inversión del sector público están determinadas fundamentalmente, por las realizadas por dos de los fondos creados por el Estado en 1972: FOVISSSTE e INFONAVIT, mismos que invierten en el período las sumas de 26,994 y 69,062 millones de pesos, respectivamente; lo que significa una proporción de más del 80% del total invertido por éstos y los cinco restantes organismos componentes del sector público (INDECO, BANOBRAS, DGHP-DDE/CODEUR, FOVIMI/ISSFAM, y Organismos sectorizados y no sectorizados en SAHOP).

Lo dicho hasta aquí, se puede resumir en los siguientes términos: la inversión total realizada, tanto por el sector público como por la banca privada y mixta (sector mixto) en vivienda a pesos corrientes en el período 1965-1980, ha manifestado tendencias crecientes, mismas que se observan comparando el total invertido en 1965 (681 millones de pesos) y el invertido en 1980 (39,944 millones de pesos); para un total general en el período de 149,240 millones de pesos corrientes, de los cuales correspondió al sector público 114,108 millones de pesos (76.46%) y 35,132 millones de pesos (23.54%) a la banca privada y mixta, lo que de acuerdo a los cortes realizados en el período en cuestión (1965-1970 y 1971-1980) arrojan una tasa de crecimiento anual promedio de las inversiones de 12.46%, -29.47% y 17.65% para cada uno de los rubros, respectivamente en el primer subperíodo, y 43.8%, 63.31% y 25.36%, en el mismo orden, para el segundo subperíodo. (ver cuadros 11 y 14)

CUADRO No. 14: MEXICO: TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y MIXTA EN VIVIENDA 1965-1980. (Porcientos)

Años	Inversión del Sect. Público en vivienda	Inversión del Sect. Mixto en viv. de interés social	Inversión Pública y Mixta
1965	-	-	-
1966	45.6	26.1	30.4
1967	543.8	17.6	146.2
1968	- 59.1	- 18.9	- 44.6
1969	- 80.0	26.7	- 23.6
1970	- 77.2	47.8	32.4
1971	1,353.8	- 4.9	23.9
1972	203.4	- 24.5	32.3
1973	182.7	51.7	126.5
1974	98.4	- 19.1	64.7
1975	31.6	25.6	30.8
1976	35.4	- 3.8	30.1
1977	- 16.0	11.8	- 13.2
1978	61.4	216.4	81.4
1979	55.0	95.9	64.2
1980	29.6	- 1.6	21.2
Tasa de crecimiento anual prom.			
1965-70	- 29.47%	17.65%	12.46%
1971-80	63.31%	25.36%	43.81%

FUENTE: Elaboración nuestra con datos del cuadro 11.

NOTA: La tasa de crecimiento promedio anual se obtuvo utilizando la fórmula: $A(1+i)^n = B$

$$i = \sqrt[n]{\frac{B}{A}} - 1, \text{ donde:}$$

- i = Tasa geométrica de crecimiento;
 n = período de estudio. Diferencia de años entre el dato del año mayor y el dato del año menor.
 B = Dato del año mayor;
 A = dato del año menor.

La tendencia creciente de las inversiones totales entre 1965 y 1970 está marcada, principalmente, por el ritmo de las realizadas por la banca privada y mixta; en tanto que entre 1971 y 1980, la pauta la dan las realizadas por el sector público, quienes a su vez presenta tal dinamismo gracias a la acción realizada por los Fondos creados por el Estado en 1972, en consecuencia en este período las acciones de la banca privada y mixta pierden peso relativo en materia de inversiones en vivienda de interés social.

Para tener una idea más aproximada de lo que aconteció con las inversiones totales en viviendas de interés social, las cifras mostradas en el cuadro 11 las llevamos a pesos de 1970; para ello utilizamos el deflactor del índice de precios implícitos del PIB con base 1970 = 100. Los resultados de tal operación se muestran el cuadro 15.

Del análisis de la información que se presenta en dicho cuadro, se desprenden los siguientes comentarios: En primer lugar, la inversión realizada por ambos sectores (inversión total) entre 1965 y 1980 se incrementó -en términos reales- en 7,052.6 millones de pesos constantes (870.3% frente a los 39,263 millones de pesos (5,765.5%) que aparece como incremento a pesos corrientes; siendo la inversión total en el período 1965-1980 de 57,014.9 millones de pesos de 1970, inversión que manifestó una tasa de crecimiento anual promedio de 16.35%.

Tales niveles de inversión en dicho período, responden exclusivamente al dinamismo que mostraron éstas en el subperíodo 1971-1980, en el que se consiguió incrementar la misma en 6,429.6 millones de pesos constantes; es decir, se cuadruplicaron entre uno y otro año.

No sucedió así entre 1965 y 1970, años en los cuales las inversiones variaron en términos absolutos en sólo 414.6 millones de pesos constantes, lo que significa que aquéllas apenas se incrementaron en 51.2%. Por consiguiente, en total invertido a pesos constantes entre 1971-1980 (49,270.7 millones de pesos) fue casi siete veces más de lo aplicado en 1965-1970 (7,744.2 millones). (ver cuadro 15)

Lo ocurrido en estos últimos años tiene como explicación lo acaecido en el sector público, que con la puesta en acción de los denominados Fondos Institucionales o Especiales, adquirió mayor peso relativo en relación al sector mixto debido a los mayores recursos que les fueran asignados por el Estado.

Sin embargo, podemos afirmar que aunque entre 1965 y 1980 se hubo incrementado la inversión total en viviendas como vemos más adelante, ésta resultó ser insuficiente para hacer frente a las crecientes necesidades de vivienda de la población.

CUADRO No. 15: TENDENCIAS DE INVERSIONES EN VIVIENDA Y VARIACION ANUAL DE LA INVERSION PUBLICA Y MIXTA 1965-1980. (millones de pesos de 1970)

Años	Sector Público			Sector Mixto			Total		
	Inversión	Variación Anual Relativa	Variación Anual Absoluta	Vivienda de int. soc. Inversión	Variación Anual Relativa	Variación Anual Absoluta	Inversión sect. mixto + sect. público	Variación Anual Relativa	Variación Anual Absoluta
1965	177.3	-	-	633.1	-	-	810.4	-	-
1966	247.4	39.54%	70.1	765.0	20.83%	131.9	1,012.4	24.92%	202.0
1967	1,950.7	526.80%	1,303.3	875.8	14.48%	110.8	2,426.5	139.68%	1,414.1
1968	616.7	-60.23%	934.0	691.2	-21.07%	-184.6	1,307.9	-46.10%	-1,118.6
1969	118.6	-80.77%	498.1	843.5	22.03%	152.3	962.0	-26.44%	-345.9
1970	2,26.0	-78.08%	92.6	1,199.0	42.15%	355.5	1,225.0	27.34%	263.0
1965-70	2,736.7	-	-	5,007.6	-	-	7,744.2	-	-
Tasa crec. anual prom.	-	-31.88%	-	-	13.62%	-	-	8.6%	-
1971	356.9	1,272.69%	330.9	1,076.5	-10.22%	-122.5	1,433.4	17.01%	208.4
1972	1,019.6	185.68%	662.7	765.3	-28.91%	-311.2	1,748.9	22.01%	315.5
1973	2,555.6	150.57%	1,536.0	1,028.8	34.42%	263.5	3,584.3	104.94%	1,835.4
1974	4,129.7	61.59%	1,574.1	678.5	-34.05%	-350.3	4,808.2	34.14%	1,223.9
1975	4,696.1	13.72%	566.4	736.5	8.55%	58.0	5,432.6	12.99%	624.4
1976	5,316.8	13.21%	620.7	592.6	-19.54%	-143.9	5,909.4	8.78%	476.8
1977	3,426.0	-35.56%	1,890.8	508.2	-14.24%	-84.4	3,934.3	-33.42%	-1,975.1
1978	4,810.3	40.40%	1,384.3	1,399.0	175.28%	890.3	6,209.3	57.83%	2,275.0
1979	6,103.9	26.89%	1,293.6	2,243.8	60.38%	844.8	8,347.3	34.44%	2,138.0
1980	6,147.4	0.71%	43.5	1,715.5	-23.54%	-528.2	7,863.0	-5.80%	-484.0
1971-80	38,562.3	-	-	10,744.8	-	-	49,270.7	-	-
Tasa crec. anual prom.	37.2%	-	-	-	5.31%	-	-	20.82%	-

FUENTE: Elaboración nuestra en base a datos del cuadro 11.

*/ Se usó el deflactor del Índice de precios implícito del producto bruto interno (PBI), base 1970 = 100.

Tal situación puede ser explicada tentativamente, por el proceso inflacionario que vivió la economía del país; sin embargo, ello pone de manifiesto que las políticas que se llevaron a la práctica para solucionar el problema de la vivienda resultaron ser ineficientes, debido a que no se contempló o se le soslayó cuando se realizaron los programas de inversión en vivienda.

Dicho aspecto tuvo que tener repercusiones en el número de viviendas construidas con tales inversiones a pesos constantes; ya que, de haber crecido éstas a similares niveles a las que manifiestan las inversiones a pesos corrientes, el número de viviendas producidas inevitablemente hubiera sido mayor y se hubieran conseguido resultados más significativos en la solución del déficit habitacional.

En segundo lugar, respecto a las inversiones realizadas por los dos sectores entre 1965-1980, se puede observar que las realizadas por el sector mixto en el año 1980 casi triplican a las aplicadas en 1965, es decir, éstas sufrieron un incremento de 171% (1,082.5 millones de pesos constantes) entre uno y otro año. Mientras que la inversión realizada por el sector público sufrió sustanciales variaciones entre los mismos años; así, la realizada en 1980 refleja un incremento de 5,970.1 millones de pesos constantes (3,367%) en relación a la aplicada en 1965 (177.3 millones de pesos de 1970).

En tercer lugar, en lo que se refiere a la tasa de crecimiento anual promedio de las inversiones, se observa que a pesos de 1970, ésta es inferior a la manifestada a pesos corrientes. Tal acontece en los dos subperíodos en que fue dividido el período de análisis, tanto para las inversiones totales como para la realizada por el sector público y el sector mixto.

Así, para 1965-1970, dicha tasa a pesos corrientes era de -29.47%, 17.65% y 12.46% para el sector público, banca privada y mixta y total de inversiones, respectivamente; en tanto que, para el mismo período y en el mismo orden a pesos de 1970, estas tasas fueron de -31.88%, 13.62% y 8.6%. Lo observado nos muestra una vez más que es en este período cuando las inversiones en el marco del PFV son las que dan la pauta del comportamiento del total de inversiones y, como consecuencia de ello, el peso del PFV en este período es evidente.

En tanto que entre 1971-1980, y a pesos constantes, esta tasa manifiesta los siguientes porcentajes: 37.2%, 5.31% y 20.82% para los mismos conceptos y en similar orden que en el anterior subperíodo. De tal información se desprende, corroborando lo dicho cuando analizamos dicha tasa a pesos corrientes, que las inversiones de la banca privada y mixta en el marco del PFV, han perdido importancia relativa en este último decenio el que a su vez lo han ganado los Fondos que actúan dentro del sector público (ej. INFONAVIT, FOVISSSTE, etc.).

Finalmente, diremos que la inversión total realizada en el período 1965-1980, fue de 41,299 millones de pesos por el sector público, 15,752.4 millones por el sector mixto (banca privada y mixta y FOVI-FOGA), lo que hace un total invertido a pesos de 1970, de 57,014.9 millones de pesos, que contrasta claramente con las cifras que detallamos anteriormente para los mismos conceptos a pesos corrientes. Sin embargo, pese a ello, en términos generales, podemos afirmar que la inversión en vivienda se ha incrementado aunque no ha alcanzado los niveles necesarios para solucionar el problema de la vivienda que aqueja a gran parte de la población y especialmente a los sectores de más bajos ingresos.

2.- Inversión en vivienda terminada 1973-1980.

A diferencia del análisis realizado en el acápite anterior, éste se refiere única y exclusivamente a la inversión que tiene como producto final una vivienda lista para ser habitada.

Es importante la diferencia que existe entre éste y el precedente análisis, ya que nos permite visualizar el número de viviendas terminadas que anualmente se colocan en el mercado para satisfacer la demanda existente. Asimismo, tiene importancia debido a que, en la acción de los organismos del Estado, reflejadas en las estadísticas existentes, se consideran los montos invertidos sin la adecuada discriminación,

lo que generalmente induce a apreciaciones erróneas, pues en los mismos se contabilizan, por ejemplo, inversiones para refacciones de viviendas pre-existentes, inversiones en vivienda nueva pero no terminada en el período, etc., que no pocas veces son tomadas como viviendas nuevas.

El período de referencia para las siguientes apreciaciones, está limitada en el tiempo a los años 1973-1980, habiendo omitido del mismo el período 1965-1972, debido a que en tales años el grueso de las viviendas producidas correspondió al PFV (FOVI/FOGA), que como ya se dijera, sólo se ocupa principalmente, de la producción de viviendas nuevas.

Igualmente, presentamos la información de modo tal que, paralelamente al análisis de la inversión realizada por los sectores público y mixto, visualicemos la acción de los organismos que conforman el primer sector. Esta presentación nos permitirá, a su vez, comparar la acción de cada uno de los organismos frente al PFV y determinar el peso relativo de cada uno de ellos en el conjunto de la inversión.

Lo dicho hasta el momento sirve de marco a los comentarios que presentamos a continuación, producto del análisis de las estadísticas existentes.

El sector público conformado por BANOBRAS, FOVISSSTE, INDECO, INFONAVIT, FOVIMI/ISSFAM y DDF/CODEUR, invirtió en

el período 1973-1980 la suma de 70,531 millones de pesos corrientes en viviendas terminadas, cantidad que difiere en 39,579 millones de pesos del total invertido (110,110 millones de pesos) por éstos para el mismo período en programas de vivienda (véanse cuadros 13 y 16). Tal diferencia hace que la participación del PFV en este período suba hasta representar el 28.77% del total invertido (99,020 millones de pesos corrientes).

Tal forma de tratar la información, nos lleva a determinar que la participación del FOVI/FOGA (PFV) año a año, es significativamente más alta que la obtenida relacionando la inversión de este organismo con el total invertido por el sector público en programas de vivienda.

Así, si se comparan los datos de los cuadros 12 y 16, se puede observar que en 1976 existe una cierta correlación en la participación del FOVI/FOGA respecto del total, ya que, en el primer caso, la participación de éste llega a 12.68% y el segundo a 10.03%; en tanto que en los demás años estos porcentajes difieren.

Esta situación nos lleva a replantear las primeras conclusiones que obtuvieramos cuando analizamos la información referida a la inversión total en programas de vivienda -punto a)-; es decir, que el FOVI/FOGA había perdido peso relativo

CUADRO No. 16: MONTO DE INVERSIONES EN VIVIENDAS TERMINADAS EN PROGRAMAS DEL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO POR ORGANISMOS. ESTRUCTURA ANUAL DE LAS INVERSIONES. 1973-1980. (millones de pesos corrientes).

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980 ^{a/}	Inversión total
<u>Total Organismos</u>	2,178	3,837	5,054	10,078	7,329	13,853	25,870	30,821	99,020
PFV (FOVI/FOGA)	1,306	1,057	1,328	1,278	1,429	4,521	8,855	6,715	28,489
	59.96%	27.55%	26.28%	12.68%	19.50%	32.64%	34.23%	28.28%	28.77
<u>Subtotal Organismos</u>	872	2,780	3,726	8,800	5,900	9,332	17,015	22,106	70,531
	40.04%	72.45%	73.72%	87.32%	80.50%	67.36%	65.77%	71.72%	71.23
BANORPAS	46	339	5	203	36	21	129	0	701
	2.11%	8.83%	0.10%	2.01%	0.52%	0.15%	0.5%		0.79
FOVISSSTE	144	561	807	704	148	1,316	2,111	4,332	10,133
	6.61%	14.62%	15.97%	6.99%	2.02%	9.50%	8.16%	14.06%	10.22
INDECO	8	173	164	631	234	25	21	357	1,613
	0.37%	4.51%	3.24%	6.26%	3.19%	0.18%	0.08%	1.16%	1.63
INFONAVIT	369	1,542	2,646	7,005	5,356	7,789	14,511	17,166	56,384
	16.94%	40.19%	52.35%	69.51%	73.08%	56.23%	56.1%	55.7%	56.94
FOVIMI/ISSFAM	0	35	92	257	124	181	243	204	1,136
	0.0%	0.91%	1.82%	2.55%	1.69%	1.31%	0.94%	0.66%	1.15
DDF/CODEUR	305	130	12	0	0	0	0	47	494
	14.0%	3.39%	0.24%					0.15%	0.5%

FUENTE: COVI, op. cit.

a/ Ver nota a/ cuadro 17.

en su participación en materia de inversiones en la última década.

Reformulando tales afirmaciones en función de la información contenidas en los cuadros 16 y anexo 4, llegamos a las siguientes conclusiones:

1.- El Programa Financiero de Vivienda, mantuvo a lo largo de la década de los '70s una participación importante en la tarea de promover la utilización de los recursos financieros que capta la banca privada y mixta en planes de vivienda que fueron desarrollados a través de promotores públicos y privados, así como la complementación de dichos recursos mediante el otorgamiento de apoyos financieros para llevar adelante los diversos programas.

2.- Los recursos de crédito interno (bancarios) del PFV antes de la creación de los Fondos Especiales de Vivienda (1972) constituían la fuente financiera por excelencia que apoyaba la construcción masiva de vivienda de interés social para personas de ingresos medios y bajos; tal acción se vio reforzada por la acción del FOVI quien aprobaba -y aprueba- técnicamente los programas de interés social realizados con financiamiento de la banca privada y mixta, desarrollando proyectos específicos y otorgando apoyos financieros a diversos promotores de vivienda de interés social.

3.- Con la creación de los Fondos Especiales, las acciones del FOVI se ven reducidas, aunque el peso relativo que pierden no es sustancial de modo tal que sigue siendo importante en el contexto de los organismos dedicados a la solución del problema de la vivienda; siendo explicable esta pérdida de peso debido a la diferencia de tasa de interés con que operan cada uno de los sectores, en particular, y al cambio en la política estatal para abaratar la vivienda, en general. Esta segunda causa es la que determina la situación antes descrita, aunque debido a la primera era de esperar que la participación del FOVI bajara drásticamente, cosa que no aconteció debido a que las tasas de interés que rigen en el programa son significativamente inferiores a las que regulan las operaciones corrientes (préstamos hipotecarios, por ejemplo) de la banca.

En lo que concierne a la acción de los organismos del sector público en el período de análisis (1973-1980), se observa que, son básicamente dos organismos (FOVISSSTE e INFONAVIT) los que absorben las mayores proporciones de la inversión del sector en su conjunto, así como de la inversión total, aunque en mayor medida la acción del INFONAVIT es de resaltar.

Así, por ejemplo, respecto al total de inversiones en viviendas terminadas durante 1973-1980, la de ambos organismos representan, en el período, casi el 67% del total, que

conjuntamente con las realizadas por el FOVI (28.77%) llegan a absorber más del 95% del total; en tanto que respecto de las inversiones del sector público el INFONAVIT y el FOVISSSTE significan casi el 95% (ver cuadro 16), situación que se repite, aproximadamente, con las mismas características año a año.

En lo que respecta a la distribución anual del total de inversiones, tanto del sector público como del mixto, se observa que éstas se concentran, básicamente, en los tres últimos años -1978, 1979 y 1980- del lapso en estudio, ya que, en conjunto absorben el 71.25% del total invertido, lo que es congruente con lo acontecido a nivel de sectores, en los cuales se nota este mismo fenómeno, aunque en el sector público no se presenta tal magnitud de concentración, por lo menos en estos tres años. (ver cuadro 17)

Se debe hacer hincapié que, precisamente, en los años anteriores a la devaluación del peso mexicano se contrajeron las inversiones del sector mixto para posteriormente recuperarse sustancialmente, mediando un año de incertidumbre (1977), en el que probablemente se estabilizaba la economía, en general, y las tasas bancarias encontraban su nivel adecuado, en particular.

Similar situación se presenta a nivel de las inversiones del sector público, aunque en este caso particular

podemos atribuir -a manera de hipótesis- la recuperación posterior del nivel de las mismas a la necesidad del gobierno de llevar a la práctica medidas que de alguna forma paliaran el descontento social que se vivía como consecuencia de la devaluación que afectó principalmente a los grupos de medianos y bajos ingresos, que son justamente a quienes están dirigidos los programas de vivienda de los organismos de este sector.

Finalmente, la tasa de crecimiento anual promedio de las inversiones en viviendas terminadas 1973-1980, arroja los siguientes resultados: 46.01% para el conjunto de sectores, lo que indica que las inversiones totales se multiplicaron por poco más de un millar entre 1973 y 1980 (pasaron de 2,178 millones, en 1973 a 30,821 millones de pesos corrientes, en 1980).

Sin embargo, es de notar que dicha tasa mostró un dinamismo inferior a la del sector público (58.7%) como consecuencia de lo ocurrido a nivel del FOVI/FOGA cuyas inversiones alcanzaron una tasa de 31.15%. (ver anexo 4)

Resulta una vez más que el dinamismo en el sector la imponen las tasas del INFONAVIT y FOVISSSTE, programas que dedican su atención a los grupos de menores ingresos, lo que sirve para demostrar el desamparo en que se encuentran los grupos de bajos ingresos a quienes se les dificulta cada vez

más acceder a una vivienda, toda vez que, como lo veremos posteriormente, el apoyo que les es negado en el sector público tampoco lo encuentran en el sector mixto debido a que los créditos que otorgan a través de la banca privada y mixta están sujetas a tasas de interés comparativamente más altas que las que rigen en el sector público y, además, exigen niveles de ingresos difícilmente alcanzables por la población perteneciente a estos grupos.

3.- Inversiones en vivienda terminada por zonas geográficas 1973-1980.

Para analizar este apartado hemos optado por asumir la zonificación del país utilizada por la Comisión Intersectorial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda (COVI), quien a diferencia del FOVI (PFV), divide el país en nueve zonas cuya conformación por entidades federativas es como sigue:

- Zona I NOROESTE: Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit.
- Zona II NORTE: Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas.
- Zona III NORESTE: Nuevo León y Tamaulipas.
- Zona IV CENTRO OCCIDENTE: Jalisco, Colima, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guanajuato.

- Zona V CENTRO SUR: Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Estado de México y Morelos.
- Zona VI AREA METROPOLITANA: De la Ciudad de México, comprende el Distrito Federal y áreas circundantes en la misma zona de influencia.
- Zona VII PACIFICO SUR: Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas.
- Zona VIII GOLFO DE MEXICO: Veracruz, Tabasco y Campeche.
- Zona IX YUCATAN: Yucatán y Quintana Roo.

Se acepta tal zonificación en función de las disponibilidades de estadísticas desagregadas a este nivel y que son útiles para los fines que perseguimos en este punto.

Así pues, el objetivo del presente es determinar si las inversiones realizadas por el sector público y el mixto han mostrado una distribución equilibrada en su aplicación a cada una de las zonas, a lo largo del período en estudio.

Es importante determinar tal situación, debido a que el FOVI (PFV) obtiene el grueso de sus recursos a través de la captación de ahorros realizado por el sistema bancario, los mismos que provienen, básicamente, de los ahorristas.

Tal captación se produce a nivel nacional y como tal debería guardar cierta congruencia con lo invertido en vivienda; es decir, debería existir equilibrio entre captación y canalización de recursos.

Teniendo como premisas tales apreciaciones, pasamos al análisis de las estadísticas, las cuales arrojan los siguientes resultados:

En el lapso 1973-1980, de una inversión en vivienda terminada de 90,482 millones de pesos corrientes -de los cuales 19,894 millones fue realizado en el marco del PFV a través del sistema bancario- fueron aplicados en la zona IV (Area Metropolitana de la Ciudad de México) 24,374 millones de pesos; es decir, el 26.94% del total, lo que significa que una sola zona absorbió un poco más de un cuarto del total de recursos disponibles en tal período.

En tanto que, en relación al porcentaje de inversión, la provincia (8 zonas restantes) recibió, por consiguiente el 73.068% del total nacional, resaltando, principalmente la zona VIII (16.01%) y la zona IV (13.92%). (véase cuadros 17 y 18)

Sin embargo, si excluimos de la provincia la zona V, el porcentaje de participación de la misma en el total se reduce a sólo el 57.05 por ciento, lo que en términos absolutos significan 51,620 millones de pesos.

Lo que quiere decir que en conjunto las zonas V y VI manifiestan un alto porcentaje (42.94%) de absorción de las inversiones. Tal situación es explicable por el alto grado de concentración poblacional en el Distrito Federal y el Estado de México, situación que por sí sola estaría explicando la gran demanda de viviendas que existe en las mismas y la necesidad de parte de los sectores de solventar la misma.

Si aceptamos la hipótesis de que, debe existir -para el caso de FOVI- un congruente equilibrio entre captaciones y canalizaciones, entonces, amparándonos en la concentración poblacional y la concentración del sistema bancario (observación empírica) existentes en la zona V y VI, especialmente en esta última, podemos llegar a la tentativa conclusión de que: existe una correcta aplicación de las inversiones en estas zonas de acuerdo al nivel de captaciones que se estarían produciendo, si es que las premisas de concentración (poblacional y bancaria) conllevan, necesariamente a mayores niveles de ahorro poblacional (principal fuente de recursos de este organismo).

Empero las bases que sustentan las premisas, traducidas en los siguientes términos: mayor población implica mayor posibilidad de captación de ahorros lo que implica a su vez mayor concentración bancaria, son muy endeables. Pues aceptar tal explicación sería razonar muy casuísticamente.

CUADRO No. 17: MONTO DE LA INVERSIÓN EN VIVIENDAS TERMINADAS EN PROGRAMAS DEL SECTOR PÚBLICO Y FOVI/FOGA, POR ZONA GEOGRÁFICA 1973-1980. (millones de pesos corrientes)

Zona Geográfica	1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980		Total
	FOVI/ Púb.	Sect. Púb.	FOVI/ Pub.	Sect. Púb.	FOVI/ Púb.	Sect. Púb.	FOVI/ FOGA	Sect. FOGA	FOVI/ Púb.	Sect. Púb.	FOVI/ FOGA	Sect. FOGA	FOVI/ Púb.	Sect. Púb.	FOVI/ FOGA	Sect. Púb.	
Zona I Noroeste	64	233	42	180	98	1,028	154	635	69	1,095	429	1,972	332	3,205	216	9,814	
Zona II Norte	42	122	109	95	408	156	705	537	133	777	488	1,718	344	2,126	361	5,316	
Zona III Noroeste	53	151	198	109	367	250	746	458	419	926	967	1,673	1,127	1,772	988	10,335	
Zona IV Centro-Oeste	107	165	357	110	399	311	693	278	665	282	1,075	1,256	2,146	1,017	2,750	748	12,599
Zona V Centro-Sur	73	436	162	304	518	349	1,609	68	740	134	1,494	437	3,199	385	3,900	480	14,438
Zona VI A.M.C.M.	517	291	1,574	363	1,473	75	2,510	275	2,262	276	2,574	495	3,368	794	5,657	1,680	24,374
Zona VII Pacífico-Sur	8	47	53	11	241	21	587	37	192	47	745	134	1,315	166	1,324	137	5,065
Zona VIII Golfo de México	10	17	106	13	94	35	389	32	294	49	524	194	1,235	114	1,075	47	4,230
Zona IX Yucatán	1	12	29	10	46	33	133	5	116	20	122	81	402	28	213	10	1,261
Total	873	1,305	2,781	1,057	3,726	1,328	8,800	1,278	5,899	1,429	9,332	4,521	17,015	4,307	22,162	4,669	96,482

FUENTES: COVI, op. cit.

a/ En este cuadro, la inversión del sector público difiere del sub-total (correspondiente al mismo concepto) que aparece el año 1980 en el cuadro debido a que en dicho cuadro no fueron considerados los montos correspondientes a las inversiones realizadas por los organismos sectorizados en SINOP, y que alcanzan la suma de 55 millones de pesos (0.18% del total invertido).

b/ Se consideran sólo los montos otorgados como créditos individuales, es decir, se excluyen los "créditos puente", de ahí la diferencia con los totales que aparecen en el cuadro.

Pensamos, a manera de hipótesis, que la concentración bancaria es consecuencia de la gran concentración industrial que se produce en estas zonas, la misma que genera la concentración poblacional en éstas últimas.

No es nuestro objeto profundizar en tal problemática, bástenos tal hipótesis para sustentar lo que afirmamos párrafos antes: que la concentración poblacional en tales zonas exige necesariamente acciones de gran envergadura en materia de vivienda para solucionar el creciente déficit que existe en las mismas, y como consecuencia, es explicable el que el nivel de las inversiones aplicadas a tales zonas hubieran sido tan altas en el período que analizamos.

Profundizando en el análisis, observamos que el sector público invirtió en la zona V un promedio de 2,515.7 millones de pesos anuales en tanto que el FOVI destinó a tal zona 531.2 millones de pesos como promedio anualmente, y ambos sectores en conjunto aplicaron por el mismo concepto, la suma de 3,046.75 millones de pesos.

Sin embargo, cabe resaltar que los recursos del sector público aplicados a dicha zona han sufrido una disminución en términos relativos, año con año. Así, en 1973, correspondía del total de recursos de este sector a la zona VI el 59.22%, en tanto que, en el año 1980 apenas alcanza el 26.43 por ciento. Ello no significa que la inversión en

términos absolutos hubiera disminuido, por el contrario, subió significativamente de 517 millones de pesos en 1973 a 5,857 millones de pesos en 1980. (véase cuadros 17 y 18)

Parecida situación aconteció con las inversiones del FOVI (sector mixto), el mismo que en 1973 destinaba, a dicha zona del total de sus recursos, el 22.3 por ciento (291 millones de pesos), en tanto que, en 1980 este porcentaje se elevó a 35.98% que significaron 1,680 millones de pesos.

Mientras que para las zonas V y VI sucedió lo siguiente: en 1973, el FOVI destinaba 727 millones de pesos (55.71%), más de la mitad de sus recursos, en 1980, la inversión es de 2,160 millones de pesos, es decir, crece casi tres veces, aunque la participación porcentual de ambas zonas baja relativamente (46.26%). (cuadro 18-A)

En tanto que los recursos del sector público sufrían las siguientes variaciones: en 1973, se aplicaron a ambas zonas 590 millones de pesos (67.58 por ciento), pero dicho monto para 1980 se había elevado casi diecisiete veces hasta alcanzar la suma de 9,757 millones de pesos, la misma que, como en el caso de FOVI, porcentualmente vio disminuida su participación a sólo el 44.03% del total invertido en dicho año.

Finalmente, analizando las tasas de crecimiento anual promedio de las inversiones en vivienda terminada en 1973-

CUADRO 18: ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA INVERSION EN VIVIENDA TERMINADA EN PROGRAMAS DEL SECTOR PUBLICO Y FOVI/FOGA, POR ZONA GEOGRAFICA 1973-1980.

ZONA GEOGRAFICA	1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980		TOTAL
	SECT. PUB.	FOVI/FOGA	SECT. PUB.	FOVI/FOGA	SECT. PUB.	FOVI/FOGA	SECT. PUB.	FOVI/FOGA	SECT. PUB.	FOVI/FOGA	SECT. PUB.	FOVI/FOGA	SECT. PUB.	FOVI/FOGA	SECT. PUB.	FOVI/FOGA	
ZONA I NOROCCIDENTE	7.10	4.90	8.38	3.97	4.83	7.38	11.69	12.05	10.76	4.83	11.73	9.49	11.59	7.71	14.46	4.63	20.85
ZONA II NOROCCIDENTE	4.81	9.35	3.92	8.99	10.95	11.75	8.04	15.26	9.10	9.31	8.33	10.79	10.10	7.99	9.59	7.73	9.39
ZONA III NOROCCIDENTE	6.07	11.57	5.58	10.31	9.85	16.93	3.89	18.31	7.76	20.32	9.92	21.35	9.81	26.17	7.72	21.16	11.42
ZONA IV CENTRO-OCC.	12.26	12.64	12.64	10.41	10.71	23.42	19.15	21.76	11.27	19.73	11.52	28.67	12.61	23.63	12.43	16.32	13.52
ZONA V CENTRO-SUR	8.36	33.41	5.83	28.76	13.90	26.28	20.50	5.32	12.54	9.38	15.01	9.67	18.80	6.84	17.60	11.58	15.01
ZONA VI AMCH	59.22	22.30	56.60	34.34	39.53	5.65	28.52	21.52	38.35	19.31	27.58	10.95	19.73	18.04	20.43	31.68	26.61
ZONA VII PACIFICOS SUR	0.92	3.60	1.91	1.04	6.47	1.58	6.67	2.95	3.25	3.29	7.98	2.96	7.73	3.85	5.97	2.39	5.50
ZONA VIII GOLFO DE MEXICO	1.15	1.30	3.81	1.23	2.52	2.84	4.82	2.90	4.98	3.49	5.62	4.29	7.26	2.65	4.83	1.50	4.67
ZONA IX YUCATAN	0.11	0.92	1.04	0.95	1.23	2.48	1.51	0.39	1.97	1.40	1.31	1.79	2.36	0.65	0.96	0.21	1.39
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Cuadro 17.

1980, se observa cierta complementariedad entre lo acaecido con las tasas del FOVI y la del sector público.

Así, en aquéllas zonas donde dicha tasa -para el caso de FOVI- manifestaba cierto rezago, en el caso del sector público manifestaba dinamismo.

Particularizando, para las inversiones del FOVI las zonas que mostraron mayores tasas fueron la zona III, IV y VI; en tanto que la zona IX (Yucatán) mostró una tasa negativa (-2.57%), lo que significa que las inversiones manifestaron una tendencia sumamente errática, expandiéndose algunos años pero contrayéndose en la mayoría de los mismos. (ver anexo 5)

Para el mismo concepto y en el caso de las inversiones del sector público, lo sucedido fue claramente diferente, pues dicha tasa para todas las zonas muestran gran dinamismo; destacando por su magnitud las correspondientes a las tres últimas zonas (Pacífico Sur, Golfo de México y Yucatán) cuyas tasas son de 107.48, 95.07 y 115.1 por ciento, respectivamente; es decir, las inversiones en las mismas se multiplicaron por poco más de ciento cincuenta veces.

En general, y para todas las zonas -excepto la zona VI- la tasa de crecimiento anual promedio de las inversiones del sector público para el período de análisis fue superior

al 60%, no así en el caso de la excepción cuya tasa apenas alcanzó el 41.45%, lo que no fue óbice para que en términos reales absorbiera el mayor porcentaje de las inversiones de este sector. (ver cuadro 18)

Así pues, se puede decir que las inversiones del sector público en todas las zonas, congruentes con las tasas mostradas, se incrementaron sustancialmente a lo largo del período 1973-1980.

B. Número de Viviendas Construidas en Programas de Vivienda por Organismos, 1965-1980.-

La información disponible para realizar el análisis del presente apartado, es presentada de modo tal que se pueda visualizar la acción de los sectores que operan en el proceso de producción de viviendas. Así, con fines operativos se desagrega el sector público en cada uno de los organismos conformantes del mismo y, para cada uno de ellos se presenta el número de viviendas que han construido (producido) a lo largo del período 1965-1980.

Tal producción de viviendas adicionada a la realizada por el FOVI (PFV) en el mismo período, mediante créditos canalizados por el sistema bancario que opera en México, constituyen la oferta total de viviendas terminadas y puestas a disposición de los usuarios finales.

CUADRO 19: NUMERO DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS EN PROGRAMAS DE VIVIENDA POR ORGANISMOS 1965-1980.
(cantidades)

TOTAL (1+2)	TOTAL (FOVI/FOGA) (1) a/	SUBTOTAL ORGANISMOS SECTOR P.U. BLICO	ENOGSPA	INDECO	ISSSTE	BANURBAS	FVIVISSTE	DOF/ COMBUR	INFORMAVIT	FOVIAT/ ISSTAV	ORGANISMOS SECTORIZADOS Y NO SECTORIZA DOS EN SUOP.
1965	12959	11807	1162	-	-	380	-	13091	-	63	
1966	14569	12037	149	2086	397	2949	-	8093	5084	0	
1967	33971	24509	9412	1070	667	4232	4003	2568	22112	250	
1968	10520	10736	7675	512	77	9256	4432	485	35780	410	
1969	13220	13468	1530	15	107	157	7014	485	38472	906	
1970	20939	19493	-	-	-	2096	8956	6610	20385	271	
1971	30951	17911	1640	-	1250	1184	9263	0	30593	403	
1972	32375	13272	19133	525	3125	541	11403	1909	40393	421	
1973	50881	20226	-21655	243	-	2650	6135	110	40393	421	
1974	59200	17671	41529	2911	-	2237	12137	2165	37737	318	
1975	64209	15782	48427	4871	-	2096	8956	6610	38472	906	
1976	78849	12877	65972	8932	-	1184	9263	0	20385	271	
1977	52452	11135	41017	9914	-	541	11403	1909	30593	403	
1978	82483	20219	62264	16928	-	2650	6135	110	40393	421	
1979	105201	28157	72044	22137	-	0	12137	2165	37737	318	
1980	105227	28469	72147	16895	-	0	12137	2165	37737	318	
TOTAL	766369	268715	48491	86729	5623	23155	63845	95637	231024	3072	2874
1965-1980											

FUENTE: 1973-1980, Estadísticas Básicas de Vivienda, OCVI, 1982; 1965-1969, Schillingart, M. y Garza, G. op. cit. (véase nota)

a/ En este caso, cada vivienda construida corresponde a un crédito.

NOTA: Años 1965-1971, para organismos públicos, cifras estimadas a partir del precio resultante de dividir la inversión total anual del FIV entre el número de viviendas construidas con dicha inversión y en el mismo año.

Remitiéndonos a las estadísticas, éstas nos muestran los siguientes detalles:

En primer lugar, existen claramente dos momentos diferenciados a lo largo del período en estudio; el primero, que abarca desde 1965 hasta 1971 en el cual la acción del FOVI, traducida en número de viviendas construidas, destaca nítidamente; en tanto que, el segundo momento en el que la acción del sector público es predominante, va desde 1972 hasta 1980. (ver cuadro 19)

En el primer caso (1965-1971), de un total de 134,788 viviendas producidas por ambos sectores, las inversiones realizadas en el marco del PFV se tradujeron en 109,926 viviendas. Es decir, la oferta de dicho sector alcanzó el 81.56% del total, lo que significó una producción anual promedio de 15,704 viviendas -casi cinco veces el promedio del sector público (3,552 viviendas anuales).

En tanto que en el lapso 1972-1984, se produjeron en total 632,034 viviendas, de las cuales poco menos que la tercera parte (28%) fueron producidas con créditos de la banca en el marco del PFV; mientras que los organismos del sector público dinamizaban su producción hasta alcanzar en dicho período 455,245 viviendas, arrojando una producción media anual de 50,583 viviendas frente a 19,643 del sector mixto (FOVI).

En segundo lugar, a nivel general, debe destacarse la acción de ambos sectores a lo largo del período 1965-1980, en su búsqueda de reducir el déficit de viviendas que aqueja a México. Se dice que debe destacarse ya que, ambos sectores desde 1963 hasta 1980 incrementaron constantemente la producción de viviendas, tanto anualmente como para el conjunto del período. Así, en 1963 el total de viviendas construidas era de 12,969 unidades para pasar a 103,994 viviendas construidas en 1980; es decir, entre ambos años la producción creció casi nueve veces. (ver cuadro 19)

En el período de análisis, el número de viviendas construidas por ambos sectores alcanzó la cifra de 766,822 unidades, lo que sirve para señalar que la tendencia de la producción de ambos sectores fue creciente, correspondiendo, sin lugar a dudas, un mejor papel al sector público, quien absorbió el 62.61% de este total, en tanto que el FOVI (sector mixto) sólo alcanzó a absorber el 37.39% restante (286,715 viviendas).

Como producto de tales cifras se tiene que la producción total promedio fue de 46,926 viviendas anuales, lo que sustenta el gran salto que se da entre 1965 y 1980. Cabe destacar que en el lapso en estudio hubieron años (1968-1971) en los cuales el total de viviendas producidas bajó considerablemente, alterando la tendencia creciente que manifestaba la misma, siendo 1969 el año que registra, a su vez, el punto

mínimo y el año en que se inicia la recuperación de la tendencia.

En general, se observa que del total de viviendas producidas por ambos sectores en el período que ocupa nuestra atención (1965-1980), el grueso se concentra entre 1976 y 1980, que, excluyendo de dicho subperíodo el año 1977, absorben casi el cincuenta por ciento del total. Tal situación es explicable por la puesta en marcha de los Fondos Especiales por el Gobierno Federal, quienes luego de un inicio incierto, logran consolidar sus posiciones y sus operaciones en los últimos años de la década pasada. Adicionalmente a esta causa está la recuperación que se observa en las acciones del FOVI, cuya participación en el total de viviendas producidas se eleva considerablemente en tales años.

En tercer lugar, particularizando el análisis a lo acontecido con el FOVI (PFV), se observa que entre 1965 y 1980, la producción total del mismo fue de 286,715 viviendas construidas, que como ya se dijera, representó el 37.39% respecto del total general, lo que arroja una producción promedio de 17,920 viviendas anuales.

En general, la producción máxima anual de viviendas fue en el año 1973 con 29,226 unidades, siguiéndole en importancia con 28,480 y 28,157 viviendas los años 1980 y 1979 respectivamente.

Consiguientemente, su importancia en la última década ha perdido peso relativo, ya que sus niveles de participación han bajado sustancialmente, aunque su participación en la producción de viviendas, en términos absolutos, haya subido considerablemente. Tal tendencia se observa con mayor nitidez a partir del año 1974 en el cual los Fondos Especiales comienzan realmente sus operaciones.

Contrariamente, lo acontecido en la década de los 60s e inicios de los 70s, muestran claramente la importancia que tuvo este programa en la solución del problema habitacional. Así, en estos años el peso relativo que tuviera fue abrumador, llegando a representar su producción de viviendas, en algunos años, casi el 90% del total. Sin embargo, si se analiza la estructura porcentual que manifestaba el FOVI entre 1965-1980, se observa que del total de viviendas producidas por este organismo en dicho lapso, paradójicamente los mayores porcentajes son absorbidos, precisamente en aquéllos años en los que, según dijimos el FOVI había perdido cierto peso relativo.

Así, por ejemplo en la década de los '60s, es el año 1967 el que absorbe apenas el 8.55% del total de viviendas producidas por este programa, en tanto en dicho año la producción del FOVI significaba el 72.25% del total (véase cuadros 20 y anexo 6); asimismo, continuando con ese orden de cosas, del total general de viviendas producidas, la

participación del año 1965 fue de sólo 4.12% (11,807 viviendas), en tanto que, en el total de dicho año la producción de FOVI alcanzaba el 91.04%.

Situación opuesta a lo que acontece en los últimos años de la década los '70s. Por ejemplo, 1979 y 1980 absorben del total del Programa el 9.82 y 9.93 por ciento, pero los mismos años en el total general de dichos años tienen una significación de apenas 27.93 y 27.39%, respectivamente.

Todo ello nos indica que la producción cuantitativa de FOVI creció en los últimos años, pero su participación relacionada al total perdió peso relativo.

Concluyendo, la tendencia general que se observa en base a lo producido año a año por este programa, señala cierta irregularidad, ya que algunos años incrementa su producción y en otros ésta se contrae, aunque a partir de 1978 se nota cierta regularidad, la misma que indica una tendencia creciente; por lo que es de esperar que la participación del FOVI en el total mantenga los mismos niveles, o en su defecto aumente.

Finalmente, y en cuarto lugar, con referencia al sector público y a los organismos que conforman el mismo se aprecian los siguientes resultados: la producción total de viviendas construidas para el período 1965-1980, fue de

480,107 unidades, que representan el 62.61% del total general. Tal producción se realizó a un promedio anual de 30,007 viviendas, que casi duplica el promedio de FOVI. Asimismo, la tendencia que muestra la producción de este sector es ascendente a partir de 1972, luego de un breve período en que ésta disminuye considerablemente.

Se puede avanzar entonces que desde 1965 hasta 1971 el sector del cual es conformante el FOVI, tiene primacía sobre el público, debido a la ausencia de organismos públicos y a que los recursos que manejan son limitados. Se sustenta tal apreciación en el hecho de que en estos años sólo actúan dentro de este último sector tres organismos, los cuales producen viviendas para grupos poblacionales definidos. De estos organismos (BNOSPSA e ISSSTE) el que absorbe la mayor proporción de viviendas producidas en el sector es el BANOPSA, quien del total de 24,862 viviendas producidas en estos años, produjo 18,291 viviendas. Por consiguiente, los restantes organismos absorben la diferencia (6,181 viviendas).

En cambio entre los años 1972-1980, el peso del sector público se deja sentir en el total general, debido a la presencia de seis organismos, quienes en conjunto manejan una mayor proporción de recursos que el PFV, los que a su vez se traducen en un mayor número de viviendas. A partir de 1972, en el marco del sector público, empiezan a operar los siguientes organismos: FOVISSSTE, INFONAVIT, DDF/CODEUR y FOVIMI/

ISSFAM, que junto con el INDECO y BANOBRAS conforman los seis organismos citados.

El peso de los últimos organismos se deja sentir sin lugar a dudas a partir de 1974; así, el INFONAVIT y FOVISSSTE, desde este último año hasta 1980, llegan a producir un poco más del cincuenta por ciento del total del sector público, porcentaje que va incrementándose como producto de dos movimientos: el primero por el aumento de sus recursos disponibles; y, el segundo por la decreciente participación de los otros organismos que tienden a desaparecer. (ver cuadro 20)

Resumiendo la parte B del presente capítulo, podemos afirmar que: de 1965 a 1980, dentro del marco del Programa Financiero de Vivienda y con la intervención del FOVI, en su carácter de órgano de apoyo financiero que complementa los esfuerzos crediticios de la banca, fue posible canalizar un volumen de recursos financieros específicamente para vivienda de interés social de alrededor de 36,105 millones de pesos corrientes que permitieron aumentar la oferta de viviendas en más de 286,715 viviendas nuevas. En tanto que el sector público canalizó en el mismo período un volumen de recursos ascendentes a 113,135 millones de pesos corrientes en programas de vivienda, que incrementaron la oferta en aproximadamente 480,107 viviendas.

Tal nueva oferta de viviendas permitió beneficiar a una población de más de 4 millones de personas, si se tiene

en cuenta un promedio de 5.6 personas por familia.

En el caso específico del FOVI, el esfuerzo que realizó dentro de los marcos del PFV, se apoyó en una estrategia de utilización de recursos de la comunidad captados por la banca o movilizadas directamente por este organismo y, también, con el aporte numerario de los adquirentes a través de enganches, que significó en términos cuantitativos un beneficio directo para más de un millón 500 mil personas.

C. Número de Viviendas Terminadas en Programas del Sector Público y de la Banca (FOVI-PFV), por Zonas, 1973-1980.-

Es objetivo de este apartado ver la distribución de la vivienda terminada -y producida por cada uno de los sectores- en cada una de las zonas en que se encuentra dividido el país.

Es importante determinar esta situación a efectos de ver si existe correspondencia entre los montos invertidos en cada zona y el número de viviendas construidas y terminadas con los mismos.

Suponemos que el grado de concentración de las inversiones en cada zona es congruente con el de las viviendas que fueron edificadas en las mismas; dicha suposición, para el

caso del sector mixto (PFV-FOVI) se sujeta a la restricción de que en algunas zonas (zonas I y II y zona VI), el valor de la vivienda terminada es superior al de las restantes zonas.

Tal situación, estaría determinando que los montos invertidos no se reflejaran en el número de viviendas. Dicho en otros términos, no existiría correspondencia biunívoca entre el grado de concentración de los montos invertidos y la del número de viviendas terminadas.

No se puede suponer lo mismo en el caso del sector público dado que no se tiene la certeza de que acontezca similar situación.

Para analizar la información, partimos del hecho ya demostrado en el apartado 3, del punto A (inversión en vivienda terminada por zonas geográficas 1973-1980), que las zonas V y VI absorben en conjunto aproximadamente el 40% de la inversión total realizada por ambos sectores entre 1973-1980, y que la zona VI, representa poco más de un cuarto del total (26.94%) en el mismo período.

Las cifras que aparecen en el cuadro 21, nos señalan lo siguiente: que de un total de 573,164 viviendas terminadas en el período que nos ocupa 161,065 viviendas (28.1%) fueron construidas en la zona VI (Área Metropolitana de la Ciudad de México), en tanto que la provincia (restantes

CUADRO No. 22: NUMERO DE VIVIENDAS TERMINADAS EN PROGRAMAS DEL SECTOR PUBLICO Y DE LA BANCA PRIVADA Y PUBLICA (FOVI/FOGA), 1973-1980. POR ZONAS GEOGRAFICAS. (cantidades)

Zona Geografica	1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980		Total
	Sect. Pbl.	FOVI/FOGA	Sect. Pbl.	FOVI/FOGA	Sect. Pbl.	FOVI/FOGA	Sect. Pbl.	FOVI/FOGA	Sect. Pbl.	FOVI/FOGA	Sect. Pbl.	FOVI/FOGA	Sect. Pbl.	FOVI/FOGA	Sect. Pbl.	FOVI/FOGA	
Zona I Noroeste	897	1,649	3,173	623	2,532	1,043	5,738	1,509	3,902	542	9,376	1,708	9,402	1,045	13,088	671	56,398
Zona II Norte	642	2,245	2,183	1,523	5,899	1,984	5,579	2,273	3,535	1,062	7,285	2,334	8,889	1,244	6,153	1,249	54,059
Zona III Noroeste	701	3,427	2,879	1,664	5,853	2,707	4,735	2,570	4,408	3,042	7,483	4,334	6,155	3,953	6,267	2,789	62,867
Zona IV Centro-Occidental	1,649	3,521	5,995	1,930	5,229	3,870	5,101	2,733	6,287	2,187	7,600	5,638	7,694	3,603	10,422	2,518	75,977
Zona V Centro-Sur	979	8,006	2,640	4,877	6,408	3,984	10,369	664	8,151	1,001	6,756	2,000	3,771	1,500	10,742	1,557	83,395
Zona VI AN de CM	16,561	8,624	21,723	6,521	17,894	1,046	27,254	2,158	7,512	2,151	13,260	2,399	12,287	2,985	11,295	5,493	161,065
Zona VII Pacifico-Sur	150	1,237	688	178	2,758	247	2,682	527	5,889	464	5,386	533	5,103	541	6,965	391	33,439
Zona VIII Golfo de Mexico	152	303	1,732	198	1,504	368	3,245	288	1,369	428	10,273	947	5,472	352	6,539	132	33,302
Zona IX Yucatán	14	214	516	157	440	533	1,249	55	564	258	1,945	375	3,671	89	2,042	30	12,152
T O T A L	21,655	29,226	41,529	17,671	48,427	15,782	65,972	12,877	41,017	11,135	69,334	20,239	72,644	15,312	75,514	14,830	573,164

FUENTE: CDMR, op. cit.

zonas) alcanzó poco más de las dos terceras partes del total (412,099 viviendas).

Tal situación estaría mostrando la congruencia que existe entre los montos de inversión canalizados a dicha zona y su contrapartida, viviendas terminadas.

Como ya anticipamos cuando señalabamos la restricción, existe un pequeño desfase entre ambos conceptos, ya que el monto canalizado a dicha zona en el período fue de 26.94%, en tanto que el porcentaje de viviendas que se terminaron en la misma zona respecto del total del período es de 28.1%. Es decir, con el 26.94% del total de las inversiones se construyó el 28.1 por ciento del total de las viviendas. (ver cuadros 18 y 23)

Dicha diferencia se explica por dos motivos: el primero, porque en los primeros años del período (hasta 1976) el FOVI con menores niveles de inversión produjo mayor número de viviendas, en tanto que el sector público hasta dicho año había invertido mayores proporciones de los recursos totales, pero la proporción del producto final (vivienda) era inferior respecto al total del período. El segundo radica en que, a partir de 1976 lo mostrado en el primer caso se invierte; es decir, que el FOVI con mayores proporciones de sus recursos produjo menor número de viviendas, en tanto que el sector público, en general de tal año en adelante, utiliza menores recursos para producir mayor número de viviendas.

Al parecer ambos movimientos no llegaron a contrarrestarse y como consecuencia principal de lo acontecido en el segundo movimiento, es que se tiene por resultado que con un menor nivel de inversiones respecto del total se hubieran producido un mayor número de viviendas.

Pero la restricción señalada en el caso del FOVI muestra validez, aunque en forma parcial.

Por otra parte, si excluimos la zona V de la provincia y la adicionamos a la zona VI, entonces nuevamente se observa que el número de viviendas terminadas en ambas zonas significan en el total el 42.65%; es decir, casi la mitad de las viviendas terminadas en el período se concentran en ambas zonas, que comparada con el nivel de concentración de las inversiones totales para el mismo lapso (42.95%) arroja una alta correlación.

Adicionalmente, y como consecuencia de lo expresado en el párrafo anterior, podemos deducir que entre ambas variables, para la provincia (excluida la zona V) se presenta un alto nivel de congruencia, lo que corrobora en una primera instancia el supuesto que estamos manejando. Igualmente, la segunda parte del mismo, referida al FOVI, logra demostrarse, aunque no totalmente, debido a que los datos correspondientes a los años 1973-1975 no se ajustan a lo que supusieramos previamente al análisis de las estadísticas.

CUADRO No. 23: ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL NÚMERO DE VIVIENDAS TERMINADAS EN PROGRAMAS DEL SECTOR FIELICO Y DE FOVI/FOCA, POR ZONAS 1973-1980.

Zona Geográfica	1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980		Total
	Sect. Púb.	FOVI/FOCA	Sect. Púb.	FOVI/FOCA	Sect. Púb.	FOVI/FOCA	Sect. Púb.	FOVI/FOCA	Sect. Púb.	FOVI/FOCA	Sect. Púb.	FOVI/FOCA	Sect. Púb.	FOVI/FOCA	Sect. Púb.	FOVI/FOCA	
Zona I Noroeste	3.73	5.64	7.64	3.53	5.23	6.61	6.70	12.50	9.51	4.87	13.52	8.44	12.94	6.82	17.33	4.52	9.93
Zona II Norte	2.86	7.68	5.26	8.62	12.18	12.97	8.46	17.65	8.62	9.54	10.51	11.43	12.24	8.12	8.15	8.42	9.43
Zona III Noroeste	3.24	11.73	6.93	9.42	12.09	17.15	7.18	19.96	10.02	27.32	10.79	21.41	8.75	25.82	8.30	18.81	10.97
Zona IV Centro-Occ.	7.61	12.05	14.44	10.92	10.80	24.52	7.73	21.22	15.33	19.64	10.96	27.86	10.59	23.53	13.60	15.98	13.26
Zona V Centro Sur	4.52	27.39	6.36	27.60	13.23	25.24	15.75	5.16	19.87	8.99	9.70	9.88	18.96	9.80	24.23	10.50	14.55
Zona VI AMN	76.48	29.51	52.31	36.90	36.76	6.63	41.31	16.76	18.31	19.32	19.12	11.81	16.91	19.49	17.61	37.04	28.10
Zona VII Pacífico-Sur	0.69	4.23	1.66	1.01	5.70	1.57	4.07	4.09	13.63	4.17	7.77	2.63	7.02	3.53	9.22	2.64	5.83
Zona VIII Golfo de México	0.70	1.04	4.17	1.12	3.11	2.33	4.32	2.24	3.34	3.84	14.82	4.68	7.53	2.30	8.66	0.89	5.81
Zona IX Yucatán	0.06	0.73	1.24	0.89	0.91	3.38	1.69	0.43	1.37	2.32	2.81	1.85	5.05	0.58	2.70	0.20	2.12
T O T A L	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Elaboración nuestra con datos del cuadro 22.

Particularizando el análisis a lo ocurrido en cada una de las zonas, podemos decir que el número de viviendas terminadas por el sector público en el caso de la zona VI ha ido disminuyendo a lo largo del período. Así, en 1973, ésta absorbía el 76.48% del total construido en este año; dicho porcentaje fue disminuyendo gradualmente hasta el año 1976, para en 1977 caer bruscamente al 18.31%, porcentaje que se mantendrá relativamente estable hasta 1980, año en que tal zona representa el 17.61% del total construido en el mismo. (ver cuadro 23)

Con respecto a las viviendas terminadas por el sector mixto en la misma zona, no se observa una tendencia definida ya que las variaciones al alza o a la baja se suceden año con año, pero siempre absorben un gran porcentaje de lo construido en el año. En cambio en la zona V, la tendencia es a la baja; así, en 1973, tal zona participaba con el 27.39% del total construido en dicho año, en cambio en 1980 sólo absorbe el 10.5% del total del año. En general, las restantes zonas mantienen el porcentaje de participación en cada uno de los años del período, no mostrando variaciones bruscas en ningún sentido.

Finalmente, en el caso de lo producido por el sector público, quizá lo más saltante sea lo acontecido en las zonas I, VII y VIII, las que ven aumentar su participación en 1980 respecto a la que tenían en 1973 (3.73% a 17.33%, zona I; 0.69% a 9.22%, zona VII; y, 0.7% a 8.66%, zona VIII). (ver cuadro 23)

En el apartado siguiente nos proponemos estudiar específicamente la acción del FOVI apoyándonos en una serie estadística básica oficial del sector vivienda y en las emitidas por la propia institución.

D. El FOVI y el PFV.

1) Generalidades.-

Si obviamos la discusión pertinente a cómo se determina el valor de una vivienda, podemos -simplificando la misma- asumir como determinantes del mismo los siguientes factores: suelo, construcción y financiamiento. Tal simplificación, evidentemente peca de reduccionismo pero, es un procedimiento muy operativo para determinar y proceder al estudio de uno de los factores (financiamiento) que resulta ser el eje central de las operaciones del FOVI; ya que, éste determina el valor de una vivienda, en términos financieros, como función de ingreso del adquirente, de la cantidad que de ese ingreso puede destinar a la amortización del crédito, de la tasa de interés sobre saldos insolutos, del plazo para saldar la deuda y del sistema de amortización aplicable.

En el financiamiento de vivienda en México, se pueden distinguir dos tipos o sistemas de financiamiento, según el origen de los recursos de los instrumentos financieros: el denominado financiamiento independiente, cuyos

recursos están formados por los fondos de los ahorros obligatorios -que no causan intereses- de los derechohabientes; y, los financieramente dependientes del mercado de capitales, o sea ahorros que causan intereses.

Esta segunda fuente de recursos financieros se sujeta a las oscilaciones de un mercado de capitales fluctuante, en el que el costo del dinero está muy correlacionado con la tasa de inflación.

El FOVI, se enmarca en el segundo sistema, ya que el grueso de los recursos con los que opera son financieramente dependientes; pero, además, cuenta con otra fuente secundaria de recursos, los fondos públicos. Entonces, en otros términos, es un sistema basado en el uso de fondos públicos y del sistema bancario, de ahí la denominación de sector mixto.

2) Los recursos del sistema bancario.-

El manejo de los fondos provenientes del sistema bancario y destinados al financiamiento de viviendas de interés social, no es realizado directamente por el FOVI; ya que, éste actúa como organismo bancario de segundo piso; sin embargo, se encarga de fijar las tasas de interés que deben ser aplicados a los créditos destinados a financiar aquél tipo de viviendas.

- 3) Monto y número de créditos otorgados por el FOVI (PFV) para la producción de viviendas de interés social.-

Aunque en los apartados precedentes ya se analizaron algunas cifras relativas a tales variables, sin embargo, en el presente pretendemos realizar un más detallado examen de las estadísticas relativas a las mismas, pero circunscritas al caso de FOVI en un período que abarca desde 1971 hasta 1980.

El objetivo de tal análisis es mostrar cómo han sido distribuidos los créditos otorgados y sus montos en algunas áreas seleccionadas del país (Distrito Federal, Estado de México y Area Metropolitana versus resto del país).

El sistema bancario (banca privada y mixta) es el órgano operativo del FOVI ya que, se encarga del manejo de los fondos captados del público, los mismos que serán destinados al financiamiento de viviendas de interés social. Tal manejo, como ya se dijera, está sujeto a las regulaciones emanadas tanto del Banco de México como del propio FOVI.

En tal sentido, cuando nos referimos al número de créditos y los montos de los mismos otorgados por la banca, estamos aludiendo en última instancia a los fondos que indirectamente maneja el FOVI en el marco del PFV.

Entrando al análisis de las estadísticas, éstas reflejan las siguientes situaciones: primero, en el lapso 1971-1980, el número total de créditos otorgados fue de 194,700, que consecuentemente se tradujeron en igual número de viviendas terminadas, que significó un desembolso de 30,153,801 miles de pesos corrientes.

De dichos totales, el Area Metropolitana (conformada por el Distrito Federal y el Estado de México) absorbió el 20.29% de los montos invertidos y el 30.75 por ciento del número de créditos, mientras que el resto del país significaba en dichos totales el 79.71% y 69.25% respectivamente.

Segundo, de los totales destinados al Area Metropolitana, la participación de sus partes conformantes fue como sigue: de un total de 59,862 créditos, fueron dirigidos al Distrito Federal 25,983 créditos; es decir, el 43.4 por ciento, los mismos que en términos de inversión se tradujeron en 6,116,739 miles de pesos corrientes, o sea, el 33.88%; en tanto que el Estado de México participaba con el 56.6% (33,879 créditos) del total de créditos del Area y con el 66.12% del monto de los mismos (4,044,296 miles de pesos). (ver cuadro 25)

Lo expresado en los puntos anteriores, nos induce a afirmar que gran parte de los recursos manejados por la banca fueron concentrados en el Area Metropolitana (casi un

tercio en el caso del número de créditos y un cuarto en el de los montos) y, dentro de ésta en el Estado de México, el que absorbió, en el caso de las dos variables, proporciones superiores al cincuenta por ciento.

Tercero, los porcentajes de ambos rubros que absorbió el Area Metropolitana, aunque son bastante altos, sin embargo, fueron atenuados por lo acontecido en los últimos años del período en cuestión (1975-1980), debido a que en éstos los recursos dirigidos a dicha área bajaron considerablemente en términos absolutos. Consecuentemente si excluimos dichos años y nos circunscribimos al subperíodo 1971-1974, observamos que, en promedio, el Area Metropolitana significó en el total de los montos invertidos y respecto al número total de créditos concedidos casi un cincuenta por ciento. (ver cuadro 25), porcentaje que fue compartido, en promedio, casi equitativamente por el D.F. y el Estado de México.

Así pues podemos afirmar que entre 1971-1974, hubo una alta concentración de los recursos manejados por el Fondo en sólo dos áreas en desmedro del resto del país. Tal situación se revirtió a partir de 1975 hasta alcanzar las cifras que señaláramos en el punto primero. Es decir, en los últimos años el destino geográfico de los recursos captados por la banca se ha diversificado considerablemente, aunque no en proporciones óptimas.

CUADRO No. 25: MONTO Y TIPO DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS POR LA BANCA FEDERAL Y MIXTA (PÚBLICA) PARA LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL

Mes	Área metropolitana		Suburbio Federal		Estado de México		Estado del país		1971		1972		1973		1974	
	créditos otorgados	en millones de pesos	créditos otorgados	en millones de pesos	créditos otorgados	en millones de pesos	créditos otorgados	en millones de pesos	créditos otorgados	en millones de pesos	créditos otorgados	en millones de pesos	créditos otorgados	en millones de pesos	créditos otorgados	en millones de pesos
ENE	18,212	332,048	8,819	162,812	6,542	213,764	8,710	179,614	48,514	48,514	48,514	48,514	48,514	48,514	48,514	48,514
FEB	14,212	312,139	5,479	102,484	3,742	159,336**	5,189	147,054	47,514	47,514	47,514	47,514	47,514	47,514	47,514	47,514
MAR	27,728	521,124	14,512	271,552	8,819	328,219	14,512	287,059	58,514	58,514	58,514	58,514	58,514	58,514	58,514	58,514
ABR	35,712	681,412	19,512	361,412	12,512	431,412	19,512	381,412	68,514	68,514	68,514	68,514	68,514	68,514	68,514	68,514
MAY	35,712	681,412	19,512	361,412	12,512	431,412	19,512	381,412	68,514	68,514	68,514	68,514	68,514	68,514	68,514	68,514
JUN	11,212	212,139	2,719	52,219	1,812	37,219	2,719	52,219	18,514	18,514	18,514	18,514	18,514	18,514	18,514	18,514
JUL	21,212	412,139	11,512	212,139	7,512	152,139	11,512	212,139	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514
AGO	21,212	412,139	11,512	212,139	7,512	152,139	11,512	212,139	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514
SEPT	21,212	412,139	11,512	212,139	7,512	152,139	11,512	212,139	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514
OCT	21,212	412,139	11,512	212,139	7,512	152,139	11,512	212,139	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514
NOV	21,212	412,139	11,512	212,139	7,512	152,139	11,512	212,139	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514
DIC	21,212	412,139	11,512	212,139	7,512	152,139	11,512	212,139	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514	28,514
TOT	374,712	7,112,139	191,719	3,612,139	114,719	2,112,139	191,719	3,612,139	1,112,139	1,112,139	1,112,139	1,112,139	1,112,139	1,112,139	1,112,139	1,112,139

NOTA: El presente cuadro es en miles de pesos.

En el presente cuadro se han considerado únicamente los créditos otorgados para la producción de viviendas de interés social.

Los datos corresponden al período de enero de 1971 a diciembre de 1974.

Los datos corresponden a un monto de 311,519 millones de pesos que se encuentran contabilizados dentro de los créditos otorgados.

Cifras estimadas.

Cifras estimadas.

El fenómeno puesto de manifiesto a través de lo expresado en los párrafos anteriores, nos induce a dudar sobre la conveniencia de concentrar amplios volúmenes de gastos en vivienda en una zona (Area Metropolitana) notablemente poblada, situación que bien pudiera justificar una acción intensa por la presencia de una alta demanda insatisfecha; pero, sin embargo, el alcance del programa podría cuestionarse por contrariar los objetivos generales de descentralización manejadas por el Gobierno en su Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Por otra parte, aún cuando el déficit de vivienda en el Area Metropolitana, por razones de concentración humana es el más importante, los indicadores de necesidad no satisfecha comparados con los de necesidad total muestran que tal área se encuentra en situación relativamente más ventajosa que muchas otras localidades del país; por lo que, en consecuencia, las políticas de distribución de los fondos para el financiamiento de viviendas de interés social deberían estar dirigidas prioritariamente a la provincia. Es decir, se debería propiciar un cambio en la orientación de las políticas imperantes en la actualidad, de modo tal, que se logre una mayor cobertura geográfica, la que se traduciría, a su vez, en una mayor cobertura social que abarcaría a grupos de población atendidos insuficientemente.

Cuarto, en la participación que le cupo al sector mixto (banca-PFV) en su atención a las necesidades de vivienda para hacer frente al aumento de la población, o lo que es lo mismo, para mantener constante el déficit de vivienda existente al año 1980 (ver anexo 7), se observa que su porcentaje de participación para afrontar las necesidades habitacionales calculadas -entre los períodos 1971-1976 y 1977-1980- ha disminuido en 0.48% en promedio, pese a que la inversión se incrementó en 255%. (ver cuadro.25 y anexo 7)

Tan aparente contradicción podría explicarse, en alguna medida, por la situación que atravesó -y atraviesa- la economía mexicana caracterizada por una persistente inflación (la misma que se acentuó de 1976 en adelante) altas tasas de interés, fenómenos que dejaron sentir sus efectos a nivel del sector de la construcción lo que, en consecuencia, se tradujo en mayores costos -financieros en el caso de los fondos operados por el FOVI- y, paralelamente, en una disminución del poder adquisitivo del peso, que determinaron que con mayores niveles de inversión se produjeran menor número de viviendas.

Quinto, lo analizado hasta el punto cuarto, y en lo que a inversiones (monto de los créditos) se refiere, ha sido hecho en pesos corrientes (pesos del año); pero, en este punto retomaremos tal variable en pesos de 1970 (constantes). Ello nos permitirá tener una idea más precisa de la evolución de esta ya que además, para tal fin ampliaremos nuestro

CUADRO No. 26: MONTO Y NUMERO DE CREDITOS OTORGADOS PARA VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL.
PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA (BANCA PRIVADA Y MIXTA) 1964-1980.
(en millones de pesos de 1970 y cantidades)

Años	Monto de los créditos	%	Promedio Actual de Inversión	Número de créditos	%	Promedio anual de créditos otorgados (viviendas construidas)
1964	n.d.	-		3,506	1.28	
1965	736.6	4.37		9,659	3.52	
1966	831.1	4.94		10,993	4.0	
1967	1,572.7	10.41		12,673	4.61	
1968	732.3	4.35		10,192	3.71	
1969	843.5	5.01		13,468	4.9	
1970	1,199.0	7.12		19,458	7.08	
1964-70	6,095.2	36.19	1,015.87	79,949	29.1	11,421.29
1971	1,076.49	6.39		17,911	6.52	
1972	765.34	4.54		13,222	4.81	
1973	1,029.16	6.11		29,226	10.64	
1974	678.43	4.07		17,671	6.43	
1975	736.55	4.37		15,782	5.75	
1976	592.76	3.52		12,877	4.69	
1971-76	4,878.73	28.97	813.13	106,689	38.65	17,781.5
1977	508.18	3.02		11,135	4.05	
1978	1,398.82	8.31		20,239	7.37	
1979	2,243.48	13.32		28,157	10.25	
1980	1,715.55	10.19		28,480	10.37	
1977-80	5,866.03	34.83	1,466.51	88,011	32.04	22,002.75
TOTAL	16,839.96	100.00	777.09	274,649	100.00	16,155.82
1964-1980						

FUENTE: Elaboración nuestra en base a información del cuadro 4, Schteingart M., García B., "Balance de la acción habitacional del Estado en México (1970-1980)", cuadro III, mimeo. 1982.

período de análisis a 1964-1980. (cuadro 26)

Con fines operativos se dividió este período en tres subperíodos: 1964-1970, 1971-1976 y 1977-1980, los mismos que son utilizados tanto para las inversiones como para el número de créditos otorgados.

Entre 1964-1980, se otorgó un total de 16,839.96 millones de pesos que significaron 274,649 créditos/vivienda, que beneficiaron a una población aproximada de un millón 500 mil personas (una vivienda = una familia = 5.6 miembros en promedio). Aunque las inversiones han mostrado una tendencia general creciente; sin embargo, la misma se vió frenada en el segundo subperíodo debido a que en el mismo, éstas manifestaron una tasa de crecimiento anual promedio de -9.4%, esto indica que entre 1971 y 1976 las inversiones se redujeron a la mitad (pasaron de 1,076.49 a 592.76 millones de pesos constantes), lo que se tradujo en una inversión promedio anual de 813.13 millones de pesos, que permitió una inversión total de 4,878.73 millones de pesos (28.97 por ciento del total general) para un total de 104,689 viviendas construidas (38.85% del total) a razón de 17,781 viviendas anualmente.

En tanto que entre 1964-1970, se invirtió un total de 6,095.2 millones de pesos (36.19% del total), los mismos que significaron 79,949 créditos/vivienda. Tal inversión se

CUADRO No. 27: DESTINO DE LOS CREDITOS OTORGADOS POR LA
BANCA PRIVADA Y MIXTA EN EL MARCO DEL PFV:
1973-1980. (cantidades)

Años	Número de créditos	%	Créditos para promociones públicas	%	Créditos para promociones públicas	%
1973	29,226	100.0	13,288	45.47	15,938	54.53
1974	17,671	100.0	14,274	80.78	3,397	19.22
1975	15,782	100.0	5,554	35.19	10,228	64.81
1976	12,877	100.0	11,991	93.12	886	6.88
1973-76	75,556	100.0	45,107	5.77	30,449	94.23
1977	11,135	100.0	4,775	42.88	6,360	57.12
1978	20,239	100.0	19	0.09	20,220	99.91
1979	28,157	100.0	285	1.01	27,872	98.99
1980	28,480	100.0	-	-	28,480	100.00
1977-80	88,011	100.0	5,079	5.77	82,932	94.23
TOTAL 1973-80	163,567	100.0	50,186	30.68	113,381	69.32

FUENTE: Ibid, cuadro.

100.

aplicó a un promedio anual de 1,015.67 millones de pesos, que significó una tasa de crecimiento anual promedio de 8.46%, lo que indica que las inversiones se multiplicaron por 1.5 veces entre el año inicial del subperíodo y el año final. En dicho lapso la producción media anual de viviendas fue de 11,421 unidades.

Entre 1977-1980, se otorgaron 88,011 créditos/vivienda que hicieron un monto total de 5,866.03 millones, los cuales fueron aplicados a razón de 1,466.51 millones en promedio anualmente para producir un promedio anual de 22,002 viviendas.

En consecuencia, las inversiones prácticamente se triplicaron entre 1977 y 1980, lo que es congruente con la tasa de crecimiento anual promedio de inversiones que se dió en dicho período (35.55%).

4) Los créditos y las promociones públicas y privadas.-

Los créditos provenientes de la banca, han sido destinados a financiar a dos tipos de agentes: promotores públicos y promotores privados. (cuadro 27)

Dado que no se cuenta con la información desagregada en este sentido para todo el período, nos limitaremos a observar lo ocurrido entre 1973-1980.

De un total de 163,567 créditos concedidos en dicho lapso, fueron destinados a promociones públicas el 30.68% (por ejemplo a INDECO, DGHP, BANÓPSA, etc.), mientras que el 69.32% restante (113,381 créditos) fueron ocupados en el financiamiento de promotores privados.

Lo más importante a resaltar es que, mientras en 1973-1976 predomina el financiamiento a promociones públicas (60%), llegando, inclusive en algunos años a absorber poco más del 80% de los créditos; en el período 1977-1980 el financiamiento a promotores privados absorbe poco más del 90% de los créditos, ello como consecuencia de que el financiamiento a promotores públicos tiende a desaparecer.

De esto se deduce que el peso relativo que tiene el financiamiento a promotores públicos en el total, está marcado fundamentalmente por lo ocurrido entre 1973-1976, ya que en los años subsiguientes (1977-1980), éste alcanza apenas un 5.8% del total de créditos concedidos.

- 5) Valor de la vivienda de interés social y su relación con el nivel de ingresos.-

La intención de este apartado es mostrar la evolución que han tenido los valores de los cajones fijados por el FOVI para PFV, desde la creación de dicho fondo en 1962 hasta julio de 1982, para determinar a través de los mismos

si efectivamente están dirigidos a los grupos poblacionales llamados de medianos e ingresos mínimos; ya que, dentro de los objetivos expuestos para su creación, se señalaba el satisfacer la demanda de los no derechohabientes de medianos y bajos ingresos.

Se definían los primeros por un ingreso promedio mensual contenido dentro de los parámetros señalados en los cajones bancarios para vivienda de interés social, que además no podría ser superior al máximo señalado en dichos cajones.

En tanto que los segundos genéricamente se les definía como las familias cuyos ingresos eran iguales a dos veces el salario mínimo de la zona económica en que estuvieran ubicados.

En tal sentido, a priori, pensamos que en general a ambos grupos cada vez les resulta más difícil acceder a los cajones existentes y, particularmente, las posibilidades de acceso a una vivienda de acuerdo a los niveles de ingresos máximos estipulados y las cuotas por amortizaciones mensuales, para tal efecto calculadas, imposibilitan que los grupos de bajos ingresos se tornen en sujetos de crédito y consecuentemente puedan acceder a una vivienda.

Sobre los grupos de ingresos medios, planteamos que, si bien en los primeros años de existencia del programa pudieron acceder a los cajones que exigían niveles de ingresos más altos, en la actualidad tales posibilidades se han

reducido de tal forma que sólo pueden tornarse en sujetos de crédito para adquirir la vivienda de interés social denominada VAIM (vivienda para acreditados de ingresos mínimos).

En general suponemos que las viviendas Tipos A y B, en la actualidad, sólo pueden ser adquiridas por sujetos cuyos ingresos los sitúan en niveles superiores a los denominados de ingresos medios.

Tales son algunas de las cuestiones que trataremos de poner en evidencia cuando nos remitamos a las estadísticas.

En primer lugar, si observamos la evolución que han mostrado los valores de los diferentes cajones fijados por el FOVI (ver cuadro 28), notamos que hasta 1979 existían sólo dos cajones (VIS-A y VIS-B), a partir de dicho año se crea un nuevo cajón: el VAIM. Dicha situación nos procura el primer indicio de la dificultad que se presentaba para acceder a los ya existentes cajones.

Segundo, desde 1963 hasta 1973, el valor de los cajones VIS-A y VIS-B se mantuvo inalterable, lo cual adicionado a la relativa estabilidad que vivió la economía mexicana en dichos años, condujo a que, en alguna medida, los grupos a los cuales estaba dirigido el programa pudieran convertirse en sujetos de crédito.

Aunque no disponemos de información sobre los ingresos máximos exigidos para cada tipo de vivienda, sin embargo, sin alejarnos mucho de la verdad, podemos afirmar que en dicho período las condiciones exigidas a los posibles usuarios podían ser cubiertos por éstos con algunas dificultades. Apoyamos tal idea tomando en consideración los pagos mensuales exigidos, cuyos montos eran de 796 pesos para el VIS-A y 872 para el B, cantidades que hacían necesario se tuviera un ingreso mensual de 3,184 pesos y 3,488 pesos, respectivamente, considerando un 25% del ingreso mensual destinado a gastos de vivienda. (ver cuadro 29)

Esta situación en alguna medida contribuyó a que el peso relativo del PFV en las acciones de vivienda, fuera decisivo en la década de los 60s e inicios de los 70s; ellos debido a que el costo y, consiguientemente, el precio de venta de las viviendas construidas estuvieran sujetos a topes fijos, lo que se tradujo en precios unitarios promedio convenientes.

Tercero, a partir de 1973, como consecuencia del embargo petrolero, los efectos distorsionadores y erosivos de la inflación dejaron sentir todo su peso negativo en la economía mexicana, y como consecuencia aquélla creció en proporciones desusadas afectando a todos los sectores de la economía. En el sector vivienda, se dejaron sentir tales efectos y ellos se observan -en el caso particular de los

cajones del FOVI- en el disparo que sufren los precios de las viviendas.

Así, por ejemplo el valor del cajón Tipo-A se incrementó en 1,095 por ciento de septiembre de 1973 a julio de 1982, es decir, pasó de 64,500 pesos a 770,700 pesos, ambos valores promedio de las cuatro zonas económicas (ver punto C del capítulo III); mientras que el valor de la vivienda tipo B que fue de 80,000 pesos hasta 1973, vio incrementar el mismo hasta llegar a un millón 122 mil 500 pesos en 1982, es decir, tal valor subió 1,303%. (ver cuadro 28)

Sin embargo, es importante anotar que tales valores mantuvieron incrementos "moderados" entre 1973 y enero de 1976, pero a partir de dicho año, como producto de la devaluación del peso y la aceleración de la inflación, los incrementos con respecto a los valores manifestados en 1963-1973 (100%), se tornan alarmantes.

Adicionalmente, como la acción sobre todo de la inflación es persistente y sus efectos se dejan sentir continuamente, entonces el propio Fondo decide a partir de febrero de 1980 reajustar trimestralmente los valores de los cajones en función de las alzas que sufrieran los costos de edificación de viviendas.

Cuarto, la elevación de las tasas de interés promedio del 9.5% que estuvo vigente para los cajones VIS-A y

año y con un período de amortización de 10 años, exigía que los pagos mensuales fueran de 4,000 pesos aproximadamente; es decir, se debería percibir necesariamente un salario de 16,008, lo que es lo mismo que 4.7 veces el promedio nacional del salario mínimo enunciado anteriormente. Ello significa que las exigencias en los ingresos excedían en 2.7 veces los que eran exigidos a los sujetos de ingresos mínimos.

En lo referente a la vivienda tipo B, que no cuenta con el apoyo de FOGA, en el mismo año los posibles sujetos de crédito podían acceder a un crédito por valor de 360,000 pesos, es decir, el 80% del valor de la vivienda, que si eran amortizados en 10 años, hacían necesarios pagos mensuales de 5,310 pesos (casi una vez y media el salario mínimo al año). Tal situación significa que era necesario de 21,240, que significaban 6.2 veces el salario mínimo (promedio nacional). (ver cuadro 29)

Quinto, por su parte la evolución del valor del cajón VAIM a partir de su creación hasta la fecha (julio 1982) ha sufrido un incremento de 107.78 por ciento, cotizándose en este momento a 514,250 pesos, exigiéndose un salario máximo de 30,825 pesos (3.4 veces el promedio nacional del salario mínimo) para hacerse acreedor de un crédito con este fin. (ver cuadro 28)

Aunque las tasas de interés para créditos destinados a la adquisición de este cajón variaron en un punto porcentual

(10 al 11%) entre 1979 y 1982, ello no es óbice para que las personas que perciban el equivalente a dos veces el salario mínimo se encuentren marginadas del programa. Apoyamos tal aseveración en el cuadro que hemos construido ex-profeso para calcular las tasas mensuales y el salario necesario que se debería percibir.

Remitiéndonos al mismo, observamos que para 1982 a una tasa de interés del 11%, 10 años para amortizar el crédito y con un enganche del 20% del valor de la vivienda, se debe percibir por ingresos el equivalente a 2.6 veces el S.M.; y si el enganche fuera del 5% (con apoyo del FOGA), las demás variables, entonces el ingreso debería ser 3.1 veces este último. (ver cuadro 29)

Concluimos que, a la fecha las personas que fueron denominados de ingresos mínimos (dos veces el S.M.) han sido excluidas de la posibilidad de adquirir una vivienda por estos canales.

Sexto, podemos resumir lo dicho hasta el momento en los siguientes términos: que para el caso del cajón VAIM mientras 1979 era necesario percibir un ingreso mínimo de 10,740 pesos, de los cuales se destinaban 2,685 (68.6% del salario mínimo) a amortizar un crédito equivalente al 80% del valor de la vivienda, a julio de 1982, el salario necesario (con 5% de enganche) debería ser de 27,752, destinando

CUADRO No. 29: TABLA DE AMORTIZACIONES DE LOS CREDITOS BANCARIOS PARA VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL Y SALARIOS MÍNIMOS PARA ABONAR EL CREDITO. (pesos corrientes)

Periodo	Cajón	Enganche*	Relación Pago/salario	Plazo amori- zación (años) **	Tasa de interés	Pago* Mensual	Salario necer- ario (\$) (Pa- go mens. x 4)	Salarios Mínimos (Promed. Rec.)	Vocas el S.H. del país en el período
do. '79/ do. '80	VAIN					\$ 2,685 3,189	\$ 10,740 12,756	\$ 3,912.86	2.7 3.3
1 de Jul. 1980					10%	2,930 3,489	11,752 13,952	4,491.43	2.6 3.1
30 de Abril '81	VAIN	20%	25%	10		3,556 4,223	14,224 16,892	5,785.71	2.5 2.9
31 Oct. '81					10.5%	4,015 4,768	16,060 19,072	5,785.71	2.8 3.3
31 Jul. '82					11%	5,821 6,913	23,284 27,752	6,333.12	3.7 4.4
31/ Ept. 1973						470 396	2,680 3,184	n.d.	-
do. '75/ do. '76					9%	1,306 1,551	5,224 6,204	3,891.29	2.8 3.3
do. '78/ do. '79					11%	3,370 4,062	13,480 16,098	3,424.29	3.9 4.3
do. '79/ do. '80	VIS-A	20%	25%	10		4,081 4,846	16,324 19,384	3,912.86	4.2 5.0
31 de Jul. '80		5%				4,988 5,923	19,952 23,492	4,491.43	4.4 5.3
30 de Abril '80					13%	5,330 7,167	21,320 28,468	5,875.71	3.7 5.0
31 de Enero '81						6,671 7,922	26,684 31,688	5,785.71	4.6 5.2
31 de Año '82					14%	9,850 11,697	39,400 46,788	6,333.12	6.2 7.4
31 de Ept. '73						705 872	2,820 3,488	n.d.	-
do. '75/ do. '76					10.1%	1,430 1,768	5,720 7,872	3,891.29	3.0 3.7
do. '78/ do. '79					12%	4,405 5,319	17,620 21,240	3,424.29	5.1 6.2
do. '79/ do. '80	VIS-B	20%	25%	15	13%	5,416 6,450	21,664 25,800	3,912.86	5.5 6.6
31 de Año '80				10		6,417 7,557	25,668 30,228	4,491.43	5.7 6.7
30 de Ept. '81					14%	7,777 9,158	31,108 36,632	5,785.71	5.4 6.3
31 de Ene. '81						8,591 10,116	34,364 40,464	5,785.71	6.0 7.0
31 de Año '82					26.67% (p)	20,551 22,029	82,202 88,116	9,033.12 (p)	9.1 9.8

ENTE: Elaboración nuestra con datos de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (varios años); Banco de México, S.A. FOVI/FOCA.

) preliminar.

) En los cajones VAIN y VIS-A referido a los pagos mensuales, los primeros pagos con 20% de enganche y los segundos con 5%.

) En el cajón VIS-B, los primeros cálculos a 15 años y 10 años los segundos.

TA: Las amortizaciones (pagos mensuales) se calcularon bajo el supuesto de pagos constantes, aunque en realidad a partir de 1981 los pagos son crecientes anualmente (8%) desde el segundo año.

mensualmente para amortizaciones 6,913 pesos, es decir, el 76.6% del S.M. teniendo en cuenta que este es 9,033.12 como promedio nacional; entonces las veces que el salario mínimo está contenido en el salario necesario pasó de 2.7 veces en 1979 a 3.1 en 1982.

Mientras que para el caso de créditos destinados a adquirir viviendas VIS-A, era necesario percibir en 1975, 2.8 veces el S.M., en 1982 el salario necesario debería ser 5.2 el mínimo; es decir, en este último año se debería tener un ingreso mínimo de 46,788 pesos frente a los 5,224 pesos que eran necesarios en 1975.

En el caso del cajón VIS-B, la situación es más dramática ya que según los cálculos realizado en 1975, para afrontar un crédito del 80% del valor de una vivienda de 125,750 pesos era necesario un salario mínimo de 5,720 pesos (tres veces el S.M.), en tanto que en 1982, para un crédito de la misma magnitud sobre una vivienda cuyo valor es de un millón 122 mil 500 pesos, es necesario acreditar un ingreso mínimo de 82,202 pesos (9.1 veces el promedio del salario mínimo nacional) ambas situaciones para un plazo de amortización de 15 años. Si asumimos que el plazo de amortización es de 10 años para un crédito del 80% sobre el valor de la vivienda, entonces los salarios mínimos que deberían acreditarse para ser considerados sujetos de crédito se elevan de 7,072, en 1975 (3.7 veces el S.M.) y 88,116, en 1982 (9.8 veces el S.M.).

Finalmente, a manera de conclusiones podemos afirmar lo siguiente:

En la actualidad, en referencia a los valores de los diferentes cajones del FOVI vigentes a julio de 1982, éstos han dejado de ser "viviendas de interés social", debido a que cada vez dicho programa se restringe a los grupos poblacionales que por su nivel de ingresos constituyen una pequeña proporción de los demandantes potenciales de vivienda; es decir, se ha tornado en un programa elitizado.

Así, los créditos VAIM que fueron concebidos para una población de un nivel de ingresos de dos veces el salario mínimo, no tiene oportunidad de acceder a los mismos -si se asume lo anterior strictu sensu- ya que, es necesario estar percibiendo ingresos superiores al señalado. Además, los requisitos para ser considerados sujetos de créditos son difíciles de cubrir. La situación descrita, se vería corroborada ampliamente si se mantuvieran las condiciones imperantes en 1979, que indicaban lo siguiente: el 50.8% de la PEA activa percibía un ingreso inferior al salario mínimo; un 29% entre 1 y 3 veces, un 4.5% entre 3.1 y 5.7 veces y 2.7 más de 5.8 veces el salario mínimo^{1/} de lo cual se deduce -de

^{1/} Citado en "Balance de la acción habitacional del Estado en México (1970-1980)", Schteingart, M. y García B., p. 17, México 1982.

acuerdo al cuadro 18- que sólo un 7.2% tendrían posibilidad de acceso a los cajones fijados por el Fondo; pero una ínfima parte al cajón VIS-B, dado que es necesario ganar 9.1 veces el salario mínimo y que, los restantes posibles usuarios verían circunscritas sus posibilidades al cajón VAIM, principalmente, y una reducida proporción de los mismos al cajón VIS-A.

Tal situación pensamos, se ha agudizado en el presente año, con lo que aquél 7.2% se habría visto reducido a un 5% ó 5.5%. Esta situación estaría confirmando aquéllos supuestos que hicieramos al iniciar el presente apartado.

Por consiguiente, resulta evidente el desplazamiento de los sectores de ingresos que tienen oportunidad de acceso a tales cajones en favor de los más altos, de modo tal que ahora éstos se están restringiendo, inclusive, a las personas o familias de ingresos medios quienes, si se tiene en cuenta que la demanda de vivienda manifiesta diferentes características en términos de los niveles de ingreso (entre otras variables) y que la necesidad de la misma cambia a distintos niveles de aquéllos (estadísticamente establecidos como múltiplos del salario mínimo), verían desplazarse sus posibilidades o necesidades de los cajones más altos -llámense éstos VIS-B o VIS-A) hacia el más bajo, o sea el VAIM.

Genéricamente, se podría decir que la causa de dichas situaciones se encuentran en el desarrollo de una inflación

acelerada que ocasiona que el ritmo de crecimiento en los precios al consumidor y el costo de edificación de viviendas sea más acentuado que el de los salarios. Lo dicho podemos visualizarlo en el cuadro 30.

Se observa en el siguiente cuadro que para el lapso 1977-1981 (período posdevaluatorio) la TMAC del salario mínimo ascendió al 19.6%, en tanto que el de los precios al consumidor arrojó 22% y como consecuencia el índice del salario real (columna 3) disminuyó a 87%, lo que indica una pérdida del poder adquisitivo de los salarios mínimos.

Tal situación añadida al crecimiento más acelerado que manifiesta el índice del costo de edificación (26%) en relación al del salario mínimo (19.6%), indica que, en 1981, hubo una pérdida del poder de compra de 31% (véase columna 5, que muestra que el salario real cayó hasta 69%).

Por otra parte los componentes del costo de edificación (materiales de construcción y mano de obra) mostraron mayores crecimientos que el índice de los salarios mínimos. Todo ello repercutió en el valor de los cajones de la vivienda de interés social, los cuales crecieron más dinámicamente que los ingresos.

En consecuencia, a raíz de la disparidad en el crecimiento del costo de construcción y salarios de los trabajadores, en que el primero sube con mayor velocidad que el

CUADRO No. 30: PODER ADQUISITIVO DE LOS SALARIOS MINIMOS EN RELACION AL COSTO DE EDIFICACION Y COSTO DE EDIFICACION DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL. (1976 = 100)

Año	(1) Indice General del Sa- lario mínimo	(2) Indice General de Pre- cios al Consumidor	(3) = (1)/(2) Indice de Sa- lario real	(4) Indice Costo Edifi- cación de vi- vienda	Costo de Edi- ficación de Vivienda de Interés Social	(5) = (1)/(4) Indice de Sa- lario real	
					Materia- les Cons- trucción	Mano de obra	
1977	110.0	116.7	94.3	131.5	129.3	135.7	83.7
1978	124.8	136.9	91.1	156.5	155.1	159.4	79.7
1979	145.7	161.3	90.3	195.5	198.5	189.9	74.5
1980	171.6	200.7	85.5	252.4	264.1	229.1	68.0
1981	224.6	258.3	89.0	325.7	337.2	302.9	69.0
Abr./ '82	300.9	358.3	83.9	415.0	420.1	410.8	72.5
Tasa Media Anual de Creci- miento (TMAC) 1977- 81	19.6 a/	22.0		26.0	27.0	22.0	

FUENTE: Gutiérrez H., "Macro y Micro Conjuntos Habitacionales. Autoconstrucción", Mimemo, México 1982, Cuadros I, II y III.

a/ Octubre 1976 = 100.

segundo dentro de un marco económico de inflación acelerada, escasez y elevación del costo del dinero (tasas de interés), en primer lugar y plazos inflexibles de amortización, especulación de terrenos urbanos, en segundo lugar, la posibilidad de obtener crédito suficiente y a bajo costo destinado a financiar la adquisición de viviendas, tiende a hacerse cada vez más dura.

Podemos terminar diciendo que el Fondo en la fijación del valor de los cajones ha olvidado lo siguiente: que la necesidad es la expresión del requerimiento de vivienda pero, la demanda representa la necesidad vinculada con la capacidad de pago, y que el principio general que debe regir la asignación de los recursos en términos de demanda es el de llevar en primer lugar la vivienda al sector menos satisfecho.

Por consiguiente, si se sigue supeditando la tasa de interés social al crecimiento de los intereses sobre los pasivos, el sistema bancario de vivienda que según se observa ya ha dejado de ser de interés social, estaría destinando recursos para favorecer a grupos elitistas de mayores ingresos como si fuera una deriva que fuertemente empujada por la inflación aleja cada vez más la meta de servir financieramente a las mayorías que son las más necesitadas.

Conclusiones.-

En la base del problema de la producción de todo bien en una economía de mercado o mixta (v.g. México) subyace la relación oferta-demanda.

Por lo general, para iniciar la producción de un bien o incremento la ya existente, es indispensable que aquella relación manifiesta el carácter de desigualdad; en ella, la oferta debe ser menor que la demanda. Sin el cumplimiento de tal condición necesaria, aunque no suficiente, es materialmente impensable el inicio o multiplicación de la producción.

Es claro que tienen que concurrir otros factores además del ya mencionado, para que se cumplan las condiciones objetivas y subjetivas. Por ejemplo, es necesario que exista un capital disponible o fuentes de financiamiento adecuados, creciente necesidad del bien, etc..

En el problema habitacional de México, en el que se inscribe el FOVI, que fué propósito del presente estudio, se destacaron los elementos antes descritos: necesidad del bien vivienda, una demanda dinámica y de orden creciente, una oferta insuficiente y la presencia de capitales que operan en el sector inmobiliario.

De los capitales privado, público y mixto que operan en este sector, fué desechado el estudio del primero; debido a que éste se destina a la producción de viviendas no clasificadas o tipificadas como de interés social, en tanto que los restantes son destinados, principalmente, a este fin.

En consecuencia, los resultados obtenidos a lo largo de este trabajo corresponden, fundamentalmente, a la acción del capital mixto (sector mixto), llamado así porque está conformado por capitales públicos y privados. Tal combinación se produce en el marco del Programa Financiero de Vivienda (PFV) que es operativizado por el FOVI, el cual se encarga de apoyar financieramente a las instituciones privadas en sus operaciones crediticias destinadas a la producción de viviendas de interés social. Dichos apoyos se materializan a través de la utilización de los recursos financieros del Estado que complementan los provenientes de las instituciones de crédito (banca privada y mixta).

Adicionalmente, en el presente, se contemplan los logros del capital público (sector público), cuyas acciones son llevadas a la práctica por los denominados organismos especializados y por los fondos institucionales.

Conclusiones del Trabajo.-

A.- En relación al total de recursos financieros movili-

zados por el sector mixto y por el sector público, y que fueron aplicados como inversión total en pesos constantes* en programas de vivienda (referidas a las realizadas en viviendas terminadas, vivienda progresiva y gastos de urbanización), se puede decir que:

- 1.- La inversión total realizada por ambos sectores en el período 1965-1980, alcanzó la suma de 57 014.9 millones de pesos; variable que manifestó una tasa de crecimiento anual promedio de 16.35%. Ello indica, por otra parte, que entre 1965 y 1980, la inversión conjunta del sector mixto y público, se incrementó en términos reales en 7 052.6 millones de pesos (870.3%), frente a los 39 263 millones de pesos (5 765.5%) que aparece como incremento a pesos corrientes.

- 2.- Del total invertido en dicho lapso, fué aplicado por el sector mixto 15 752.4 millones y 41 299 millones por el sector público. Tales niveles de inversión fueron respuesta del dinamismo que mostró esta variable en el subperíodo 1971-1980, ya que, entre uno y otro ésta se cuadruplicó: pasa de 1 433.4 millones de pesos, en 1971, a 7 863 millones de pesos, en 1980.

* Se usó el deflactor del índice de precios implícitos del PBI con base 1970= 100 -

En tanto que, la variación de las inversiones en términos absolutos entre 1965 y 1970 fué de 414.6 millones de pesos, es decir, hubo un incremento relativo de 51.2%.

En consecuencia, lo invertido entre 1965-1970 (7 744.2 millones) significó casi un séptimo de lo aplicado entre 1971-1980 (49,270.7 millones de pesos).

- 3.- La inversión total realizada por ambos sectores entre los años 1965-1980 y que manifiesta tendencia creciente, tuvo su contrapartida en un incremento constante del número de unidades de vivienda producidas en el mismo lapso.

Así, en dicho período, se construyeron 766 822 unidades, correspondiendo el 62.61% (480 107 viviendas) al sector público y, el 37.39% restante (286 715 viviendas) al sector mixto. De tal información se deduce que la producción promedio del período para ambos sectores fué de 46 926 viviendas anuales.

Es de señalar que, entre los años extremos del lapso estudiado, la producción creció nueve veces, si se tiene en cuenta que en el año 1963 la producción total de viviendas de ambos sectores alcanzaba a

12 969 unidades, en tanto que, en 1980, era de 103 994 unidades.

- 4.- De otro lado, realizando el corte 1965-1971 y 1972-1980 en el período 1965-1980 notamos que: en el primer subperíodo existe preponderancia de las inversiones del sector mixto sobre las del sector público: 5,007.6 millones de pesos invertidos por el primero versus 2 736.7 millones de pesos del segundo.

En cambio, en 1972-1980, son las inversiones del sector público la que dan la pauta al total, si se tiene en cuenta que éste invierte en dicho lapso 38 562.3 millones de pesos frente a una inversión de 10 744.8 millones de pesos del sector mixto.

- 5.- El tránsito de una etapa a otra, está mediada por un período de transición (197101972), en el cual la acción de ambos sectores alcanza un relativo equilibrio en materia de inversiones. Así, en 1972 la participación del sector público representa el 57% del total invertido en dicho año, en tanto que la del sector mixto es de 43%. Es importante la significación de tales años porque en los mismos se revuelve la tendencia que habían mostrado las inver-

siones en favor del sector público,

Esta última situación se explica porque es a partir de 1972 en que la acción del Estado en materia de vivienda, se vigoriza debido a la creación de los denominados Fondos Institucionales, que permiten una cobertura poblacional mucho mayor; a diferencia de lo que acontecía en los años anteriores (1965-1971), etapa en la cual se ubican como organismos del sector público BNOFPSA, INV (INDECO) e ISSSTE.

B.- Lo acaecido en materia de inversiones totales en ambos subperíodos, tiene su fiel reflejo en el número de viviendas construidas en los mismos. Así pues, entre 1965 y 1971 la acción de FOVI (sector mixto) a través de sus inversiones directas y sus apoyos financieros, y traducida en número de viviendas destaca nítidamente; en tanto que, entre 1972-1980, la acción del sector público es predominante.

6.- En el primer subperíodo, de un total de 134,788 viviendas producidas y ofertadas por ambos sectores, las inversiones realizadas en el marco del PFV presentaron 109,926 viviendas (81.56% del total); es decir, la producción anual promedio de este sec

tor fué de 15,704 viviendas, frente a las 3,552 viviendas del sector público por igual concepto.

- 7.- En el segundo (1972-1980), en cambio el sector público dinamizó sus acciones hasta alcanzar una producción total de 455,245 viviendas; es decir, 72% del total producido en el subperíodo por ambos sectores (632,034 viviendas), por un 28% sobre el total logrado por el sector mixto con una producción media anual de 19,643 viviendas, frente a las 50,583 de aquél sector.

- 8.- Resumiendo lo dicho hasta el momento: entre 1965 y 1980, el sector público canalizó un volumen de recursos que ascendió a la suma de 113,135 millones de pesos corrientes, en programas de vivienda que sirvieron para incrementar la oferta de dicho bien en aproximadamente 480,107 unidades. Por su parte, el sector mixto, en el marco del PFV y con la intervención del FOVI se le hizo posible canalizar recursos financieros del orden de 36 105 millones de pesos corrientes que le permitieron incrementar la oferta de viviendas en más de 286.715 unidades nuevas.

Tal nueva oferta de viviendas (pública y mixta) be-

nefició a una población de más de 4 millones de personas (766,822 familias), si se tiene en cuenta un promedio de 5.6 personas por familia.

9.- Pero, pese a que entre 1965 y 1980 hubo un sustancial incremento de las inversiones en vivienda (canalizada por los diferentes sectores a través de sus diversos programas) para la producción de este bien, se observa un estancamiento en el número de unidades producidas. En consecuencia, se puede aseverar: El conjunto de recursos financieros que se destinan actualmente en México a la solución del problema habitacional, tanto por el sector público -con sus Fondos Institucionales- como por el sector mixto -con su PFV/FOVI-FOGA- continúan siendo insuficientes, frente a la dinámica de su déficit habitacional cuya tendencia muestra grandes signos de tener carácter irreversible; ya que, con dicha producción no llega a cubrirse el déficit natural, como tampoco se puede enfrentar el aumento de la demanda.

C.- Las subsiguientes conclusiones son consecuencia del desarrollo de la investigación realizada en función de la aplicación de las inversiones en viviendas terminadas y por zonas geográficas (nueve en total) en el período 1973-1980.

10.- En dicho lapso hubo una inversión total para el país de 90,482 millones de pesos corrientes; de los cuales correspondieron al sector mixto (FOVI) 19 894 millones de pesos. Del total nacional invertido, fueron aplicados a la zona VI (Area Metropolitana de la Ciudad de México) el 26.94% de los recursos; en tanto, que las restantes zonas (provincia) absoebieron el 73.06%, destacando entre las últimas la zona VIII - Golfo de México (Veracruz, Tabasco y Campeche) y la zona IV - Centro Occidente (Jalisco, Colima, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guanajuato) con una participación sobre el total nacional de 16.01% y 13.92%, respectivamente.

La participación de la provincia se reduce a 57.05% (51,620 millones de pesos) si se excluye de la misma zona V -Centro Sur (Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Edo. de México y Morelos).

11.- De ello se concluye que, en conjunto las zonas V y VI absorbieron el 42.94% de las inversiones totales. Sin embargo, cabe resaltar que la participación de ambas zonas en el total invertido por ambos sectores ha ido disminuyendo año con año. Así por ejemplo, en 1973 el sector mixto destinaba a las mismas

el 55.71% de sus recursos; en tanto que, en el año 1980 sólo un 46.26%. Ello indica una baja en términos relativos ya que cuantitativamente se hubieron incrementado las inversiones de este sector.

Similar situación acaeció con las inversiones realizadas por el sector público; éste en aquél año destinó el 67.58% de sus recursos a ambas zonas (590 millones de pesos); en cambio, en 1980 solo fué el 44.03%; aunque como en el caso del sector mixto, hubo un incremento sustancial en términos absolutos.

Finalmente, en el período de análisis la tasa de crecimiento anual promedio de las inversiones del sector público para todas las zonas -excepto la zona VI- fué superior al 60%; mientras que en el caso del sector mixto, fueron las zonas noreste, centro-occidente y área metropolitana, las que mostraron mayores tasas, en tanto que la zona IX (Yucatán) exhibía una tasa negativa (-2.57%).

D.- En consecuencia, con la inversión total realizada por ambos sectores en vivienda terminada por zonas geográficas en el período 1973-1980, se obtuvieron los siguientes resultados en términos de unidades habitacionales produci-

das:

12.- Se aplicó en dicho lapso la suma de 19 894 millones de pesos corrientes, que permitieron un total de 573,164 viviendas terminadas en el país; de las que 165,065 viviendas se ubicaron en el Area Metropolitana de la Ciudad de México (Zona VI). Es decir, un 28.1% sobre el total nacional, que absorbió casi el 27% de los recursos invertidos tanto por el sector público como por el mixto.

El 73.06% restante de los recursos fueron aplicados en la provincia; lográndose construir con los mismos 412,099 viviendas, lo que significa un poco mas de las dos terceras partes del total de unidades ofertadas. El porcentaje de participación de la provincia en el total construido, se reduce a poco menos del 48%, si se excluye de aquélla a la zona V; ello está indicando que hubo una gran concentración de las unidades construídas, así como de los recursos totales invertidos en las zonas V y VI.

13.- Por otra parte, se debe destacar que la participación de la zona VI en el total de viviendas construídas por el sector público, ha mostrado una tendencia a la baja, si se tiene en cuenta que en el año 1973

tal participación era del 76.48%, en tanto que en 1980 fue de 17.61%.

Respecto a la participación de dicha zona en el total de viviendas terminadas por el sector mixto, no se observa una tendencia definida; sin embargo, se nota que año con año su porcentaje de participación en el total construido es considerable.

En tanto la provincia relacionado al sector mixto, no muestra mayores variaciones en su participación. Pero, referida al sector público, lo mas saltante es lo acontecido con las zonas I, VII y VIII, las que aumentan su participación año con año respecto a la que manifestaban en 1973; aunque no en una forma considerable. Las restantes zonas mantienen una tendencia mas o menos constante.

- 14.- Por lo tanto, es lícito afirmar que los hasta ahora insuficientes recursos invertidos en vivienda con miras a solucionar el problema habitacional del país, se han caracterizado, en general, por estar aplicados en función de criterios que han propiciado su concentración en solo dos zonas.

E.- Con respecto al Fondo de Operación y Descuento Bancario a

la Vivienda (FOVI), motivo del presente estudio, podemos decir que es un organismo creado por el Estado Mexicano con la intención de apoyar a las instituciones en sus operaciones crediticias en beneficio de las viviendas de interés social -sea en operaciones individuales y/o en planes de conjunto- así como de cautelar la adecuada utilización de los recursos financieros provenientes del Estado y de las instituciones de crédito. Sus objetivos son:

- a) promover la construcción o mejora de viviendas de interés social sean éstas campesinas o urbanas; b) otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito, mediante préstamos y créditos relacionados con operaciones hipotecarias para viviendas de interés social; c) fijar las características de los créditos que otorguen los bancos en cuanto a importes, plazos, tasas, etc.; d) aprobar el monto y características de los planes de conjunto, que las instituciones de ahorro y préstamo para vivienda de interés social puedan realizar con su apoyo; y, e) canalizar recursos para el desarrollo de programas del sector público.

Este organismo a través de sus mecanismos de acción establecidos, actúa como un ente financiero. Mediante el sistema bancario provee créditos al industrial, por lo que se tornaría en un elemento acelerador del ciclo del

capital industrial; es decir, actúa como un capital de circulación. Asimismo, por el mismo canal, extiende créditos a los usuarios para que accedan a la propiedad de las viviendas, por lo que asume el carácter de capital de préstamo. Finalmente; dado que tuvo programa de acción directa, el FOVI actuó como promotor; por lo mismo manejaba un capital de promoción. Las viviendas producidas bajo este último concepto, tienen dos destinos finales: la venta o la renta. Cuando el financiamiento tiene este último fin, asume la modalidad de capital inmobiliario rentista.

Con estas definiciones podemos ubicar el papel que cumple esta institución en el proceso general de producción y circulación de la vivienda.

Puntualizando los resultados de las acciones de este organismo, observamos que:

- 15.- En relación al monto y número de créditos otorgados para la producción de viviendas de interés social, se tienen las siguientes cifras: en el lapso 1971-1980, el número de créditos otorgados fue de 194,700, que se tradujeron en igual número de viviendas terminadas. Ello significó un desembolso de 30 153.801 miles de

pesos corrientes. De dichos totales, el 20.29% de los montos invertidos y el 30,75% del número de créditos fueron destinados al Area Metropolitana; en tanto la provincia absorbió la diferencia en el caso de ambas variables.

Tal situación nos induce a afirmar que existió una gran concentración de los recursos manejados por este organismo a través de la banca, en dicha región. Aunque esta bajó su participación en los totales en el lapso 1975-1980; sin embargo, circunscriptos al subperíodo 1971-1974, podemos afirmar que el Area Metropolitana significó en el total de los montos invertidos y respecto al total de créditos otorgados en el mismo casi un 50%.

- 16.- De lo dicho se deduce que en los últimos años, el destino geográfico de los recursos captados por la banca se ha diversificado considerablemente, aunque no en proporciones óptimas ya que, aún cuando el déficit de vivienda en el Area Metropolitana por razones de concentración humana es el mas importante, sin embargo, los indicadores de necesidad no satisfecha comparados con los de la necesidad total, muestran que dicha área se encuentra en situación relativamente mas ventajosa que muchas otras localidades

del país.

- 17.- En la participación que le cupo al FOVI en el marco del PFV en su atención a las necesidades de vivienda para mantener constante el déficit de dicho bien existente en 1980, se nota una disminución de 0.48%, pese a que su inversión se incrementó en 255%.
- 18.- Ampliando el horizonte de análisis de las inversiones del FOVI (monto de los créditos) el período 1964-1980, y realizando el mismo a pesos de 1970 (constantes), observamos lo siguiente: se otorgaron créditos por un total de 16,839 millones de pesos constantes, que significaron 274,649 créditos/vivienda que beneficiaron a una población aproximada de un millón 500 mil personas. En dicho período los créditos otorgados mostraron una tendencia general creciente, que se vio frenada por lo ocurrido en el subperíodo 1971-1976, debido a que en éste las inversiones manifestaron una tasa de crecimiento anual promedio de -9.4%; es decir, entre 1971 y 1976 aquellas se redujeron a la mitad.
- 19.- En general, entre 1964 y 1970 fue invertido en el marco del PFV un total de 6 095.2 millones de pesos para 79,949 créditos/vivienda; aplicado a razón de 1 015.87 millones de pesos como promedio anual; lo-

grándose una tasa anual de crecimiento promedio de 8.46%. Mientras que entre 1971-1976, se invirtió en total 4,878.73 millones de pesos para un total de 106,689 créditos/vivienda; aplicado a razón de 813.13 millones como promedio anual. Finalmente, entre 1977-1980, se otorgaron 88,011 créditos/vivienda, producto de una inversión de 5 866.03 millones de pesos. Ello indica que hubo un crecimiento anual promedio de las inversiones del orden del 35.55%.

F.- Los créditos canalizados por la banca se han destinado fundamentalmente a financiar a dos tipos de agentes: promotores públicos y promotores privados. Así, del total de créditos otorgados por este sistema entre 1973-1980, fueron destinados a promociones públicas 50,186 créditos (30.68%); mientras que 113,381 créditos (69.32%) se ocuparon en financiar a promotores privados. Sin embargo, el grueso del financiamiento a promotores públicos, se realizó en el lapso 1973-1976, período en el que del total de créditos otorgados correspondió a aquéllos el 60%. En tanto que, entre 1977-1980, el financiamiento a dichos promotores se reduce drásticamente, alcanzando apenas un 10% del total de créditos otorgados en dicho período. Es decir, gran parte de estos últimos (90%) son destinados al financiamiento de promotores privados.

G.- Algunos de los resultados mas relevantes de este trabajo, están referidos a la relación que existe entre los valores de las viviendas producidas en el marco del FOVI o lo que es lo mismo, viviendas de interés social y el nivel de ingresos requeridos a los posibles usuarios para acceder a este bien.

20.- En principio, el FOVI maneja tres tipos de vivienda genéricamente denominados cajones: Tipo A (VIS-A), tipo B (VIS-B) y vivienda para acreditados de ingresos mínimos (VAIM). Los dos primeros existentes desde el inicio del Programa (1962) y el último añadido en el año 1979.

Tales cajones están dirigidos, por definición, a satisfacer la demanda de los no-derechahabientes de medianos y bajos ingresos. Estos últimos definidos como las familias cuyos ingresos eran iguales a dos veces el salario mínimo de la zona geográfica en que estuvieron ubicados. Los otros caracterizados porque su ingreso promedio mensual estaba contenido dentro de los parámetros señalados en los cajones bancarios para vivienda de interés social, y que no podían ser superiores al máximo señalado en dichos cajones.

21.- Desde 1963 hasta 1973, el valor de los cajones VIS-A y VIS-B, se mantuvo inalterable. Para acceder a los mismos se exigía un pago mensual de 796 pesos y 872 pesos respectivamente; lo que hacía necesario contar con ingresos de 3,184 pesos y 3,488 pesos, en cada caso, habida cuenta que del total de ingresos mensuales un 25% era destinado a gastos de vivienda,

Tales cifras son indicadores de que los grupos a los cuales estaba dirigido el programa se hallaban en capacidad de convertirse en sujetos de crédito y acceder a la propiedad.

Como consecuencia, el peso relativo de este programa en las acciones de vivienda, fue decisivo en la década de los sesentas e inicios de los setentas, debido, además, a que el costo y consiguientemente el precio de venta de las viviendas, estuvieron sujetos a topes fijos, lo que se tradujo en precios unitarios promedio convenientes.

22.- A partir de 1973, tal situación cambia producto de factores exógenos y endógenos que afectaron a la economía mexicana y que repercutieron en el sector vivienda entre otros. En dicho sector tales efectos se dejaron sentir en el disparo que manifestaron los

precios de las viviendas. Así, por ejemplo, en el caso del FOVI, se observa un incremento de 1 095% en el valor del cajón tipo A entre septiembre de 1973 y julio de 1982; es decir, pasa de 64,500 pesos a 770,700 pesos, como valores promedio de las cuatro zonas económicas. En lo que se refiere a la vivienda tipo B, su precio se eleva de 80,000 pesos a un millón 122 mil 500 pesos (1 303%) entre dichos años y como valor promedio.

- 23.- El incremento del valor de los cajones fue "moderado" entre 1973 y 1976; para a partir del segundo trimestre de este último año mostrar un crecimiento acelerado; ello a consecuencia de la devaluación del peso y la inflación que afectaron a la economía en su conjunto. Tales factores no controlados, inducen finalmente a que el Fondo decida a partir de febrero de 1980 reajustar trimestralmente los valores de los cajones, en función de las alzas que sufrieran los costos de edificación de viviendas.

Asimismo, la elevación de las tasas de interés promedio de 9,55 vigente desde 1963 para las viviendas tipos A y B, a 11,5%, en promedio para ambos tipos, en 1977; y, los salarios necesarios que deberían percibir los posibles sujetos de crédito: 13,840 pe-

sos mensuales para el tipo A y 17,620 pesos mensuales para el tipo B - supuesto en ambos casos un enganche del 20% del valor de la vivienda y plazos de amortización de 10 años y 15 años, respectivamente- que representaban 3.9 y 5.1 veces el promedio nacional de los salarios mínimos de aquella fecha; condujeron a que el Fondo en 1979 creara el cajón VAIM, cuyas exigencias eran inferiores a la de los otros dos.

- 24.- Esta última situación muestra claramente que, al año 1979 las personas de bajos ingresos (definidas por tener un ingreso igual a dos veces el salario mínimo) a quienes, entre otros, estaba dirigido el programa quedaron o estaban fuera del mismo.
- 25.- Desde la creación del cajón VAIM en 1979 hasta julio de 1982, el valor del mismo ha sufrido un incremento de 107,78%, pasó de un valor promedio de 247,500 pesos a 514,250 pesos. Para acceder al mismo, en el último año se exigía un salario máximo de 30,825 pesos, es decir, 3.4 veces el promedio nacional del salario mínimo. Nuevamente se demuestra que han quedado excluidas de este programa las personas que perciben dos veces el salario mínimo (personas de ingresos mínimos).

26.- En resumen, para el caso del cajón VAIM, en 1979 era necesario percibir un ingreso mínimo de 10,740 pesos de los cuales se destinaban 2,685 pesos (68.6% del salario mínimo) a amortizar un crédito equivalente al 80% del valor de la vivienda. En 1982, con un enganche del 5%, el salario necesario tenía que ser 27,753 pesos; de los cuales 6,913 pesos (76.6 del salario mínimo de ese año) se destinaban para amortizaciones mensuales. Entonces, las veces que el salario mínimo está contenido en el salario necesario, pasó de 2,7 veces a 3,1 veces entre dichos años.

En el caso de los créditos destinados a adquirir la vivienda tipo A, se observa que: en 1975 era necesario percibir 2.8 veces el salario mínimo, mientras que en 1982 el salario necesario tenía que ser 5.2 veces el mínimo. Es decir, que en este año se debería percibir ingresos mínimos equivalentes a 46,788 pesos frente a los 5,224 pesos necesarios en aquél:

Respecto al cajón VIS-B, en 1975 para afrontar un crédito del 80% del valor de una vivienda de 125,750 pesos, con un plazo de amortización de 15 años, era necesario percibir 3 veces el salario mínimo; mientras que, en 1982 para un crédito similar con igual

plazo de amortización sobre una vivienda cuyo valor es de 1 122,500 pesos, era necesario acreditar un ingreso mínimo de 82,202 pesos (9,1 veces el promedio nacional del salario mínimo).

- 27.-- De lo dicho y en relación a los valores de los diferentes cajones del FOVI hasta julio de 1982, se puede concluir que éstos han bajado de ser "viviendas de interés social" y por lo mismo este programa cada vez se restringe a grupos poblacionales que por su nivel de ingresos constituyen una pequeña proporción de los demandantes potenciales de vivienda. Es decir, se ha elitizado el programa. Por ello resulta evidente el desplazamiento de los sectores de ingresos mínimos en favor de aquéllos de mas altos ingresos; pero, además se estaría excluyendo o restringiendo la participación de personas o familias de ingresos medios en dicho programa, o en todo caso, las mismas verían desplazarse sus posibilidades o necesidades de los cajones mas altos (VIS-B o VIS-A) hacia el mas bajo (VAIM); por lo que los tipos de vivienda A y B, se estarían reservando para familias de ingresos altos. Todo ello significa que se estarían destinando los ahorros captados de las familias de bajos y medianos ingresos, principalmente a financiar las necesidades de vivienda de un grupo limitado y no mas necesitado de la población.

28.- Dado este panorama, podemos afirmar que la acción conjunta de los sectores mixto y público, especialmente del primero, sólo ha servido como tenue paliativo para hacer frente al problema estructural del déficit habitacional que muestra el sector vivienda en México; inclusive, se puede afirmar que su accionar se ha visto deteriorado en los últimos años.

Igualmente, respecto al mismo sector se hace necesario que el gobierno revise la actual estructura del sistema financiero para la vivienda de interés social (interés, plazos, sistema de amortizaciones, cuotas de amortizaciones, etc) con el objeto de que colabore mas eficientemente a enfrentar las necesidades habitacionales de la población; es decir, para hacer posible el acceso de las mayorías no de-rechohabientes cuyos ingresos no alcanzan los mínimos estipulados por el Fondo a los diferentes tipos de viviendas ofertados por el mismo.

Bibliografía.-

- Asociación de Banqueros, A.C. "La banca privada en el programa financiero de vivienda, 1971-1976" en Boletín Financiero No. 6, junio, México 1971.
- Asociación de Banqueros de México, "La banca: una participación activa en la construcción de viviendas populares", en Revista Bancaria, No. 5, mayo, México, 1970.
- Avila Riquelme, E., "Criterios de diseño urbano y de vivienda, construcción vertical y horizontal, financiamiento tecnología, costos y administración", (mimeo), México 1982.
- Banco de México, S.A., La distribución del ingreso en México, encuesta sobre ingresos y gastos de las familias (1968), F.C.E., México 1974.
- Informe Anual 1980, México 1980.
- Indicadores Económicos, México 1981.
- Requisitos para otorgar créditos para la construcción de viviendas de interés social en planos de 1 a 20 unidades habitacionales y para la compra de una vivienda, Folleto No. 1, México 1964.
- Requisitos para otorgar créditos para la construcción de viviendas de interés social en planos de 21 a 100 unidades, Folleto No. 2, México 1964.
- Requisitos para otorgar créditos para la construcción de viviendas de interés social en planos de más de 100 unidades, Folleto No. 3, México 1964.
- Vivienda de interés social en México, México.
- FOVI 1969, México 1969.
- Programa Financiero de Vivienda, FOVI-FOGA 1977, 1978, México 1969.
- Vivienda de interés social para acreditados de ingresos mínimo 1978, 1979, México 1980.
- Informe de actividades 1978, Programa 1979, México México 1979.

- Informe Programa 80-81, México 1981.
- Informe Programa 81-82, México 1982.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Vivienda Popular, México 1970.
- Banco Nacional de México, S.A., Examen de la situación Económica de México, México.
- Préstamos Hipotecarios para la vivienda de Interés Social. Normas Fundamentales para el otorgamiento dentro de la Banca de Ahorro, México, 1968.
- Becker Arreola, J., "Vivienda de interés social, vivienda de bajo costo, vivienda popular, vivienda para los trabajadores", (mimeo), México 1982.
- Bateta, M., "El sistema Bancario Mexicano y el Banco Central".
- Brunhoff, Zuzanne de, La Política Monetaria, Ed. Siglo XXI, 3ra. edición, México 1980.
- Teoría Marxista de la Moneda, Ed. Roca, México 1975.
- Buenhink, J.M., "Costos Financieros", (Mimeo).
- Cabada y Campos Inocencio de la, "El problema de la vivienda en México, en Ingeniería civil, No. 82, noviembre, México 1970.
- Castells, M., Problemas de investigación en Sociología Urbana, Ed. X. XXI, 8° ed. México 1980.
- La cuestión urbana, Ed. S. XXI, 7a. ed., España, 1980.
- Cervantes, M., La moneda en México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México 1954.
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, "El Problema Habitacional" en Informe Económico, No. 9, Junio, México 1971.
- Centro Operacional de Poblamiento y Vivienda, Investigación sobre vivienda; la producción en la zona metropolitana de la ciudad de México, México 1977.
- Centro Impulsor de la Habitación, A.C., Préstamos Hipotecarios para la Vivienda de Interés Social, 1969, México.

- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Banca Múltiple, México 1978.
- Connolly, Priscilla, Replanteamiento del marco teórico metodológico y alcances, investigaciones sobre vivienda de bajo costo, COPEVI, mimeo, México 1975.
- Construcción de Vivienda de Interés Social, 1973, Dirección General de Estadística, Subcomisión de Programación de la Vivienda 1973.
- COVI, Estadística básica de vivienda 1973-1980, México 1982.
- Chapoy Benitez, A., Aspectos monetarios y bancarios de México, tesis profesional, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México 1967.
- Espósitos Franco, H., Apuntes sobre el problema de la vivienda.
- Espinoza de los Monteros A., "La moneda en México desde 1910", Revista Economía Mexicana, Septiembre 1928, t. I, núm. 1.
- El problema de la vivienda en México, Archivo del F.C.E. , No. 15, México.
- FOVI, Programa Financiero de Vivienda, (s.f.) México.
- Programa Financiero de Vivienda, Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, México, 1970 (instructivo).
- Viviendas de interés social tipos VAIM, VIS-A y VIS-B, Banco de México, S.A., México 1980.
- Vivienda de interés social para arrendamiento, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
- Informe de actividades 1979, Programa 1980, Banco de México, S.A., México 1980.
- Garza G. y Schteingart M., La acción habitacional del Estado en México, El Colegio de México, México 1978.
- González Campos, Aspectos Fiscales del Fideicomiso, ESCA, 1978.
- Gutiérrez H., "Macro y micro conjuntos habitacionales". (mimeo), México 1982.
- INFONAVIT, México, datos básicos de economía, población y vivienda, México 1982.

- INFONAVIT, "Mecanismos Financieros de Evaluación", (mimeo), México.
- Kent, Raymond P. Moneda y Banca, Ediciones Universidad Javeriana, Bogotá 1964.
- Legislación Bancaria 1970, Editorial Porrúa, México.
- Lobato López, E., El crédito en México, F.C.E., México, 1945.
- Lozano Hernández W., "Impacto del costo de la vivienda en el bienestar familiar de los trabajadores", (mimeo), México 1982.
- Martínez Le Claiché, R., Teoría Monetaria y del crédito, UNAM, México 1970.
- Maya Gómez I. Desarrollo Urbano y Vivienda en México, México 1975.
- Moore O. Ernest, Evolución de las Instituciones Financieras en México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México 1963.
- Monografía sobre créditos a la vivienda, (mimeo), México, (s.f.)
- Navarrete, I. y Guzmán F.M., "La estabilidad monetaria y los desequilibrios estructurales en el crecimiento de la economía mexicana", Rev. Comercio Exterior, México.
- Quijano, José Manuel, México: Estado y Banca Privada, Ensayos del CIDE, México 1981.
- Rajaebelina, Mamy, "Mecanismos y formas de producción, financiamiento y gestión del hábitat popular en las grandes ciudades del tercer mundo. Estrategias actuales y alternativas". (mimeo)
- Ramírez Gómez R., La moneda, el crédito y la banca a través de la concepción marxista y de las teorías subjetivas, UNAM, México 1977.
- SAHOP, Programa Nacional de Vivienda, Anexo V, México 1979.
- Sayars, R.S., La banca moderna, F.C.E., México 1940.
- Scheitingart M., "La financiación de la vivienda, su lógica económica y sus efectos sobre la producción: el caso de México", (mimeo), México.

- "Sector inmobiliario capitalista y formas de apropiación del suelo urbano: El caso de México", Revista Demografía y Economía, XIII: 4, El Colegio de México, México 1979.
- García B. "Balance de la acción habitacional del Estado en México (1970-1980)", (mimeo), México, 1982.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Programa Financiero de Vivienda, 1969, México 1969.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Programa Financiero de Vivienda, 1974, México 1974.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Vivienda de Interés Social Tipos A y B, México 1969.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Programa Financiero de Vivienda. Evaluación y Proyección, Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, México 1970.
- Solís M., "Controles Selectivos del Crédito: Un nuevo enfoque", El Trimestre Económico, XXVIII, No. 124 Oct./Dic. México.
- Sonntag, H. y Valoncillos H., El Estado en el Capitalismo Contemporáneo, Ed. S. XXI, 2da.edición, México 1979.
- Soto Angli, F. et. al., "La importancia de los grupos financieros en el desarrollo financiero de México" (mimeo), México 1975.
- "El Capitalismo financiero en México" (mimeo), México.
- Subcomisión de Programación de la Vivienda, "Evaluación de la Política de Vivienda, 1971-1976 y Recomendaciones para los próximos años" (mimeo), México 1976.
- Tanjián, B.M., "Instrumentos financieros del Sistema Nacional de Vivienda Popular. INDECO-Estados", 1976.
- Topalov, Ch., La Urbanización Capitalista, Editorial Edicol, México, 1979.
- "Un sistema de agentes económicos: La promoción inmobiliaria", Documentos de Análisis Urbanos, Núm. 3, Dep. de Geografía, Univ. Autónoma de Barcelona, 1975.

- Torres Gaitán, R., Política monetaria mexicana, tesis profesional, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México 1944.
- Unión Panamericana de Asociaciones de Ingenieros, Vivienda de Interés Social IX Convención, Banco de México, S.A., Fondo de operación y descuento bancario a la vivienda, México, octubre de 1966, (mimeo)
- Riccardi A. y Mier y Terán A., "Autoconstrucción y participación del Estado: El caso del área metropolitana de la ciudad de México", (mimeo), México.

ANEXO 1: CRECIMIENTO ANUAL DE LAS INVERSIONES DE ALGUNOS CEMENTOS SELECCIONADOS. 1973-1980.
(en millones de pesos corrientes y porcentajes)

INVERSION TOTAL EN VIVIENDA																
Total	PFV		INDECO		BAMOBRAS		FOVISSSTE		DDF/CODEUR		INFONAVIT					
	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.	Abs.	Relat.				
1973	2,561	126.5	445	51.7	-	-	-	-	-	-	-	-				
1974	2,342	64.7	-249	-19.1	254	143.5	-171	-30.0	1,015	254.4	-176	-43.3	2,118	141.0	152	315.5
1975	2,304	30.8	271	25.6	-157	-36.4	-204	-37.6	671	47.4	-163	-71.0	1,811	50.0	74	37.7
1976	2,946	30.1	-50	-3.8	357	130.3	444	131.4	198	9.5	263	392.5	1,640	30.2	95	35.2
1977	-1,578	-13.2	151	11.8	-378	-50.0	317	40.5	152	6.7	-330	-100.0	-1,371	-19.4	-219	-59.0
1978	9,006	81.4	3,092	216.4	39	15.4	72	6.6	2,702	111.0	313	100.0	2,732	43.0	56	38.3
1979	12,878	64.2	4,334	95.9	207	70.9	-399	-34.1	-33	-0.6	-171	-54.6	6,899	105.5	41	20.3
1980	6,997	21.2	-140	-1.6	462	92.6	-772	-100.0	3,033	59.4	-58	-40.8	2,636	15.2	-39	-16.0

FUENTE: Elaboración nuestra con datos del cuadro 12.

ANEXO 2: CRECIMIENTO ANUAL DE LA INVERSIÓN TOTAL EN VIVIENDA POR ORGANISMOS SELECCIONADOS 1973-1980
(millones de pesos de 1970)

AÑOS	O R G A N I Z A C I O N E S													
	FTV (FOVI/FOGA)		INCCO		BANOSAS		FOVISSSTE		UDF/COEUR		INFOHAVIT		FOVIMI/ISSFAM	
	INVER SIGN	CRECIMIENTO ANUAL ABS. RELAT.	INVER SIGN	CRECIMIENTO ANUAL ABS. RELAT.	INVER SIGN	CRECIMIENTO ANUAL ABS. RELAT.	INVER SIGN	CRECIMIENTO ANUAL ABS. RELAT.	INVER SIGN	CRECIMIENTO ANUAL ABS. RELAT.	INVER SIGN	CRECIMIENTO ANUAL ABS. RELAT.	INVER SIGN	CRECIMIENTO ANUAL ABS. RELAT.
1973	1033	264 34.5	-	502	-	314	-	320	-	1184	-	35	-	260.0
1974	678	-51 -20.1	139	138 99.3	348	-214 -38.1	908	584 189.2	148	-172 53.7	2374	1140 95.3	126	91
1975	737	59 8.7	152	-125 -45.1	137	-161 -46.3	3156	248 27.3	37	-111 -75.0	3013	689 29.6	150	24
1976	523	-144 -29.5	293	313 92.8	303	376 94.1	1079	-97 -8.4	153	118 313.8	3380	267 8.9	180	18
1977	508	-85 -21.3	90	-203 -69.3	381	28 7.7	1866	-133 -18.2	0	-153 -100.0	2077	-253 -38.2	52	-41.7
1978	1399	894 275.4	90	0	382	-29 -	1589	723 83.5	97	97	2809	382 26.7	63	11
1979	2244	845 60.4	126	36 40.0	196	-166 -45.8	1283	-256 -18.6	36	-61 62.9	4391	1782 68.3	62	3
1980	1745	-528 -23.5	189	63 50.0	0	-196 -100.0	1502	309 23.9	17	-19 -52.8	3031	-1390 -40.0	40	-22
TOTAL 1973- 1980	8904	1356	2402	8797	808	21559	697							

NOTA: Elaboración nuestra con datos de cuadros 11, 12 y 15.

ANEXO 3: ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA INVERSION TOTAL EN VIVIENDA POR ORGANISMOS SELECCIONADOS. (millones de pesos de 1970)

	PFV (FOVI/FOGA)	INDECO	BANORRAS	FOVISSSTE	DDF/ CODEUR	INFONAVIT	FOVIMI/ ISSFAM
Inversión							
Total 1973-80	<u>8,904</u>	<u>1,356</u>	<u>2,409</u>	<u>8,787</u>	<u>808</u>	<u>21,859</u>	<u>697</u>
	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>
1973	11.56	10.25	23.33	3.57	39.61	5.42	5.02
1974	7.61	20.43	14.45	10.34	18.32	10.63	18.08
1975	8.28	11.21	7.76	13.16	4.58	13.78	21.52
1976	6.66	21.61	15.07	12.05	18.94	15.00	24.25
1977	5.71	6.64	16.23	9.86	0.0	9.27	7.46
1978	15.71	6.64	15.03	18.08	12.0	11.94	9.04
1979	25.20	9.29	8.14	14.71	4.46	20.09	8.90
1980	19.27	13.94	-	18.23	2.10	13.87	5.74

FUENTE: Elaborado con datos del Anexo 2.

ANEXO 4: DISTRIBUCION PORCENTUAL ANUAL DE LAS INVERSIONES
EN VIVIENDAS TERMINADAS. (porcientos)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Inversión total 1973-80	Tasa de cre- cimiento anual pro- medio. 1973-80
<u>31 Organismos</u>	2.20	3.88	5.10	10.18	7.4	13.99	26.13	31.13	100.0	46.01%
FOVI/FOGA	4.58	3.71	4.66	4.49	5.02	15.87	31.08	30.59	100.0	31.15%
<u>total Organismos</u>	1.24	3.94	5.28	12.48	8.37	13.23	24.12	31.34	100.0	58.7%
BANORAS	5.89	43.41	0.64	25.99	4.87	2.69	16.52	0.0	100.0	
FOVIESSTE	1.42	5.54	7.97	6.95	1.46	13.00	20.85	42.79	100.0	68.26%
INDECO	0.5	10.73	10.17	39.12	14.51	1.55	1.30	22.13	100.0	
INFOHAVIT	0.65	2.73	4.69	12.42	9.50	13.81	25.74	30.45	100.0	73.08%
FOVINI/ISSPAM	0.0	3.08	8.10	22.62	10.92	15.93	21.39	17.96	100.0	
DDF/CODEUR	61.74	26.32	2.43	0.0	0.0	0.0	0.0	9.51	100.0	

NTE: Elaboración nuestra con datos del cuadro 16.

ANEXO 5

AÑO Y SECTORES	1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980		TOTAL	SECTOR	
	SECT. PUB.	FOCA	SECT. PUB.	FOCA	SECT. PUB.	FOCA	SECT. PUB.	FOCA	SECT. PUB.	FOCA	SECT. PUB.	FOCA	SECT. PUB.	FOCA	SECT. PUB.	FOCA	1973-1980	SECT. PUB.	
ZONA I NOROCCIDENTE	0.53	0.65	2.37	0.43	1.83	40	10.47	1.60	6.47	0.70	14.56	4.37	20.10	3.38	32.06	7.20	100.0	18.58	75.78
ZONA II NOROCCIDENTE	0.51	1.47	1.31	1.14	4.91	1.88	8.48	2.39	6.46	1.60	9.34	5.87	20.63	4.14	30.54	4.34	100.0	45.70	75.18
ZONA III NOROCCIDENTE	0.51	1.46	1.53	1.05	3.55	4.42	7.22	2.26	4.43	4.05	8.95	9.35	15.15	10.90	15.56	9.56	100.0	30.00	54.26
ZONA IV CENTRO-OCC.	0.85	1.31	2.83	0.87	3.17	2.47	7.08	2.21	5.28	2.24	8.53	10.29	17.03	8.07	21.81	5.48	100.0	24.10	59.0
ZONA V CENTRO SUR	0.50	3.03	1.12	2.50	2.58	2.04	42.48	0.97	5.11	0.92	10.31	3.02	22.98	2.56	26.92	2.31	100.0	1.38	76.58
ZONA VI SUR	0.12	1.19	5.46	1.09	6.04	0.21	10.30	1.33	9.08	1.13	10.55	2.03	13.78	3.26	24.03	6.68	100.0	28.48	51.58
ZONA VII PACIFICO SUR	0.15	0.53	1.05	0.22	4.76	0.41	11.89	0.73	3.79	0.83	14.71	1.66	28.96	3.28	26.24	2.70	100.0	16.33	107.48
ZONA VIII GOLFO DE MEXICO	0.24	0.49	2.81	0.31	2.22	0.83	9.70	0.76	6.95	1.16	12.30	4.59	20.20	2.70	35.01	3.16	100.0	16.33	95.07
ZONA IX YUCATAN	0.08	0.95	2.30	0.79	3.65	2.62	10.55	0.40	9.20	1.59	9.69	6.42	31.88	2.22	16.89	0.79	100.0	- 2.57	115.18
	0.96	1.44	3.07	1.17	4.12	1.47	9.73	1.41	6.52	1.58	10.31	5.00	18.80	4.76	24.49	5.16	100.0		

FUENTE: Cuadro 18.

ANEXO 6: ESTRUCTURA PORCENTUAL POR ORGANISMOS 1965-1980 DE LA PRODUCCION DE VIVIENDAS.

AÑOS	SUBSECTOR										
	TOTAL	PFV (FOVI/FOGA)	SECTOR PUBLICO	BNOSPSA	INDECO	ISSSTE	BANORRAS	FOVISSSTE	DOE/CODEUR	INFONAVIT	FOVIM/ISSFAM
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1965	1.69	4.12	0.24	6.35							2.05
1966	1.91	4.20	0.55	6.82	2.15	7.06					0.0
1967	4.42	9.55	1.96	41.96	1.10	11.86					8.14
1968	2.48	3.74	1.72	8.91	0.53	1.37					13.35
1969	1.99	4.40	0.37		0.02	1.90					29.49
1970	2.54	6.79	0.0								8.92
1971	2.55	6.25	0.34			22.23	1.68				37.36
1972	4.22	4.61	3.99		0.54	55.58	10.14				23.10
1973	6.64	10.19	4.51		0.25		18.28	6.27			2.20
1974	7.72	6.16	8.65		3.00		39.97	6.94			7.33
1975	8.37	5.51	10.09		4.70		0.68	10.99			4.41
1976	10.20	4.49	13.74		9.19		9.05	14.03			18.87
1977	6.80	3.88	8.54		10.20		5.11	14.51			0.0
1978	11.68	7.06	14.45		24.71		2.77	18.65			5.43
1979	13.15	9.82	15.13		22.78		12.31	9.61			0.32
1980	13.56	9.93	15.73		20.84		-	19.01			6.18

FUENTE: Elaboración nuestra con datos del cuadro 20.

ANEXO 7: TASA DE PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO Y DEL PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA (SISTEMA FINANCIERO-FOVI/FOG) CON RESPECTO AL DEFICIT DE VIVIENDA URBANA.

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Promedio Promedio	
											1977-80	
Número de viviendas urbanas requeridas para mantener constante el déficit.												
a) Estimación baja	139,326	147,036	155,172	163,758	172,818	182,376	190,881	197,462	207,106	214,744	226,200	209,028
b) Estimación alta	222,922	235,259	248,275	262,013	276,509	291,802	296,130	307,939	324,970	342,950	361,920	334,445
Número de viviendas construidas en el marco del programa financiero de vivienda (FOVI/FOG)	17,911	13,222	29,226	17,671	15,782	12,877	17,782	11,135	20,239	28,157	28,480	22,003
Tasa de participación respecto a)	12.86	8.99	18.83	10.79	9.13	7.06	11.12	5.78	9.96	13.14	12.59	10.53
b) Estimación alta	8.03	5.62	11.77	6.74	5.71	4.61	6.34	3.62	6.23	8.21	7.87	6.38
												6.77

FUENTE: Datos cuadros 17 y 19. G. Cerra y M. Scheitgart. La acción habitacional del Estado en México, cuadro 6, p. 21, México 1978.

ANEXO 8: MONTO DE LA INVERSION Y NUMERO DE VIVIENDAS TERMINADAS EN PROGRAMAS DEL SECTOR PUBLICO POR AREAS SELECCIONADAS 1973-1980. (cantidades y miles de pesos corrientes)

	AREA METROPOLITANA DISTRITO FEDERAL ESTADO DE MEXICO PUERTO DEL PAIS																	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)								
	(1) + (2)	(3) + (4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)								
	INVERSION NUMERO INVERSION NUMERO INVERSION NUMERO INVERSION NUMERO INVERSION NUMERO INVERSION NUMERO INVERSION																	
	MAYERO MAYERO MAYERO MAYERO MAYERO MAYERO MAYERO MAYERO MAYERO MAYERO MAYERO																	
1973	21555	871708	16802	573111	16561	516623	261	20491	4853	298507	77.59	65.75	86.57	90.24	1.43	9.86	22.61	34.25
1974	4253	275265	22951	1671511	21723	1573797	1268	57716	18528	1106594	55.38	60.12	84.48	94.15	5.52	5.85	44.04	29.89
1975	4827	3725195	22183	1864124	3784	1472873	4379	371251	36244	1892071	45.81	49.49	80.26	78.87	20.74	20.13	54.19	50.51
1976	6572	879534	34843	5593245	51968	1956455	12875	1556650	31159	5205604	51.81	40.84	63.05	55.58	26.95	44.44	47.19	53.29
1977	4107	5933447	11094	2687067	7042	2455011	4642	532056	23233	3742280	28.49	45.55	60.27	80.20	39.73	19.80	71.51	54.45
1978	6934	3111338	16950	3394524	17914	2528471	3196	866053	53294	5037744	23.15	36.38	80.46	71.89	23.54	25.51	72.85	63.62
1979	7454	1701394	12219	5302983	15491	3252557	4788	2010326	46425	15714015	22.33	31.37	70.85	62.09	29.15	37.91	77.67	68.88
1980	7554	2246574	16747	8350334	12867	5778505	3789	2572029	48767	13610040	22.48	37.69	77.43	69.20	22.57	30.89	77.62	62.32
TOTAL	43692	6821170	157519	27416959	122470	19324389	35049	8102610	276573	40664271	36.12	40.27	77.75	70.45	22.25	20.55	63.88	59.73

FUENTE: Elaboración muestra con información obtenida de la Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda (COVID). Estadística Básica de Vivienda 1973-1980, México, 1982.

ANEXO 9: PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA. CREDITOS/VIVIENDA
OTORGADOS POR LAS INSTITUCIONES BANCARIAS 1963-1980
(miles de pesos)

Entidad Federativa	1963-1979		1980	
	Número Créditos	Monto de las Inversiones ^{1/}	Número Créditos	Monto de las Inversiones ^{1/}
Aguascalientes	1,745	201,105	269	91,206
Baja California	3,734	443,644	264	91,565
Campeche	496	32,274	-	-
Coahuila	8,419	1,069,820	671	210,902
Colima	856	98,371	6	2,789
Chiapas	462	65,126	-	-
Chihuahua	9,426	1,006,520	391	165,101
Distrito Federal	54,610	3,786,368	1,502	701,905
Durango	1,707	165,192	126	47,944
México	43,617	4,433,541	4,306	1,534,256
Guanajuato	7,670	1,296,709	863	315,441
Guerrero	961	74,850	4	1,485
Hidalgo	780	79,098	43	17,859
Jalisco	25,105	3,328,710	781	331,419
Michoacán	5,294	630,475	385	173,666
Morelos	3,614	325,352	358	144,551
Nayarit	727	135,526	107	45,984
Nuevo León	35,706	4,821,377	2,726	1,226,319
Oaxaca	120	15,817	2	841
Puebla	6,756	957,073	358	150,009
Querétaro	3,584	447,400	483	195,417
Quintana Roo	995	98,995	-	-
San Luis Potosí	8,770	651,918	599	204,039
Sinaloa	3,437	372,437	95	39,057
Sonora	7,841	1,060,836	205	95,821
Tabasco	1,193	188,322	38	18,914
Tamaulipas	3,413	489,068	63	31,087
Tlaxcala	58	5,177	-	-
Veracruz	4,796	590,147	94	44,005
Yucatán	2,679	256,355	30	13,076
Zacatecas	1,379	229,347	64	28,055
No identificados	36	1,881	-	-
T O T A L	252,989	27,408,841	14,830	5,922,713

FUENTE: Banco de México, S.A., Informe Programas 1980-81 y 1981-82, FOVI/FOGA, México.

^{1/} Incluye los créditos otorgados por las instituciones bancarias, los apoyos financieros de FOVI y los enganches de los adquirentes.